



# Resultater av oppfølgingstiltak

– Delrapport 1

---

Rapport 2019 - 8



Proba-rapport nr. 2019-8, Prosjekt nr. 18035

ISSN: 1891-8093

HB, OSL, SEA/AG, 06.09.2019

--

Offentlig

--

# Resultater av oppfølgingstiltak

## Delrapport 1

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet

# Forord

Denne rapporten er første delrapport fra en undersøkelse av resultater av oppfølgingstiltak. Vi sammenlikner dagens Oppfølging med de to tidligere Arbeid med bistand og Oppfølging. I fase 2 av prosjektet skal vi sammenlikne dagens Oppfølging med Utvidet oppfølging i NAV.

Prosjektet gjennomføres på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet, og har en referansegruppe med representanter for oppdragsgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAVs fylkeskontorer. Øystein Hernæs ved Frischsenteret har bistått som konsulent/veileder, og deltar også i referansegruppa.

Proba står ansvarlig for innholdet i rapporten. Helene Berg er prosjektleder, Otto Lillebø og Saliha Al-Amrani prosjektmedarbeidere og Audun Gleinsvik kvalitetssikrer.

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

Oslo, september 2019

Proba samfunnsanalyse

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
SUMMARY .....	6
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstillinger .....	7
1.2.1 Innretning av tiltakene .....	8
1.2.2 Deltakersammensetning .....	11
1.2.3 Overgang til arbeid .....	12
1.2.4 Forklaringsfaktorer for overgang til arbeid .....	13
1.2.5 Effektivitet .....	13
1.3 Metoder .....	13
1.3.1 Registerdata .....	13
1.3.2 Spørreundersøkelse til jobbspesialister i tiltakene .....	14
1.3.3 Intervjuer med NAV fylkene og utvalgte leverandører .....	15
1.4 Disposisjon .....	15
2 INNRETNING AV TILTAKENE .....	17
2.1 Kjennetegn ved leverandørene, organisering og kompetanse .....	17
2.2 Innhold i tiltaket .....	23
2.3 Kvalitet .....	32
2.4 NAV-veiledernes bestillinger .....	39
2.5 NAV fylkenes oppfølging av leverandørene .....	40
3 DELTAKERSAMMENSETNING .....	43
3.1 Utvikling i antall deltakere .....	43
3.2 Kjennetegn ved deltakerne .....	44
3.3 Deltakernes historikk .....	48
3.4 Informantenes vurdering av deltakersammensetningen og rekruttering ..	51
3.5 Endringer i tiltaksdeltakelse og tiltaksstrukturen generelt .....	53
3.6 Samlet vurdering av endringer i deltakersammensetningen .....	55
4 RESULTATER AV OPPFØLGINGSTILTAKENE .....	56
4.1 Informantenes vurderinger .....	56
4.2 Arbeidsdeltakelse etter tiltaksstart .....	57
4.3 Analyse av sannsynligheten for overgang til arbeid .....	61
5 ÅRSAKER TIL ENDRINGER I KVALITET OG RESULTATER .....	69
5.1 Endringer i deltakergruppa .....	69
5.2 Endringer i innhold og kvalitet .....	70
5.3 Tiltaksreformens betydning .....	71
6 EFFEKTIVITET .....	75
6.1 Pris og resultater .....	75
6.2 Ressursbruk i NAV .....	76
6.3 Konklusjon .....	77
LITTERATUR .....	78
VEDLEGG .....	79



# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*I 2015-2016 ble de arbeidsrettede tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging erstattet av et nytt anbudsbasert oppfølgingstiltak. Vi sammenlikner tiltaket før og etter denne reformen. Det har skjedd en del endringer i gjennomføringen og innholdet i tiltaket, som tyder på at tjenesten har fått bedre kvalitet for de fleste deltakerne. Vi finner at resultatene i form av overgang til jobb er en god del høyere i det nye enn de gamle tiltakene, men at det meste av forskjellen skyldes endringer i sammensetningen av deltakergruppa. Blant annet er det en lavere andel som har nedsatt arbeidsevne. Kontrollert for en rekke variabler finner vi fremdeles en viss positiv betydning av reformen. Årsakene til endringene i kvalitet ligger først og fremst i kravspesifikasjonen for tiltakene og NAVs oppfølging av leverandørene. Selve konkurransesituasjonen kan også ha betydning, og var en utløsende faktor for utviklingen av en tydelig kravspesifikasjon.*

## Bakgrunn

NAV forvalter et vidt spekter av ulike arbeidsrettede tiltak. Blant disse er oppfølgings-tiltak, som består av kartlegging, bistand til jobbsøk og oppfølging av deltaker og etter hvert arbeidsgiver.

I 2015-2016 ble det gjennomført en reform knyttet til NAVs anskaffelse av oppfølgingstiltak som innebar at de to tidligere tiltakene Arbeid med bistand (AB) og Oppfølging ble slått sammen og anskaffet ved anbudskonkurranse. Arbeid med bistand ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor (forhåndsgodkjente), og forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. Nå ble det åpnet for at alle typer leverandører kunne levere de aktuelle tjenestene, både private/kommersielle og ideelle, 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 de får.

I denne rapporten har vi sammenliknet det nye oppfølgingstiltaket med de to tidligere. Senere (delrapport 2) skal vi sammenlikne det nye oppfølgingstiltaket med tiltak som organiseres internt i NAV (Utvidet oppfølging i NAV). Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for prosjektet.

## Problemstillinger og metoder

Formålet med denne delen av prosjektet har vært å undersøke om oppnådde resultater (overgang til arbeid) er endret som følge av at de to gamle oppfølgingstiltakene ble erstattet med det anbudsbaserte Oppfølging. I analysen har vi undersøkt forskjeller i gjennomføring og deltakersammensetning og skilt mellom ulike typer leverandører.<sup>1</sup>

Prosjektet har fem overordnede problemstillinger:

- Hvordan er tiltakene innrettet mot å oppnå resultater?
- Hvordan er deltakersammensetningen?
- Hvor stor er overgangen til arbeid?

---

<sup>1</sup> I praksis har vi sammenliknet kommersielle og skjermede virksomheter, siden det er svært få deltakere hos ideelle leverandører.

- Hva er årsakene til eventuelle forskjeller i overgang til arbeid mellom de gamle og det nye tiltaket?
- Er det forskjeller i effektivitet i overgang til arbeid?

Vi har benyttet registerdata fra NAV, intervjuer med informanter fra NAVs fylkeskontorer og intervjuer med noen få tiltaksleverandører. I tillegg bygger vi på en spørreundersøkelse der vi kan sammenlikne resultater med en tilsvarende undersøkelse fra 2015 i enkelte distrikter.

## Konklusjoner

### *Organisering og kompetanse*

Oppfølgingstiltaket anskaffes i dag ved anbudskonkurranser innenfor geografisk avgrensede områder (tjenesteområder). I og med reformen har kommersielle virksomheter fått en vesentlig større del av markedet enn tidligere. Tidligere var 25 prosent av deltakerne hos en kommersiell leverandør, i det nye tiltaket er andelen 54 prosent. Det er imidlertid ikke noe i datamaterialet som tyder på at det er systematiske forskjeller mellom dem og de skjermede virksomhetene når det gjelder intern organisering eller kompetanse.

Det ser ikke ut til at reformen har medført noen vesentlig endring i den interne organiseringen hos leverandørene totalt sett. Når det gjelder kompetanse hos jobbspesialistene, er det blitt et høyere utdanningsnivå enn tidligere, og mye tyder på at en høyere andel av dem har kompetanse innen markeds- og salgsarbeid. Det er likevel usikkert om det samtidig har blitt svakere sosialfaglig kompetanse.

