

Evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak – Sluttrapport

Rapport 2018 - 07

Proba-rapport nr. 2018 - 07, Prosjekt nr. 15029

ISSN: 1891-8093

HB, SEA, PDS/AG, 03.05.18

--

Offentlig

--

Evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak - Sluttrapport

Utarbeidet for Arbeids- og
sosialdepartementet

Forord

Denne rapporten er sluttrapport fra en evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak. Prosjektet har pågått i en periode på tre år, og det er tidligere blitt publisert en delrapport (Proba-rapport 2017-01). Delrapporten inneholder en evaluering av NAVs planlegging og utforming av konkurransene, samt en bred litteraturstudie. Vi bygger på litteraturstudien i denne sluttrapporten, men vil henviser til delrapport 1 for en grundigere utdyping.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet, og har hatt en referansegruppe med representanter for oppdragsgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylkeskontorer.

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

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervjuer og bidratt med informasjon til evalueringen.

Oslo, mai 2017

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

| | |
|---|----|
| SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER..... | 1 |
| 1 INNLEDNING | 7 |
| 1.1 Bakgrunn | 7 |
| 1.2 Problemstillinger | 8 |
| 1.3 Fra fire til to tiltak – endringer i forskriften..... | 10 |
| 1.4 Utformingen av konkurransene – del 1 av evalueringen..... | 12 |
| 1.5 Metoder | 17 |
| 1.6 Leseveiledning..... | 20 |
| 2 LEVERANDØRMANGFOLD | 21 |
| 2.1 Tjenesteområder og leveringssteder | 21 |
| 2.2 Leverandørmangfold i konkurransene | 23 |
| 2.3 Resultater av konkurransene..... | 27 |
| 3 INNSØKING, MÅLGRUPPER, DELTAKERGRUPPER..... | 30 |
| 3.1 Innsøking | 30 |
| 3.1.1 Innsøking til avklaringstiltaket | 30 |
| 3.1.2 Innsøking til oppfølgingstiltaket..... | 32 |
| 3.2 NAV fylkene om endring i deltakersammensetning | 34 |
| 3.3 Statistikk fra NAV..... | 35 |
| 3.4 Forenkling for NAV-veiledere?..... | 36 |
| 4 NAV-VEILEDERNES BESTILLINGER OG DIALOG MED LEVERANDØR OM ENKELTDELTAKERE | 37 |
| 4.1 Informasjon om reformen..... | 37 |
| 4.2 Bestilling og dialog i avklaringstiltaket..... | 37 |
| 4.3 Bestilling og dialog i oppfølgingstiltaket | 41 |
| 4.4 Tilgjengelighet blant NAV-veiledere | 44 |
| 5 NAV FYLKENES OPPFØLGING AV LEVERANDØRENE..... | 46 |
| 5.1 Omfang og innhold i oppfølgingen av leverandørene | 46 |
| 5.2 Rapporteringskravene | 49 |
| 5.3 Resultatmålene..... | 51 |
| 6 KVALITET I TILTAKENE..... | 54 |
| 6.1 Evaluering av tilbudene – pris og kvalitet..... | 55 |
| 6.2 Kompetanse hos leverandørene..... | 58 |
| 6.3 Kvalitet i Avklaring | 60 |
| 6.4 Kvalitet i Oppfølging..... | 64 |
| 6.5 NAV-veilederes forslag til forbedringer | 70 |
| 6.6 Fylkenes samlede vurdering av kvalitet..... | 70 |
| 6.7 Resultater | 72 |
| 7 DRØFTING OG KONKLUSJONER..... | 73 |
| 7.1 Forenkling?..... | 73 |
| 7.2 Mangfold?..... | 74 |

| | | |
|-----------------|--------------------------|----|
| 7.3 | Kvalitet?..... | 77 |
| 7.4 | Andre konsekvenser | 83 |
| LITTERATUR..... | | 86 |

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

I 2015-2016 ble det gjennomført en betydelig reform knyttet til NAVs anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. Bakgrunnen var at tiltaksstrukturen ble oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det var delvis overlappende ordninger. Blant annet var det to ulike avklaringstiltak og to ulike oppfølgingstiltak. Ett av avklaringstiltakene og ett av oppfølgingstiltakene ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor, og forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne.

De to avklaringstiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble nå slått sammen til tiltak og anskaffet ved anbudskonkurranse. 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. Man ønsket å åpne for at alle typer leverandører kunne levere de aktuelle tjenestene, både private/kommersielle og frivillige, i tillegg til de skjermede. Videre 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.

Målene med reformen ble beskrevet slik:

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

I politikkdokumenter ble 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. En utfordring ved å konkurransenutsette velferdstjenester er imidlertid at det er vanskelig å definere og måle kvalitet, 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 og hvilke resultater det har gitt.

Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for denne evalueringen. Den er gjennomført i to faser, og det er tidligere offentliggjort en delrapport; Probarapport 2017-01 *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak – Delrapport 1*.

Problemstillinger og metoder

Oppdraget har vært å undersøke om anskaffelsen av de nye oppfølgings- og avklaringstiltakene har bidratt til målene med forskriftsendringen. I den første fasen vurderte vi hvorvidt Arbeids- og velferdsetatens *planer og opplegg for*

anskaffelsen har ivare tatt formålet med reformen, mens vi i den andre fasen har vurdert om reformen og anskaffelsene faktisk har oppfylt formålene.

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

I denne andre fasen har vi samlet informasjon fra NAV fylkenes vurderinger av tilbudene i konkurransene, vi har intervjuet ansatte i NAV fylkene, gjennomført gruppeintervjuer med veiledere ved NAV-kontorer, og oppsummert evalueringsrapporter fra leverandørene. Vi har også gjennomført en dialogkonferanse. I konklusjonene bygger vi også dels på data som ble samlet inn i den første fasen: Litteraturstudie, dokumentstudie, fokusgrupper i NAV sentralt og med representanter for NAVs fylkeskontorer, samt intervjuer av leverandører.

Konklusjoner

I fase 1 av evalueringen konkluderte vi med at Arbeids- og velferdsetaten hadde utformet anskaffelsene på en god måte, gitt de rammene som var lagt. De organiserte prosessen på en hensiktsmessig måte og gjorde svært grundige vurderinger av potensielle positive og negative konsekvenser av de aller fleste elementene i gjennomføringen av konkurransen. De håndterte også overgangsordningene fra gamle til nye tiltak på en god måte.

Spørsmålet er nå hvorvidt iverksettingen av reformen har bidratt til å nå målene, og hvilke andre konsekvenser anskaffelsene har fått.

Forenkling

Hovedkonklusjonen er at reformen har bidratt til en forenkling. Tiltakene hadde tidligere et ganske likt innhold, men ulikt regelverk, med ulik anskaffelses-/finansieringsform og ulike brukergrupper. En felles forskrift, regelverk og målgruppe innebærer i seg selv en forenkling av tiltaksstrukturen. I anskaffelsene la dessuten NAV til rette for forenkling ved å ha felles kravspesifikasjoner i alle fylkene og at tiltakene ble utlyst for hele den brede målgruppa samlet. Dette ble helt klart oppfattet som en forenkling i selve anskaffelsene.

I driftsfasen er det en fordel for NAV fylkene som skal følge opp leverandørene at det er blitt færre leverandører og at det er en felles og tydeligere kravspesifikasjon enn tidligere. I enkelte fylker er ikke informantene enige i dette, siden de nå følger opp leverandørene tettere enn før.

For NAV-veilederne kan reformen innebære en forenkling fordi de lettere får oversikt over tiltaksporteføljen og fordi de kan søke inn brukere til ett og samme

tiltak uavhengig av vedtak om innsatsbehov eller ytelse. I gruppeintervjuene var det delte meninger om betydningen av disse faktorene. Vår vurdering er at reformen innebærer en forenkling også for NAV-veilederne. I den grad de oppfatter det annerledes, er det på bakgrunn av at de tidligere hadde en praksis som ikke var på linje med retningslinjene for bruk av tiltakene.

Forenklingen har i hovedsak kommet som et resultat av sammenslåingen av de tidligere fire tiltakene til to. Konkurransetsettingen bidro også til en tydeligere kravspesifikasjon, noe som gir en forenkling for NAV fylkene, men dette kunne man også ha gjennomført uten å anskaffe tiltakene ved anbudskonkurranse.

Det er ikke noe som tyder på at forenklingen av tiltaksstrukturen har noe særlig betydning for brukerne og leverandørene.

Leverandørmangfold

Det var et mål å få *flere* leverandører i markedet, og å ha *ulike typer* leverandører representert. I politikkdokumenter ble det understreket at et viktig mål var å slippe til leverandører som med det gamle regelverket var utestengt fra å levere to av tiltakene. Leverandørmarkedet kan «måles» ved antall eller typer leverandører som deltok i konkurransene, antall eller typer leverandører som fikk kontrakt, og/eller antall eller typer leverandører som forblir i markedet og deltar ved neste korsvei.

Hensynet til mangfold veide tungt da NAV utformet konkurransene. Blant annet ble det ikke brukt en anskaffelsesprosedyre med prekvalifisering, og det ble ikke stilt strenge kvalifikasjonskrav. Det ble ikke krevd erfaring med liknende tjenester, noe som er vanlig, og heller ikke at leverandørene allerede skulle ha ansatt personell og vise til CV-er eller ha en leiekontrakt for lokaler. Videre ble inndelingen i tjenesteområder (kontrakter) og eventuell bruk av parallelle avtaler vurdert grundig med hensyn til å få et mangfold av leverandører.

Det ble valgt å benytte *relativt* mange tjenesteområder, noe som øker sannsynligheten for at mange leverandører får kontrakt, men det garanterer det ikke, fordi én og samme leverandør kan vinne mange kontrakter. Det ble likevel valgt å ha færre tjenesteområder enn tidligere, for å sørge for at kontraktene skulle være tilstrekkelig attraktive til at mange ville delta i konkurransene, og økonomisk bærekraftige, slik at leverandørene ville forbli i markedet. Kontraktene var også av en viss størrelse av hensyn til å kunne bygge opp kompetansemiljøer, og ikke få for store transaksjonskostnader knyttet til å følge opp leverandørene.

Det var mange leverandører som deltok i konkurransene. For avklaringstiltaket var det i gjennomsnitt 7 tilbud per tjenesteområde, for oppfølgingstiltaket i underkant av 10. Antall *virksomheter* som deltok var en god del lavere fordi noen virksomheter leverte tilbud i mange tjenesteområder. Mange nye leverandører deltok i konkurransene. Omtrent halvparten av tilbudene kom fra kommersielle virksomheter, mens ingen eller svært få kom fra ideelle virksomheter som ikke allerede leverte tilsvarende tiltak til NAV.

NAV benyttet som nevnt en rekke virkemidler som økte sannsynligheten for mangfold i konkurransene, men anskaffelsesregelverket gjorde at de ikke kunne styre utfallet når det gjelder antall eller typer leverandører som fikk kontrakt. På begge tiltakene var det et vesentlig lavere antall leverandører som fikk kontrakt enn tidligere. I en del fylker var det én eller noen få leverandører som vant kontrakt, og noen leverandører har fått kontrakt i flere fylker. Det var en viss overvekt av skjermede virksomheter som fikk kontrakt om å levere Avklaring, og en viss overvekt av kommersielle som fikk kontrakt om Oppfølging. Ingen nye ideelle organisasjoner fikk kontrakt. I ettertid er det også anskaffet tiltak for særskilte grupper, som personer med psykiske lidelser, døve og hørsels-hemmede, blinde og svaksynte, m.fl. Heller ingen av disse kontraktene har gått til ideelle organisasjoner som ikke leverte tilsvarende tiltak også før reformen.

Vår konklusjon er at reformen har ført til mer mangfold i den forstand at nye kommersielle leverandører har kommet inn, men det er blitt mindre mangfold i den forstand at det er blitt færre leverandører, og ingen nye ideelle organisasjoner er kommet inn.

Anskaffelsesregelverket er nå endret, slik at NAV ved neste utlysning vil ha større muligheter til å sikre et leverandørmangfold.

Kvalitet i tiltakene

Også hensynet til å sikre god kvalitet hadde stor betydning i NAVs utforming av konkurransene. Det ble valgt tjenesteområder av en viss størrelse og lang varighet på kontraktene for å gi mulighet for å bygge opp kompetansemiljøer. Det ble stilt relativt høye krav til kompetanse hos utførende personell. I kravspesifikasjonene var beskrivelsen av innholdet i tjenesten tydelig, det ble satt klare resultatmål, og rapporteringskravene er omfattende. Det ble imidlertid ikke valgt betalingsmodeller som i seg selv gir insentiver til måloppnåelse.

En bekymring ved konkurranseutsetting er at priskonkurransen skal gå på bekostning av kvalitet, ved at leverandører kan dumpe prisen og dermed vinne kontrakt med dårlig kvalitet. I tildelingskriteriene i konkurransene ble kvalitet vektet høyere enn pris. Det viste seg at de aller fleste leverandørene vant kontrakt på grunn av god kvalitet og ikke på grunn av lav pris.

NAV fylkene følger opp leverandørene tett for å sikre kvaliteten i tiltaks-gjennomføringen. Selv om resultatmålene for tiltakene i liten grad er nådd, synes det likevel som om målet virker disiplinerende. I hovedsak følges leverandørene opp med dialog, men i enkelte fylker har dårlig kvalitet ført til at kontrakten er sagt opp eller at opsjon på forlengelse av kontrakten ikke er utløst.

NAV kan også påvirke kvaliteten på tiltakene i bestillingen av den enkelte tiltaksplass. Bestillingen skal gi leverandøren relevant informasjon om deltakeren og hva som tidligere er gjort, samt hva som anses som målet med tiltaket. I undersøkelsen fant vi at kvaliteten på bestillingene er svært varierende, og at NAV-veilederne har ulik oppfatning av hva tiltakene består av og hvilket formål de skal brukes til. Det framkom store variasjoner, også innad i det enkelte kontor. Flere av NAVs fylkeskontorer har tatt tak i dette, og det er en gjengs

tilbakemelding at det har skjedd en positiv utvikling. Vi mener likevel at det er et potensiale forbedring på dette området.

De fleste veilederne på NAV-kontorene og informantene i NAV fylkene mener at kompetansen hos leverandørene er god. Særlig er det en del av de vi intervjuet som mener at markedskompetansen er godt ivaretatt, og til dels bedre enn før. En tilbakemelding som går igjen er imidlertid at den sosialfaglige kompetansen er dårligere enn tidligere.

Dette samsvarer med erfaringene om kvaliteten i selve tiltaksgjennomføringen. Det er en vanlig tilbakemelding at begge tiltakene er mer arbeidsrettede enn før, og at det benyttes et bredere spekter av arbeidsplasser både i Avklaring og Oppfølging. Statistikk viser også at resultatene av oppfølgingstiltaket i form av overgang til arbeid er vesentlig bedre for de som avsluttet tiltaket i 2017 enn i 2014 i alle arbeidssøkergrupper.

På den annen side tyder tilbakemeldingene fra informantene våre på at man har fått et dårligere tilbud enn tidligere til de brukerne som har svakest forutsetninger. Noen trenger mer skjermede omgivelser og/eller har behov for bistand på flere områder, noe de nye tiltakene ikke gir rom for.

Vår konklusjon er at konkurranseutsettingen har gitt bedre kvalitet enn tidligere når det gjelder arbeidsretting, og at dette er til gagn for mange i målgruppa, men det er ikke mulig å avgjøre hvorvidt årsaken er at selve konkurransen har gitt en «skjerping» og at nye leverandører har kommet inn, eller at kravspesifikasjonen er tydelig og understreker betydningen av arbeidsretting. Trolig er det en kombinasjon.

På den negative siden er det en ganske unison tilbakemelding fra informantene, og vårt inntrykk fra leverandørenes evalueringsrapporter, at det er et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger.

En tredje konklusjon er at det er store variasjoner i kvalitet mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder.

Andre utfordringer

Vi konkluderer med at fløteskumming eller parkering fra leverandørenes side ikke er noe problem. Betalingsmodellene gir heller ikke insentiver til det. Det er en mulig siling fra NAV-veilederne side, ved at de ikke søker inn brukere som har et stort oppfølgingsbehov, men dette er svært usikkert, og kommer ikke til uttrykk i statistikken.

Prisen på tiltakene er blitt lavere enn tidligere, og vi finner ikke at transaksjonskostnadene er økt vesentlig.

Tilfeldige svingninger i innsøking til tiltakene og mer varig reduksjon i NAVs etterspørsel noen steder gir utfordringer for flere av leverandørene. Med et lavere volum enn forventet blir driften mindre lønnsom, noe som kan virke negativt i framtidige anskaffelser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2015-2016 ble det gjennomført en betydelig reform knyttet til NAVs anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. Bakgrunnen var at tiltaksstrukturen ble oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det var delvis overlappende ordninger. Blant annet var det to ulike avklaringstiltak og to ulike oppfølgingstiltak, med forskjellig anskaffelsesform og regelverk, men som var relativt like i innhold. Det var også et ønske om å øke konkurransen om å levere de aktuelle tjenestene.

Målet med et avklaringstiltak er å gi en systematisk kartlegging og vurdering av deltakers arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Oppfølgingstiltaket skal gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å få eller beholde ordinært lønnet arbeid.

Tidligere ble ett av avklaringstiltakene og ett av oppfølgingstiltakene (Arbeid med bistand) arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor, kjøpt i form av driftstilskudd, og forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. De to avklarings-tiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble nå slått sammen til to tiltak og anskaffet ved anbudskonkurranse. Det ble dermed åpnet for at alle aktuelle tilbydere kunne konkurrere om å levere avklarings- og oppfølgingstiltak. 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 (skjermet sektor), 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
- 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 de 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 anbuds konkurranser 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. Likevel innvendes det 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».¹ Gjennom utformingen av kontraktene og gjennomføringen av konkurransen kan man redusere risikoen for uheldige konsekvenser. Vi har undersøkt hvordan NAV har utformet anskaffelsene og hvilke resultater det har gitt.

Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for denne evalueringen. Den er gjennomført i to faser, og det er tidligere offentliggjort en delrapport; Probarapport 2017-01 *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak – Delrapport 1*.

1.2 Problemstillinger

Evalueringen tar utgangspunkt i målene med forskriftsendringen. Oppdraget har vært å 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

Fase 1

I den første fasen vurderte vi 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?

¹ Begge er betegnelser på situasjoner hvor tiltaksarrangøren konsentrerer ressursbruken i tiltaket på deltakere som det er mest sannsynlig at vil nå målet for tiltaket, som f.eks. å komme i arbeid.

I begrepene «planer og opplegg for anskaffelsen» inkluderte vi 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 så også på de prosessene og avveiningene som ledet til utformingen av opplegget.

Fase 2

I den andre fasen har vi vurdert om reformen og anskaffelsene faktisk har oppfylt formålene. Siden anskaffelsesprosessene var kommet såpass langt da vi gjennomførte datainnsamlingen i fase 1, berørte vi enkelte av disse spørsmålene allerede i delrapport 1, 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?

Målsettingene

Målene med reformen er omtalt i ulike politikkdokumenter i tillegg til høringsnotatet. Når det gjelder *mangfold* av leverandører framgår det av høringsnotatet og Prop. 39 L (2014-2015) at det er et selvstendig mål å ha *flere* leverandører i markedet, og å ha *ulike typer* leverandører representert. Det var et ønske å slippe til flere frivillige og private tilbydere. Ved innsøking 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 at et eventuelt mangfold må komme til uttrykk i hvor mange eller hvilke typer leverandører som deltok i konkurransen om hver enkelt kontrakt, og hvor mange eller hvilke typer leverandører som vant kontrakter. Dessuten er det et spørsmål om antall eller typer leverandører som vil forbli i markedet og levere tilbud i framtidige konkurranser.

Vi tolker målet om et *bedre og mer variert tilbud til brukerne* som synonymt med kvalitet i tiltakene, særlig når det gjelder individuell tilrettelegging og arbeidsretting. Vi har vurdert hvorvidt utformingen av konkurransen og anskaffelsen har vært egnet til og faktisk bidratt i den retningen. Det endelige målet på kvalitet er i hvilken grad tiltakene gir resultater for brukerne. Det har ikke vært aktuelt å gjennomføre noen effektevaluering i dette prosjektet, og vi har derfor vurdert kvalitet ut fra aktørenes subjektive oppfatning og erfaringer.

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

1.3 Fra fire til to tiltak – endringer i forskriften

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

Avklaringstiltak

Når det gjelder *innholdet* innebærer det nye avklaringstiltaket bare noen mindre språklige justeringer i den gamle forskriften, 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.

Oppfølgingstiltak

Oppfølgingstiltak inkluderte tidligere de to tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging. Endringene i forskriften ble gjennomført ved at kapittel 6 (Arbeid med bistand) ble opphevet, og kapittel 5 (Oppfølging) ble 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 også 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".

I det nye tiltaket tas det utgangspunkt i seks måneder, med 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.

Anskaffelsesformer

NAV kjøper tiltak både ved forhåndsgodkjente leverandører (såkalt skjermet sektor) finansiert ved driftstilskudd 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 var tidligere det største tiltaket for de skjermede virksomhetene, etter varig tilrettelagt arbeid (i antall tiltaksplasser). I 2015 hadde Arbeid med bistand over 8 000 deltakere i gjennomsnitt. Avklaring i skjermet sektor hadde i overkant av 2 000 deltakere. I de konkurranseutsatte tiltakene var det rundt 3 000 deltakere i «Oppfølging» og rundt 1 000 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 Utformingen av konkurransene – del 1 av evalueringen

Hovedformålet med konkurranseutsetting er vanligvis å bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon – det vil si en bedre kombinasjon av pris og kvalitet. Bakgrunnen er en forventning om at konkurranseutsetting åpner for flere aktører på et tjenesteområde, og at disse gjerne vil velge ulike løsninger, noe som gir innovasjon, læring og effektivitet. Men som nevnt kan man risikere lavere kvalitet, anskaffelsen kan innebære høye transaksjonskostnader, og det er en risiko for «fløteskumming» og «parkering». I fase 1 av evalueringen gjennomgikk vi forskning om konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester, og oppsummerte både teoretiske og empiriske studier (se Proba 2017).

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 (se for eksempel Støstad 2004).

I litteraturen blir det framhevet at man kan redusere risikoen for uheldige konsekvenser ved utformingen av anskaffelsesprosessen og kontraktene (se for eksempel European Commission 2011). Det er imidlertid svært få konkrete anbefalinger, og resultatene av empiriske undersøkelser spriker når det gjelder positive og negative effekter. Vi identifiserte derfor på teoretisk grunnlag en del elementer i utformingen av anskaffelsene som har betydning for å nå målene med reformen og redusere risikoen for negative konsekvenser. Vi undersøkte i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten tok hensyn til disse mekanismene, og hvilke avveininger som lå til grunn for valgene.

Da Arbeids- og velferdsetaten fikk i oppdrag å anskaffe de to nye tiltakene ved anbudskonkurranse, var noen sentrale rammebetingelser lagt, først og fremst gjennom forskriftsendringen for tiltakene. Dernest la regelverket for offentlige anskaffelser klare føringer på gjennomføringen av konkurransen. Vår vurdering omfattet ikke disse rammebetingelsene, men var begrenset til NAVs tilpasning innenfor de gitte 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.

Vi oppsummerer her resultatene og konklusjonene fra del 1 av evalueringen.

Planleggingen og dialog

NAV gjennomførte en omfattende planleggingsprosess. Arbeids- og velferdsdirektoratet involverte egne fag- og innkjøpsansvarlige og representanter for noen av NAV fylkene i en arbeidsgruppe. Det var dessuten en omfattende kommunikasjon med alle fylkeskontorene, blant annet knyttet til inndelingen i tjenesteområder.

Det var også en del dialog med eksisterende leverandører, blant annet møter med organisasjonene. Det ble gitt tilbakemeldinger på innspill og begrunnelser for beslutningene som ble tatt. Man var opptatt av å få gode overgangsordninger fra gamle til eventuelle nye leverandører, både av hensyn til brukerne, men også for at leverandørene skulle få tid til å omstille seg.

Det ble publisert en veiledende kunngjøring på Doffin, hvor det var mulig å komme med innspill. Det kom en del faglige innspill på innholdet i kravspesifikasjonene som ble vurdert, og noe ble tatt til følge.

Vår konklusjon i delrapport 1 var at Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde 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. Vi vurderte også at de hadde håndtert overgangsordningene på en god måte.

Kjennetegn ved konkurransene

Det er en rekke kjennetegn ved konkurransene som kan påvirke utfallet av anskaffelsene.

NAV valgte å kjøpe inn tiltakene ved å benytte anskaffelsesprosedyren «Konkurranse med forhandlinger», og uten prekvalifisering. Disse valgene ble ansett som lite kontroversielle. Erfaringer fra tidligere tilsa at forhandlinger bidrar til best mulig kvalitet i tilbudene. En prosedyre uten prekvalifisering ble valgt for å sørge for at man kunne vurdere flest mulig tilbud, og på den måten bidra til mangfold i leverandørmarkedet.

Et alternativ kunne vært å benytte en prosedyre som åpner for mer innovasjon og dialog med leverandørene for å utvikle tilbudet. Dette ble ikke ansett som aktuelt, blant annet fordi forskriften fastla noen rammer for innholdet i tiltakene. Det var for eksempel ikke aktuelt å kjøpe rene kurs, noe som også kunne tenkes å være et virkemiddel for at deltakere kan komme i og beholde jobb.

Konkurransene foregikk innenfor definerte geografiske områder – tjenesteområder. Det ble jobbet mye med hvordan tjenesteområdene skulle deles inn, og det var omfattende dialog mellom fylkene og direktoratet om dette, særlig når det

gjelder hvor mange områder man skulle benytte. Å utlyse konkurranse i mange tjenesteområder er egnet til å øke mangfoldet av leverandører, siden det øker sannsynligheten for at flere ulike leverandører kan vinne kontrakt. Det var imidlertid mange andre hensyn som spilte inn, og fylkene valgte litt ulike løsninger. Noen lyste ut parallelle rammeavtaler.

I tjenesteområder hvor man skulle inngå én kontrakt måtte leverandørene som konkurrerte legge inn tilbud på hele det etterspurte volumet av tiltaksplasser. For å ikke utelukke eksisterende eller nye leverandører, og åpne for deltakelse fra mindre leverandører, ønsket en derfor ikke for store områder. I tillegg var reisevei for deltakerne viktig. På den annen side ønsket man at kontraktene ikke skulle være for små av hensyn til at det skulle være økonomisk bærekraftig for den enkelte leverandør, og av hensyn til at leverandørene skulle kunne utvikle et kompetansemiljø.

Å utlyse konkurranser i mange tjenesteområder øker sannsynligheten for at flere leverandører får kontrakt, men garanterer det ikke, siden en og samme leverandør likevel kunne vinne alle kontraktene i et fylke.

Parallelle rammeavtaler som ble benyttet noen steder innebærer at det inngås avtale med flere leverandører innen et tjenesteområde. Disse blir rangert som A-, B-, og eventuelt C-leverandører. Etter inngåtte kontrakter fylles plassene hos A-leverandør opp først, deretter B-leverandøren, osv. Fordelen med dette er at leverandørene kan tilby det antall plasser de selv ønsker, noe som åpner for at mindre leverandører kan delta i konkurransen. Heller ikke denne konkurranseformen garanterer imidlertid flere leverandører, siden man kan ende opp med at A-leverandøren tilbyr alle plassene. Ordningen innebærer dessuten en risiko for B- / C-leverandører som har små kontrakter, siden NAV ikke garanterer et volum, og de kan bli sittende uten deltakere. NAV vurderte at det ikke var anledning til (innenfor regelverket for offentlige anskaffelser) å sette kvoter for fordeling av plasser mellom flere leverandører.

I offentlige anskaffelser settes det en del kvalifikasjonskrav. Dette dreier seg om krav som må oppfylles for at tilbudet i det hele tatt skal bli vurdert. Standard krav er at man må være et lovlig etablert foretak, ha betalt skatter og avgifter, oppfylle krav til HMS og liknende lovpålagte krav. Det stilles også som regel krav til kapasitet/kompetanse, tidligere erfaring og kvalitetssikringssystem. Slike krav kan utgjøre en terskel for nye tilbydere, og i dette tilfellet hindre mangfold av leverandører. Vi vurderer imidlertid at kvalifikasjonskravene som ble satt i konkurransene ikke var strenge. For å bidra til at nye leverandører skulle komme inn, ble det ikke krevd erfaring med tilsvarende tjenester eller et spesifikt kvalitetssikringssystem. Av andre absolutte krav, var det satt krav til leveringssteder, men ikke at man skulle kunne forevise leiekontrakt.

