



# Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak Delrapport 1

---

Rapport 2017 - 01



Proba-rapport nr. 2017 - 01, Prosjekt nr. 15029

ISSN: 1891-8093

HB, PDS, AG, SEA, AG, 01.02.2017

--

Offentlig

--

# Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak Delrapport 1

Utarbeidet for Arbeids- og  
sosialdepartementet

# Forord

Denne rapporten er første delrapport fra en evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak. Prosjektet gjennomføres på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet.

Proba står ansvarlig for innholdet i rapporten. Helene Berg er prosjektleder, Pia Dybvik Staalesen, Saliha El-Amrani og Audun Gleinsvik prosjektmedarbeidere.

Vi vil takke ansatte i NAV og hos leverandører av arbeidsrettede tiltak som har bidratt med informasjon, og stilt opp til intervjuer.

Oslo, januar 2017

Proba samfunnsanalyse

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING .....	8
1.1 Bakgrunn .....	8
1.2 Problemstillinger .....	9
1.3 Forskriftsendringen – fra fire til to tiltak .....	10
1.4 Datakilder og analyse i fase 1 .....	12
2 BRUK AV ANBUDSKONKURRANSE I OFFENTLIGE ANSKAFFELSER .....	16
2.1 Innledning .....	16
2.2 Særlige utfordringer ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester .....	17
2.3 Viktige valg ved anskaffelser .....	18
2.4 Samlet effekt av konkurranseutsetting – empiri .....	24
2.5 Drøfting .....	28
3 PLANLEGGINGEN AV ANSKAFFELSEN .....	30
3.1 Planleggingsprosessen sentralt .....	30
3.2 Overgangsordninger .....	31
3.3 Planleggingsprosessen i fylkene .....	32
4 KJENNETEGN VED KONKURRANSENE .....	35
4.1 Valg av prosedyre .....	35
4.2 Avgrensning/oppdeling av konkurransene/kontraktene .....	37
4.2.1 Oppdeling i tjenesteområder .....	38
4.2.2 Parallell avtaler .....	41
4.3 Kvalifikasjonskrav og absolutte krav til leveransen .....	43
4.4 Nærmere om kompetansekravene .....	45
4.5 ”Konkurransebyråkratiet” .....	49
5 BESKRIVELSE AV TJENESTENE/FAGLIG INNHOLD .....	51
5.1 Oppfølgingstiltaket .....	51
5.1.1 Målgruppe/krav til bredde i tilbudet .....	51
5.1.2 Spesifisering av tjenesten .....	53
5.1.3 Krav til måloppnåelse .....	57
5.2 Avklaringstiltaket .....	59
5.2.1 Målgruppe/krav til bredde i tilbudet .....	59
5.2.2 Spesifisering av tjenesten .....	60
5.2.3 Måloppnåelse/definisjon .....	61
6 TILDELINGSKRITERIENE OG VURDERINGEN AV TILBUDENE .....	63
6.1 Vekting av pris og kvalitet .....	63
6.2 Definisjon av kvalitet .....	65
6.3 Forhandlinger .....	69
6.4 Innsynsbegjæringer og klager .....	71
7 KONTRAKTENE OG OPPFØLGING AV LEVERANSENE .....	72
7.1 Varighet .....	72
7.2 Volum .....	74
7.3 Betalingsmodeller .....	76
7.3.1 Oppfølging .....	76

7.3.2	Avklaring.....	78
7.4	Rapportering og oppfølging.....	79
8	MÅL OG UTFORDRINGER – KONKLUSJONER.....	84
8.1	Forenkling av tiltakssystemet .....	84
8.2	Økt mangfold av leverandører.....	85
8.3	Bedre og mer variert tilbud til brukerne .....	91
8.4	Andre hensyn og utfordringer.....	94
8.4.1	Risiko for fløteskumming og parkering .....	95
8.4.2	Kostnadsnivå/pris .....	96
8.4.3	Transaksjonskostnader .....	97
8.5	Konklusjoner.....	98
	LITTERATURLISTE .....	100

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Høsten 2014 ble fire tidligere NAV-tiltak slått sammen til to: Avklaring og oppfølging. Begge er nå anskaffet ved anbudskonkurranse. Proba evaluerer selve anskaffelsene. I denne delrapport 1 har vi vurdert hvordan NAV har utformet konkurransene for å oppnå forenkling, mangfold i leverandørmarkedet og et godt tilbud til brukerne. Hovedkonklusjonen er at NAV har utformet anskaffelsene på en god måte gitt de rammene som var lagt. De har organisert prosessen på en hensiktsmessig måte, og gjort svært grundige vurderinger av potensielle positive og negative konsekvenser av de aller fleste elementene i utformingen av konkurransen. I del 2 av evalueringen vil vi se på resultatet av anskaffelsene.*

## Bakgrunn

NAVs tiltaksstruktur har blitt oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det har vært delvis overlappende ordninger. Blant annet har det fram til nå vært to ulike avklaringstiltak og to ulike oppfølgingstiltak, med ulik anskaffelsesform og regelverk, men med relativt likt innhold.

Regjeringen har ønsket en forenkling av tiltaksstrukturen. Som del av forenklingen ble de to tidligere avklaringstiltakene og de to tidligere oppfølgingstiltakene slått sammen til to tiltak. Det ble vurdert at kjøp av slike tiltaksplasser omfattes av det nasjonale anskaffelsesregelverket, og det ble derfor besluttet at de nye tiltakene skulle anskaffes ved anbudskonkurranse. Tidligere var en del av tiltaksplassene forbeholdt forhåndsgodkjente leverandører ("skjermet sektor"). Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv ble endret høsten 2014, og høsten 2016 var anskaffelsene gjennomført i alle fylker.

Målene med reformen var:

- En forenkling av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene
- Økt mangfold av leverandører og dermed større valgfrihet for brukerne
- Økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet som en følge av konkurranse og flere leverandører

Vi evaluerer anskaffelsene på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Prosjektet skal gjennomføres i to faser. Dette er første delrapport.

## Problemstillinger

Evalueringen tar utgangspunkt i målene med forskriftsendringen. Vi skal altså undersøke om anskaffelsen av de nye oppfølgings- og avklaringstiltakene bidrar til økt mangfold av leverandører, et bedre og mer variert tilbud til brukerne og forenkling av tiltakssystemet

I denne første fasen har vi vurdert hvorvidt Arbeids- og velferdsetatens *planer og opplegg for anskaffelsen har ivaretatt* formålet med reformen.

- Hvordan er anskaffelsesopplegget innrettet for å få et mangfold av leverandører?
- Hvordan er anskaffelsesopplegget innrettet for å få et bedre og mer variert tilbud til brukerne? Hvordan er kvalitet ivaretatt i anskaffelsen?
- Hvordan innarbeider NAV målet om forenkling av strukturen i tjenestene i anskaffelsesopplegget?
- Hvordan har NAV håndtert ulike andre hensyn og utfordringer i plan- og iverksettingsfasen?

Datagrunnlaget består av en litteraturstudie, en dokumentstudie, fokusgrupper i NAV sentralt og med representanter for NAVs fylkeskontorer, samt intervjuer av leverandører, hvorav noen har fått og noen ikke har fått kontrakt om å levere de nye tiltakene.

## Konklusjoner

Hovedformålet med konkurranseutsetting er vanligvis å bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon – det vil si en bedre kombinasjon av pris og kvalitet. Det er vanlig å argumentere for at konkurranse bidrar til innovasjon, læring og effektivitet, men ofte innvendes det at konkurranseutsetting ikke gir slike positive virkninger og at en eventuell kostnadsreduksjon ofte går på bekostning av lavere kvalitet. Det kan dessuten være høye transaksjonskostnader involvert, og det er en risiko for "fløteskumming" og "parkering".

I litteraturen blir det framhevet at man kan redusere risikoen for slike uheldige konsekvenser ved utformingen av anskaffelsesprosessen og kontraktene. Det er imidlertid svært få konkrete anbefalinger, og resultatene av empiriske undersøkelser spriker når det gjelder positive og negative effekter.

På teoretisk grunnlag har vi identifisert en del elementer i utformingen av anskaffelsene som har betydning for å nå målene med reformen og redusere risikoen for negative konsekvenser. Vi har undersøkt i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten har tatt hensyn til disse mekanismene, og hvilke avveininger som ligger til grunn for valgene.

Da Arbeids- og velferdsetaten fikk i oppdrag å anskaffe de to nye tiltakene ved anbuds konkurranse, var en del sentrale rammebetingelser lagt, først og fremst gjennom forskriftsendringen for tiltakene. Dernest legger regelverket for offentlige anskaffelser klare føringer på gjennomføringen av konkurransen. Vår vurdering omfatter ikke disse rammebetingelsene, men er begrenset til NAVs tilpasning innenfor disse rammene.

I tillegg til at litteraturen ikke gir noen fasit når det gjelder hvordan de enkelte elementene i konkurransen bør utformes, kan det være motstridende hensyn som må veies opp mot hverandre. NAV skulle både sørge for at anskaffelsen bidro til forenkling, mangfold og kvalitet, ta hensyn til eksisterende leverandører og brukere i overgangsfasen, og unngå for høye kostnader.

For oss synes det som Arbeids- og velferdsetaten har utformet anskaffelsene på en god måte gitt de rammene som var lagt. De har organisert prosessen på en hensiktsmessig måte, og gjort svært grundige vurderinger av potensielle



positive og negative konsekvenser av de aller fleste elementene i gjennomføringen av konkurransen. De har også håndtert overgangsordningene på en god måte. Vi oppsummerer her de funnene som ligger til grunn for denne konklusjonen. Til slutt peker vi på to forhold ved anskaffelsene som kan være kritiske for resultatet. Disse vil vi følge opp nærmere i del 2 av evalueringen.

#### *Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til forenkling?*

Det er stor enighet blant de vi intervjuet om at sammenslåingen av tiltakene innebærer en forenkling. Selve forskriftendringen bidrar til det, og det anses at det er en fordel NAV-veiledere og brukere samt NAVs innkjøpsfunksjon at det kjøpes inn tiltak for én felles, bred målgruppe.

De noenlunde likelydende kravspesifikasjonene som ble brukt i alle fylkene bidrar til at den forenklete strukturen blir opprettholdt. Det er en fordel at tiltakene drives likt alle steder, og det er derfor også en fordel at tjenesten ble beskrevet relativt detaljert i kravspesifikasjonen. Dette bidrar til en forenkling både for brukerne og for NAV-veilederne, og det gjør selve anskaffelsen enklere å gjennomføre.

Videre er det enklere for NAV å følge opp kontraktene, siden disse er formulert likt, og det er blitt færre kontrakter de skal følge opp. Det er valgt en betalingsmodell med timefakturering for oppfølgingstiltaket. Dette kan oppfattes som et mer komplisert system, både for NAV og leverandørene, enn man tidligere hadde for de "skjermede" tiltakene.

Hvor stor forenkling reformen faktisk bidrar til, og hvor stor betydning det får i praksis, er et spørsmål som må besvares av de berørte aktørene selv. Dette vil vi se nærmere på i fase 2.

#### *Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til økt mangfold?*

Målet om mangfold i leverandørmarkedet har veid tungt i utformingen av anskaffelsen. Anskaffelsesregelverket begrenser imidlertid muligheten til å sikre at man får mer enn én leverandør i et område. Vi tolker derfor begrepet "mangfold" som antall leverandører og/eller ulike typer leverandører i markedet totalt.

En rekke virkemidler for å nå dette målet ble vurdert, og veid opp mot andre hensyn. Noen av de viktigste er følgende.

Det ble valgt en *anskaffelsesprosedyre* uten prekvalifisering, noe som innebærer at mange leverandører kunne delta og bli vurdert. Videre inneholdt *kvalifikasjonskravene* ikke krav til erfaring med tilsvarende tjenester eller CV-er for utøvende personell, noe som ville utelukket nykommere. Dette valget ble nøye vurdert opp mot hensynet til kvalitet. I selve kravspesifikasjonen ble det på den annen side stilt opp *absolutte kompetansekrav* som måtte oppfylles etter at kontraktene ble inngått. Disse var relativt strenge, noe som kunne utestenge leverandører som i utgangspunktet hadde personale med mye erfaringskompetanse. Hensynet til kvalitet veide tungt i dette valget.

Det ble gjort en avveining når det gjelder *inndeling i tjenesteområder og leveringssteder*, det vil si størrelsen på kontraktene og antall kontrakter. Det var

relativt mange, noe som øker sannsynlighet for mange leverandører. Det garanterer likevel ikke at man får flere leverandører, i og med at én leverandør kan vinne mange kontrakter. Det var likevel færre og større kontrakter enn tidligere, noe som reduserer sannsynligheten for mange leverandører. Det ble her tatt hensyn til muligheten til å drive økonomisk bærekraftig. Å ha svært små kontrakter innebærer en økonomisk risiko, noe som kan redusere antall leverandører som forblir i markedet på sikt. Videre tok man hensyn til hvordan antall kontrakter og størrelse på kontraktene påvirker kvalitet og transaksjonskostnader.

Noen steder ble det brukt *parallele rammeavtaler*, noe som gir lavere terskel for mindre leverandører til å delta, og høyere sannsynlighet for å få flere leverandører. Denne kontraktsformen garanterer likevel ikke mindre og flere leverandører. Her vurderte NAV at de var bundet av regelverket for offentlige anskaffelser (se nedenfor).

Det var én utlysning (for hvert av de to tiltakene) for en *bred målgruppe*, noe som kan hindre små, nisjepregede leverandører i å delta i konkurransen. Hensynet til forenkling var sentralt i dette valget. Det ble imidlertid også planlagt (og er nå delvis gjennomført) egne anskaffelser av tiltak for særskilte grupper, som for personer med psykiske lidelser, innsatte, innvandrere osv.

Enkelte kjennetegn ved en anskaffelse kan gi høy grad av risiko for leverandørene, noe som kan påvirke hvor mange som ønsker å delta i konkurransen, samt lønnsomheten og tilstedeværelsen i markedet på sikt. Én viktig faktor er at NAV i kontraktene *ikke garanterer hvilket volum* de kommer til å kjøpe, for ikke å måtte betale for tiltaksplasser som ikke blir brukt. I dette tilfellet gjorde NAV likevel et nøye anslag på forventet volum, og har understreket at de vil bestrebe seg på å oppfylle dette volumet. En annen faktor som påvirker risikoen er *varighet av kontraktene*. Det ble valgt fireårige kontrakter som er maksimal varighet for rammeavtaler i offentlige anskaffelser, dersom man ikke bruker unntaksbestemmelsene i regelverket. En rekke andre hensyn ble vurdert i denne beslutningen.

#### *Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til kvalitet?*

Også målet om kvalitet ble ansett som svært viktig, og det var mange elementer i anskaffelsen som ble vurdert og valgt med det formål å sikre god kvalitet i tiltakene. Noen av dem var følgende.

Det var en *dialog i forkant av konkurransen*, der leverandørorganisasjonene og andre kunne gi innspill på utformingen av konkurransen. Dette kan øke kvaliteten i beskrivelsen av tjenesten, i og med at leverandørene sitter med mye erfaring/kunnskap.

Det ble valgt en *anskaffelsesprosedyre* uten prekvalifisering eller forhåndsgodkjenning av leverandører på grunnlag av kvalitet eller kompetanse, og det ble heller ikke satt minstekrav til erfaring/kvalitet i *kvalifikasjonskravene*. Dette innebærer en risiko for at leverandører med dårlig kvalitet kan vinne konkurransen (dersom alle konkurrentene har relativt dårlig kvalitet). Imidlertid veide hensynet til å åpne for nye leverandører tungt. Prosedyren som ble valgt

innebar på den andre siden forhandlinger, som oppfattes som et godt virkemiddel for å bidra til bedre kvalitet.

*Inndeling i tjenesteområder* ble som nevnt vurdert nøye med hensyn til å gi mangfold, men også kvalitetshensynet spilte inn: Færre og større kontrakter gir større mulighet for å bygge opp et kompetansemiljø. Man ville på den annen side ta hensyn til reisevei for brukerne, noe som også kan anses som et kvalitetskriterium. Dette hensynet tilsier flere mindre kontrakter/leveringssteder.

Det ble som nevnt stilt *absolutte krav til kompetanse* hos utførende personell. Kravene ble satt relativt høye av hensyn til kvalitet, men ikke for høye, slik at de ville ekskludere leverandører med høy kvalitet, men mindre formell kompetanse. Noen stiller spørsmål om kravene var høye nok. En ulempe med denne løsningen er at kompetanse ikke kan inngå i tildelingskriteriene. Dette ble ikke vurdert som mulig, i og med at man ikke kunne kreve at leverandørene leverte CV-er for det aktuelle personalet lenge før de eventuelt hadde fått kontrakt.

*Beskrivelsen av innholdet* i tjenesten var tydelig, med vekt på målsettingen med tiltaket og individuell tilpasning. Dette bidrar til god kvalitet. På den annen side kan beskrivelsen virke rigid, og dermed hindre innovasjon/utvikling og individuell tilpasning. Det ble på den annen side valgt å ikke beskrive hvilke arbeidsprosesser som skal benyttes, noe som åpner for konkurranse om beste løsning og kan bidra til utvikling.

I *tildelingskriteriene* ble kvalitet vektet høyere enn pris. Det er et spørsmål om kvalitet burde vektes enda høyere for å redusere risikoen for prisdumping og lav kvalitet. Her måtte man imidlertid også ta hensyn til kostnader for NAV. Det er dessuten et mer generelt problem at det er lettere å rangere tilbud etter pris enn etter kvalitet. Tildelingskriteriene inneholdt en relativt klar/tydelig vektning av sentrale kvalitetskriterier som synes godt fundert. Kompetanse var som nevnt ikke en del av tildelingskriteriene, noe som er utfordrende når man ønsker å veie kvalitet tungt. Dette var av hensyn til at man ikke kunne kreve at tilbyderne hadde personale på plass før de visste at de hadde fått oppdraget.

Det ble satt *resultatmål* som gir fokus på målet med tiltakene. Gitt at man ikke benytter en resultatbasert betalingsmodell er dette et godt verktøy i NAVs oppfølging av leverandørene. På den annen side er det ikke spesifisert noen klare sanksjoner knyttet til lav måloppnåelse. *Rapporteringskravene* for tiltakene er omfattende, og det er krav til brukerundersøkelser. Det er imidlertid ikke noe krav til ekstern måling/evaluering.

*Varighet av kontraktene* er et viktig element i anskaffelsen – også når det gjelder kvalitet. Kontraktene har lenger varighet enn det som ofte er brukt, noe som gir leverandørene et insentiv til å investere i kvalitet og kompetanse. Det gir på den annen side mindre mulighet for NAV til å "kaste ut" dårlige leverandører, og mindre insentiver til å levere god kvalitet på kort sikt.

For oppfølgingstiltaket valgte man en *betalingsmodell* med timefakturering, for avklaringstiltaket en fast sats per måned. Begge modellene gir svake insentiver til måloppnåelse, men på den annen side liten risiko for at leverandøren bare

"går etter" målbare resultater (suboptimalisering). NAV bygde her på gode erfaringer fra andre tiltak.

### *Fløteskumming og parkering*

Såkalt fløteskumming og parkering er to typer utfordringer ved anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. "Fløteskumming" innebærer at leverandører velger deltakere som ser ut til å være lettest å få i arbeid. "Parkering" innebærer at leverandører gir deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet et dårlig tilbud fordi de anser at det vil innebære sløsing å bruke ressursene på disse deltakerne. Flere trekk ved utformingen av anskaffelsene reduserer risikoen for fløteskumming og parkering.

Det er NAV som beslutter hvem som skal delta i tiltakene, noe som reduserer risikoen for fløteskumming. Leverandør kan likevel gå i dialog om deltakelse, noe som anses som nødvendig av hensyn til en viss grad av forutsigbarhet for leverandørene. Betalingsmodellene (timebetalt for oppfølging og fast sats for avklaring) reduserer faren både for fløteskumming og parkering.

En tydelig beskrivelse av innholdet i tjenestene reduserer risikoen for parkering, sammen med rapporteringskrav med hyppig rapportering på aktiviteter. Dette er imidlertid avhengig av tett oppfølging fra NAVs side. Det gir dessuten betydelige transaksjonskostnader.

### *Kostnadsnivå/pris*

Hvilke sider ved selve anskaffelsesopplegget kan (isolert sett) bidra til høyere eller lavere pris på tiltakene?

De ulike faktorene som skulle bidra til mangfold av leverandører gir mer konkurranse enn man ellers ville fått, også om pris. Videre kan gjennomføring av forhandlinger "intensifisere" konkurransen. På den annen side ble pris vektet lavere enn kvalitet i tildelingskriteriene – noe som isolert sett gir høyere pris.

Inndelingen i tjenesteområder, det vil si størrelsen på kontraktene, har betydning. Det er brukt større kontrakter enn tidligere, noe som antas å gi billigere tjenester.

Flere sider ved kontraktene innebærer en risiko for leverandørene, noe som kan føre til at de priser tjenestene høyere enn de ville gjort uten denne risikoen. Blant annet gir ikke NAV noen garanti for volum de kommer til å kjøpe. Dette kan gi høyere pris, på den annen side vil ikke NAV måtte betale for plasser de ikke bruker. Relativt langvarige kontrakter reduserer risikoen for leverandørene. Risikoen er likevel høyere enn for de tidligere forhåndsgodkjente leverandørene.

Betalingsmodellen for oppfølgingstiltaket representerer en type kostnadsdekningsmodell, som kan gi insentiver til å bruke mer tid enn nødvendig, og dermed bidrar til høyere pris per deltaker.

### *Transaksjonskostnader*

Det er alltid transaksjonskostnader knyttet til å kjøpe en tjeneste eksternt framfor å produsere den selv. I dette tilfellet åpnet anskaffelsesprosedyren for

mange tilbud, og ga en ressurskrevende prosess. Oppdelingen i tjenesteområder bidro til mange separate konkurranser, og høy samlet ressursbruk. På den annen side lå det en effektivisering i at man brukte likelydende kravspesifikasjoner i alle fylker. Relativ lang varighet av kontraktene gir lavere transaksjonskostnader fordi man ikke gjennomfører anskaffelsen så ofte.

Anskaffelsen har gitt relativt mange kontrakter å følge opp, men likevel færre leverandører å følge opp enn tidligere. Relativt omfattende rapporteringskrav krever en del ressurser til oppfølging. Betalingsmodellen for oppfølgingstiltaket, med timefakturering, gir relativt høye administrative kostnader, mens betalingsmodellen for avklaringstiltaket gir lavere.

### *Kritiske merknader*

Vi ser i utgangspunktet kun et par forhold vi vil stille spørsmålstegn ved, og som ble påpekt av flere av informantene som potensielt kritiske for resultatet av reformen.

For det første blir konsekvensene for leverandører som leverer dårlig kvalitet oppfattet som lite konkrete, og i fylkene er de innkjøpsansvarlige usikre på hva som skal til for eventuelt å si opp en kontrakt. Kvaliteten i tiltakene vil være avhengig av hvordan oppfølgingen av leverandørene fungerer i praksis. Dette vil vi se nærmere på i del 2 av evalueringen.

For det andre har NAV vurdert at de har vært bundet av regelverket for offentlige anskaffelser, idet det ikke er anledning til å fordele kontraktene mellom flere leverandører, for eksempel ved hjelp av en fordelingsnøkkel i parallelle rammeavtaler. Det kan gjøres unntak fra regelverket i områder hvor det er viktig å opprettholde leverandørmarkedet, men direktoratet vurderte at dette ikke var mulig i de aktuelle konkurransene. I del 2 av evalueringen vil vi se nærmere på konsekvensene for mangfoldet i leverandørmarkedet.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

NAV forvalter et vidt spekter av ulike arbeidsrettede tiltak. Tiltaksstrukturen har blitt oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det har vært delvis overlappende ordninger. Blant annet har det fram til nå vært to ulike avklaringstiltak og to ulike oppfølgingstiltak, med ulik anskaffelsesform og regelverk, men som var relativt like i innhold. Ett av avklaringstiltakene og ett av oppfølgingstiltakene (Arbeid med bistand) ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor, og forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne.

Regjeringen har ønsket en forenkling av tiltaksstrukturen. Som del av forenklingen ble de to avklaringstiltakene og de to oppfølgingstiltakene slått sammen til to tiltak og er nå anskaffet ved anbudskonkurranse. Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv ble endret høsten 2014. Anskaffelsesprosessene for de nye tiltakene ble gjennomført i fylkene gjennom 2015, og i det siste fylket var anskaffelsen gjennomført høsten 2016.

Reformen innebærer altså to endringer: At de fire tiltakene ble slått sammen til to, og at avklarings- og oppfølgingstiltak ikke lenger blir kjøpt av forhåndsgodkjente tiltaksleverandører, men kun ved anbudskonkurranser. I høringsnotatet for forskriftsendringen ble det understreket at kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester må skje i tråd med de regler som gjelder for offentlige anskaffelser. Målene med endringene ble beskrevet slik:

- En forenkling av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene
- Økt mangfold av leverandører og dermed større valgfrihet for brukerne
- Økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet som en følge av flere leverandører og konkurranse

I høringsnotatet ble det lagt vekt på at det er den individuelle vurderingen av brukernes behov, og ikke hvilken ytelse de har, som skal bestemme hvilket tilbud man får. Man ønsket altså ikke ulike tiltak rettet mot ulike grupper. Videre skal gjennomføringen av tiltakene tilpasses den enkelte deltakers behov innenfor de rammene som er fastsatt.

Når det gjelder bruk av anbudskonkurranse, blir det vist til undersøkelser som tyder på at konkurranse om å levere tiltak til NAV kan skape større vilje til innovasjon og utvikling av tjenestene, bidra til gode bestillinger fra NAV og gjøre tiltakene mer fleksible (Fossestøl m.fl. 2012; Econ 2010). Litteraturen om anbudskonkurranser i anskaffelse av offentlige tjenester understreker at det er et potensial for positiv utvikling i kvalitet, men at dette gjelder under visse betingelser.

Det er vanlig å argumentere for at konkurranse bidrar til en bedre kombinasjon av pris og kvalitet, men det innvendes ofte at en eventuell kostnadsreduksjon går på bekostning av kvalitet. En grunn er at det er betydelige problemer med å definere og måle kvalitet innenfor velferdstjenester, og å utforme kontrakter som

ivaretar dette hensynet. Det kan dessuten være høye transaksjonskostnader involvert, og det er en risiko for "fløteskumming" og "parkering". Gjennom utformingen av kontraktene og gjennomføringen av konkurransen kan man redusere risikoen for uheldige konsekvenser. Vi har undersøkt hvordan NAV har utformet anskaffelsene.

Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for denne evalueringen, som gjennomføres i to faser. Dette er første delrapport.

## 1.2 Problemstillinger

Evalueringen tar utgangspunkt i målene med forskriftsendringen. Vi skal undersøke om anskaffelsen av de nye oppfølgings- og avklarings tiltakene bidrar til:

- Økt mangfold av leverandører
- Et bedre og mer variert tilbud til brukerne
- Forenkling av tiltakssystemet

Undersøkelsen skal gjennomføres i to faser, der ulike delspørsmål belyses:

### Fase 1: Planleggings- og iverksettingsfasen

I denne første fasen har vi vurdert hvorvidt Arbeids- og velferdsetatens *planer og opplegg for anskaffelsen har ivaretatt* formålet med reformen.

- Hvordan er anskaffelsesopplegget innrettet for å få et mangfold av leverandører?
- Hvordan er anskaffelsesopplegget innrettet for å få et bedre og mer variert tilbud til brukerne? Hvordan er kvalitet ivaretatt i anskaffelsen?
- Hvordan innarbeider NAV målet om forenkling av strukturen i tjenestene i anskaffelsesopplegget?
- Hvordan har NAV håndtert ulike andre hensyn og utfordringer i plan- og iverksettingsfasen?

I begrepene "planer og opplegg for anskaffelsen" har vi inkludert valg av anskaffelsesprosedyre og inndeling av kontraktene, utformingen av konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen, herunder valg av tildelingskriterier, kontraktsbetingelser, kommunikasjon/informasjon til aktuelle leverandører, og eventuelle andre aktive tiltak overfor markedet. Vi har også inkludert de prosessene og avveiningene som ledet til utformingen av opplegget.

Målene med reformen er i liten grad konkretisert i politikkdokumenter. Når det gjelder *mangfold* framgår det av høringsnotatet at det er et selvstendig mål å ha *mange* leverandører i markedet, og å ha *ulike typer* leverandører representert. Ved henvisning til et tiltak vil det likevel ikke være slik at NAV-kontoret (-veileder) eller bruker selv kan velge blant ulike leverandører. Vi har derfor tatt utgangspunkt i et eventuelt mangfold vil komme til uttrykk i hvor mange/hvilke typer leverandører som deltar i konkurransen om hver enkelt kontrakt, og hvor

mange/hvilke typer leverandører som vinner kontrakter. Dessuten er det et spørsmål om antall/typer leverandører som vil forbli i markedet og levere tilbud i framtidige konkurranser.

Vi tolker målet om et *mer variert tilbud til brukerne* som synonymt med individuell tilrettelegging (og som en del av kvalitetsbegrepet), idet det ikke har vært aktuelt med valgfrihet for brukerne. I fase 1 i evalueringen skal vi ikke vurdere om reformen som sådan har gitt bedre kvalitet i tiltakene, men hvorvidt utformingen av konkurransen og anskaffelsen er egnet til å bidra i den retningen.

I målet *forenkling av tiltakssystemet* inkluderer vi forenkling for NAV – både NAV-veilederne og innkjøpsfunksjonen, brukerne og leverandørene.

## **Fase 2: Gjennomførings- og resultatfasen**

I den andre fasen skal vi vurdere om endringene faktisk har oppfylt formålet. Siden anskaffelsesprosessene var kommet såpass langt da vi gjennomførte datainnsamlingen i fase 1, berører vi enkelte av disse spørsmålene i denne rapporten, men uten å gå i dybden.

- Har iverksettingen av nytt avklarings- og oppfølgingstiltak ført til et økt mangfold av leverandører?
- Har iverksettingen av nytt avklarings- og oppfølgingstiltak ført til et bedre og mer variert tilbud til brukerne?
- Har iverksettingen av nytt avklarings- og oppfølgingstiltak bidratt til et enklere, mer oversiktlig og effektivt tiltakssystem for brukere, leverandører og NAV-ansatte?
- Hvordan har overgangsordningen fungert for leverandører og brukere?
- Hvordan har NAV håndtert ulike andre hensyn og utfordringer i gjennomføringsfasen?

## **1.3 Forskriftsendringen – fra fire til to tiltak**

De to tidligere avklaringstiltakene og de to tidligere oppfølgingstiltakene ble tidligere beskrevet ganske likt i *Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v.*

### **Oppfølgingstiltak**

Oppfølgingstiltak inkluderte tidligere de to tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging. Endringene i forskriften er gjennomført ved at kapittel 6 (Arbeid med bistand) er opphevet, og kapittel 5 (Oppfølging) er justert. Beskrivelsen av *innholdet* i de to tidligere tiltakene var relativt lik.

Tiltaket skal omfatte bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde arbeid. Bistanden kan bestå av kartlegging, veiledning og råd både til tiltaksdeltaker og eventuell arbeidsgiver, oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, bistand til å søke arbeid, samt bistand til tilpasning og tilrettelegging av arbeid/arbeidssituasjon.

*Målgruppene* var tidligere beskrevet forskjellig i de to tiltakene:



- "Arbeid med bistand retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid." Dette innebar at tiltaket bare kunne benyttes for personer med nedsatt arbeidsevne (oppfølgingsbehov spesielt tilrettelagt innsats)
- "Oppfølging kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby." Dette innebar at tiltaket kunne tilbys alle brukere etter en individuell vurdering av behov.

I det nye oppfølgingstiltaket er formuleringen for det tidligere oppfølgingstiltaket beholdt.

*Varigheten* av tiltaket ble beskrevet ulikt i de to tidligere tiltakene, ved at det for Arbeid med bistand het at "Maksimal varighet er tre år" (med mulighet for forlengelse i inntil 6 måneder i gitte situasjoner). For Oppfølging het det at tiltaket kunne ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kunne forlenges med ytterligere seks måneder, og "ved særlige behov i inntil tre år". Maksimal varighet var med andre ord lik. I det nye tiltaket tas det utgangspunkt i seks måneder, mulighet for forlengelse i seks måneder, og for personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges "slik at samlet varighet kan være inntil tre år". Både tidligere og i det nye tiltaket blir det understreket at varigheten skal tilpasses deltakernes individuelle behov.

### **Avklaringstiltak**

Når det gjelder *innholdet* innebærer det nye avklaringstiltaket bare noen mindre språklige justeringer, og lyder i dag:

*Avklaring omfatter kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme i eller beholde arbeid. Avklaringen skal være individuelt tilpasset og kan inneholde veiledning knyttet til den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Utprøving av arbeidsevne kan også inngå i kartleggingen når dette anses nødvendig og hensiktsmessig.*

I beskrivelsen av *målgruppa* heter det at avklaring kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Følgende formulering er fjernet fra forskriften:

*Avklaring i skjermet virksomhet kan bare tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.*

For øvrig er det kun anskaffelsesformen som er endret. Tiltaket kan vare i fire uker, med mulighet til forlengelse i inntil åtte uker.

### **NAVs bruk av anbudskonkurranser**

NAV kjøper tiltak både ved forhåndsgodkjente leverandører (såkalt skjermet sektor) og ved anbudskonkurranse.

For tiltak som kjøpes fra forhåndsgodkjente leverandører stilles det krav om at de skal ha kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap, de skal ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som primær virksomhet, og overskuddet skal tilbakeføres til virksomheten. Det kan altså ikke betales ut utbytte, og virksomhetene har ikke anledning til å eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Leverandørene som er godkjente tildeles oppdrag uten noen formell konkurranse.

Arbeid med bistand har vært det største tiltaket for de skjermede virksomhetene, etter varig tilrettelagt arbeid (i antall tiltaksplasser). I 2015 hadde Arbeid med bistand over 8000 deltakere i gjennomsnitt. Avklaring i skjermet sektor hadde i overkant av 2000 deltakere. I de konkurranseutsatte tiltakene har det vært rundt 3000 deltakere i "Oppfølging" og rundt 1000 i Avklaring.

For Arbeid med bistand var det et krav at leverandøren skulle være forhåndsgodkjent ("skjermet"), og det het i forskriften at tiltaksarrangør mottar tilskudd til dekning av tilretteleggerens lønnsutgifter og driftsutgifter knyttet til tjenesten. Tilskuddet ble gitt etter en fast sats. For Avklaring inneholdt forskriften egne krav til tiltaksarrangør i skjermet virksomhet, og det het om "Tilskudd til tiltaksarrangør" :

*Det gis driftstilskudd per godkjent tiltaksplass i skjermede virksomheter. Tiltaksplasser utenfor skjermede virksomheter anskaffes etter regler fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.*

I og med endringen i forskriften, heter det nå både om Oppfølging og Avklaring at tiltakene "anskaffes etter regelverk fastsatt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser."