### *Innhold i tiltakene*

For å vurdere innholdet i tiltaket bygger vi først og fremst på intervjumaterialet. Vi finner en del endringer i gjennomføring og innhold i forbindelse med reformen.

For det første mener de fleste informantene at tiltaket er blitt mer arbeidsrettet. Det innebærer at oppfølgingen av deltakerne handler mer om jobb og mindre om eventuelle andre utfordringer som deltakerne har i hverdagen. Det er mye som tyder på at det gjøres bedre kartlegging og karriereveiledning enn tidligere. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer dessuten at deltakerne i gjennomsnitt får mer oppfølging enn tidligere, men dette er usikkert.

Videre tyder datamaterialet på at jobbspesialistene har mer kontakt ut mot det ordinære arbeidsmarkedet enn det som var tilfelle i de tidligere tiltakene, at markedsarbeidet målrettes mer til deltakerne, og at det i større grad kommuniseres tydelige mål til arbeidsgiverne.

De fleste av de kommersielle virksomhetene som fikk kontrakt brukte tid på å bygge opp en ny organisasjon, mens de skjermede allerede hadde en organisasjon de kunne bygge videre på (siden de tidligere leverte Arbeid med bistand). Informantene gir likevel ikke uttrykk for at innholdet er systematisk forskjellig mellom kommersielle og skjermede virksomheter. I det nye tiltaket har imidlertid de kommersielle i gjennomsnitt lenger varighet av tiltaksgjennomføringen enn de skjermede. Totalt sett har tiltaket i gjennomsnitt noe kortere varighet enn før reformen.

Et flertall av informantene i NAVs fylkeskontorer mener at endringene i innhold og gjennomføring av tiltaket innebærer en kvalitetsforbedring i forhold til de tidligere tiltakene. Først og fremst ser informantene klare kvalitetsforbedringer når det gjelder arbeidsretting av tiltaket, vekt på ordinært arbeid i oppfølgingen samt intensitet og målretting av markedsarbeidet. Videre tyder tilbakemeldingene på at det jobbes mer



systematisk enn tidligere, i tråd med Supported Employment (SE).<sup>2</sup> På grunn av at det er blitt større leverandører enn tidligere er det også blitt mer fagutvikling.

Informantene mener at det er store variasjoner i kvaliteten mellom enkeltleverandører, men de ser ikke noe systematisk skille mellom kommersielle og skjermede leverandører. Hver og en av dem har riktignok lite grunnlag for å sammenlikne ulike typer leverandører, i og med at de har få å forholde seg til i hvert fylke.

På den negative siden er det flere av informantene som opplever en kompetanseflukt fra leverandørene på slutten av kontraktsperiodene. Et flertall av dem mener dessuten at de brukerne som har størst bistandsbehov får et dårligere tilbud enn de tidligere kunne få i AB. Årsaken er knyttet til flere av de samme faktorene som gir bedre kvalitet for de fleste deltakerne: Vektleggingen av ordinært arbeidsliv, vekt på progresjon og at lite tid blir brukt på annen type oppfølging enn det som er direkte rettet mot arbeid.

### *Deltakersammensetning*

I registerdataanalysen har vi sett på kjennetegn ved deltakerne som begynte på et oppfølgingstiltak i årene 2013-2018, og sammenliknet de som begynte på et av de gamle tiltakene med de som begynte på det nye. Den første gruppa består av i alt 46 865 personer og den andre 32 851. Vi finner relativt store endringer i deltakersammensetningen.

Flere forhold tyder på at deltakerne på det nye oppfølgingstiltaket i gjennomsnitt er en «lettere» gruppe enn deltakerne på de gamle, i den forstand at de har høyere jobbsannsynlighet i utgangspunktet. Blant annet er andelen med nedsatt arbeidsevne ved oppstart av tiltaket lavere, henholdsvis 59 prosent i det nye tiltaket og 81 prosent i de gamle. Tilsvarende har en lavere andel AAP, de har i gjennomsnitt vært registrert mindre med nedsatt arbeidsevne i tiden før tiltaksdeltakelse, og mer i arbeid. Intervjuene gir også indikasjoner på at det har vært en dreining mot mer «formidlingsklare» deltakere, det vil si med høyere jobbsannsynlighet. Det er ingen tegn på at det skjer «fløteskumming» fra leverandørenes side.

### *Resultater av oppfølgingstiltaket*

Vi har sett på overgang til jobb en tid etter oppstart av tiltaket. Når vi sammenlikner andelen av deltakerne som har et arbeidsforhold 12 måneder etter oppstart av tiltaket, finner vi at den har økt fra 20 prosent for de gamle tiltakene til 29 prosent for det nye.<sup>3</sup> Vi har brukt en målemetode og definisjon som er tilpasset videre analyse, og nivået på disse andelene kan derfor ikke sammenliknes med beregninger NAV har gjort tidligere eller rapportering fra leverandørene. Differansen mellom den tidligere og nåværende andelen er om lag på linje med det NAV selv har rapportert.

Resultatene er svært avhengig av sammensetning av deltakergruppa, som altså har endret seg mye. For eksempel har personer med nedsatt arbeidsevne vesentlig lavere overgang til jobb enn andre, og denne gruppa har som nevnt avtatt i andel av deltakerne.

---

<sup>2</sup> Metoden kan beskrives med en femtrinnsprosess utviklet av European Union of Supported employment: (1) Innledende kontakt mellom jobbspesialist og bruker, med avklaring og relasjonsbygging, (2) yrkes- og karriereplanlegging, (3) å finne en passende jobb/arbeidspraksis, (4) samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og beholde jobber, samt (5) opplæring og trening på arbeidsplassen.

<sup>3</sup> For å kunne følge deltakerne i 12 måneder, ser vi her på de som startet på et oppfølgingstiltak t.o.m. 2017. Vi definerer arbeid som å være registrert i AA-registeret med et arbeidsforhold på minst 4 timer, og ikke samtidig være registrert i et annet arbeidsrettet tiltak (med unntak av lønnstilskudd)

Vi har derfor gjort analyser der vi kontrollerer for flest mulig kjennetegn ved personene og andre forhold som kan påvirke resultatene. I en analyse av overgang til jobb 12 måneder etter oppstart av tiltaket for alle som startet på et oppfølgingstiltak i årene 2013-2017 finner vi en resultatforbedring på 3 prosentpoeng fra de gamle til det nye tiltaket. Det kan være ytterligere kjennetegn av betydning som vi ikke har kunnet kontrollere for, men intervjumaterialet gir støtte til en konklusjon om at kvaliteten i gjennomsnitt er bedre enn tidligere.

Kontrollert for andre kjennetegn finner vi at de som har nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart har så mye som 20 prosentpoeng lavere jobbsannsynlighet enn de uten, og de som har et arbeidsforhold ved tiltaksstart (som de for eksempel er sykmeldt fra) har 15 prosentpoeng høyere jobbsannsynlighet 12 måneder etter tiltaksstart enn andre.

Resultatene har bedret seg både for deltakere med nedsatt arbeidsevne og for deltakere uten nedsatt arbeidsevne, og det er lite forskjell mellom de to gruppene i resultatforbedring fra de gamle til det nye tiltaket.

Vi finner videre at kommersielle leverandører etter reformen i gjennomsnitt har svakere resultater enn skjermede – en forskjell på 2,7 prosentpoeng. De skjermede leverandørene har som gruppe hatt større resultatforbedring enn de kommersielle fra før til etter reformen.