Siden NAV ikke ønsket å kreve erfaring med tilsvarende tjenester eller at leverandørene allerede skulle ha ansatt personell, kunne ikke kompetanse telle som tildelingskriterium. Det ble derfor satt et absolutt minimumskrav til kompetanse hos utførende personell, men som leverandørene ikke trengte å oppfylle før eventuell iverksetting. En annen årsak til å ikke kreve ansatt personell, var at det var nødvendig å la det gå relativt lang tid fra konkurransen

ble gjennomført til oppstart hos leverandørene. Daværende leverandører av de gamle tiltakene kunne vinne eller tape kontrakt, og det var nødvendig med en overgangsperiode for å avvikle tiltak og eventuelt overføre deltakere til ny leverandør. Videre la man vekt på at kompetansekravene ikke skulle være for høye (men tilstrekkelig høye til å ivareta kvalitet).

Et annet element som kunne ha betydning for antall og typer leverandører som ville delta i konkurransene, er avgrensningen av målgruppa. Ifølge forskriften er målgruppene for de to tiltakene vide. Dét skulle gi forenkling og samtidig gi et klart signal om individuell tilpasning. Det betyr imidlertid at leverandørene må kunne takle bredden i målgruppene og ha et bredspektret tilbud, noe som kunne utestenge nisjeleverandører. Man kunne valgt å «dele opp» målgruppene og utlyse separate konkurranser for ulike målgrupper, men dette ville gå ut over andre målsettinger med reformen, især ønsket om forenkling. I ettertid av anskaffelsen av de ordinære avklarings- og oppfølgingstiltakene, er det inngått kontrakter om mer spesialiserte tiltak for spesifikke, smalere, målgrupper, noe som åpner for nisjeleverandører.

Beskrivelse av tjenestene/faglig innhold

Kravspesifikasjonen for tjenesten er et helt sentralt element ved offentlige anskaffelser. Som nevnt er det vanskelig å definere og måle kvaliteten innenfor velferdstjenester. Så lenge en ikke benytter resultatbaserte betalingsformer må kravspesifikasjonene være klare og relativt detaljerte når det gjelder hva tjenestene skal inneholde. Man må også bygge på kunnskap om hva slags innhold som skaper gode resultater, og målene må beskrives tydelig.

NAV la ned mye arbeid i beskrivelsene av tjenestene i kravspesifikasjonene, og det ble tatt hensyn til enkelte innspill fra leverandørene. Vår vurdering er at beskrivelsene var tydelige og kunnskapsbaserte når det gjelder innholdet i tjenestene. Noen leverandører mente at beskrivelsene var for detaljerte. Det ble i tillegg anslått et gjennomsnitt for antall timer oppfølging av hver deltaker i oppfølgingstiltaket, noe noen leverandører mente var for lite.

Det ble satt resultatmål for oppfølgingstiltaket om overgang eller tilbakeføring til arbeid, og for avklaringstiltaket om sluttrapporter med forslag til aktiviteter. Det var delte meninger om disse målene.

Tildelingskriterier og vurdering av tilbudene

Et sentralt element i anbudskonkurranser er hvordan man skal vurdere tilbudene/løsningsbeskrivelsene fra leverandørene. Hvor mye skal pris og kvalitet veie og hvordan skal man definere og vurdere ulike sider ved kvalitet?

Også dette temaet var gjenstand for mye diskusjon før utlysningen av konkurransene. Dersom pris veier tungt, kan man ende opp med dårlig kvalitet. Dersom pris veier lite, kan kostnadene bli høye. Konklusjonen var at kvalitet skulle veie 60 prosent, pris 40 prosent. Det er ingen fasit i litteraturen om hvordan

vektingen bør være, det er et empirisk spørsmål hva som gir en god kombinasjon av pris og kvalitet. I kapittel 2 har vi sett på hvordan det slo ut i praksis.

I anskaffelsene kunne ikke kompetanse inngå som et tildelingskriterium siden det ikke ble krevd erfaring med tilsvarende tjenester eller CV-er for å delta i konkurransen. En del av de eksisterende leverandørene var misfornøyd med dette, men det hadde åpenbart hindret nye leverandører i å komme inn på markedet. Gitt denne begrensningen, har vi konkludert med at det ble brukt en klar vekting av sentrale kvalitetskriterier. Det ble laget en mal for evaluering av tilbudene som fylkene oppfattet som nyttige.

Kontraktene og oppfølging av leveransene

Kontraktene ble inngått for tre år med opsjon på ett års forlengelse (såkalt 3+1). Fordelene med langvarige avtaler er at det sørger for investering i kompetanse og utvikling og det reduserer transaksjonskostnadene over tid. En del av de eksisterende leverandørene ønsket enda lenger kontraktperiode. Langvarige kontraktperioder øker imidlertid også risikoen for at leverandører som ikke får kontrakt forsvinner fra markedet før neste utlysning, og kortvarige kontrakter gir større mulighet til å «kaste ut» dårlige leverandører, dersom tidligere erfaringer vektlegges ved tildeling.

NAV garanterer ikke volum – det vil si det antallet plasser de til enhver tid kommer til å kjøpe. Dette innebærer en ikke ubetydelig risiko for leverandørene. NAV erkjenner behovet for forutsigbarhet, og la derfor betydelig arbeid i å anslå et volum (intervall), og hadde et mål om å fylle opp dette antallet plasser. I parallelle avtaler er som nevnt risikoen betydelig for små B-/C-leverandører. Denne usikkerheten kan motvirke mangfold. Imidlertid formidlet leverandørene at de hadde en god dialog med NAV rundt volumet, noe som reduserte problemet.

Det blir benyttet to ulike betalingsmodeller for Avklaring og Oppfølging: henholdsvis stykkpris og timebetaling. Stykkpris ble i liten grad problematisert, og synes hensiktsmessig for et såpass kortvarig tiltak som Avklaring. Timefakturerer gir imidlertid svake insentiver til måloppnåelse og kan potensielt innebære en del administrative kostnader. Det gir imidlertid fleksibilitet, og det motvirker risikoen for fløteskumming og parkering. Bruk av en resultatbasert modell ble foreslått i høringsrunden, men fordi det er lite kunnskap om hvordan den kunne slå ut, ønsket man ikke å innføre det i såpass stor skala uten at det først var grundig evaluert.²

Som følge av kravspesifikasjonen og betalingsmodellene som ble valgt, er det nødvendig med en omfattende rapportering. Leveransen er først og fremst definert ved innhold, og ikke resultat (det er riktignok satt resultatmål – men uten at disse har noen formell status i kontrakten). Det er derfor nødvendig å overvåke at leverandørene oppfyller kravene til innhold. NAV fylkene uttrykte tidlig at de ville følge opp leverandørene tett. I del 1 av evalueringen stilte vi imidlertid spørsmålet om hva som skulle til for å si opp en kontrakt – eller hvilke

² Det er i 2018 igangsatt forsøk med denne typen betalingsmodeller.

sanksjonsmuligheter NAV har dersom en leverandør leverer dårlig kvalitet, herunder om hva som skulle til for å si opp en kontrakt.

Nye problemstillinger

Fase 1 av prosjektet reiste noen nye spørsmål, særlig knyttet til NAVs muligheter for å sikre kvalitet i tiltakene. Sommeren 2017 fikk vi en henvendelse fra oppdragsgiver, med en utdyping av spørsmål de ønsket belyst. Vi har gjort dette i den grad det har vært mulig på grunnlag av det innsamlede datamaterialet.

Videre ble Arbeids- og velferdsdirektoratet bedt om å besvare en del spørsmål fra departementet, og sammenstille statistikk. Dette ble besvart i brev datert 30. august 2017, og en del informasjon ble senere oppdatert i brev fra februar 2018. Vi har benyttet tall herfra som et supplement til våre egne datakilder.

1.5 Metoder

I fase 1 av prosjektet gjennomførte vi en litteraturstudie, en dokumentstudie, fokusgrupper i NAV sentralt og med representanter for NAVs fylkeskontorer, samt intervjuer av leverandører, hvorav noen hadde fått og noen ikke hadde fått kontrakt om å levere de nye tiltakene. I fase 2 har vi analysert NAV fylkenes vurderinger av tilbudene i konkurransene, intervjuet ansatte i NAV fylkene, gjennomført gruppeintervjuer med veiledere ved NAV-kontorer, og oppsummert evalueringsrapporter fra leverandørene. Vi har også gjennomført en dialogkonferanse. Vi beskriver her de enkelte datakildene i fase 2 nærmere.

Fylkenes vurderinger av tilbudene

Det var NAVs fylkeskontorer som var ansvarlig for selve anskaffelsene av de nye tiltakene, og det ble utlyst konkurranser innenfor hvert tjenesteområde. Direktoratet utarbeidet en evalueringssmal og veiledning for hvordan fylkene skulle vurdere de innkomne tilbudene. Blant annet 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 begge konkurransene skulle pris telle 40 prosent og kvalitet 60 prosent. Innenfor kvalitet var det satt opp fire delkriterier med tilhørende vekt. Vi gjengir disse i kapittel 6.

Datamaterialet vi fikk tilgang til består av informasjon om tilbudene (leverandørene) og evalueringen av tilbudene, det vil si skårene som ble gitt innenfor hvert av de fire kvalitetskriteriene, samt for pris. Vi har fått informasjon for 95 tjenesteområder og tilsammen 644 tilbud på avklaringstiltaket og 110 tjenesteområder og tilsammen 1 050 tilbud på oppfølgingstiltaket.

Noe av informasjonen er mangelfull og/eller ikke sammenliknbar på tvers av fylker. Det er gitt skår før og etter forhandlinger. For de fleste fylkene har vi ikke fått spesifiserte kvalitetsskår for leverandører som ikke ble med i forhandlinger. I

noen fylker er det uklart om alle som leverte tilbud er med i oversikten, eller om det kun er de som ble innkalt til forhandlinger.

Vi har ikke alltid fått informasjon om hvem som vant kontrakt, og har derfor valgt å definere en «vinner» i hver konkurranse som den som fikk høyest samlet skår innen tjenesteområdet, etter eventuell justering. Dette er i de fleste tilfelle den som fikk kontrakt i det aktuelle tjenesteområdet, men i og med at det i noen tjenesteområder er inngått parallelle avtaler, har vi ikke informasjon om alle som fikk kontrakt. Vi gjorde selv en kategorisering av type leverandører basert på offentlig tilgjengelig informasjon.

I analysen har vi oppsummert deltakelsen og resultatene av konkurransene, hvordan vektingen av pris og kvalitet slo ut i konkurransene, samt forskjeller mellom skjermede virksomheter og private/ kommersielle.

Intervjuer i NAV fylkene

Vi har gjennomført ett intervju i hvert fylke. To av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer etter ønske fra NAV i fylket.

I 17 av de 19 intervjuene vi gjennomførte hadde informanten(-e) vært involvert i anskaffelsene i en eller annen form. De fleste svarte at de var involvert i vurdering av tilbudene og karaktersetting. Flere hadde også deltatt i forhandlinger. Enkelte hadde også gitt innspill til utformingen av kravspesifikasjonen i prosessen som direktoratet ledet, mens noen få hadde hatt totalansvar for anskaffelsen av tiltakene i fylket. De to som ikke hadde vært involvert i anskaffelsen var relativt nye i sin stilling.

Fylkenes oppfølging av leverandørene er organisert ulikt. Noen steder er det inndelt etter tiltak, noen steder etter region/tjenesteområde, mens andre har fordelt leverandørene vilkårlig mellom de som jobber med oppfølging av kontraktene. De fleste av de vi intervjuet har oppfølgingsansvar for begge tiltakene. En av informantene fulgte også opp kontraktene for spesifikke målgrupper.

Informantenes arbeidsoppgaver består av praktisk bistand og oppfølging, resultatoppfølging og kvalitetskontroll, dialog med veiledere i NAV, løpende dialog med leverandørene og håndtering av avvik.

Temaene i intervjuene var informantenes oppfatning av leverandørmarkedet og deltakergruppene, i hvilken grad de mener at reformen innebærer en forenkling, deres oppfølging av leverandørene, samt synspunkter på kvalitet, kompetanse og kvalitetsutvikling hos leverandørene. For alle temaene forsøkte vi å få fram om det hadde vært endringer fra de tidligere tiltakene/leverandørene til de nye, og hva fylkeskontaktene eventuelt mente var årsaker til endringene.

Gruppeintervjuer i NAV-kontorer

Vi gjennomførte gruppeintervjuer med NAV-veiledere som formidler deltakere til tiltakene ved åtte NAV-kontorer i åtte fylker, hvorav to av kontorene var bydelskontorer. Størrelsen på gruppene varierte mellom fire og seks NAV-veiledere.

Kontorene vi valgte er av en viss størrelse, slik at veilederne skulle ha tilstrekkelig erfaring med de nye tiltakene til å kunne vurdere dem. Vi forsøkte også å velge kontorer som har ulike typer leverandører i sitt tjenesteområde, samt at de skulle ha en viss geografisk spredning.

Det er noe variasjon i hvilke arbeidsoppgaver veilederne som deltok i intervjuene har. De fleste jobber med oppfølging av AAP-mottakere, hvor noen har spesielt ansvar for ungdom. De fleste steder deltok veiledere som har spesielt ansvar for oppfølging av sykmeldte. Noen av informantene jobbet med oppfølging av personer med situasjonsbestemt eller standard innsats.³

Temaene i gruppeintervjuene var innsøking av deltakere til de to tiltakene, veilederens bestillinger, inntrykk av kvalitet i tiltakene, inntrykk av kompetanse og interne organisering hos leverandørene og dialogen med leverandørene. For alle temaene forsøkte vi å få fram om det hadde vært endringer fra de tidligere tiltakene/leverandørene til de nye, og hva veilederne eventuelt mente var årsaker til endringene. Videre spurte vi om hvilken grad reformen innebærer en forenkling for dem og for brukerne.

Leverandørenes evalueringsrapporter

Leverandørene for de to tiltakene skal rapportere både på individ- og aggregert nivå. Hvert halvår skal de levere en evalueringsrapport. I kravspesifikasjonene for tiltakene heter det at disse rapportene skal beskrive leverandørs erfaringer med deltakere, organisering, samarbeid med aktuelle aktører i arbeidslivet og eventuelt også inneholde forslag til endringer eller forbedringer i forhold til konseptet. I de fleste fylkene har leverandørene besvart noen mer konkrete spørsmål fra NAV fylkene.

Vi har fått tilgang til i alt 95 evalueringsrapporter (halvårsrapporter), de fleste fra 1. halvår 2017. Vi har analysert dette datamaterialet ved å kategorisere de ulike temaene i rapportene etter noen felles variabler, og i tillegg kodet en del spesifikke temaer/tilbakemeldinger som går igjen, eller som varierer mye. Materialet er altså til en viss grad kvantifisert, men fungerer i hovedsak som et kvalitativt materiale.

Gjennomgangen av rapportene gir to typer informasjon: For det første informasjon om de temaene som behandles i rapportene – sett fra leverandørenes side. Dette var hovedformålet. For det andre har det også gitt oss informasjon om hvordan det rapporteres og dermed et grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten av bruken av evalueringsrapportene.

Dialogkonferanse

På slutten av evalueringsperioden gjennomførte vi en dialogkonferanse. Det var deltakere fra Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 12 NAV fylkeskontorer/lokale kontorer, og 9 leverandører. Formålet med

³ Betegnelsene angir hvilket bistandsbehov brukerne anses å ha. Brukere med «standard innsats» har ikke tilgang til de aktuelle tiltakene.

dialogkonferansen var å formidle våre resultater, få innspill på våre tolkninger, samt at deltakerne kunne dele erfaringer seg imellom.

Dialogkonferansen var organisert med plenumspresentasjoner og gruppediskusjoner. Informasjonen er brukt til å supplere og tolke det øvrige datamaterialet.

1.6 Leseveiledning

Vi har delt kapitlene inn etter temaer.

I kapittel 2 behandler vi spørsmålet om leverandørmangfold i konkurransene og i resultat.

I kapittel 3 og 4 gjør vi rede for NAV-kontorenes innsøking av deltakere til tiltakene, sammensetningen av deltakergruppene og NAV-veiledernes bestillinger og dialog med leverandørene. Dette er temaer som berører alle de tre hovedproblemstillingene, samt spørsmålet om fløteskumming.

I kapittel 5 ser vi på NAV fylkenes oppfølging av leverandørene, som gir informasjon knyttet til forenkling, transaksjonskostnader og kvalitet. I kapittel 6 gjør vi rede for hvordan kvalitet ble vurdert i konkurransene, samt hvordan informantene og leverandørene oppfatter ulike sider ved kvalitet i tiltaks-gjennomføringen.

I kapittel 7 oppsummerer vi og drøfter konklusjonene for hver av problemstillingene.

Store deler av datagrunnlaget er kvalitativt. Vi beskriver da både gjennomgående trender i svarene og variasjoner. Direkte sitater er stilt i kursiv, og benyttes for å illustrere både de vanligste typene uttalelser og unntak/variasjoner.

2 Leverandørmangfold

Et av hovedmålene for reformen var at det skulle øke mangfold av leverandører. Vi spurte informantene i NAV fylkene hvordan de ville definere «leverandørmangfold». De fleste forbinder «mangfold» med et stort antall leverandører, men andre peker også på variasjon, på linje med målsettingene med reformen slik det ble uttrykt i politikkdokumenter. Informantene utdyper dette på flere måter. Noen mener det handler om ulike *typer leverandører*, det vil si kommersielle, skjermøde og ideelle, mens andre forbinder det med ulike *typer spisskompetanse* og et tilbud innrettet mot ulike målgrupper. En av informantene understreker at variasjon i spisskompetanse ikke handler om økt valgfrihet for NAV-veilederne, men at det gir bedre forutsetninger for individuell tilpasning for brukerne. Noen få oppfatter at variasjon handler om leverandører av ulike størrelser eller kapasitet. Noen informanter uttrykte at de synes begrepet er uklart å vanskelig å definere.

I valg av tjenesteområder sto hensynet til å åpne for flest mulig leverandører sentralt. I dette kapitlet ser vi først på NAV fylkenes erfaringer med inndelingen som ble valgt, deretter ser vi på leverandørmangfold i konkurransen, og til slutt utfallet.

2.1 Tjenesteområder og leveringssteder

Som nevnt var inndelingen i tjenesteområder ett av de elementene i konkurransene som ble vurdert særlig nøye, som et middel til å oppnå mangfold. I noen fylker ble det brukt parallelle avtaler. Også leveringssteder var et tema i den forbindelse, siden noen av de eksisterende leverandørene på forhånd påpekte at valg av leveringssteder kunne vanskeliggjøre deres deltakelse i konkurransen.

I fase 1 av evalueringen dokumenterte vi hvordan disse elementene ble vurdert, og grunnlaget for beslutningene. Vi har nå sett på hvordan det har fungert.

Tjenesteområder

Konkurranse om å levere de nye tiltakene ble utlyst av hvert av NAVs fylkeskontorer, som var ansvarlig for anskaffelsene og senere oppfølging av leverandørene. Fylkene ble delt i tjenesteområder som stort sett dekker nedslagsfeltet for flere NAV-kontorer, og det ble utlyst separate konkurranser for hvert tjenesteområde, med krav om ett eller flere leveringssteder. I de fleste tjenesteområder ble det inngått én kontrakt, og tilbyderne måtte kunne tilby hele det volumet som ble estimert i konkurransen. De fleste fylker har lik inndeling i tjenesteområder for Avklaring og Oppfølging, men i noen fylker er avklarings-tiltaket inndelt i færre tjenesteområder enn oppfølgingstiltaket.

Det var mange hensyn som spilte inn i valg av tjenesteområder. Flere av informantene henviser til at inndelingen ble brukt som et instrument for å stimulere mangfold i anskaffelsen. På den ene siden var det viktig at områdene ikke ble for små og lite attraktive for potensielle leverandører, mens på en annen

side var det viktig at områdene ikke ble for store og få slik at det ville svekke konkurransen. Mange av informantene fastslår imidlertid at inndelingen ikke ga ønsket resultat når det gjelder mangfold.

Vi var opptatt av å følge føringer om å legge til rette for mangfold, prøvde å gi flest mulig muligheten til å komme inn i markedet, derfor delte vi opp som vi gjorde. Men vi endte opp med få leverandører som har flere tjenesteområder.

De aller fleste av informantene i fylkene oppfatter likevel inndelingen i tjenesteområder som hensiktsmessig – av administrative grunner. Flere beskriver inndelingen som «naturlig», både av hensyn til geografien, men også at den fulgte den øvrige administrative inndelingen i fylket. Andre begrunnet det med at inndelingen samsvarer med hvordan controllerne er fordelt, eller at det samsvarer med inndelingen som brukes i andre tiltak.

Selv om hovedinntrykket er at inndelingen er hensiktsmessig, ble det også trukket frem noen utfordringer. Utfordringene er hovedsakelig knyttet til områdenes størrelse. På den ene siden formidler en av informantene at ett stort tjenesteområde har blitt vanskelig å administrere, mens en annen informant peker på utfordringer med å bygge et godt kompetansemiljø i et lite tjenesteområde. Det kan også være et problem at leverandørene får svært ustabil innsøk dersom det er en liten kontrakt.

I ettertid ønsker vi større og færre tjenesteområder for å sikre fleksibilitet og jevn innsøking.

Valg av leveringssteder

De aller fleste informanter i NAV fylkene mener antallet leveringssteder og fordelingen av disse i tjenesteområdene er hensiktsmessig. Noen tjenesteområder har krav om ett leveringssted, mens andre (større) områder har krav om flere leveringssteder. Informantene formidler at det viktigste hensynet i vurderingene var nærhet til brukerne.

Det kunne vært færre (leveringssteder), men det er et riktig antall med hensyn til at for noen kan kort reisevei være avgjørende faktor for deltakelse.

De som uttrykte misnøye med de leveringsstedene som ble valgt, mener nærhet til brukerne kan komme på bekostning av kvalitet i tilbudet. De begrunner det med at leveringsstedene ofte kan bli små, som er et dårlig utgangspunkt for å utvikle et solid fagmiljø.

Nærhet til brukerne kan gå på bekostning av kvalitet i tilbudet – små steder har et dårlig utgangspunkt for å utvikle et solid fagmiljø.

Parallele avtaler

Parallele rammeavtaler, som ble benyttet noen steder, innebærer at tilbyderne blir rangert i A-, B- og eventuelt C-leverandør. A-leverandøren får først oppfylt sitt tilbudte volum, deretter B-leverandøren og eventuelt C-leverandøren til slutt. Det er vanligere med parallelle avtaler i oppfølgingstiltaket enn i avklaringstiltaket, og

det er omtrent like mange tjenesteområder med to (A/B) og tre (A/B/C) parallelle avtaler.

I de fleste tjenesteområdene med parallelle avtaler er B-leverandør og eventuelt C-leverandør tatt i bruk, men det er sjelden at plassene fylles opp for «den siste i rekken». I ett tjenesteområde har dette senere medført oppsigelse etter ønske fra leverandør. Et sted forteller informanten av de bare fikk én leverandør:

Vi lyste ut med mulighet for parallelle avtaler, men de som leverte kunne tilby hele volumet.

Det er ulike begrunnelser for at det ble brukt parallelle avtaler ifølge informantene, men det handler i hovedsak om hensyn til konkurransen (å potensielt slippe inn flere aktører) og kontraktens størrelse (ikke for store kontrakter). Én informant oppfattet at direktoratet hadde pålagt fylket å opprette parallelle avtaler i utvalgte tjenesteområder på grunn av stort volum.

Vi ser at i det ene tjenesteområdet er det litt for mange plasser som ligger hos en leverandør. Neste gang vil vi se om vi skal ha parallelle avtaler på det området.

2.2 Leverandørmangfold i konkurransene

Det var et stort antall leverandører som deltok i konkurransene. Fra fylkenes behandling av tilbudene har vi fått informasjon om 644 tilbud på Avklaring og 1 050 på Oppfølging. Antallet som deltok er noe høyere enn dette, siden det var enkelte steder vi ikke fikk informasjon om leverandører som ikke deltok i forhandlinger.

Tilbudene på avklaringstiltaket ble levert av 117 (hoved-) leverandører (men her er det en viss usikkerhet fordi det er brukt ulike navn på samme leverandør). I hvert av de 95 tjenesteområdene ble det levert minimum ett tilbud, maksimum 16, og gjennomsnittet var 6,8 tilbud per konkurranse.

Tilbudene på oppfølgingstiltaket ble levert av 137 (hoved-) leverandører. Vi har informasjon om 110 tjenesteområder. I hvert av tjenesteområdene ble det levert minimum to tilbud, maksimum 22. I gjennomsnitt ble det levert 9,6 tilbud per konkurranse.

Som nevnt var én av definisjonene på målet om mangfold at man ville ha flere typer leverandører inn. Bakgrunnen var særlig at de «skjermede» leverandørene hadde hatt stor dominans som leverandører, og man ønsket både kommersielle og ideelle/frivillige aktører inn. I Prop. 39 L (2014-2015) ble dette fastslått som et viktig mål, og det ble pekt på sosiale entreprenører som et eksempel på aktuelle leverandører av tiltak. Siden vi ønsket å se på deltakelse av ulike typer aktører i konkurransene, var det i utgangspunktet aktuelt å dele inn leverandørene i de tre kategoriene «skjermede», private/kommersielle og frivillige/ideelle. Ideelle eller frivillige organisasjoner kan defineres på ulike måter, noe vi utdyper senere i dette kapitlet.

Vår vurdering er at det så å si ikke var noen «ideelle organisasjoner» som deltok i konkurransene. Vi har derfor brukt en to-delning i analysen.

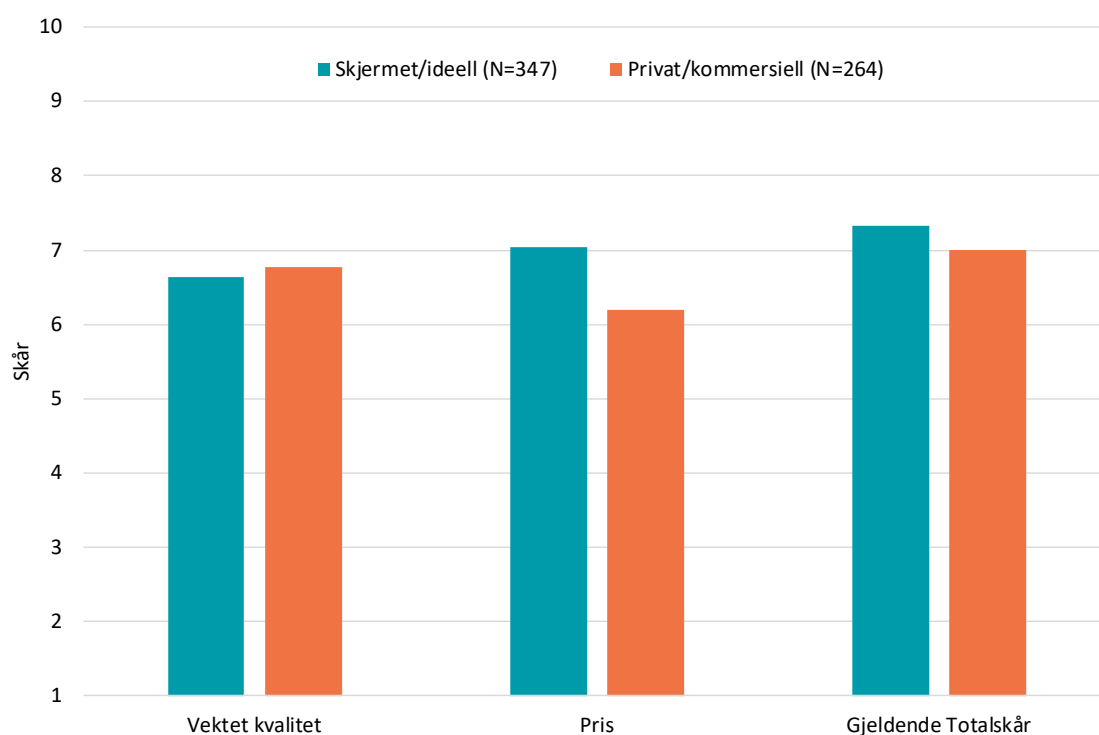
Avklaring

Blant de vi tilbudene vi har informasjon om ble 44 prosent levert av private/kommersielle leverandører, 56 prosent av skjermede/ideelle leverandører.