## 1.4 Datakilder og analyse i fase 1

I fase 1 har vi gjennomført en litteraturstudie, en dokumentstudie og intervjuer/fokusgrupper.

Vi gjennomførte datainnsamlingen i løpet av den perioden fylkene gjennomførte anskaffelsene. Alle anskaffelsene av de "vanlige" oppfølgings- og avklarings tiltakene var gjennomført innen denne rapporten ble skrevet. Det er nå gjennomført eller planlagt flere anskaffelser av tiltak for spesifikke målgrupper, som personer med psykiske lidelser, døve og hørselshemmede, blinde og svaksynte mv. Vi har i denne omgang ikke inkludert disse anskaffelsene i datamaterialet, men vil oppsummere alle anskaffelsene i fase 2 av evalueringen.

### Litteraturstudie

Litteraturstudien skal sørge for at både teoretiske betraktninger og eksisterende empiriske erfaringer blir benyttet i våre vurderinger av opplegget for anskaffelsene. Litteraturstudien har bidratt til å identifisere hva slags informasjon vi skulle innhente i datainnsamlingen. Videre har konklusjonene i

litteraturen være et bakteppe for hvordan vi har vurdert hensiktsmessigheten av de valgene som er gjort i anskaffelsen av avklarings- og oppfølgingstiltak.

På bakgrunn av tidligere erfaringer med litteraturstudier, har vi ikke basert oss på søk i forskningsdatabaser. Vi brukte i stedet en "snøballmetode" ved å identifisere noen relevante studier ved hjelp av omtale i EU (2011). Vi brukte videre Google Scholar for å identifisere nyere studier som har referert til de identifiserte studiene. De aller fleste studier har en gjennomgang av tidligere forskning. Vi brukte slike gjennomganger til å sjekke at vi hadde fått med oss alle relevante studier.

## Dokumentstudie

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi fått tilgang til en stor mengde dokumentasjon fra planleggingen av anskaffelsene, og vi har sett på offentlig tilgjengelig materiell:

- Høringsnotat fra Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med forskriftsendringen, høringsuttalelser, og innspill fra ulike aktører på veiledende kunngjøring på Doffin<sup>1</sup>.
- Interne dokumenter som NAVs strategi for anskaffelsen, planer for anskaffelsesprosessene, dokumentasjon fra arbeidet internt i Arbeids- og velferdsdirektoratet og kommunikasjon med NAV fylkeskontorene. Videre opplegg og presentasjoner til bruk i samlinger med fylkeskontorene.
- Kommunikasjon med eksterne, særlig de tre største organisasjonene for eksisterende leverandører av arbeidsrettede tiltak: Arbeid & inkludering i (tidligere Attføringsbedriftene), ASVL (Arbeidsgiverforening for vekst- og attføringsbedrifter), samt arbeidsgiverorganisasjonen Virke.
- Utlysningene, kravspesifikasjonene og kontraktene som er brukt i anskaffelsesprosessen.

Vi har gått gjennom dokumentasjonen og systematisert informasjonen etter problemstillingene og de ulike elementene i utformingen av anskaffelsene. I tillegg til å utgjøre et selvstendig datagrunnlag, har informasjon fra dokumentene synliggjort spørsmål som det var behov for å få utdypet i fokusgruppene og intervjuene.

## Fokusgrupper om planer/opplegg for anskaffelsen

### *Fokusgruppe i Arbeids- og velferdsdirektoratet*

I etterkant av dokumentanalysen (januar 2016) gjennomførte vi en fokusgruppe i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Til sammen fem personer som hadde jobbet med planleggingen og utformingen av anskaffelsesopplegget deltok, noen med fagkompetanse (på arbeidsrettede tiltak), noen med innkjøpsfaglig/juridisk kompetanse.

---

<sup>1</sup> Database for offentlige innkjøp

Formålet var å få en forståelse av hvordan direktoratet hadde arbeidet med anskaffelsesopplegget: Hvilke avveininger hadde de gjort underveis, hvilke diskusjoner oppsto? Hvilke utfordringer har de sett og hvilke hensyn ble tatt? Vi spurte også hvilket handlingsrom de hadde hatt i utformingen av anskaffelsen, og hvordan de vurderte at de kunne utforme anskaffelsen for å nå målene om kvalitet og mangfold av leverandører. Hvordan ivaretok de hensynet til forenkling i planene og valget av opplegg for anskaffelsene? Vi diskuterte også andre funn og spørsmål vi hadde fra dokumentstudien.

For hvert av elementene i anskaffelsen spurte vi hvorfor de hadde valgt som de gjorde, om dette var annerledes enn ved andre anskaffelsesprosesser, hvilke fordeler og ulemper de så ved de valgene som var tatt, og hvorvidt de hadde vurdert alternativer.

### *Fokusgrupper NAV fylker*

Vi gjennomførte to fokusgrupper med deltakelse av ansatte i NAV fylkene som har hatt ansvar for anskaffelse, i mars og august 2016. Det deltok representanter for fem fylker i den første, og seks i den andre.

Disse intervjuene ble gjennomført etter noenlunde samme mal som fokusgruppen i direktoratet – men sett fra fylkenes perspektiv. Vi spurte om hvordan de hadde organisert planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsesprosessene, og hvordan de vurderte informasjonen og bistanden fra direktoratet. For hvert element i anskaffelsene ba vi dem diskutere hvorvidt det aktuelle valget var hensiktsmessig når det gjelder å oppnå målene for reformen, fordeler og ulemper, og om de ville foretrukket en annen løsning.

### **Telefonintervjuer med leverandører**

Vi har gjennomført telefonintervjuer med 19 tiltaksarrangører. Disse ble rekruttert etter innspill fra NAV fylkene, hvor vi ba om å få kontaktinformasjon til noen leverandører som har fått avtale, noen som deltok i konkurransen, men ikke fikk avtale, samt noen som ikke deltok i konkurransen, som de hadde forventet ville delta.

Blant de vi intervjuet var det 15 som deltok i konkurranse om å levere et av de to tiltakene, og fire som *ikke* deltok. Blant leverandørene som deltok i konkurransen var det to som konkurrerte om avklaringstiltaket, fem oppfølgingstiltaket, og åtte begge. De som hadde deltatt i konkurranse om begge tiltakene hadde likevel mest erfaring med oppfølgingstiltaket.

Åtte av de vi intervjuet har fått avtale med NAV om å levere tiltak, mens sju ikke fikk kontrakt. Et flertall av de som deltok oppgir at de har vært leverandører av de tidligere avklarings- og oppfølgingstiltakene. Det var 12 av de vi intervjuet som var leverandører i skjermet sektor, det vil si forhåndsgodkjente, fem var kommersielle aktører.

Alle ble spurt om de mener at anskaffelsesprosessene og utformingen av avtalene er egnet til å nå målet med tiltakene, eventuelt hvorfor ikke. Mange av de samme spørsmålene om anskaffelsen som vi stilte i fokusgruppene, ble også stilt til leverandørene, men sett fra deres ståsted. I tillegg kartla vi hvilke avveininger de gjorde når det gjelder hvorvidt de skulle delta i konkurransen.

Leverandørene som deltok i konkurransen ble stilt spørsmål om hvordan de opplevde forhandlingene og vurderingen av tilbudene, og de som ikke leverte tilbud, fikk spørsmål om hva som var bakgrunnen for dette.

## Analyse

I denne fasen av evalueringen har vi altså vurdert hvordan anskaffelsene er innrettet med tanke på å skaffe et mangfold av leverandører, for å få et bedre og mer variert tilbud til brukerne og en mer oversiktlig tiltaksstruktur, samt hvilke valg som er gjort med hensyn til å takle ulike utfordringer knyttet til slike anskaffelser.

Vi har delt anskaffelsene inn i enkelte elementer og benyttet det samlede datamaterialet og kunnskap fra litteraturen for å undersøke hvilke vurderinger som er gjort i NAV, hva som er bakgrunnen for de valgene de har tatt, og hvor hensiktsmessige disse synes for å oppnå målene med reformen. Kapittel 3-7 er disponert etter disse elementene. I kapittel 8 oppsummerer og drøfter vi hvordan de ulike elementene bidrar innenfor hvert av målene for reformen, samt hvordan de påvirker risikoen for uheldige konsekvenser.

Disse elementene er:

- Dialog med markedet
- Valg av anskaffelsesprosedyre
- Avgrensning/oppdeling av konkurransene/kontraktene
- Kvalifikasjonskrav og absolutte krav til leveransen
- Konkurransedyrskrav
- Definisjon av målgrupper for tiltakene
- Beskrivelsene av innholdet i tiltakene
- Krav til måloppnåelse
- Kvalitetskriteriene, herunder vektning av pris versus kvalitet og definisjon av kvalitet
- Vurdering av tilbudene, herunder gjennomføring av forhandlinger
- Kjennetegn ved kontraktene, som varighet, spesifisering av volum, betalingsmodeller
- Systemer for rapportering og oppfølging av kvalitet

## 2 Bruk av anbudskonkurranse i offentlige anskaffelser

Vi har gjennomført en litteraturstudie for å belyse virkninger av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester. Studien viser at det finnes relativt få effektstudier, og at virkningene av ulik utforming av konkurransene og kontraktene er svakt belyst. Vi har derfor også trukket fram forskningsresultater fra andre tjenesteområder samt teoretiske studier.

### 2.1 Innledning

Hovedformålet med konkurranseutsetting er vanligvis å bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon – det vil si en bedre kombinasjon av pris og kvalitet. Det er vanlig å argumentere for at konkurranse bidrar til innovasjon, læring og effektivitet, men ofte innvendes det at konkurranseutsetting ikke gir slike positive virkninger og at en eventuell kostnadsreduksjon ofte går på bekostning av kvalitet.

Holdningene til konkurranseutsetting er gjerne avhengig av hva slags varer og tjenester som skal leveres. I Norge aksepterer de fleste at stat og kommune kjøper en rekke varer og tjenester i markedet istedenfor å produsere det selv. For eksempel bygger offentlig sektor sjelden bygninger og anlegg. Ofte konkurranseutsettes også drift og vedlikehold av bygg, veier og andre anlegg og tekniske tjenester. Tilsvarende gjelder også på IKT-området. Men det er mange som er skeptiske til konkurranseutsetting av f.eks. utdanning og helse- og omsorgstjenester.

Nyansene i synet på konkurranseutsetting kan delvis underbygges av faglige argumenter; virkningene av konkurranseutsetting vil variere med hva som skal leveres, forutsetningene for at offentlig sektor selv skal kunne bli en effektiv leverandør og hvordan konkurransen gjennomføres.

Et sentralt begrep i økonomisk teori om transaksjoner er begrepet ufullstendige kontrakter. Teorien bygger på en forutsetning om at det normalt ikke er mulig å beskrive helt perfekt og entydig hva som skal leveres. Jo mer ufullstendige kontraktene er, desto mindre (om noe) er det å vinne på konkurranseutsetting. Det er ofte vanskelig å spesifisere fullstendige kvalitetsnormer for offentlige tjenester til individer ("brukere"). Problemet med å spesifisere og måle kvalitet fremmes ofte som et hovedargument mot å konkurranseutsette offentlige individrettede velferdstjenester.<sup>2</sup>

Ett argument som ofte brukes for konkurranseutsetting er at dette åpner for flere aktører på et tjenesteområde, at disse gjerne vil velge ulike løsninger, noe som gir innovasjon og læring.

---

<sup>2</sup> Jf. f.eks. Støstad (2004)

## 2.2 Særlige utfordringer ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester

### Ufullstendige kontrakter – problemer med å definere kvalitet

Dette er et hovedproblem ved konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. Vanligvis er målet ganske enkelt å definere kvalitativt: Deltakerne skal over i arbeid. I tillegg kan enkelte tiltak ha mål knyttet til personlig utvikling og trivsel (f.eks. i varig tilrettelagte tiltak) eller helse.

Selv om arbeid er målet, er definisjon og måling av kvalitet vanskelig. For det første er det forskjell på ulike jobber (fast/midlertidig, full/deltid, grad av tilpasning til arbeidstakerens kvalifikasjoner, mv.). Videre er utviklingen på lengre sikt viktigere enn kortsiktig effekt.

Kvalitet bør fange opp leverandørens/tiltakets bidrag til at deltakerne kom i arbeid. Ettersom deltakerne har ulik "avstand til arbeidsmarkedet", bør måling av resultater ta hensyn til deltakernes utgangssituasjon.

I stedet for å måle kvalitet ved resultater, kan man studere hva som faktisk leveres, dvs. tjenesten i seg selv. En detaljert spesifisering av utformingen kan imidlertid hindre innovasjon og kan kreve mye dokumentasjon i forbindelse med tilsyn. I tillegg kommer at tilbudet til den enkelte deltaker bør tilpasses vedkommendes behov. Dette gjør det enda mer krevende å beskrive tjenestene.

I ECON (2010) konkluderes det med at NAV ofte fant det vanskelig å formulere kvalitetskravene slik at de skilte godt nok mellom leverandørene. Enkelte av fylkeskontorene sa at de visste at enkelte leverandører var systematisk bedre enn andre, men de klarte ikke å formulere kravene slik at de i anbudsprosessen eller i kontrollen med gjennomføringen klarte å stoppe eller forbedre leverandørene med dårlig kvalitet.

I konkurranse om offentlige oppdrag blir det satt opp kriterier for evalueringen av tilbudene og valg av leverandør(-er). Det er vanlig å benytte kompetanse til de som skal utføre tjenesten, kvalitet i gjennomføringen, og pris. Både hva man legger i hver av disse og vektingen mellom dem er viktig for hvilke konsekvenser konkurransen får.

### Fløteskumming og parkering

Selv om det vanligvis er store individuelle forskjeller i sjansen for å komme i arbeid, er det vanlig å måle måloppnåelse (og eventuelt også lage bonussystemer for leverandørene) basert på andel av deltakerne som går fra tiltak over til arbeid (og eventuelt andre utfall som regnes innenfor målet). Hvis leverandørene selv kan påvirke hvilke deltakere de får, vil en resultatbasert betalingsform kunne lede til såkalt "fløteskumming", dvs. at leverandørene plukker deltakere som ser ut til å være lettest å få i arbeid. Blant annet for å unngå slik atferd, er det vanlig at leverandørene ikke kan sette sammen sin egen deltakergruppe. I stedet blir ofte deltakerne fordelt av oppdragsgiver.

Selv uten fløteskumming, kan en resultatbasert finansieringsmodell gi visse negative utslag, særlig knyttet til såkalt "parkering" av deltakere. Med dette

menes at leverandørene tilpasser ressursbruken slik at de maksimerer forventet overgang til arbeid for deltakergruppen som helhet. Deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet kan da få et dårlig tilbud fordi leverandøren anser at det vil innebære sløsing å bruke ressursene på disse deltakerne.

Det finnes flere metoder for å redusere problemet med ”parkering”:

- Kjøper kan stille krav som forhindrer parkering i form av minstekrav til tjenesten til hver enkelt deltaker
- Det kan lages finansielle insentivordninger for særlig oppfølging av deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet
- Det kan lages separate programmer for deltakere som står langt fra arbeidsmarkedet

### **Transaksjonskostnader og optimale kontrakter**

I forbindelse med konkurranseutsetting av velferdstjenester oppstår flere typer transaksjonskostnader. For det første er det administrasjonskostnader knyttet til å utlyse konkurransen, utforme tilbud og å vurdere tilbudene og inngå avtaler. Når man kjøper tjenester av eksterne, som ikke har samme mål som kjøper, er det også større behov for kontroll med leveransen, enn om man hadde valgt egenproduksjon.

Det er som nevnt vanskelig å spesifisere den ønskede kvaliteten på leveransen på en etterprøvable måte. Vektlegging av lett målbare kvalitetsindikatorer kan lede til at leverandøren tilpasser seg disse kravene og ikke de overordnede målene for kjøpet.

Det er kontraktsutformingen som er virkemiddelet, men i forskningen er det vanlig å forutsette at det aldri er mulig å lage kontrakter som fullt ut gjenspeiler den ansvarsdelingen som partene faktisk ønsker seg.

Deler av transaksjonskostnadene kan i visse tilfeller reduseres gjennom å inngå færre, større kontrakter med lang varighet, men problemet med svakheter i kontraktene og kontrollkostnadene vil ikke nødvendigvis påvirkes av kontraktens størrelse.

Forskning på konkurranseutsetting av velferdstjenester peker på transaksjonskostnader som en viktig forklaring på at man ikke generelt kan konkludere med at konkurranseutsettingen har gitt bedre eller billigere tjenester (jf. for eksempel litteraturgjennomgangen i NOU 2012:6, kapittel 14).

Forhåndsgodkjenning av leverandører (med tildeling av oppdrag uten konkurranse), som så langt har vært mye brukt i forbindelse med tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, har trolig vesentlig lavere transaksjonskostnader.

## **2.3 Viktige valg ved anskaffelser**

EU-kommisjonen (2011) konkluderer med at det ikke er mulig på forhånd å identifisere den mest effektive innkjøpsstrategien og kontraktsformen ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester. Anbefalingen er derfor å uforme prosessen og



kontraktene slik at man får mulighet til å justere opplegget etter hvert som man har gjort seg erfaringer. Læring og sikring av fleksibilitet er dermed sentrale stikkord for hvordan man kan lykkes med kjøp av slike tjenester. Videre peker de på at man bør utforme en veldefinert kravspesifikasjon med tydelige kontraktvilkår og betalingsbetingelser, inkludert definisjoner av nøkkelbegreper (f.eks. hva som regnes som suksess).

Det er en rekke ulike forhold man må ta stilling til ved utforming av en anskaffelse. Valgene vil ha konsekvenser bl.a. for hvor mange leverandører som vil delta, hvordan kvalitet måles og vektlegges, administrasjonskostnader (både for kjøper og leverandørene), kjøpers valgfrihet i gjennomføringsfasen (herunder tilpasning av tiltak til individuelle behov), kostnadsnivå og forutsigbarhet i utgiftene.

### **Kvalifikasjonskrav og spesifisering av tjenesten**

Selv om man ikke benytter en prosedyre med prekvalifisering, vil det ligge en del minstekrav i utlysningen, som må oppfylles for å komme i betraktning i konkurransen. Hvor strenge/høye disse kravene er kan få konsekvenser for antall tilbydere som deltar i konkurransen, og for mangfoldet av type leverandører. For å skape en reell konkurranse må de ikke være for restriktive. For å sikre en minimumskvalitet for å kunne levere tjenestene, og for å redusere unødig ressursbruk på leverandører som i realiteten er uaktuelle, bør de ikke være for lave.

I tillegg til visse krav til leverandøren som ligger i den anskaffelsesformen som er valgt (lovlig etablert foretak mv) kan kvalifikasjonskravene inkludere en minimumskompetanse, og man kan sette visse minstekrav til innholdet, kapasitet, lokaler mv.

Vi har i avsnitt 2.2 drøftet hvordan man kan definere og måle kvalitet på arbeidsmarkedstiltak. Det finnes sjelden helt gode løsninger på dette problemet. Fordi det er vanskelig å måle kvaliteten, har man gjerne valgt én av to ulike strategier:

- Spesifikasjon av innholdet i tilbudet som deltakerne skal få
- Resultatbasert bonus til leverandørene

Spesifikasjon av tilbudet, for eksempel i form av prosesser som deltakerne skal gjennom og antall timer med innsats fra leverandøren for hver deltaker, skaper lite fleksible tiltak. En god arbeidsmarkedstjeneste kan tenkes framskaffet på flere måter, og stor grad av spesifisering vil slik kunne forhindre innovasjon. I tillegg vil mulighetene for hensiktsmessig individuell tilpasning reduseres, noe som kan bety at detaljerte krav til innhold kan være til hinder for god kvalitet.

Dersom man velger spesifisering av innholdet framfor resultater bør spesifiseringen av tjenesten være tydelig og veldefinert. Det er også viktig for NAV at brukere skal få et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet de bor. Kravspesifikasjonen bør likevel åpne for nytenkning og innovasjon, og bør derfor ikke gå for langt i å begrense mulighetene til å utvikle gode metoder.

## Tildelingskriterier

Det er normalt to hovedkriterier som brukes ved tildeling: Kvalitet og pris.

Hva som er riktig vektlegging av pris er ikke gitt i utgangspunktet. Dette vil man kunne vurdere ettersom man får erfaring – hvilke kriterier er det leverandørene faktisk vinner på, og er NAV fornøyd med kvaliteten i disse? Erfaringer kan bidra til at man justerer vektleggingen i ny utlysning av konkurranse om å levere tjenesten.

EU-kommisjonen mener det er vanlig at man legger for stor vekt på pris ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester. I EU (2011) trekkes det fram flere eksempler hvor de mener at lav pris har fått for stor betydning for tildeling av kontrakt. Det er viktig at prisingen er realistisk, og for sterk priskonkurranse kan resultere i dårlig leveringsdyktighet, forhindre innovasjon, støte bort leverandører med høy kvalitet og bidra til parkering. De anbefaler at man legger stor vekt på kvalitet.

I ECON (2010) pekes det på at NAV ønsket å legge sterk vekt på kvalitet. Flere av informantene mente det var vanskelig å spesifisere kvalitetskravene slik at man klarer å skille mellom leverandørene. Som tidligere nevnt må tjenestene tilpasses individuelt (og til de muligheter som finnes i de enkelte lokale arbeidsmarkeder). Krav til god kvalitet kan derfor ikke klart spesifiseres. Leverandørene klarte vanligvis å formulere tilbudene slik at det nesten ikke var forskjell i (forventet) kvalitet. Vi mener at dette er eksempel på en situasjon hvor evaluering etter at leveransene var påbegynt kunne vært nyttig og hvor dette kunne vært brukt i forbindelse med å vurdere forlengelse av kontrakter (ved å utløse en opsjon).

## Kontraktenes omfang og varighet

Kontraktenes omfang og varighet har konsekvenser bl.a. for hvilke aktører som kan og vil delta og for forutsigbarhet og handlefrihet. Omfang kan spesifiseres både i form av hvilke tjenester leveransen skal dekke og hvor stort tjenestevolum som skal leveres.

Hvis man for eksempel stiller krav om at en leverandør skal kunne gi et godt tilbud til alle typer deltakere, uavhengig av deltakernes behov, ha stor kapasitet (antall plasser), m.v., vil en del mulige leverandører kunne velge å ikke delta.

Hvis man i stedet åpner for avtaler om at enkelte leverandører kun dekker en begrenset del av det tjenestespekteret kjøper har behov for, kan man oppnå både at små, nisjepregede aktører deltar og at leverandørene leverer tilbud kun på de tjenestene der de har komparative fortrinn. Hvis man åpner for nisjeaktører, får kjøper en mer krevende koordineringsoppgave i forbindelse med å utnytte den kapasiteten man har avtalt.

Det kan være et problem for leverandørene dersom de må forplikte seg til å stille med et antall tiltaksplasser, men at det ikke gis noen garantier for hvor mange plasser som vil bli benyttet.

SNF (2008) evaluerte tiltakene Avklaring og Oppfølging som ble kjøpt inn gjennom anbudsprosess som del av Raskere tilbake-satsingen. Da tiltakene var nye, opplevde flere av tiltaksleverandørene at det var mye færre henvisninger til tiltakene enn de hadde sett for seg. Noen av leverandørene måtte stoppe

ansettelsesprosesser, for så å leie inn ansatte ved behov. Dette krevde mer organisering fra tiltaksleverandørs side når det kom oppdrag fra NAV. En leverandør som hadde satt sammen kapasitet ved hjelp av underleverandører, opplevde at en underleverandør trakk seg fordi det var så få henvisninger. Dette gjorde at de ble mindre leveringsdyktige underveis i kontraksperioden.

McConnell S., et.al. (2003) fant at få, men store, kontrakter reduserte kjøpers kostnader, men eksisterende leverandører vil normalt ha et fortrinn i nye konkurranser, og valg av én eller få leverandører i første periode kan dermed gi svak konkurranse i senere runder med konkurranse.

Hvis man velger kontrakter med lang varighet, uten å arrangere noen form for minikonkurranser underveis, binder kjøper seg til masten. Risiko knyttet til svakheter i kravspesifikasjon, utforming av avtale og valg av leverandør blir viktig. Hvis man velger kortere kontrakter, ev. med mulighet for forlengelse, kan man raskere sjalte ut leverandører som leverer dårlig kvalitet.

Uansett klarer man ikke å unngå det grunnleggende dilemmaet; hvis løsningene innebærer lav risiko for kjøper, vil risikoen stort sett veltes over på leverandørene, noe som kan svekke leverandørenes vilje til å investere i tjenesteproduksjonen. Hvis man for eksempel velger en kontraktsform som gjør at leverandører etter relativt kort tid skal evalueres med sikte på mulig forlengelse, vil dette gjøre at leverandørene kan velge å ikke investere i kvalitet og kompetanseoppbygging, eller de kan trekke seg ut av markedet. Slike mekanismer kan gi en negativ seleksjon av leverandører ved at de leverandører som er minst opptatt av å investere i kvalitet og kompetanse blir igjen som tilbydere. Svekkede insentiver til slike investeringer er et av de viktigste anførselene som ble gjort av Attføringsbedriftene til høringsnotatet, idet de la vekt på at tiltakene "fordrer spesialisert kunnskap og langsiktige investeringer i kompetanse".

Konkurranse kan åpne for et større antall aktører enn en ordning med forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. Samtidig kan det være at virksomheter som ikke får levert tjenester til NAV i første omgang svekkes økonomisk og kompetansemessig, og på den måten ikke blir aktuell i neste innkjøpsrunde. NAV får i så fall færre leverandører å velge mellom på sikt.

## **Betalingsmodell**

Betalingsmodellen som blir benyttet har betydning for risikofordeling, transaksjonskostnader og insentiver både til effektivitet og uønsket atferd som fløteskumming. Det er to hovedtyper betalingsmodeller som er benyttet i kjøp av arbeidsmarkedstjenester:

- **Fastpriskontrakter:** Betaling etter en fast sats. Satsen vil normalt være satt ut fra forventede kostnader, men er i prinsippet uavhengig av faktiske kostnader. Slike kontrakter kan ha en fast del (kompensasjon for å holde kapasitet) og en stykkprisdelt (for antall fylte plasser). En fordel med fastpriskontrakter er en viss forutsigbarhet for begge parter, men modellen gir ikke insentiver til høy måloppnåelse.

- Resultatbasert finansiering: Betalingen avhenger av resultat, f.eks. antall deltakere som kommer i jobb. Slike modeller skaper incentiver, men innebærer også risiko for at leverandøren fokuserer på å nå de målbare resultatene (som øker leverandørens inntjening) framfor de reelle målene for tjenestene. Problemer som fløteskumming (hvis leverandøren kan påvirke hvem som får tilbud) og parkering er eksempler på dette. Dette har sammenheng med at det ofte er vanskelig å lage egnede resultatmål.

Hvis kjøper og leverandører har forventninger om at det kommer nye konkurranser med om lag samme innhold som den første, vil dette kunne stimulere til å levere gode resultater selv om kontraktene ikke er resultatbaserte. Grunnen er at leverandørene kan anta at tidligere levert kvalitet kan få betydning i senere konkurranser.

McConnel (2003) finner at det er store fare for sub-optimalisering ved bruk av resultatbaserte systemer. Hvis man f.eks. betaler ut fra hvor mange som kommer i arbeid, vil leverandørene ha incentiver til å få deltakerne ut i usikre og lavt betalte jobber som de ikke blir i lenge.

Koning (2013) gjorde en analyse av betydningen av kontraktsbetingelsene for leverandørenes atferd. De utnytter at de nederlandske arbeidsmarkedsmyndighetene i perioden 2002-05 gradvis endret incentivstrukturen i kontraktene for formidling av arbeidsledige fra å ha et betydelig fastpriselement til å bli helt resultatbasert. Ettersom kontraktene var flerårige, var det flere ulike kontraktsmodeller i bruk på samme tid. Data gir mulighet for å studere hvilke individer som ble innskrevet i tiltaket, men som ikke møtte opp eller ikke fikk reell oppfølging fra de private leverandører (de ble "returnert" til arbeidsmarkedsmyndighetene), samt om de kom i arbeid. Videre er det data om individenes utdanning og arbeidserfaring som gir grunnlag for å anslå deres sjans for å komme i arbeid uten tiltak. Konklusjonen er at leverandørenes atferd samsvarte med teoretiske modeller: Sterkere vekt på resultatbasert betaling gjorde at leverandørene konsentrerte sitt arbeid om individer med gode sjanser for å komme i arbeid. Dette skjedde delvis gjennom fløteskumming og parkering. Rendyrking av resultatbasert finansiering ga økt overgang til arbeid for arbeidssøkere som uansett ville hatt gode sjanser til å finne arbeid, men bidro ikke til å øke overgang til arbeid for hele kullet av arbeidssøkere som var tildelt tiltaket. Dessuten fikk nesten ingen av deltakerne faste jobber, bare midlertidige.

Wright (2008) oppsummerer erfaringene fra konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester i Australia, Danmark og Nederland. De karakteriserer transaksjonskostnadene som betydelige, og finner at man står overfor et dilemma ved at disse kostnadene blir høyere jo sterkere krav man stiller til transparens. Hvis man skal redusere transaksjonskostnadene, bør man legge relativt snevre rammer for hvordan tjenestene skal utformes og hvilke krav som stilles til leverandørene slik at det blir enkelt å rapportere og føre tilsyn med leveransene. Videre bør man inngå langsiktige partnerskap med leverandører. Færre leverandører og konkurranser reduserer transaksjonskostnadene. Dilemmaet er at tiltak for å redusere transaksjonskostnadene vil øke etableringshindringene og redusere innovasjonstakten.

Bredgaard (2008) slår også fast at det er dokumentert omfattende "fløteskumming" og "parkering" i de landene de studerer – Australia, Danmark og Nederland. Respondentene forskerne har intervjuet tilskriver dette bruk av resultatbasert finansiering. Leverandørene får sterke incentiver til å bruke ressursene slik at de får flest mulig over i arbeid, noe de oppnår ved å satse på de som det er lettest å få i arbeid.

Carter (2015) studerer "fløteskumming" og "parkering" i leveranser av arbeidsmarkedstjenester i Storbritannia. Der har myndighetene innført en differensiert resultatbasert finansieringsmodell. Leverandørene får en bonus for å få arbeidssøkere i arbeid. Bonus er gradert i ni ulike nivåer for ulike målgrupper. Bonusnivåene skal reflektere hvor vanskelig det er å få de ulike målgruppene i arbeid. Studien konkluderer med at "fløteskumming" og "parkering" fortsatt skjer, men da innenfor hver av disse segmentene.

Selv om prisdifferensieringen ikke eliminerer problemene, bidrar de trolig til å redusere dem, og prisdifferensiering anbefales hvis man har kontrakter med resultatbonus og ikke-standardiserte tjenester (jf. Finn (2013)).

### **Kvalitetsmåling og "overvåking" av tjenesteleveransene**

Konkurransesetting krever en "overvåking" av at leverandøren faktisk leverer den tjenesten man betaler for. I tillegg til å definere kvalitetskravene, må man utforme et informasjonssystem for å følge deltakerne og overvåke leverandørens ytelse.

Det er to typer indikatorer man gjerne setter krav til, og måler underveis. Det kan være krav til gjennomføring av tjenesten, og/eller krav til resultater. Eksempler på krav til resultater er måling av ferdigheter deltakerne har utviklet (f.eks. i leveranse av kurs) eller andeler som går over til arbeid eller utdanning. EU-kommisjonen (2011) mener dessuten at det er viktig at kjøper gjør en uavhengig måling av brukererfaringene og sikrer et system for å behandle klager fra brukerne på leverandøren.

En måte å måle kvalitet på, er gjennom rapportering fra tiltaksleverandører. NAV kan blant annet kreve rapporter på ressursbruk pr deltaker, overgang til arbeid eller annen aktivitet mv. Det er også vanlig at tiltaksleverandør lager en individuell rapport for hver deltaker (underveis eller bare til slutt). Kravene til rapportering angis i kravspesifikasjonen.

Det er en risiko for at rapport kun basert på informasjon fra leverandør ikke vil være helt objektiv. Kvalitetsmåling kan også baseres på annen informasjon enn fra deltakerne og leverandører. F.eks. kan det ofte være nærliggende å bruke registerdata både for å få innsikt i bakgrunnen til deltakergruppene hos ulike leverandører og utfall i form av sysselsetting o.l.

Det kan variere i hvilken grad det får konsekvenser hvis målingene avdekker dårlig kvalitet – noe som er en viktig del av kontraktvilkårene.

I de fleste studiene vi har funnet, er det en løpende måling av leverandørene. Hvis det er vanskelig å måle leverandørens resultater eller oppfyllelse av krav til leveransen, kan et alternativ være å gjennomføre grundigere, men sjeldnere, målinger i form av evalueringer.

Man kan også tenke seg at besøk og konsultasjoner kan være et element i evaluering, men også at dette kan bidra til utvikling av tillit og felles virkelighetsforståelse, noe som kan være effektivitetsskapende.

## Brukervalg

Hvis brukerne får mulighet til å velge mellom ulike leverandører, kan man skape et nytt konkurranseelement. Leverandørene konkurrerer løpende om å tiltrekke seg deltakere. Hvis deltakerne er godt informert om kvaliteten på den enkelte leverandørs tjenester, kan fritt brukervalg fremme bruk av det beste tjenestetilbudet. Tilsvarende gjelder også om leverandørers tilbud skiller seg fra hverandres slik at brukerens behov avgjør hvilken leverandør som har det beste tilbudet.

Problemet med fritt brukervalg kan være at det øker risikoen for å etablere seg i markedet (omfanget av leveransen blir usikker), at brukerne velger leverandør på feil grunnlag og at leverandørene kan påføres kostnader til markedsføring. Fritt brukervalg kan dermed gi økte kostnader, samtidig som det er usikkert om brukerne har bedre grunnlag for å velge mellom tilbudene enn de som forvalter arbeidsmarkedstiltakene.

Bredgaard (2008) baserer seg på intervjuer med ressurspersoner i de tre landene de studerer (Australia, Danmark og Nederland). Respondentene mener at brukervalg ikke fungerer som en mekanisme for å fremme kvalitet. Brukerne velger ganske tilfeldig, og leverandørene får ikke betalt for kvalitetsforbedringer gjennom økt tilstrømning av arbeidssøkere.

Gerdes (2015) studerer virkningen av offentliggjøring av kvalitetsdata for brukervalg. I Sverige begynte myndighetene i april 2013 å publisere data for effekten av oppfølgingstjenester fra ulike private leverandører. Målet var å gi brukere (arbeidsledige) bedre grunnlag for å velge mellom leverandører. Studien omhandler virkningene av offentliggjøringen for brukernes valg. Konklusjonen er at informasjonen hadde virkning; leverandører som hadde hatt best resultater fikk en viss økt tilstrømning som følge av bedre offentliggjøring av kvalitetsdata. Studien viser også at denne effekten bare forsterket tendensen til at brukerne allerede på forhånd hadde en tendens til å velge leverandører med best resultater. Brukere som ikke var født i Sverige og/eller hadde lav utdannelse brukte i mindre grad en andre informasjonen om kvalitet til å velge leverandør.