### *Årsaker til resultatforbedring*

Resultatene av det nye oppfølgingstiltaket er bedre enn de gamle samlet sett. Analysene viser imidlertid at det meste av økningen i overgang til jobb kan forklares av endringer i sammensetningen av deltakergruppa. Hva er årsakene til at deltakergruppa har endret seg?

Vi ser flere forhold som trolig har spilt sammen. Intervjuene våre indikerer at NAV-veiledere ikke anser det nye oppfølgingstiltaket som like aktuelt for de med størst bistandsbehov, som tidligere ville vært i Arbeid med bistand. Dette har å gjøre med at tiltaket er blitt mer arbeidsrettet. Et anslag på behovet for oppfølging på 10 timer i måneden i gjennomsnitt og et ambisiøst resultatmål har også blitt tolket som signaler om hvem som er i målgruppa. Samtidig har antall personer som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne gått en del ned i perioden, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt vekt på at også brukere med et arbeidsforhold kan søkes inn i tiltaket.

Også kontrollert for deltakersammensetningen finner vi en resultatforbedring av tiltaket, selv om usikkerheten er stor. Hva er årsakene til dette?

Det er sannsynlig at endringer i gjennomføringen og innholdet i tiltaket som vi har beskrevet over, har gitt bedre kvalitet i tjenestene i gjennomsnitt, og dermed bedre resultater. Vi mener at de sentrale årsaksfaktorene er kravspesifikasjonen for tiltaket og NAVs oppfølging av leverandørene. Kravspesifikasjonen for det nye oppfølgingstiltaket er relativt detaljert og konkret, blant annet når det gjelder innholdet i tjenesten, utdanningsnivå for jobbspesialistene, resultatmål og rapporteringskrav. NAVs fylkeskontorer følger opp leverandørene tett, i form av faste møter, ad hoc-kontakt og kvalitetsmålinger. Både NAV og leverandørene opplever at de har en konstruktiv dialog.

Begge elementene har kommet som et resultat av anbudsutsettingen, men hadde vært mulig å innføre også uten konkurranse. Trolig har selve konkurransesituasjonen en selvstendig betydning, særlig ved å skape en bevissthet hos leverandørene om hvordan de kan sikre kvalitet. Ikke minst innebar selve konkurransen en utvelgelse av de antatt beste leverandørene.

### *Effektivitet*

Prisen per deltakermåned er lavere for det nye tiltaket enn for de gamle i gjennomsnitt. I tillegg har det nye tiltaket i gjennomsnitt kortere varighet enn de gamle tiltakene. 12 måneder etter tiltaksstart har det nye tiltaket kostet 17 prosent mindre per deltaker enn de gamle. Selv om transaksjonskostnadene ved anskaffelsen og oppfølgingen av leverandørene kan synes betydelige, er de svært lave fordelt på antall deltakere. Til tross for at det er usikkerhet knyttet til hvor stor resultatforbedringen har vært, vil vi derfor konkludere med at det har vært en effektivisering med hensyn til å få deltakerne i arbeid.

## Summary

In 2015 and 2016 two labour market programmes, both targeted at job seekers in need of support, were replaced by a programme called «Follow-up». In the process, the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) also facilitated the supply of the relevant services to open competition.

This report presents the results of an evaluation of the transition from the two former programmes to the new program exposed to competition. The evaluation is based on various sets of data and methods:

- Linked data from NAV case management system of approximately 80 000 participants on participation in either of the two programmes, together with labour market participation and several individual characteristics
- Interviews with NAV staff members and managers of the suppliers of the new programme
- A survey among NAV staff members

In the three relevant programmes, NAV assigned participants to the programme among job seekers with need for additional assistance (in addition to guidance on job search and application). Many were receiving health related benefits.

In the tenders, there were requirements related to programme content, competence, follow-up activities, etc. In the interviews, a majority of NAV staff members expressed that they saw improvements in the quality of the new programme, compared to the two former programmes for the same target group. They also saw the new programme as a move towards a more systematic Supported Employment model.

Although the criteria for selecting participants were not revised in the new program, NAV staff tended to recruit participants who were relatively “close to the labour market”. The interviews among NAV staff members reveals that the change in selection was related to the impression that new programme appeared more strictly focused on transition to ordinary employment, and thus less suited for participants who needed assistance with health issues, social skills, etc.

In order to investigate whether the new program led to any increase in employment, we perform a series of fixed-effects regressions. The analysis concluded that the new programme seems to have better results than the former programme. However, these findings should be interpreted with care as we most likely are unable to control for all unobserved heterogeneity that results in a selection to the respective programmes.

In the interviews, we asked why the new programme is more effective than the old one. It seems that the exposure to competition has some effect, but more important are the change in the design of the programme itself and NAVs follow-up of the implementing agencies.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

NAV forvalter et vidt spekter av ulike arbeidsrettede tiltak. Blant disse er oppfølgingstiltak, som består av kartlegging, bistand til jobbsøk og oppfølging av deltaker og etter hvert arbeidsgiver. De siste årene er det gjennomført betydelige reformer i organiseringen av oppfølgingstiltak, som utgjør en stor andel av den samlede tiltaksporteføljen.

I 2015-2016 ble det gjennomført en reform knyttet til NAVs anskaffelse av både avklarings- og oppfølgingstiltak. 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. Vurderingen var dessuten at kjøp av disse tjenestene må skje i tråd med reglene for offentlige anskaffelser. De to avklarings-tiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble som del av reformen slått sammen til to tiltak og anskaffet ved anbudskonkurranse. Det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket erstattet de tidligere Arbeid med bistand og Oppfølging.

Man ønsket med reformen å åpne for at alle typer leverandører kunne levere de aktuelle tjenestene, både private/kommersielle og ideelle, 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 var å forenkle regelverket for arbeidsmarkedstiltakene, få økt mangfold av leverandører og økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet som en følge av flere leverandører og konkurranse.

Anskaffelsesprosessene for de nye tiltakene ble gjennomført i fylkene gjennom 2015 og -16. I det siste fylket var anskaffelsen gjennomført høsten 2016. Kontraktene har en varighet på fire år (tre + opsjon om forlengelse med ett år). Noen fylker har anskaffet eller er i ferd med å anskaffe oppfølgingstiltaket for andre gang. Proba har tidligere evaluert selve anskaffelsesprosessen og resultatene av den (Proba 2017 og 2018), men det er ikke tidligere sett på resultater av de nye tiltakene

Det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket har et betydelig volum, med over 10 000 deltakere i gjennomsnitt våren 2018. Det tidligere tiltaket Arbeid med bistand hadde i gjennomsnitt i underkant av 8 000 deltakere i 2014, mens det tidligere tiltaket Oppfølging hadde 2 000.

Samtidig med at det nye anbudsbaserte oppfølgingstiltaket er anskaffet, har stadig flere NAV-kontorer startet oppfølgingstiltak i egen regi, kalt *Utvidet oppfølging i NAV*. Tiltaket gjennomføres over NAV-kontorenes driftsbudsjett, og er gjort mulig med en omdisponeringsfullmakt i Statsbudsjettet.

I prosjektet har vi sammenliknet det nye Oppfølging med de to tidligere oppfølgings-tiltakene (del 1). Senere skal vi sammenlikne Utvidet oppfølging i NAV med det ordinære Oppfølging (del 2). Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver.