Er det noen tendens til forskjeller mellom typer leverandører i hvordan tilbudene ble vurdert? I Figur 2.1 viser vi gjennomsnittsskår for tilbudene på Avklaring, der leverandørene er inndelt i de to typene. Poeng ble satt på en skala fra 1 til 10.⁴ Vi ser at de private/kommersielle leverandørene som deltok i konkurransene har fått omtrent samme vektete skår på kvalitet som de skjermede, mens de skjermede har fått bedre skår på pris. Totalt sett ble de skjermede dermed vurdert som litt bedre enn de kommersielle.

Vi skal imidlertid være klar over at poengene ble satt *internt i hver konkurranse*, slik at de alltid vil avhenge av kvalitet og pris på de konkurrerende tilbudene.

Figur 2.1 Evalueringsskår for alle tilbudene på Avklaring etter type leverandør



Merknad: Antall leverandørene som er inkludert er noe færre enn vi totalt sett har fått informasjon for, i og med at det ikke var informasjon om skår på alle tilbudene

⁴ Vi gjengir kvalitetskriteriene i kapittel 6.

Når vi ser på hvordan de to typene leverandører kom ut i hver konkurranse, får vi følgende (se Tabell 2.1). Totalt sett var det 359 tilbud fra skjermede/ideelle leverandører som vi har fått noe informasjon om. 57 av dem endte med høyest samlet skår i det aktuelle tjenesteområdet, noe som utgjør 16 prosent tilslag på landsbasis. 283 av tilbudene ble levert av private/kommersielle leverandører, 36 av dem fikk høyest skår i sitt tjenesteområde, noe som tilsvarer 13 prosent tilslag.

Tabell 2.1 *Antall tilbud og tilslag for leverandører av ulik type*

| | Totalt antall tilbud | Med høyest skår* | Andel «tilslag» |
|--------------------|----------------------|------------------|-----------------|
| Skjermet/ideell | 359 | 57 | 16 % |
| Privat/kommersiell | 283 | 36 | 13 % |
| Total | 642 | 93 | 14 % |

Merknad: Vi mangler informasjon til å klassifisere 2 av leverandørene 2 av tjenesteområdene

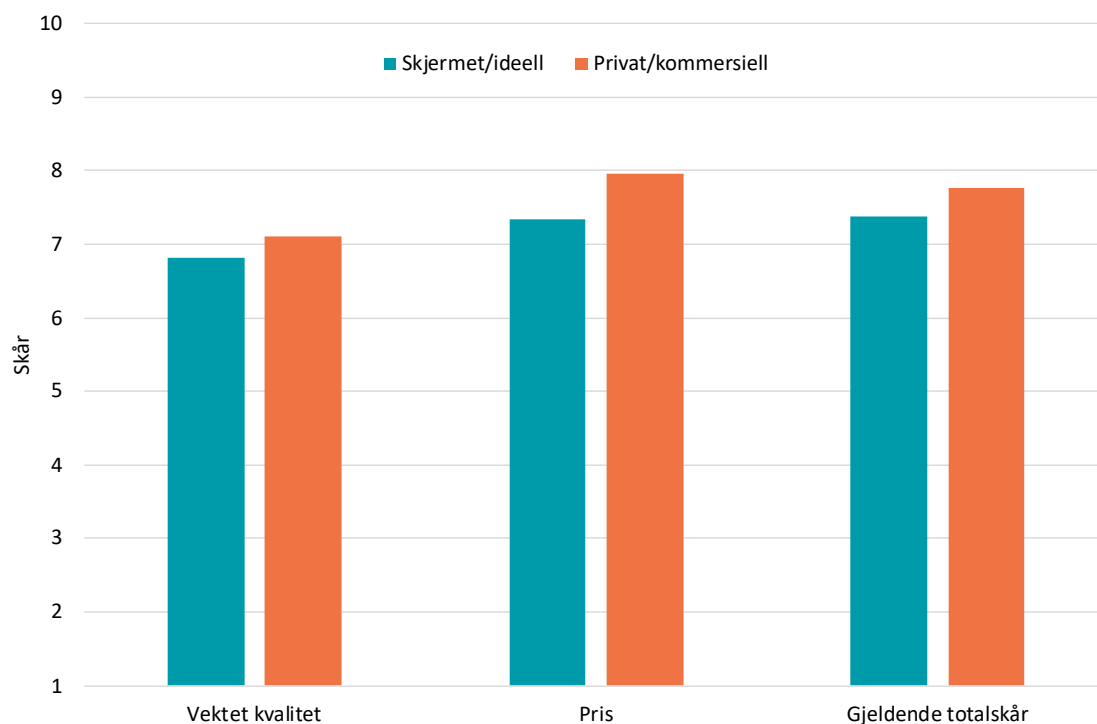
Selv om tendensen i Figur 2.1 ikke gir et helt dekkende bilde, støtter tallene i tabellen opp under at de skjermede ble vurdert *noe* mer positivt enn de kommersielle når det gjelder avklaringstiltaket.

Oppfølging

Blant de vi tilbudene vi har informasjon om på Oppfølging ble 54 prosent levert av private/kommersielle leverandører, 46 prosent av skjermede/ideelle. Forholdet var altså motsatt av det som gjaldt for Avklaring. Det var enkelte store kommersielle aktører som leverte tilbud i mange tjenesteområder og flere fylker, noe som var mindre vanlig når det gjelder avklaringstiltaket.

Er det noen tendens til forskjeller mellom typer leverandører i hvordan tilbudene på oppfølgingstiltaket ble vurdert? I Figur 2.2 viser vi gjennomsnittsskår for tilbudene på Oppfølging, der leverandørene er inndelt i de to gruppene. Vi ser at de private/kommersielle leverandørene som deltok i konkurransene har fått noe høyere skår både på kvalitet og pris enn de såkalt skjermede (eventuelt ideelle), og dermed også samlet. Vi må igjen huske at poengene blir satt *internt i hver konkurranse*, slik at de alltid vil avhenge av kvalitet og pris på de konkurrerende tilbudene.

Figur 2.2 Oppfølging: Gjennomsnittlig skår for pris, kvalitet og totalt, etter leverandørtype



Merknad: Antall leverandørene som er inkludert er noe færre enn vi totalt sett har fått informasjon for, i og med at det ikke var informasjon om skår på alle tilbudene

Av Tabell 2.2 ser vi at av 485 tilbud fra skjermede/ideelle leverandører var det 50 som fikk best samlet skår i sitt tjenesteområde, tilsvarende 10 prosent. Av 565 tilbud fra private/kommerseelle, var det 63 som fikk best skår i sitt tjenesteområde – 11 prosent. Til tross for at de skjermede virksomhetene på landsbasis i gjennomsnitt ble vurdert noe dårligere enn de kommersielle, vant de altså like mange kontrakter som de private/kommerseelle relativt til antall tilbud som ble levert.

Tabell 2.2 Oppfølging: Antall tilbud og «vinnere» blant to typer leverandører

| | Totalt antall tilbud | Med høyest skår* | Andel tilslag |
|--------------------|----------------------|------------------|---------------|
| Skjermet/ideell | 485 | 50 | 10 % |
| Privat/kommerseell | 565 | 63 | 11 % |
| Alle | 1050 | 113 | 11 % |

Merknad: Vi har data for 110 tjenesteområder, men i tre av dem oppnådde to leverandører samme skår.

2.3 Resultater av konkurransene

Oppnådd leverandørmangfold?

Det ble inngått 105 kontrakter om avklaringstiltaket, med til sammen 39 ulike hovedleverandører. En god del av dem har underleverandører – i alt var 25 underleverandører involvert. På oppfølgingstiltaket var det 115 kontrakter, og 36 ulike hovedleverandører med 17 underleverandører fikk kontrakt. Det har altså være en klar reduksjon i antall leverandører.⁵

I mange av fylkene har en eller flere av dagens leverandører levert minst ett av de gamle tiltakene i fylket tidligere. Det vanligste er at leverandørene har levert Arbeid med bistand og avklaring i skjermet sektor, men flere har også levert avklaring i ordinær virksomhet og det tidligere oppfølgingstiltaket.

I de fleste fylkene er det en kombinasjon av kommersielle og skjermede virksomheter som har vunnet kontraktene. I noen få fylker er det enten bare kommersielle eller skjermede aktører i markedet, mens i noen få andre fylker er det én tilbyder som leverer begge tiltakene.

Enkelte steder har de gamle leverandørene slått seg sammen og leverer de nye tiltakene samlet. Tiltakene gjennomføres som regel hos underleverandørene, mens hovedleverandøren «eier» kontrakten.

Informantene i NAV fylkene har delte meninger om hvorvidt reformen har bidratt til å oppnå målet om leverandørmangfold eller ikke. Svarene varierer naturligvis med hvordan de definerer begrepet. Det avhenger også av hvordan situasjonen var i deres fylke i forkant av reformen.

De fleste mener at leverandørmangfold *ikke* er oppnådd, snarere tvert imot. Informantene oppfatter heller ikke at det er noen frivillige/ideelle leverandører som leverer i noen av tjenesteområdene. Som tidligere nevnt kan man definere ideelle eller frivillige organisasjoner på ulike måter. Vi har valgt en definisjon som vi mener er på linje med målsettingen i politikkdokumentene forut for reformen: Organisasjoner/virksomheter som ikke tar ut utbytte, og som ikke er blant de virksomhetene som allerede før reformen leverte tiltak til NAV med driftstilskudd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har benyttet en vesentlig videre definisjon i rapportering til Arbeids- og sosialdepartementet. Her er for eksempel Fretex definert som en ideell organisasjon, i motsetning til i vår kategorisering. Fretex er blant de tidligere forhåndsgodkjente leverandørene. Fretex har vunnet kontrakter i en rekke fylker. Dersom vi ser bort fra virksomheter som allerede før reformen var forhåndsgodkjente, er det ingen nye frivillige aktører som fikk kontrakt.

Det [mangfold] er ikke oppnådd. Det ville ikke gjort det heller. Det var et politisk argument, men tidligere erfaringer med statlige rammeavtaler viser at det er urealistisk.

⁵ Tallene vil være avhengig av hvordan man regner. Siden en leverandør (virksomhet) ofte benevnes med ulike navn i datamaterialet, har vi gjort en vurdering av hvorvidt vi har å gjøre med en og samme virksomhet eller flere. Etter at kontraktene ble inngått, har det dessuten skjedd endringer i selskapsstrukturene, slik at antallet har avtatt.

De få av informantene våre som mener reformen har gitt økt mangfold hadde i utgangspunktet veldig få leverandører eller ingen variasjon.

Flere knytter mangfoldsbegrepet til konkurransen og mener kravspesifikasjonen la til rette for mangfold i selve konkurransen.

Vår tolkning er at flere hadde mulighet til å bli leverandør, altså gjennom antall tjenesteområder. Vi la til rette for mangfold i konkurransen. Det var kanskje håp om å få flere leverandører [enn hva utfallet ble].

Et par informanter mener at elementer av kravspesifikasjonen også virket begrensende med hensyn til å oppnå mangfold i resultatet. Noen av dem utdyper dette ved å peke på at enkelte av de tidligere leverandørene ikke kunne nå opp siden de ikke fikk uttelling for tidligere erfaring, mens enkelte tilbydere uten erfaring hadde en stor grad av profesjonalisering i tilbudsskriving og dermed vant kontrakter.

Nei, vi har ikke fått leverandørmangfold. I konkurransene er det de store som har et apparat for å formulere gode svar på kravspesifikasjonen som når frem i konkurransen.

Tiltak for spesifikke målgrupper

Etter at hovedanskaffelsene av avklarings- og oppfølgingstiltak var gjennomført ble det utlyst/inngått kontrakt om flere tiltak rettet mot spesifikke målgrupper. Dette inkluderer avklarings- og oppfølgingstiltak for personer med psykiske lidelser (eventuelt ytterligere avgrenset til lettere til moderate, alvorlige eller i kombinasjon med rus), personer med rusproblematikk, døve og hørselshemmede, blinde og svaksynte, minoritetsspråklige, innvandrere, sykmeldte og innsatte,

Per april 2018 var det inngått 29 kontrakter, noen av dem gjeldende for flere fylker. Etter det vi har klart å skaffe informasjon om er ingen av leverandørene å regne som en ideell organisasjon som ikke tidligere kunne levere liknende tiltak til NAV. Det er riktignok noen flere som kan defineres som frivillige organisasjon som fikk kontrakt, men disse hadde tidligere dispensasjon fra kravene til å levere de skjermede tiltakene.

I overkant av halvparten av kontraktene er med skjermede virksomheter, i overkant av 1/3 er kommersielle. Én av leverandørene er del av et helseforetak (DPS).

Leverandørmangfold på sikt?

Vi spurte alle informantene i NAV fylkene om hva som kunne bidra til å øke leverandørmangfoldet på sikt. Vi spurte både om det var sider ved konkurransen eller kravspesifikasjonen som burde vært annerledes med hensyn til å oppnå større leverandørmangfold, og hvorvidt NAV kan bidra til å opprettholde eller øke leverandørmangfoldet på sikt. Informantene har delte meninger om dette. Flere mener mulighetsrommet allerede er uttømt, mens andre mener NAV har mulighet til å påvirke mangfoldet.

Når det gjelder konkurransen/kravspesifikasjonen hadde noen få informanter konkrete forslag til endringer som kan bidra til å øke leverandørmangfoldet. Forslagene går ut på ytterligere inndeling av tjenesteområdene, øke bruk av utlysning for spesifikke målgrupper og å innføre begrensinger på volum eller antall tjenesteområder en enkelt leverandør kan ha. En annet forslag er å sette en øvre grense på volum og/eller antall tjenesteområder en enkelt leverandør kan ha. Et tredje forslag går ut på å begrense muligheten for opsjon det fjerde året ved at kontraktene forlenges kun i en bestemt andel av tjenesteområde, og utlyses på nytt i de andre. En del av forslagene er trolig ikke realistiske innenfor anskaffelsesregelverket.

Istedenfor å dele inn i områder kunne vi sagt at vi vil ha en arrangør som er god på ungdom, en på psykisk helse og en på minoritetsspråklige.

Begrensninger på hvor mange områder en leverandør kan ha. Leverer du best så er det stor sjanse for at du leverer best på flere områder, det blir mindre mangfold av det. Vi ser i ettertid at det ikke var optimalt.

Når det gjelder hva NAV kan gjøre for å bidra til økt leverandørmangfold på sikt, var svarene veldig like det som er beskrevet over. I tillegg mener noen at det er viktig å skape mer forutsigbarhet for leverandørene når det gjelder innsøking, for å redusere risikoen. En informant mener bedre tilrettelegging for samarbeid mellom leverandørene kan bidra til å få ideelle aktører inn i markedet.

Etter at hovedanskaffelsen var gjennomført er anskaffelsesregelverket endret, noe som gir større fleksibilitet i utformingen av konkurransene når de nåværende kontraktene har utløpt. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjøre en gjennomgang av det nye regelverket for å se hvilke muligheter som finnes, både når det gjelder utformingen av konkurransegrunnlaget og mulighetene for å utvikle leverandørmarkedet. Blant annet er det nå mulig å begrense antallet delkontrakter som kan tildeles til en og samme leverandør.

3 Innsøking, målgrupper, deltakergrupper

Målgruppene for begge de nye tiltakene er vide: Alle som har behov for en «mer omfattende avklaringsbistand», eller «mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand» enn det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Det innebærer et visst skjønn å vurdere hvem som bør søkes inn til tiltakene, og i litteraturen blir det påpekt en risiko for at leverandører av velferdstjenester kan drive fløteskumming. Fløteskumming betyr at leverandører «siler» deltakere, slik at de får en «lettere» gruppe, og dermed bedre resultater. Det er imidlertid NAV-veileder som søker inn deltakere til tiltakene, slik at den første seleksjonen skjer her.

Vi har undersøkt hvordan innsøking til tiltakene skjer, og om sammensetningen av deltakergruppene er endret sammenliknet med de gamle tiltakene, basert på de NAV-ansattes og leverandørenes subjektive vurderinger og statistikk fra NAV. Til slutt i dette kapitlet gjengir vi NAV-veilederens syn på hvorvidt reformen betyr en forenkling i deres bruk av tiltakene.

3.1 Innsøking

Et av hovedinntrykkene fra gruppeintervjuene med NAV-veiledere er at det ikke bare er vurderinger av den enkelte brukers behov som avgjør bruken av tiltakene, men at det også er en del ytre faktorer og rammer som påvirker dette. Enkelte steder har tiltaksbudsjettene en del å si for når og hvem tiltakene benyttes for. Bruk av Avklaring og Oppfølging påvirkes også i stor grad av hvilke andre tiltak NAV-kontoret ellers har i sin tiltaksportefølje, og eventuelle ventelister på disse. På de fleste kontorene oppfatter også veilederne at det er fylkesvise/kontorvise «regler» for hvem som kan bruke tiltaket (målgruppe), når det kan brukes, og med hvilket formål. Det siste gjaldt særlig oppfølgingstiltaket.

3.1.1 Innsøking til avklaringstiltaket

Det varierer både mellom kontorene og innenfor samme kontor hvem NAV-veilederne vurderer som aktuelle for avklaringstiltaket. Ifølge NAV-veilederne brukes Avklaring til tre formål: å avklare veien videre mot jobb, å avklare veien mot uføretrygd, og når veilederne kjenner brukeren dårlig. Et par eksempler:

Jeg bruker det som obligatorisk steg i avklaring mot uføretrygd.

Det er et lavterskeltiltak for å finne ut hvilken vei vi skal gå videre. Jeg bruker det (Avklaring) mer og mer bevisst. Bruker det for eksempel før jeg godkjenner utdanning som tiltak.

Blant leverandørene av Avklaring er det en del som formidler i evalueringsrapportene at det er svært store variasjoner i brukernes behov og ønsker, men uten å problematisere at det er slik. Andre mener at det er utfordrende å gjennomføre tiltaket for noen grupper, og nevner da gjerne brukere med store helseproblemer, sammensatt problematikk og/eller manglende «oppmøtekompetanse». Det siste er et begrep som blir brukt av flere. Flere leverandører skriver også under forslag til endringer/ forbedringer at de får henvist brukere som

ikke burde hatt avklaringstiltak, og ønsker endringer som gjelder innsøkingene og bestillingene.

Det er en stor andel henvisninger der restarbeidsevnen skal utredes hos personer som har 50-80% sykemelding eller uføretrygd på grunn av omfattende helseproblemer. Det er i svært liten grad vi opplever å kunne gjennomføre aktiviteter i hele 30 timer pr. uke i forhold til denne gruppen.

Det er imidlertid ulike oppfatninger blant leverandørene. I kravspesifikasjonen for Avklaring heter det at tiltaket skal tilby utprøving av arbeidsevne som fortrinnsvis skal foregå i ordinært arbeidsliv. Både blant NAV-veilederne og leverandørene er det mange som gir uttrykk for at det i utgangspunktet *skal* gjennomføres utprøving i ordinært arbeidsliv. Noen av leverandørene mener at det søkes inn brukere som ikke burde vært i tiltaket fordi det er vanskelig eller umulig å få til ekstern utprøving, mens andre synes å takle det store spennet – i alle fall slik det kommer til uttrykk i rapportene. Vi har sett nærmere på dette temaet i kapittel 4 om NAVs bestillinger. En annen problemstilling som gå igjen er at en del av de som bli innsøkt til avklaring ikke er «klare», for eksempel å grunn av medisinsk behandling.

Tidvis får vi også inn deltakere som helsemessige synes for syke, er fremmedspråklige i kombinasjon med analfabetisme, eller som i løpet av tiltaket får innkalling til operasjon eller lignende.

Avklaring mot uføretrygd

Ved søknad om uføretrygd skal mulighetene til å være i arbeid være avklart. Det har derfor både tidligere og i dag vært relativt vanlig at det benyttes et avklaringstiltak i denne prosessen. I prinsippet skal avklaringen eventuelt *resultere* i en vurdering av om det er aktuelt med uføretrygd, men i realiteten vil det ofte *på forhånd* være en forventning, både hos NAV og hos brukeren, om at det er «den veien det går». Avklaringstiltaket blir da et middel til å skaffe den nødvendige dokumentasjonen. Når tiltaket brukes på denne måten påvirker det selvsagt de samlede resultatene av leverandørens arbeid.

Vi spurte veilederne på NAV-kontorene om de mente det hadde vært en endring i omfanget av bruken av avklaring mot uføretrygd. De deler seg omtrent på midten når det gjelder om avklaring mot uføretrygd har økt eller avtatt. De veilederne som oppgir at avklaring mot uføretrygd har avtatt, begrunner det med at tiltaket har blitt mer arbeidsrettet, og at de i uføresaker i større grad enn før baserer seg på den medisinske dokumentasjonen dersom den er god nok. På ett av kontorene oppfattet veilederne at de ikke kunne bruke Avklaring til noe annet enn avklaring mot uføretrygd fordi leverandøren tolker fire ukers varighet bokstavelig, og at fire uker er for kort tid til å bruke tiltaket arbeidsrettet. Ved noen kontorer brukes Arbeidsforberedende trening (AFT), som gjennomføres i skjermede omgivelser, dersom brukeren har mer omfattende tilretteleggingsbehov. Tiltaket inneholder gjerne en avklaringsdel. Enkelte veiledere påpeker imidlertid at tiltaksløpet i AFT kan bli for langvarig når formålet er rask avklaring.

I evalueringsrapportene er det flere av leverandørene som påpeker at avklaringstiltaket i stor grad blir benyttet til avklaring i forbindelse med søknad om uføretrygd, og at dette påvirker både prosessen i tiltaket og resultatene.

Sykmeldte

Det er også stor variasjon i bruken av avklaringstiltaket for sykmeldte. Noen steder oppfatter NAV-veilederne at de nå har fått et tilbud for sykmeldte som de har manglet tidligere. Enkelte steder mener veilederne at tiltaket *kun* skal brukes dersom personen skal tilbake til sitt arbeidsforhold (for å avklare arbeidsoppgaver), mens andre oppfatter at tiltaket kun skal brukes dersom den sykmeldte *ikke* skal tilbake til det arbeidsforholdet de er sykmeldt fra. Her er det altså store variasjoner i hvordan NAV-veilederne ser på målgruppa (og formålet) for tiltaket.

Jeg bruker avklaringstiltaket når brukerne har kommet til et punkt at de ikke skal tilbake til arbeidsforholdet. Det står også i faktaarket.

Innsøking/kapasitet

Et tema som blir tatt opp av noen leverandører er at det er store svingninger i innsøkingen til tiltaket, og enkelte steder er innsøkingen lavere enn forventet eller redusert. Slike forhold skaper særlig problemer for små leverandører/leverandører med en liten kontrakt. De kan ha problemer med å opprettholde bemanning.

[Det må bli] bedre innsøking i tiltaket, eller at vi bestemmer oss for å legge ned lokasjonen og ta eventuelt innsøk via [et annet kontor]. [...] Krevende å ha jobbcoach tilgjengelig innen påkrevd responstid for tiltaket med så lite innsøking. [Det er] under én sak i snitt som er status i dette området.

3.1.2 Innsøking til oppfølgingstiltaket

NAV-veilederne mener at det i hovedsak er den samme gruppen som vurderes som aktuell for Oppfølging som i de tidligere oppfølgingstiltakene. Samtidig påpeker flere at tiltaket ikke passer de tyngste brukerne. Flere NAV-veiledere formidler også at de opplever at veiledere i tiltak ofte er overrasket over hvor store utfordringer brukerne har.

Som nevnt innledningsvis mener flere veiledere at det er fylkesvise/kontorvise «regler» om hvem som er den prioriterte målgruppen for oppfølgingstiltaket. Noen steder oppfatter veilederne for eksempel at oppfølgingstiltaket skal brukes for de mest «formidlingsklare», mens andre steder brukes tiltaket for brukere som har behov for mer omfattende oppfølging. De veilederne som mener at tiltakene er ment for relativt «formidlingsklare» brukere, oppga at de bruker AFT-tiltaket for de tyngre brukerne.

AFT brukes som formidlingstiltak for de som har behov for bistand litt lenger og som ikke er helt formidlingsklare, Oppfølging er for formidlingsklare (minst 50 prosent arbeidsevne)

Hvilke grupper som prioriteres på Oppfølging varierer en del mellom kontorene. Gruppene som ble nevnt i intervjuene er brukere med spesielt tilpasset innsats, sykmeldte, ungdom under 30 år, brukere med situasjonsbestemt innsats, brukere med minimum 50 prosent arbeidsevne, og «formidlingsklare» AAP-mottakere.

Man tenkte at de på standard og situasjonsbestemt innsats kunne nyttiggjøre seg av andre tiltak, [de] prioriterte derfor de med spesielt tilpasset innsats.

En del NAV-kontorer har også begynt å drive oppfølgingstiltak i egenregi («Utvidet oppfølging i NAV»), og et par steder var det enkelte NAV-veiledere som konsekvent brukte de interne tiltakene framfor Oppfølging. Disse veilederne formidler at forhold som nærhet og forståelse for brukers behov og NAVs rolle var hovedårsakene til at de brukte de NAV-interne tiltakene.

Dialogen med de interne er mye kortere. Jeg kjenner dem relativt godt. Når det er en ekstern leverandør – da aner jeg ikke hvem min bruker går til. Kan være tungvint å ha den dialogen, at annet hus, det blir en del mail.

Noen nevner at den begrensede varigheten av tiltaket også fører til at de søker inn lettere brukere, eller brukere med behov for kortere løp. Selv om tiltaket kan forlenges, oppfatter flere NAV-veiledere den innledende varigheten på seks måneder som en norm, og at prosessen for å forlenge tiltak har blitt mer krevende. Noen steder har det i perioder vært lang ventetid på Oppfølging, noe som har bidratt til at NAV-veilederne heller har valgt interne tiltak. De fleste steder vi gjennomførte intervjuer oppga informantene at ventetiden på oppfølgings-tiltaket hadde variert mellom 4 og 6 måneder, men flere mente at den hadde blitt kortere den siste tiden. Ventetiden ble trukket fram som en grunn til at få sykmeldte kommer i Oppfølging (i sykepengeperioden).

Noen leverandører påpeker i evalueringsrapportene at de får henvist brukere som ikke burde være i oppfølgingstiltaket, og ønsker bedre avklaringer før innsøk til tiltaket.

Vi tenker at det ligger et potensial i å utnytte ressursene enda bedre ved mer kritisk bruk av plassene i tiltaket. Vi ser nemlig relativt ofte at deltager skrives ut, gjerne etter lengre tids deltagelse etter at man til slutt har konkludert med at deltager ikke passer inn i målgruppen for tiltaket. Slike tilfeller tror vi kan unngås i større grad ved å anvende en litt mer kritisk holdning til innsøk fra Nav sin side. Vi understreker at det her siktes til personer med svært nedsatt og uavklart arbeidsevne.

[Vi] opplever at en del av deltakerne som er søkt inn eller overført fra andre tiltak som er lagt ned ikke passer helt inn i målgruppen for Oppfølgingstiltaket. God dialog mellom tiltaksarrangør og veilederne på NAV om hvilke rammer som gjelder for tiltaket og tilbudet vil gjøre at vi treffer bedre på målgruppen fremover.

Mange har også en tydelig helsehistorie hvor de er vurdert med arbeidsevne under 50 %. I enkelte tilfeller ned i 10-15 %. Dette igjen har

medført at deltakere etter en periode har blitt avsluttet pga helsemessige grunner.

Variasjoner i innsøk kan være en utfordring for små leverandører også på oppfølgingstiltaket. I et tjenesteområde hvor fylket har satt en prosentvis fordeling, eller «kvoter» av tiltaksplasser mellom brukere med ulikt innsatsbehov, beskriver en leverandør hvordan dette medfører «ubalanse» eller flaskehalser.