## 2.4 Samlet effekt av konkurranseutsetting – empiri

I EU-kommisjonen (2011) oppsummeres forskning om konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester i Europa. Rapporten er konsentrert om erfaringer fra Storbritannia, Tyskland og Nederland, hvor de mest detaljerte studiene er gjennomført, men inneholder også noe erfaringer fra Frankrike, Australia og Sverige.

I alle landene kjøpes arbeidsmarkedstjenester ved bruk av konkurranse, og med varierende grad av resultatbasert betaling. Rapporten går gjennom

effektanalyser som viser mest positive resultater i Storbritannia, mer negative i Tyskland, Frankrike og Sverige. Det er imidlertid brukt svært ulike metoder i studiene. Rapporten konkluderer likevel med:

*The findings suggest, however, that private providers can, under certain contractual arrangements, improve outcomes for particular groups and bring innovation to service delivery. The competitive pressure they bring may also prompt improved PES<sup>3</sup> performance.*

Bernhard (2008) analyserer effekter av konkurranseutsetting av formidlingstiltak i Tyskland fra 2005. I analysen sammenlignes overgang til arbeid for deltakere som ble fordelt til henholdsvis private leverandørers tiltak og til arbeidsmarkedsmyndighetenes eget formidlingstiltak. De private leverandørene fikk betalt etter en blanding av fast og resultatbasert pris. Prisen var differensiert mellom ulike grupper, basert på forventninger om hvor vanskelig det ville være å få deltakerne i jobb. Effektene studeres ved å etablere en kontrollgruppe ved hjelp av ulike individuelle bakgrunnskjennetegn. Studien er basert på registerdata for om lag 280 000 individer. Konklusjonen er at det er liten forskjell i resultater for alle de aktuelle arbeidssøkerne som gruppe, men at de private har bedre resultater for enkelte grupper og svakere for andre. De private har bedre resultater for en del grupper som var antatt å ha relativt lav sannsynlighet for å komme i arbeid. På den andre siden var resultatene svake for andre grupper, mye fordi de private tiltakene hadde sterk innlåsnings effekt<sup>4</sup>.

Benmarker (2012) analyserer virkning av innføring av konkurranseutsetting av arbeidsformidling i Sverige. Innføringen var i begynnelsen begrenset til noen få geografiske områder og for noen få grupper av arbeidssøkere (unge, innvandrere og funksjonshemmede). Arbeidssøkerne ble fordelt til offentlige eller private arbeidsformidlere ved trekning. Kontraktene var utformet gjennom resultatbasert betaling per arbeidssøker. Av den maksimale betaling per arbeidssøker, ble 40 prosent utbetalt på grunnlag av at formidleren fikk tildelt denne søkeren, 30 prosent ved eventuell inngåelse av arbeidskontrakt og de siste 30 prosentene hvis arbeidssøkeren fortsatt var ansatt etter tre måneder. Det maksimale beløpet varierte både mellom ulike typer arbeidssøkere (kategorisert ut fra de tre nevnte målgruppene), mellom områdene og mellom leverandørene i samme område. Det ble også til stilt krav til kvalitet i form av omfang og form for oppfølging av den enkelte arbeidssøker. I studien sammenlignes resultater i form av andel sysselsatte og gjennomsnittlig arbeidsinntekt mellom henholdsvis den offentlige arbeidsformidlingen og de private aktørene. I studien var det 669 arbeidssøkere som ble fordelt til privat formidler. Resultatene måles i ett år etter inntak til formidling. Hovedkonklusjonen er at det i gjennomsnitt ikke var signifikante forskjeller i overgang til arbeid mellom de private og den offentlige arbeidsformidlingen. De private gjør det bedre enn den offentlige arbeidsformidlingen i formidling for innvandrere, mens den offentlige arbeidsformidlingen lykkes best i formidling av

---

<sup>3</sup> PES står for Public Employment Services, dvs. arbeidsmarkedstjenester

<sup>4</sup> Innlåsnings effekt betyr at deltakernes overgang til arbeid reduseres i den periode de deltar i tiltaket. Selv om tiltaket gir økt overgang til arbeid etter at tiltaket er avsluttet, kan nettovirkningen bli negativ.

unge. For begge gruppene var forskjellene kortvarige; etter 12 måneder var det ingen forskjell i sysselsettingsandelene. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse blant arbeidssøkerne. Arbeidssøkerne var mer tilfreds med oppfølging hos de private enn hos den offentlige formidleren. Studien er ikke egnet til å belyse om introduisering av konkurranse påvirket den offentlige aktørens effektivitet.

Laun (2014) studerer et eksperiment med konkurranseutsetting av arbeidsrettet rehabilitering i Sverige. I perioden 2008-10 ble vel 4 000 deltakere i arbeidsrettet rehabilitering tilfeldig fordelt til enten tiltak drevet av private leverandører eller arbeidsmarkedsmyndighetene. Det var flere private leverandører som konkurrerte om kontraktene. Prising av leveransene innebar et betydelig resultatbasert element (45 prosent av maksimal godtgjøring ved inntak, 25 prosent ved inngåelse av arbeidskontrakt og 30 prosent ved fortsatt sysselsetting etter 6 måneder). Deltakerne kunne i en viss utstrekning selv velge hvilken av de private leverandørene de ville bruke. Hovedkonklusjonen er at det ikke er noen forskjell i resultater mellom den offentlige og de private aktørene. Det var heller ingen forskjell i kostnadsnivået. Derimot var det forskjeller i innhold i programmene, i frafall fra tiltaket, m.v. De private satset sterkere på individuell oppfølging og hadde lavt frafall. De offentlige satset mer på gruppearbeid og på opplæring.

Behaghel (2014) er en evaluering av et kontrollert eksperiment med konkurranseutsetting av intensivert arbeidsformidling<sup>5</sup> i Frankrike. Arbeidsledighetsfondet begynte i 2006 å kjøpe intensivert formidling fra private leverandører. Arbeidsmarkedsmyndighetene svarte med å etablere et nærmest identisk tiltak, men med en litt annen målgruppe. Aktørene gikk senere sammen om å etablere et kontrollert eksperiment med tilfeldig trekning av offentlig eller privat formidling for den enkelte arbeidssøker. Eksperimentet omfattet om lag 100 000 arbeidssøkere. De private leverandørene fikk en resultatbasert betaling (30 prosent av maksimal betaling ved inntak i formidlingstiltaket, 35 prosent ved inngåelse av arbeidskontrakt og 35 prosent ved fortsatt arbeid etter 6 måneder). Hovedkonklusjonene i studien er at intensivert formidling hadde en betydelig positiv effekt på overgang til arbeid og at arbeidsmarkedsmyndighetenes tiltak hadde klart bedre effekt enn de private leverandørenes. De svakere resultatene blant de private leverandørene hadde til dels sammenheng med at de valgte å maksimere antall deltakere. Deltagelsen blant de ledige som ble tildelt tiltaket, var høyere hos de private enn hos den offentlige. Den offentlige leverandøren hadde lavere deltagelse både blant de som sto nærmest og de som sto lengst fra arbeidsmarkedet. Dette kan i sin tur forklares med at ressursene (antall ansatte) hos den offentlige aktøren er nærmest eksogent gitt, mens de private gjennom stykkprisbetaling kan få tilpasset ressursene til aktivitetsnivået.

Krug (2013) er en evaluering av et kontrollert eksperiment med konkurranseutsetting av intensivert arbeidsformidling i Tyskland. Tiltaket gjaldt arbeidssøkere som sto langt fra arbeidsmarkedet. Eksperimentet ble gjennomført i 2009 og -10 og omfattet om lag 1 350 personer. Arbeidssøkerne

---

<sup>5</sup> Intensivert betyr hyppigere frammøte, strengere krav til søkeaktivitet, m.v.



kunne risikere å miste sin inntektssikring hvis de lot være å delta i den intensiverte formidlingen. De kunne heller ikke velge mellom privat og offentlig leverandør. De private leverandørene hadde en delvis resultatbasert kompensasjon (70 prosent ved inntak, 15 prosent ved inngåelse av arbeidskontrakt og 15 prosent etter 6 måneders arbeid). Hovedkonklusjonen er at tiltaket hos arbeidsmarkedsmyndighetene ga redusert ledighet og økt sysselsetting på kort sikt, men effekten avtok raskt over tid. Tiltaket hos privat leverandør hadde ikke tilvarende effekt.

Winterhager (2006) analyserer virkning av privat formidlingsvirksomhet i Tyskland. I 2002 ble det etablert et system med "vouchers" (kuponger) for betaling for privat formidling. Arbeidssøkere kunne selv be om en kupong som kunne brukes som betaling for privat arbeidsformidling til erstatning for offentlig formidling. Også de som arbeidet i den offentlige arbeidsformidlingen kunne foreslå for arbeidssøkere å bruke de private formidlerne. Hovedkonklusjonen er at resultatet av privat formidling var svakere enn for offentlig formidling. Man kan ikke utelukke at det var ulike typer deltakere som valgte henholdsvis privat og offentlig leverandør og at dette kan ha påvirket beregnet effekt av tiltaket i de respektive sektorene.

Rehwald (2015) er en evaluering av et eksperiment med privat arbeidsformidling for høyt utdannede i Danmark. I 2011 ble en del arbeidssøkere fordelt tilfeldig til enten privat eller offentlig arbeidsformidling. Det var om lag 1 500 i hver av disse gruppene. Alle hadde høyere utdanning. Deler av de private leverandørenes kompensasjon var resultatavhengig. Hovedkonklusjonen er at det ikke er noen signifikant forskjell i overgang til arbeid for arbeidssøkere som bruker henholdsvis offentlig eller privat arbeidsformidling. De private gjorde klart bedre enn den offentlige i Århus, mens den offentlige gjorde det litt bedre enn de private i København. Det var heller ingen forskjell i kostnader mellom privat og offentlig formidling, men det var ganske klare forskjeller i arbeidsform.

Griffiths (2007) er en studie av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester i Storbritannia. Der ble arbeidet med formidling og arbeidsrettede tiltak i sin helhet satt ut til private leverandører. Konkurranseutsettingen var begrenset til deler av landet. Hovedkonklusjonen er at de private leverandørene hadde bedre resultater enn de offentlige, men de hadde også høyere kostnader. Forskerne mener at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten var svakere der de private hadde ansvar fra arbeidsrettede tiltak enn der det offentlige drev arbeidsformidlingen selv.

Bredgaard (2008) konkluderer med at det ikke er grunnlag for å si om den omfattende konkurranseutsettingen av arbeidsmarkedstjenester i Nederland og Australia har gitt kostnadsreduksjoner. Videre konkluderer de med at mål om økt innovasjon, som var blant målene med konkurranseutsetting i Nederland og Australia, ikke kan sies å være oppnådd. De private leverandørene leverer tjenester som ligner på hverandre og tjenestene som de offentlige arbeidsmarkedsmyndighetene tidligere leverte. Forskerne mener at det er risikoaversjon, kombinert med resultatbasert finansiering, som ligger bak dette. Leverandørene tar ikke sjansen på å gå bort fra velprøvde

arbeidsmetoder som kanskje ikke vil gi samme inntekter som eksisterende metoder.

Considine (2011) studerer endringer i arbeidsformer blant leverandørene av arbeidsmarkedstiltak i Australia fra 1998 til 2008. De finner at leverandørene er blitt mer like og tjenestene er blitt mer standardiserte. Forskerne tolker dette som et utslag av at leverandørenes fokus på lønnsomhet undergravde måloppfyllelse, bl.a. knyttet til arbeid med svake grupper, og at myndighetene reagerte på dette med mer detaljerte krav til tjenestene.

Det er kontroversielt om konkurranseutsettingen i Australia har gitt intenderte effekter. Finn (2011) viser til at de australske myndighetenes egne beregninger tyder på at konkurranseutsettingen førte til en betydelig økt overgang til arbeid. Vi har ikke metodisk gode analyser som kan belyse om det er grunnlag for denne påstanden.

## 2.5 Drøfting

Empiriske studier av effekter av konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak gir ikke grunnlag for mange sikre konklusjoner og klare råd. F.eks. er det en del studier som tyder på at konkurranseutsetting gir effektivisering (lavere kostnader og/eller bedre kvalitet), men andre gir motsatt konklusjon.

I tillegg mener vi at alle studiene lider av metodemessige svakheter. Bl.a. er det ingen av studiene som beregner virkningene av konkurranseutsetting på effektiviteten hos de enhetene i offentlig sektor som produserer tiltak i konkurranse med private. Studiene sammenligner effektiviteten hos offentlige og private leverandører, men ikke effektiviteten hos den offentlige leverandøren før og etter konkurranseutsettingen. Intuitivt er det rimelig å tenke seg at introduksjon av konkurranse vil gjøre at den offentlige leverandøren strekker seg for ikke å bli utkonkurrert.

I tillegg er det få av studiene som tar hensyn til økte kostnader hos kjøper; normalt er det trolig mindre ressurskrevende å planlegge behov og kapasitet i én organisasjon og kontrollere kvalitet internt enn å inngå og følge opp kontrakter med eksterne.

En annen svakhet er at de fleste studiene undersøker virkningene rett etter at den aktuelle tiltakstypen er konkurranseutsatt. EU (2011) anbefaler at man arbeider systematisk over tid for å styrke utnyttet av konkurranseutsetting. Systematisk læring av erfaring og oppbygging av gode leverandører kan gi gode resultater på sikt. Til en viss grad understøttes dette av utviklingen i Australia, men som tidligere nevnt, har vi ikke funnet gode resultatevalueringer av konkurranseutsettingen der.

Bredgaard (2008) omtaler også funn knyttet til hvordan leverandørene og arbeidsmarkedsmyndighetene ser på hverandre. De finner en utstrakt mangel på tillit: Leverandørene føler seg mistenkeliggjort og overregulert, mens myndighetene føler at leverandørene hele tiden ser etter smutthull for å øke sin inntjening. Leverandørene i Australia og Nederland ønsket seg mer dialog og utvikling av partnerskap mellom dem selv og arbeidsmarkedsmyndighetene. De

så på partnerskap som kjennetegn ved et "normalt" marked. Myndighetene siktet imidlertid mot et mest mulig transparent marked med åpne anbudskonkurranser med standardiserte leveranser, noe de oppfattet som et normalt marked.

## 3 Planleggingen av anskaffelsen

Anskaffelsene av avklarings- og oppfølgingstiltakene er gjennomført av NAV fylkene, men det meste av opplegget er felles, og er utarbeidet sentralt, i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Enkelte elementer er tilpasset lokalt. Fylkene har også fått bistand fra direktoratet i selve anskaffelsesprosessene.

Arbeids- og sosialdepartementet sendte ut et høringsnotat i mai 2014 – ”Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov.” Høringsfristen var i begynnelsen av august, og forskriftsendringen ble varslet i Statsbudsjettet (Prop. 1 S, 2014-2015). Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv ble endret høsten 2014.

### 3.1 Planleggingsprosessen sentralt

Planleggingen av anskaffelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet startet tidlig. Umiddelbart etter framleggingen av Statsbudsjettet for 2015 ble det sendt et brev til NAV fylkeskontorene hvor de ble bedt om å rapportere inn alle løpende avtaler om leveranse av de aktuelle tiltakene med utløp av kontraktene og vilkår for oppsigelse. Det var viktig å få denne oversikten raskt for å planlegge tidsplanen for anskaffelsene i de ulike fylkene. Brukerne skulle sikres et kontinuerlig tilbud. Fylkene ble samtidig bedt om å oppgi en kontaktperson for fylkenes arbeid med å forberede anskaffelsene.

Det ble besluttet at anskaffelsene i fylkene skulle skje i puljer, og de første fylkene skulle gjennomføre anskaffelser i første halvår 2015. Disse fylkene hadde avtaler som utløp allerede sommeren 2015. Det ble lagt opp til at alle de nye tiltakene skulle ha full kapasitet innen september 2016.

Det ble opprettet en arbeidsgruppe i direktoratet der både tiltaksfaglig og innkjøpsfaglig/juridisk kompetanse var representert. I tillegg deltok representanter for et par NAV fylkeskontorer. Arbeidsgruppen jobbet både med koordinering og planlegging av prosessene i fylkene, selve det faglige innholdet i tiltakene, og kommunikasjon med omverdenen. Det ble også laget informasjonsmateriell som kunne brukes for å informere veiledere på NAV-kontorene (samtalepakke).

#### **Dialog med leverandørmarkedet**

Det var til å begynne med stor oppmerksomhet knyttet til overgangsordninger for nye og gamle leverandører. I november 2014 ble det avholdt et møte mellom arbeids- og sosialministeren og NHO, Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO Service, ASVL, Virke og Arbeids- og velferdsdirektoratet, der overgangsordningene for de eksisterende avtalene var et viktig tema. Arbeids- og velferdsdirektoratet inviterte deretter organisasjonene for eksisterende leverandører (NHO Service, ASVL og Virke) til et møte om overgangsordninger. Organisasjonene ga innspill om overgangsordningene. Vi omtaler overgangsordningene nærmere i kapittel 3.2.

I planleggingsprosessen ble det sørget for dialog med leverandørmarkedet på flere måter. Det ble publisert en veiledende kunngjøring på Doffin i desember 2014. Arbeidsgruppa ønsket å få innspill på det faglige innholdet i tiltakene. Disse innspillene ble i etterkant oppfattet som nyttige, og det ble vurdert at denne prosedyren var hensiktsmessig å gjennomføre, til tross for at det tok ekstra tid. Medlemmer i arbeidsgruppa påpeker at det er en fare for at en slik invitasjon til å gi innspill kan skape forventninger om at alt skal tas til følge. Det var ikke aktuelt å endre på de overordnede prinsippene for konkurransen, kun det faglige innholdet i tiltakene. Sammen med gruppas egne erfaringer og innspill fra fylkene, ble innspill fra leverandørene ansett å øke kvaliteten i kravspesifikasjonene.

Det ble også avholdt møter med organisasjonene for de eksisterende leverandørene for å drøfte kravspesifikasjonen, og de ga innspill i møtet og skriftlig i etterkant. De fikk en skriftlig tilbakemelding om hva som ble tatt til følge og hva som ikke ble tatt til følge, og en begrunnelse for beslutningene.

## 3.2 Overgangsordninger

Det var som nevnt stor oppmerksomhet knyttet til betingelsene for de eksisterende leverandørene av de aktuelle tiltakene, og hvordan både disse og nye leverandører skulle få omstille seg. For mange av de eksisterende leverandørene utgjorde tiltakene en stor andel av deres inntekter.

I forskriften het det at de eksisterende "avtalene med skjermet sektor kan dersom etaten finner det hensiktsmessig forlenges inntil 31. desember 2016". Det ble også understreket at deltakerne måtte sikres et hensiktsmessig tilbud i overgangsfasen. NAV skulle benytte full kapasitet i oppsigelsestiden for de gamle avtalene.

Når tidsplanen for anskaffelsene i de ulike fylkene ble lagt, ble denne styrt av utløpsdato for de eksisterende avtalene, det vil si at anskaffelsen ble gjennomført først i de fylkene hvor eksisterende avtaler for avklaring og oppfølging utløp først. Planen var at nye leverandører skulle være kjent seks måneder før de gjeldende avtalene utløp, slik at de som ikke ble videreført skulle få nødvendig tid til omstilling. Tidsplanen ble lagt med en "buffer" på tre måneder på slutten, for å sikre at alle avtalene var på plass før fristen (utgangen av 2016).

Det ble avholdt flere samlinger med representanter for NAV fylkene, og lagt en detaljert tidsplan for prosessene i hvert enkelt fylke, inkludert en plan for oppsigelse av gamle avtaler og inntaksstopp. Overgangsordningene ble også formidlet fra direktoratet til organisasjonene for leverandørene. Leverandører fikk dermed denne informasjonen både fra NAV fylke og sin organisasjon.

I fokusgruppene med NAV fylkene var tilbakemeldingene fra de som hadde gjennomført anskaffelsen for en tid tilbake at overgangsordningen hadde fungert bra.

## Hvordan fungerte overgangen for leverandørene?

Vi intervjuet noen leverandører av de gamle tiltakene som ikke fikk kontrakt, og stilt dem spørsmål om hvordan overgangsordningene fungerte for dem. (I kapittel 8.2 går vi nærmere inn på hvilke konsekvenser de mener at resultatet har for dem.)

De fleste forteller at overgangen har fungert godt, mye takket være et godt samarbeid og god dialog med NAV. To informanter uttrykker at det har vært noen utfordringer knyttet til kontakten med NAV, fordi det er forskjellige personer i NAV som er ansvarlige for tiltakene (det gamle og det nye). En av informantene fortalte at de ville kontakte den nye leverandøren for å legge en felles plan for overgangen. Noen sitater fra leverandørene om overgangen:

*Vi overførte de som skulle overføres. Like før avtalen gikk ut så fikk vi inn masse deltakere. Noen ble overført til annen leverandør i nedtrappingsperioden, andre jobbet vi med ut tiden. Vi hadde møte med NAV og gikk gjennom hver enkelt deltaker. Hvis de kunne overføres så ble de overført. Inntrykk av at NAV var opptatt av en god overgang*

*Det gikk bra, med godvilje fra oss og NAV.*

*Vi hadde god dialog med NAV lokalt og sentralt (fylke), og vi fikk legge en del føringer på hvordan dette skulle gjennomføres, vi var proaktive, tidlig inne.*

Når det gjelder overgangen for brukere er det samtidig flere av leverandørene som uttrykker at prosessen har vært utfordrende. Enkelte beskriver overgangen som vond, frustrerende og unødvendig. Et par informanter uttrykker også bekymring for de svakeste deltakerne. Bekymringen går ut på at det nye oppfølgingstiltaket ikke er tilstrekkelig nok for enkelte, eller at de skulle falle ut fra tiltaket i overgangsperioden. Informanten forteller:

*Det var noen vonde overganger, man har en relasjon her og så er det ikke klart for oppstart andre steder. Går fra god prosess og så blir man plassert i mellomordninger, plutselig i jobbsøkerkurs som man har hatt tidligere. Men NAV har jobbet bra, noen brukere (de svakeste) har fått lov til å bli her så lenge som mulig fordi man er redd for at de faller fra.*

Også her har dialogen og samarbeidet med NAV spilt en viktig rolle. En informant forteller:

*Vi har funnet greie løsninger i hvert enkelt tilfelle. Ikke ideelt (å overføre), det beste er om de kan fullføre, men det har ikke vært noe katastrofe. Man har klart å skape så gode løsninger som mulig. Opplever at NAV er aktiv for å få til en god overgang. Avhengig av at NAV gjør en god jobb, det er de som har oversikten.*

## 3.3 Planleggingsprosessen i fylkene

Det ble besluttet at anskaffelsene skulle skje i puljer. Seks fylker hadde løpende avtaler på de "gamle" tiltakene som gikk ut sommeren 2015. Disse skulle gjennomføre anskaffelsene i første halvår 2015, og ha gjennomført full utfasing

og innfasing av gamle og nye tiltak innen 1. januar 2016. De siste anskaffelsene skulle skje høsten 2015-vinteren 2016, og ha gjennomført full overgang i september 2016. Det var ellers omfattende kommunikasjon mellom fylkene og direktoratet i planleggingsfasen.

Blant de informantene som deltok i fokusgruppene var det flere som i større eller mindre grad hadde deltatt en del i den sentrale planleggingen av anskaffelsene, det vil si i utformingen av kravspesifikasjonene. De andre forteller at de var med på en samling hvor den grunnleggende planprosessen ble diskutert.

Det var relativt bred enighet i fokusgruppene om at det er en stor fordel at alle fylkene fulgte samme mal for anskaffelsen. En del av de aktuelle leverandørene er aktive i hele landet, og det ville være ugunstig hvis man etterspurte ulike tjenester i de ulike fylkene. Alle påpeker likevel at det var nødvendig å gjøre lokale tilpasninger.

Et par av deltakerne i fokusgruppene mener likevel at fylkene fikk for lite handlingsrom i prosessen.

*Vi opplevde at vi var låst i forhold til hva vi ønsket å ha med, når det var samme mal.*

De fleste informantene i fylkene sier at de opplevde at de ble hørt i planleggingsprosessen. Det kunne være elementer det var uenighet om, med de opplevde at det var grundige diskusjoner, og at de hadde en forståelse for de begrunnelsene som ble gitt i de tilfellene det var uenighet. De var i hovedsak fornøyde med det opplegget som "kom fra direktoratet". Det er et par unntak. En av informantene uttalte:

*Vi følte at styringen fra direktoratet var veldig dominerende i forhold det vi er vant til på tiltak. Det var oppheta diskusjoner med direktoratet. Og avklaring brukte vi ikke fra før, men nå måtte vi anskaffe det. Så nå måtte vi anskaffe et tiltak vi ikke brukte.*

En annen sa:

*Fra dag én ønsket vi å gjøre det sånn som vi ville selv – det ønsker vi alltid. Men det er mye politikk i dette, så vi gjorde som vi fikk beskjed om.*

Når det gjelder den veiledningen og støtten fylkene fikk i løpet av anskaffelsesprosessen, er det stor enighet om at denne var god. Informantene uttrykker at det ble gjort en god jobb i direktoratet, og at de på grunn av den støtten som ble gitt følte seg trygge i prosessen.

Det varierte hvorvidt planleggingen av anskaffelsene i fylkene ble organisert separat for hvert av de to tiltakene, eller sammen. I de fleste fylker ble det opprettet et team som fikk ansvaret. Flere av fylkene involverte andre kontorer på fylkesnivå og/eller regionsansvarlige/NAV-kontorer i planleggingen.

I noen av fylkene startet prosessen svært tidlig. En av informantene forteller:

*Vi så statsbudsjettet i 2014 – vi skjønnte hva som kom og skjønnte at vi måtte være blant de første fylkene ut [på grunn av utløpstidspunkt for de løpende kontraktene i det aktuelle fylket]. Så vi etablerte gruppa veldig*

*fort. Vi ville spørre om vi kunne være med i forberedelsene i direktoratet, men vi rakk ikke å spørre før de spurte oss. Vi så mange hensyn å ta.*



## 4 Kjennetegn ved konkurransene

Blant de mer overordnede kjennetegnene ved konkurransene med betydning for utfallet er valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i de enkelte konkurransene, kvalifikasjonskrav for leverandørene og absolutte krav til tjenestene. Vi beskriver her de valgene som ble tatt, begrunnelse for valgene, og de ulike aktørenes vurderinger av hensiktsmessigheten.

### 4.1 Valg av prosedyre

I Loven om offentlige anskaffelser er det åpent for å bruke ulike prosedyrer. Valg av anskaffelsesprosedyre har blant annet betydning for muligheten til innovasjon. I 2012 ga Difi ut en veileder for innovative offentlige anskaffelser. De rangerte innovasjonsgraden ved ulike prosedyrer:

- Åpen anbudskonkurranse (lav grad)
- Begrenset anbudskonkurranse (lav grad)
- Konkurranses med forhandling (medium grad)
- Plan- og designkonkurranser (medium grad)
- Konkurransespreget dialog (høy grad)

I anskaffelsen av avklarings- og oppfølgingstiltakene fulgte NAV prosedyren "konkurranse med forhandlinger", og konkurransen ble gjennomført i ett trinn, det vil si uten prekvalifisering.

#### NAV's perspektiv

Fra direktoratet sin side ble det oppfattet som naturlig at man benyttet en prosedyre uten prekvalifisering. Grunnen er at man ønsket at det skulle være en lav terskel for å delta i konkurransen, slik at man kunne få nye aktører inn. I en av samlingene i etaten ble det understreket: "En prekvalifisering vil kunne favorisere dagens leverandører og i mindre grad legge til rette for at nye aktører kan legge inn tilbud". Det var altså ikke noe ønske om å begrense antall leverandører, snarere tvert om.

Videre ble det oppfattet at det var naturlig å velge en prosedyre med forhandlinger når man hadde anledning til det. Formålet var å sørge for best mulig tilbud/løsninger, noe man oppfattet at forhandlinger kunne bidra til.

I direktoratet ble det ikke på noe tidspunkt oppfattet som aktuelt å benytte en prosedyre som gir rom for mer "kreative" løsninger, siden forskriften beskrev sider ved innholdet som skulle være oppfylt, og tilbudet skulle være likt over hele landet.

Også i gruppeintervjuene med NAV fylkene ble valget av prosedyre oppfattet som naturlig. Det ble sett på som en fordel at man i denne prosedyren har anledning til å forhandle hele eller deler av tilbudet, og det ble sagt at alternativet måtte vært å være enda mer spesifikk i kravspesifikasjonene. Det at det ikke ble benyttet prekvalifisering ble oppfattet hensiktsmessig både for å få

flest mulig tilbydere (det var ikke noe ønske om å begrense antall tilbydere som skulle vurderes), og at det er tidkrevende å gjennomføre en to-trinns-prosess.

Noen av fylkene påpekte også at de så å si aldri benyttet prekvalifisering i anskaffelser – og ”ikke hadde savnet det”. De antok at de eksisterende leverandørene trolig ville ønsket en prekvalifisering.

Når denne prosedyren først var valgt, er det flere elementer som følger av regelverket, blant annet hvordan man skal kommunisere med leverandørene. Det kan sendes inn spørsmål innen en frist, og alle spørsmål og svar blir offentliggjort på Doffin. Noen av fylkene formidler at det kom mange spørsmål til konkurransegrunnlaget eller kravspesifikasjonen, mens andre formidler at det kom få (sammenliknet med det som er vanlig), noe de oppfattet som overraskende.

Noen av fylkene opplevde å få henvendelser fra leverandørene utenom denne prosedyren, men som en uttrykte: ”Med det opplegget vi hadde fra direktoratet kunne vi si til dem ’Dere vet det som er å vite’, og de var fornøyde.”

### Leverandørenes perspektiv

Organisasjonene for tiltaksleverandørene ga enkelte innspill på selve anskaffelsesprosedyren. Når det gjelder prekvalifisering, mente Virke at man burde vurdere å benytte det, for å lette anbudsprosessene. ASVL ønsket på sin side en forhåndsgodkjenning som sikrer at alle leverandørene har ønsket kvalitet.

Blant leverandørene vi intervjuet er det flere som ikke har sterke synspunkter på prosedyren, og de påpeker at dette er en anskaffelsesform de er kjent med fra tidligere. De leverandørene som fikk kontrakt er i større grad ”likegyldige” med hensyn til valg av prosedyre enn dem som ikke nådde frem. De leverandørene som ikke fikk kontrakt er i større grad skeptiske til anskaffelsesformen.

*Jeg har ikke tenkt så mye over det. Kjenner ikke til formen med prekvalifisering. Men jeg har vært med på at NAV tar direkte kontakt og sier at de henter inn tilbud fra så så mange leverandører. Det er mer rettferdig nå.*

*Vi har ikke erfaring med noe annet. Så lenge det er reell konkurranse, vil vi tilpasse oss konkurransevilkårene.*

*Formen som er valgt er helt grei når det først skal anbudsutsettes. Om det skal være helt åpent (forhandling med alle) eller ikke (bare noen få) får man diskutere. Jeg har ikke noen formening om det.*

To av leverandørene som fikk kontrakt presiserer at forhandlinger er et viktig element i denne type anskaffelser. En annen mener at dagens form gir lite rom for innovasjon og utvikling fordi leverandørene blir bundet av rammen. Ifølge leverandøren ville alternativet vært konkurransepreget dialog. Dette innebærer at NAV går i dialog med kvalifiserte leverandører og drøfter problemstillingene og sammen skisserer tjenesten som skal leveres.

Skepsisen blant leverandørene som ikke fikk kontrakt går ut på at leverandøren opplever manglende innsikt i NAV sine vurderinger av tilbud, oppfatning om

varierende innkjøpskompetanse hos oppdragsgiver og en leverandør opplevde oppsettet for anbudene som nytt og ukjent og derfor vanskelig å gjennomføre. Vi drøfter disse temaene nærmere senere i rapporten.

## 4.2 Avgrensning/oppdeling av konkurransene/kontraktene

Hvordan konkurransene ble inndelt er et viktig element i konkurransene. Selv om anskaffelsene av tiltakene skulle foregå i regi av NAV fylkene, ønsket man å dele leveransene opp i flere kontrakter for å øke muligheten for å få flere leverandører i hvert fylke.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet het det at det var aktuelt å benytte ulike virkemidler for å sørge for et mangfold av leverandører, som å dele opp konkurransen i mindre geografiske områder og ha egne konkurranser for avgrensede målgrupper.

I "overordnet strategi for anskaffelsen" og i samlinger i etaten vinteren 2015 ble det presentert flere løsninger, med det formål å opprettholde mest mulig mangfold i leverandørmarkedet: Dele opp konkurransen i mindre geografiske områder, inngå parallelle rammeavtaler og/eller lyse ut egne konkurranser for avgrensede målgrupper. I første omgang skulle imidlertid de ordinære tilbudene kjøpes inn. Det ble også organisert gruppearbeid om "Hvordan opprettholde et leverandørmangfold".

En oppdeling av konkurransen i geografiske områder (tjenesteområder) øker sannsynligheten for å få flere leverandører innen ett fylke. Denne metoden innebærer at man gjør avtale med én leverandør innenfor hvert av områdene. En ulempe er at leverandørene må tilby alle plassene som blir etterspurt i hver konkurranse, noe som kan utgjøre en terskel for å delta for små leverandører. Dette tilsier at man bør utlyse konkurranse i relativt små områder. På den annen side må ikke de geografiske områdene være for små til at det er mulig å drive økonomisk bærekraftig.

Et alternativ er å inngå parallelle rammeavtaler. Det innebærer at man inngår avtaler med flere leverandører, som blir rangert (A, B, osv). Ved bruk av parallelle avtaler skal leverandørene selv angi hvor mange plasser de kan tilby. Deltakerne blir henvist til A-leverandøren inntil denne kapasiteten er fylt opp, deretter B-leverandøren, osv. En fordel med denne avtaleformen er at det ikke er noe minstekrav til antall plasser man kan tilby for å delta i konkurransen, dette åpner for små leverandører.

Det var en dialog mellom de enkelte fylkene og Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvordan man skulle dele opp kontraktene, sett i lys av lokale behov, og for å oppfylle målene med reformen. Det ble valgt litt ulike løsninger. De fleste steder delte man inn konkurransen i flere tjenesteområder (geografiske områder), noen steder ble det valgt å inngå parallelle rammeavtaler.

## 4.2.1 Oppdeling i tjenesteområder

### NAVs arbeid med oppdeling i tjenesteområder

Oppdeling i tjenesteområder var blant de viktigste valgene som ble tatt i fylkene. Representanter for fylkeskontorene var sentrale i å beslutte inndelingen i tjenesteområder, på grunnlag av sin lokalkjennskap. Noen steder ble avgjørelsen tatt i dialog med NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet var likevel sterkt inne i beslutningene, for å sørge for at løsningene var egnet til å oppfylle de politiske målene med reformen.

Det ble understreket overfor fylkene at de ikke skulle dele inn i geografiske områder og sette krav til leveringssted som ekskluderer eksisterende og nye leverandører fra å delta i konkurransen. Det ble valgt litt ulike løsninger for å ivareta de kryssende hensynene.