## 1.2 Problemstillinger

Formålet med del 1 av prosjektet har vært å undersøke om oppnådde resultater (overgang til arbeid) er endret som følge av at de to gamle oppfølgingstiltakene ble erstattet med det anbudsbaserte Oppfølging. I analysen har vi undersøkt forskjeller i gjennomføring og deltakersammensetning og skilt mellom ulike typer leverandører.

Prosjektet har fem overordnede problemstillinger:

- Hvordan er tiltakene innrettet mot å oppnå resultater?
- Hvordan er deltakersammensetningen?
- Hvor stor er overgangen til arbeid?
- Hva er årsakene til eventuelle forskjeller i overgang til arbeid mellom de gamle og det nye tiltaket?
- Er det forskjeller i effektivitet i overgang til arbeid?

I det følgende drøfter vi hvert av spørsmålene nærmere.

### 1.2.1 Innretning av tiltakene

Vi har undersøkt hvordan det nye anbudsbaserte tiltaket er utformet og organisert sammenlignet med tiltakene det erstattet – Arbeid med bistand og det «gamle» Oppfølging.

Oppfølgingstiltak skal omfatte bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid. Slike tiltak tar utgangspunkt i metoden Supported employment (SE), som kan beskrives med en femtrinnsprosess: (1) Innledende kontakt mellom jobbspesialist og bruker, med avklaring og relasjonsbygging, (2) yrkes- og karriereplanlegging, (3) å finne en passende jobb/arbeidspraksis, (4) samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og beholde jobber, samt (5) opplæring og trening på arbeidsplassen.<sup>4</sup> Arbeidsmåten innebærer altså å ta utgangspunkt i brukerens behov og ressurser, til forskjell fra en rekrutteringsstrategi som tar utgangspunkt i bedriftens behov for arbeidskraft.<sup>5</sup>

#### Typen leverandører og organisering

Oppfølging gjennomføres som nevnt av eksterne tiltaksleverandører på oppdrag for NAV, og anskaffes i dag ved anbudskonkurranser innenfor geografisk avgrensede områder (tjenesteområder). Til sammenlikning ble bare ett av de tidligere oppfølgings-tiltakene anskaffet gjennom anbud, mens det største, Arbeid med bistand, ble levert av forhåndsgodkjente virksomheter – det som har gått under betegnelsen skjermede virksomheter. Det var stilt krav om at disse virksomhetene skulle være organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, og at eierne ikke kunne ta ut utbytte. Det kunne gjøres unntak fra kravet om eierskapsstruktur, slik at for eksempel ideelle organisasjoner eller stiftelser kunne bli godkjent. Et flertall av leverandørene var imidlertid organisert som aksjeselskap med kommunal/ fylkeskommunal aksjemajoritet (Econ 2009). Leverandørene mottok et fast tilskudd til dekning av lønns- og driftsutgifter knyttet til tjenesten. Det tidligere oppfølgingstiltaket var timebetalt.

Det nye tiltaket Oppfølging betales etter timer brukt til oppfølging av deltakerne. Det er ingen krav til leverandørens organisasjonsform. Et av målene med reformen var å få et større mangfold av typer leverandører, og å slippe til virksomheter som tidligere var ekskludert (når det gjaldt Arbeid med bistand).

Ved den første anskaffelsesrunden for Oppfølging var det et vesentlig lavere antall leverandører som fikk kontrakt enn tidligere. Enkelte store leverandører har kontrakter i

---

<sup>4</sup> Utviklet av European Union of Supported employment (2010)

<sup>5</sup> Det siste er en overordnet beskrivelse av arbeidsmåten i Ringer i Vannet, et samarbeid mellom tiltaksarrangører og NHO/NHOs medlemsbedrifter.

mange tjenesteområder. I noen tjenesteområder har leverandør knyttet til seg flere underleverandører, som i noen tilfeller er forhåndsgodkjente virksomheter som også tidligere leverte oppfølgingstiltak.

Det er en viss overvekt av kommersielle virksomheter målt ved deres andel av tjenesteområdene. Ingen nye ideelle organisasjoner fikk kontrakt i den første anskaffelsesrunden. Noen av dagens leverandører kan betegnes som ideelle organisasjoner, avhengig av definisjonen man legger til grunn, men disse hadde også tidligere rammeavtale med NAV om oppfølgingstiltak. Vi har definert ideelle virksomheter som leverandører som ikke er forhåndsgodkjente, ikke tar ut overskudd, ikke er en offentlig virksomhet og har et ideelt formål.

Det kan være flere kjennetegn ved organiseringen hos leverandørene som kan påvirke resultatene av tiltaket. Det kan for eksempel være kompetanse hos utførende personell, leverandørens teamorganisering og antall brukere per jobbspesialist. Interaksjon mellom bestiller (den enkelte NAV-veileder) og utfører (hos leverandøren) kan også være relevant.

### **Innhold i det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket**

Deltakere i Oppfølging skal komme raskt ut i ordinært arbeid, for så å få oppfølging knyttet til arbeidet og arbeidsplassen, fra veileder i tiltaket – ofte kalt jobbspesialister. I kravspesifikasjonen fra NAV er det definert relativt detaljert hva tiltaket skal inneholde. Varigheten på tiltaket er i utgangspunktet seks måneder, men med mulighet for forlengelse i seks måneder. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges ytterligere, og samlet varighet kan være inntil tre år. Varigheten skal tilpasses deltakernes individuelle behov.

Målgruppa for tiltaket er vid, noe som innebærer at leverandørene må ha en bredde i tilbudet.<sup>6</sup> Det faglige innholdet skal ta utgangspunkt i metoder som styrker deltakers egne ressurser og muligheter knyttet til deltakelse i ordinært arbeidsliv. Det heter at tiltaket skal ha et brukerperspektiv, det skal være tilpasset den enkeltes behov (skreddersøm) og deltaker skal få påvirke egen utvikling og plan. I gjennomsnitt skal det tilbys 10 timer oppfølging per deltaker per måned. Antall timer kan altså variere både over tid for den enkelte deltaker og mellom deltakerne.

Kravspesifikasjonen til tiltaksleverandørene inneholder en rekke krav til hva tiltaket skal inneholde, blant annet en plan for heltids arbeidsrettet aktivitet, bistand til karriereveiledning, veiledning knyttet til arbeidsdeltakelse både til tiltaksdeltaker og arbeidsgivere, 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 samt bistand til praktiske oppgaver.

Et viktig element i metodikken er at leverandøren skal tilby oppfølging på arbeidsplassen også etter ansettelse. Deltaker skal komme i ordinært arbeid, men det er ikke bare utlyste stillinger som er relevante. Jobbspesialist/veileder i tiltaket kan i dialog med arbeidsgivere skape stillinger som passer deltaker og samtidig dekker et behov hos arbeidsgiver, kalt jobbutvikling.

I Probas evaluering av anskaffelsen av nye avklarings- og oppfølgingstiltak fant vi at NAV fylkeskontorer følger opp leverandørene tett for å sikre kvaliteten i tiltaks-

---

<sup>6</sup> I flere av fylkene finnes også oppfølgingstiltak for særskilte grupper, som personer med psykiske lidelser, sykmeldte, døve og hørselshemmede, blinde og svaksynte, m.fl.

gjennomføringen (Proba 2018). Det er mer kontakt mellom NAV og leverandørene i dag, og utvidede rapporteringskrav, sett i forhold til hvordan det var tidligere. Bestillingen som NAV-veileder skriver for den enkelte bruker har også betydning for kvaliteten i tiltaket. Bestillingen skal gi leverandøren relevant informasjon om deltakeren og hva som tidligere er gjort, samt hva som anses som målet med tiltaket. I vår evaluering 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.