3.2 NAV fylkene om endring i deltakersammensetning

På spørsmål om sammensetningen av deltakergruppene i de to tiltakene mener omtrent halvparten av informantene fra NAV fylke at den har endret seg, særlig i oppfølgingstiltaket. Informantene mener andelen «lettere» brukere har økt, og at det som tidligere var «Arbeid med bistand-målgruppe» er for svake til å være i Oppfølging. Dette er altså et inntrykk informantene har, og som ikke er basert på statistikk.

Noen informanter påpeker at deltakersammensetningen ved oppstart var en del «tyngre» enn den er i dag på grunn av overgangen fra Arbeid med bistand. Andre informanter mener manglende kunnskap om tiltakene hos NAV-veiledere og en del feilinnsøk også bidro til at sammensetningen var en annen ved oppstart sammenlignet med nå. En av informantene fortalte at fylket har bestemt en prosentvis fordeling mellom ulike grupper (innsatsbehov) som skal være i oppfølgingstiltaket, for å sikre bredde i deltakergruppa. I enkelte fylker har arbeidsmarkedssituasjonen påvirket deltakersammensetningen i perioder.

Noen oppfatter at det er strengere krav for å delta i Oppfølging. Det er ikke slik, men det oppfattes slik.

Når det gjelder Oppfølging er det mye av det samme, men kanskje med såpass tydelig innhold i tiltak, det at bruker må være selvgående og med et snitt på 10 timer veiledning, så har NAV-veiledere skjønt at man ikke kan forvente at man skal ha noe å gå til hver dag.

Når det gjelder avklaringstiltaket har vi ikke fått noen tilbakemelding fra noe sted på det, jeg tror det er samme deltakergruppe (som tidligere).

Fløteskumming?

Vi spurte informantene i NAV fylkene om de mener det foregår fløteskumming, det vil si at leverandørene ikke tar imot de «tyngste» brukerne. De fleste informantene i NAV fylkene mener det ikke forekommer i det hele tatt, eller i veldig liten grad. Informantene formidler imidlertid at leverandørene ofte gir tilbakemelding om det motsatte – at NAV-veilederne søker inn for «tunge» brukere.

Nei, leverandørene tar imot det som blir søkt inn, vi har ikke fått tilbakemelding på noe annet

Nei, men leverandørene stiller spørsmål om det er riktig å ta inn de med tunge utfordringer. Da har vi gitt beskjed til leverandør at det er riktig innsøking.

På den annen side mener flere av informantene i NAV fylkene at de strenge resultatkravene i kravspesifikasjonen legger opp til fløteskumming. Dette gjelder først og fremst på oppfølgingstiltaket. Enkelte påpeker også at fløteskumming kan skje fra begge parter, det vil si at NAV-veiledere søker inn de som står nærmere arbeid.

Leverandøren er åpne til å ta i mot, hvis fløteskumming oppstår så er det fordi det er det som er bestilt fra NAV. Det er nok NAV som er selektiv i innsøking.

3.3 Statistikk fra NAV

I brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 6. februar 2018, har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort rede for statistikk for tiltakene.⁶ De har sammenliknet tall fra 2014 (for summen av de gamle tiltakene) med tall fra 2017 (med de nye tiltakene). Her har de blant annet sett på deltakersammensetningen.

Konklusjonen både for Avklaring og Oppfølging er at deltakergruppene ikke er endret i vesentlig grad. Direktoratet har undersøkt sammensetningen når det gjelder andel under 30 år, andel som er født utenfor Norge, andel med psykiske lidelser, varighet i Arena samt andel med nedsatt arbeidsevne. Det er sett på sammensetningen av deltakere som *avsluttet* tiltaket.

Statistikken viser følgende.

For avklaringstiltaket har andelen unge økt marginalt, andelen som er født utenfor Norge er ikke endret, heller ikke andelen med en psykisk diagnose. Varigheten i Arena har avtatt litt, og andelen med nedsatt arbeidsevne er gått noe ned.

For oppfølgingstiltaket er andelen under 30 år uendret, Andelen som er født utenfor Norge har økt en del, mens andelen med psykiske lidelser har vært stabil. Varigheten i Arena er marginalt kortere for de som avsluttet i 2017 sammenliknet med 2014. Andelen med nedsatt arbeidsevne har avtatt svakt.

Direktoratet konkluderer med at målgruppen ikke har endret seg i vesentlig grad, selv om det er enkelte tegn til at den er blitt marginalt lettere når en ser på enkelte kjennetegn.

Et forhold som kan ha betydning for sammensetningen av deltakergruppa, er at antall brukere som får tilbud om tiltakene har økt en god del, og det gjelder særlig på oppfølgingstiltaket. Samlet økte antall personer som var «innom» ett eller begge tiltakene med hele 25 prosent fra 2014 til 2017. Det er nærliggende å anta at den sterke økningen har påvirket sammensetningen, men dette har i så fall skjedd langs andre kjennetegn enn de som er undersøkt i statistikken.

⁶ Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og sosialdepartementet, datert 06.02.2018: «Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltakene – oppdatering av data»

Det kan synes som om oppfatningen hos informantene i NAV ikke stemmer overens med statistikken. Det kan ha flere grunner. Dersom det har vært en endring i innsøkingen, kan det være at dette ennå ikke var fanget opp i avgangstallene fra tiltakene. Det kan også være at de variablene som er undersøkt ikke godt nok fanger opp det NAV-veilederne oppfatter som «tyngre»/«svakere» og «lettere» grupper.

3.4 Forenkling for NAV-veiledere?

I intervjuene med NAV fylke nevnte flere av informantene at tiltaksforskriften har bidratt til forenkling for NAV-veiledere i innsøkingen. NAV-veilederne selv har delte meninger om dette. På halvparten av kontorene vi besøkte var hovedinntrykket at det har blitt en forenkling sammenlignet med tidligere, på to kontorer opplevde de situasjonen som uendret, mens på de to siste opplevde de at situasjonen hadde blitt mer komplisert etter reformen.

Forenklingen dreier seg først og fremst om at det er blitt lettere for nyansatte å få oversikt over tiltaksapparatet etter at det ble færre tiltak. Veilederne trakk også frem at færre tiltak med tydelige navn og innhold, samt felles målgruppe, har bidratt til forenkling når de skal avgjøre hvilke tiltak brukerne skal henvises til.

Ja, det er forenkling. Det er bedre å ha ett istedenfor mange små nisjetiltak, det er bedre å ha et større, man sparer på at man søker inn til en.

Lettere å ha oversikt for ny ansatte å vite hva vi har av tiltak

Blant de som oppgir at det *ikke* har blitt en forenkling, oppgir de at hovedårsaken at det har blitt vanskeligere å få til tiltakskjedning. Det henger sammen med at det på enkelte kontorer har vært vanlig å søke inn deltakere til en leverandør, og ikke til et spesifikt tiltak. Leverandøren leverte da hele «løpet» med avklaring og deretter oppfølging. Enkelte av veilederne mener også at de nye rammene gjør det vanskeligere å forlenge tiltak.

Før søkte vi ikke inn til spesifikke tiltak men til leverandør. De [leverandør] begynte som regel med å avklare deltaker før de sendte deltakeren videre til et annet tiltak som passet [hos samme leverandør].

Jeg skulle ønske at det [oppfølgingstiltaket] kan forlenges på en enklere måte, eller at det ikke står i infoarket at det bare varer et år.

Veilederne hadde lite inntrykk av hvilken betydning reformen har hatt når det gjelder forenkling for brukerne. Av de få som uttalte seg mener halvparten at reformen ikke har noen betydning for brukerne. Et annet sted mener veilederne at det har blitt bedre for brukerne fordi prosessen med å finne rett tiltak går raskere. To eksempler:

Forenkling for brukerne? Jeg vet ikke, men det hele går kanskje fortere.

Ikke forenkling for brukerne, de får en adresse og et navn å møte opp hos.

4 NAV-veiledernes bestillinger og dialog med leverandør om enkeltdeltakere

Kvaliteten i tiltakene er avhengig av leverandørens evne til å levere, men også av NAV-veiledernes bestillinger av tiltaksplass for den enkelte deltaker og dialog med leverandør underveis.

Vi stilte NAV-veilederne spørsmål om bestillingene til leverandørene har endret seg med de nye tiltakene, og på hvilken måte. Leverandørene på sin side omtalte ofte bestillingene og annen dialog med NAV-kontorene i evalueringsrapportene.

4.1 Informasjon om reformen

Informasjon til NAV-veilederne om de nye tiltakene er helt sentralt for kvaliteten i bestillingene. Det er viktig at de forstår hva som er målgruppene for tiltakene, innholdet i og målene med tiltakene.

I gruppeintervjuene ba vi NAV-veilederne om å vurdere informasjonen de mottok i forbindelse med reformen. I de fleste kontorene hadde veilederne fått informasjonen gjennom flere kanaler. Det vanligste var muntlige presentasjoner av tiltakene ved NAV fylke og/eller tiltaksleverandørene. Interne kontormøter ble ofte brukt som arena for denne informasjonsdelingen. I noen av kontorene var det en egen tiltaksansvarlig eller fagansvarlig som hadde et særlig ansvar for å videreformidle informasjon fra fylke til veilederne på kontoret. På ett av kontorene hadde den tiltaksansvarlige også deltatt i anbudsrundene og hadde derfor inngående kjennskap til reformen.

De fleste var fornøyd med informasjonen som ble gitt. De som uttrykte misnøye mener det ble gitt for lite informasjon, eller at informasjonen ble gitt for sent. Enkelte oppfattet også at informasjonen var utydelig med hensyn til forskjellene mellom de to tiltakene.

Selv om de fleste var fornøyde med informasjonen, opplevde vi at deltakerne i gruppeintervjuene formidlet svært ulike oppfatninger av hva tiltakene består av og hvilket formål de skal brukes til, og vi mener det hadde vært gunstig med en mer enhetlig forståelse. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvor informasjonen har sviktet, men det kan synes som informasjonen har vært mangelfull ved enkelte kontorer.

4.2 Bestilling og dialog i avklaringstiltaket

Kvalitet på bestillingene

NAV-veilederne har delte meninger om bestillingene har endret seg med reformen. De fleste mener at de har det, men det varierer også mye innenfor det enkelte kontor om og hvordan bestillingene er endret. Veilederne framhever ulike

grunner til at bestillingene er endret. Noen steder brukes tiltaket til andre grupper enn før (mer/mindre mot uføretrygd) og dermed har også bestillingene blitt endret deretter. Andre informanter påpeker at det har vært et internt fokus på å skrive gode bestillinger, mens andre sier at det har vært en «smitteeffekt» fra oppfølgingstiltaket, hvor det har vært særlig sterkt fokus på å skrive gode bestillinger. Flere mener altså at det har vært en forbedring i kvaliteten på bestillingene.

Vi fikk dårlige rapporter [fra leverandørene, tidligere] fordi våre bestillinger var dårlige.

Noen ganger har vi fått mail om at de ønsker begrunnelse for innsøking. Da har bestillingen vært litt uklar.

I gruppeintervjuene framkom det store variasjoner innad i det enkelte kontor i hvor spesifikke bestillinger veilederne skriver, hvor mye informasjon de gir, og hva de mener om det. Noen få mener at det er unødvendig å skrive veldig utfyllende bestillinger på Avklaring fordi oppdraget er klart definert i kravspesifikasjonen. Noen mener det er viktig å oppgi tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon om deltakeren i bestillingene, slik at veileder i tiltaket slipper å bruke tid på å kartlegge de samme forholdene på nytt, eller gjennomføre de samme aktiviteter i tiltaket som er gjennomført tidligere. Andre mener at det er viktig med presise bestillinger for å unngå at veileder i tiltak fraviker fra det som er formålet med tiltaksløpet for den enkelte deltaker. På to av kontorene har de etablert en rutine for kvalitetssikring av bestillingene, som går ut på at en annen kollega eller tiltaksansvarlig leser gjennom bestillingen før den sendes.

Bestillingene var spesifikke før også. Den forrige leverandøren gjorde en dårlig jobb, vi måtte ofte ta møter med dem om hva som skulle stå i bestillingen. Vi bruker det samme skjemaet som før, men har ikke hørt noe om hva de [ny leverandør] mener om bestillingene.

Enkelte av veilederne som jobber med oppfølging av sykmeldte oppfatter at tiltakene bare er aktuelle for de som skal tilbake til sitt eksisterende arbeidsforhold, andre oppfatter det omvendt. Noen formidler at det er spesielt viktig å være tydelig i bestillingen når det er aktuelt med reorientering mot et annet yrke.

Jeg så på faktaarket, tiltaket [Oppfølging] er veldig fokusert på de som skal tilbake til sin egen arbeidsgiver. Jeg sender dem som regel dit for at de skal reorienteres mot en annen jobb.

I rapportene fra leverandørene av avklaringstiltaket er kvaliteten i bestillingene et sentralt tema, og de fleste omtaler dette eksplisitt. Det er 14 av dem som gir en innledende positiv vurdering, og bare én er utelukkende negativ. Det er likevel en god del som påpeker mangler eller problemer ved bestillingene – men flere formidler at de ser en positiv utvikling.

11 leverandører oppgir at de får gode bestillinger eller at de får bedre bestillinger enn tidligere (det vil si at dette har vært en utfordring), seks ønsker bedre og tydeligere bestillinger, og én ønsker bedre avklaring av deltakere inn til avklaringstiltaket. Det er også noen som ønsker at deltakerne bør få bedre

informasjon i forkant av tiltaket, fordi de erfarer at deltakerne ikke er forberedt på hva tiltaket innebærer.

Det er en god del leverandører som etterspør bedre informasjon og/eller mer informasjon om deltakerne. Dette gjelder både før oppstart, men også ved eventuell kontakt senere. De kan oppleve at de mangler viktig informasjon om deltakerens forutsetninger eller tiltak/aktiviteter som er prøvd tidligere, og som de derfor bør ta hensyn til i utprøvingen.

Det er utfordrende når vi mottar innsøking av fremmedspråklige deltakere, og det ikke er oppgitt i innsøkingen at deltaker trenger tolk/ ikke kan delta på felles informasjonsmøte hvor det er norsk instruksjon.

Flere tar opp at det er behov for avklaringer knyttet til databehandleravtalen mellom dem og NAV: Hvilken informasjon bør og kan leverandøren få tilgang til.

En del leverandører påpeker at det forekommer at bestillingene er svært (for) omfattende med tanke på at tiltaket skal foregå i fire uker.

Vi erfarte at bestillingene fra NAV lokal kunne være omfattende; ønske om motivasjon, kartlegging, avklaring av interesser, utprøving av arbeidsevne. Vi har da valgt å kontakte aktuelle saksbehandlere og i samarbeid komme frem til hva som skal prioriteres i forhold til fire ukers tiltaksvarighet.

Noen påpeker at kunnskapen om de nye tiltakene hos NAV-veilederne kan være mangelfull, og/eller at det er andre forhold enn brukerens behov som påvirker valg av tiltak, slik vi omtalte i kapittel 3. Dette innebærer også at de får dårlige bestillinger. Et eksempel:

Vi erfarer også at vi får bestillinger som ikke er i tråd med målet for avklaringstiltaket. Dette tror vi skyldes at noen saksbehandlere ikke har god nok kjennskap til formålet med tiltaket. Vi har eksempelvis fått bestillinger [... på å] skaffe ordinært arbeid til deltaker i avklaringstiltaket. I slike tilfeller kontakter vi saksbehandler. [...] forklaringen er at deltaker søkes inn til avklaringstiltaket fordi de ikke har kapasitet i oppfølgings-tiltaket.

Enkelte leverandører nevner at de ser en forbedring knyttet til at NAV fylke har tatt tak i kvaliteten på bestillingene.

Bestillingene fra NAV varierer fremdeles i kvalitet og i hvor stor grad de er retningsgivende for oss, men vi ser bedring dette halvåret. Vi opplever at tiltak som NAV [fylke] har iverksatt for å øke bevisstheten rundt bestillinger, blant annet bestillingsverkstedet, har hatt effekt. [...] Vi ser også at det er noe ulikheter i hvordan de ulike kontorene bruker tiltaket.

På samme måte som enkelte nevnte i forbindelse med innsøking til tiltaket, er det flere leverandører som omtaler avklaring mot uføretrygd som en problemstilling knyttet til bestillingene. Her er noen eksempler:

Bestillingen formuleres i noen tilfeller konkret rettet mot uføretrygd, og det henvises da ofte til avslag på allerede sendte søknader om trygdeytelser,

eller benyttes begrepet «restarbeidsevne». [Leverandøren] skal ikke forholde seg til økonomiske ytelser og regelverk rundt dette. Deltakere som er bevisst slik formulering av sin innsøking mangler motivasjon for å åpent vurdere arbeidsevne og muligheter slik [leverandørens] oppdrag tilsier.

Uttalte forventninger fra NAV i forkant om at [uføretrygd] skal bli konklusjonen, opplever vi imidlertid at kan prege avklaringsløpet og utfordre mulighetsfokuset

[...] vi mottar en del bestillinger der det framkommer at det ønskes en "avklaring mot uføretrygd". I andre tilfeller framkommer ikke dette i selve bestillingen, men i dialog med NAV-veileder underveis i tiltaksløpet. [...] I disse sakene forteller oftest også deltaker selv at han/hun deltar i tiltaket for å få dokumentasjon på at jobb ikke er mulig.

I rapportene kan leverandørene formidle forslag til endringer eller forbedringer. Det er da mange av dem som tar opp at de først og fremst ønsker bedre/tydeligere bestillinger eller bedre/mer informasjon i forbindelse med innsøk/oppstart.

Bestillingene ble også diskutert under dialogkonferansen. Enkelte mente at leverandørene ofte ikke ønsker å vite for mye om deltakernes historikk, men samtidig ser vi ut fra evalueringsrapportene at leverandørene ønsker mer informasjon. En årsak til det kan være at NAV-veiledere og leverandører har ulik oppfatning om hva som er relevant informasjon.

Dialog mellom leverandør og NAV-veileder om enkeldeltakere

I gruppeintervjuene formidler NAV-veilederne at det varierer hvor mye kontakt det er mellom dem og veiledere i tiltaket, og hvor mye kontakt som er ønskelig. Det er ikke krav om trekantsamtale ved oppstart. Den vanligste formen for kontakt er ifølge NAV-veilederne i forbindelse med forlengelse av tiltak. Leverandøren tar kontakt en tid før de fire ukene er omme dersom de ser at det er behov for forlengelse. Noen NAV-veiledere formidler også at de tar kontakt med veileder i tiltak når sluttrapporten ikke samsvarer med bestillingen.

Et par veiledere som sier at de ikke ønsker mye dialog med leverandør uttrykker det slik:

De [leverandør] var mer pågående i begynnelsen, men ikke så mye nå. Det er kanskje fordi vi har sagt mye nei til møter. Ser ikke helt hva vi skal få ut av det [møter].

Hvis vi skriver en god bestilling slipper vi å høre fra dem før det er spørsmål om forlengelse.

Enkelte formidler at det i noen få tilfeller har vært gjennomført trekantsamtale for å avklare forventninger til bruker, men at den vanligste formen for kontakt er via mail eller telefon.

Jeg har ganske mye dialog med leverandør. Kanskje jeg snakker med dem mer enn én gang i uka. De er flinke til å ha dialog.

Det er noen av NAV-veilederne som erfarer at veiledere hos leverandøren ønsker flere tilbakemeldinger, men at de selv ofte kvier seg for å ta opp eventuelle problemer, eller de oppfatter at det uansett er for sent når tiltaket er avsluttet. En som sier det er vanskelig å gi negative tilbakemeldinger til leverandøren uttrykker det slik:

Man skal jo forholde seg til samme veileder så man må opprettholde en god relasjon.

Når det gjelder kontakt med bruker underveis i tiltaket, er det få som formidler noe om dette. De som sier noe mener det er lite kontakt mellom NAV-veileder og bruker underveis. En informant forteller at brukers behov for kontakt har stor betydning, og at det varierer med brukers helsesituasjon.

I evalueringsrapportene er det en god del leverandører som påpeker at de har et godt samarbeid med NAV lokalt, og at dette er viktig for å lykkes. De formidler at de utfordringene de eventuelt har knyttet til den enkelte deltaker blir løst, og/eller er blitt bedre:

I noen tilfeller, hvor det oppleves diskrepans mellom innsøking og deltakers reelle utfordringer, er det blitt avtalt ny formulering av innsøking i samråd med NAV-veileder. Dette er en god løsning [...]

Andre forhold som en del leverandører nevner under temaet dialog med NAV-kontoret, er NAV-veiledernes tilgjengelighet og at de ønsker mer tilbakemeldinger. Det første er mest vanlig blant de som leverer oppfølgingstiltaket, mens det andre i større grad gjelder avlaringstiltaket. De ønsker tilbakemeldinger fra innsøkende veileder på sluttrapportene de leverer. Dette er et tema som også framkommer under leverandørenes forslag til endringer/forbedringer.

Det er fortsatt få tilbakemeldinger fra NAV-veiledere på målplaner og sluttrapporter som blir sendt ut.

Vi ønsker konstruktive tilbakemeldinger fra våre lokale NAV-kontor slik at jobbsøkerne får et relevant og meningsfullt innhold i tiltaket og at jobben som bestilles samsvarer med tilbakemeldingene i rapportene.

4.3 Bestilling og dialog i oppfølgingstiltaket

Bestillingene

I gruppeintervjuene er det flere NAV-veiledere som formidler at de er blitt mer bevisste på å skrive gode og utfyllende bestillinger med det nye oppfølgingstiltaket. På et par av kontorene er det en intern rutine at tiltaksansvarlig eller en kollega leser gjennom bestillingen og kvalitetssikrer før den sendes til tiltaksarrangør. På et annen kontor bruker NAV-veilederne konsekvent avklaringstiltaket først for å få en god rapport om tilretteleggingsbehov, som så legges ved i innsøking til oppfølgingstiltaket.

Vi har blitt mer bevisste på formuleringene våre. Vi bruker for eksempel ikke ordet «avklaring» lenger.

De fleste leverandørene har ingen kommentarer som er knyttet direkte til bestillingene. På samme måte som for Avklaring, er det imidlertid noen av leverandørene som påpeker en «forveksling» mellom de to tiltakene, eksempelvis:

Vi får fortsatt henvist mange deltakere med behov for avklaring av hvorvidt de har arbeidsevne eller ikke, og der dette ønskes utprøvd i et ordinært arbeidsliv med oppfølging over tid. Vi har også i denne perioden hatt fokus på å initiere dialog og drøfting av slike bestillinger med henvisende NAV-veileder.

Vi har gjennom våren opplevd en del saker der deltakere blir søkt inn på Oppfølging med en bestilling på avklaring. Via dette oppnår man kvasiløsninger på tiltakene hvor man bedriver avklaring i stor og utstakt grad i oppfølgingstiltaket men over lenger tid.

Også under dialogkonferansen ble forvekslingen mellom tiltakene diskutert. En mulig forklaring på at noen blir søkt inn på Oppfølging med bestilling på avklaring som ble nevnt i en av diskusjonene, er oppmøtekravet i avklaringstiltaket. For deltakere som ikke har god «oppmøtekompetanse» kan rammene for oppfølgingstiltaket bli ansett som mer hensiktsmessig.

Dialog mellom NAV-veiledere og leverandør

I motsetning til i avklaringstiltaket, er det noen veiledere som formidler at de ønsker mer dialog med leverandør rundt bestillingen av Oppfølging, for eksempel gjennom en trekantsamtale. Bakgrunnen for det er at NAV-veilederne mener det er viktig å avklare forventninger og sikre felles forståelse av bestillingen.

Ved alle NAV-kontorene vi intervjuet bortsett fra ett sted, formidler veilederne at de gjennomfører trekantsamtaler ved oppstart i oppfølgingstiltaket. Utover dette varierer det hvor mye kontakt det er mellom NAV-veileder og veileder i tiltak. Noen kontorer har faste rutiner, som for eksempel kontakt hver 3. måned, mens andre organiserer det etter behov. Det varierer også hvor mye kontakt NAV-veilederne faktisk ønsker. Enkelte formidler at de ikke ønsker så mye kontakt med tiltaksleverandør.

Hvis bruker er i praksis og det fungerer fint, er det ikke behov for mer dialog.

Jeg ser ikke poenget i å sitte og høre på hva de har tenkt og ikke tenkt. Jeg har laget en bestilling som de skal forholde seg til. Det tar mye tid.

NAV-veilederne oppfatter også at det er variasjon i hvor flinke leverandørene er til å gi tilbakemeldinger når det skjer viktige endringer i tiltaket. Noen steder opplever de at veileder i tiltak gir raskt beskjed når det skjer noe, mens andre steder oppdages ting sent.

Livet kan endre seg etter bestillingen er gjort. Derfor er dialog etter oppstart kjempeviktig. Vi begynner å få en god dialog og et godt samarbeid.

Blant leverandørene av oppfølgingstiltaket har nesten alle en positiv omtale av samarbeidet med NAV om enkeltdeltakere i evalueringsrapportene sine: 40 av rapportene omtaler samarbeidet med NAV om enkeltdeltakere eksplisitt, og blant disse har 39 en overordnet positiv vurdering. Flere understreker samtidig viktigheten av et godt samarbeid og dialog med NAV for kvaliteten i arbeidet.

Når det gjelder konkrete tilbakemeldinger knyttet til bestillingene, er det noen få leverandører som påpeker at de får henvist deltakere som ikke burde hatt Oppfølging, og ønsker bedre avklaring inn i tiltaket. På samme måte som for avklaringstiltaket, er det noen som skriver at de ønsker mer og/eller bedre informasjon om brukerne og deres situasjon.

Det er flere leverandører som generelt ønsker mer dialog med NAV-veiledere, men opplever at det er vanskelig å få til.

Vi ønsker som regel alltid trekantmøte med NAV ved oppstartmøte, dette pga vi har gode erfaringer rundt dette. Når vi mottar bestillinger som vi ser blir krevende, og det er mangelfull informasjon, så ønsker vi dette ganske kjapt etter oppstart. Her opplever vi at NAV aldri har tid. For deltakere som er i kvalifiseringsprogram opplever vi at NAV-veilederne alltid stiller på trekantmøter, dette er veldig bra.

Enkelte av leverandørene har helt konkrete forslag knyttet til å få en tettere dialog. Det kan være tiltak for å sørge for å avklare uklarheter i bestillingen, klargjøre ansvar, roller og forventninger, og etablere en felles forståelse av målet. Trekantmøter etterspørres av flere, og det er mye som tyder på at det ofte ikke holdes.

Vi vil ha enda mer fokus på å opprette dialogen med Nav-veileder så tidlig som mulig. Et forslag til tiltak i den forbindelse er knyttet til etablering av 3-ukersrapporter m/handlingsplan. Et trekantmøte for klargjøring av forventninger, ansvar og roller, og der det blir etablert en felles handlingsplan for videre aktivitet i tiltaket kunne være en fin arena for en slik kartlegging. Videre bør målet med et slikt møte være å avklare eventuelle uklarheter i bestillingen, å sikre at NAV-veiledere, tiltaksarrangør og deltager har et forent bilde av nå-situasjonen og målet for tiltaket.

På tiltaksnivå har leverandørene dialog med NAV fylke. Men det er også noen av dem som skriver at de ønsker seg mer generelle tilbakemeldinger fra NAV-kontorene, altså ut over det som gjelder enkeltdeltakere:

Det er også ønskelig fra vår side som leverandør, at NAV lokalt samtidig evaluerer oss som leverandør. Vi antar at NAV [fylke] ber om tilbakemeldinger på oss som leverandør fra de lokale NAV-kontorene, i den sammenheng anses det som hensiktsmessig at vi også får disse tilbakemeldingene. Vi ønsker å levere kvalitet på våre tjenester - tilbakemeldinger er derfor helt nødvendig. I denne sammenheng har vi over lengre tid hatt et faglig godt samarbeid med NAV [et lokalkontor.....]

4.4 Tilgjengelighet blant NAV-veiledere

Leverandørene er ikke spurt om å vurdere NAV-veiledernes tilgjengelighet i rapportene, men det er en god del som gjør det, det gjelder særlig de som leverer Oppfølging. Noen leverandører slår fast at veilederne ved de aktuelle NAV-kontorene er tilgjengelige, men de fleste som omtaler dette ser det som en utfordring – mer eller mindre alvorlig.