Antall kontrakter i et fylke var et viktig element for konkurransen og leverandørmarkedet. Jo mindre og flere tjenesteområder, desto høyere sannsynlighet for å få flere ulike leverandører i det enkelte fylket, og desto kortere reisevei for deltakerne. Det er likevel ikke utelukket at bare én eller få leverandører vinner konkurransen i alle tjenesteområdene. Små tjenesteområder har den klare ulempen at det kan innebære for lite volum til å kunne drive med god kvalitet og økonomisk bærekraftig (eventuelt uten en svært høy pris). Som en av informantene sa: "Med to deltakere, ville man for eksempel ha behov for 20% årsverk..."

Blant innspillene som kom til den veiledende utlysningen på Doffin var at det er viktig at ikke de geografiske områdene blir så store at små vekstbedrifter ikke kan levere tilbud. En av organisasjonene ønsket egne anbudskonkurranser i alle kommuner som har de aktuelle tiltakene. Et viktig argument var at reiseavstanden for deltakerne måtte være overkommelig for personer med helseplager. Dette ble ikke tatt til følge. Direktoratet uttalte at de vil ta hensyn til geografiske forhold og reisevei for deltakere, men at de også blant annet må sørge for økonomisk bærekraftige avtaler, og at det vil variere mellom fylkene hvordan dette løses. Direktoratet hadde dialog med fylkene om hvordan man skulle dele opp konkurransene mest mulig hensiktsmessig geografisk.

Som nevnt garanterer ikke en oppdeling i mange geografiske områder flere leverandører, siden én leverandør kan vinne alle kontraktene. I Arbeids- og velferdsdirektoratet ble dette påpekt i gruppeintervjuet.

*Disse metodene garanterer ikke flere leverandører. Vi har sett på andre alternative måter å gjøre det på, men "jussen stoppet oss".*

*Det er bare vi som kjøper disse tjenestene. I teorien kunne vi endt opp med én leverandør på landsbasis.*

Større og færre tjenesteområder innebærer likevel at sannsynligheten er høyere for at få leverandører får kontrakt, og kan innebære lang reisevei for noen brukere, men har den fordelen at man kan drive bærekraftig og med et fagmiljø som muliggjør kompetanseoppbygging over tid. I tillegg er ett av formålene med reformen forenkling. For NAV ville det være kompliserende dersom de skulle følge opp svært mange kontrakter.

I fokusgruppe med fylkene ble det formidlet at oppdelingen i tjenesteområder var en av de vanskeligste avgjørelsene. Det var en rekke hensyn som ble vurdert.

Flere gir uttrykk for at de håpet å sørge for å få flere leverandører i og med oppdelingen i tjenesteområder. I fylker med spredt befolkning delte man også opp i tjenesteområder med hensyn til å få dekket hele fylket med en rimelig reisevei for deltakerne. Samtidig ble det ansett som viktig med tilstrekkelig volum til å opprettholde god kvalitet.

Også hensynet til forenkling for NAV var inne i bildet. I et fylke tok man hensyn til lokale ønsker idet fylket ble delt opp i ganske små områder. Et sted hvor det ble besluttet å dele opp konkurransen etter regioninndelingen av NAV-kontorene, sier fylkeskontakten:

*Jeg tror vi er fornøyd med at vi gjorde det regionbasert. Vi gjorde det med tanke på NAV-kontorene. At de skal slippe å forholde seg til flere tilbydere. Det handler om å skape eierskap på NAV-kontorene også.*

Et annet sted mente fylkeskontakten at de hadde valgt en uhensiktsmessig inndeling:

*Vi delte først tjenesteområdene likt på avklaring og oppfølging. Men så skar fylkesledelsen ned på antall områder på avklaring. I ettertid ser vi at det er hull i hodet for kontorene å forholde seg til ulike tjenesteområder på de to tiltakene.*

En av informantene rapporterte at en del tilbydere la inn høyere pris i små områder, for i det hele tatt å kunne etablere seg der.

*Den type investering for et lite område, kanskje 5-10 plasser... Det er knapt én veileder.*

I et relativt tett befolket men geografisk lite fylke har man delt inn i ganske mange tjenesteområder av hensyn til at det ikke skulle være mer enn 200 tiltaksplasser per kontrakt.

I ettertid er det flere av fylkene som oppfatter at det mest sannsynlige utfallet uansett hvilken oppdeling de valgte ville være at én leverandør vant i alle tjenesteområdene.

Flere av deltakerne i fokusgruppene framholder det positive med relativt store leverandører:

*- Det er en politisk oppfatning om at det er bra med små leverandører. Jeg tror det er feil.*

*- I vårt fylke er det mange små vekstbedrifter, det er for små fagmiljøer. Jeg mener ikke at det er en fordel i seg selv med færre leverandører, men de må ha en viss størrelse, et faglig miljø. At de har kompetanse på ulike bransjer for eksempel.*

*- Og husk at brukerne har komplekse historier – det å ha et variert fagmiljø er viktig for å kunne lykkes.*

- Også av hensyn til markedsarbeidet. Det er nødvendig med mobilitet i vårt distrikt, leverandørene må kjenne til arbeidsmarkedet mer enn i sin egen kommune. Du må ha et nettverk over et større geografisk område.
- Vi hadde en diskusjon om minimum antall plasser. Vi sa 30 plasser, vi ønsket ikke å gå lavere.

### **Leverandørenes vurdering av oppdeling i tjenesteområder**

De fleste leverandørene vi intervjuet uttrykker at de er fornøyde med oppdelingen i tjenesteområder, noen sier at det ikke har vært et tema eller at det var som ventet. De formidler at det er en grei og logisk inndeling som tar hensyn til de geografiske forholdene.

*Veldig fornuftig for vårt vedkommende. NAV viste god lokalkunnskap i oppdelingen.*

*Det er jo mange byer med omland rundt, så det blir nødvendigvis en blanding av rurale og urbane strøk.*

To leverandører er spesielt positive og berømmer NAV for å vise god lokalkunnskap og for at det blant annet er tatt hensyn til fergeforbindelser.

Et par av leverandørene vi intervjuet, mente at oppdelingen i tjenesteområder ikke er hensiktsmessig, først og fremst på grunn av avstander og reisevei for deltakeren og (eventuelt) for veileder i tiltaket. De har opplevd at NAV-kontoret ønsker at de skal gi et tilbud lokalt (utenom kontrakten).

*I et tjenesteområde er det ett gjennomføringssted (leveringssted). Men du skal jo levere tilbud i mange kommuner med lang avstand fra leveringsstedet. Noen steder er det mange timers kjøring. Så det ble et problem. Noen brukere, f eks med psykiske problemer – de måtte komme til oss, det er ikke bra. Det førte til færre deltakere fra distriktene [enn antatt] uten at vi kunne gjøre noe med det.*

En av leverandørene fortalte at de forsøker å forhandle med NAV om muligheten for å opprette noen "satellitter" i tjenesteområdet for å imøtekomme NAVs ønske om at de skal levere mer lokalt, mot at de kan fakturere en høyere timepris. Dette var ikke avklart da vi gjennomførte intervjuene.

En av leverandørene forteller at regionen gikk fra å være delt inn i to tjenesteområder til åtte i forbindelse med denne anskaffelsen. Leverandøren mener oppdelingen ikke tar hensyn til det lokale arbeidsmarkedets "naturlige" grenser.

*Jeg forstår ikke hensiktsmessigheten med det for kandidaten, og organisatoriske og økonomiske forhold. Jeg forstår at tiltaket skal være nærme der deltaker bor, men oppdeling i mange områder fører til at man mister synergieffekter i forhold til kompetansesamarbeid og bedre utnyttelse av kompetanse for deltakere.*

Blant de leverandørene som ikke deltok i konkurransen var det to som begrunnet det med forhold knyttet til oppdelingen i tjenesteområder. Den ene oppgir at de har deltatt i konkurranse i andre tjenesteområder, men at de valgte å ikke legge inn tilbud på det aktuelle tjenesteområdet av strategiske årsaker.

Leverandøren prioriterte de områdene hvor de var godt etablerte og hadde et godt samarbeid med de lokale arbeidsmarkedsaktørene og NAV-kontoret.

Den andre leverandøren formidler at deres nåværende leveringsområde ble utelatt som tjenesteområde i den nye oppdelingen. Leverandøren ba om begrunnelse for dette og fikk svar om at beslutningen var tatt sentralt i Oslo og at de måtte etablere seg i nærmeste bykommune dersom de ønsket å levere tilbud på det nye tiltaket. Beslutningen om å ikke legge inn tilbud var basert på økonomiske hensyn og hensyn til fremkomstmuligheter for deltakerne.

*Vi må etablere oss i [kommune] hvis vi skal kunne levere tilbud. Deltakerne må reise til [kommune], det er ikke så godt skyss-tilbud. Brukerne strever allerede med det ene og det andre i livet.*

En av de som deltok i konkurransen formidlet at den samme problemstillingen var en årsak til at de hadde vært i tvil.

#### 4.2.2 Parallelle avtaler

For å sikre at mindre leverandører kunne delta i konkurransen i områder med stort volum, har man noen steder valgt å inngå parallelle rammeavtaler. En fordel med parallelle rammeavtaler er at det åpner for små leverandører, idet det ikke er noe minstekrav til antall plasser man må tilby for å delta i konkurransen. Det har imidlertid den ulempe at det kan være uforutsigbart for en (liten) B- eller C-leverandør. Dessuten vil man likevel ende opp med kun én leverandør dersom A-leverandøren tilbyr alle plassene som blir etterspurt.

#### NAVs vurderinger

I direktoratets høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet heter det at det kan være hensiktsmessig med parallelle rammeavtaler, og at direktoratet vil utrede handlingsrommet nærmere. Parallele avtaler er ett av virkemidlene som direktoratet beskriver i sin overordnede strategi for anskaffelsen, for å opprettholde mangfold i leverandørmarkedet.

Direktoratet ba fylkene vurdere bruk av parallelle rammeavtaler. I fokusgruppene var det et par av fylkene som formidlet at de følte et press for å benytte parallelle rammeavtaler, men at de ikke brukte det. I ett fylke forteller informanten at de ikke ble enige om et anslag på antall plasser de vil kjøpe, og derfor valgte å benytte parallelle avtaler i stedet.

En av informantene sa:

*Vi skulle jo legge til rette for mindre leverandører, men det ville ikke hatt noen betydning om vi brukte parallelle avtaler. Fordi de som leverte på parallelle avtaler, tok alt.*

Bruk av parallelle rammeavtaler kan altså ikke garantere at man ender opp med mer enn én leverandør. Direktoratet skrev i sin overordnede strategi for anskaffelsen at det kan vurderes om man kan sette en nøkkel for hvor stor andel av kapasiteten vinneren skal ha, hvor stor andel nummer to skal ha, osv. "Dette kan [ifølge regelverket] imidlertid kun gjøres i områder hvor det er viktig å opprettholde leverandørmarkedet, herunder at det er fare for å ødelegge leverandørmarkedet ved å innrette konkurransen på en annen måte."

Direktoratet slo fast at denne vurderingen måtte gjøres konkret for de aktuelle områdene. Resultatet ble at de vurderte det som ikke aktuelt.

*Man kunne sagt at det handler om å "holde liv i" leverandørene på sikt. Men det er ikke noen klar regel om det. Det finnes ikke i regelverket. Det er en tilbakemelding til regelverket.*

I ett av fylkene sa informanten:

*Vi har parallelle avtaler flere steder. Det kan få noen spesielle utslag. C-leverandøren er mest utsatt hele tiden. Det å gå tilbake etter en opptrappingsperiode, etter å ha leid lokaler, fått personell, så får de kanskje ingen deltakere neste måned. De har trappet opp og fått beskjed om at det blir mindre behov fra høsten. Og så kan brukerne ønske seg en B- eller C-leverandør.*

I ett av fylkene formidler informanten at de sikret at flere leverandører skulle få tildelt deltakere ved å "snakke kapasiteten ned". Bakgrunnen var at de ikke var overbevist om at leverandørene ville klare å levere så mye som de tilbød. "De tok hintet, og var letta over at det var mulig (å tilby færre plasser)."

### **Leverandørenes vurdering av parallelle avtaler**

Alle leverandørene som deltok i konkurransen fikk spørsmål om hvordan de vurderer hensiktsmessigheten av parallelle avtaler. Blant våre intervjuobjekter er det to leverandører av åtte som har fått kontrakt som har parallelle avtaler i sitt tjenesteområde. Resten har varierende kjennskap til konseptet. Mens noen har hørt om det eller har erfaring med det fra tidligere, var dette ny informasjon for enkelte av leverandørene. Svarene kan indikere at leverandørenes holdning til parallelle avtaler preges av utfallet i konkurransen og hvilken type avtale de har. To leverandører, begge uten kontrakt, uttrykker at de er positive til ordningen. De to som er positive til ordningen, mener dette gir en god spredning og styrker konkurransen, i motsetning til å ha én stor leverandør. En av leverandørene anerkjenner imidlertid at det kan skape manglende forutsigbarhet i praksis.

En av leverandørene som har parallelle avtaler har avtale som A- og B-leverandør på henholdsvis oppfølging og avklaring. Leverandøren mener, naturlig nok, at opplegget er veldig hensiktsmessig på oppfølging der de er A-leverandør, men er samtidig usikker på hvordan det vil fungere på avklarings tiltaket når de kommer i gang.

*Hvis A-leverandøren ikke kan levere på avklaring får vi. Jeg vet ikke hvordan det slår inn. Vi har ikke begynt på avklaring ennå. Det fremstår som ryddig. Vi er en stor leverandør og har stor omstillingsevne. Snakket med NAV om det, tydelig på at vi ikke kan bygge opp kompetanse hvis vi ikke får leveranse, det er usikkert. NAV har sagt at de skal gi oss beskjed om hvordan det blir.*

Den andre leverandøren uttrykker at det er problematisk at de som B-leverandør skal opprettholde virksomheten og stå klar til å ta imot deltakere på relativt kort varsel, samtidig som det ikke er en garanti for om, og når, de får deltakere. Denne informanten opplever at det har vært uklarheter knyttet til



antall plasser som A-leverandøren kan ta og (dermed) antall plasser som de trolig får.

*NAV fylke tror vi skal få 50 plasser, mens NAV lokalt tror 25. Vi var i dialog [med NAV] om å gi f.eks. 40 til A og 20 til B eller lage en slags fordeling. [...] Det som ikke kom klart fram, men som vi skjønnte etterhvert, var at leverandøren kunne sette en grense selv. [...] Vi vurderte å ikke legge inn tilbudet på grunn av det, men vi tenkte helhetlig, at vi allerede hadde et samarbeid med NAV, så det var dumt å la være. Men hvis vi hadde tenkt rent kommersielt, hadde vi sagt nei.*

Også de leverandørene som ikke selv har konkurrert om parallelle rammeavtaler mener avtaleformen forverrer en allerede uforutsigbar situasjon.

*Praktiseres ikke her. utfordring for de som er C-leverandør så klart, men uforutsigbart uansett, NAV lover jo ingenting.*

*Har det ikke nå, men hatt før - var A-leverandør. Fungerte helt greit. Volumet ble så stort at det kom på C-leverandør men C hadde ikke regnet med å levere så vi måtte ta C-leveransen. Krevende å være B- og C-leverandør, håpløs situasjon å være i.*

En av leverandørene som ikke vant kontrakt mener denne avtaleformen kan føre til at den som rangeres sist kan få de deltakerne som størst utfordringer eller som har lang reisevei.

*A- og B-leverandørene kan dytte unna de "vanskelige" deltakerne, eller de som bor for langt unna så da måtte vi drevet og reist rundt. (C-leverandør) skal ta de som A og B ikke har kapasitet eller lyst til å ta. Skal man ha parallelle avtaler må det være likestilte leverandører.*

En annen leverandør som også tapte i konkurransen uttrykker følgende:

*Bare registrert at det er gjort i noen områder, ikke reflektert så mye over det. Tenker det er som dobbelkonkurranse, merkelig form for konkurranse. Ligner mer med rammeavtalekonkurranse med flere leverandører.*

### 4.3 Kvalifikasjonskrav og absolutte krav til leveransen

I offentlige anskaffelser blir det stilt krav til leverandørene for å delta i konkurransen (kvalifikasjonskrav), og det kan stilles absolutte krav til tilbudet (tjenesten). Noen av kvalifikasjonskravene er angitt i anskaffelsesregelverket. På noen områder er det mulig å velge.

NAV valgte for eksempel å være "liberale" når det gjelder dokumentasjon innenfor noen av kravene, for at helt nye leverandører skulle komme til, og fordi kontraktene ikke skulle tre i kraft før mange måneder etter at konkurransen ble gjennomført.

Når det gjelder "tekniske og faglige kvalifikasjoner" er det vanlig å kreve erfaring med tilsvarende tjenester. For ikke å utelukke nye leverandører, ble dette ikke

gjort. Videre ble det valgt en spesiell løsning for krav til *kompetanse* for utførende personell, som vi omtaler nærmere nedenfor.

Det ble stilt krav til at leverandøren skulle ha "metoder for kvalitetssikring", men ikke konkretisert hva dette skulle inneholde. Blant tilbakemeldingene på den veiledende kunngjøringen var et ønske om at man skulle stille krav om et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor (eventuelt sertifisering eller forhåndsgodkjenning). Dette ble ikke tatt til følge, med den begrunnelse at det ville utestenge en del leverandører.

I fokusgruppene med fylkene var det uenighet om hensiktsmessigheten ved kvalifikasjonskravene. På spørsmål om de var for høye, er det ingen som svarte ja. "Såpass må man ha på plass hvis du skal levere i denne sektoren". "Seriose leverandører ville ikke bli avskrekket, vi fikk ingen tilbakemeldinger på det." Det var snarere noen som mente at terskelen burde vært høyere.

*Min mening er at det de bestemte – at det skulle være en lav terskel – er helt idiotisk. NAV skal tilby sårbare personer en tjeneste, men så skal vi ikke ha minstekrav! Jeg mener at det burde være stramme krav. Så mange ikke kunne levert.*

*Det er litt rart at vi ikke kan stille krav om relevant erfaring hos de som leverer. Kontraktene er så store. Politikken ble viktigere enn kvaliteten, synes jeg.*

Flere mente at kravene burde vært mer presise. Det siste gjaldt særlig krav om et kvalitetssikringssystem, som flere oppfattet som vanskelig å vurdere. De etterlyste en konkretisering av hva slags kvalitetssikringssystem det skulle være "hvis det skal være et objektivt kriterium".

Til tross for at noen hadde ønsket at det skulle være høyere krav for å delta i konkurransen, var det flere som påpekte at det trolig ikke hadde hatt noe å si for resultatet, det vil si at de som så langt hadde vunnet konkurransene også ville ha oppfylt høyere krav – "Vi har ikke blitt sittende med leverandører som vi ikke ønsket". En av de fylkesrepresentantene som hadde deltatt i diskusjoner sentralt, fortalte at han i utgangspunktet hadde ønsket en høyere terskel, men at han fikk et annet syn på dette etter diskusjonene – og at det burde være en lav terskel for å delta i konkurransen.

Andre krav som noen påpekte var vanskelig å vurdere var gjennomførings- evnen, og økonomien til eventuelle underleverandører. En av fylkesrepresentantene sier:

*Vi styrte mye med [å vurdere] gjennomføringsevne: Var det praktisk mulig å gjennomføre – at de skulle kunne nå alle brukerne på alle holmer og skjær.*

I kravspesifikasjonene ble det stilt absolutte krav til leveringssted, som skulle befinne seg innenfor tjenesteområdet, og sentralt i forhold til offentlige kommunikasjonsmidler. Valget av leveringssteder ble tatt av hensyn til reiseavstand for brukere i det aktuelle inntaksområdet (tjenesteområdet). I NAV får vi formidlet at leveringsstedene fikk stor oppmerksomhet, og at en del

leverandører mente at det var valgt uhensiktsmessige steder, og tok opp dette på politisk nivå.

Det ble også stilt konkrete krav til lokalenes egnethet. Imidlertid måtte ikke leverandørene ha en leiekontrakt, men de skulle beskrive aktuelle lokaler. I fokusgruppene fikk vi vite at man i ett fylke også hadde frafalt krav om et eget lokale, siden de ønsket å opprettholde et tiltak et sted hvor det var lite behov.

Bortsett fra én leverandør er det ingen som formidlet i intervjuene at de har hatt utfordringer med å imøtekomme kravet til lokaler og leveringssteder. De fleste mener det er fornuftige krav og anser det som positivt at NAV setter en standard for leveringsstedene.

En leverandør hadde oppfattet det sånn at de måtte ha en intensjonsavtale om lokale, og påpekte at dette var uhensiktsmessig siden det kan være vanskelig å få eiendomsselskapene til å holde av lokaler. En annen leverandør fremhever også dette som en utfordring, men sier det har løst seg fordi NAV har vært fleksible med å akseptere midlertidige lokaler.

*Vi har definert en standard som våre lokaler skal ha. Når det har vært kort tid mellom beslutning og oppstart har vi brukt midlertidige lokaler. Hatt noen intensjonsavtaler men blitt vanskelig å opprettholde i de perioder vi måtte vente på en beslutning. Men samtidig NAV fleksibel med å akseptere midlertidige lokaler ikke spesielt problem.*

Fordi NAV ønsket flest mulige deltakere i konkurransen, ble det åpnet for å innkalle til forhandlinger også med leverandører med "vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen eller konkurransegrunnlaget, eller vesentlige forbehold til kontraktsvilkårene". (Dersom tilbudene fremdeles inneholder vesentlige avvik etter forhandlinger skal de avvises.) Etter det vi forstår er dette en praksis NAV ofte følger.

## 4.4 Nærmere om kompetansekravene

Kompetanse er ofte et viktig element i tildelingskriteriene (som ett av de forholdene som blir vurdert under kvalitet), og det skal legges ved CV-er. I anskaffelsene av avklarings- og oppfølgingstiltakene ble det valgt en annen modell når det gjelder vurdering av kompetanse hos utførende personell.

Leverandørene skulle ikke levere CV-er, og det var ikke nødvendig at de hadde personell som skulle jobbe med tiltaket på plass. Det ble isteden satt et minimumskrav til kompetanse, med en forutsetning om at NAV skulle godkjenne kompetansen før oppstart av tiltakene. Direktoratet hadde benyttet denne modellen tidligere (i sentrale anskaffelser), mens fylkene hadde lite erfaring med det.

En del av spørsmålene som kom til utlysningene på Doffin dreide seg nettopp om kompetansekravene.

### NAVs vurderinger

Hvordan kompetanse skulle inngå i konkurransen var et tema som var gjenstand for mye diskusjon i planleggingen av utlysningene. To forhold ble

avgjørende. For det første ønsket en at nye aktører skulle kunne komme inn som leverandører, og for det andre ville det gå lang tid fra konkurransen til kontraktene skulle tre i kraft. Det skulle være overgangsregler for gamle leverandører, og NAV ønsket ikke å si opp gamle kontrakter før nye leverandører var på plass. Det ville vært uheldig og begrensende for konkurransen dersom man skulle kreve at leverandørene skulle gå til ansettelser før konkurransen.

Kompetanse ble altså ikke lagt inn om en del av tildelingskriteriene, og det ble ikke krevd CV-er for enkeltpersoner. Det ble bestemt at CV-er skulle oversendes en måned før iverksettelse av kontrakt, og godkjennes av NAV. Kravene til kompetansen måtte være formulert svært konkret og objektivt siden det var et minstekrav og ikke et vurderingskriterium. Den valgte kompetansen måtte være mulig å dokumentere.

I direktoratet ble dette vurdert som en god løsning for denne første utlysningen, men trolig ikke så relevant å benytte i senere utlysninger. I fokusgruppene med NAV fylkene fikk vi formidlet at dette var et tema som ble diskutert mye. Flere av fylkene ønsket en annen løsning, og å kunne kreve CV-er.

Følgende kompetansekrav ble satt som minimum i både oppfølgings- og avklaringstiltaket: Alt utførende personell skal ha og må dokumentere relevant faglig kompetanse og/eller erfaring med tilsvarende eller andre relevante arbeidsoppgaver. Minst halvparten av leverandørens utførende personell skal ha minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole.

Det var satt opp kompetansekrav for teamet samlet, som var litt ulike for avklarings- og oppfølgingstiltaket. Følgende krav ble stilt til leverandørens team i begge tiltakene:

- Arbeidsmarkedets mekanismer og behov, særlig regionalt/lokalt arbeidsmarked
- Yrkes- og karriereveiledning og erfaring med relevante verktøy på dette området
- Veiledningsmetodikk med gjennomført kurs
- Erfaring fra samarbeid med arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv

For *oppfølgingstiltaket* ble det i tillegg stilt krav om at teamet skulle ha

- Erfaring fra inkludering av utsatte grupper i ordinært arbeidsliv, herunder oppfølging av arbeidsgivere i den forbindelse
- Kompetanse på hvordan det kan tilrettelegges i arbeidssituasjoner for personer med helseutfordringer

For *avklaringstiltaket* var det krav om at teamet skulle ha

- Erfaring med hvordan det kan tilrettelegges i arbeidssituasjoner for personer med helseutfordringer

Hvordan man skulle formulere kompetansekravene hadde også vært gjenstand for mye diskusjon. Man ønsket på den ene siden å sette kravene høyt for å sikre kvalitet, på den annen siden ønsket en å ha krav som skulle gjelde i hele landet, de måtte derfor være mulig å oppfylle overalt. Mye av diskusjonene handlet om hva slags kompetanse (god kvalitet) man risikerte å utestenge ved

ulike formuleringer av kompetansekravet. Det ble valgt å ikke kreve høgskoleutdanning for hele personalet, i og med at man da kunne risikere å utelukke svært god realkompetanse.

Ifølge en informant på gruppeintervjuet ble det gjort unntak i et fylke, der leverandør kun skulle ha to veiledere på oppfølgingstiltaket. I et annet av fylkene som var representert i fokusgruppene, hadde de senket kompetansekravene i et av tjenesteområdene, i dialog med direktoratet.

I fokusgruppene vi hadde med representantene for fylkene var deltakerne svært opptatt av de kompetansekravene som ble satt. Noen oppfattet dem som uproblematiske og hensiktsmessige. I noen av fylkene ønsket de strengere krav, for eksempel at det skulle være krav til høgskoleutdanning for *alle* veiledere i tiltakene. En sier: "Vi har lavere krav til instruktørene (veilederne i tiltakene) enn til egne ansatte." En mener at dette er krav som er tilpasset de "gamle leverandørene", at de ikke skulle utestenges.

Noen påpeker på den andre side at det er en fordel at kompetansekravene er knyttet til teamene, at det er mer fleksibelt. Andre er uenige: At veilederne jobber én-til-én med deltakerne, slik at alle må ha en minimumskompetanse.

*Vi spilte inn til direktoratet. Dette var det mange runder på og stor bekymring. Vi er opptatt av kvaliteten på veilederne – det er de som bærer tiltaket.*

*Vi spilte inn at vi kunne hatt et eget opplegg for veilederne, at vi kunne gjøre noen intervjuer [når de skulle ansettes]. Men svaret var at det ikke var ressurser til å gjennomføre. Altså for å godkjenne dem, vi ville gjerne møte dem og snakke med dem, se hva de har å komme med. En kvalitetssikring av veilederne.*

En av deltakerne i fokusgruppa påpekte at leverandører ellers vinner en kontrakt med et antall veiledere, men så slutter noen, og det er ikke rom for NAV til å vurdere de nye veilederne.

### **Leverandørenes vurderinger av kompetansekravene**

Blant de som deltok i konkurransen var det kun én leverandør (som ikke fikk kontrakt) som mente at kompetansekravet – minst treåring høyere utdanning og dekke ulike kompetanseområder – kunne vært romsligere i oppfølgingstiltaket. Denne informanten mener at kompetansen i større grad må tilpasses tjenestens innhold og at egnethet er minst like viktig som utdanning.

På en annen side er det om lag en tredjedel av leverandørene som mener at kravene kunne vært strengere. En av informantene presiserer at kravene i prinsippet innebærer at den andre halvdel av arbeidstokken kan være uten utdanning, noe som kan gå utover kvaliteten på tjenesten. En annen informant påpeker at manglende kompetansekrav kan svekke arbeidsinkludering som fagfelt. En av de nye leverandørene mener utdanning har hatt for lav prioritering tidligere:

*Synes det er bra at man vektlegger utdanning og kunnskap. Vi har tenkt i forbindelse med rekruttering å speile NAV litt – vi stiller krav om bachelor. Det er høyt utdanningsnivå her (i tjenesteområdet), alle med master eller*

*bachelor. Dette er en bransje hvor det har vært for mye mennesker som ikke har noe utdanning, eller en del uten utdanning som har tatt coaching-kurs eller lignende som kanskje ikke er så gode.*

De fleste uttrykker imidlertid at kravene er fornuftige. Kravene gir mulighet til å kunne ansette personer som ikke nødvendigvis har den formelle utdanningen, men som har de rette personlige egenskapene.

*Fint at det ikke gjelder alle, hovedregel om høyere utdanning er bra, men fint å ha mulighet å gjøre skjønnsmessige vurderinger.*

*Fornuftig. Åpner også for at man kan bruke jobbkonsulenter som ikke har høyere utdanning. Det er bra. Hender man kommer over naturtalenter. (...) Skal være forsiktig med å skru den opp, for eksempel til master. De flinkeste er ikke nødvendigvis de som har mest utdanning. Handler om hvem som har kunnskap og ferdigheter til å snakke med andre mennesker.*

*For oss er det absolutt viktigste når vi ansetter en veileder de personlige egenskapene, det er viktigere med personlige egenskaper enn akkurat den utdanningen.*

Om kravet til å dekke ulike kompetanseområder påpeker flere informanter at det er viktig med bredde og komplementaritet. En informant oppsummerer det på følgende måte:

*Vår erfaring viser at kjører man kun sosialfaglig kompetanse, får man bare sosialfaglig fokus, og hvis man kjører kun næringslivskompetanse så får man bare det fokuset. Den todelingen er veldig interessant og man får fagutvikling av at de to frontene prøver seg på hverandre.*

I intervjuene stilte vi også spørsmål om hensiktsmessigheten av at kompetanse ikke var en del av tildelingskriteriene. Blant leverandørene som fikk kontrakt er det om lag halvparten av informantene som mener det ville vært uhensiktsmessig om de skulle levere CV-er. En av informantene forteller:

*Jeg likte veldig godt at vi ikke skulle levere CV-er. (Noe annet ville vært) meningsløst fordi på det tidspunktet har man ikke nødvendigvis ansatte. Bedre å legge vekt på hvordan vi rekrutterer, kompetansekravene vi stiller osv.*

Et par av informantene mener at kompetanse likevel inngår indirekte i kvalitetskriteriene. En av dem beskrev det slik:

*Jeg tenker at kompetanse er en del av oppdragsforståelsen. Det inngår i beskrivelse av veiledningsmetodikk osv. Men personlig kompetanse i form av CV-er og sånn er ikke nødvendig.*

De resterende svarer litt ulikt på dette spørsmålet. En av informantene påpeker at mange CV-er "flyter mellom leverandører" før oppstart, og at NAV bør legge vekt på stabilitet i arbeidstokken. Informanten mener at bemanningen kan være viktig for måloppnåelse.

På en annen side er det et par informanter som mener kompetansekravet burde inngå i tildelingskriteriene. En foreslår at man leverer en "generell beskrivelse

av den kompetansen man tenker å levere i tilbudet”. Videre sier informanten at ”en del av personalet må være på plass, særlig for nye som skal satse på et nytt område hvor de ikke har en tilknytning fra før”.

## 4.5 ”Konkurransedyrskriften”

En problemstilling knyttet til kjøp innenfor regelverket for offentlige anskaffelser, er at det settes mange formelle krav til utformingen av tilbudet, at tilbudene skal følge en bestemt struktur som ikke alltid oppfattes som ”logisk”, og at man kan vinne på å ha erfaring med hvordan man bør formulere seg for nå opp i konkurransen. Dette er altså en kompetanse som kan ha betydning for mulighetene til å vinne konkurransen, men som ikke i seg selv har betydning for kvaliteten på leveransen. Det kan også innebære en terskel for at små og ”uerfarne” leverandører vil delta.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet får vi opplyst at problemstillingen ble diskutert, men at det ikke var mulig å gjennomføre konkurransen med mindre ”byråkrati” enn de gjorde. De stilte for eksempel lite krav til hvordan løsningsbeskrivelsen skulle se ut. Slik vi oppfatter det, var ikke utformingen av kravene spesielt kompliserte gitt den prosedyren som ble valgt.

I fokusgruppene med fylkene uttalte én av informantene:

*Jeg tror ikke byråkratiet stanset noen. Men vi så at det var en del som ikke har øvd nok. Vinneren hos oss var en skjermet virksomhet som har øvd i årevis, de har konkurrert om andre tiltak.*

Blant leverandørene vi intervjuet sa én:

*Vi er veldig vant til det [anbudsprosesser], og veldig rustet for det. Vi vurderte ikke om vi skulle legge inn tilbud eller ikke, vi er vant til det. Men det er krevende, med mange utsettelse og venting og prosess som tok lang tid. Vi forventet at avklaring skulle foreligge lenge før.*

Det var enkelte av leverandørene som beskrev prosessen som ressurskrevende, kostbar, tidkrevende og uoversiktlig. Et par opplevde at det var vanskelig å svare på kravspesifikasjonen. Slik vi oppfatter det, var konkurransedyrskriften krevende for dem.

*Kravspesifikasjon er uforståelig – det er ikke legmannslesning. Dårlig forklart og gjentakelser. Den må være retningsgivende for hvordan man skal skrive anbudet. [...] Det var så mange krav at det var vanskelig å kjenne på hva som var viktig.*

*Jeg har spurt advokaten: Hvis NAV skriver det samme to plasser, skal vi også skrive svaret to plasser? Advokaten sa ja, mens andre sier ”skriv det ett sted og henvis”. Kravspesifikasjon bærer preg av at den er skrevet av folk som ikke jobber med tekst, veldig byråkratisk språk.*

Én informant hos en av leverandørene som tapte i konkurransen påpeker at anbudsprosessene har blitt mer profesjonalisert, og at mange av de som vinner har profesjonalisert anbudsskrivingen. En som vant konkurransen sier:

*Det anbudstekniske er avgjørende. Ikke kvaliteten på bedriften som vurderes men kvalitet på det innleverte tilbudet. Hvis du er god til å skrive vinner du, er du dårlig til å skrive men god til å levere taper du. Det er ikke sammenheng mellom kvalitet og tilbudet. Flere leier inn profesjonelle til å utarbeide dokumentene. Det vokser fram et marked for profesjonelle anbudsskrivere. Etter at vi vant i har vi fått masse tilbud om å kjøpe dokumentene våre, og flere tilbud om at jeg skal skrive anbud for andre. Jeg vet at [et konsulentselskap] har skrevet flere tilbud på oppdrag.*

Flere av leverandørene trekker likevel frem at de opplevde NAV som ryddige og profesjonelle. En informant med erfaring fra flere fylker mener imidlertid at dette varierer en del fra fylke til fylke.