I undersøkelsen av anskaffelsen målte vi ikke effekten av de nye tiltakene for brukerne, eller brukernes opplevelse av kvalitet. Vi intervjuet imidlertid NAV-veiledere om deres inntrykk av Oppfølging. De fleste veilederne på NAV-kontorene og informantene i NAV fylkene mente at kompetansen hos leverandørene er god. Særlig er det en del av de vi intervjuet som mente at markedskompetansen er godt ivaretatt, og til dels bedre enn før. En tilbakemelding som går igjen var imidlertid at den sosialfaglige kompetansen hos tiltaksleverandørene er svakere enn tidligere.

Veilederne erfaringer når det gjelder kvaliteten i selve tiltaksgjennomføringen, var at det nye oppfølgingstiltaket er mer arbeidsrettet enn de tidligere tiltakene, og at det benyttes et bredere spekter av arbeidsplasser. På den annen side tydet tilbakemeldingene fra informantene våre på at man har fått et dårligere tilbud enn tidligere til de brukerne som har svakest forutsetninger knyttet til arbeidsdeltakelse. Noen trenger mer skjermede omgivelser og/eller har behov for bistand på flere områder, noe de nye tiltakene ikke gir rom for. Undersøkelsen vår viste også at det er store variasjoner i kvalitet mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder. I enkelte tjenestoområder har NAV sagt opp avtalen med leverandør, eller besluttet å ikke bruke opsjonen i år fire av leveransen, fordi tiltaket ikke har hatt forventet kvalitet.

### **Arbeid med bistand og det tidligere Oppfølging**

Hva vet vi om innholdet i de tidligere tiltakene? En rekke evalueringer viser at Arbeid med bistand ble drevet på svært ulike måter. Econ (2004) fant i en registerdataundersøkelse at tiltaket hadde svake resultater, og gjennomførte i 2005 en kvalitativ undersøkelse for å belyse årsakene til dette (Econ 2005). Foruten kjennetegn ved deltakerne og arbeidsgiverne, konkluderte undersøkelsen med at en viktig årsak var en svært varierende kvalitet i gjennomføringen av tiltaket.

Tiden som ble brukt på en arbeidsplass utgjorde ofte en liten del av tiden i tiltaket, og det var store variasjoner i hvor tett deltakerne og eventuelle arbeidsgivere ble fulgt opp. Econ anbefalte blant annet at det ble satt en klarere standard for innholdet og kvaliteten i tiltaket. I tiden etter denne evalueringen skjedde det en del kvalitetsutviklingsarbeid hos leverandørene, og det kan være grunn til å tro at innholdet i tilbudet endret seg fram mot avviklingen av tiltaket.

### **Viktige forhold knyttet til innretning av tiltakene**

Vi har operasjonalisert spørsmålet om innretning av tiltaket som å inneholde en rekke faktorer som potensielt kan ha betydning for resultatene: Kjennetegn ved leverandørene, organisering og kompetanse, omfang og innhold i oppfølgingen av deltakere, markedsarbeid og formidling til jobb, oppfølging av arbeidsgivere og varighet av tiltaket.

Det er ikke mulig å gå tilbake og undersøke slike faktorer i de tidligere tiltakene på en måte som gjør det sammenliknbart med det nye tiltaket. I undersøkelsen av eventuelle endringer bygger vi derfor på intervjuer med ansatte i NAV og enkelte leverandører som har erfaring både med de gamle og de nye tiltakene. Vi benytter også enkelte resultater fra en spørreundersøkelse i 2019 og en spørreundersøkelse til de tidligere tiltaksleverandørene som ble gjennomført i 2015 (se kapittel 1.3.2).



## 1.2.2 Deltakersammensetning

Den andre problemstillingen har vært å analysere og sammenlikne deltakersammensetningen i tiltakene. I hvilken grad har målgruppa endret seg (blitt «tyngre» eller «lettere») etter overgangen til anbudsbaserte tiltak, og hvordan har utviklingen vært for brukerne med svakest forutsetninger?

Det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket har en bred målgruppe, og kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Tiltaket kan tilbys uavhengig av ytelse. Det skal gjøres en individuell vurdering av brukers behov. I kravspesifikasjonen til tiltaksleverandørene heter det at «Deltakerne vil ha ulike individuelle behov og det vil kunne omfatte personer med både moderate og omfattende bistandsbehov for å komme i eller beholde arbeid.»

For Arbeid med bistand var målgruppene definert ut fra innsatsbehov/ytelse: «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.»<sup>7</sup> Det tidligere Oppfølging hadde samme avgrensning av målgruppa som det nye oppfølgingstiltaket. Det nye anbudsbaserte tiltaket har altså i utgangspunktet samme målgruppe som de gamle til sammen.

Det er imidlertid mange faktorer som kan påvirke NAV-veiledernes innsøking av deltakere til et bestemt tiltak. Etter hvert som de blir kjent med tiltaksleverandørene og innholdet i tiltakene kan de bevisst eller ubevisst foretrekke å søke inn sine brukere til de leverandørene de tror at de vil få det beste tilbudet. De kan for eksempel velge å sende dem til andre tiltak som Arbeidsforberedende trening (AFT) eller Avklaring. Eventuelle ventelister kan også ha betydning for hvilket tiltak NAV-veileder i praksis velger. I vår evaluering av anskaffelsen av nytt avklarings- og oppfølgingstiltak var det en del veiledere som formidlet at den sterke arbeidsrettingen av det nye oppfølgingstiltaket innebærer at det ikke passer like godt for de deltakerne som har størst oppfølgingsbehov. Flere antydte at de unngikk tiltaket for denne gruppa og heller benyttet AFT.

NAVs statistikk tydet imidlertid på at det ikke var noen endring i deltakersammensetning fra de gamle tiltakene til nye Oppfølging. I brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 6. februar 2018, gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet rede for kjennetegn ved deltakerne.<sup>8</sup> De sammenliknet tall fra 2014 (for summen av de gamle tiltakene) med tall fra 2017 (med de nye tiltakene).

Direktoratet undersøkte sammensetningen blant de som avsluttet tiltaket 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. For oppfølgingstiltaket fant de at andelen under 30 år var uendret, andelen som er født utenfor Norge hadde økt en del, mens andelen med psykiske lidelser hadde vært stabil. Varigheten av tiltaket var marginalt kortere for de som avsluttet i 2017 sammenliknet med 2014. Andelen med nedsatt arbeidsevne hadde avtatt svakt.

Direktoratet konkluderte med at målgruppa ikke hadde endret seg i vesentlig grad, selv om det er enkelte tegn til at den er blitt marginalt «lettere» når en ser på enkelte

---

<sup>7</sup> Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. Før endringen i 2014

<sup>8</sup> Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeids- og sosialdepartementet, datert 06.02.2018: «Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltakene – oppdatering av data»

kjennetegn. Statistikken ble imidlertid produsert på et tidlig tidspunkt etter reformen, og flere av de som avsluttet tiltaket i 2017 hadde begynt på et av de gamle tiltakene.

Det er dessuten ikke sikkert at den tilgjengelige informasjonen i NAVs statistikk fullt ut fanger opp brukernes behov for oppfølging, eller deres «initielle» jobsannsynlighet. For eksempel kan utdanning være en viktig variabel. I tillegg kan brukerne ha utfordringer som ikke kommer til uttrykk i de observerbare kjennetegnene i registrene. En del av oppdraget vårt har vært å undersøke sammensetningen av deltakergruppene nærmere. Vi har i hovedsak benyttet registerdata for å belyse denne problemstillingen, men for å vurdere hvorvidt det er endringer når det gjelder andre kjennetegn bygger vi på NAV-ansattes subjektive oppfatning (intervjuer).