Blant leverandørene av oppfølgingstiltaket er det 15 som skriver at de opplever tilgjengeligheten som dårlig, eller i det minste som en utfordring, og ytterligere tre foreslår tiltak på dette området (underforstått at det er dårlig i dag). Ni formidler at de har god tilgang til veilederne.

De problemene som går igjen er følgende:

- Leverandør får ikke beskjed når det er bytte av veileder eller veileder er langvarig sykmeldt
- Leverandør har ikke direktenummer til NAV-veileder, og har derfor problemer med å få tak i vedkommende
- NAV-veileder svarer ikke på e-post innen rimelig/avtalt tid
- NAV-veileder ringer opp fra fellesnummer uten å legge igjen beskjed
- Det er generelt vanskelig å oppnå kontakt

Noen eksempler fra rapportene der leverandørene beskriver problemene og de konsekvensene det har:

Bytte av deltagers Nav-veileder har i noen tilfeller skapt ulemper. Vi opplever ofte at vi ikke informeres om at deltagere får ny kontaktperson hos Nav. Det kunne vært nyttig med større grad av direkte kontaktmulighet hos Nav-veiledere, som ved direktenummer oftere notert i innsøk, mobiltelefonnummer der det finnes, og lignende.

Vi opplever til tider at Nav-veiledere ikke er tilgjengelige, og tar vi kontakt med kundesenter skal NAV svare etter 48 timer. Dette opplever vi stadig ikke blir holdt. Når en deltaker får en ny NAV-veileder, så er det sjelden vi får beskjed. Vi gir alltid beskjed hvis en deltaker får ny karriereveileder, og vi forventer det samme fra NAV. Vi bruker masse tid på å spore opp ny veileder. Dette gjelder også når NAV-veiledere tar ferie eller har sluttet.

Det er viktig at de legger igjen talebeskjed på telefonen, når de ringer fra hovednummer eller sende mail om at vi skal ringe tilbake og gjerne når det er mulig. Slik vet vi hvem det er som har kontaktet oss.

Det er en god del av rapportene som foreslår tiltak for at tilgjengeligheten til NAV-veileder skal bli lettere. Dette gjelder også noen av leverandørene på Avklaring. Det dreier seg om liknende og ganske enkle tiltak:

"Out of office reply" når veiledere ved NAV har ferie, er på kurs o.l. Tilbakemelding til [leverandør] dersom deltaker bytter veileder hos NAV. NAV-veileders direkte telefonnummer.

Vi ønsker gjerne at NAV veileder legger igjen beskjed når de ringer fra servicetelefonen, ellers er det vanskelig å ringe tilbake til rett person.

I tilfeller hvor NAVs veileder er syk over tid, lengre ferie, permisjon eller slutter, da trenger vi informasjon om hvem vi skal snakke med i stedet.

Også under dialogkonferansen ble det fremhevet at tilgjengeligheten til NAV-veiledere er viktig, og at det er særlig kritisk i avklaringstiltaket på grunn av tiltakets korte varighet. Det var stor enighet om at forslagene som er omtalt over bør implementeres.

5 NAV fylkenes oppfølging av leverandørene

Betalingsmodellene for avklarings- og oppfølgingstiltaket gir ingen direkte insentiver for å levere god kvalitet. Med slike modeller må derfor kjøper kontrollere og «overvåke» at tilbyder leverer som avtalt i kontrakten. Dialogen mellom de to partene blir viktig for å sikre at brukerne får et godt tilbud. Samtidig må man veie behovet for oppfølging opp mot de administrative kostnadene, samt at et mål med reformen også var forenkling.

Formell kontroll og oppfølging av kontraktene kan blant annet skje ved hjelp av rapporteringskrav og annen dialog, og må inneholde muligheter til sanksjoner. I tillegg kan fylkene gi tilbakemeldinger som hjelper leverandørene å forbedre eller opprettholde god kvalitet. I fase 1 av prosjektet konkluderte vi med at dette er et kritisk element i NAVs anskaffelse, blant annet fordi kontraktene ikke inneholder andre sanksjonsmuligheter enn å si dem opp eller la være å forlenge dem. Det er imidlertid et empirisk spørsmål hvordan dette fungerer i praksis.

I dette kapitlet omtaler vi rapporteringene fra leverandørene og fylkenes oppfølging.

5.1 Omfang og innhold i oppfølgingen av leverandørene

Vi spurte informantene i NAV fylkene om omfang og innhold i deres oppfølging av kontraktene/leverandørene.

Om forenkling i oppfølgingen

Når det gjelder spørsmålet om forenkling er svarene i stor grad avhengig av utfallet av konkurransen i det respektive fylket. Informantene i de fylkene som har fått færre (og større) leverandører opplever i større grad at det har blitt en forenkling enn i de fylkene hvor antall leverandører er uendret eller høyere.

Om lag to tredjedeler av informantene oppgir at reformen og anskaffelsen har bidratt til forenkling i oppfølgingen av leverandørene. De utdyper det på flere måter. De fleste mener det er fordi de har fått færre leverandører å følge opp. Andre peker på endringen i tiltaksforskriften og at det har blitt en tydeligere kravspesifikasjon og en større målgruppe, noe som har bidratt til å forenkle oppfølgingen. Enkelte legger vekt på at en tydeligere kravspesifikasjon har bidratt til å begrense muligheten for lokale tilpasninger, og dermed gir forenkling.

Ja, det er færre å følge opp. I AB var det mange leverandører og noen av dem hadde få plasser, men de skulle følges opp likt. Det er enklere med større kontakter.

Ja, både fordi vi har en klar og tydelig kravspesifikasjon og et løsningsforslag å følge opp.

Det er et ryddigere bilde, færre å forholde oss til. Færre å kontrollere, færre samarbeidsarenaer å følge opp. Forenkling i at dette begrenser mulighetene for uryddig utviklingsarbeid av tiltak i det skjulte. Vi har hatt slike tilstander før, der en leverandør og lokalkontor begynte med noe ingen visste om.

De som mener at det *ikke* har skjedd en forenkling i oppfølgingen av leverandørene, mener først og fremst at det skyldes at fylkene er tettere på leverandørene nå enn tidligere. Det har kommet flere rapporteringskrav og oppfølgingsmøter. Enkelte steder har dessuten antall leverandører totalt sett gått opp.

Nei [ingen forenkling], tvert i mot. Det henger litt sammen med utviklingen som NAV for øvrig er inne i, det er mer fokus på resultater av de tiltakene vi iverksetter. Vi er tettere på disse enn det vi tradisjonelt sett har vært på de i skjermet sektor.

I den første tiden etter oppstart av de nye tiltakene var det en del utfordringer med feilinnøk fra NAV-kontorene og dårlig kvalitet i bestillingene, og fylkene måtte derfor bruke en del tid til å avklare og tydeliggjøre innholdet i tiltakene.

Omfanget av fylkenes oppfølging

De fleste fylkene har faste oppfølgingsmøter, i tillegg til kontakt når det oppstår spørsmål. Det er omtrent like vanlig med månedlige, kvartalsvise og halvårslige oppfølgingsmøter. Noen har ulike varianter av dette, for eksempel månedlige oppfølgingsmøter med rullerende lokasjon, andre har kvartalsvise møter på avklaringstiltaket og halvårlig på Oppfølging, og noen har oppfølgingsmøter annenhver måned i begge tiltakene. Informantene formidler at det var hyppigere møtevirksomhet i startfasen av tiltakene på grunn av en del oppstartsproblemer.

Vi har prøvd på forskjellige møtehyppigheter, møte hver måned, men det ble for mye. Vi hadde ikke noe å snakke med dem om. Nå er det kvartalsvis, men den største leverandøren på oppfølgingstiltak møter vi annenhver måned.

På oppfølgingsmøtene med leverandør deltar som regel representanter fra fylket og daglig leder og/eller avdelingsleder hos leverandør. Noen steder deltar også regionale kontrollere og tiltaksansvarlig/koordinator og/eller leder fra NAV-kontor.

Dialog eller kontakt utenom oppfølgingsmøtene utløses som oftest av en avviksmelding eller andre utfordringer som oppstår.

Et par fylker har iverksatt kvalitetsmålinger, med felles maler utarbeidet av direktoratet, som de mener har generert flere møter. En annen informant formidler at de har hatt tettere dialog med den leverandøren som er «ny i området» enn de godt etablerte.

Til tross for at det har skjedd en forenkling i arbeidet med oppfølging av leverandørene, formidler de fleste at det totale *omfanget* mer eller mindre er uendret fra tidligere. I underkant av to tredjedeler av informantene opplever ingen

endring i omfanget. På den ene siden er antall leverandører de fleste stedene blitt færre, på den andre siden følger de opp tettere enn tidligere.

Det er ganske likt som før, vi er enda tettere på for å følge opp kvalitet og resultater.

Også fordi tiltakene er relativt nye, har det vært hyppigere kontakt med leverandørene enn tidligere, men informantene mener at kontakten nå er mer målrettet og konstruktiv sammenlignet med tidligere.

Om lag en tredjedel av informantene opplever at omfanget av oppfølgingen totalt sett har økt. Dette henger som oftest sammen med at antall leverandører i deres fylke er uendret eller har økt, samtidig som fylkene er tettere på enn tidligere. Det er kun én informant som mener at omfanget av oppfølgingen har blitt mindre som følge av reformen.

I fase 1 av evalueringen kom det fram en bekymring om at betalingsmodellen på oppfølgingstiltaket ville innebære merarbeid. I dette tiltaket skal leverandørene fakturere per times oppfølging. Den første tiden var det en del usikkerheter og diskusjoner rundt hva slags arbeidsoppgaver som kunne faktureres, men de fleste informantene i fylkene mener nå at det ikke skaper merarbeid. Noen påpeker at betalingsmodellen skaper merarbeid for *leverandørene*, knyttet til fakturering, levering av timeoversikter, innsending av refusjonskrav, osv.

Selv om de fleste fylkesinformantene mener at betalingsmodellen ikke skaper merarbeid for dem, er det noen som mener at modellen er problematisk fordi den skaper uheldige insentiver med hensyn til timefakturering. En informant uttrykker det slik:

I dag kan veileder i tiltaket ha bruker til stede men sitte og gjøre administrative oppgaver som å skrive rapport eller lignende. Og så fakturerer de den timen.

Informantene forteller at det har vært noen utfordringer med enkelte leverandører når det gjelder å få avklart hva som regnes som fakturerbare timer. Direktoratet har ved flere ganger presisert faktureringsrutinene knyttet til hva som skal faktureres, og det er felles føringer for dette. Enkelte av informantene formidler at fylket forsøker å følge nøye med på innholdet i oppfølgingstimene, og at dette skaper merarbeid.

Oppfølging av kontraktene ble diskutert i utstrakt grad under dialogkonferansen. I tillegg til en del av momentene som er omtalt over, understreket flere viktigheten av jevnlig kvalitetsmålinger, og at bruk av malen som er utviklet av direktoratet vil bidra til standardisert og «lik» oppfølging av leverandørene. Andre foreslo å også involvere NAV-kontorene i oppfølgingen av leverandørene.

Temaer i dialogen

Det er stort spenn i temaene i dialogen mellom fylket og leverandørene. De vanligste temaene informantene i NAV fylke er opptatt av er resultater/resultatmål og kvalitet. Andre hyppige temaer er målgruppen for tiltakene, kompetanse på disse og oppdragsforståelse. Informantene i fylkene opplever at de må

bevisstgjøre leverandørene om bredden i målgruppen og de ulike behovene det medfører. Informantene i NAV fylkene formidler at *leverandørene* ofte er opptatt av kapasitet eller volum og kontinuitet i innsøking. De er også opptatt av innholdet i bestillingene fra NAV og NAV-veiledernes tilgjengelighet. Enkelte leverandører har tatt opp geografiske utfordringer i leveransen, og kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet.

I evalueringsrapportene fra leverandørene er det gjerne en overordnet vurdering av dialogen med NAV fylke, men de skriver ikke mye om dette. Blant de som omtaler det, er det så å si utelukkende positive vurderinger av dialogen. Mange etterspør mer tilbakemeldinger, og det gjelder som nevnt både fra den enkelte NAV-veileder og på fylkesnivå.

Vi ønsker å få tilbakemelding fra NAV på denne rapporten. Hva gjør NAV med våre innspill, hvordan kommuniseres innspillene ift eventuelle endringer internt i NAV.

Det er enkelte som tar opp volumet og/eller stabiliteten i NAVs innsøk, og dette kan utgjøre utfordringer for mindre leverandører.

Sanksjonsmuligheter

Informantene i NAV fylkene mener at det ikke er reelle muligheter for å sanksjonere leverandørene hvis de leverer dårlige resultater eller dårlig kvalitet. De fleste formidler imidlertid at de ikke har hatt behov for å vurdere noen form for sanksjoner, og at de foretrekker å gå i dialog med leverandøren og finne en felles løsning. Andre informanter sier at den eneste sanksjonsmuligheten er å si opp avtalen, men understreker at det ikke er realistisk.

Vi ga varsel, så hadde vi ikke noen rutine om hva vi skulle gjøre når det varselet var sendt ut.

Muligheten til å si opp kontrakten på grunn av dårlige resultater/kvalitet, er imidlertid blitt benyttet i et par fylker, og enkelte steder har de valgt å ikke utløse opsjon på forlengelse av kontrakten (det fjerde året).

5.2 Rapporteringskravene

Leverandørene skal rapportere både på individ- og aggregert nivå. I oppfølgingstiltaket skal det for den enkelte deltaker leveres statusrapporter underveis om gjennomførte aktiviteter og progresjon og sluttrapport med en redegjørelse for deltakers status, samt en vurdering av deltakelse i ordinært arbeidsliv. For avklaringstiltaket skal det når tiltaket avsluttes gis en skriftlig rapport med oversikt over gjennomførte aktiviteter, arbeidsmåter, målsetninger og oppnådde resultater. I begge tiltakene skal det dessuten rapporteres månedlig om gjennomstrømming og resultater (aggregert), og det skal altså leveres en halvårlig evalueringsrapport.

De fleste informantene i NAV fylkene mener rapporteringskravene for de to tiltakene er hensiktsmessige, særlig sammenliknet med tidligere da det var færre og mindre systematiske rapporteringer. Mange mener det er positivt at det er felles maler for det leverandørene skal rapportere inn, mens andre mener de kunne vært mer konkrete om ønsket form på rapportene. Noen formidler at leverandørene også er spørrende til hva fylket ønsker av rapportene.

Individrapportene

Oppfølging av individrapportene skjer normalt på det lokale NAV-kontoret av NAV-veiledere, og informantene i fylkene har derfor varierende kjennskap til innholdet og kvaliteten. De har ulike inntrykk av individrapportene. Noen mener rapportene er gode og er blitt mer konkrete. Enkelte mener rapportene har blitt dårligere, særlig i avklaringstiltaket hvor de har opplevd at noen løp har måttet gjennomføres på nytt fordi sluttrapporten var for dårlig.

Et par informanter mener imidlertid at fylkesnivået sitter på et skjevt bilde av individrapportene, fordi de bare hører fra NAV-veilederne når det er dårlig kvalitet. Et par fylker har rutine for å gjennomføre «stikkprøver». Det gjennomføres enten ved at de i fylket leser gjennom sluttrapportene, eller gjennom tett dialog med NAV-kontorene for å avdekke «dårlige» rapporter.

Vi løfter enkeltrapper i oppfølgingsmøtene. Vi ser da på bestilling og individrapport. Samsvarer det? Er det god kvalitet i bestillingen vår? Vi har bygd en arena for læring for både veiledere i NAV og hos leverandør. Referat blir sendt ut til alle uavhengig av tjenesteområde som var tilstede på møte. Og alle NAV-ledere får også referat.

Resultatrapportene

De fleste informantene i NAV fylkene formidler at resultatrapportene er nyttige i oppfølgingsarbeidet. Mange bruker rapportene systematisk i oppfølgingsmøtene og diskuterer hva som ligger «bak tallene». Et par informanter uttrykker imidlertid at de synes rapportene blir altfor kvantitative.

Vi skriver inn resultatene på en egen tavle og følger med på resultatoppnåelsen.

Vi har oppfølgingsmøte hver måned med hovedleverandør og en underleverandør fra ett tjenesteområde – det ruller fra gang til gang. Vi drøfter månedsrapportene i oppfølgingsmøtene, hvem bruker man tiltaket til? Treffer vi? Vi drøfter vanskelige enkeltsaker. Hva ligger bak tallene?

Når det gjelder avklaringstiltaket er resultatmålet i stor grad basert på skjønn (se nedenfor). Informantene formidler at de derfor vurderer resultatene i oppfølgingsmøtene med leverandørene, eller gjennom å lese sluttrapper og vurdere om konklusjonene er «fornuftige». Noen informanter forteller at de vurderer resultatene i avklaringstiltaket gjennom tilbakemeldinger fra NAV-kontorene – altså på grunnlag av nytten av sluttrapportene.

Halvårsrapportene

Det er ulike meninger blant informantene om nytten av de halvårlige evalueringsrapportene. Tilbakemeldingene varierer fra «veldig nyttige» til «det står ikke noe nytt der». De av informantene som opplever rapportene som nyttige, bruker dem aktivt i oppfølgingsmøtene med leverandør, mens de som opplever dem som unyttige i større grad bruker månedsrapportene i oppfølgingsmøtene.

Informantene har ulike erfaringer med kvaliteten på evalueringsrapportene. En informant forteller at de tok en leverandør i faktafeil, mens en annen informant forteller at leverandør setter opp konkrete forbedringspunkter for partene – noe som oppleves som positivt.

Vi ser på resultatene. Halvårsrapport er veldig bra. Men i de andre rapportene er det ikke noe nytt som kommer fram når det har vært mye dialog underveis.

I vår gjennomgang av halvårsrapporter fra leverandørene, fikk vi et inntrykk av hvordan kravene til denne rapporteringen fungerer. Det er flere forhold som slår oss: For det første varierte omfanget av rapportene svært mye – fra én til over 20 sider. For det andre er strukturen svært varierende. De fleste leverandørene følger en mal der de har fått mer spesifikke spørsmål som de besvarer. Imidlertid er det noen som har en litt annen struktur enn de andre, enkelte følger en helt annen struktur enn alle andre, og det er eksempel på at leverandør rapporterer samlet på Avklaring og Oppfølging.

Når det gjelder innholdet i rapportene er det noen som i hovedsak har evaluert sin egen gjennomføring, mens andre har konsentrert seg om forholdet til NAV og/eller rammebetingelsene. Enkelte av leverandørene har skrevet mye om egen organisasjon og metoder, som ikke faller inn under de spørsmålene de er bedt om å besvare. Vår vurdering er at dersom dette er ny informasjon kan det være nyttig, men det synes ikke å være tilfelle.

Det er enkelte leverandører som har kontrakter i flere tjenesteområder og fylker som har levert én rapport som så å si er liklydende i alle tjenesteområder.

Under dialogkonferansen ble det foreslått av enkelte at NAV bør gjøre malen for evalueringsrapportene mer konkret og presisere tydeligere hva de ønsker leverandørene skal formidle i rapportene.

5.3 Resultatmålene

I kravspesifikasjonene for de to tiltakene er det formulert resultatmål, som er ett av de målene som skal rapporteres månedlig. I evalueringsrapportene blir leverandørene bedt om å kommentere resultatmålene og eventuelt beskrive videre arbeid for å opprettholde/nå målene. Noen av informantene i NAV fylkene kommenterte også resultatmålene.

Resultatmål for Avklaring

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

Mange av leverandørene omtaler og vurderer sine egne resultater i evalueringsrapportene. Et tema som går igjen hos en god del av dem er at resultatene, det vil si andelen av deltakerne som får forslag til arbeidsrettede aktiviteter, er svært avhengig av hvilke deltakere de får søkt inn. Flere påpeker at de får deltakere de ikke burde fått. Det kan være fordi de viser seg å ikke være klare for tiltaket for eksempel på grunn av pågående behandling, at de ikke møter opp, eller annet. Videre brukes tiltaket en del til avklaring mot uføretrygd, og for disse deltakerne er det ofte ikke realistisk å utforme forslag til aktiviteter for å komme i/beholde arbeid.

Omtrent halvparten av de som kommenterer resultatmålet, uttrykker at det er vanskelig å nå, og/eller at resultatene påvirkes sterkt av at de får henvist mange med svært lav arbeidsevne/som er for syke, eller med hensikt å avklare for uføretrygd.

Vi har ikke nådd resultatmålet for tiltaket. Det som trekker ned, er deltakere som har store sammensatte helse- og sosiale utfordringer, med mye usikkerhet i forhold til oppmøte, ikke møter opp etc. [...] Det teller også negativt for resultatmålene når det er mange bestillinger om å avklare arbeidsevne i forhold til uførepensjon, hvor forslag til sluttårsak er å søke uførepensjon. [...] Vi har en avtale med NAV [lokalkontor] om henvisning av [en spesiell gruppe]. Dette er personer som står langt fra arbeidslivet og hvor oppmøte ofte er den største utfordringen.

Her ønsker vi å bemerke sammenhengen med antall avklaringssaker som blir søkt inn av NAV med den hensikt å få dokumentasjon til uføresak mot prosentandelen på de som er mulig å få til en plan med forslag til å komme i arbeid. Ikke noe å gjøre med dette, da Avklaringstiltaket skal kunne benytte til formålet av NAV. Mulig måltallet bør tas opp til evaluering etter en tid?

I NAV fylkene er det enkelte informanter som mener at det ikke er hensiktsmessig å snakke om resultater i avklaringstiltaket i det hele tatt, fordi tiltaket i stor grad brukes for avklaring mot uføretrygd. Noen forteller at de på grunn av dette ikke følger opp resultatene i Avklaring. Andre mener at det burde vært bedre definert hva som skal være observert og dokumentert i tiltaket, og dermed vært lettere å følge opp resultatene.

Resultatmål for Oppfølging

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

Det er 33 av leverandører som har skrevet en vurdering av egne resultater på oppfølging og/eller vurdering av selve resultatmålet.

Noen formidler at resultatmålet er for snevert definert, og at det for eksempel burde ha inkludert utdanning og lærlingplass.

Vi er kritiske til modellen fordi den måler et snevert område når det kommer til tolkningen av hva som er et resultat. Den er i enda større grad problematisk på grunn av ofte manglende kompatibilitet mellom deltageres forutsetninger og de kravene til måloppnåelse modellen stiller. [...] Eksempler på dette er når deltagere er for syke, hvor det ikke eksisterer grunnlag for oppfølging men i realiteten foregår en avklaringsprosess. [...] Oppsummert kan man si at det i for mange tilfeller forekommer situasjoner hvor vi må skrive ut deltagere med negativt resultat uten at vi har forutsetninger eller mulighet for å påvirke utfallet.

Resultatmål som utdanning, fullført fagbrev og kommet ut i læringplass er mål/delmål i bestillingen og som vi gjerne skulle sett som valgalternativ under årsak til avslutning.

Det har vært riktigere for resultatene om deltakere som skrives ut av årsaker som f. eks. sykdom, flytting, permisjon, etc ikke teller med i resultatrapporten. Dette er årsaker tiltaket i de fleste forhold ikke kan påvirke.

I våre team regner 100% egenfinansiert utdanning som en positiv formidling, vi synes det er leit at det ikke blir gitt uttelling for dette.

En informant i NAV fylke forteller at leverandørene generelt etterlyser mulighet for rapportering og uttelling for «innsatsen» de har lagt inn i de sakene hvor tiltaket ikke har ført til arbeid.

Flere av dem formidler at få leverandører har klart å nå resultatmålene i oppfølgingstiltaket og mener det kan indikere at målene er for ambisiøse. I oppfølgingstiltaket er det også et par fylker som har begynt med kvalitetsmålinger utarbeidet av direktoratet til bruk i oppfølging av leverandørene. Direktoratet følger også opp resultatene ved hjelp av overgangsstatistikk.

6 Kvalitet i tiltakene

Formålet med Avklaring og Oppfølging er svært forskjellig, noe som innebærer at kvalitet nødvendigvis betyr forskjellige ting for de to tiltakene.

Det er vanlig å måle kvalitet i offentlige tjenester med fire typer indikatorer: strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet.⁷ I intervjuene med NAV fylkene spurte vi blant annet informantene om hva de legger i begrepet kvalitet i tiltakene. Det er stor variasjon mellom informantene i hvilke elementer de mener tilsier god kvalitet, men alle de fire typene kvalitetsindikatorer blir nevnt. Svarene omhandler særlig kompetanse (strukturkvalitet), metodikk (prosesskvalitet) og resultater (resultatkvalitet).

De som mener kvalitet handler om *kompetanse* legger vekt på leverandørens samhandlingskompetanse (både med brukere og NAV) og markedskompetanse, men også NAV-veiledernes veiledningskompetanse og at NAV-veilederne har god kjennskap til tiltakene.

Når det gjelder *metodikk*, formidler informantene at kvalitet i tiltakene betyr individuell tilrettelegging/tilpasning, oppfølging på arbeidsplassen og gode bestillinger og rapporter. En annen framhever at det handler om at leverandøren følger den metodikken som er beskrevet i løsningsbeskrivelsen.

De som mener kvalitet handler om gode *resultater* forbinder det med progresjon og utvikling for brukeren, god brukeropplevelse i tiltakene, og resultater i henhold til kravspesifikasjonene. Dette omhandler altså både om det man gjerne betegner som produktkvalitet og resultatkvalitet.

At de gjør det de har sagt at de skal gjøre. Innholdet i løsningsbeskrivelsen og hvordan det gjennomføres i det daglige arbeidet, metodikk, oppfølging på arbeidsplass, markedsarbeid. Hvordan ting gjennomføres, det er der kvaliteten ligger.

Både den måten det samhandles med bruker på, måten det samhandles med NAV-veilederen på, og måten det faktisk observeres og dokumenteres i rapport.

Først og fremst at deltakerne skal oppleve å ha gode tiltaksløp de får noe ut av, det er kvalitet. At tiltaksarrangør gjør og får til det som står i kravspesifikasjonen er kvalitet. Formidling er kvalitet. Mens på avklaring er kartleggingen og planen kvalitet.

Allerede i utformingen av konkurransen kan man legge til rette for god kvalitet, for eksempel i kravspesifikasjonen. Et av virkemidlene er å la kvalitet veie tungt i tildelingskriteriene. I dette kapitlet viser vi hvordan vektingen av pris og kvalitet i leverandørens tilbud slo ut i konkurransen. Deretter gjør vi rede for NAV-veiledernes, leverandørens og NAV fylkenes vurderinger av kvalitet og faktorer som påvirker kvaliteten i hvert av de to tiltakene.

⁷ Se for eksempel kvalitetsindikatorer i KOSTRA, ssb.no

6.1 Evaluering av tilbudene – pris og kvalitet

Som vi beskrev i oppsummeringen av fase 1 i evalueringen ble det vurdert grundig hvordan man skulle veie kvalitet og pris, og man endte med 60-40. En bekymring ved konkurranseutsetting er at priskonkurransen skal gå på bekostning av kvalitet. I litteraturen blir det derfor anbefalt å veie kvalitet høyt, men hva som er høyt for ulike typer tjenester, er et empirisk spørsmål. Dersom pris veier for lite, vil man kunne få en uforholdsmessig stor kostnadsøkning. Vi undersøkte hvordan pris og kvalitet faktisk slo ut i de aktuelle konkurransene. I hvilken grad var pris eller kvalitet utslagsgivende for hvem som vant konkurransene?

Det var NAV fylkene som vurderte de innkomne tilbudene, men det ble utarbeidet en evalueringssmal og veiledning for evalueringene. Det ble gitt poeng for pris og kvalitet, og innenfor kvalitet var det igjen satt opp fire delkriterier med tilhørende vekt. Disse var noe ulike for hvert av de to tiltakene. Kompetanse ble ikke inkludert som et tildelingskriterium, men 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 vekting 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 |
| | | Arbeidsretting i tilbudet | 10 |
| Tjenestens individuelle tilpasning | 20 | Tjenestens individuelle tilpasning og oppfølging | 20 |
| Markedsarbeid; herunder hvordan markedsarbeidet skal benyttes for å bistå den enkelte deltaker ut i ordinært arbeid | 20 | | |

Evalueringssmalen inneholdt en mer detaljert veiledning. For hvert av kvalitetskriteriene var det satt opp de ulike elementene som var beskrevet i konkurransegrunnlaget, med tilhørende hjelpespørsmål og beskrivelse av hva

som skulle til for å oppnå (høy) poengskår. Skjemaet inneholdt også en «sjekklister» for de absolutte kravene til tjenesten.