*Det er synd på NAV som har brukt mye tid og administrasjon for å gjøre dette korrekt. (...) Mye press for å gjøre dette ryddig og profesjonelt fordi det er mange leverandører som vil inn.*



## 5 Beskrivelse av tjenestene/faglig innhold

I fokusgruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det formildet at den nye forskriften la en del føringer på utformingen av tiltakene, men at man hadde tilstrekkelig handlingsrom i utformingen av kravspesifikasjonen. I utarbeidelse av kravspesifikasjonene og det faglige innholdet i tiltakene ble også andre NAV fylkesenheter benyttet som høringsinstanser, og det ble som tidligere nevnt åpnet for innspill fra eksisterende leverandører (og andre).

I sin høringsuttalelse til departementet skrev Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er viktig at det utarbeides gode kravspesifikasjoner som tydeliggjør hva NAV krever og forventer, og i NAVs overordnede strategi for anskaffelsene heter det at det skal stilles tydelige krav til innhold og gjennomføring.

Beskrivelsene av innholdet i tiltakene var relativt detaljerte, og blant innspillene til direktoratet påpekte Virke at det i for liten grad ble åpnet for mulighet til innovasjon. De ønsket dialog med direktoratet om hvordan man kunne sørge for at også leverandørene kunne foreslå nye løsninger, og at ikke alt innovasjonsarbeidet blir gjort i NAV. En mulig løsning kunne være at det ble lyst ut midler til pilotprosjekter i hvert fylke. I svarbrevet skriver direktoratet at de vil komme tilbake til dette. Det kom ellers innspill på noen av enkeltelementene i innholdet fra alle organisasjonene.

Vi omtaler her beskrivelsene av tjenesten for de to tiltakene separat.

### 5.1 Oppfølgingstiltaket

Som vi har gjort rede for i kapittel 1.3, kan oppfølgingstiltaket vare i inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse med ytterligere seks måneder, og for personer med nedsatt arbeidsevne kan den samlede varigheten være inntil tre år. Nedenfor går vi gjennom de ulike kravene som ble satt til målgruppa og innholdet i tiltaket.

#### 5.1.1 Målgruppe/krav til bredde i tilbudet

Målgruppa for oppfølgingstiltaket er i kravspesifikasjonen definert slik:

”Aktuelle deltakere er personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Deltakerne vil ha ulike individuelle behov og det vil kunne omfatte personer med både moderate og omfattende bistandsbehov for å komme i eller beholde arbeid.”

Målgruppa er med andre ord vid, noe som innebærer at leverandørene må ha en bredde i tilbudet. Et alternativ kunne være å dele opp målgruppa i flere målgrupper og utlyse separate konkurranser, eller åpne for tilbud om tiltak for deler av målgruppa. Det er etter hvert blitt utlyst egne konkurranser for enkelte målgrupper, men temaet er uansett aktuelt når det gjelder ”standardtiltaket”.

## NAVs vurderinger

Allerede i regjeringens høringsnotat om forskriftendringen ble det angitt at målgrupper for de nye tiltakene skulle være vide: "Det er ikke hensiktsmessig på dette tiltaksområdet å opprettholde ulike tiltaksvarianter for ulike brukergrupper. Det er individuelle behov som skal avgjøre hvilket tilbud man får [...]". I forskriften er målgruppa angitt slik den er definert i kravspesifikasjonen.

I tilbakemeldingene til direktoratet fra organisasjonene spilte ASVL inn at de ønsket egne anbud for personer med nedsatt arbeidsevne. Direktoratet holdt på sin side fast ved at noe av hensikten med sammenslåing av tiltak var å forenkle tiltaksstrukturen, og at tilbudet om arbeidsrettet bistand skulle gis uavhengig av målgruppe og type inntektssikring (som foreslått i Stortingsmelding 9, 2006-2007). Individuell tilpasning og relevante krav til leverandørens kompetanse er i denne sammenheng sentralt i anskaffelsen.

Det ble ikke sett som aktuelt å dele opp målgruppa i undergrupper. I første omgang ville man anskaffe oppfølgings- og avklaringstiltak som ga et tilbud til alle, og etterhvert vurdere å utlyse konkurranse om tiltak for noen særlige grupper. Løsningen er både egnet til å bidra til forenkling og til at man får et ensartet tilbud i hele landet.

I fokusgruppene med fylkene ble vi fortalt at dette var et tema. Flere hadde tidligere anskaffet tilbud om oppfølgingstiltak til spesifikke målgrupper, for eksempel til personer med psykiske helseproblemer (som Studier med støtte, Senter for jobbmestring, Jobbresept m.v.). De var opptatt av hvordan de kunne opprettholde et godt nok tilbud til de aktuelle brukergruppene. I et fylke har de hatt diskusjon om egne tilbud for grupper som ungdom, fremmedspråklige, personer med psykiske plager, og hørselshemmede.

Etter gjennomføringen av hovedavtalene om avklarings- og oppfølgingstiltak vil det bli utlyst konkurranse om tilbud til målgrupper hvor det kreves mer spesialkompetanse. Noen av fylkene er allerede i gang med dette.

*Vi skal anskaffe Studier med støtte, det blir mye mer spesialisert. Der er det veldig tydelig på hva som er kravene til veilederne, det er del av tildelingskriteriene.*

Det ble likevel uttrykt stor grad av usikkerhet omkring videreføring av en del av de mer spesielle tilbudene som fantes i flere fylker.

*Vi har fått lov til å fortsette som et unntak. Jeg vet ikke helt hva de skal gjøre nå. Men det har vært et valg å ikke anskaffe det nå.*

*Det tiltaket er fredet ut året. Jeg er usikker på hvordan det skal videreføres.*

Noen framhevet at NAV burde gjennomføre en del spesielle tiltak selv.

## Leverandørenes vurderinger

Mange av informantene blant leverandørene uttrykker skepsis og usikkerhet knyttet til den vide definisjonen av målgruppa.

*Jeg følte at det var litt ugreit med så vid gruppe, dette går i bølger (smalt eller bredt og individuelt). Arbeidssøkerne i NAV har jo veldig forskjellig behov - nå la de plutselig alt i samme trakten. Spesialkompetansen vannes litt ut.*

*Det er folk på tiltak i dag som ikke burde vært der, ikke i nærheten av kriteriene for å komme ut i arbeid, ikke motiverte heller. Kastes penger etter folk.*

*Oppfølging er litt samletiltak. Det er folk som like gjerne kunne vært på APS [arbeidspraksis i skjermet virksomhet]. For de som ikke kjenner målgruppen og spennet i det de [NAV] vil ha er det vanskelig å skrive. Når kravspesifikasjonen er så åpen og målgruppen så åpen stilles det større krav til leverandør. Det er lettere å avdekke de som ikke er så flinke. Utfordringen når du har vunnet er at man ikke har styring på hvem NAV ønsker inn i tiltak, tiltak brukes ulikt fra fylke til fylke. Noen steder har man et opptaksmøte med NAV der man vurderer hvem skal inn og ikke, her ønsker ikke NAV å gjøre det. Kommer folk som burde være på avklaring, men havner her på grunn av lang venteliste.*

En annen informant sier at selv om bredden i tiltaket kan være utfordrende, er det forståelse for at det kan være vanskelig å spisse tiltakene ytterligere hvor tjenesteområdene er små.

*Det er jo et breddetiltak, i mindre områder er det vanskelig å spisse ytterligere. De lyser ut noen spesifikke tiltak der det trengs osv. – det er helt greit.*

To av informantene vi snakket med uttrykker at bredden i målgruppen kan være i konflikt med resultatmålene. En av disse trekker frem ”fløteskumming” som en potensiell negativ konsekvens av dette. Denne informanten mener resultatmålene kan være for strenge når det gjelder enkelte grupper, noe som kan påvirke hvilken type deltakere som ”sluses” inn i tiltaket. Videre legger informanten til følgende:

*Da vil de kanskje utlyse spesialiserte tilbud fordi det viser seg at ikke alle kan sendes til oss. Da er de tilbake til start.*

### 5.1.2 Spesifisering av tjenesten

Som nevnt i kan tjenesten som kjøpes inn, spesifiseres i ulik grad i kravspesifikasjonen. Ytterpunktene å beskrive alle detaljer i tjenesten, det vil si både innsats og arbeidsprosesser (input), eller å kun spesifisere målene, og overlate utformingen av tjenesten til leverandørene. NAV valgte å spesifisere tjenesten relativt detaljert. Vi gjengir hovedpunktene for oppfølgingstiltaket her.

Oppfølgingstiltaket omfatter bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid. Det faglige innholdet skal ta utgangspunkt i metoder som styrker deltakers egne ressurser og muligheter knyttet til deltakelse i ordinært arbeidsliv. I gjennomsnitt skal det tilbys 10 timer oppfølging per deltaker per måned. Dette kan altså variere både over tid for den enkelte deltaker, men også mellom deltakerne. Kravspesifikasjonen inneholder en rekke krav til hva tiltaket skal inneholde, blant annet:

- en plan for heltids arbeidsrettet aktivitet, herunder egenaktivitet, hvor omfanget skal tilpasses den enkelte deltaker
- deltakere skal få bistand til karriereveiledning og å se egne muligheter på arbeidsmarkedet
- veiledning og råd knyttet til arbeidsdeltakelse både til tiltaksdeltaker og arbeidsgivere (for personer med arbeidsforhold) og andre tiltaksarrangører (for personer som gjennomfører et annet arbeidsrettet tiltak i tillegg.)
- opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter
- nødvendig bistand til å finne egnet arbeidsplass og målrettet jobbsøking
- oppfølging på arbeidsplassen for å legge til rette for overgang til arbeid eller for å beholde jobben
- bistand til tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjonen
- bistand til praktiske oppgaver knyttet til arbeid eller gjennomføring av tiltaket

Deltakere med arbeidsgiver skal få oppfølging i tilknytning til dette arbeidsforholdet, og skal som hovedregel være i arbeid eller utprøving hos arbeidsgiver innen de seks første ukene av tiltaket. Deltakere uten arbeidsforhold eller som har behov for nytt arbeid, skal få bistand til å se muligheter på arbeidsmarkedet, øke jobbsøkerkompetanse og finne frem til gode jobbsøkningsstrategier. Deltaker skal som hovedregel være i jobb eller relevant praksis hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv innen de første ti ukene av tiltaket. Oppfølgingen skal i hovedsak være individuell og i form av fysiske møter, men det er mulig å legge opp til gruppeaktiviteter når det anses som hensiktsmessig.

Videre er det angitt at én veileder skal ha hovedansvaret for og følge deltaker gjennom hele tiltaket. Tiltaket skal ha et brukerperspektiv, det skal være tilpasset den enkeltes behov (skreddersøm) og deltaker skal få påvirke egen utvikling og plan.

### **NAVs vurderinger**

I fokusgruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det formidlet at beskrivelsen av innholdet i tiltaket var den største og vanskeligste avveiningen i planleggingen av anskaffelsen. Også fylkene ble tatt med i prosessen. Vi ble fortalt at beskrivelsen nødvendigvis måtte være relativt detaljert på innholdet, siden forskriften angir *hva slags* tiltak det skal være. Det vil si; mange typer tiltak har jobb som målsetting, men innholdet i oppfølgingstiltaket *skal* være "oppfølging". En god del av elementene tiltaket skal inneholde er derfor spesifisert, som vist over.

Man ønsket imidlertid ikke å spesifisere hvorvidt leverandøren skulle følge en bestemt "metode" eller bruke bestemte verktøy i arbeidet. Det var opp til leverandørene å overbevise om at deres løsninger har god kvalitet med hensyn til å nå målet.

*Tilbyder må selv sannsynliggjøre at deres opplegg vil fungere i forhold til målgruppe og målsettinger.*

To av intervjuobjektene sier om utformingen av kravspesifikasjonen:

*Vi har ikke en fasit. Vi vet ikke nøyaktig hva som virker. Vi formulerer det med litt forsiktighet, vet ikke hundre prosent sikkert at dette er den beste måten. Det er leverandørene som skal kunne dette, vi har ikke hele fasiten. [...] Vi har gitt dem oppgaven, de skal finne løsningen.*

*Vi vet noe. Men så er det rom for innovasjon. For eksempel vet vi at det er viktig at det ikke går for lang tid. At man tar utgangspunkt i brukerens forutsetninger og ønsker.*

Forskriften ble betraktet som en føring, men ikke en begrensning. Det blir understreket at beskrivelsen av tjenesten kan videreutvikles i senere anskaffelser, dersom erfaringene tilsier det.

I fokusgruppene med fylkene var det ingen som oppfattet kravspesifikasjonen som for detaljert.

*Vi foretrekker også en konkret kravspesifikasjon, den var veldig ullen i arbeid med bistand. Det er lettere å følge opp kvaliteten da.*

Fylkene var også relativt fornøyde med prosessen hvor innholdet i tiltakene ble operasjonalisert, og oppfattet at "det meste ble belyst". Det ble påpekt at det må ha vært utfordrende for direktoratet å håndtere de mange innspillene (også eksterne). Ikke alle fylkesrepresentantene var enige i alle valgene som ble tatt, men de var fornøyde ed at de alltid fikk svar på forslagene sine.

### **Leverandørene om spesifisering av tjenesten**

Leverandørene vi intervjuet ble bedt om å dele sine synspunkter på de ulike elementene i kravspesifikasjonen, herunder hvorvidt grad av spesifisering av tjenesten var tilstrekkelig. Flesteparten av leverandørene som ikke fikk kontrakt sier at kravspesifikasjonen var for detaljert og vanskelig å svare på. Informantene utdyper dette spørsmålet på flere måter.

En av leverandørene som sier at kravspesifikasjonen er for detaljert, påpeker at det i større grad bør overlates til den enkelte leverandør å beskrive tjenestens innhold. En annen leverandør forteller at de har opplevd at det er forskjell fra fylke til fylke i forhold til hvilken type "tilbud" de ønsker seg.

*For stor detaljeringsgrad. Bør i større grad være opp til leverandør å beskrive hva vi ønsker å gjennomføre for å svare på målgruppebiten. Det blir for strømlinjeformet.*

*Det er forskjell fra fylke til fylke. Noen ønsker teskjeanbud. (...) Noen steder er det for mye detaljer. Synes heller man skal løfte opp og snakke om systemer, grunnfilosofi, hvordan man møter folk, tilrettelegger for forskjellige individuelle løp, hvordan man kvalitetssikrer. Ikke beskrive hvordan vi lager ukeplan f. eks.*

Kun én av de som ikke fikk kontrakt var positiv. Vår informant sier at de opplevde kravspesifikasjonen som lite spesifikk og anså det som en fordel fordi

det gir bedre muligheter for leverandørene til å vise seg frem. Informanten sier også at resultatmålene i tiltaket ga en tydelig retning i tilbudsskrivingen.

Blant leverandørene som hadde vunnet kontrakt var det færre som hadde direkte kommentarer knyttet til grad av spesifisering i kravspesifikasjonen. Av de som svarte på dette spørsmålet var de fleste fornøyd med kravspesifikasjonens utforming. To av informantene uttrykker det på følgende måte:

*Veldig enig i kravspesifikasjonen. Soleklare krav. Lett å svare på.*

*Relativt detaljert, men sånn er formen.*

Det var kun én leverandør av de som hadde vunnet kontrakt som var kritisk. Informanten oppfattet kravspesifikasjonen som en utydelig bestilling, og mener det ga uttrykk for at NAV "ikke vet hva de spør etter".

*De bestiller noe, hvor de favner om alt og så forventer de at vi skal komme og definere for dem. Som hvis du skal kjøpe bukse. Sier du at du skal ha en blå lang bukse, får du kanskje 3 alternativer. NAV kommer og sier de bare skal ha en bukse. Da får man mange ulike alternativer.*

### **Leverandørene om omfanget av oppfølging**

Som nevnt ble det angitt i kravspesifikasjonen at det skal tilbys 10 timer oppfølging per deltaker i gjennomsnitt per måned. I innspillene fra organisasjonene og enkeltleverandører på den veiledende kravspesifikasjonen for oppfølgingstiltaket var det flere som hadde innspill til anslaget på 10 timer per deltaker per måned. Flere mente at det burde være mer fleksibelt. Et forslag var å operere med en "timebank" med antall tilsagn og antall timer per måned for å gjøre tiltaket mer fleksibelt og lettere å tilpasse den enkelte. Et par foreslår at det burde spesifiseres 12 deltakere per veileder.

Det fremgår av intervjuene at det veiledende timetallet for omfang av oppfølging har blitt oppfattet som svært "konkret" for flere av leverandørene, det vil si at de oppfatter at de må "peile seg inn" mot dette timetallet.

Det er ingen av de vi har snakket med som mener at det er behov for færre timer enn det som er beskrevet i kravet. Tvert i mot, det er flere som mener at behovet hos deltakerne overstiger 10 timer i snitt per måned. En av leverandørene forteller at de tar utgangspunkt i at de skal gi 10 timer oppfølging i snitt, og at det ofte brukes mer rundt oppstart og mindre etterhvert. På en annen side forteller informanten at 10 timer ikke er nok for den deltakergruppen de har akkurat nå, og mener timetallet må justeres opp dersom NAV fortsetter å søke inn samme deltakergruppe. Informanten understreker også at fokuset på timer kan få uheldige konsekvenser:

*Det blir feil fokus. Nå kan veiledere droppe å gi oppfølging hvis man er over 10 timer selv om bruker trenger det, og hvis noen har under 10 timer kan det hende man bare lager noen aktiviteter for å kunne fakturere timer.*

En annen leverandør uttrykket det på følgende måte:

*Jeg synes 10 timer for lavt. Men hvis man ikke aksepterer premisset så kan vi ikke legge inn anbud. Vi kan bestemme variasjon selv, men rammen er for lav i snitt. Jeg tror historien vil vise det. Når man sitter og tenker penger så blir det et dårlig tilbud.*

En av leverandørene fortalte at de hadde vært i tvil om de skulle delta i konkurransen fordi de mente at det veiledende kan gjøre det vanskelig å holde høy kvalitet overfor den aktuelle deltakergruppen.

Et annet element som bringes frem av informantene er muligheten til å gjennomføre gruppebaserte opplegg. De oppfatter at det er mindre muligheter for gruppeaktiviteter i det nye tiltaket, og flere ser nytten av gruppebaserte opplegg.

*Oppfølgingstiltaket er bredt. Jeg har tro på en-til-en. Vi har konsepter som er lett å tilpasse den enkeltes behov. Hvis det er mer homogene grupper kan man kanskje samle de mer i gruppeaktiviteter. Men har også workshops der vi fasiliteter i grupper, men det er på frivillig grunnlag, og det må understøtte den individuelle prosessen.*

### 5.1.3 Krav til måloppnåelse

I kravspesifikasjonene ble det formulert resultatmål. For oppfølgingstiltaket er målene satt ulikt for personer som har og ikke har et arbeidsforhold når de starter i tiltaket:

- Personer uten arbeidsforhold: 65 prosent overgang til arbeid ved avslutning av tiltaket
- Personer med arbeidsforhold: 65 prosent full tilbakeføring til arbeid og ytterligere 20 prosent skal ha økt arbeidsdeltakelse ved avslutning av tiltaket

”Overgang til arbeid” var ikke nærmere definert ved de første utlysningene av konkurransen. Vi fikk opplyst at det likevel ikke kom noen spørsmål om dette i konkurransen.

Definisjonen er etterhvert lagt inn i rapporteringsmalene for tiltaket. Resultatet skal måles på tidspunkt for utskrivning av tiltaket, og arbeid kan inkludere:

- Arbeid uten tilskudd
- Arbeid med lønnstilskudd fra NAV
- Arbeid i kombinasjon med andre ytelser fra NAV
- Arbeid i kombinasjon med gradert uføretrygd
- Arbeid med uføretrygd og bonuslønn

Resultatmålene er formulert for at NAV kan ha en dialog rundt måloppnåelse når de følger opp leverandørene. De er satt ut fra erfaringene med Arbeid med bistand, men med en forventning om at det nye oppfølgingstiltaket vil gi høyere overgang til arbeid. Grunnen er både at målgruppa i gjennomsnitt trolig står nærmere arbeidslivet, og at man forventer at mer arbeidsretting i det nye tiltaket vil gi resultater.

I fokusgruppene med fylkesrepresentantene fikk vi høre at leverandørene er svært opptatt av disse målene, og at de kanskje er for opptatt av dem. Én formulerte deg slik: "Det kan tippe litt over."

Det var uenighet fylkene imellom om hvorvidt 65 prosent er "riktig nivå". Noen påpeker at det ikke er sagt noe om stillingsprosent, og at erfaringen fra andre tiltak er at det er veldig lav stillingsprosent som skal til for at det skal regnes som arbeid. De mente at dett burde vært spesifisert. Andre påpeker at 65 prosent kan være ambisiøst – "vi har leverandører nå som ikke er der [som ikke klarer det]", i lys av målgruppa.

*Vi bruker tiltaket til avklaring mer mot utfør, vi bruker det i hver av endene, De som er i midten som trenger et lengre tiltak, de får andre tiltak. Innspillene våre gikk på at vi ønsket at det skulle tydeliggjøres mer. 85 pst avklart mot arbeid, resultatmålene.*

### Leverandørenes vurderinger

Flere av de vi har snakket med mener resultatmålene er ambisiøse, men fornuftige. Noen forteller at de hadde høyere formidlingsnivå i de gamle tiltakene, men erkjenner at resultater i stor grad også avhenger av hva slags deltakergruppe som søkes inn.

*Internt sier vi 70 istedenfor 65 prosent. Men må se på realismen, men det må vi få erfaring med.*

*Finnes mye empiri på at 65 prosent er fornuftig, hvis målgruppa som kommer inn er lik det NAV beskriver så er det mulig. Har hatt 80- 85 prosent formidlingsgrad tidligere.*

*Ambisiøse krav, men avhengig av hvilke personer som søkes inn. Bra at kravene er like for hele landet og likt for konkurranseutsatt og skjermet sektor.*

Enkelte av de som mener resultatmålene er strenge påpeker at dette må ses i forhold til at oppfølgingstiltaket handler om omstilling og endring for deltakerne, en prosess som tar tid. For en av leverandørene hadde resultatmålet vært et element som gjorde at de var i tvil om de skulle levere tilbud. En annen leverandør mente at resultatmålet burde tatt hensyn til det lokale arbeidsmarkedet. Denne leverandøren er lokalisert i et område med høy arbeidsledighet.

*Tror ikke noen får det til. Jeg synes det [resultatmålet] er for høyt med utgangspunkt i at det er et 6 måneders tiltak. Avhenger av hvem man får inn. Skal man ha SE-metodikk må man ha lenger tid og tettere oppfølging.*

*Litt paradoksalt med kortsiktig resultatkrav samtidig som man jobber med omstilling, mennesker i endring. Omstilling tar litt tid. Men vi klarer å kombinere, har langsiktighet som en av verdiene våre. Måler internt hver uke.*

En informant hos en av de nye leverandørene på oppfølgingstiltaket er skeptisk til hvordan resultatmålene er definert. Informanten mener det oppstår noen



dilemmaer når resultatmålene i teorien åpner for at man kan ”droppe” 35 prosent av deltakerne.

*Det at de sier 65 prosent i jobb - da sier de egentlig at det er greit at 35 prosent ikke kommer i jobb. Du kan få noen dilemmaer når du er pressa på timer. Noen vil kanskje tenke på å prioritere ressurser til de letteste. Jeg synes NAV skulle sagt at alle skal i jobb, ikke som du kan straffes for å ikke oppnå, men som et mål.*

Blant de leverandørene som ikke deltok i konkurransen, var det en som begrunnet det med at det ble lagt for mye vekt på leveranse (tall) og hadde for lite fokus på innhold og kvalitet i kravspesifikasjonen.

*I sum la de vekt på ting vi ikke ønsket å legge vekt på. Det handler mer om å telle hvor mange man får ut i jobb enn hvor mange som blir i jobben. Det som er viktig er at du skal faktisk bli i jobb og få et miljø, kollegaer og tilhørighet osv.*

Leverandøren mener også at resultatmålet kan være for strengt med hensyn til at en del deltakere har store utfordringer.

## 5.2 Avklaringstiltaket

Avklaringstiltaket kan vare i inntil fire uker, med mulighet for forlengelse i ytterligere fire + fire uker. Nedenfor går vi gjennom de ulike kravene som ble satt til målgruppa og innholdet i tiltaket.

### 5.2.1 Målgruppe/krav til bredde i tilbudet

I kravspesifikasjonen er målgruppa beskrevet slik: Personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn det NAV kan tilby. Deltakerne vil ha ulike individuelle behov og det vil kunne omfatte personer med både moderate og omfattende bistandsbehov for å komme i eller beholde arbeid. Dette er hentet direkte fra forskriften. Man kunne likevel ha valgt å dele opp konkurransen i tilbud til spesifikke grupper, men slik at de til sammen dekket den vide målgruppa. Dette ville imidlertid stride mot målet om forenkling.

Blant innspillene til kravspesifikasjonen fra organisasjonene, kom det også her innspill om at man burde ha egne konkurranser om avklaringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, men dette ble altså ikke tatt til følge.

Vi har intervjuet i alt tre leverandører som har deltatt i konkurransen om det nye avklaringstiltaket, hvorav to har fått kontrakt. Den leverandøren som ikke fikk kontrakt mente at kravspesifikasjonen ga for lite indikasjon til hvilken målgruppe tiltaket skal ha. De to andre stiller seg mindre kritiske til bredden i tiltaket og ser på utfordringen som et positivt element:

*Ikke noen problemer med bredden – det er spennende også når man får mye forskjellige folk*

*Fortsatt litt i begynnerfasen, spent på bredden av deltakere som kommer inn, og hvilke behov for avklaring de har.*

## 5.2.2 Spesifisering av tjenesten

Leverandøren skal tilby avklaringstiltaket fem dager per uke, og gi et heltidstilbud på 30 timer per uke. Omfanget skal likevel være individuelt tilpasset til den enkelte bruker.

I kravspesifikasjonen heter det at tiltaket skal inneholde en vurdering av deltakers muligheter og bistandsbehov for å beholde eller skaffe arbeid, og at deltakeren skal få en forståelse av hva som fremmer mulighetene for å beholde eller skaffe arbeid. Det kan innebære:

- å bistå deltakeren i å tilegne seg økt innsikt i og tydeliggjøring av egne forutsetninger for å kunne få eller beholde arbeid; faglig og sosial kompetanse, helse, ferdigheter, spesielle evner og interesser knyttet til arbeidsdeltakelse
- hvordan tilrettelegging eller individuell bistand kan nyttiggjøres for å stå i et arbeid eller kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak

Tiltaket skal for øvrig tilby:

- motivasjons- og mestringsaktiviteter som skal bidra til at deltaker utarbeider egne målsetninger for å kunne beholde eller skaffe arbeid
- kartlegging av basiskompetanse/grunnleggende ferdigheter når dette er hensiktsmessig
- utprøving av arbeidsevne som fortrinnsvis skal foregå i ordinært arbeidsliv. Når det vurderes som et hensiktsmessig element i avklaringen kan utprøving foregå på interne arenaer hos tiltaksarrangør
- grundig vurdering av behov for ytterligere bistand for å beholde eller skaffe arbeid
- informasjon og økt kunnskap om arbeidsmarked, yrker og jobbkrav
- veiledning for valg av yrkesmål og arbeidsoppgaver som lar seg realisere

I tiltaket skal det foretas en helhetlig kartlegging av deltakers nåsituasjon når det gjelder evne til å utføre arbeidsoppgaver og andre forhold som har betydning for å komme i arbeid. Det blir understreket at brukerperspektivet skal ligge til grunn for tiltaket, det vil si at ”deltakeren blir møtt med respekt for egne premisser og løsninger, og at metode og dialog er åpen og inkluderende”. På samme måte som i oppfølgingstiltaket, skal individuelle aktiviteter og veiledning være hovedinnholdet, men gruppeaktiviteter kan inngå hvis det er hensiktsmessig.

Leverandørene ble bedt om å beskrive arbeidsprosesser som skal brukes og eventuelle samarbeidspartnere i tilbudet. Leverandørene skulle også beskrive arenaer for utprøving om kan være aktuelle. Tilbyder måtte, på samme måte som i oppfølgingstiltaket, selv sannsynliggjøre at deres opplegg vil fungere i forhold til målgruppe og målsettinger.

I NAV formidler informantene våre at det på samme måte som for oppfølgingstiltaket ble ansett som nødvendig å spesifisere innholdet i tiltaket ganske konkret. I høringsrunden var det tydelig at også mange leverandører

ønsket en spesifisering, for eksempel av hva som menes med sted for utprøving, motivasjons- og mestringsaktiviteter, opplæring, krav til formell kompetanse, kompetanseutvikling, metodikk, responstid/ventelister. Det kom innspill om at det var behov for bedre avklaring av formål, målgruppe og resultatmål.

Blant konkrete innspill fra organisasjonene om innholdet i avklaringstiltaket var at det burde inneholde kartlegging av basiskunnskaper og grunnleggende ferdigheter der det er hensiktsmessig, at tiltaksarrangøren burde kunne benytte egne arenaer til utprøving dersom det tjener brukeren, og at det burde være åpent for gruppeaktiviteter. Disse innspillene ble helt eller delvis tatt til følge.

I intervjuene med leverandørene var de to som har fått kontrakt mer fornøyd med kravspesifikasjonen og mindre kritisk til de ulike elementene, enn den som ikke fikk kontrakt. Informanten hos leverandøren som tapte konkurransen mener kravspesifikasjonen var for omfattende og uklar. Informanten sier:

*Med en mer presis bestilling kunne vi jobbet mer effektivt.*

Også en av de som fikk kontrakt mener kravspesifikasjonen var vid, men framhever dette som en fordel. Informanten uttrykker det på følgende måte:

*Fornøyd med en åpen kravspesifikasjon. Det ga mulighet til selvstendige faglige vurderinger da vi leverte inn. Jeg hadde sans for at vi fikk velge de verktøyene og plattformer som vi mente var bra for en bredt sammensatt gruppe.*

En av de som har fått kontrakt uttrykker at de noen ganger er usikre på NAV sine forventninger når det gjelder omfanget av oppfølging i tiltaket. Informanten forteller:

*Vi har fått presisert at det ikke skal være gruppetiltak, det skal være samtaler osv.. ofte utprøving, vi skal skaffe en plass, observere osv., og vi skal ha et tilbud på 30 timer per uke. Men vi kan ikke være sammen med dem 30 timer per uke. Jeg er usikker på hva NAV tror er mulig å få til. Enten i en gruppe, eller de burde si at det skal være en veileder per deltaker. Men vi legger opp til et løp vi mener vi kan forsvare. Deltakerne må også gjøre en del på egenhånd. Vi oppfyller kravene, men mer ressurser er aldri noe minus. Men da blir det jo høyere pris.*

### 5.2.3 Måloppnåelse/definisjon

Resultatmålet som er fastsatt for avklaringstiltaket er at 80 prosent av deltakerne ved avslutning av tiltaket skal ha forslag til å aktiviteter for å komme i/beholde arbeid.

En av leverandørene vi snakket med omtaler dette målet som "vagt" og mener det kan være en svakhet som kan utnyttes. Informanten sikter til at målet ikke presiserer hvilken type aktiviteter som er godkjent.

*Vi er i dialog med NAV om det. Er det sånn at hvis de kommer i nytt tiltak så er det ok? Tror vi har definert det litt stramt, tror ikke NAV helt skjønner det selv. Tror det har noe med intensjon – vi skal avklare mot det ordinære arbeidsmarkedet. Men samtidig regnes det som resultat*

*hvis vi får en inn i et nytt tiltak fordi vi kan mene at det kan føre til ordinær ansettelse.*

På en annen side uttrykker den som tapte i konkurransen at resultatmålet er ambisiøst, men bra. Informanten mener likevel at målene i større grad bør ses i sammenheng med leveransene, og at det bør være rom for justeringer i lys av utfordringer som oppstår.

## 6 Tildelingskriteriene og vurderingen av tilbudene

Blant de mest sentrale faktorene i konkurransen er kriteriene som leverandørenes tilbud blir vurdert etter. Disse består av kvalitetskriterier og pris. Det blir satt en vekt for kvalitet og pris, og innenfor kvalitet blir det spesifisert vekter for ulike elementer.

### 6.1 Vekting av pris og kvalitet

#### NAVs vurderinger

I sin høringsuttalelse til departementet skrev direktoratet at konkurranse kan bidra til å skjerpe fagligheten, bedre kvaliteten og utvikle nettverket, og at det skal være en forutsetning at leverandører har høy kvalitet for å vinne. De påpekte at vektfordelingen pris – kvalitet er viktig for å sørge for dette. De ville vurdere å vekte kvalitet høyere enn det som var vanlig.

I overordnet strategi for anskaffelsene heter det at valg av leverandør med best mulig kvalitet skal sikres ved at kvalitetskriteriene tillegges mest mulig vekt.

For begge de to tiltakene ble tildelingskriteriene satt slik at pris vektet 40 prosent, kvalitet 60 prosent. Dette er den vektingen som NAV vanligvis bruker. På bakgrunn av ønsket om å legge sterk vekt på kvalitet, ble det i planleggingen av utlysningene diskutert om man skulle vekte pris med 30 prosent og kvalitet med 70. NAV fylkene ble tatt med på råd, men få av dem hadde erfaring med vektingen 30/70.

Siden det var lite erfaringer, og man var usikre på hvordan en slik vekting ville slå ut på prisen, besluttet man å benytte 40/60. De fleste hadde gode erfaringer med det fra tidligere. Anskaffelsen av tiltakene innebærer store endringer for NAV og leverandørene, og det skulle kjøpes inn store volum. Det ble derfor vurdert at denne første utlysningen ikke var rette tidspunktet til å prøve ut en helt ny vektfordeling. Man var også usikker på hvor mye en annen vekting ville slå ut på kvalitet i praksis, og det ble understreket at mange elementer i kravspesifikasjonen var formulert for å sikre kvalitet, i form av absolutte krav.

*Kvalitet er viktig, men pris er ikke underordnet. Det handler om hvor mange endringer vi skulle gjøre på en gang. Vi kunne vært veldig innovative, men det var en kritisk fase for mange leverandører, kanskje vi ikke skal rokke ved alle elementene.*

Det var en god del av deltakerne i fokusgruppene med fylkene som hadde synspunkter på vektingen av pris versus kvalitet, men ingen skråsikre. Først og fremst var det mange som var usikre på hvor stor betydning det faktisk hadde i praksis om man benyttet 40/60 eller 30/70. Noen hadde allerede gjennomført anskaffelsen, og mente at det ikke hadde vært avgjørende.