### 1.2.3 Overgang til arbeid

Statistikk fra NAV har tydet på at det nye anbudsbaserte Oppfølging har bedre resultater enn de tiltakene det erstattet. I brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 6. februar 2018 gjengir Arbeids- og velferdsdirektoratet tall for overgang til arbeid tre måneder etter avsluttet tiltaksdeltakelse.<sup>9</sup>

De finner at resultatene er vesentlig bedre for personer som avsluttet tiltaket i 2017 sammenliknet med de som avsluttet i 2014. For gruppa «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. Som nevnt finner de samtidig at sammensetningen av deltakerne ikke er endret vesentlig i perioden.

Et stort problem når det gjelder å tolke denne statistikken er at det i samme periode var en sterk økning i overgangen til arbeid blant *alle* som avsluttet en periode som registrert hos NAV. Avgangsstatistikk fra NAV angir status på arbeidsmarkedet for alle som har avgang fra status nedsatt arbeidsevne eller arbeidssøker 6 måneder etter avgang.<sup>10</sup> Blant 64 253 personer som hadde avgang i 1. kvartal 2014, var det 51,2 prosent som var i arbeid (med eller uten en ytelse) i 3. kvartal samme år. Blant 63 732 som hadde avgang 1. kvartal 2017 var 62,0 prosent i arbeid i 3. kvartal. Økningen var altså omtrent like stor som resultatforbedringen i oppfølgingstiltaket.

Økningen i overgangen til arbeid blant alle NAVs brukere kan ha flere årsaker. Den kan være forårsaket av endringer i arbeidsmarkedet, og/eller at NAV generelt er blitt «flinkere», og/eller det kan være at tallene fra 2017 er påvirket av endringer i registreringen av arbeidsforhold fra januar 2015. Fra dette tidspunktet ble det innført en månedlig innrapportering fra arbeidsgivere som inkluderer opplysninger til AA-registeret – «a-meldingen». Dataene som hentes ut fra registeret er ikke direkte sammenliknbare før og etter omleggingen.<sup>11</sup> Uten å kontrollere for andre forhold kan vi dermed ikke tolke økt overgang til arbeid for tiltaksdeltakere fra de tidligere til det mye oppfølgingstiltaket som et resultat av at tiltaket har bedre effekt.

Vi har undersøkt overgangen til arbeid i de gamle oppfølgingstiltakene og det nye anbudsbaserte Oppfølging ved hjelp av registerdata og regresjonsanalyser der vi

---

<sup>9</sup> Definert som fullt ordinært arbeid eller ordinært arbeid i kombinasjon med ytelse fra NAV, hentet fra a-meldingen.

<sup>10</sup> Nav.no

<sup>11</sup> Årsaken er trolig dels endret rutine for arbeidsgivernes innrapportering, dels noen endringer i definisjoner.

kontrollerer for en rekke kjennetegn ved deltakerne. Vi har undersøkt om overgang til arbeid varierer for ulike målgrupper, og skilt mellom ulike typer leverandører.

### 1.2.4 Forklaringsfaktorer for overgang til arbeid

Dersom det er forskjeller i resultater av de gamle og det nye tiltaket kan det skyldes forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene, ulike måter å organisere arbeidet på, ulik metodikk/innhold, ulik intensitet, endringer i dialogen med NAV fylkene/brukernes NAV-veileder eller annet. Selve anskaffelsesmodellen/regimet kan ha betydning, dels ved å åpne for andre typer leverandører, dels ved å skape konkurranse. Videre kan NAVs spesifisering av tiltakene ha betydning. Det har ikke vært mulig å gjøre noen formell kausalanalyse innenfor rammen av dette prosjektet. Vi har derfor benyttet intervjudataene som støtte for tolkninger av registerdataanalysen.

Vi har vurdert årsakene til eventuelle forskjeller i overgang til arbeid, herunder hva eventuelle forskjeller i overgang til arbeid mellom ulike typer leverandører skyldes. Har omleggingen bidratt til endringer i tilbudet fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter?

I kapittel 5 oppsummerer vi vår vurdering av forklaringsfaktorene, herunder hva som har vært de mest sentrale elementene i reformen.

### 1.2.5 Effektivitet

Vi kan definere effektivitet som oppnådde resultater per krone. Kostnadene består både i betaling for tjenestene og transaksjonskostnader knyttet til bestiller-leverandørforholdet.

Dette har vi belyst ved å undersøke resultater av tiltaket, varighet av tiltaket og kostnadene per deltaker. Vurderingen av effektivitet påvirkes også av andre faktorer, blant annet eventuelle endringer i deltakersammensetning. Dersom deltakergruppa har blitt «lettere» kan det slå ut i at det nye tiltaket fremstår som relativt mer effektivt. Resultatmålet er derfor hentet fra regresjonsanalysen der vi kontrollerer for deltakersammensetning så langt det er mulig.

## 1.3 Metoder

En sentral del av analysen har vært basert på registerdata, men dette er supplert med informasjon fra intervjuer og data fra to spørreundersøkelser. Vi beskriver her datainnsamlingen og analysene nærmere.

### 1.3.1 Registerdata

Registerdata er benyttet til å analysere deltakersammensetningen, overgang til arbeid og til en viss grad årsaker til eventuelle forskjeller. Resultatene av disse analysene er benyttet som input i en vurdering av effektivitet.

Vi har benyttet koblede data fra NAV, det vil si Arena og AA-registeret, i tillegg til informasjon om tiltaksleverandør. Datamaterialet inneholder informasjon om deltakelse på oppfølgingstiltak, tiltaksleverandør, demografisk informasjon om kjønn, fødselsår og eventuell innvandrerbakgrunn, selvrapporterte utdanningsopplysninger, NAV-kontor, samt opplysninger om arbeidsforhold fra AA-registeret (a-meldingen). Vi har også informasjon om historikk i NAV, som hvorvidt personene har vært registrert som arbeidsledig, med nedsatt arbeidsevne, deltatt på et annet tiltak, mottatt arbeidsavklaringspenger (AAP), og diagnose knyttet til mottak av AAP.

Vi gjør rede for ulike valg når det gjelder definisjon av overgang til arbeid og regresjonsmodell i kapittel 4.

### Identifisering av oppfølgingstiltakene og kategorisering av leverandørene

I NAVs register er det gamle og det nye Oppfølging kodet på samme måte. For å skille de to har vi benyttet tidspunkt for utfasing av Arbeid med bistand i de ulike fylkene. Deltakere som begynte på oppfølging før dette tidspunktet antas å ha begynt på det tidligere Oppfølging, mens deltakere som begynte fra og med dette tidspunktet antas å ha begynt på det nye tiltaket.

Det har vist seg at enkelte tiltak som ikke er blant de generelle oppfølgingstiltakene inngår i datamaterialet, kodet på samme måte. Disse har ikke vært mulig å skille ut. De har imidlertid ikke mange deltakere, og det gjelder både før og etter reformen, slik at vi mener at det har liten betydning for resultatene.