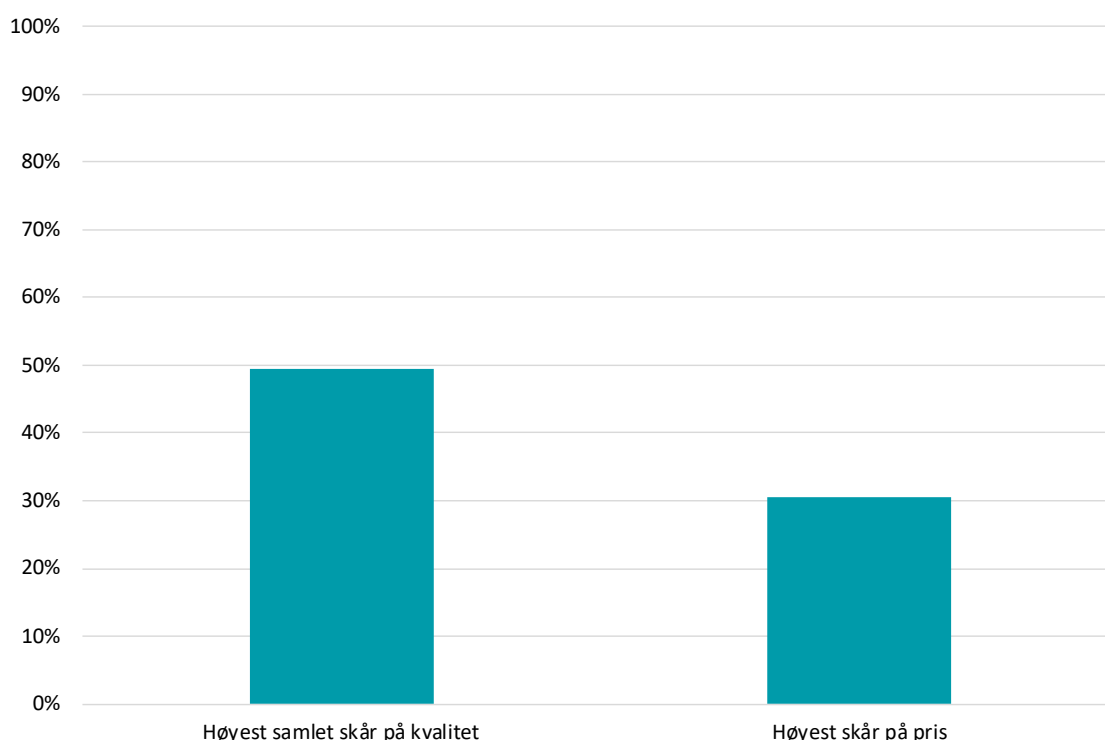
I intervjuene i fase 1 fikk vi vite at fylkene ikke alltid fulgte den detaljerte veiledningen nøyaktig, men de fleste fulgte den i store trekk og oppfattet den som nyttig.

Avklaringstiltaket

Blant de over 600 tilbudene på Avklaring hvor vi har fått informasjon om skår både på kvalitet og pris, har vi undersøkt hvordan de to kriteriene korrelerer med hverandre. En hypotese er at jo høyere kvalitet desto høyere pris. Vi finner imidlertid den omvendte sammenhengen: Det er en tendens til at tilbud som har «god» pris også har god kvalitet. Denne sammenhengen er riktignok bare signifikant på 10 prosent nivå.

I figuren nedenfor viser vi andelen av tjenesteområdene hvor *vinneren* (leverandøren med høyest totalskår) hadde høyeste skår på henholdsvis kvalitet og pris. I konkurransene om å levere avklaringstiltaket hadde 50 prosent av vinnerne høyest skår på kvalitet, og 31 prosent hadde høyest skår på pris (det vil si lavest pris), i sitt tjenesteområde. Noen av dem hadde høyest skår på begge hovedkriteriene, mens andre hadde høyest skår totalt, selv om de ikke hadde høyest på noen av de to.

Figur 6.1 Avklaringstiltaket: Andel av tjenesteområdene hvor vinneren (leverandøren med høyest total skår) hadde ...



Merknad: Antall leverandørene som er inkludert er noe færre enn vi totalt sett har fått informasjon for, i og med at det ikke var informasjon om skår på alle tilbudene

Vinnerne hadde i *gjennomsnitt* bedre skår enn gjennomsnittet i tjenesteområdet både på pris og kvalitet – 1,34 poeng høyere på kvalitet og 1,34 poeng bedre (lavere) pris. Videre hadde de vinnerne som hadde best kvalitet også i gjennomsnitt lavere pris enn gjennomsnittet (0,52 poeng), og de vinnerne som hadde lavest pris hadde også i gjennomsnitt bedre kvalitet enn gjennomsnittet (0,39 poeng).

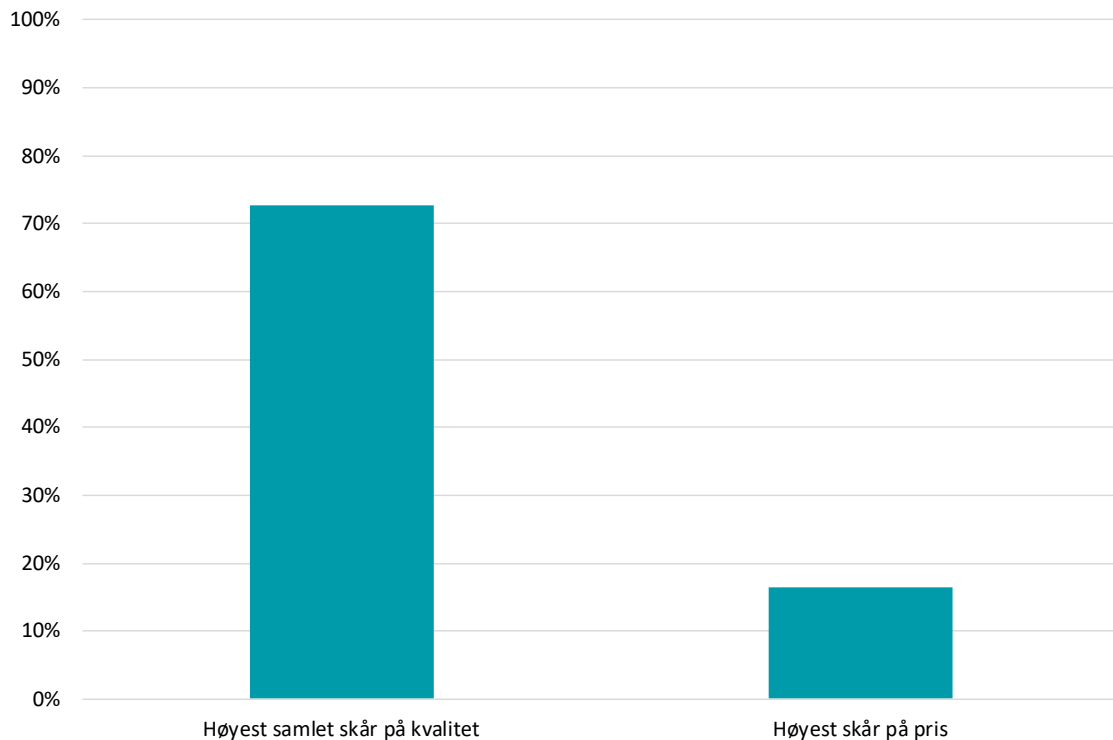
De fleste vant altså konkurransen ved at de ble vurdert å ha god kvalitet, men uten at de hadde høy pris relativt til andre.

Oppfølging

På Oppfølging hadde vi informasjon om skår både på kvalitet og pris på over 900 tilbud. På samme måte som for avklaringstiltaket, gjorde vi en korrelasjonsanalyse for å se på sammenhengen mellom pris og kvalitet i tilbudene. Vi finner også her den omvendte sammenhengen enn man ville forvente: Tilbudene med god kvalitet ble også vurdert å ha en «god» pris. Denne sammenhengen er signifikant på 1 prosent nivå.

Hvilket utslag gjorde henholdsvis pris og kvalitet på hvem som vant konkurransene om å levere oppfølgingstiltaket? I figuren nedenfor viser vi andelen av tjenesteområdene hvor vinneren (leverandøren med høyest total skår) hadde høyeste skår på hvert av de to hovedkriteriene. Vi ser at 73 prosent av dem hadde høyest samlet skår på kvalitet, mens 16 prosent hadde høyest skår på pris i sitt tjenesteområde.

Figur 6.2 Oppfølgingstiltaket: Andel av tjenesteområdene hvor vinneren (leverandøren med høyest total skår) hadde ...



Merknad: Antall leverandørene som er inkludert er noe færre enn vi totalt sett har fått informasjon for, i og med at det ikke var informasjon om skår på alle tilbudene

Vi finner videre at vinnerne i gjennomsnitt hadde 1,64 poeng høyere skår på kvalitet enn gjennomsnittet for tilbudene i tjenesteområdet. De hadde også bedre skår på pris – i gjennomsnitt 0,45 poeng. På samme måte som for avklarings-tiltaket finner vi at de vinnerne som hadde best kvalitet *også* i snitt hadde lavere pris enn gjennomsnittet i tjenesteområdet, og de vinnerne som hadde lavest pris hadde også i snitt bedre kvalitet enn gjennomsnittet.

Når det gjelder oppfølgingstiltaket, er det altså tydelig bedre kvalitet blant de som vant kontraktene enn gjennomsnittet blant leverandørene, og også lavere pris i gjennomsnitt.

6.2 Kompetanse hos leverandørene

Kompetanse var som nevnt ikke blant tildelingskriteriene i konkurransen, men det ble satt absolutte krav som måtte oppfylles før iverksetting av kontraktene. Det het at alt utførende personell skal ha 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.⁸

⁸ Det ble avveket fra kravet i enkelte spesielle tjenesteområder.

Det var satt opp kompetansekrav på spesifikke temaområder for teamet samlet, som var litt ulike for avklarings- og oppfølgingstiltaket, for eksempel arbeidsmarked, yrkes- og karriereveiledning, veiledningsmetodikk, tilrettelegging i arbeidssituasjoner, osv.

I intervjuene med informantene i NAV fylkene og NAV-veilederne stilte vi spørsmål om deres inntrykk av kompetansen hos leverandørene.

NAV fylkenes vurderinger

Informantene i NAV fylkene oppfatter kompetansen hos leverandørene som tilfredsstillende. De legger vekt på at det er en god andel med høy formell kompetanse og at kompetansen for øvrig dekker de forventede kompetanseområdene. Informantene har også inntrykk av at leverandørene har god kjennskap til lokalt arbeidsmarked og besitter mer markedskompetanse enn med tidligere.

Jeg har inntrykk av at det er mer kunnskap om SE nå enn tidligere. Og mer forståelse for SE ikke bare som populært ord men for forutsetninger for at man skal lykkes mer tro på helheten i modellen

Informantene påpeker imidlertid at det er kompetanseutfordringer på noen andre områder. Flere mener at det er mindre kompetanse på mellommenneskelige relasjoner og svake brukergrupper. Det blir også trukket frem at noen leverandører (særlig nye) mangler kompetanse når det gjelder samhandling med NAV, det «å forstå NAV».

Det er litt utfordring på mellommenneskelig relasjoner. De er faglig sterke, men det har kommet inn litt flere veiledere fra rekrutteringsbransjen som ikke nødvendigvis har evnen til å tilpasse seg de svakeste.

Andre informanter mener leverandørenes kompetanse også i stor grad handler om hvordan leverandørene ivaretar kompetanseutvikling internt. Noen oppfatter at leverandørene driver mye kompetanseutvikling.

Vi ser også at leverandør har gode interne rutiner for opplæring av sine veiledere.

En informant formidler at de har sett en heving av kompetansenivået i skjermet sektor i takt med utfordringene konkurranseutsettingen gir.

Kompetanse var også et av forholdene som ble diskutert på dialogkonferansen under forhold som leverandørene kan forbedre for å utvikle kvaliteten. Bedre samhandlingskompetanse var et av punktene som ble trukket frem. Andre trakk frem opplæring og internkontrollsystemer som viktig for å sikre at metodikken i løsningsbeskrivelsen og kravspesifikasjonen var godt kjent i organisasjonen og ble brukt av veilederne i tiltaket.

NAV-veilederes vurderinger

NAV-veilederne formidler at de ikke har så mye kjennskap til leverandørenes organisering og kompetanse. Noen oppfatter at det blir lagt (for) stor vekt på

markedskompetanse, mens andre mener det er de samme menneskene som jobbet i de tidligere skjærmede tiltakene og at det derfor er «gamle ideer i sirkulasjon». Enkelte mener også at noen veiledere i tiltak mangler regelverk-kompetanse og kompetanse om samhandling med NAV.

NAV-veilederne mener personlig egnethet, relevant erfaring, veilederkompetanse og inkluderingskompetanse er viktig kompetanse som har stor betydning for kvaliteten. Noen mener også at en viss kjennskap til ulike helseutfordringer som brukerne har er nødvendig.

Også blant enkelte veiledere er det inntrykk av at noen leverandører legger stor vekt på kompetanseutvikling, men noen steder er det høy turnover hos leverandør, slik at det er en utfordring å opprettholde kompetansenivået.

6.3 Kvalitet i Avklaring

Hvordan vurderer NAV-veilederne og leverandørene kvalitet i avklaringstiltaket?

Kvaliteten kan vurderes opp mot kravspesifikasjonen for tiltaket. Avklaring skal bidra til individuell systematisk kartlegging og vurdering av deltakers arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet.

I kravspesifikasjonen heter det at tiltaket skal gis som et heltidstilbud med 30 timer pr uke, men omfanget skal være individuelt tilpasset for den enkelte bruker. Om det faglige innholdet heter det at tiltaket skal inneholde en vurdering av deltakers muligheter og bistandsbehov for å beholde eller skaffe arbeid. Deltakeren skal få en forståelse av hva som fremmer egne muligheter for å beholde eller skaffe arbeid. Det skal blant annet tilbys 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. Leverandør skal foreta en helhetlig kartlegging av deltakers nåsituasjon knyttet til deltakers evne til å utføre arbeidsoppgaver samt andre forhold som har betydning for arbeidsdeltakelse.

Når tiltaket avsluttes skal leverandøren gi en skriftlig rapport som skal inneholde en oversikt over gjennomførte aktiviteter, arbeidsmåter, målsetninger og oppnådde resultater. Det skal gis vurderinger knyttet til målet om å skaffe eller beholde hensiktsmessig arbeid og eventuelt anbefalinger om hva som skal til for å øke arbeidsdeltakelsen eller beholde arbeid.

NAV-veilederes vurderinger

I gruppeintervjuene var det delte meninger blant NAV-veilederne om kvaliteten er endret med det nye avklaringstiltaket. Det gjelder både mellom kontorene, men også mellom veiledere på samme kontor. Meningene varierer fra de som er direkte misfornøyde, via de som ikke har noen mening, til de svært fornøyde. I mange tilfeller handler veiledernes oppfatning av kvaliteten om den enkelte leverandør, og ikke nødvendigvis kvaliteten i tiltaket som sådan. En del mener

også at kvaliteten ikke er sammenlignbar med tidligere, fordi de selv bruker tiltaket annerledes enn før (mer/mindre mot uføretrygd).

Jeg opplever det som mer profesjonelt. I og med at de bruker en ekstern arbeidsplass.

De får ikke gjort noe på fire uker. De jobber med de som står lengst unna arbeid. De har utfordringer på tillitsetablering, oppmøte, osv. Selv om forlengelse er mulig så er tanken at de skal klare det på fire uker.

Veilederne har også delte meninger om kvaliteten på sluttrapportene. Noen mener rapportene er mangelfulle med hensyn til informasjon om hva som er gjort og aktivitetsplan, mens andre er veldig fornøyde.

Rapporten sier mer [enn før] om veien videre. Vi får gode anbefalinger om tilretteleggingsbehov, og eventuelt neste tiltak.

Det står ikke noe nyttig i rapportene. Får ikke vite hva som har skjedd, får ikke plan om hva som skal skje. Mye standardtekst.

Vi ba NAV-veilederne om å utdype hva de mente om spesifikke sider ved kvaliteten i avklaringstiltaket. Det var få som formidlet at de hadde detaljert kunnskap. De fleste er usikre på hvor godt leverandørene driver individuell tilpasning, men ett sted opplever de at det fungerer bra. Noen mener imidlertid at de «tyngste» gruppene ikke passer inn i det nye avklaringstiltaket. Noen informanter oppfatter at det drives for lite motivasjonsarbeid i tiltakene, spesielt for brukere med manglende oppmøtekompetanse.

Enkelte informanter mener det er en utfordring at veiledere i tiltak er «altfor lydhøre» for brukers ønsker og drømmer. Det er spesielt problematisk når veiledere i tiltak fraviker fra bestillingen/intensjonen med tiltaket. Et eksempel på dette er at leverandøren anbefaler utdanning når det er bedt om en avklaring mot arbeid.

I kravspesifikasjonen er det lagt vekt på at utprøving skal skje i ordinært arbeidsliv. De fleste NAV-veiledere mener det blir brukt et bredere spekter av utprøvingsarenaer i avklaringstiltaket enn tidligere. Flere oppfatter likevel at det mangler et lavterskeltilbud for de tyngste brukerne, eller utprøvingsarenaer for avklaring mot uføretrygd. Den siste tilbakemeldingen gjelder ofte de kommersielle leverandørene som ikke har noen interne arenaer. Flere mener det er en fordel at de fleste utprøvingsarenaer er i ordinære virksomheter, mens andre mener at enkelte næringer utnytter ordningen gjennom at de tar inn mange i praksisplasser, men tilbyr veldig små stillinger.

De bruker ordinært arbeidsliv til avklaring. Jeg tror det gjør noe med motivasjonen til bruker.

Brukerne virker mer orientert etter en sånn prosess. (...) Flere som står igjen med avklart arbeidsevne etter tiltaket.

Noen informanter mener at leverandørene er flinkest til å levere tilfredsstillende når de har avklaring for brukere som allerede *har* et arbeidsforhold, men påpeker

at tiltaket er lite hensiktsmessig dersom formålet med tiltaket er reorientering mot et annet yrke.

Leverandørenes erfaringer med utprøving i ordinært arbeidsliv

I evalueringsrapportene skulle leverandørene beskrive sine erfaringer med utprøving i ordinært arbeidsliv. I 44 av rapportene er det gjort en vurdering av dette (for noens del «samarbeid med arbeidsliv/næringsliv»). De fleste av dem gir en positiv overordnet vurdering av erfaringene – omtrent halvparten uttrykker at dette fungerer bra, uten å problematisere nevneverdig.

Vi har i stor grad opprettet nye relasjoner i ordinært arbeidsliv basert på deltakerens ønsker, interesser og helseutfordringer. Dette i større grad enn vi antok på forhånd uten at vi har tall på dette. Det har vært givende å se nye arbeidsgivere bli engasjert [...]

Vår erfaring er at å bruke ordinære arbeidsplasser i Avklaring er en viktig forutsetning for å kunne utarbeide realistiske planer og vurderinger av arbeidsevne.

Slik leverandørene beskriver det, prøves deltakere med et arbeidsforhold stort sett ut i det aktuelle arbeidsforholdet. Når det gjelder de som ikke har et arbeidsforhold, er det seks av leverandørene som uttrykker at det kan være, eller ofte er, vanskelig å få til utprøving/skaffe utprøvingsarenaer, noen steder på grunn av et vanskelig arbeidsmarked. Andre peker på at fire uker ofte er for kort tid til å få det til. Det kan være behov for mer enn fire uker av flere grunner, men én grunn er at det er vanskelig å finne en utprøvingsarena: Det går noe tid innledningsvis til kartlegging, deretter skal man finne en egnet arbeidsplass. Når man er kommet så langt kan være to uker igjen til utprøving. Det pekes på at de fleste arbeidsgivere ikke vil ta imot noen på utprøving for så kort tid. Tiltaket kan forlenges, og det blir ofte gjort, med det synes som om leverandørene likevel oppfatter fire uker som en streng norm.

Det er flere som påpeker at selve utprøvingstiden blir for kort til å kunne gjøre noen god avklaring. En formidler at den korte tiden kan innebære at de må benytte en lite ideell arbeidsplass:

Siden avklaringsløpet er av kort varighet, er det ikke alltid gjennomførbart å finne arbeidsutprøving med best mulig jobbmatch, og dette kan gjøre noe med resultatene. Svaret kan være at deltaker muligens vil kunne fungere bedre i et arbeid de er mer motivert for og som de ønsker, enn et arbeid som er satt i stand med bakgrunn i utprøving av arbeidsevne.

Videre er det flere leverandører som peker på at det er en utfordring å få til utprøving i ordinært arbeidsliv for noen grupper deltakere, og enkelte mener at det ikke alltid er medisinsk forsvarlig.

Utfordringene i noen tilfeller er der det ikke foreligger tilstrekkelig oppmøtekompetanse, eller er så komplekse helseutfordringer at det er lite hensiktsmessig og ødeleggende å bruke eksterne arbeidsgivere.

En del av deltakerne som søkes inn trenger så mye tilrettelegging og redusert arbeidstid at de vanskelig lar seg inkludere i ordinært arbeidsliv.

For deltakere som har store helsemessige utfordringer som fordrer mye tilrettelegging, deltakere med rusproblematikk, deltakere som inntar sterke medikamenter på kvelds- og nattetid (og som derfor har utfordringer med å starte tidlig på jobb) og for fremmedspråklige, har vi erfart at det kan det være vanskelig å fremskaffe arbeidsutprøving i det ordinære arbeidslivet. [...] Vi har derfor brukt våre interne arenaer mht arbeidsutprøving for ovennevnte deltakere.

Som det framgår av det siste sitatet, er det noen som formidler at de av og til bruker intern utprøving. Enkelte påpeker at avklaringen noen ganger skjer uten noen form for utprøving.

Ofte ser vi at utplassering eksternt har liten hensikt for deltakere som sliter med store helseutfordringer og som av den grunn trenger tett oppfølging. Da velger vi å bruke interne arena. I saker der deltaker ikke har arbeidsevne som er forenlig med ordinært lønnet arbeid har vi erfart at vi får mer presise beskrivelser og vurdering av funksjon når deltaker avklares med arbeidspraksis i interne arbeidsarenaer.

Det er viktig også å presisere at det ikke i alle saker er aktuelt å etablere arbeidspraksis verken internt eller eksternt. [...] I enkelte saker opplever vi at kartleggingen blir grundig og god ved at deltakerne kun deltar i tilbud i regi av tiltaket.

Leverandørene om viktige faktorer for å lykkes med utprøving i ordinært arbeidsliv

I sin beskrivelse av erfaringene med utprøving i ordinært arbeidsliv, er det mange leverandører som beskriver hva de mener skal til for å få til dette på en god måte. Flere påpeker at det har stor betydning at de legger vekt på å drive et aktivt markedsarbeid, at de har bygget seg opp et godt nettverk av arbeidsgivere, og/eller at de stort sett møter positiv respons fra arbeidsgivere.

For deltakere uten arbeidsforhold er det noen som formidler at de legger stor vekt på god jobbmatch, og at dette er viktig for avklaringen.

Konsulent vil alltid forsøke å finne utprøving med best mulig i jobbmatch. Vi ser at det gir gode avklaringer og gode svar der deltaker prøves ut hos ordinær arbeidsgiver.

Under forslag til endringer eller forbedringer er det en god del av leverandørene som beskriver eget pågående og/eller planlagt kvalitetsarbeid. Det kan handle om kompetanseutviklingstiltak, organisatoriske virkemidler, nye rutiner eller systemer, arbeidsverktøy e.l. Noen beskriver hvilke temaer/elementer de særlig vil jobbe med framover, og da er stikkord som går igjen god jobbmatch og (fortsett) aktivt markedsarbeid. Enkelte er opptatt av å utvikle metodikk, ved i større grad å skille mellom arbeidsformer for deltakere som har og de som ikke

har et arbeidsforhold. Noen framhever at mer (konkrete) tilbakemeldinger fra NAV på den jobben de gjør er viktig for kvalitetsutvikling.

Brukertilfredshet

I kravspesifikasjonen for avklaring heter det at brukerperspektivet skal ligge til grunn i møtet med deltaker, og at det skal etableres rutiner for å sikre systematiske tilbakemeldinger fra brukere som kan bidra til å utvikle innholdet i tjenesten.

Noen av leverandørene gjennomfører brukerundersøkelser og refererer til disse i halvårsrapportene, andre formidler positive tilbakemeldinger fra brukerne. Vi vurderer at de tallene de presenterer i rapportene er til liten nytte dersom man ikke kan sammenlikne dem med noe eller se på utviklingen over tid. Eksempel:

Andel som oppgir at de er fornøyd med [leverandørens] tilbud: 97%. Gjennomsnittlig score (skala fra 1 til 6 hvor 6 er best): 4,7.

Til spørsmålet «Er du samlet sett fornøyd med [leverandøren]?» er svarene som følger: Ja 88,37 %, Nei 11,63 %

Enkelte leverandører formidler svarfordelingen på mer spesifikke spørsmål, for eksempel om hvordan deltakerne vurderer resultatet av tiltaket, relevansen av veiledningen, tilretteleggingen av lokalene, tilrettelegging av timeplanen, de ulike gruppeaktivitetene, og liknende.

Det er ikke mulig for oss å trekke noen konklusjoner om brukertilfredshet ut fra de resultatene som blir gjengitt i rapportene. Mye som formidles er på et generelt nivå, det er brukt ulike og dels lite hensiktsmessige spørsmålsformuleringer, og vi har ingen tidsserie som kunne gjøre det mulig å sammenlikne med tidligere. Det samme gjelder for oppfølgingstiltaket.

De som har brukerundersøkelser formidler stor sett at spesifikke tilbakemeldinger benyttes av dem internt for å utvikle tjenestene. Dette er et positivt element for å bidra til brukermedvirkning i tiltakene.

6.4 Kvalitet i Oppfølging

Beskrivelsen av innholdet i oppfølgingstiltaket i kravspesifikasjonen er relativt omfattende og detaljert. Det heter at Oppfølging omfatter bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde ordinært lønnet arbeid. Tiltaket skal tilby:

- 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

For deltakere *med* et arbeidsforhold skal oppfølgingen foregå i tilknytning til dette arbeidsforholdet. Oppfølging på arbeidsplassen kan være råd og veiledning til både arbeidstaker og arbeidsgiver, samt bistand til tilrettelegging av arbeidet og arbeidssituasjonen. Som hovedregel skal deltakere med arbeidsgiver være i arbeid eller relevant utprøving hos arbeidsgiver så snart som mulig og senest innen de første 6 ukene av tiltaket.

For deltakere *uten* et arbeidsforhold, eller som har behov for nytt arbeid, skal deltakelse i oppfølgingstiltaket bidra til at deltakere ser egne muligheter på arbeidsmarkedet. Det heter at deltaker og arbeidsgiver skal være sikret nødvendig og tilstrekkelig oppfølging både i jobbsøkingfasen og etter ansettelse i ordinært arbeid når dette er hensiktsmessig. Som hovedregel skal deltaker være i jobb eller relevant arbeidspraksis hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv så snart som mulig og senest innen de første 10 ukene av tiltaket.

Jobben/arbeidspraksisen skal matche den enkelte deltakers forutsetninger (interesser og ferdigheter). Deltaker skal være aktiv i sin egen prosess og medvirke i å identifisere egne ferdigheter og jobbønsker for å finne en passende jobb.

Vi gjør her rede for NAV-veiledernes og leverandørenes vurderinger av kvaliteten i Oppfølging.

NAV-veiledernes vurderinger

Hovedinntrykket til NAV-veilederne er at oppfølgingstiltaket har god kvalitet. Flere oppfatter at tiltaket er «proffere» og mer arbeidsrettet enn tidligere, men flere understreker at kvaliteten er personavhengig, altså at det er avhengig av den enkelte veileder hos leverandøren. Enkelte steder formidler veilederne at de hadde høye forventninger til Oppfølging som de mener ikke er blitt innfridd.