*Jeg tenker ikke [i ettertid] at det skulle vært vektet annerledes. De vi har valgt, det er de som har best kvalitet. Jeg ser ikke at det har hatt utslag av negativ betydning.*

*Noen har prøvd å dumpe prisene, men de har falt helt gjennom på kvalitet.*

Noen av fylkene hadde i utgangspunktet ønsket og foreslått en annen vekting – flere 30/70, og enkelte hadde erfaring med det fra tidligere. En annen fortalte at de hadde ønsket 50/50, og var opptatt av at prisen ikke måtte bli for høy. Blant de som hadde ønsket en høyere vekting av kvalitet, var det flere som begrunnet dette med at man på den måten sendte et signal om at kvalitet hadde stor betydning.

*Jeg er enig i en ting dere sier: Jeg tror ikke det påvirker de tilbudene vi får. Men med 70 kvalitet og 30 pris, da ville vi stått fram og sagt at vi er opptatt av kvalitet! Det er et viktig poeng for oss. Vi har vært borti flere leverandører [i andre konkurranser] som har dumpa pris, og levert dårlig kvalitet. Hvis vi hadde hatt høyere vekting av pris, måtte vi tatt dem inn til forhandlinger.*

I forbindelse med spørsmålet om vektingen av pris versus kvalitet, kom det i den ene fokusgruppa opp en diskusjon om hva som er "riktig" prisnivå på de aktuelle tiltakene.

- *Når det gjelder oppfølgingstiltaket – jeg er opptatt av at dette er et billig tiltak – skal det være så billig?*
- *Jeg er ikke enig – nå har vi fått en markedspris.*
- *Men er 10 timer oppfølging i måneden nok?*
- *Ja, det er en annen sak.*

### **Leverandørenes vurderinger**

Leverandørorganisasjonene ga innspill på hvordan pris burde vurderes og forholdet mellom pris og kvalitet. ASVL og Attføringsbedriftene ønsket at kvalitet skulle vektes med minst 70 prosent. Direktoratet svarte at de var enige i at kvalitet skulle vektes høyere enn pris, men at man etter en "helhetsvurdering" ville vekte kvalitet med 60 prosent.

Virke foreslo at det skulle opprettes "normbudsjetter" i evalueringen av leverandørenes priser, for å hindre prisdumping. Pristilbud som i en angitt prosent avviker fra normtallet ville i en slik modell avvises. Direktoratet svarte at dette etter deres mening ville være uhensiktsmessig, av flere grunner. Blant annet vil kostnadselementene variere geografisk, og det er vanskelig å vurdere hva som er realistiske kostnader. Direktoratet ønsket en reell konkurranse også for pris. De påpekte at det var mulig innenfor anskaffelsesregelverket å avvise tilbud med unormalt lav pris.

Intervjuobjektene blant leverandørene var nærmest samstemte når det gjelder den relative vektingen av kvalitet og pris. De mener det er positivt at kvalitet vektes høyere enn pris, og noen foreslår at det kunne vært høyere, for

eksempel 70 prosent. Mange ga likevel uttrykk for at de opplevde at pris i realiteten var langt mer avgjørende enn tildelingskriteriene tilsa.

*70/30 er også bra. 40 prosent er den største vekten pris bør ha.*

*Realiteten når det er 60/40 og NAV ikke har et forhold til kvalitet så blir det pris [som avgjør]. Så selv om du bare er 2 kroner dyrere så blir du rangert som dyrere. [Hvis du er] nummer 10 er du nummer 10 [...] Jeg oppfatter ikke at de har noe klar metodikk for å vurdere. Pris er lettere å vurdere på når du har sånn rangering.*

*Når vi ser sluttresultatet: Pris slår uansett kvalitet. Jeg er ikke sikker på om det er hensiktsmessig på denne type tilbud når det er sosiale tjenester. Det bør være høyere vektning av kvalitet.*

## 6.2 Definisjon av kvalitet

### NAVs vurderinger

I tillegg til vekten mellom pris og kvalitet, er definisjonen av kvalitet viktig. Som regel er kompetanse ett av elementene i kvalitetsbegrepet. Som vi gjorde rede for i kapittel 4.4, ble ikke det ansett som mulig i disse anskaffelsene, og kompetanse ble i stedet formulert i form av absolutte krav. Definisjonene av kvalitet for de to tiltakene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 6.1 Definisjon av kvalitet og vektning av ulike kvalitetskriterier

Oppfølging		Avklaring	
Elementer	Vekt	Elementer	Vekt
Tjenestens innhold; herunder aktiviteter, temaer og arbeidsmetoder	20	Tjenestens innhold; herunder aktiviteter, temaer og arbeidsmetoder	30
Oppdragsforståelse; organisering og utvikling av tjenesten, organisering av tilbudt kompetanse, arbeidsretting i tilbudet og samhandling med aktuelle samarbeidspartnere	40	Oppdragsforståelse; organisering og utvikling av tjenesten, organisering av tilbudt kompetanse og samhandling med aktuelle samarbeidspartnere	40
Tjenestens individuelle tilpasning	20	Arbeidsretting i tilbudet	10
Markedsarbeid; herunder hvordan markedsarbeidet skal benyttes for å bistå den enkelte deltaker ut i ordinært arbeid	20	Tjenestens individuelle tilpasning og oppfølging	20

Som vi ser av tabellen skulle *oppdragsforståelse* telle mest i begge tiltakene, 40 prosent innen kvalitet. Det er naturlig at innhold har en noe lavere vekt enn

oppdragsforståelse, i og med at en god del av innholdet var angitt i kravspesifikasjonen. I konkretiseringen av tildelingskriteriene var man generelt opptatt av at absolutte krav ikke i tillegg skulle være sentrale tildelingskriterier.

For oppfølgingstiltaket skulle tjenestens innhold, individuell tilpasning og markedsarbeid telle 20 prosent hver. Vi ser at arbeidsretting ikke ble skilt ut som et eget kriterium i oppfølgingstiltaket, men inngår i oppdragsforståelsen. I avklaringstiltaket er arbeidsretting skilt ut som et eget kriterium, med vekt 10 prosent. Argumentet for at det ikke ble skilt som et eget kriterium for oppfølgingstiltaket var at "hele tiltaket er arbeidsretting", det vil si at det ligger i spesifikasjonen av aktivitetene i tjenesten. Vi fikk opplyst at også dette hadde vært et diskusjonstema, men at man var opptatt av at "må-kravene" til tjenesten ikke samtidig skulle inngå som et høyt vektet tildelingskriterium.

Det kom innspill fra to av leverandørenorganisasjonene om at kunnskap om lokalt arbeidsmarked/lokalkunnskap om næringsliv og arbeidsmuligheter burde vektlegges. Direktoratet tok innspillet til følge, i den forstand at "kompetanse på arbeidsmarkedets mekanismer og behov, særlig regionalt/lokalt arbeidsmarked" ble inkludert blant kravene til kompetanse (altså ikke i tildelingskriteriene).

Kvalitetskriteriene og evalueringen var temaer som opptok mange av fylkesrepresentantene i fokusgruppene. Særlig kom det fram at mange ønsket at antall deltakere per veileder i tiltaket burde vært blant kvalitetskriteriene. Et av fylkene hadde spilt inn at det burde være med, mens andre opplevde det som et problem i ettertid.

*En viktig ting som gikk litt under radaren på tildelingskriterier: Hos en leverandør skulle veileder ha ansvar for 6-7 deltakere. De har høyere kvalitet, men det har mye å si for prisen. Det var vanskelig å gi poeng for det.*

*Det største ankepunktet [mot kvalitetskriteriene] er antall deltakere per veileder, det hadde kanskje vært mer rettferdig. I forhold til pris. Det ble for lite belønnet, de som gikk ned på antall deltakere. Det er ikke lett for veileder å komme inn i tiltaket og håndtere 16-17 deltakere på oppfølging.*

I ett av fylkene forteller de at de forhandlet om antall deltakere per veileder. Alle leverandørene fikk spørsmål om dette i forhandlingene. Det ble også uttrykt usikkerhet og uenighet om hvilket utslag dette fikk – henholdsvis for avklarings- og oppfølgingstiltaket, på grunnlag av de to prismodellene.

*Vi må se mer på det neste gang. Men det er så mange kriterier også. Det var det som var viktig når det gjelder pris, det med antall deltakere, hvor mange timer veileder faktisk kunne levere. Hva er det de faktisk jobber, hva er det vi betaler dem for. Hva kan vi si der egentlig?*

*Det var verre på avklaring. Der er det en deltakerpris. Hvor mange deltakere skal veilederen følge opp? Det vet du ikke.*

Vurderingen av de innkomne tilbudene innenfor hvert kvalitetskriterium innebærer nødvendigvis en skjønnsmessig vurdering, og det blir formidlet både fra direktoratet og fylkene at det er kompliserte vurderinger. Det ble utarbeidet



en evalueringsmal og veiledning for evalueringene. Formålet var at vurderingene skulle være mest mulig like i alle fylkene. Særlig ble det ansett som viktig å skille mellom de ulike kriteriene, slik at man ikke vektet de samme momentene i tilbudene flere ganger. Det ble anbefalt at de som skulle gjøre vurderingene gjorde det hver for seg, og at vektene deretter ble slått sammen.

I fokusgruppene med fylkene var det mange av representantene som uttrykte at evalueringen av kvalitet er vanskelig. De fleste var svært fornøyd med at direktoratet hadde utarbeidet en mal. Flere ga uttrykk for at det var nytt for dem å vurdere tilbud etter såpass mange kriterier, og at evalueringsmalen ga god støtte.

*Vi var tidlig ute og du blir livredd for å gjøre noe feil.*

*Det var ganske jevnt. Vi måtte gå gjennom mange ganger for å sjekke at vi var enige med oss selv.*

*Noen av de som har gjennomført anskaffelsen, de har følt veldig på ansvaret – det er mye penger, det gjelder mange brukere sin framtid. Å ha den støtten til de faglige vurderingene har vært bra. Skjemaet har vært med å strukturere vurderingene.*

I ganske mange av fylkene så informantene likevel et behov for å tilpasse malene.

*Jeg vil gjerne ha en mal, men litt mindre detaljert. Jeg lager spørsmål ut fra kravspesifikasjonen, men litt mindre detaljert, så vi ikke blir så bundet opp i ordlyden – får mer oversikt.*

*Etter at vi fikk rydda litt opp i dem, var de et bra hjelpemiddel.*

*Vi så det på de rundene vi hadde i ettertid, det var dette vi måtte svare på før vi kunne sende ut tildeling på oppfølging. Vi måtte ha med alle punktene, men vi kunne bestemme internt hvor mye vi skulle vekte hvert punkt innenfor bolkene.*

*Jeg har ikke brukt noe sånn før, vi brukte mye tid først, men så jobba vi litt med dem, fikk tilpassa dem, så ble det greit å bruke dem. Det er en veldig god ide. Det er mye enklere i å se i ettertid. Og de er nyttige når du skal begrunne tildelingen. Det gir en systematisk begrunnelse.*

En av informantene var særlig kritisk til selve metoden med å vekte de ulike kvalitetselementene.

*Det blir en kvantifisering av kvalitative prosesser. Jeg er ikke enig rent metodisk. Tanken er god, det skal gjøres så likt som mulig. Men her ser du ikke skogen for bare trær, du mister oversikt for refleksjon. Det må kokes ned til færre spørsmålsknagger. Du får ikke reflektert over kvaliteten.*

Et formål med evalueringsmalen var som sagt at vurderingene skulle gjøres så likt som mulig – eller på så likt grunnlag som mulig. I Arbeids- og velferdsdirektoratet blir det formidlet at de så at vurderingene i praksis var litt forskjellige, men likevel overraskende like for liknende tilbud i de ulike fylkene. I et av fylkene forteller vår informant at de vurderte et tilbud svært forskjellig fra

hvordan et annet fylke vurderte et svært likt tilbud. De ble da bedt av direktoratet om å redegjøre nærmere for evalueringen av dette tilbudet, og skrev en utvidet begrunnelse.

I et tilfelle fikk direktoratet en formell henvendelse knyttet til at en og samme leverandør var blitt vurdert svært ulikt i to fylker. I sitt svar understreket de at det er snakk om separate konkurranser, og at det kan være flere grunner til ulik vurdering. For eksempel innebærer vurdering av kvalitet alltid skjønnsvurderinger, og poenggivning vil være påvirket av kvaliteten på de konkurrerende tilbudene i den enkelte konkurranse.

### Leverandørens vurderinger

Når det gjelder definisjonen av kvalitet og de enkelte underkriteriene, er det flere av leverandørene som uttrykker misnøye for at tidligere leveranser og erfaringer ikke inngår. Noen andre påpeker at det er vanskelig å ha objektive kriterier når man måler kvalitet, og de er i tvil om hvordan NAV definerer kvalitet. Mange opplever også at tildelingene i større grad er preget av subjektive vurderinger enn en felles vurderingsmetodikk på tvers av fylkene. Noen forteller også at selv om de vant på kvalitet så har NAV vært utydelig på hva som har fått uttelling.

En av leverandørene som har fått kontrakt sier:

*Bra at det var vektning på kvalitet. Vi vant på kvalitet og ikke på pris. Så er man veldig usikker på hva som er god kvalitet. Vi visste ikke det da vi leverte. For så vidt da vi leste tabellen for tildelingskriterier, syntes vi at de hadde vektlagt riktige kriterier, men vi hadde en følelse av at det var lotteri. Veldig lite innsyn i hva som ga uttelling og ikke.*

Noen av informantene har hørt om tilfellet der én leverandør har levert nærmest identiske tilbud i ulike fylker og fått veldig god vurdering i det ene fylket og veldig dårlig i det andre.

*Samme tilbud ble vurdert ulikt i ulike fylker. Ikke kulturelle eller andre store forskjeller som skulle tilsi så forskjellige vurderinger. Tror det handler mye om smaken til de som sitter og vurderer.*

Noen beskriver anskaffelsen som en "skrivekonkurranse" og antyder at det ble lagt stor vekt på kvaliteten på det innleverte skriftlige tilbudet (det vil si form), og mindre på innhold.

*Vi scoret maks på kvalitet men vi vet ikke hvorfor, hva de har vektlagt osv. Ville heller sattet i dialog og laget en standard. Det er jo hvordan man utfører som betyr noe. Nå er det en skrivekonkurranse, kan skrive side oppå side om masse flotte ting vi har tenkt å gjøre, men hvem skal kontrollere? Tror ikke NAV har ressurser til det.*

*Det handler mye om språk. Man er ofte beskjeden. Bør ikke skrive "kan gjøre", men dette gjør vi.*

## 6.3 Forhandlinger

### NAVs erfaringer

Prosedyren som ble benyttet åpner for forhandlinger, og dette ble sett på som svært viktig. I fylkene var det flere som var uvant med forhandlingssituasjonen, og i fokusgruppene fikk vi inntrykk av at det var litt ulike meninger om hvordan forhandlingsmøtene og vurderingene av dem skulle gjennomføres. Det var noe ulike oppfatninger om hvorvidt man kunne legge vekt på informasjon som kom fram i møtet, men ikke ble skriftliggjort, og i hvilken grad leverandørene kan legge til nye elementer i forhandlingene og i etterkant.

*Vi ble usikre på forhandlingsbiten. Det ble tydelig at vi ikke kunne legge vekt på det, vi måtte få det skriftlig i etterkant. Hvor mye tid skulle vi bruke på det? Vi var ikke klar over at vi ikke kunne legge vekt på det som ble sagt i forhandlingene, vi måtte be om få det skriftlig. Var ting som kom frem på forhandling som ble klarere, ved revidert tilbud kunne man trekke eller score høyere. Det som blir klargjort gjennom forhandlingene, det kan ikke komme inn noe nytt, men det blir en klargjøring.*

*Noen er gode selgere, men har svak levering. Det kan man av og til avdekke litt i forhandlinger. Hva kommer frem gjennom tilbudet og forhandlinger, er det en god leverandør.*

### Leverandørenes erfaringer

Av de 15 leverandørene som deltok i konkurransen, var det kun én som ikke ble innkalt til forhandlinger. Tilbakemeldingene fra leverandørene tyder på at det er noe variasjon i hvordan forhandlingene er gjennomført i de ulike fylkene. Dette blir også påpekt av flere leverandører som har deltatt i konkurransen i flere fylker.

Noen av informantene forteller at forhandlingene ble opplevd som reelle fordi oppdragsgiver stilte relevante spørsmål og det ble gode faglige diskusjoner. I et par andre tilfeller beskrives situasjonen som en "muntlig eksamen", mens en informant sier at forhandlingsmøtet var lagt opp som et informasjonsmøte med veldig lite dialog/diskusjon mellom partene.

Blant tilbakemeldingene om forhandlingene er det noen av informantene som sier at de opplevde stor variasjon i gjennomføringen av forhandlingene. En av de som har deltatt i mer enn to fylker uttrykker en klar formening om hvilke fylker som er dyktige, og hvilke som ikke er fullt så gode. Informanten mener profesjonalitet og klar/tydelig agenda i forhandlingene er viktig suksesskriterier for å få en vellykket prosess.

Et par informanter uttrykket at de hadde forventinger om at gjennomføringen skulle være mer standardisert. En av dem forteller:

*I og med at dette var fra direktoratet hadde vi tro på å møte lik/standardisert gjennomføring i alle fylker. Standardisering av kompetanse som skulle vurderes, om man gir (formidler) vurderinger som er gjort og dokumentasjon i etterkant.*

Noen formidlet også at de har hatt positive opplevelser:

*Det var veldig ulike, men jeg var imponert av profesjonalitet i begge fylker. De var veldig godt forberedt. Mer standardisert, det er bra, gir bedre vurderingsgrunnlag.*

*Kjempeprofesjonelt. (...) Opplevde at de var tydelige på at alle skulle behandles likt. Fokus at alle skulle få samme informasjon.*

Det er tilsvarende variasjon i hvordan informantene oppfatter innkjøpers kompetanse. Noen er fornøyd, mens andre uttrykker skepsis til at oppdragsgiver bruker innkjøpsfaglig kompetanse til å vurdere tilbudene.

*Vi opplevde at innkjøper hadde svært god kompetanse på det de spurte om, og klar formening om hva de ville.*

*Kjempeprofesjonelt. Nye fjes og ny kompetanse i forhandlingene, ikke de lokale erfarne som jobber med arbeidsmarkedstiltak som vi kjenner fra før, nå var det folk med anbudskompetanse. Helt annet språk.*

*Jeg har inntrykk av at det stort sett var innkjøpsfaglig generell kompetanse som vurderte, i stedet for at de som hadde jobbet med dette lenge vurderte de ulike faglige metodene.*

Noen av leverandørene påpeker at det er ulik praksis mellom fylkene med hensyn til protokollføring i forhandlingene. Informantene forteller at det noen steder ble skrevet og utlevert utfyllende referater etter forhandlingsmøtene, men andre steder var det ingenting.

*(...) hva man ønsket seg av dokumentasjon i etterkant, noen fylker skrev veldig grundig forhandlingslogg, andre ingenting - sa det er stemplet som interne dokumenter.*

#### *Tilbakemeldinger og revidert tilbud*

Informantene fikk i liten grad informasjon på forhandlingsmøtet om hvordan de lå an i forhold til konkurrenter når det gjelder pris og kvalitet. Enkelte fikk en pekepinn om hvordan de lå an prismessig (øvre/nedre sjikt). De som deltok i forhandlinger forteller at de fikk muntlig eller skriftlig informasjon om forbedringspunkter ved tilbudet – i løpet av eller i etterkant av forhandlingsmøtet. De fleste forteller at forbedringspunktene var konkrete. Det er særlig leverandører som ikke vant i konkurransen som uttrykker at forbedringspunktene var utydelige. Forbedringspunktene ble i de fleste tilfeller gitt i form av spørsmål som måtte besvares og innarbeides i et revidert tilbud.

*Vi fikk først 10 spørsmål som det var tydelig at alle fikk, og så noen spørsmål etterpå som gikk på vårt tilbud. Fikk konkrete forbedringspunkter. Vi leverte svar på flere ting.*

*Vi fikk tilbakemeldingene skriftlig, men skjønnte ikke så mye av dem. Vi leverte revidert tilbud, men fikk ikke noen klare retningslinjer på hvordan vi skulle skrive. Vi var litt i det blå på hva de så etter.*

En av informantene som fikk konkrete forbedringspunkter mener at spørsmålene var irrelevante. Informanten forteller:

*De spurte f.eks. om hvordan vi foreslår at organiseringen skulle være mellom lokalt og fylkesmessig NAV. Hvilken forutsetning hadde vi for å gjøre det? Irrelevante spørsmål. Det var ikke forhandlinger, mer et informasjonsmøte, kun for å presse pris, det hadde ikke noe med innholdet å gjøre. [...] Presiseringene ble ikke innarbeidet eller underskrevet.*

De fleste forteller at de leverte et revidert skriftlig tilbud. Endringene som ble gjort gikk ut på å tydeliggjøre begrunnelser for ulike valg i tilbudet og utforming/språk. En av informantene forteller at oppdragsgiver ønsket at de skulle endre til et mer "markedsorientert språk" i tilbudet. Ifølge informanten ble tilbudet skrevet på en mer selgende måte, og med mer selvsjukt.

To andre informanter beskriver endringene slik:

*De mente at vi hadde lagt opp til et for tungt tilbud - at noen deltakere skulle ha et lettere opplegg - vi hadde lagt opp samme tunge løpet for alle deltakerne.*

*Endringer gikk ut på vektingen mellom individuelle aktiviteter og gruppeaktiviteter. (...) NAV vektet individuell tid. Måtte begrunne vårt valg av gruppetid, eller tydeliggjøre mer vår begrunnelse. (...) Etterlyste også dette med forståelse hvordan skape motivasjon.*

## 6.4 Innsynsbegjæringer og klager

Etter avgjørelsen av konkurransen kan man be om innsyn i konkurrentenes tilbud. Noen av fylkesrepresentantene forteller at det kom relativt mange innsynsbegjæringer.

*Vi fikk mye innsynsbegjæringer, av 24 innleverte tilbud fikk vi 18 innsynskrav. Men ingen klager. Jeg synes det var interessant, jeg hadde regnet med en storm. Flere fylker hadde regnet med det.*

Det kom noen klager i noen av fylkene, men de fleste fylkesrepresentantene ga inntrykk for at det var få, og færre enn de hadde forventet.

*Vi pleier ikke vanligvis å få mye klager, men jeg hadde forventet det her. Det sto så mye på spill for leverandørene. Den bemanningsreduksjonen [for de "gamle" leverandørene som tapte], det har stor betydning for mange. Vi hadde forventet klager.*

*Vi må vel ta det som et tegn på at det har foregått på ryddig en måte, at det var god kvalitet i prosessene.*

*Vi jobbet mye med tildelingsbrevene. Idet leverandøren forstår hvorfor det er blitt som det er blitt, da blir mye tatt ned. Vi tilbød også debriefing til alle som hadde levert tilbud. To fylker gjorde det.*

Blant leverandørene vi intervjuet var det få som hadde sterke meninger om begrunnelsen for NAVs avgjørelse. Blant de som ikke fikk kontrakt og hadde bedt om innsyn i vinnerens tilbud, var det få som syntes de "fikk noe ut av det", blant annet fordi de opplevde at store deler av tilbudet var sladdet.

## 7 Kontraktene og oppfølging av leveransene

Noen sentrale kjennetegn ved kontraktene er varighet eller krav til kapasitet, betalingsmodeller og rapporteringskrav/systemer for oppfølging av leveransene.

### 7.1 Varighet

Kontraktenes varighet er et viktig element i offentlige anskaffelser. På den ene siden bør de ikke være for langvarige, for å sikre at man kan bytte ut leverandører som viser seg å levere dårlig kvalitet. På den andre siden er langvarige kontrakter svært viktig for å sikre utvikling av fagmiljøer hos leverandørene. Dette siste er blitt anført som et sentralt argument mot å konkurranseutsette slike tjenester.

#### NAVs vurderinger

Varigheten av kontraktene for begge tiltakene ble satt til 3+1 år, det vil si at kontrakten løper i tre år, og at NAV har opsjon på å forlenge avtalen i inntil ett år. Dette er maksimum av hva som er angitt i Forskrift om offentlige anskaffelser for denne typen avtaler.

Allerede i sin høringsuttalelse til departementet skrev Arbeids- og velferdsdirektoratet at "en viss grad av langsiktighet er hensiktsmessig." De viste til at hensynet til å ivareta konkurranse kan tilsi kortere avtaler, men hensynet til kvalitetsutvikling kan tilsi lenger. De konkluderte ikke, men skrev at dette måtte utredes.

NAV benytter som oftest kontrakter som løper i 2 år med mulighet for forlengelse i 1+1 år. I direktoratet blir det formidlet at det ikke har store konsekvenser om man velger 2+1+1 eller 3+1 års kontrakter, siden NAV som regel benytter opsjonen. I dette tilfellet ønsket man likevel å sende et signal for å gi forutsigbarhet for leverandørene. Det var imidlertid en bekymring for at "markedet kan dø ut" hvis kontraktene varer for lenge, det vil si at de som ikke får kontrakt i første omgang vil forsvinne fra markedet, og at konsekvensen blir færre tilbydere ved neste utlysning.

Kontraktene innebærer at NAV må melde fra hvis opsjonen på ett år *ikke* skal utløses. I direktoratet blir det formidlet at fylkene følger opp leverandørene kontinuerlig og har oppsigelsesadgang dersom kvaliteten er svært dårlig.

I fokusgruppene med fylkene ble det ikke formidlet noen sterke meninger om varigheten av kontraktene. Noen få mente at de burde vært kortere, og mente at det er en høy terskel for å si opp avtaler før det tidspunktet de eventuelt skal fornyes.

*Vi er avhengige av den tjenesten, det skal mye til å bryte kontrakten. Tre år er i meste laget.*

*Det tar lang tid å anskaffe på nytt. Det er veldig høy terskel for å si opp avtaler, men å ikke forlenge avtalen er noe helt annet. Hvis vi skal si opp*

*må de misligholde, men å ikke videreføre, da kan det bare være at NAV ikke er fornøyde. Hvis de leverer så får de de fire årene. Det kan være insentiv til å levere godt for leverandørene.*

Noen mente at den lange varigheten av kontraktene var et resultat av innspill fra de eksisterende tiltaksarrangørene, og at det for NAV hadde det vært en fordel med kortere varighet.

Flere av fylkesrepresentantene formidlet at de kommer til å følge leverandørene tett, og eventuelt si opp kontrakter dersom det viste seg at de ikke leverer. Noen var usikre på under hvilke omstendigheter de kunne si opp avtaler, men én fortalte at de har sagt opp avtaler i løpet av de siste årene på grunn av lav kvalitet.

### **Leverandørenes vurderinger**

Blant organisasjonenes innspill til kravspesifikasjonene var et ønske om mer langvarige kontrakter (3+3 år på oppfølging). Argumentene var å kunne bygge kompetanse og relasjoner til næringslivet. Som hovedregel er maksimal varighet for rammeavtaler inntil fire år, i henhold til regelverket for offentlig anskaffelser. Det finnes unntak som kan benyttes hvis det er nødvendig av hensyn til konkurransesituasjonen, men direktoratet vurderte at det ikke var grunnlag for å benytte unntaksbestemmelsen i anskaffelsen av avklarings- og oppfølgingstiltak.

De fleste av de vi har intervjuet mener imidlertid at kontraktperioden burde vært lenger. Leverandørene utdyper at det er av hensyn til forutsigbarhet i ansettelser og oppbygging av kompetanse. Informantene mener at kort kontraktperiode gir begrensninger i hvor mye de ønsker å investere i kompetanse og utvikle fagfeltet, fordi de risikerer at konkurrenten får nytte av det dersom man skulle miste leveransen. En annen informant påpeker at anskaffelser av denne typen har en stor samfunnsøkonomisk kostnad og derfor ikke bør gjennomføres ofte. Informanten mener derfor opsjonen burde forlenges til 2 år.

*Vet ikke hvorfor det er sånn. Det er en rammeavtale, greit. Mindre enn 3 år ville vært utfordrende i forhold til å finne lokaler, ansette folk, bygge opp en organisasjon, få lojale arbeidere osv.*

*Forutsigbarhet er alltid bra. Uforutsigbarheten bidrar til flere midlertidige stillinger.*

*Korte kontrakter, vi skal bygge opp kompetanse, på sikt er det begrenset hva man kan investere i det. Lenger leveranse, da kan man bruke mer ressurser på det. Nå er det usikkert, kan være en annen leverandør som får nytte av det.*

Flere av de som argumenterer for bedre forutsigbarhet sier også at dagens opplegg er til fordel for oppdragsgiver. En av informantene foreslår at NAV heller velger en varighet på 1+3 år. Ifølge leverandøren gir dette mer kontroll til oppdragsgiver og uten store endringer i risikoen for leverandøren.

*I utgangspunktet en fordel for NAV. Men kunne laget andre mekanismer for det. For eksempel snudd det andre veien. 1 år med mulighet for 3 års*

*forlengelse. Kunne testet ut raskere og kvitte seg med dårlig leverandør raskere. Det er en ulempe for leverandør, men man risikere at leveransen forsvinner etter ett år uansett fordi NAV ikke garanterer volum.*

Blant informantene var det én som ikke fikk kontrakt, som mente at kontraktperioden var for *lang*. Informanten sier kontraktene bør ha en varighet på ett år med mulighet for forlengelse med ett år.

## 7.2 Volum

NAV garanterer ikke et bestemt volum i kontraktene, noe som utgjør et risikomoment for leverandørene, og som har slått uheldig ut i enkelte tilfeller tidligere (for andre typer tiltak).

### NAVs vurderinger

Problemstillingen ble berørt i direktoratets sin høringsuttalelse til departementet, og det ble anført at de ville utrede i hvilken grad det er hensiktsmessig og mulig å øke den økonomiske forutsigbarheten i avtalene.

I innspillene som kom fra organisasjonene for de eksisterende leverandørene av tiltak, var dette et moment som flere tok opp. To av dem foreslo at NAV satte en garantibetaling på 50 prosent av kontraktens størrelse. I sitt svar skrev Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er et viktig prinsipp at NAV betaler for de tiltaksplassene som faktisk blir benyttet. Dette har siden 2012 vært gjennomført for noen av de tiltakene som kjøpes direkte fra forhåndsgodkjente leverandører, og man mente at erfaringene var gode. De ønsket imidlertid å bedre forutsigbarheten for leverandørene på andre måter.

Det ble besluttet å angi et behovsintervall i utlysningene (unntatt for de parallelle avtalene). Leverandørene måtte bekrefte at de kunne levere et volum i den angitte størrelsen. I de tilfellene det ble brukt parallelle rammeavtaler skulle det gis anslag på forventet behov, men ikke i intervall. Tilbyder måtte da oppgi hvilken kapasitet de kan tilby.

Direktoratet oppfordret fylkene sterkt til å gi så godt anslag på behovet som mulig, med et mål om å fylle opp dette antallet plasser. For å gi gode anslag på behovet for kapasitet, skulle fylkene ta utgangspunkt i erfaringstall, og gjøre et anslag basert på en vurderinger av forbruk av de "gamle" tiltakene noen år bakover i tid, vurdering av om det hadde vært spesielle grunner til endringer i forbruket, brukersammensetningen, om det er grunner til å forvente endringer i behovet framover, budsjett (realistisk nivå), samt innmeldte behov fra NAV-kontorene. Det ble kommunisert ut til fylkene at det skal tilstrebes at forventet kapasitet benyttes.

Vi får opplyst i Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er første gang man har signalisert et intervall for volum i en anskaffelse. Det ble gjort av hensyn til å skape mest mulig forutsigbarhet for leverandørene. Det er på den annen side ikke mulig for NAV å garantere antall tiltaksplasser, siden henvisning til tiltaket



til enhver tid skal vurderes etter brukernes behov. Det blir likevel antatt at behovet vil være relativt stabilt i kontraktsperioden.

*Vi ønsker jo at leverandørene skal ha mest mulig forutsigbarhet, vi ønsker å være en god forretningspartner. Vi har gått mange runder med fylkene, om hva de skal legge til grunn for anslaget.*

I fokusgruppene med fylkene fikk vi inntrykk av at det hadde vært krevende å anslå behovet. De ble ”presset” til å innsnevre intervallet mest mulig. Noen påpekte at det er svært vanskelig å forutsi utviklingen i behovet over en fireårsperiode. Noen opplevde ganske rask etter oppstart av de nye tiltakene at de hadde ”bommet” – men i retning av at behovet var større enn antatt.

*Det var litt frem og tilbake med antallet. Du må velge et tall til sist. Vi så mye på historikk, men vi bommet litt i det ene tjenesteområdet.*

Representantene for fylkene hadde litt ulik oppfatning om hvor sterkt de hadde bundet seg til å kjøpe det antallet plasser de hadde angitt. Noen mente at de hadde forpliktet seg, andre ”Jeg har ikke tolket det slik at vi har forpliktet oss til noe, bare at det er et estimat.”

I enkelte fylker ble det benyttet parallelle rammeavtaler, hvor tilbyderne spilte inn hvilket volum de kunne tilby. Den som vant konkurransen (A-leverandør) fikk avtale om at hele den tilbudte ”kvoten” ville bli fylt opp først, mens nummer to (B-leverandør) først fikk fylt opp plasser når A-leverandøren ikke kunne levere mer (og deretter en eventuell C-leverandør). Dette innebærer en usikker situasjon for en B-leverandør dersom A-leverandøren oppfylte en stor andel av det antatte volumet.

Vi stilte spørsmål til om det hadde vært mulig å benytte en fordelingsnøkkel mellom A-og B-leverandørene, slik at man hele tiden sørget for at B-leverandøren fikk en viss andel av det samlede antall plasser. Det ble vurdert at det ikke var mulig innenfor anskaffelsesregelverket (se kapittel 4.2.2).

I de tilfellene man ikke brukte parallelle rammeavtaler, måtte leverandørene forplikte seg til å levere hele det etterspurte volumet. Dette kunne i utgangspunktet forhindret små leverandører i å delta, men blant fylkesrepresentantene vi intervjuet, var det ingen som mente at noen hadde latt være å levere tilbud på grunn av volumet i kontrakten.

### **Leverandørenes vurderinger**

Fem av de åtte leverandørene vi har intervjuet med kontrakt hadde på intervjudispenspunktet *like mange eller flere* deltakere i tiltak enn det som var avtalt. Resten hadde færre deltakere enn avtalt, hvorav det i to tilfeller skyldtes at leverandøren akkurat hadde kommet i gang med tiltaket. De forventet å få flere deltakere etter hvert. En av leverandørene har kontrakt som B-leverandør og hadde ved intervjudispenspunktet ingen deltakere.

I intervjuene stilte vi spørsmål om hensiktsmessigheten ved at NAV ikke kan garantere volum, og hvordan leverandørene opplever at det fungerer i praksis. Selv om de fleste av dem har fått fylt opp deltakerplassene, er det flere som påpeker at dette bidrar til uforutsigbarhet og er en stor risikofaktor. En av leverandørene hadde vært i tvil om de skulle levere tilbud på grunn av denne

usikkerheten. Det er spesielt de små og nye bedriftene som er mest sårbare, særlig i en oppstartsfase hvor man ofte må opprettholde en viss bemanning uten noe særlig inntjening.