Vi har kategorisert leverandørene manuelt i de tre gruppene: forhåndsgodkjente («skjermede»), kommersielle og ideelle. Vi har definert kategorien *ideell* ved at virksomheten ikke er forhåndsgodkjent, ikke tar ut overskudd, ikke er en offentlig virksomhet, og har et ideelt formål. I noen grad har vi måttet gjøre en skjønnsbasert vurdering. Det har ikke vært mulig å plassere alle virksomhetene i en av de tre kategoriene, for eksempel fordi de er nedlagt, slått sammen med andre eller liknende. Noen av dem har trolig drevet et tiltak som strengt tatt ikke inngår i de tiltakstypene vi skulle se på. Vi har derfor en kategori annet/ukjent. I denne kategorien har vi også plassert leverandører som kun er registrert med én deltaker.

### Utvalg

Vi har benyttet data for alle som startet på et oppfølgingstiltak i perioden 2013 - 2018 – til sammen 79 716 unike individer.<sup>12</sup> For disse har vi informasjon om historikk tilbake til 2010. Dataene har altså en forløpsstruktur som gjør at vi kan følge individer over tid. Vi har benyttet informasjon om historikken til tiltaksdeltakere to år tilbake i tid fra det tidspunktet de startet på tiltaket.

Vi antar at personer med opphold i tiltaket som varer i mindre enn seks måneder fortsatt er i samme tiltaksløp. Det kan være flere grunner til at en person ikke er registrert på et tiltak i noen måneder til tross for tiltaksdeltakelse både før og etter, for eksempel sykdomsavbrudd. Det kan også være et resultat av mangler ved datakvaliteten. Vi definerer følgelig tilgang til et tiltak som når det ikke er registrert deltakelse på et oppfølgingstiltak de foregående seks månedene.

Vi skiller mellom personer som deltok på det nye oppfølgingstiltaket og personer som enten deltok på det gamle «Oppfølging» eller Arbeid med bistand. De to sistnevnte slår vi sammen til én gruppe, og beskrives som gammelt tiltak. Tilsvarende vil det nye oppfølgingstiltaket bli benevnt som nytt tiltak. Det var i alt 46 865 personer som startet på de gamle tiltakene og 32 851 personer som startet på nytt tiltak i analyseperioden.

### 1.3.2 Spørreundersøkelse til jobbspesialister i tiltakene

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til jobbspesialister i Oppfølging og internt i NAV. Denne undersøkelsen skal først og fremst benyttes som datakilde i del 2 av

---

<sup>12</sup> Noen personer er registrert på flere tiltak samtidig. Vi har da definert oppfølgingstiltaket som hovedtiltak.

prosjektet, der Oppfølging skal sammenliknes med Utvidet oppfølging i NAV. Noen av spørsmålene tilsvarer imidlertid spørsmål vi stilte til jobbspesialister i de tidligere tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging i 2015, i forbindelse med et randomisert forsøk med Supported Employment (SE).

Forsøket med SE pågikk i utvalgte tjenesteområder i sju fylker i perioden 2014-2018, og deltakere ble randomisert til enten SE eller de ordinære oppfølgingstiltakene. Frischsenteret gjennomfører evalueringen av forsøket ved bruk av registerdata, mens Proba er underleverandører og har samlet inn andre typer data underveis. Vi har blant annet sendt ut en spørreundersøkelse på to tidspunkter, den første i 2015. Undersøkelsen i 2015 gikk til jobbspesialister i forsøksstiltaket, samt jobbspesialister i kontrolltiltakene i de aktuelle tjenesteområdene.

I denne rapporten har vi sammenliknet svarfordelingene fra leverandører som i dag driver Oppfølging (2019) med svarfordelingene fra kontrolltiltakene for SE; Arbeid med bistand og Oppfølging (2015). For at dette skal være mest mulig sammenliknbart har vi benyttet data for 2019 kun fra de tjenesteområdene som SE-forsøket pågikk. Svarene herfra avviker imidlertid i svært liten grad fra svarene på landsbasis. Vi har svar fra 76 jobbspesialister som nå jobber i disse områdene. I undersøkelsen fra 2015 har vi svar fra 86 jobbspesialister i Arbeid med bistand og 38 i Oppfølging. Svarene deres er slått sammen i tabellene.<sup>13</sup>

### 1.3.3 Intervjuer med NAV fylkene og utvalgte leverandører

For å belyse eventuelle forskjeller i organisering og innhold har vi basert oss på intervjuer i NAV fylkene og med utvalgte leverandører.

Vi har gjennomført telefonintervjuer med 17 ansatte i NAV fylkene som har erfaring med både de gamle og det nye tiltaket. Alle jobber i dag med å følge opp leverandører av Oppfølging, men i litt ulike roller. Over halvparten av dem hadde samme rolle som i dag knyttet til de tidligere tiltakene. Noen jobbet med de tidligere tiltakene på et NAV-kontor.

I intervjuene har vi spurt om innholdet i tiltakene og vurdering av kvaliteten, inntrykk av deltakersammensetningen og eventuelle årsaker til endringer. Vi har også stilt spørsmål om ressursbruk knyttet til oppfølging av leverandørene, samt NAV-veiledernes bestillinger.

Det er en del virksomheter som leverte Arbeid med bistand/gamle Oppfølging og som også fikk kontrakt om det nye oppfølgingstiltaket etter reformen. Vi har intervjuet representanter for tre av disse leverandørene på telefon, om mange av de samme temaene. Alle har levert Arbeid med bistand tidligere, og de ansatte som ble intervjuet har både erfaring fra det gamle tiltaket (AB) og det nye oppfølgingstiltaket i litt ulike lederroller. En av dem vi snakket med har fagansvar i det nye oppfølgingstiltaket, men jobbet som veileder og fulgte opp egne deltakere i AB.

## 1.4 Disposisjon

Rapporten er organisert etter problemstillingene. I kapittel 2 ser vi på innhold og organisering av tiltakene for å belyse spørsmålet om hvordan de er innrettet mot å oppnå resultater. I kapittel 3 belyser vi deltakersammensetningen. I kapittel 4 analyserer vi overgang til arbeid (resultater). I kapittel 5 drøfter vi årsaker til endringer i resultatene og

---

<sup>13</sup> Resultatene er ikke tidligere publisert. Vi gjengir frekvenstabellene med tillatelse fra Frischsenteret.

oppsummerer de sentrale elementene i reformen. Til slutt, i kapittel 6, gjør vi rede for endringer i effektivitet.

Det benyttes ulike betegnelser på veiledere som jobber med tiltakene hos leverandørene. I Arbeid med bistand ble de for eksempel kalt tilretteleggere. Vi har brukt *jobbspesialister* konsekvent, uavhengig av hvilket oppfølgingstiltak det er snakk om.

## 2 Innretning av tiltakene

I dette kapitlet gjør vi rede for organisering og innhold i de gamle og det nye oppfølgingstiltaket, vurderinger av kvalitet og samhandling mellom NAV og leverandørene. Framstillingen bygger i hovedsak på informasjon fra intervjuene med NAV fylkene og leverandører, men vi benytter også svar fra spørreundersøkelsene i 2015 og 2019. Enkelte kjennetegn er hentet fra registerdata.

### 2.1 Kjennetegn ved leverandørene, organisering og kompetanse

#### Organisasjonsmodell

Som nevnt innebar reformen at alle leverandører kunne konkurrere om Oppfølging, så vel de forhåndsgodkjente/skjermede, kommersielle som ideelle. I den første runden med anskaffelser var det en viss overvekt av kontraktene som ble vunnet av kommersielle virksomheter. Ingen ideelle virksomheter som ikke tidligere var forhåndsgodkjent fikk kontrakt. I registerdataene har vi kategorisert alle leverandørene. I Tabell 2.1 viser vi fordelingen på ulike typer leverandører, målt i antall personer som begynte på tiltakene i perioden 2013-2018.