Også for oppfølgingstiltaket er det flere som oppfatter at tiltaket ikke passer de svakeste gruppene. Eksempler på slike grupper er personer med større helserelaterte utfordringer (ofte psykiatri), minoritetsspråklige med svake norskkunnskaper og ungdom uten avsluttet videregående skole og/eller med helseutfordringer. Informantene mener imidlertid at noen leverandører etterhvert har blitt flinkere til å gi et godt tilbud også til de svakere deltakerne.

Når det gjelder individuell tilpasning formidler veilederne at de har lite inntrykk av hvordan dette fungerer, men de som uttaler seg mener at det ikke er så bra. Veiledere har også lite inntrykk av omfanget av oppfølgingen, men de få som uttaler seg mener det er blitt færre oppfølgingstimer i måneden sammenlignet

med tidligere. Noen få har inntrykk av at «bruker må gjøre en del selv». Et par steder mente veilederne at tiltaket minnet litt om jobbklubb med mye fokus på CV-skriving ol.

Vi spurte også veilederne om å vurdere leverandørenes evne til å bruke et bredt spekter av arbeidsplasser og evne til å utplassere brukere i relevante jobber. Det er varierende inntrykk blant NAV-veiledere om dette. Noen mener det har blitt bedre, mens andre mener leverandørene har lovet mer enn de kan innfri. Ett sted formidler NAV-veilederne at de opplever at leverandøren i altfor stor grad forsøker å matche brukere mot utlyste stillinger og jobber lite kreativt med jobbutvikling. På noen av kontorene etterlyser også NAV-veilederne større geografisk spredning på arbeidsplassene, og mener leverandørene burde undersøke jobbmuligheter utenfor kommunens grenser.

Mange NAV-veiledere vurderer krav om oppfølging i ordinært arbeidsliv som positivt, men oppfatter at noen leverandører kan være tilbakeholdne med å sende en «usikker» bruker til en arbeidsgiver i frykt for å skade relasjonen til arbeidsgiveren. Mange formidler også at det er stor konkurranse om de samme bedriftene.

Veilederne har ulikt inntrykk av resultatene i tiltaket, noen er veldig fornøyde, mens andre er misfornøyde. Dette varierer både mellom og innenfor det enkelte NAV-kontoret.

Leverandørenes erfaringer med etablering av arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv

Som nevnt heter det i kravspesifikasjonen at deltakere med arbeidsgiver som hovedregel skal være i arbeid eller relevant utprøving senest innen de første 6 ukene av tiltaket, og de uten arbeidsgiver skal være i jobb eller relevant arbeidspraksis hos arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv senest innen de første 10 ukene av tiltaket.

I evalueringsrapportene blir leverandørene bedt om å beskrive sine erfaringer med å etablere arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv. Erfaringene omtales eksplisitt i 38 av de 48 rapportene, og indirekte i flere. Det er 28 av dem som gir en overordnet positiv vurdering av erfaringene, mens ti hverken gir noen positiv eller negativ vurdering.

Blant spesifikke positive erfaringer er det mange (17 i alt) som understreker at de møter velvillige/positive arbeidsgivere.

Arbeidsgivere tar meg og deltaker godt imot da jeg er oppriktig interessert i selve bedriften noe som resulterer i at de uoppfordret forteller om drift, sine behov og samt vise hva de står for og hvilke verdier de har og syn på sine ansatte. Har også fått tilbakemeldinger fra flere bedrifter at det er første gang noen kommer på besøk og er oppriktig interessert i hva de driver med.

Vi erfarer at arbeidsgivere er positive til å rekruttere fra våre deltakere dersom vi opptrer profesjonelt i rekrutteringsrollen. Dette gjelder fra første behovskartlegging hos arbeidsgiver, kompetansekartlegging med deltaker

og selve formidlings-prosessen med intervju/intervjustøtte, oppstart, opplæring og videre oppfølging.

Selv om mange altså oppfatter at det fungerer bra å få etablert arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv, er det en del som også peker på forhold som vanskeliggjør dette. Noen få framhever at det er et vanskeligere arbeidsmarkedet enn tidligere, og enkelte påpeker at det er mye kortvarige ansettelse, vikariater og små stillingsprosenter.

Vi opplever en endring i markedet. [...] Færre stillinger i markedet og høyere krav til de stillingene som er tilgjengelig. [...] Det er færre deltakere som får ordinære stillinger og det blir flere kortere vikariat. Deltakere som tidligere fikk enkelt jobb hos bemannings-byråer står i dag uten arbeid. I tillegg er krav til erfaring, fagkompetanse høyere [...].

Det er også flere som peker på bransjer hvor en del arbeidsgivere utnytter bruk av praksisplasser/gratis arbeidskraft.

Vi opplever at noen bransjer utnytter gratis arbeidskraft gjennom praksisavtaler. Vi vil spesifikt nevne, service-, hotell- og renholdsbransjen i den forbindelse.

Erfaring viser at offentlige virksomheter oftere er mer ukritisk til å ønske å utnytte praktikanter som gratis arbeidskraft – uten å tilby videre ansettelse. Vi ser derfor at det er viktig at veilederne klargjør mål og hensikt med tiltaket for arbeidsgiverne. Hvis målet er å skape mulighet for senere ansettelse, må dette komme klart til uttrykk. Deretter bør vi evaluere hvordan bedriften stiller seg – før vi går inn på en evt. praksisavtale.

Flere peker på som en utfordring at det blant brukere som har et arbeidsforhold, ikke sjelden viser seg at arbeidsforholdet ikke er reelt. Det betyr at det ikke er aktuelt med tilbakeføring til nåværende arbeid.

Når det gjelder deltakere med arbeidsforhold ser vi at en del av deltakerne som blir innsøkt med arbeidsforhold likevel ikke har et arbeidsforhold hvor det er grunnlag for progresjon.

Mer generelt blir det i mange av evalueringsrapportene vist til NAVs innsøk og bestillinger som viktige for deres erfaringer med å etablere et arbeidsforhold i ordinært arbeidsliv. Det gjelder for eksempel utfordringen ved at NAV søker inn deltagere i tiltaket hvor bestillingen er å gjøre avklaringer.

En god del av leverandører peker på ulike grupper deltakere hvor det er vanskelig å få etablert et arbeidsforhold. Vi kommer nærmere inn på det nedenfor.

Erfaring med oppfølging etter ansettelse

I kravspesifikasjonen heter det altså at deltaker og arbeidsgiver skal være sikret nødvendig og tilstrekkelig oppfølging også etter ansettelse i ordinært arbeid når dette er hensiktsmessig. I evalueringsrapportene blir leverandørene bedt om å vurdere sine erfaringer med oppfølging etter ansettelse. 35 av rapportene behandler dette temaet eksplisitt. Det er et flertall av dem som uttrykker positive

erfaringer, og flere understreker at arbeidsgiverne er positive til oppfølgingen. En del formidler også at oppfølging etter ansettelse er viktig.

Mange påpeker at det er store variasjoner i deltakernes behov og ønsker når det gjelder oppfølging på arbeidsplassen, mens andre formidler at deltakerne stort sett har behov for tett oppfølging. Det er ganske store variasjoner i hvordan leverandørene omtaler og vurderer dette elementet i tiltaket. Det er dessuten noe uklart om alle omtaler oppfølging etter ansettelse, eller om noen i hovedsak tenker seg at oppfølgingen skjer i en fase med arbeidstrening.

En av leverandørene beskriver aktivitetene i denne fasen ganske utfyllende:

Oppfølging av deltagere etter ansettelse innebærer involvering fra oss på flere områder, for eksempel:

- *Observasjon av deltaker i arbeidssituasjonen*
- *Kartlegge konkrete utfordringer ved deltagers forutsetninger*
- *Avdekke egenskaper ved arbeidsoppgavene som kan skape problemer eller gevinst*
- *Gi riktige tilbakemeldinger til både deltager og arbeidsgiver*
- *Gjennomføre trekant- og en-til-en-samtaler med arbeidsgiver og deltager*
- *Bistå deltager med opplæring og trening der det er aktuelt med tanke på å gi god og riktig tilbakemelding.*

Enkelte arbeidsgivere men også deltagere ønsker liten eller ingen involvering fra oss etter et visst punkt. Da er det ikke mye vi kan gjøre med det, og vi går i dialog med Nav-veileder hvorvidt tiltaket bør avsluttes.

Også enkelte andre formidler at både deltakere og arbeidsgivere har behov for/nytte av oppfølgingen, mens noen mener det stort sett er deltakerne som ønsker oppfølging:

Arbeidsgivere gir tilbakemelding på at de opplever vår oppfølging på arbeidsplassen som støttende for arbeidsgiver og direkte utviklende for den enkelte deltaker. Vi opplever at deltakere i tiltaket har stort behov for tett oppfølging også etter ansettelse. Spesielt med tanke på opprettholdelse av motivasjon og bevisstgjøring av arbeidsgivers forventninger.

[Oppfølging etter ansettelse] har vært aktuelt i noen tilfeller. Vi har opplevd dialogen med deltaker i denne fasen som god, i noen situasjoner har dette kun vært en støtte i veldig kort tid, mens i andre tilfeller har det vært avgjørende for å stå i jobb og har da ofte vært i perioder på to til tre måneder. Vår erfaring er at det er oppfølgingen av deltaker som er det viktigste og mest ønskelig fra alle parter i denne fasen. Det har kun vært få arbeidsgivere som har ønsket dialog etter ansettelse.

Noen skriver at det er lite vanlig med oppfølging etter ansettelse, og en leverandør formidler at det hender at arbeidsgiver ikke kjenner til at arbeidstakeren er i et tiltak:

Her er det to scenarier avhengig av om arbeidsgiver er kjent med deltakeres samarbeid med tiltaksleverandør eller ikke. [...]

Leverandørene om utfordrende grupper

I Oppfølgingstiltaket er det mange av leverandørene som er opptatt av resultatmålene. På den positive siden framhever de samarbeidet med arbeidsgiverne og eget kvalitetsarbeid som viktig for å oppnå gode resultater. På den negative siden er det en god del av dem som framhever ulike grupper hvor de møter utfordringer – enten i å få til et arbeidsforhold i det hele tatt, og/eller å oppnå resultatmålene. 15 av leverandørene påpeker at sammensetningen av deltakergruppa innebærer at det er vanskelig for dem å nå måltallet og/eller at det påvirker tallet. Flere omtaler spesielt utfordrende grupper når det gjelder å få innpass på en arbeidsplass.

Stikkord for hvilke grupper som framheves er brukere med «vesentlige psykiske eller fysiske begrensninger», svært lav restarbeidsevne, personer med lavt utdanningsnivå, eldre arbeidssøkere, brukere som er lite mobile. Det er noen som mener at deltakere som tidligere var i Arbeid med bistand er for «tunge» for Oppfølging.

For deltakere med nedsatt arbeidsevne og begrensninger knyttet til mobilitetsevne har vi visse utfordringer med å finne aktuelle arbeidsgivere.

Tross mange positive virkemidler ser vi naturlig nok større utfordringer knyttet til det å finne arbeid til deltakere med vesentlige fysiske eller psykiske begrensninger.

[...] deltakere uten utdanning stiller langt bak i køen og er vanskeligere å formidle enn tidligere. Noen bedrifter vegrer seg, og vurderer å trekke tilbud når det blir klart at det ikke foreligger utdanning utover grunnskolenivå. Vi jobber kontinuerlig med å trygge bedriftene og bidra til at de ser hva de faktisk har behov for [...]

Interne forhold hos leverandørene

Blant de leverandørene som omtaler egne resultater i evalueringsrapportene er det en god del som formidler at deres interne organisering/kompetanse er viktig for å oppnå gode resultater (og utgjør samtidig potensielle forbedringsområder).

Aller mest vanlig er det å framheve betydningen av at de selv driver et godt og aktivt markedsarbeid og strategisk bruk av praksisplasser. Også bruk av virkemidler fra NAV framheves som viktig i denne forbindelse, for eksempel mentor, tilretteleggings- og oppfølgingsavtale og/eller lønnstilskudd. Strategisk bruk av praksisplasser (arbeidstrening) innebærer at man forsikrer seg om at det er en mulighet for ansettelse, og ikke bruker praksisplasser der dét ikke er aktuelt.

På samme måte som for avklaringstiltaket, er det en del av leverandørene som beskriver internt kvalitetsarbeid og pågående/planlagte tiltak i evalueringsrapportene. Noen beskriver dette svært omfattende, her er et par mer avgrensede eksempler:

For vår del vil vi prioritere følgende områder for forbedring: Større intensitet ved oppstart. Mulighet for mer tidsbruk i oppstartsfasen. Litt lengre møter og/eller hyppige møter den første perioden. Alt for å raskere komme i gang med å kontakte arbeidsgiver.

Vi ser fortsatt resultatmålet som utfordrende, men mener at vi skal være i stand til å møte det nå som vi har kommet skikkelig i gang med bla markedsarbeidet og klart å opparbeide nødvendige kontakter i det lokale næringslivet.

6.5 NAV-veiledernes forslag til forbedringer

NAV-veiledernes formidlet en rekke forslag til forbedringer i tiltakene. Forslagene dreier seg om utformingen av konkurransen, tiltak til spesifikke målgrupper, og kompetanse hos veiledere hos leverandøren. Når det gjelder konkurransen mener noen veiledere at NAV-kontorene burde gis større mulighet til medvirkning i anskaffelsesprosessen. Andre mener kontraktstiden burde vært lenger fordi «det tar tid å bli gode». Et annet forslag som blir fremmet er dialogkonkurranse.

Flere veiledere mener det bør etableres et lavterskeltilbud for de «tyngste» brukerne, mens andre mener det bør utlyses flere tiltak for spesifikke målgrupper (flyktninger, minoritetsspråklige og ungdom) som ikke klarer å nyttiggjøre seg av dagens tiltak. Det er ingen begrensninger i forskriften når det gjelder mulighetene for å anskaffe slike tiltak, og som nevnt finnes det noen steder tiltak for spesifikke målgrupper, men det er altså veiledernes oppfatning at de i sitt område mangler et tilbud til enkelte grupper.

Når det gjelder kompetanse hos veiledere i tiltak foreslår noen veiledere strengere krav til kompetanse i kravspesifikasjonen. Det etterspørres blant annet mer sosialfaglig kompetanse og veiledningskompetanse. I tillegg ønsker også noen veiledere strengere krav til omfang av (tettere) oppfølging i oppfølgings-tiltaket.

Et par veiledere hadde også konkrete forslag til forbedringer av individrapportene. De ønsker «jobblogg» i individrapportene, det vil si en oversikt over hvilke jobber brukerne har søkt.

6.6 Fylkenes samlede vurdering av kvalitet

Vi spurte informantene i NAV fylkene om det har vært endringer i kvaliteten i de to tiltakene fra tidligere. Hovedinntrykket blant informantene i NAV fylkene er at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten i tiltakene. Flere påpeker at tiltakene har blitt mer arbeidsrettet og skjerpet med de nye kravspesifikasjonene. Likevel er en gjennomgående tilbakemelding at kvaliteten på tilbudet til de brukerne som har svakest forutsetninger eller lavest arbeidsevne er blitt dårligere enn det var før reformen.

Videre spurte vi informantene om å vurdere ulike sider ved kvaliteten i tiltakene. Svarene er oppsummert tematisk nedenfor.

Bredere spekter av arbeidsplasser?

De fleste informantene mener at det nå blir brukt et bredere spekter av arbeidsplasser enn før, det gjelder særlig på avklaringstiltaket. Informantene har inntrykk av at leverandørene jobber kontinuerlig med å utvide spekteret. De som mener spekteret av arbeidsplasser har blitt dårligere, gir ikke noe ytterligere begrunnelse for det.

Utprøving i ordinært arbeidsliv

De fleste informanter i NAV fylkene oppfatter at det er lite utfordringer med å få til utprøving i ordinært arbeidsliv i avklaringstiltaket. De utfordringene som finnes går ut på at det ofte er vanskelig å få til noe betydningsfullt innen rammen på fire uker. Noen påpeker at det blir en viss slitasje på arbeidsgivere, og at det ofte er konkurranse mellom NAV og leverandører om de samme arbeidsplassene. En annen utfordring som blir trukket frem er at leverandørene bruker få arbeidsplasser, og dermed ikke et bredt nok spekter slik intensjonen er.

Omfang av oppfølging i tiltaket

Det er få av informantene som har noe inntrykk av endringer i omfanget av oppfølgingen i tiltakene. De som uttrykker noe oppfatter at det har vært en positiv utvikling. De formidler blant annet at omfanget av oppfølgingen er økende og at antall deltakere per veileder har avtatt. Enkelte mener det er blitt tettere oppfølging og mer individuell tilpasning i oppfølgingstiltaket. En informant forteller at fylket oppfordrer leverandørene i oppfølgingstiltaket til å bruke flere oppfølgingstimer enn det angitte gjennomsnittet (10 timer). En annen informant formidler at NAV-veiledere i noen tilfeller ber om mer (enn 10 timer) oppfølging i bestillingen, men at det er vanskelig for leverandør å imøtekomme det fordi «overskridende» timer må godkjennes av fylket først.

Ivaretagelse av spennet i målgruppen

Det er få informanter som svarte utfyllende på spørsmålet om leverandørene klarer å ivareta spennet i målgruppen. Blant de som uttrykker noe mener de fleste at leverandørene klarer å ivareta spennet i deltakergruppene, men som nevnt er det også en del som mener at det er noen mangler når det gjelder kompetanse på de svakeste gruppene på oppfølgingstiltaket.

Oppstartsproblemer

Hovedinntrykket blant informantene er at mange (nye) leverandører hadde oppstartsproblemer. Dette dreide seg blant annet om forsinkelser i overgangen fra de gamle tiltakene til de nye, fordi de nye leverandørene brukte lang tid på rekruttering og opplæring av de ansatte. En annen utfordring i startfasen var manglende innsøking fra NAV-kontorene, det tok lang tid før NAV-veilederne tok i bruk tiltakene. Videre har NAV fylkene jobbet med å bedre kvaliteten på NAV-kontorenes bestillinger, og det har vært dialog med leverandørene for å få en felles forståelse av målgruppene.

6.7 Resultater

Hva kan vi si om resultat kvalitet? For oppfølgingstiltaket lar resultatene seg måle ved overgang til arbeid. Å gjennomføre en effektevaluering med kontroll for andre forhold som påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid, har ikke vært en del av vårt oppdrag.

NAV har utarbeidet statistikk for oppfølgingstiltaket som viser overgang til arbeid⁹ tre måneder etter avsluttet tiltaksdeltakelse (gjengitt i brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 6. februar 2018). De sammenlikner situasjonen for personer som avsluttet tiltaket i 2014 med de som avsluttet i 2017 (til og med 2. kvartal).

De finner at resultatene er vesentlig forbedret i perioden: For gruppen «arbeidssøkere inkludert sykepengemottakere» var det en økning fra 47-48 prosent overgang til arbeid i 2014 til 59 prosent i første halvår 2017. For gruppa med «nedsatt arbeidsevne» var det en økning fra 28-29 prosent overgang til arbeid i første halvår 2014, til 40 prosent i første kvartal 2017 og 44 prosent i andre kvartal.

⁹ Definert som fullt ordinært arbeid eller ordinært arbeid i kombinasjon med ytelse fra NAV, hentet fra anmeldingen.

7 Drøfting og konklusjoner

Reformen hvor to avklarings- og to oppfølgingstiltak ble stått sammen og anskaffet ved anbudskonkurranse, hadde i hovedsak tre formål:

- Forenkling
- Økt leverandørmangfold
- Økt kvalitet i tiltakstilbudet

I denne delen av evalueringen skulle vi vurdere hvorvidt iverksettingen av reformen har bidratt til disse målene. I tillegg til måloppnåelse, har vi undersøkt hvilke konsekvenser reformen eventuelt har fått når det gjelder fløteskumming/parkering, kostnader, og eventuelle andre utfordringer.

7.1 Forenkling?

De to tidligere avklaringstiltakene og de to oppfølgingstiltakene hadde ganske likt innhold, men ulikt regelverk når det gjelder anskaffelses- og finansieringsform og hvilke brukere som kunne delta. Sammenslåingen av de fire tiltakene til to, med felles forskrift og regelverk, innebærer i seg selv en forenkling. Hvert av de to tiltakene omfatter nå det som tidligere var behandlet som ulike målgrupper: sykmeldte, ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Det ble lagt til rette for forenkling ved å benytte felles kravspesifikasjoner, og ved at tiltakene ble utlyst felles for den brede målgruppa. I fase 1 av evalueringen fant vi at disse forholdene bidro til en forenkling for NAV fylkene i selve anskaffelsene, og det ble forventet at reformen også skulle innebære en forenkling når det gjelder fylkenes oppfølging av leverandørene videre, for NAV-veilederne, brukerne og leverandørene.

Etter at de nye tiltakene har vært i drift en stund, opplever et flertall av NAV fylkene at reformen innebærer en forenkling i oppfølging av leverandørene/kontraktene. Årsakene er både at de har fått færre leverandører å følge opp og at det har blitt en tydeligere og felles kravspesifikasjon og konkrete løsnings-spesifikasjoner. Noen mener at det ikke har blitt noen forenkling, fordi de nå følger opp hver leverandør tettere enn før.

For NAV-veilederne kan reformen innebære en forenkling fordi de lettere får oversikt over tiltaksporteføljen, og fordi de kan søke inn brukere til ett og samme tiltak uavhengig av vedtak om innsatsbehov eller ytelse. I gruppeintervjuene var det delte meninger om betydningen av disse faktorene. Enkelte oppfattet situasjonen som mer komplisert enn tidligere, fordi de hadde hatt en praksis med å søke inn brukere til en leverandør som tilbød «hele løpet», snarere enn til det spesifikke tiltaket. Noen oppfattet også at det hadde blitt vanskeligere å forlenge tiltakene enn tidligere.

NAV-veilederne hadde ingen sterke meninger om reformen har medført forenkling for brukerne, og i praksis synes heller ikke forenklingsaspektet å være av stor betydning for leverandørene.

Vår vurdering er at reformen innebærer en forenkling for NAV fylkene og NAV-veilederne. I den grad NAV-veilederne oppfatter det annerledes, er det på bakgrunn av at de tidligere hadde en praksis som ikke var på linje med retningslinjene for bruk av tiltakene.

Forenklingen har i hovedsak kommet som et resultat av sammenslåingen av de tidligere fire tiltakene til to. Konkurransetsettingen bidro også til en tydeligere kravspesifikasjon, noe som gir en forenkling for NAV fylkene, men dette kunne man også ha gjennomført uten å anskaffe tiltakene ved anbudskonkurranse.

For brukerne er forenklingen i seg selv av mindre betydning, med det kan ha betydning for kvaliteten i oppfølgingen at ytelse/innsatsbehov ikke lenger styrer hvilket tiltak de kan delta i.

7.2 Mangfold?

Målene med reformen er omtalt i ulike politikkdokumenter forut for reformen. Det framgår av høringsnotatet og Prop. 39 L (2014-2015) at det er et selvstendig mål å ha *flere* leverandører i markedet, og å ha *ulike typer* leverandører representert. Det ble understreket at et viktig mål var å slippe til flere tilbydere i konkurransen om å levere de aktuelle tjenestene, altså leverandører som tidligere var utestengt fra å levere to av tiltakene. Dette kunne være både kommersielle og frivillige/ideelle aktører.

I fase 1 av evalueringen slo vi fast at målet om mangfold i leverandørmarkedet veide tungt når NAV utformet anskaffelsen. Det ble tatt i bruk flere virkemidler for å øke sannsynligheten for å få mange leverandører, både i konkurransene og i det endelige resultatet, og for å ikke diskriminere noen typer leverandører. Målet om leverandørmangfold måtte imidlertid også veies opp mot andre hensyn, og anskaffelsesregelverket satte noen begrensninger. Det var for eksempel ikke mulig å begrense antall kontrakter som en og samme leverandør kunne vinne.

Eksempler på virkemidler som ble brukt for å oppnå mangfold var at NAV sørget for en lav terskel for å levere tilbud ved å benytte en anskaffelsesprosedyre uten prekvalifisering, og det ble ikke satt strengere kvalifikasjonskrav enn nødvendig. Leverandørene trengte ikke å ha et spesifikt kvalitetssikringssystem, erfaring med tilsvarende tjenester, ansatt personale eller leiekontrakt for lokaler på tilbudstidspunktet. Slike krav ville ha utelukket nykommere. Disse valgene senket terskelen for å delta i konkurransen, men måtte veies opp mot hensynet til kvalitet.

Ett av de viktigste virkemidlene for å bidra til leverandørmangfold var inndelingen i tjenesteområder – det vil si størrelsen på kontraktene og antall kontrakter. Det ble valgt relativt mange, noe som økte sannsynligheten for at mange leverandører ville få kontrakt. På den annen side kunne for små tjenesteområder ha gjort dem lite attraktive og derfor begrenset konkurransen. I tillegg garanterer ikke mange tjenesteområder at man får flere leverandører, i og med at én og samme leverandør kunne vinne mange kontrakter. Noen steder ble det brukt parallelle rammeavtaler, noe som gir lavere terskel for mindre leverandører til å

delta i konkurransen, og høyere sannsynlighet for å få flere leverandører. Heller ikke denne kontraktsformen garanterer imidlertid mindre og flere leverandører.

Hensynet til hvordan markedet ville utvikle seg på sikt var også et moment. Selv om det var relativt mange tjenesteområder, var det likevel færre og større kontrakter enn tidligere, blant annet av hensyn til muligheten for 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. Hensyn til målet om kvalitet og transaksjonskostnader tilsier også at kontraktene ikke bør være for små.

I det følgende gjør vi rede for resultatene av anskaffelsene når det gjelder leverandørmangfold.

Mangfold i konkurransene

Vi har fått tilgang til informasjon om konkurransene i de fleste tjenesteområdene – til sammen 644 tilbud som ble gitt på Avklaring og 1 050 på Oppfølging. Det var altså et stort antall leverandører som deltok, og data fra fylkenes evaluering av tilbudene viser at det var stor konkurranse om å levere de nye tiltakene de fleste steder. Det var i gjennomsnitt 7 tilbud per konkurranse om avklaringstiltaket og i underkant av 10 tilbud på oppfølgingstiltaket. Noen store kommersielle aktører leverte tilbud i store deler av landet, det gjaldt særlig for oppfølgingstiltaket, slik at antall virksomheter som leverte tilbud er en del lavere.

Det var mange nye leverandører som deltok i konkurransen, og omtrent halvparten av tilbudene kom fra kommersielle virksomheter. Denne andelen var noe større for Oppfølging enn for Avklaring. Det var svært lite innslag av nye frivillige/ideelle organisasjoner. Vi har definert nye frivillige organisasjoner på linje med målsettingen om økt mangfold: Organisasjoner som ikke tar ut overskudd og som ikke tidligere var forhåndsgodkjente for å levere tiltak til NAV.

I ettertid er det inngått 29 kontrakter om å levere tiltak for spesifikke målgrupper. Vi har ikke oversikt over deltakelse i konkurransene om disse kontraktene, kun resultatet (se nedenfor).

Mangfold i inngåtte kontrakter

NAV kunne som nevnt benytte en rekke virkemidler som økte sannsynligheten for mangfold i konkurransene, men de kunne ikke styre utfallet. Blant representantene for NAV fylkene var det en viss frustrasjon over hvordan anskaffelsesregelverket begrenset mulighetene til å opprettholde et mangfold i markedet. I teorien kunne man endt opp med at én leverandør vant alle kontraktene.

I dag fastslår de fleste av våre informanter i NAV fylkene at de ikke har oppnådd mangfold, de fleste mener at det er tvert om. Det er en del fylker hvor det er blitt én eller få leverandører som har vunnet alle kontraktene. Noen leverandører har vunnet kontrakter i flere fylker.

På landsbasis er det blitt færre leverandører enn tidligere på begge tiltakene. Det ble inngått 105 kontrakter om avklaringstiltaket, med til sammen 39 ulike hovedleverandører. En god del av dem har underleverandører – i alt var 25 underleverandører involvert. På oppfølgingstiltaket var det 115 kontrakter, og 36 ulike hovedleverandører med 17 underleverandører fikk kontrakt.

Når det gjelder typer leverandører som har fått kontrakter, fant vi at sannsynligheten for å vinne en konkurranse var høyere blant de skjermede enn blant de kommersielle aktørene for avklaringstiltaket, men lik for oppfølgingsstiltaket. Totalt sett er det dermed en viss overvekt av skjermede virksomheter som har kontrakt på Avklaring, mens det er omvendt på Oppfølging. Det var ingen nye frivillige organisasjoner som fikk kontrakt.