*Det er veldig ubehagelig, spesielt for en liten bedrift. Vi kjenner på det, vi startet opp to tiltak, men knapt noen innsøking. Det legges for mye ansvar på bedriftene, høyrisikoprojekt, ikke noe sikkerhet.*

*All risiko er lagt på leverandør. Det er en ubalanse i bytteforholdet. Vi diskuterte det med advokatfirmaet vi bruker, de sa det tenderer til å være dårlig forretningskikk. Leverandør plikter å levere kvalitet, investere, ansette og lære opp folk, mens kunden har ingen forpliktelse til å kjøpe tjenesten.*

En av leverandørene som svarte at de har færre deltakere enn avtalt, sier at de ikke er bekymret for at NAV ikke kan garantere for volum. Informanten mener det er håndterbart fordi det er en stor og godt etablert bedrift.

En annen informant forteller at det ikke har vært utfordringer knyttet til kravet om kapasitet blant annet fordi de fikk inn langt flere deltakere enn det som var anslått.

*I hvert tjenesteområde var det et estimat – helt greit for oss. Vi vet ca hvilket volum de vil etterspørre. Men man vet jo aldri. Det viste seg at maksanslaget ble sprengt. Noe vi sa ja til. Vi hadde ikke noe problem med å oppfylle kravet til kapasitet.*

Stort sett mener informantene likevel at det går greit å ikke ha garanti for antall plasser, så lenge man har en god dialog med NAV. En informant fra en stor leverandør forteller at NAV-kontoret har uttrykt at de ønsker å legge til rette for forutsigbarhet og unngå store volumendringer.

*De [NAV] skjønner utfordringen vi har i forhold til rekruttering. Vi er fornøyd, vi har god dialog og kommunikasjon, det er viktig. De har sagt at det blir ca samme nivå/ramme neste år. NAV har sagt at de ønsker å gi i hvert fall 6 måneders forutsigbarhet.*

Også en annen informant fremhever viktigheten av et samarbeidsforhold med NAV:

*Både leverandør og NAV har behov for å etablere gode styringssystemer for nye leverandører i nye fylker. De fleste fylker flinke på det. Så langt er (fylke) flinke, regulerer evt ventelister og hvordan det håndteres og evner å ha praktisk tillitsfull tilnærming, får det til å rulle og gå. Positiv erfaring så langt.*

## 7.3 Betalingsmodeller

Det er valgt ulike betalingsmodeller for de to tiltakene.

### 7.3.1 Oppfølging

For oppfølgingstiltaket betales leveransen etter påløpte timer oppfølging som blir gitt, og leverandørene konkurrerte med timeprisen.

I kravspesifikasjonen heter det:

”NAV antar at et gjennomsnittsbehov vil være 10 timer oppfølging per deltaker per måned i hele tiltaksperioden. Dette kan imidlertid variere fra deltaker til deltaker og timeforbruket skal tilpasses den enkeltes behov. Behovet vil også kunne endre seg i løpet av oppfølgingsperioden med flere oppfølgingstimer i starten av tiltaket, og færre oppfølgingstimer utover i tiltaksperioden. Leverandør må legge til rette for en fleksibel og strategisk bruk av oppfølgingstimene slik at hver deltakers løpende bistandsbehov blir ivaretatt. Dersom en leverandør ser at behovet for en deltaker over tid er høyere enn anslått gjennomsnittsbehov over, må NAV-kontoret kontaktes for å diskutere mulighet for en høyere tidsramme og eventuelt hensiktsmessigheten av tiltaket.”

I utlysningen var det også spesifisert hvilke aktiviteter som kunne faktureres: ”Timer som kan faktureres omfatter timer med oppfølging med deltaker til stede, og timer som benyttes til oppfølging av arbeidsgivere knyttet til den enkelte deltaker. Ved gruppeaktiviteter skal veilederes forbruk av timer deles på antall deltakere og andelen faktureres for hver deltaker. Gjennomsnittlig anslått behov er 10 timer per deltaker pr måned i løpet av tiltaksperioden som helhet.”

Dette ble senere endret/presisert på følgende måte: ”All tid som er direkte oppfølging av bruker (enten det er fysisk møte eller da om det er pr telefon eller elektronisk iht teksten i kravspesifikasjonen) samt timer som benyttes til oppfølging av arbeidsgivere knyttet til den enkelte deltaker er fakturerbar.”

Da man valgte betalingsmodell ble det tatt hensyn til tidligere erfaringer. I det gamle tiltaket Oppfølging ble det benyttet timepris, og informantene i direktoratet formidlet at NAV hadde gode erfaringer med dette. Ordningen innebærer at det er større fleksibilitet for å få til skreddersøm. Med en fastpris for deltakerne ville NAV betale for en plass uavhengig av den enkeltes behov. Det ble ikke vurdert å ha med resultatbaserte elementer. Det pågikk forsøk med dette. Også i denne sammenheng var man opptatt av å ikke endre for mange elementer samtidig.

NAV ønsket ikke å sette noen øvre grense på timer i utgangspunktet, siden ”vi tenker at det ikke er noen fasit”. Det er også en vurdering hva som er aktuelle alternativer for den aktuelle brukeren.

### **Leverandørens vurderinger**

Når det gjelder betalingsmodellen for oppfølgingstiltaket uttrykker de fleste leverandørene vi intervjuet usikkerhet knyttet til hvilke aktiviteter som kan faktureres. Mange mener også at modellen tar fokus vekk fra kjerneoppgaven – oppfølgingen – og over på administrasjon og timeregistrering. Det er likevel ingen som har konkrete innspill til alternative modeller.

*Timefakturering blir byråkratisk. Det er folk vi jobber med. Det flytter fokus fra å få folk ut i jobb. Å tenke på at en må holde seg innenfor 10 timer i snitt.*

*Det blir fokus på telling av timer, men vanskelig nettopp fordi det er utydelig – det ligger ikke noen føringer på hva som kan og ikke kan faktureres. De som er litt snille og sosiale tjener ikke penger.*

Noen av leverandørene ga uttrykk for at enkelte sider ved tiltaks-gjennomføringen medførte kostnader som de ikke hadde forventet, og som de dermed ikke hadde tatt høyde for i timeprisen sin. Det dreide seg gjerne om reisetid og det faktum at noen brukere ikke kunne reise så langt.

Noen forteller at de har inntrykk av at det er ulike tolkninger av hvilke aktiviteter som er definert som fakturerbare.

*Veldig ulik tolkning i hva de mener er fakturerbart eller ikke. En tolkning at du skal sitte sammen deltaker og kun da du får lov å fakturere. Vår kontaktperson er veldig streng. [...] Jeg fant noe dokumentasjon som sa at det er greit å fakturere mailkontakt osv. Vi måtte vise ham det for at han skulle akseptere det.*

*Har hørt at det gjøres "dealer" mellom NAV lokalt og leverandører om hva som kan faktureres. For eksempel samtale i grupper og reisevei. Kriteriene for fakturering er i praksis ikke likt for alle.*

*Hva er det som kan regnes med og ikke? Det kan være forskjellig fra fylke til fylke. Ett sted får man 3 timer ved oppstart fordi det går litt tid til administrasjon, men det er ikke hjemmel for det i kravspesifikasjonen.*

Noen av intervjuobjektene mener modellen er ugunstig for dem men gunstig for NAV. To av intervjuobjektene forteller:

*Hvis vi skulle tenkt egoistisk hadde rammepriis vært enklere.*

*Paradoksalt å telle timer når man jobber med mennesker i endring, men jeg skjønner at NAV ønsker kontroll og begrense tidsbruken.*

En av informantene uttrykker imidlertid at dette er bedre enn fastprismodellen fordi den nye betalingsmodellen stiller krav til leverandørene om at det gjennomføres aktiviteter. En annen leverandør påpeker at en slik betalingsmodell skaper et mistillitsforhold mellom leverandør og oppdragsgiver, idet innsatsen blir kontrollert.

*Det er en grunnleggende mistillit i bunn her - kontrollregime. Mer tillitsbasert i næringslivet kanskje. Jeg vet ikke om kontrollen har en hensikt, det skal være en ramme der. Det er en utfordring at alle utnytter den maksimum 10 timer per kandidat.*

### 7.3.2 Avklaring

Avklaringstiltaket betales med en fastpris per deltaker (tiltaks plass) per måned. Dette vil si at det betales ut fra start- og slutt-dato i tiltaket. Det betales 100 prosent for plassen, uavhengig av hvor mange timer deltakeren er i tiltaket, i og med at dette skal tilpasses etter behov. Denne betalingsmodellen ble ikke problematisert av noen av de vi snakket med.

Av de leverandørene vi intervjuet er det tre som har fått kontrakt på avklarings tiltaket. Alle uttrykker at de er fornøyd med betalingsmodellen. En av informantene sier:

*Den var god og gir rammer for stor individuell tilrettelegging uten at det blir mye detaljert og mye administrasjon både gruppetilsagn og tilpasning for hver enkelt person fungerer greit. Driver og prøver oss fram. Så langt virker NAV fornøyd*

## 7.4 Rapportering og oppfølging

### NAV's vurderinger

Direktoratet skrev i sin høringsuttalelse at utfordringer knyttet til anbudskonkurranse bl.a. vil motvirkes ved oppfølging av og dialog med leverandørene underveis i kontraktperioden, og at konkurranse gir NAV større sanksjonsmuligheter i oppfølgingsarbeidet. For å sikre god kvalitet i tiltakene bør det stilles klare krav til dokumentasjon av resultater, blant annet gjennomføring av brukerundersøkelser.

Det er som nevnt satt resultatmål for de to tiltakene. Det er ingen formelle sanksjonsmuligheter knyttet til oppfyllelsen av resultatmålene, men det er kommunisert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at oppnåelse av resultatmålet er et viktig verktøy for NAVs oppfølging av og dialog med leverandørene for å videreutvikle kvaliteten.

Dette er kommunisert både i "Overordnet strategi for anskaffelsene" og i samlinger i etaten forut for anskaffelsene. Videre het det at samhandling mellom leverandør og NAV skal avtales. Leverandør skal følges tett opp, minst hvert tertial, om resultater, status, gjennomføring. NAV tar initiativ.

Kravene til rapportering i de to tiltakene gjelder både for den enkelte deltaker og for tiltaksgjennomføringen som helhet. Rapporteringene som kreves på oppfølgingstiltaket er relativt omfattende: Det skal sendes en plan for den enkelte deltaker innen tre uker etter oppstart, der det skal estimeres timeforbruk og aktiviteter. Videre skal det sendes rapport for den enkelte deltaker hver tredje måned, og en skriftlig sammenfatning ved avslutning av tiltaket. I tillegg skal det rapporteres på aggregert nivå hver måned, om aktive og avsluttede brukere, status på arbeidsmarkedet mv.

I avklarings tiltaket er det naturlig nok mindre omfattende krav. Det skal rapporteres månedlig om aktive og avsluttede brukere, status på arbeidsmarked ved avslutning. Det skal rapporteres for hver enkelt deltaker ved tiltakets slutt.

I begge tiltakene skal leverandøren levere en evalueringsrapport hvert halvår. Rapporten skal beskrive erfaringer med deltakere, organisering, samarbeid med aktuelle aktører i arbeidslivet og forslag til endringer eller forbedringer.

I direktoratet fikk vi formidlet at det ble diskutert hva det er behov for av rapportering, om hva, på hvilket nivå og hvilke tidspunkter. I anskaffelser av arbeidsrettede tiltak har det vært en utvikling over tid i retning av mer rapportering. I fokusgruppene med representanter for NAV fylkene kom det ikke

fram sterke meninger om hvorvidt rapporteringskravene er for omfattende, eventuelt for lite omfattede. De som ytret seg om dette mente at det var hensiktsmessig.

Det ble påpekt at hensiktsmessigheten avhenger av om de følger opp rapportene. En fortalte at de går gjennom tilfeldig utvalgte sluttrapporter på månedlige oppfølgingsmøter med leverandørene. De var opptatt av å forebygge innelåsing på tiltak.

I den ene fokusgruppa med fylkesrepresentantene ble det en diskusjon om kravene til at leverandørene selv skulle rapportere på resultater:

*Jeg er skeptisk når det gjelder resultater, at de skal rapportere på seg selv. Det har vi ingen tro på! Dette ble gjort helt uproft.*

*Jeg deler bekymringen. Men det er fort gjort for oss å gå gjennom et kvartal og sjekke i AA-registeret [Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret]. Og gi tilbakemelding til bedriftene. Hva er formidling til arbeid? Det har endra seg over tid, men nå har vi fått en mal. Vi skal ha møte med de som leverer Oppfølging nå og bli enige med dem om hvordan vi skal møte kravet. Lønnstilskudd er greit. Det skal jo være en ansettelse – en viss prosent.*

Noen forteller at de i forbindelse med andre tiltak har krevd kopi av arbeidsavtale. Andre forteller at de selv av og til gjør uttrekk fra AA-registeret for å undersøke måloppnåelsen.

*Vi har tatt ut en komplett liste på 6 måneder etter tiltak arbeid med bistand. Vi har verktøyet, men det er det å få automatisert det. Så man slipper å telle. Det er mye arbeid. Vi går gjennom det manuelt.*

*Vi følger jo opp, men vi kan ikke akkurat følge opp 800-1000 deltakere. Men Oppfølging kommer vi garantert til å følge opp.*

Flere av fylkesrepresentantene forteller at de legger opp til månedlige møter med leverandørene, der de går gjennom sluttrapporter. Ett sted har de ekstra møter med en leverandør, fordi de så at dette var nødvendig ”Vi så at det var noe som ikke funker”

*Dette er jo ikke nytt – at vi bryr oss om at ting virker – at vi jobber med kvaliteten. Men vi gjør det litt forskjellig i fylkene. Akkurat hvordan det skal gjøres er vanskelig å ha inn i kontraktene. Det er vanskelig med tanke på organiseringen vår. Fylkene er veldig forskjellige.*

### *Brukerundersøkelser*

Brukerundersøkelser kan brukes til å videreutvikle tjenesten, og kan være et grunnlag for NAVs oppfølging av kvaliteten i tiltakene, i tillegg til leverandørens egen rapportering. I anskaffelsene er det stilt krav om at leverandørene skal ha rutiner for innhenting av brukernes tilbakemeldinger. Det er imidlertid ikke konkretisert hvordan det skal foregå eller hvor ofte, og det er ikke beskrevet om/hvordan NAV vil bruke brukerundersøkelsene.

Dette kravet kom etter innspill fra en av leverandørorganisasjonene. I direktoratet forteller at de vurderte at brukerundersøkelser er en kanal for

deltakerne for å ta opp ting og bli hørt, men ar det er et system som har utfordringer.

*Hvis brukerne er fornøyde, men ikke kommer i arbeid, er det ikke godt nok for oss.*

### **Leverandørens vurderinger**

Alle leverandørene i vår intervjuundersøkelse som har fått kontrakt fikk spørsmål om å vurdere hensiktsmessigheten av rapporteringskravene. Det er ingen av informantene som uttrykker sterk misnøye med kravene. Én av informantene hos en ny leverandør på oppfølgingstiltaket sier at kravene er omfattende. En annen leverandør med erfaring fra de "gamle" tiltakene formidler at det har blitt mer og mer arbeid med rapportering. Vedkommende mener at en av årsakene er at rapporteringssystemene er dårlige.

*Vi skanner ting og sender ting, de har ikke digitalt grensesnitt. Hvorfor ikke levere elektronisk? Usmart og dårlig implementering. Må lage rapportmaler osv.*

To andre, også med erfaring fra tidligere, mener at rapporteringskravene er like omfattende som de har vært tidligere. Omtrent halvparten av de som har svart uttrykker at det er viktig med rapporteringskrav, blant annet med hensyn til resultatmålene. En av disse påpeker imidlertid at tiltaket kan gjennomføres ulikt, noe som kan slå ut i forskjeller på resultater mellom leverandørene. En annen informant foreslår at NAV definerer hva som er målekriteriene.

*Rapportering er viktig, noen av rapporteringskravene er greie, måltall osv. Men jeg er mer opptatt av hvordan måler man ting? Det å måle noen i jobb kan gjøres på mange måter. His NAV definerer hva som er målekriteriene. Da hadde tallmateriale kunnet brukes til noe. Så ingen som spør etter kvalitet på det.. ble de i jobb over lang tid? Det er mer interessant.*

### **Brukerundersøkelser**

Alle bortsett fra én leverandør forteller at de gjennomfører/har planer om å gjennomføre brukerundersøkelser. Noen sier dette kravet er en "selvfølge". En av leverandørene sier at de informerer deltakerne om muligheten for å gi tilbakemeldinger, mens resten sier de har satt dette i system. Det vanligste er at leverandørene gjennomfører brukerundersøkelsen ved avslutning av tiltaket. Én informant sier at de gjennomfører undersøkelsen ved begynnelsen av tiltaket, underveis og ved avslutning. Informanten sier dette er hensiktsmessig for å kunne gjøre justeringer underveis. En annen informant sier at de har en ettårskontroll der de ringer opp deltakere ett år etter avslutning i tiltak for å undersøke arbeidsmarkedsstatus, samt ad hoc brukerundersøkelser i forbindelse med interne temasamlinger.

Formen for undersøkelsene varierer mellom leverandørene. Det vanligste er en elektronisk undersøkelse i brukerportalen, men det er også noen som forteller at deltaker svarer på papir.

Informantene framhever at undersøkelsene også er viktig for egen utvikling.

*De brukes til kontinuerlig utvikling/forbedring i bedriften. Svakheten er at det gir begrenset informasjon. Burde supplere med kvalitative undersøkelser.*

*Bra, brukermedvirkning er bærebjelke i tiltak. At NAV stiller krav om det er selvfølge. En del av det vi jobber med i kvalitet i tiltaket. Viktig å se om de ser nye muligheter etter å ha vært med oss. Det er viktig informasjon for oss*

### **Konsekvenser for dårlig leveranse/kvalitet**

De fleste informantene opplever ikke at det finnes konkrete konsekvenser dersom de skulle levere dårlig kvalitet. Et par informanter peker imidlertid på noen mekanismer som skal forhindre at leverandøren leverer dårlig kvalitet.

*Vi merker at de er tettere på, vet mer hva de vil ha og hvordan de skal måle og hva de skal se etter. Jeg tenker de må gjøre det. Det må ha konsekvenser hvis vi ikke leverer det de skal ha.*

*Vi har hatt en del møter med fylket der vi har evaluert. Oppfølgingsmøter. Det kan være enkelte ting, vi går gjennom bra og dårlige ting. Den dialogen synes jeg er bra. Vi lurte også på ting innimellom.*

En informant antar/gjetter at konsekvensene hvis man leverer dårlig kvalitet vil være et skadet rykte, og at de vil bli kalt inn for å forklare seg.

En av informantene mener at NAV ikke har kapasitet til å kontrollere at leverandørene leverer det de skal. Informanten understreket imidlertid at en god dialog og løpende tilbakemeldinger er viktig. En annen informant mener at de i første omgang kan risikere at NAV lar være å søke inn deltakere til dem, og at de i neste omgang vil tape konkurransen.

### **Dialogen med NAV**

6 av 7 uttrykker at de er fornøyd med dialogen med både NAV i fylket og NAV-kontorene. Det blir også understreket at det er viktig med god kommunikasjon og samarbeid mellom dem og veilederne i NAV om enkeltbrukere.

*Vi er opptatt av å opprette god dialog på rådgivernivå mellom oss og NAV-rådgivere. Vi gjennomfører trekantmøte eller lignende hvis det er behov. Men først prøver vi å få avklare internt og så henvendelse til NAV. Vi har noen eksempler hvor bruker har presentert én historie her og én historie hos NAV, hvor vi kommer dårlig ut og noen hos NAV fort konkluderer på vegne av oss for brukerne. Men har god erfaring med å snakke med NAV.*

To informanter påpeker imidlertid at det kan oppstå utfordringer i dialogen med NAV-kontoret for eksempel på grunn av tidspress, noe som kan få konsekvenser for deltakerne.

*Vi har en ryddig og grei dialog med fylket. Lokalt er dialogen bra når den er der. Det er en utfordring med å få en dialog i en del saker. De sier at det er ekstremt tidspress på NAV. Folk blir værende i tiltak fordi NAV ikke*



*har kapasitet til å svare. Men ellers ryddig og god når den først er der [dialogen].*

*Veiledernes usikkerhet er en utfordring. De er dessuten veldig opptatt. Av og til kan det ta tid å få kontakt hvis det er ting vi må ta opp angående enkeltdeltakere. Og med de korte tidsrammene vi har kan det være ting som er avgjørende for det videre forløpet i tiltaket.*

## 8 Mål og utfordringer – konklusjoner

I den første fasen av evalueringen skulle vi vurdere hvorvidt Arbeids- og velferdsetatens planer og opplegg for anskaffelsen har ivaretatt formålet med reformen. I dette kapitlet drøfter vi problemstillingene for hvert av de tre hovedmålene: Forenkling av tiltakssystemet, økt mangfold av leverandører, og et bedre og mer variert tilbud til brukerne. Deretter vurderer vi hvordan NAV har håndtert andre hensyn og utfordringer i plan- og iverksettingsfasen.

### 8.1 Forenkling av tiltakssystemet

Spørsmålet vi skulle besvare er: Hvordan innarbeider NAV målet om forenkling av strukturen i tjenestene i anskaffelsesopplegget?

Sammenslåingen av de fire tiltakene til to innebærer i seg selv en forenkling. Hvert av de to tiltakene skal nå omfatte det som tidligere var behandlet som ulike målgrupper, sykmeldte, ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er den individuelle vurderingen av behov som skal avgjøre bruk av tiltakene.

I direktoratets høringsuttalelse til forskriftsendringen het det at sammenslåingen vil bidra til forenkling på flere måter. Det vil gi bedre oversikt for NAV-veileder som skal veilede brukerne, en forenkling for tiltaksarrangørene, og for NAV som innkjøper. Det ble pekt på at regelverket må utformes på en mest mulig enkel måte.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet formidler informantene våre at anskaffelsen i seg selv, det at tiltakene ble slått sammen, innebærer en betydelig forenkling, og en stor gevinst i seg selv. Det er altså forventet at reformen vil gi en forenkling for NAV-veileder, og dermed brukeren, tiltaksarrangører og NAVs innkjøpsfunksjon.

*Tiltakene er ment å dekke det samme formålet. Når brukerne orienterer seg i NAVs tiltak så kan det virke massivt – hva er best for meg?*

*I dag er det overlappende formål, målgrupper og innhold. Det er et kunstig skille. Et felles tiltak vil tydeliggjøre målsettingen.*

Også i fokusgruppene med fylkene får vi formidlet at reformen absolutt innebærer en forenkling. De leverandørene vi intervjuet kommenterte i liten grad spørsmålet om reformen bidrar til forenkling. En forteller:

*Det er kjærkomment. Vi merker det allerede nå, det er mye enklere. Jeg tror på sikt at det blir enklere for NAV-veiledere å søke inn folk.*

#### **Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til forenkling?**

Selv om sammenslåingen av tiltakene ”per definisjon” innebærer en forenkling, er det andre sider ved utformingen av regelverk og anskaffelse som kan virke i positiv eller negativ retning for å oppfylle dette målet.

At det kjøpes inn tiltak for én felles, bred målgruppe anses som en fordel både for NAV-veiledere og brukere.

De noenlunde likelydende kravspesifikasjonene som ble brukt i alle fylkene bidrar at den forenklede strukturen blir opprettholdt. Det er en fordel at tiltakene drives likt alle steder, og det er derfor også en fordel at tjenesten ble beskrevet såpass detaljert i kravspesifikasjonen. Dette bidrar til en forenkling både for brukerne og for NAV-veilederne, og det gjør selve anskaffelsen enklere å gjennomføre.

Videre er det enklere for NAV å følge opp kontraktene, siden disse er formulert likt, og resultatmålene er like uavhengig av sammensetningen av deltakergruppa. På den annen side må kontraktene og betalingsordningen følges opp på en annen måte enn man tidligere gjorde overfor de forhåndsgodkjente leverandørene. Timefaktureringen på oppfølgingstiltaket innebærer et mer komplisert system enn man tidligere hadde for de ”skjermede tiltakene”, og kan åpne for en del diskusjoner. På den annen side har fylkene fått færre kontrakter de skal følge opp.

Hvor stor forenkling det faktisk blir, og hvor stor betydning det har i praksis, er et spørsmål som må besvares av de berørte aktørene selv. Dette vil vi se nærmere på i fase 2. Eventuelle kompliserende forhold kan regnes som økte transaksjonskostnader, som vi omtaler nærmere nedenfor. Målet om forenkling for NAV, brukere og leverandører må imidlertid veies opp mot de andre målene med reformen.

## 8.2 Økt mangfold av leverandører

Vi skulle vurdere hvordan anskaffelsesopplegget er innrettet for å få et mangfold av leverandører. Dette målet er sterkt understreket i politikk-dokumenter, men det er i liten grad konkretisert hva man legger i begrepet mangfold. Det framgår av høringsnotatet for reformen at det er et selvstendig mål å ha *mange* leverandører i markedet, og å ha *ulike typer* leverandører representert.

Ved henvisning til et tiltak vil det likevel ikke være slik at NAV-kontoret (-veileder) eller bruker selv kan velge blant ulike leverandører. Dette er styrt av kontraktene på å levere tiltak i det aktuelle distriktet. Både reglene for offentlige anskaffelser og Forskrift om arbeidsmarkedstiltak setter begrensninger i så måte.

Når vi skal vurdere hvordan dette målet er ivaretatt, må vi derfor bygge på at et eventuelt mangfold vil komme til uttrykk i hvor mange/hvilke typer leverandører som deltar i konkurransen om hver enkelt kontrakt, og hvor mange/hvilke typer leverandører som vinner kontrakter. Dessuten er det et spørsmål om antall/typer leverandører som vil forbli i markedet og levere tilbud i framtidige konkurranser.

## Antall leverandører

I flere av plandokumentene for anskaffelsen heter det at man forventer at flere leverandører og økt konkurranse om å levere tiltakene vil bidra til mer innovasjon og økt kvalitet i tilbudet til brukerne.

Som det blir understreket både i Arbeids- og velferdsdirektoratet og blant representantene for NAV fylkene i fokusgruppene, har de ved hjelp av utformingen av konkurransen kunnet sørge for mangfold i *konkurransen*, men ikke styre utfallet (mangfold i resultat). Den beste leverandøren i hver enkelt konkurranse må få oppdraget, det er ingen mulighet i regelverket for å ”fordele kontraktene utover”, slik NAV vurderer det.

Vi skal i fase to av evalueringen vurdere anskaffelsen ut fra hva som ble resultatet. Allerede nå ser vi imidlertid at det i en del fylker er blitt én eller få leverandører som har vunnet alle kontraktene. Noen leverandører har vunnet kontrakter i flere fylker. Totalt sett er det altså blitt færre leverandører enn tidligere, både av oppfølgings- og avklaringstiltaket. Det er riktignok en god del av kontraktene som er vunnet av hovedleverandører men én eller flere underleverandører, slik at antall aktører er flere enn antall kontrakter.

I fokusgruppene med fylkesrepresentantene var de opptatt av hvordan utfallet hadde blitt.

*Mangfoldet kom jo til uttrykk i konkurransen, de som leverte tilbud – der var det mange. Så i selve konkurransen var det mye større mangfold [enn i resultatet].*

*Hva ligger i mangfold? I vårt fylke har vi 28 tiltaksbedrifter, skjerma. Jeg har ikke tall på hvor mange av dem som leverte tilbud, men mange gjorde det. Nå er det to leverandører. Det er en problemstilling. Det er ikke blitt ”mangfoldiggjort” i alle fall. Men hva er det man ønsker? Å gi rom for alle på markedet til å levere tilbud, det representerer mangfold. Med den strukturen som har vært før har det ikke vært åpent for alle. Nå har vi åpnet opp – men hva vi sitter igjen med er et annet spørsmål.*

I et fylket hvor én leverandør har vunnet alle kontraktene sier fylkesrepresentanten:

*Vi ønsket ikke én leverandør, ikke i det hele tatt. De ble enda større enn de var, nå dekker de hele fylket. Og det er ingen andre som leverer det de gjør.*

Det blir på den annen side påpekt at mange (små) leverandører ikke borger for god kvalitet, og at det ikke er gitt hva som er den ”ideelle” størrelsen eller det ”ideelle” antallet leverandører.

*Mangfold fører ikke nødvendigvis til god kvalitet. Hvis det er en liten bedrift, kanskje én tilrettelegger på oppfølgingstiltaket mens resten jobber med APS – blir det arbeidsfokus av det?*

## Typer leverandører

En annen måte å tolke mangfold på, er at man har ønsket å få flere *typer* leverandører inn. Et syn som ligger til grunn for dette, er at kommersielle og

frivillige organisasjoner kan tilføre markedet nye impulser. I det ligger det at de ulike typene leverandører kan bli ”inspirert” av hverandre. Man kan dessuten få prøvd ut litt ulike tilnærminger, noe som kan bidra til læring over tid – både for NAV som bestillere og for leverandørene.

Selv om det implisitt i målsettingen ligger et ønske om å få nye (typer) leverandører inn, uttrykte Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin høringsuttalelse at ”dagens forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet vil være sentrale aktører i dette markedet forutsatt at de har kompetansen som etterspørres”. Mange hadde uttrykt bekymring for framtiden til disse virksomhetene.

Også når det gjelder typer leverandører skal vi i fase to av evalueringen vurdere hvordan resultatet er blitt, men vi kan allerede nå se et mønster. Svært mange av de tidligere forhåndsgodkjente leverandørene (i ”skjermet sektor”) har ikke fått kontrakt, og en rekke kommersielle aktører har kommet inn, noen av dem i flere fylker. Det er likevel en god del av de tidligere forhåndsgodkjente leverandørene som har vunnet flere steder.

*Det som er litt interessant er at N.N. [leverandør i skjermet sektor] er blitt store i vårt fylke. Men i et annet fylke, der er alle de skjermte ute. I et tredje fylke var det tre store attføringsbedrifter som slo seg sammen – de gikk tungt inn for å få disse kontraktene, men de nådde ikke opp med noen av tilbudene.*

På landsbasis har mangfoldet økt dersom vi måler det i større variasjon i typer leverandører, men dette gjelder ofte ikke innenfor det enkelte fylket.

### **Leverandørenes tilbakemeldinger**

Mangfold defineres ulikt av de leverandørene vi intervjuet. Det går et klart skille mellom de som vant konkurransen og de som tapte. De fleste blant de som vant definerer mangfold som kombinasjonen av ”ulike” typer virksomheter. To informanter forteller:

*Tidligere var det jo bare skjermte i attføringsbedriftene. Jeg tror det er en fordel: Det kommer inn nye, vi er ikke låst i gamle tradisjoner. Vi jobber på en annen måte enn de gamle attføringsbedriftene. For eksempel i forhold til forventningene om tidsbruk i tiltaket [hvor lenge det skal vare].*

*Når kriteriene er like, så får man likhet. Det burde være lokale variasjoner i kravspesifikasjonen. Men hvis mangfold betyr kombinasjon av helkommersielle og attføringsbedrifter, så er den god, men jeg tror trenden blir at man får store nasjonale leverandører.*

En annen informant mener skillet mellom sosialfaglig og markedskompetanse er en viktig forskjell mellom virksomhetssammensetningen før og nå.

*Mange i gamle attføringsbedriftene hadde sosialfaglig utdanning og ikke mye markedsutdanning. Noen har jo klart å omstille seg rimelig bra, men litt spesielt at NAV i noen fylker har valgt kun én leverandør. NAV bør stille seg krav om å ha flere leverandører i fylke – skal ikke være monopol.*

Når det gjelder de som tapte i konkurransen er det flere som forbinder mangfold med antall leverandører, og det er dermed flere som mener at anskaffelsen har mislykkes med hensyn til å skape mer mangfold.

*Ikke i det hele tatt [mangfold]. Jeg tenker at vi ser at det er det stikk motsatte. På nasjonal basis er det flere store leverandører med fast oppsett som det kjøres gjennom, det er ikke tilpasset lokale forhold.*

*Der det før var flere leverandører er det nå én leverandør. Muligheten for saksbehandlere og jobbsøkeren å ha flere tilbud å velge mellom er borte. Det er flere plasser hvor én leverandør har tatt hele fylke.*

Kun én av leverandørene som ikke deltok i konkurransen svarte på dette spørsmålet. Informanten sier:

*Antall leverandører er redusert mye flere steder. Så det målet er ikke nådd. [...]. NAV har sagt farvel til mange gode samarbeidspartnere.*

### **Leverandørmarkedet på sikt**

Direktoratet skriver i sin overordnede strategi for anskaffelsene: "Markedet for arbeidsrettede tiltak avviker fra andre markeder, da NAV i noen grad vil være eneste kjøper av de tjenester som tilbys. NAV må derfor ha en langsiktig strategi om hvordan man kan opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere i årene framover.

Et spørsmål flere er opptatt av, både i direktoratet og i fylkene, er hva som skjer med markedet i løpet av den tiden de nye kontraktene løper. I denne første utlysningen hadde man mange tilbydere. Svært mange etablerte tiltaksbedrifter nådde ikke opp. De mister kompetanse. Da er det et spørsmål om hvor mange som trekker seg ut av markedet og ikke vil levere tilbud neste gang det blir utlyst konkurranse (etter fire år). Vi vil likevel påpeke at de fleste av de etablerte tiltaksleverandørene tilbyr flere typer arbeidsrettede tiltak. Det er dessuten utlyst konkurranser om tiltak for smalere målgrupper, hvor flere aktuelle leverandører kan komme til å få kontrakt.

Hva sier leverandørene selv om framtida? De som ikke fikk kontrakt formidler at de kortsiktige konsekvensene først og fremst handler om tap av omsetning for virksomheten. Det går igjen i intervjuene at de oppfatter den største langsiktige konsekvensen som risikoen for å miste erfaren kompetanse. På en annen side sier en av informantene at de heretter må tenke nytt (innovasjon), og da er ikke kompetansen nødvendigvis overførbar.

*På kort sikt: Betydelig tap av omsetning og konsekvenser for tilsettingsforhold – folk mistet jobbene. På lang sikt: Risiko for uttapping av kompetansemiljøene.*

*Å bygge opp et fagmiljø tar tid, det forutsetter en viss kontinuitet, når du sier opp folk stopper sånne prosesser. Å starte opp på nytt tar tid. De beste stikker først, noen har byttet karriere.*

Hva mener de selv om hvordan de vil forholde seg ved neste utlysning? Fire av de sju leverandørene som ikke fikk kontrakt svarer at de sannsynligvis vil være med og konkurrere om å levere tiltak til NAV i neste anskaffelsesrunde. To

svarer klart nei, mens én svarer vet ikke. De oppgir tap av kompetanse som en viktig årsak.

Når det gjelder de som har uttrykt at de ønsker å delta i neste runde handler det først og fremst om at virksomhetene mener at tiltakene ligger innenfor deres kjernevirksomhet, og at de har den kompetansen som er nødvendig på området. En informant forteller:

*Ja, fordi det [tiltaket] er en stor andel av det som er eksistensgrunnet og samfunnsansvaret som våre bedrifter har – det er unaturlig å ikke være i det markedet.*

Vi spurte de leverandørene som hadde deltatt i konkurransen om hva de mente om muligheten for å drive lønnsomt. Halvparten av dem svarte at de ikke var i tvil om det, den andre halvparten uttrykte tvil.

*Ja, det er mange nye aktører som har andre rammebetingelser i forhold til ansettelsesforhold og pensjonsbetingelser, det presser prisen. Og Arbeid med bistand har vært dårlig finansiert lenge, vi så ikke at det skulle bli høyere pris nå.*

*Ja, vi hadde mye diskusjon rundt hvordan vi skulle klare å lage et kvalitativt godt tilbud uten å gå i minus. Man vet at de med lavest pris vinner.*

### **Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til økt mangfold?**

Målet om mangfold i leverandørmarkedet har vært svært viktig for NAV i utformingen av anskaffelsen. Ulike virkemidler har blitt vurdert, og veid mot andre hensyn. Det er ikke gitt hvilket utslag de ulike valgene vil få i praksis, og i fokusgruppene med fylkene oppfattet vi at det var en viss frustrasjon over hvordan anskaffelsesregelverket begrenser mulighetene til å opprettholde et "mangfold" i markedet. "Vi vet ikke hvordan vi skulle fått det til." I teorien kunne man endt opp med at én leverandør vant alle kontraktene.

Følgende elementer i utformingen av anskaffelsen er vurdert og valgt sett i lys av målet om mangfold (veid opp mot andre mål):

- Det var en dialog i forkant av konkurransen, der leverandørorganisasjonene og andre kunne gi innspill på utformingen av konkurransen. Dette kan øke sannsynligheten for mange tilbydere, siden sannsynligheten blir større for at kravspesifikasjonen ikke inneholder elementer som mange ikke kan oppfylle, og/eller inneholder elementer som potensielle leverandører mener at de har god kompetanse på.
- Det ble valgt en anskaffelsesprosedyre uten prekvalifisering, noe som innebærer at mange kunne delta og bli vurdert.
- Det ble gjort en avveining når det gjelder inndeling i tjenesteområder og leveringssteder, det vil si størrelsen på kontraktene og antall kontrakter. Det var relativt mange, noe som øker sannsynlighet for mange leverandører. Det garanterer likevel ikke at man får flere leverandører, i og med at én leverandør kan vinne mange kontrakter.

- Det var likevel færre og større kontrakter enn tidligere, noe som reduserer sannsynligheten for mange leverandører. I denne avveiningen tok man også hensyn til målet om kvalitet (se nedenfor) og transaksjonskostnader.
- Antall tjenesteområder, det vil si størrelsen på kontraktene, ble også vurdert opp mot muligheten til å drive økonomisk bærekraftig. Å ha svært små kontrakter innebærer en økonomisk risiko for leverandørene, noe som kan redusere antall leverandører som forblir i markedet på sikt.
- Bruk av parallelle avtaler noen steder gir lavere terskel for mindre leverandører, og høyere sannsynlighet for å få flere leverandører. Denne kontraktsformen garanterer likevel ikke mindre og flere leverandører, og kontraktene innebærer en økonomisk risiko for små B- eller C-leverandører.
- Det var én utlysning for en bred målgruppe, noe som kan hindre små, nisjepregede leverandører å delta i konkurransen. Imidlertid var hensynet til forenkling sentralt. Flere av fylkene er nå i gang med (eller har gjennomført) anskaffelse av tilbud til "smalere" målgrupper med spesielle behov.
- I kvalifikasjonskravene ble det ikke stilt krav til erfaring med tilsvarende tjenester eller CV-er for utøvende personell, noe som ville utelukket nykommere.
- Det ble stilt krav om å ha et kvalitetssikringssystem, men ikke spesifisert hvilket system eller stilt krav om ekstern revisjon. Også dette senker terskelen for å delta, men måtte veies opp mot hensynet til kvalitet.
- Det ble stilt kompetansekrav til personale som skulle utføre tjenesten, som var relativt strenge, noe som kunne utelukke leverandører med personale med mye erfaringskompetanse men lite formell kompetanse. Hensynet til kvalitet veide tungt.
- Etter vår vurdering ble det ikke valgt elementer i konkurransen som skapte unødig "konkurransesbyråkrati", noe som kan være en terskel for tilbydere uten erfaring med å delta i slike konkurranser. Regelverket for offentlige anskaffelser setter en "nedre grense" når det gjelder å gjennomføre en "enkel" anskaffelsesprosess.
- Kontraktene har lenger varighet enn det som ofte er brukt ellers, noe som reduserer risikoen for leverandørene og dermed terskelen for å delta i konkurransen. Noen mener at de kunne hatt enda lenger varighet (se nedenfor). På den annen side øker langvarige kontrakter risikoen for at leverandører som ikke vant kontrakt forsvinner fra markedet.
- Det blir ikke gitt noen garanti for hvilket volum NAV kommer til å kjøpe, noe som gir leverandørene en risiko, og dermed en terskel for å delta, samt en risiko for at driften for de som får kontrakt blir ulønnsom og at de dermed forsvinner fra markedet. Hensyn til kostnader for NAV var viktig her. I dette tilfellet gjorde NAV likevel et nøye anslag på forventet volum, og har understreket at de vil bestrebe seg på å oppfylle dette volumet.



## 8.3 Bedre og mer variert tilbud til brukerne

Det tredje målet med reformen er et bedre og mer variert tilbud til brukerne. Vi skulle vurdere hvordan anskaffelsesopplegget er innrettet for å ivareta kvalitet.

Vi tolker målet om et "mer variert tilbud til brukerne" som synonymt med individuell tilrettelegging (og en del av kvalitetsbegrepet), idet det ikke har vært aktuelt med valgfrihet for brukerne. Vi skal ikke vurdere om reformen som sådan har gitt bedre kvalitet i tiltakene, men hvorvidt utformingen av konkurransen og anskaffelsen er egnet til å bidra i den retningen. Vi spurte likevel informantene våre om hvilke forventninger de har. I NAV:

*Vi har forventninger. Nå får vi tilgang til å velge leverandør på helt annet grunnlag, det bør gi resultater. Kravspesifikasjonen er bedre. Noen leverandører kan ha fått litt "sjokk", de ser at de må være en driver og at de må skjerpe seg. Det kan man håpe. Mange har levd i fred og ro. Det i seg selv er konkurransefremmende.*

Flere uttrykker at det bidrar til bedre kvalitet å bryte opp det "monopolet" som har vært (når det gjelder de skjermede tiltakene). De mener også at det kan gi bedre resultater at NAV får færre avtaler å følge opp. Blant fylkesrepresentantene er det flere som mener at det blir lettere å stille krav til leverandørene med de nye kontraktsforholdene.

*Før blandet lokale politikere seg inn. En gang stilte hele byrådet opp.*

*Jeg tror at en arrangør som jobber etter kontrakt er lettere å følge opp, de må skjerpe seg, sammenliknet med de forhåndsgodkjente. Opplegget med arbeid med bistand var uheldig.*

Flere påpeker at det er "nå jobben begynner", når det gjelder å sørge for kvalitet i tiltakene. Mange er spente på hvordan det vil fungere for en del av leverandørene som har fått store kontrakter.

### **Veileders bestillerkompetanse**

Kvaliteten av de tiltakene som blir tilbudt vil også avhenge av NAV-veiledernes bestillerkompetanse – at de gjør en best mulig vurdering av hvem som bør ha et avklarings- eller oppfølgingstiltak, og at de har en dialog med leverandør omkring brukernes individuelle behov.

Fossestøl m fl (2012) mener at anbudskonkurranser har bidratt til mer konkrete, individuelle og presise bestillinger. Det er imidlertid en forutsetning at denne også i utgangspunktet er god. Det kan være vanskelig for veileder å ha oversikt over innholdet i de ulike tiltakene, og hvilket tiltak bruker bør søkes inn på. Dersom bruker søkes inn på feil tiltak, vil det ha betydning for hvordan bruker opplever kvaliteten i tiltaket, og for resultatet. Med sammenslåingen av to og to tiltak synes tiltaksstrukturen mer oversiktlig. Samtidig kan to tiltak som skal favne store grupper brukere gjøre at NAV-veilederen i større grad selv må definere tydelig for tiltaksarrangør hva tiltaket bør inneholde for den enkelte bruker. Over tid kan skiftende leverandører gjøre det krevende for bestiller.

God informasjon fra NAV fylke om de nye tiltakene og leverandører vil på disse punktene kunne styrke veileders bestillerkompetanse. Dette er i hovedsak et

ansvar for NAV fylkene og -kontorene, og vi har ikke undersøkt hvordan det skjer i praksis. I forbindelse med planleggingen av anskaffelsen utarbeidet imidlertid Arbeids- og velferdsdirektoratet informasjonsmaterieell rettet mot veilederne. I tillegg til informasjon om innholdet og regelverk for tiltakene var det også tips om lokale rutiner som må lages og informeres om, om hvordan man kan sikre god kjennskap hos alle veiledere, også om rapporteringsrutinene, forslag om å invitere leverandører eller besøke leverandører mv.

### Leverandørenes tilbakemeldinger

Kanskje ikke overraskende mener flere av de som har vunnet kontrakt at anskaffelsen vil føre til et bedre tilbud. Et par informanter mener at ankomsten av nye aktører har ført til at bransjen som helhet har "våknet" og skjerpet seg. De forteller:

*Arbeids- og inkluderingsbransjen våknet opp, mer kvalitet og tempo, bransjen har trengt dette her. Måtte man dra det så langt, eller kunne oppdragsgiver stilt kravene tidligere i dialog med oss? Det er et unødvendig tungt tiltak [anskaffelsen] for å demonstrere at bransjen har sovet for lenge.*

*Dette er på godt og vondt. Jeg har jobbet lenge, jeg har sittet på ulike sider, også som arbeidsgiver, og sett mangel på oppfølging som deltakerne har fått. Så av og til er det sunt at det kommer noen andre inn, det kan føre til skjerping for alle.*

En annen informant påpeker at anskaffelsen har ført til at NAV sitt mål om å få flere i arbeid har blitt veldig tydelig for alle som jobber med arbeidsrettede tiltak. Informanten mener likevel at en negativ konsekvens kan være en svekkelse av kvalitet. Informanten viser til at NAV stiller krav om individuell oppfølging, men mener at mange kjører gruppebasert oppfølging på grunn av prispresset.

En annen påpeker at nye aktører ofte også medfører ny metodikk og arbeidsmåter. På en annen side påpeker en av de som tapte at en stor del av personalet bare har flyttet på seg til de nye bedriftene. Informanten mener at mange bruker de samme metodene som før, og at anskaffelsen sannsynligvis ikke har ført til et bedre tilbud.

En annen av de som tapte i konkurransen mener de store nye leverandørene mangler viktig kunnskap om lokalt næringsliv og lokalt nettverk.

*Tenker at vi ser at det er det stikk motsatte. På nasjonal basis er det flere store leverandører med et fast oppsett som det kjøres gjennom, ikke tilpasset lokale forhold. Mister kompetanse om lokalt næringsliv og oppbyggt nettverk og relasjon. Det virker mot sin hensikt.*

### Hvordan bidrar utformingen av anskaffelsen til kvalitet?

Det var relativt mange elementer i anskaffelsen som ble vurdert og eventuelt valgt med det formål å sikre god kvalitet i tiltakene:

- Det var en dialog i forkant av konkurransen, der leverandørorganisasjonene og andre kunne gi innspill på utformingen av

konkurransen. Dette kan øke kvaliteten i beskrivelsen av tjenesten, i og med at leverandørene sitter med mye erfaring/kunnskap.

- Anskaffelsesprosedyren som blir valgt gir ifølge Difi "middels" mulighet for innovasjon. Det ble ikke vurdert en prosedyre med større rom for "kreativitet", idet forskriften beskrev sider ved innholdet som skulle være oppfylt, og tilbudet skulle være likt over hele landet.
- Det ble valgt en prosedyre uten prekvalifisering eller forhåndsgodkjenning av leverandører på grunnlag av kvalitet, og minstekrav til erfaring/kvalitet inngikk ikke i kvalifikasjonskravene. Dette innebærer en risiko for at leverandører med dårlig kvalitet kan vinne konkurransen. Imidlertid veide hensynet til å åpne for nye leverandører tungt. Denne modellen vil ikke være like nødvendig når kontraktene skal lyses ut igjen.
- Det ble valgt en prosedyre med forhandlinger, som oppfattes som et godt virkemiddel for å bidra til bedre kvalitet.
- Inndeling i tjenesteområder ble som nevnt vurdert nøye med hensyn til å gi mangfold, men også kvalitetshensynet spilte inn: Færre og større kontrakter gir større mulighet for å bygge opp et kompetansemiljø. Man ville på den annen side ta hensyn til reisevei for brukerne, som også kan anses som et kvalitetskriterium. Dette tilsier flere mindre kontrakter/ leveringssteder.
- Det ble stilt absolutt krav til kompetanse hos utførende personell. Kravene ble satt relativt høye av hensyn til kvalitet, men man ville ikke sette dem for høye, for ikke å ekskludere leverandører med antatt høy kvalitet. Noen stiller spørsmål om kravene var høye nok. Ulemper med denne løsningen er at kompetanse ikke kan inngå i tildelingskriteriene, og at det ikke er mulig å formulere krav til bare erfaringskompetanse som absolutte krav.
- Beskrivelsen av innholdet i tjenesten var tydelig, med vekt på målsettinger for tiltaket og individuell tilpasning. Dette bidrar til god kvalitet. På den annen side kan beskrivelsen virke rigid, og dermed hindre innovasjon/utvikling og individuell tilpasning. Det ble likevel valgt å ikke beskrive hvilke arbeidsprosesser som skal benyttes, noe som åpner for konkurranse om beste løsning og kan bidra til utvikling.
- Det var spesifisert omfang av oppfølgingen i oppfølgingstiltaket, et krav som en del av leverandørene har oppfattet som uklart, og noen mener er for lite.
- Det ble satt resultatmål som gir fokus på målet med tiltakene, og insentiver for leverandørene med tanke på neste konkurranse. Gitt at man ikke benytter en resultatbasert betalingsmodell er dette et godt verktøy. På den annen side er det ikke spesifisert noen klare sanksjoner knyttet til lav måloppnåelse.
- I tildelingskriteriene ble kvalitet vektet høyere enn pris. Det er et spørsmål om kvalitet burde vektas enda høyere for å redusere risikoen for prisdumping og lav kvalitet. Her måtte man imidlertid også ta hensyn til

kostnader for NAV. Det er dessuten et mer generelt problem at det er lettere å rangere tilbud etter pris enn etter kvalitet.

- Tildelingskriteriene inneholdt en relativt klar/tydelig vektning av sentrale kvalitetskriterier som synes godt fundert. Det ble gitt bistand til fylkene i evalueringene. Kvalitet i denne typen velferdstjenester er imidlertid vanskelig å spesifisere og måle, og det er åpent for skjønsmessige vurderinger.
- Kompetanse er ikke en del av tildelingskriteriene, noe som er en utfordring når det gjelder å veie kvalitet tungt. Dette var et resultat av hensynet til mangfold, og at man ikke kunne kreve at tilbyderne hadde personale på plass før de visste at de hadde fått oppdraget.
- Varighet av kontraktene er et viktig element i anskaffelsen – også når det gjelder kvalitet. Kontraktene har lenger varighet enn det som ofte er brukt, noe som gir leverandørene insentiv til å investere i kvalitet og kompetanse. Det gir på den annen side mindre mulighet for NAV til å "kaste ut" dårlige leverandører, og mindre insentiver til å levere god kvalitet på kort sikt. Noen mener at kontraktene burde ha enda lenger varighet, men som nevnt tidligere er også hensynet til mangfold viktig i valget av varighet av kontraktene. NAV har dessuten vurdert at man ikke kan operere med mer enn fire års varighet ifølge regelverket for offentlige anskaffelser.
- For oppfølgingstiltaket valgte man en betalingsmodell med timefakturerings, for avklaringstiltaket en fast sats per måned. Begge modellene gir svake insentiver til måloppnåelse, men på den annen side liten risiko for at leverandøren bare "går etter" målbare resultater (suboptimalisering). NAV bygde her på gode erfaringer fra andre tiltak.
- Rapporteringskravene for tiltakene er omfattende, og det er krav til brukerundersøkelser, noe som gir NAV gode muligheter til å følge opp kvaliteten. Det er imidlertid ikke noe krav til ekstern måling/evaluering.
- Verken NAV-veiledere eller brukere kan velge mellom flere leverandører, noe som potensielt kunne gitt insentiver til god kvalitet. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt innenfor regelverket.

## 8.4 Andre hensyn og utfordringer

Som vi gjorde rede for i kapittel 2, er det flere potensielle ulemper eller uønskede bi-effekter av konkurranseutsetting. Utformingen av konkurransen og kontraktene påvirker risikofaktorene på ulike måter. Vi har sett på hvordan NAV har håndtert andre hensyn enn de tre hovedmålene i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen. Overgangsordningene mellom de gamle og nye leverandørene var en viktig faktor i planleggingen. Det er bred enighet om at overgangen er håndtert på en god måte, noe som også er vår vurdering.

## 8.4.1 Risiko for fløteskumming og parkering

Informantene i direktoratet formidler at fløteskumming kan være en utfordring uansett anskaffelsesform. Dette er imidlertid en mindre risiko med den betalingsmodellen man har valgt; det blir ikke betalt for resultater.

Leverandøren kan ikke velge deltakere. I tilfeller hvor leverandøren mener at brukeren ikke kan dra nytte av deres tiltak, må dette tas opp med NAV. I en slik dialog vil det alltid være subjektive vurderinger med i bildet, slik at man reelt sett likevel kan oppleve fløteskumming.

Blant de representantene for NAV fylke som vi intervjuet, var det ingen som så på dette som noen større risiko i de nye tiltakene enn i andre tiltak.

*Ikke noe høyere risiko i dette enn i andre tiltak, det følges vel enda bedre opp i dette tilfellet enn i andre. Men det var jo en priskonkurranse, noen kan kanskje finne ut at de har lagt seg litt for lavt?*

*Jeg opplever at de som har levert tiltak så langt, de er helt på linje med oss.*

I Arbeids- og velferdsdirektoratet blir såkalt "parkering" oppfattet å vær en større utfordring enn fløteskumming. Dette kan motvirkes ved at NAV følger opp tett, og det er krav om at deltakerne skal raskt i arbeid. NAV-veilederne skal følge opp resultater og framdrift i tiltaket. Dersom en deltaker har behov for flere timers oppfølging en anslått, skal leverandørene få betalt for det.

Også i fylkene uttrykker informantene våre at tiltaksleverandørene vil bli fulgt opp så tett at dette ikke vil være noe problem.

*Å følge opp ofte, f eks månedlige møter, har flere valgt. For tidsrammen på oppfølging er så lang.*

Oppsummert er følgende trekk ved utformingen av anskaffelsene av betydning for risikoen for fløteskumming og parkering:

- Betalingsmodellene (timebetalt for oppfølging og fast sats for avklaring) reduserer faren både for fløteskumming og parkering.
- At det er en bred målgruppe, uten prisdifferensiering eller differensierte resultatmål, øker i seg selv faren for fløteskumming/parkering. Siden resultatmålene er de samme, har leverandører insentiver til å unngå å få deltakere med mindre sannsynlighet for å komme i arbeid og/eller bruke mindre ressurser på disse.
- Det er NAV som beslutter hvem som skal delta, noe som reduserer risikoen for fløteskumming. Leverandør kan likevel gå i dialog om deltakelse, noe som anses som nødvendig av hensyn til en viss grad av forutsigbarhet for leverandørene.
- En tydelig beskrivelse av innholdet i tjenesten reduserer risikoen for parkering.
- Rapporteringskrav med hyppig rapportering på aktiviteter reduserer risikoen for parkering. Dette er imidlertid avhengig av tett oppfølging fra NAVs side. Det gir dessuten betydelige transaksjonskostnader.

## 8.4.2 Kostnadsnivå/pris

Når det gjelder pris, er tanken bak en konkurranse at den skal resultere i "rett pris" i forhold til kvaliteten. Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev i sin høringsuttalelse at "konkurranse legger til rette for at det betales markedspris, slik at NAV får så høy kvalitet som mulig med så lav kostnad som mulig".

Det er en erfaring med konkurranseutsetting av nye tjenester at prisen kan gå opp på kort sikt, men at den synker etter hvert. Hvis leverandørene oppfatter høy risiko knyttet til en leveranse, vil det gi høy pris. Eksempler på risikofaktorer er usikkerhet knyttet til hvilket volum som vil bli kjøpt, hvor krevende brukere de vil få eller kortvarige kontrakter.

Vi stilte spørsmål til leverandørene om de tror NAV kan få god kvalitet til god pris. De fleste mener anskaffelsen kommer til å gi god pris, men på bekostning av kvalitet. Noen påpeker at det har vært tøff konkurranse på pris som har ført til at kvaliteten svekkes. Skepsisen uttrykkes både av leverandører som har fått kontrakt og de som ikke fikk.

*Jeg tror det gir NAV god pris men ikke god kvalitet. Her har mange dumpa prisen for å beholde en plass i markedet eller for å komme seg inn. Helt sikker på at det går på bekostning av kvalitet.*

Den eneste som klart uttrykker at anskaffelsen kan gi god kvalitet til god pris er en informant hos en leverandør som ikke deltok i konkurransen. Informanten forteller:

*Jeg tror det gir god kvalitet til god pris. Du må svare på såpass mye om kvaliteten du leverer, at de må klare å finne gode leverandører [på det grunnlaget].*

Når det gjelder prisingen av tjenestene, var det ikke mange av leverandørene som klart uttrykte at de la inn en "risikopremie". En av leverandørene sier for eksempel at de tok utgangspunkt i det veiledende timetallet på 10 timer oppfølging i gjennomsnitt per deltaker i måneden og beregnet en pris basert på driftskostnader og en estimert faktureringsgrad.

Litt over en tredjedel av leverandørene sier at de baserte seg på erfaringer fra tidligere leveranser i prisberegningen. Flere forteller at de opplevde sterkt press på pris i konkurransen, slik at de også måtte gjøre en vurdering av hvor langt ned i pris de kunne gå for å være konkurransedyktige, men samtidig klare å oppnå en fortjeneste.

*Vi tok utgangspunkt i det vi leverer nå og med en bedriftsøkonomisk vurdering basert på erfaring og at vi vet hva vi konkurrerer mot. Vi vet hva arbeid med bistand koster, vi justerte oss litt ned. Volumet i utlysningen var også større enn før – vi kunne derfor justere prisen litt ned.*

Hvilke sider ved selve anskaffelsesopplegget kan (isolert sett) bidra til høyere eller lavere pris?

- Det ble gjort en rekke valg for å sørge for at mange leverandører ville levere tilbud, noe som isolert sett bidrar til sterk konkurranse. Videre kan

gjennomføring av forhandlinger ”intensifisere” konkurransen. Begge deler bidrar i retning av lav pris.

- Inndelingen i tjenesteområder, det vil si størrelsen på kontraktene, har betydning. Det er brukt større kontrakter enn tidligere, noe som antas å gi billigere tjenester. Kontraktene er likevel mindre enn de kunne ha vært, noe som virker i motsatt retning. Hensynet til mangfold veide tungt her.
- Målgruppa er definert vidt. Det innebærer en usikkerhet for leverandørene knyttet til hvilket bistandsbehov deltakerne har, noe som kan gi et ”risikopåslag”. På den annen side gjør betalingsmodellene problemstillingen mindre aktuell.
- Relativt langvarige kontrakter reduserer risikoen for leverandørene. Risikoen er likevel høyere enn for de tidligere forhåndsgodkjente leverandørene.
- NAV gir ingen garanti for volum de kommer til å kjøpe, noe som innebærer en betydelig risiko for leverandørene. På den annen side ble det lagt mye arbeid i å lage nøye anslag på volum, som reduserer risikoen for leverandørene. Den gjenværende risikoen kan gi høyere pris, på den annen side vil ikke NAV måtte betale for plasser de ikke bruker.
- Betalingsmodellen for oppfølgingstiltaket representerer en type kostnadsdekningsmodell, som gir insentiver til å bruke mer tid enn nødvendig, og bidrar til høyere pris per deltaker.
- I tildelingskriteriene ble pris vektet lavere enn kvalitet – noe som isolert sett gir høyere pris.

### 8.4.3 Transaksjonskostnader

Det kan være betydelige transaksjonskostnader forbundet med gjennomføring av anskaffelsene og oppfølging av kontraktene. For leverandørene kan det være betydelige kostnader knyttet til å delta i konkurransen (og hvorav de fleste ikke fikk kontrakt).

Kostnadene knyttet til selve anskaffelsesprosessene oppfattes av NAV som høye (uten at vi kan kvantifisere dem). Mange av fylkesrepresentantene vi intervjuet uttalte det.

I intervjuene med leverandørene går det igjen at de har opplevd anskaffelsesprosessen som arbeids- og tidkrevende, særlig i de små virksomhetene hvor arbeidet la beslag på store deler av den totale bemanningen. En av informantene erfarte også at det ble forsinkelser i anskaffelsesprosessen.

*Det var ressurskrevende. Vi var tre stykk som jobbet i en anbudsgruppe. Det var en stor del av bemanningen som var opptatt med det.*

*Der går en del ressurser, men vi har holdt på med dette siden 1993 – vi er vant til det.*

Noen av informantene trekker frem at anskaffelsesprosessen også må ha vært kostbar for NAV.

*Det må ha kostet utrolig mye penger, og NAV har vært veldig opptatt med å kjøre dette. Må være veldig ressurskrevende, tenker det kan ha kostet mer enn det lønte seg.*

I et intervju med en av de som har fått kontrakt stiller informanten spørsmål ved om prosessen hadde vært mindre ressurskrevende dersom den ble løftet opp et forvaltningsnivå.

*Det er jo et byråkrati man må sette seg inn i, og i fylkene er det også ulik kompetanse. Innkjøpene i NAV ligger i fylket, men det er jo noen sentrale regler. Jeg er litt delt om det burde være sentralisert. Men jeg skjønner poenget – fylkene kjenner sitt område. Det er litt ulike behov.*

Hvilke kjennetegn ved anskaffelsene bidrar til høyere eller lavere transaksjonskostnader?

- Anskaffelsesprosedyren som ble valgt, uten prekvalifisering og med forhandlinger, åpnet for mange tilbud, og ga en ressurskrevende prosess. Som vi har sett var dette likevel viktig for å oppnå målene med reformen. Likelydende kravspesifikasjoner i fylkene gjorde dessuten prosessene mer effektive.
- Oppdeling i tjenesteområder bidro til mange separate konkurranser, høy samlet ressursbruk.
- Varighet av kontraktene har betydning ved at langvarige kontrakter gir lavere transaksjonskostnader fordi man ikke gjennomfører anskaffelsen så ofte.
- Oppdelingen i tjenesteområder har gitt relativt mange kontrakter å følge opp, men likevel færre leverandører å følge opp enn tidligere.
- Relativt omfattende rapporteringskrav krever en del ressurser til oppfølging.
- Betalingsmodellen for oppfølgingstiltaket, med timefakturering, gir relativt høye administrative kostnader, mens betalingsmodellen for avklaringstiltaket gir lave.

## 8.5 Konklusjoner

Arbeids- og velferdsetaten fikk i oppdrag å anskaffe de to nye tiltakene ved anbuds konkurranse. I evalueringen har vi vurdert hvordan utformingen av anskaffelsene er egnet til å nå målene med reformen. Noen sentrale rammebetingelser var lagt, først og fremst gjennom forskriftsendringen for tiltakene. Derneft legger regelverket for offentlige anskaffelser klare føringer på gjennomføringen. Vår vurdering er derfor gjort på bakgrunn av disse rammene.

Litteraturen understreker at resultatene av konkurranseutsetting avhenger av hvordan man utformer konkurransen og kontraktene. Det gis imidlertid få klare anbefalinger. Mange hensyn må veies opp mot hverandre, og selv om en på prinsipielt grunnlag kan fastslå hvilke kjennetegn ved en konkurranse som bidrar i den ene eller den andre retningen, er det ikke gitt hvordan utfallet blir.



Et enkelt eksempel: I litteraturen blir det anbefalt å legge stor vekt på kvalitet relativt til pris i vurdering av tilbudene. Men hva er ”stor vekt”? Først etter å ha sett resultatet, og erfart hvilken kvalitet og pris man har fått, kan man vurdere om man valgte riktig. Den første anskaffelsen vil derfor være den mest kompliserte å gjennomføre.

I tillegg til at litteraturen ikke gir noen fasit med hensyn til de enkelte elementene i utformingen av konkurransen, kan det være mange motstridende hensyn. NAV skulle både sørge for at anskaffelsen bidro til forenkling, mangfold og kvalitet, ta hensyn til leverandører og brukere i overgangen, og unngå for høye kostnader.

For oss synes det som Arbeids- og velferdsetaten har utformet anskaffelsene på en god måte gitt de rammene som var lagt. De har organisert prosessen på en hensiktsmessig måte, og gjort svært grundige vurderinger av potensielle positive og negative konsekvenser av de aller fleste elementene i konkurransen, slik vi har oppsummert over. De har også håndtert overgangsordningene på en god måte.

Hvordan *resultatet* av anskaffelsene blir, er som nevnt ikke gitt. Vi oppfatter at NAV ønsker å vurdere erfaringene fra denne første anskaffelsen nøye når tiltakene igjen skal lyses ut.

Vi ser i utgangspunktet kun et par forhold vi vil stille spørsmålstegn ved, og som ble påpekt av flere av informantene som potensielt kritiske for resultatet av reformen. Disse vil vi følge opp nærmere i del 2 av evalueringen.

For det første blir konsekvensene for leverandører som leverer dårlig kvalitet oppfattet som lite konkrete, og i fylkene er de innkjøpsansvarlige usikre på hva som skal til for eventuelt å si opp en kontrakt. Man kunne vurdere et opplegg for systematisk evaluering i forbindelse med forlengelse av kontrakter. Det er på den annen side mange sider ved kontraktene som legger større risiko på leverandørene enn på NAV, noe som gjør at man bør være forsiktig med å overføre ytterligere risiko på leverandørene.

For det andre har NAV vurdert at de har vært bundet av regelverket for offentlige anskaffelser på en negativ måte når det gjelder å sikre et mangfold av leverandører. Som det framgår i kapittel 4.2, gir ikke anskaffelsesregelverket mulighet for å sikre fordeling av kontraktene mellom flere leverandører, for eksempel ved hjelp av en fordelingsnøkkel i parallelle rammeavtaler. Det kan gjøres unntak i områder hvor det er viktig å opprettholde leverandørmarkedet, men direktoratet vurderte at dette ikke var mulig i de aktuelle konkurransene.

Vi har ikke vurdert de juridiske sidene ved dette, men vil reise spørsmålet om det ville vært mulig å benytte unntaksbestemmelsene, eller om regelverket burde endres.

# Litteraturliste

- Behaghel, Luc, Bruno Crépon og Marc Gurgand (2014): "Private and public provision of counseling to job seekers: evidence from a large controlled experiment." *American economic journal: applied economics* 6.4. 2014: 142-174.
- Benmarker, Helge, Erik Grönqvist og Björn Öckert (2013): "Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment." *Journal of public economics* 98 (2013): 68-84.
- Bernhard, Sarah og Joachim Wolff (2008): *Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for needy job-seekers?* No. 2008, 5. IAB discussion paper, 2008.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2008). "Quasi-markets in employment policy: do they deliver on promises?." *Social Policy and Society* 7.03 (2008): 341-352.
- Caeter, Eleanor og Adam Withworth (2015): "Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Schemes: Designed Out Of or Designed In to the UK Work Programme?." *Journal of Social Policy* 44.02 (2015): 277-296.
- Considine, Mark, Jenny M. Lewis og Siobhan O'Sullivan (2011): "Quasi-markets and service delivery flexibility following a decade of employment assistance reform in Australia." *Journal of Social Policy* 40.04 (2011): 811-833.
- Damm, Christopher (2014): "A mid-term review of third sector involvement in the Work Programme." *Voluntary Sector Review* 5.1 (2014): 97-116.
- de Graaf, Willibrord og Tomáš Sirovátka. (2012): "Governance reforms and their impacts on the effects of activation policies." *International journal of sociology and social policy* 32.5/6 (2012): 353-363.
- Econ (2010): *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester* (Econ Pöyry og Proba) Econ-rapport 2010-089
- European Commission (2011): *Sub-Contracting in Public Employment Services. Review of research findings and literature on recent trends and business models*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion: Sub-Contracting in Public Employment Services. Mai 2011
- Finn, Dan (2010): "Outsourcing employment programmes: Contract design and differential prices." *Eur. J. Soc. Sec.* 12 (2010): 289.
- Finn, Dan (2011): "Sub-Contracting in Public Employment Services." Review of research findings and literature on recent trends and business models. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services (2011).
- Fossetøl, Knut, Pål Børing og Ingebjørg Skarpaas (2012): *Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV*. AFI-rapport 13/2012

- Gerdes, Christer (2015): *Does Performance Information Affect Job Seekers in Selecting Private Providers in Voucher-Based ALMP Programs?* No. 8992. Institute for the Study of Labor (IZA), 2015.
- Griffiths, R og S. Durkin (2007): *Synthesising the evidence on Employment Zones*. Department for Work and Pensions. Research Report No 449.
- Koning, Pierre og Carolyn J. Heinrich (2013): "Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts." *Journal of Policy Analysis and Management* 32.3 (2013): 461-483.
- Krug, Gerhard og Gesine Stephan (2013): "Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment." (2013).
- Larsen, Flemming og Sharon Wright (2014): "Interpreting the marketization of employment services in Great Britain and Denmark." *Journal of European Social Policy* (2014): 0958928714543903.
- Laun, Lisa og Peter Skogman Thoursie (2014). "Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden." *Journal of health economics* 34 (2014): 59-72.
- McConnell S. m.fl. (2003): *Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management*, Final Report prepared by Mathematica Policy Research Inc. for the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health and Human Services, Washington DC, at <http://aspe.hhs.gov/hsp/privatization-rpt03/>
- NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak* (Arbeidsdepartementet)
- Rehwald, Kai, Michael Rosholm og Michael Svarer (2015): *Are Public or Private Providers of Employment Services More Effective? Evidence from a Randomized Experiment*. (2015)
- SNF (2008): *Evaluering av tilskuddsordning for helse- og rehabiliteringstjenester*, Delrapport 1. SNF-rapport 18/08,
- Struyven, Ludo og Geert Steurs (2005): "Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands." *Journal of European Social Policy* 15.3 (2005): 211-229.
- Støstad, Jan-Erik (2004): *Velferd til salgs*, Forlaget Aktuell
- Sund, Kriste (2015): "Did the Introduction of Private Contractors Improve Turnover to Employment in the Swedish Labor Market?" *Journal of Labor Research* (2015): 1-20.
- Winterhager, Henrik (2006): *Private Placement Services -- A Microeconomic Evaluation for Germany*. ZEW Discussion Paper No. 06-026 (2006).
- Wright, Sharon (2008): *Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and the Netherlands*. Child Poverty Action Group.