På landsbasis har altså mangfoldet av leverandører økt i den forstand at det er blitt en ganske jevn fordeling mellom skjermede og private/kommersielle aktører som har fått kontrakt, men det gjelder ofte ikke innenfor det enkelte fylket.

Noen av våre informanter i NAV fylkene mener at leverandørmangfold også kan bety at leverandørene tilbyr ulike typer spisskompetanse, og/eller tilbud rettet mot ulike målgrupper. Når det gjelder spisskompetanse på ulike målgrupper, er ikke dette et relevant mål for hoveddelen av anskaffelsen, siden det ble utlyst konkurranse om å tilby tiltaket til *alle* med behov for henholdsvis Avklaring eller Oppfølging i de aktuelle områdene. I ettertid er det imidlertid også anskaffet tiltak for særskilte grupper, som for personer med psykiske lidelser, døve og hørselshemmede, blinde og svaksynte, m.fl. Av 29 slike kontrakter er ingen inngått med en ny frivillig organisasjon. Det er riktignok flere som kan regnes som frivillige/ideelle, men disse hadde tidligere dispensasjon fra forskriftens krav, og leverte tiltak på linje med de skjermede virksomhetene.

Framtidens leverandørmarked

Det het i direktoratets overordnede strategi for anskaffelsene at NAV må ha en langsiktig strategi for hvordan man kan opprettholde et størst mulig mangfold av aktuelle tilbydere i årene framover. Det er et åpent spørsmål hva som skjer med markedet i løpet av de fire årene de nåværende kontraktene løper.

Man ønsket flere typer leverandører inn, men det var samtidig en bekymring for framtiden til de skjermede virksomhetene som mistet kontrakter. I fase 1 av evalueringen intervjuet vi noen av dem om hva de oppfattet som konsekvensene. Selv om de tilbyr flere typer tiltak, var de bekymret for å miste kompetanse. Flere av dem så likevel for seg at de ville delta ved neste korsvei.

Etter at tiltakene har vært i drift en stund, er det kommet til nye momenter som flere av de leverandørene som har kontrakt opplever som en utfordring for driften. Dette er forhold som har betydning for muligheten for å drive lønnsomt, og dermed forbli i markedet på sikt.

Blant annet opplever enkelte leverandører med små kontrakter betydelige svingninger i etterspørselen, og noen formidler at dette medfører problemer med å opprettholde bemanningen. I tillegg har det vært en reduksjon i NAVs kjøp av oppfølgingstiltak noen steder fordi NAV-kontorene har begynt å drive oppfølging

i egen regi. Dette slår inn for fullt i 2018. Ifølge flere leverandører opplever de dette som en vanskelig situasjon, med redusert lønnsomhet.

På grunn av endringene i anskaffelsesregelverket vil NAV ha større muligheter til å stimulere markedet ved neste utlysning. Det er foreløpig ikke klart hvilke valg som vil bli gjort.

Oppsummering/konklusjoner

Det var mange potensielle leverandører som deltok i konkurransene om å levere de nye tiltakene. I den forstand kan vi si at det var et leverandørmangfold i konkurransen. Det deltok en rekke private/kommersielle aktører som før ikke kunne levere tiltakene, men svært få nye ideelle/frivillige. Årsakene til det siste er trolig at deres formål, metoder og målgrupper ikke passer inn i leveransen av de klart spesifiserte tjeneste til NAV.

Når det gjelder resultatet av konkurransene vil vi konkludere med at det ikke er oppnådd økt mangfold i betydningen antall leverandører, hverken nasjonalt eller på fylkesnivå, snarere tvert om. Det er blitt mangfold ved at mange nye kommersielle aktører er kommet inn og tatt en betydelig del av markedet, men ingen nye frivillige er kommet inn. Heller ikke i tiltakene for spesifikke målgrupper er noen ideelle organisasjoner kommet inn som ikke leverte liknende tiltak til NAV før reformen.

Årsaken til at antall leverandører er lavere enn tidligere er dels ønsket om å ikke ha for små kontrakter, blant annet av hensyn til kvalitet, og dels at anskaffelsesregelverket på det tidspunktet begrenset NAVs muligheter sterkt når det gjelder å sørge for flere leverandører. Årsaken til at få eller ingen nye frivillige/ideelle organisasjoner er kommet inn på markedet, er trolig at tjenestene ikke passer inn i deres formål/målgrupper.¹⁰

7.3 Kvalitet?

I fase 1 av evalueringen fant vi at også målet om kvalitet ble ansett som svært viktig i NAVs utforming av anskaffelsene, og det var mange elementer som ble vurdert og valgt med det formål å sikre god kvalitet i tiltakene. Noen av dem var følgende.

Inndelingen i tjenesteområder ble som nevnt vurdert nøye med hensyn til å gi mangfold, men det ble likevel valgt tjenesteområder av en viss størrelse for å gi mulighet for å bygge opp kompetansemiljøer. Det ble stilt relativt høye krav til kompetanse hos utførende personell. I tildelingskriteriene ble kvalitet vektet høyere enn pris. I kravspesifikasjonene var beskrivelsen av innholdet i tjenesten tydelig, det ble satt resultatmål for å gi et fokus på målet med tiltakene, og rapporteringskravene er omfattende. Kontraktene har lenger varighet enn det som ofte er brukt, noe som gir leverandørene et insentiv til å investere i kvalitet og kompetanse. Det ble imidlertid ikke valgt betalingsmodeller som i seg selv gir

¹⁰ Det kan også være at krav til kompetanse eller ulike formelle krav til å delta i konkurransen har utelukket noen.

insentiver til måloppnåelse, og det er ikke spesifisert noen klare sanksjoner knyttet til dårlig måloppnåelse utenom mer drastiske virkemidler som tvangsmulkt og oppsigelse av kontraktene. I delrapport 1 pekte vi på det siste som en potensiell utfordring.

I det følgende gjør vi rede for hvilke konsekvenser vi så langt kan se når det gjelder kvalitet i tiltakene.

Vurderinger i konkurransene

For å sørge for god kvalitet i tjenestene er det viktig å vekte kvalitet høyt i vurderingen av tilbudene. Hva som er «passe» høyt, er imidlertid et empirisk spørsmål, og en bekymring ved konkurranseutsetting er at priskonkurransen skal gå på bekostning av kvalitet, ved at leverandører kan dumpe prisen og dermed vinne kontrakt med dårlig kvalitet. Vi har sett på hvordan pris og kvalitet slo ut i konkurransene.

For begge tiltakene fant vi at et flertall av de leverandørene som vant kontrakter ble vurdert å ha best kvalitet. Dette var mest uttalt for oppfølgingstiltaket, hvor over 70 prosent av «vinnerne» hadde best samlet skår for kvalitet innenfor sitt tjenesteområde. Det var dessuten en positiv korrelasjon mellom pris og kvalitet i konkurransene, på den måten at høy kvalitet også økte sannsynligheten for (relativt) lav pris.

På bakgrunn av disse resultatene kan det synes som det ble valgt en hensiktsmessig vektning av pris og kvalitet.

I litteraturen blir det videre påpekt at det ofte er vanskelig å spesifisere fullstendige kvalitetsnormer for offentlige tjenester til individer (brukere), og dette problemet fremmes ofte som et hovedargument mot å konkurransesette offentlige individrettede velferdstjenester. Ut fra selve vurderingene i konkurransene, synes det som at NAV har klart å rangere tilbudene etter kvalitet, slik at vurderingen av kvalitet fikk reell betydning. Et annet spørsmål er levert kvalitet, noe vi kommer tilbake til.

NAVs oppfølging av leverandørene

NAV kan selv påvirke kvaliteten i tiltakene. Det gjelder både ved fylkenes oppfølging av leverandørene og ved NAV-veiledernes bestillinger.

Siden betalingen for tiltakene ikke er avhengig av resultatene, er «overvåkning» av kvaliteten sentralt. Vi anser at rapporteringskravene på resultater ser ut til å fungere tilfredsstillende, selv om det er et spørsmål om hvor godt det lar seg gjøre å måle resultater på avklaringstiltaket. Når det gjelder oppfølgingstiltaket, er resultatmålene i liten grad nådd, men det synes likevel som om målet virker disiplinerende.

De fleste steder følger NAVs fylkeskontorer opp leverandørene tett. Det skjer ved å gå gjennom rapportene og ha hyppig dialog, og noen har begynt med systematiske kvalitetsmålinger. I dialogen tar de opp resultater, kvalitet i gjennomføringen, vurdering av målgruppene, kompetanse og oppdragsforståelse. Fylkene selv opplever stort sett oppfølgingen som konstruktiv. En del

av leverandørene etterlyser at de også får tilbakemeldinger om kvaliteten fra NAV-kontorene eller den enkelte veileder.

I tillegg til rapportering om den enkelte bruker og aggregerte resultater, skal leverandørene levere en evalueringsrapport hvert halvår. På grunnlag av en gjennomgang av et stort antall evalueringsrapporter, er vår vurdering at disse er av varierende nytte, noe som bekreftes av informantene i NAV fylkene. Årsaken er at både omfang, form, struktur og temaer som blir behandlet i rapportene er svært ulike. Det kan være hensiktsmessig at leverandørene får rapportere forhold som opptar dem, men vi mener at NAV fylkene burde stille større krav for å få en mer enhetlig rapportering, og sørge for at alle gir tilstrekkelig konkret, relevant og nyttig informasjon. Det kunne også være hensiktsmessig å kreve et standardisert opplegg for brukerundersøkelser.

Som nevnt er det i utgangspunktet få sanksjonsmuligheter i kontraktene som NAV kan benytte dersom det blir levert dårlig kvalitet. Kontraktene må eventuelt sies opp. På forhånd var det flere som stilte spørsmålstegn ved om dette var et realistisk alternativ, men vi har nå sett at det har blitt tatt i bruk. Kontrakter er sagt opp og noen fylker har latt være å utløse opsjon på det fjerde året.

NAV-veiledernes bestillinger

Når NAV-veileder søker inn en deltaker til et av tiltakene skal det skrives en bestilling. Denne skal gi leverandøren relevant informasjon om deltakeren og hva som tidligere er gjort, samt hva som anses som målet med tiltaket. På denne måten får leverandøren et grunnlag for å starte arbeidet. Under dialogkonferansen ble det understreket at dialog mellom NAV-kontor og leverandør i de ulike fasene i tiltaksgjennomføringen har stor betydning for kvaliteten, og at det særlig er viktig å sikre en felles forståelse av bestillingen før iverksettelse.

Vi har ingen primærdata for å vurdere bestillingene. Både i gruppeintervjuene med NAV-veilederne og i leverandørens evalueringsrapporter, får vi imidlertid et inntrykk av at kvaliteten er varierende. I gruppeintervjuene kom det fram at veilederne har ulik oppfatning av hva tiltakene består av og hvilket formål de skal brukes til. Det framkom store variasjoner, også innad i det enkelte kontor, når det gjelder hvor spesifikke bestillinger veilederne skriver og hvor viktig de mener bestillingen er. Ved noen NAV-kontorer er det innført en kvalitetssikring av bestillingene.

En god del av leverandørene påpeker mangler eller problemer knyttet til NAV-veiledernes bestillinger, men flere formidler at de har sett en positiv utvikling. Flere av NAV fylkene har jobbet med å forbedre kvaliteten på bestillingene, og det ser ut til å ha skjedd en forbedring over tid, noe leverandørene også gir uttrykk for.

Et annet forhold som mange leverandører er opptatt av, er at de får informasjon om deltakerne underveis. Dette ser ut til å være et forbedringsområde. Tilgjengeligheten til NAV-veilederne er en side ved dialogen som kan skape utfordringer i tiltaksgjennomføringen. Mange av leverandørene foreslår enkle

virkemidler som kan bedre deres mulighet til å få kontakt ved kritiske punkter i tiltaksgjennomføringen. Generelt kan mye tyde på at leverandørene ønsker mer dialog med NAV-veilederne enn det NAV-veilederne ønsker.

Vurdering av kvalitet i tiltaksgjennomføringen

Hvilket inntrykk har NAV fylkene og NAV-veilederne av kvaliteten i tiltakene? Begge gruppene har i hovedsak en positiv vurdering av kompetansen hos leverandørene. Særlig er det en del av de vi intervjuet som mener at markedskompetansen er godt ivaretatt, og til dels bedre enn før. En tilbakemelding som går igjen er imidlertid at kompetansen på svake brukergrupper, eller sosialfaglig kompetanse, er dårligere enn tidligere. Flere NAV-veiledere formidler at de opplever at veiledere i tiltak ofte er overrasket over hvor store utfordringer brukerne har. Det er også noen som ser at enkelte av de nye leverandørene har svak «NAV-kompetanse» – det vil si forståelse for NAVs rammebetingelser og virkemidler.

Flere av informantene har inntrykk av at det drives en del kompetanseutvikling hos leverandørene, og dette reflekteres også i evalueringsrapportene fra leverandørene.

Når det gjelder kvaliteten i tiltaksgjennomføringen er det en ganske vanlig tilbakemelding at begge tiltakene er mer arbeidsrettede enn før, at det benyttes et bredere spekter av arbeidsplasser, men også at det har blitt et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger. De fleste informantene i NAV fylkene formidler at det har skjedd en «skjerping» og at kvaliteten er blitt bedre, men at man ikke har nådd opp til de høye ambisjonene.

I gruppeintervjuene med NAV-veilederne får vi inntrykk av at det er store variasjoner i kvaliteten på tiltakene, men mange av dem har ingen klar formening om dette.

I avklaringstiltaket skal utprøving fortrinnsvis skje på ordinære arbeidsplasser. NAV-veilederne opplever at det skjer i større grad enn før, og en del mener at det benyttes et bredere spekter av utprøvsarenaer, noe som er positivt. Men det er flere som gir uttrykk for at de savner større muligheter til utprøving i skjermede omgivelser internt hos tiltaksarrangør. De mener at det er brukere de ikke kan søke inn til det nye avklaringstiltaket, siden de har for lav arbeidsevne til å ha utprøving i det ordinære arbeidsmarkedet. Leverandørene på sin side har en overveiende positiv vurdering av å drive utprøving eksternt, men en del av dem mener at fire uker ofte er for kort tid til å få til dette, og/eller få til en god avklaring.

Når det gjelder oppfølgingstiltaket er hovedinntrykket fra intervjuene med NAV-veiledere at tiltaket har god kvalitet, flere gir uttrykk for at det drives mer profesjonelt og mer arbeidsrettet enn tidligere. Noen er likevel kritiske til «sin» leverandør, eller de er usikre på hvor godt tiltaket blir tilpasset individuelt, og flere påpeker at kvaliteten er helt avhengig av den enkelte veileder hos leverandøren.

Ut fra evalueringsrapportene fra leverandørene leser vi store variasjoner i forståelse av hva tiltakene skal være og hvor offensive leverandøren er når det gjelder ulike typer utfordringer. I oppfølgingstiltaket kan det synes som at et

mindretall av dem driver jobbutvikling, og en del av dem er lite opptatt av oppfølging av deltaker/arbeidsgiver etter ansettelse. Vi ser dessuten store variasjoner i hvordan leverandørene ser på mulighetene for å drive god avklaring/oppfølging for de brukergruppene som har størst utfordringer/lavest arbeidsevne. Selv om informasjonen vår kan tyde på at det er svak kvalitet noen steder, er det samtidig noen av leverandørene som er svært offensive og opptatt av eget kvalitetsarbeid.

Brukerperspektiv

I kravspesifikasjonene for begge tiltakene ble det understreket at tiltaket skal ha et brukerperspektiv. Det heter for eksempel at brukeren skal bli møtt med respekt for egne premisser og løsninger, tiltaket skal være tilpasset den enkeltes behov (skreddersøm) og deltaker skal få påvirke egen utvikling og plan.

I Stortingets anmodningsvedtak i statsbudsjettet for 2018 står følgende: «Stortinget ber regjeringen så snart som mulig komme tilbake til Stortinget med resultatet av evalueringen av konkurranseutsettingen av arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor med tanke på brukermedvirkning [...].»¹¹

Det har ikke inngått i oppdraget vårt å vurdere brukermedvirkning spesifikt, og vi har ikke innhentet informasjon fra brukerne selv. Årsaken er at deltakerne i de nye tiltakene vanskelig kan vurdere endringer fra de gamle tiltakene, og det finnes ingen standardiserte brukerundersøkelser for de gamle tiltakene som vi kunne benyttet videre.

Brukermedvirkning er likevel en sentral side ved kvaliteten i tiltakene. Vi stilte derfor informantene flere spørsmål som kan belyse temaet, men det var få eller ingen som hadde en mening om kvaliteten var endret på dette området. Vi har informasjon om flere faktorer som påvirker brukermedvirkningen, men har altså ikke undersøkt temaet spesifikt.

Som nevnt mener de fleste informantene at leverandørene bruker et bredere spekter av arbeidsplasser enn tidligere, både i Avklaring og Oppfølging, og vi ser at markedsarbeidet står sentralt hos mange leverandører. Dette er forhold som er egnet til å gi arbeid eller utprøvingsarenaer som er bedre tilpasset brukernes forutsetninger og interesser. På den annen side er det som nevnt en tilbakemelding at en del av leverandørene har dårligere sosialfaglig kompetanse og/eller kompetanse om de svakere fungerende brukergruppene enn før. Noen deltakere har med andre ord behov for bistand som de ikke lenger får (i tiltaket).

Reisevei for brukerne var et hensyn som ble vektlagt i valget av leveringssteder i konkurransene. Vi har imidlertid ingen tilbakemeldinger om hvordan dette fungerer sammenliknet med tidligere.

Mange av leverandørene gjennomfører brukerundersøkelse og rapporterer enkelte resultater fra disse i sine evalueringsrapporter. Tallene gir imidlertid lite informasjon, fordi de ikke er standardiserte og fordi det ikke finnes noe

¹¹ Prop. 1 S (2017-2018), Innst. 15 S (2017-2018), vedtak 317

sammenlikningsgrunnlag. Flere rapporterer at de bruker resultatene i sitt interne arbeid med å utvikle tjenestene, noe som bidrar positivt.

Resultater

Det endelige målet på kvalitet i tiltakene er effekten: I hvilken grad oppnås målene for deltakerne, sammenliknet med den situasjonen som var før reformen? For oppfølgingstiltaket er målet å få og beholde arbeid, for avklaringstiltaket er målet at brukeren skal få avklart arbeidsevnen, mulighetene og behovene, og dermed at flere kan komme i arbeid på sikt.

Å undersøke effekten av tiltakene ville kreve en effektevaluering, som ikke var en del av oppdraget vårt. Når det gjelder resultater, tyder statistikk fra NAV på at måloppnåelse i oppfølgingstiltaket er bedre enn tidligere. De har sammenliknet overgang til arbeid tre måneder etter tiltaksslutt for deltakere som avsluttet de tilsvarende tiltakene i 2014 og 2017. De finner at resultatene er vesentlig forbedret i perioden, med en økning i overgangen til arbeid i alle arbeids-søkergrupper.

Leverandørenes resultater avhenger selvsagt av utfordringer hos brukerne som NAV søker inn til tiltaket, og på avklaringstiltaket avhenger resultatene av selve bestillingen. NAV bruker Avklaring en del i forbindelse med søknader om uføretrygd, hvor utfallet i mange tilfeller ikke vil være forslag til arbeidsrettet aktivitet.

Oppsummering/konklusjoner

Vi vil konkludere med at begge tiltakene har bedre kvalitet enn tidligere når det gjelder arbeidsretting, med en bedre utnyttelse av mulighetene i arbeidsmarkedet. Statistikken kan dessuten tyde på at resultatene for oppfølgingstiltaket er bedre enn tidligere. Dette kan riktignok ha å gjøre med at sammensetningen av brukergruppene er endret, med det er så langt lite som tyder på at det er tilfelle (se kapittel 1.4). Vår konklusjon er at konkurranseutsettingen har gitt bedre kvalitet for mange i målgruppa, men det er ikke mulig å avgjøre hvorvidt årsaken er at selve konkurransen har gitt en «skjerping», eller at kravspesifikasjonen er tydelig og understreker betydningen av arbeidsretting. Trolig er det en kombinasjon.

På den negative siden er det en ganske unison tilbakemelding, og vårt inntrykk fra leverandørenes evalueringsrapporter, at det er et dårligere tilbud til de svakeste gruppene. Årsakene er dels at de kan ha behov for mer skjermede omgivelser, dels at de kan ha behov for bistand på flere områder, noe de nye tiltakene ikke gir rom for. I tillegg er den sosialfaglige kompetansen ifølge en del av informantene dårligere enn før, selv om mange mener de ser en positiv utvikling her. Hvordan man vurderer kvaliteten er dermed avhengig av hvilke brukere man mener at tiltaket skal passe for.

Det er altså enkelte forhold som trekker i positiv retning og enkelte som trekker i negativ. I sum er tilbudene trolig bedre enn før når det gjelder arbeidsretting. Det er imidlertid svært store variasjoner mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder.

7.4 Andre konsekvenser

Fløteskumming og parkering

Såkalt fløteskumming og parkering er to typer utfordringer ved anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. «Fløteskumming» innebærer at leverandører velger deltakere hvor det ser ut til å være lettest å oppnå resultater. «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.

Det er NAV som beslutter hvem som skal delta i avklarings- og oppfølgings-tiltakene, noe som reduserer risikoen for fløteskumming. En leverandør kan likevel gå i dialog om deltakelse, noe som anses som nødvendig av hensyn til forutsigbarhet for leverandørene.

I evalueringsrapportene til leverandørene er det mange som påpeker at de til en viss grad får henvist brukere som har så svake forutsetninger at arbeidet vanskeligjøres, og overgang til arbeid og/eller utprøving i ordinært arbeidsliv ikke er mulig. Når det gjelder avklaringstiltaket, påpeker en del leverandører at tiltaket brukes mye til avklaring mot uføretrygd, noe som påvirker resultatene deres. NAV-veilederne er ikke samstemte når det gjelder om dette skjer mer eller mindre enn tidligere. En annen problemstilling som flere av leverandørene peker på, er utfordringer knyttet til deltakere med manglende oppmøtekompetanse, eller som er så syke at det ikke er mulig med utprøving i ordinært arbeidsliv – eventuelt ikke utprøving i det hele tatt. Informasjonen fra leverandørene tyder ikke på fløteskumming, da deres framstilling er at de får henvist brukere med store utfordringer, og i liten grad kan påvirke rekrutteringen til tiltakene.

En del NAV-veiledere gir på sin side uttrykk for at de nå mangler et avklaringstiltak for de svakeste brukergruppene. Noen av dem forteller at de ikke henviser de svakeste til Avklaring fordi det ikke er hensiktsmessig med utprøving i ordinært arbeidsliv. Vi tolker informasjonen dithen at i den grad det skjer en siling, hvor de svakeste ikke blir søkt inn til Avklaring, skjer dette fra NAV-veiledernes side.

Vi har heller ikke funnet indikasjoner på at leverandører driver fløteskumming i oppfølgingstiltaket. Hverken informantene fra NAV fylkene eller NAV-veilederne gir uttrykk for at leverandører ikke vil ta imot deltakere de søker inn. NAV-veilederne mener at det i hovedsak er den samme gruppen som vurderes som aktuell som i de tidligere oppfølgingstiltakene.

Det likevel tegn til at det skjer en klarere «siling» enn tidligere fra NAV-veiledernes side. Flere gir uttrykk for meninger om at deltakerne på tiltaket må være «formidlingsklare», ha «minst 50 prosent arbeidsevne», eller liknende. Noen begrunner dette med at det nye oppfølgingstiltaket, som en følge av at det er mer arbeidsrettet enn før, ikke passer for de brukerne som har behov for mer skjermede omgivelser, slik de fikk i Arbeid med bistand.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at sammensetningen av deltakergruppene ikke har endret seg i vesentlig grad, hverken på Avklaring eller

Oppfølging. De har undersøkt sammensetningen når det gjelder andelen av deltakerne som er under 30 år, andelen som er født utenfor Norge, andelen med psykiske lidelser, varighet i Arena samt andelen med nedsatt arbeidsevne. Direktoratet konkluderer med at det er *enkelte* tegn til at målgruppene er blitt marginalt lettere når en ser på enkelte kjennetegn.

Et forhold som kan ha betydning for sammensetningen av deltakergruppa, er at antall brukere som får tilbud om tiltakene har økt en god del, og det gjelder særlig på oppfølgingstiltaket. Det er nærliggende å anta at den sterke økningen har påvirket sammensetningen. Dette har i så fall skjedd langs andre kjennetegn enn de som er undersøkt i statistikken. Det kan være at de variablene som er undersøkt ikke godt nok fanger opp det NAV-veilederne oppfatter som «tyngre»/«svakere» og «lettere» grupper, men vi har ikke noe grunnlag for å trekke den konklusjonen.

Vi konkluderer med at fløteskumming fra leverandørenes side trolig ikke er noe problem i Oppfølging. Betalingsmodellen gir heller ikke insentiver til det. Det er en mulig siling fra NAV-veilederens side, men det er svært usikkert.

Når det gjelder «parkering», er det ikke noe som skulle tilsi at det skjer. Avklaringstiltaket er såpass kortvarig at det er lite sannsynlig, mens på oppfølgingstiltaket vil ikke leverandøren få betalt uten at deltakeren faktisk får oppfølging.

Pris og transaksjonskostnader

Som nevnt over, har de fleste leverandørene vunnet kontrakter fordi tilbudet deres hadde god kvalitet. De hadde likevel ikke spesielt høy pris i gjennomsnitt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har samlet informasjon fra fylkene om pris på de nye tiltakene. De finner at begge tiltakene er billigere og har lavere pris per bruker sammenliknet med de gamle tiltakene. Oppfølging er blitt noe billigere, og Avklaring har blitt vesentlig billigere.

Administrasjon knyttet til kjøp av tjenesten kan potensielt innebære høye kostnader. Valget av betalingsmodell betyr at det er nødvendig med tett oppfølging av leverandørene for å sikre kvalitet. Spørsmålet er om dette innebærer høyere kostnader enn for de tidligere tiltakene.

Informantene i NAV fylkene oppfatter inndelingen av tjenesteområdene som hensiktsmessig når det gjelder administrasjon. Videre har de fleste fått færre leverandører å følge opp enn tidligere. På den annen side følger de opp hver leverandør tettere enn tidligere. De fleste mener at tidsbruken stort sett er uendret, men noen mener at den har økt.

Vår konklusjon er at konkurranseutsettingen ikke har ført til økte kostnader.

Utfordringer for leverandørene og NAV

Tilfeldige svingninger i innsøking til tiltakene og mer varig reduksjon i etterspørselen noen steder utgjør utfordringer for leverandørene. NAV garanterer ikke i kontraktene hvilket volum de kommer til å kjøpe. Det ble gjort et nøye anslag

på forventet volum i forbindelse med anskaffelsene, men forutsetningene er endret en del steder.

Det gjelder særlig at NAV i økende grad driver oppfølgingstiltak i egenregi («Utvidet oppfølging i NAV»), og derfor etterspør færre plasser, især fra 2018. I konkurransene ga leverandørene et tilbud ut fra et forventet volum, hvor investerings-/oppstartkostnader ble inkludert i prisen, og fordelt over kontraktsperioden. Med et lavere volum enn forventet vil driften nødvendigvis bli mindre lønnsom. Vi ser at slike forhold kan utgjøre et problem i framtidige anskaffelser, hvor det kan oppfattes som mindre attraktivt å delta i konkurransen og/eller at tjenestene blir priset vesentlig høyere for å ta hensyn til risikoen.

Avslutningsvis vil vi også påpeke at det er overraskende store forskjeller i NAV-veilederes kunnskap/forståelse og bruk av tiltakene. Dette kan variere fra kontor til kontor, men det kan også variere innad i det samme kontoret. Det er grunn til å fortsette arbeidet med å øke kompetansen om tiltakene i NAV-kontorene.

Litteratur

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

Fossestøl, 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

Proba (2017): *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2017-01

Prop. 1 S (2017-2018) Statsbudsjettet 2018

Prop. 39 L (2014-2015): Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Støstad, Jan-Erik (2004): *Velferd til salgs*, Forlaget Aktuell