Det var 68 prosent av deltakerne som startet i de tidligere oppfølgingstiltakene som var i en skjermet virksomhet, mens 25 prosent var hos en kommersiell leverandør. I det nye tiltaket er andelen 44 og 54 prosent. Blant leverandørene som leverte det tidligere oppfølgingstiltaket er det en del som ikke har latt seg kategorisere – det gjelder 7 prosent av deltakerne. Det gjelder svært få i det nye tiltaket. For de gamle tiltakene var det så og si ingen som deltok hos en ideell leverandør, mens andelen i det nye tiltaket er 1,2 prosent.

Tabell 2.1      *Antall personer som begynte på de gamle og det nye oppfølgingstiltaket, fordelt på type leverandør*

	Antall		Prosent	
	Gammelt	Nytt	Gammelt	Nytt
Skjermet	31 729	14 431	67,7	43,9
Kommersiell	11 700	17 833	25,0	54,3
Ideell	11	395	0,0	1,2
* Annet/ukjent	3 425	192	7,3	0,6
Sum	46 865	32 851	100,0	100,0

\* Se kapittel 1.3.1

Kilde: Registerdata fra NAV

Som nevnt har vi brukt en viss grad av skjønn i kategoriseringen av leverandørene – det gjelder i hovedsak de ideelle. De ansatte hos leverandørene kan ha en annen oppfatning. I spørreundersøkelsen til jobbspesialister i Oppfølging stilte vi derfor spørsmål om hvilken av de tre kategoriene deres virksomhet tilhører. På landsbasis var det 38 prosent av respondentene som oppga at de jobbet i en arbeidsmarkedsbedrift/ vekstbedrift i såkalt skjermet sektor, 57 prosent i en privat kommersiell virksomhet



og 5 prosent i en ideell virksomhet. Blant de 12 som svarte det siste, jobber de fleste i virksomheter som vi har kategorisert som skjermede virksomheter i registerdataene, siden de også var forhåndsgodkjent som leverandører av Arbeid med bistand.

I intervjuene stilte vi spørsmål om informantene opplevde forskjeller i kompetanse, innhold og kvalitet mellom skjermede og kommersielle leverandører. For noen av dem var ikke spørsmålet relevant, fordi de kun har én av delene i sitt fylke. De som hadde erfaring både med skjermede og kommersielle leverandører formidlet i liten grad at det er noen systematisk forskjell. Blant de som mente at det er forskjeller, kan disse gå i litt ulike retninger i de ulike fylkene. For eksempel har en kommersiell leverandør levert spesielt dårlig kvalitet i et fylke og mistet kontrakt, mens i et annet fylke har en kommersiell leverandør levert svært god kvalitet.

### **Intern organisering**

I SE-metodikken er det et sentralt element at jobbspesialistene skal være organisert i team, med en metodeveileder. Vi stilte ikke NAV fylkesrepresentantene spørsmål om dette, da de i liten grad kjente til den interne organiseringen i de tidligere tiltakene. Vi kan til en viss grad benytte data fra spørreundersøkelsen til å belyse dette. Blant alle jobbspesialistene i dagens Oppfølging svarte 49 prosent at de er organisert i team. De fleste av disse var enten selv teamleder eller oppga at de hadde en teamleder. Til sammen 42 prosent av respondentene jobbet i et team med en teamleder.

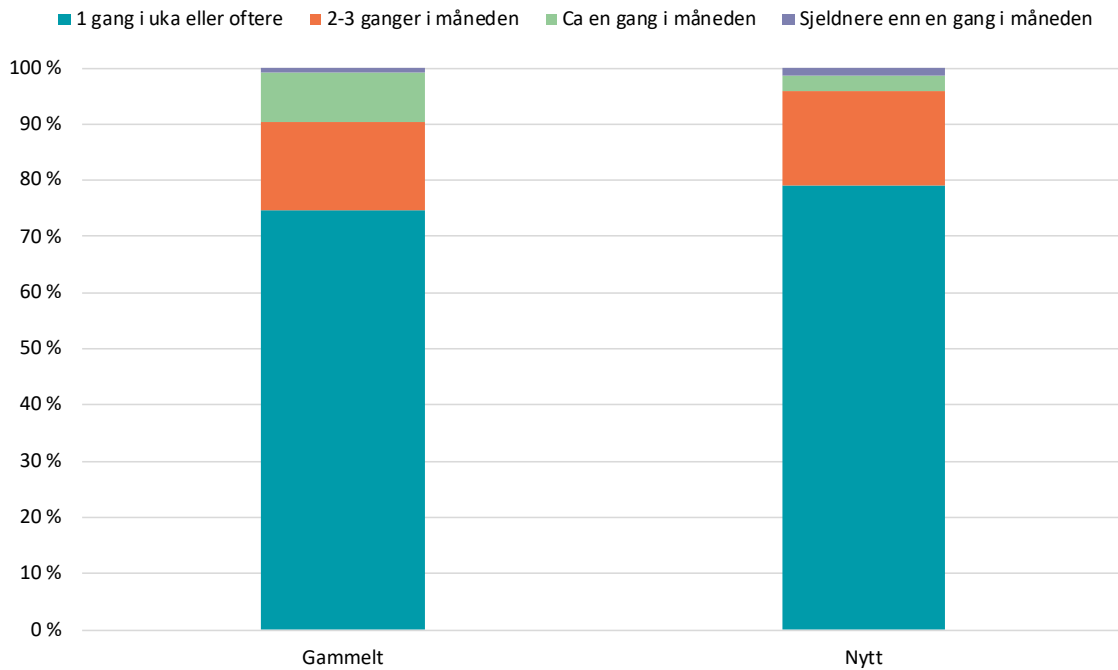
I det begrensede utvalget hvor vi sammenlikner med svarene fra 2015 var det en høyere andel som oppga at de jobber i team. Det var om lag like stor andel som oppga at de er organisert i team i 2019 som i 2015 – henholdsvis 57 og 59 prosent. Om lag halvparten av respondentene oppga begge årene at de er organisert i team og har en fagansvarlig. Blant de som svarte at de ikke er organisert i team, oppga de aller fleste at jobbspesialistene har jevnlig møter hvor de diskuterer enkeltsaker og gir hverandre tips. Det er ingen endringer i svarene på disse spørsmålene i de aktuelle tjenesteområdene.

Vi stilte også spørsmål om hvor ofte jobbspesialistene hadde møter seg imellom. Vi ser av Figur 2.1 at det ikke er store forskjeller mellom 2019- og 2015-undersøkelsen, men at det er en noe større andel i det nye enn de gamle oppfølgingstiltakene som har møter så ofte som én gang i uka eller mer – henholdsvis 79 og 75 prosent.

Hvilke temaer blir tatt opp på møtene? Både i 2015 og 2019 hadde vi satt opp seks temaer, og spurte hvor ofte disse ble tatt opp, med svaralternativene ofte, av og til, sjelden eller aldri. I Figur 2.2 viser vi andelen av jobbspesialistene i de aktuelle tjenesteområdene som svarte «ofte». Vi ser at det er små endringer fra 2015 til 2019. I begge årene er det vanligst å diskutere problemstillinger knyttet til enkeltdeltakere og å tipse hverandre om jobbmuligheter og diskutere arbeidsmarkedsspørsmål. Det har vært en viss dreining, hvor disse to temaene blir tatt opp relativt sjeldnere, mens resultater og mål blir tatt opp relativt oftere.

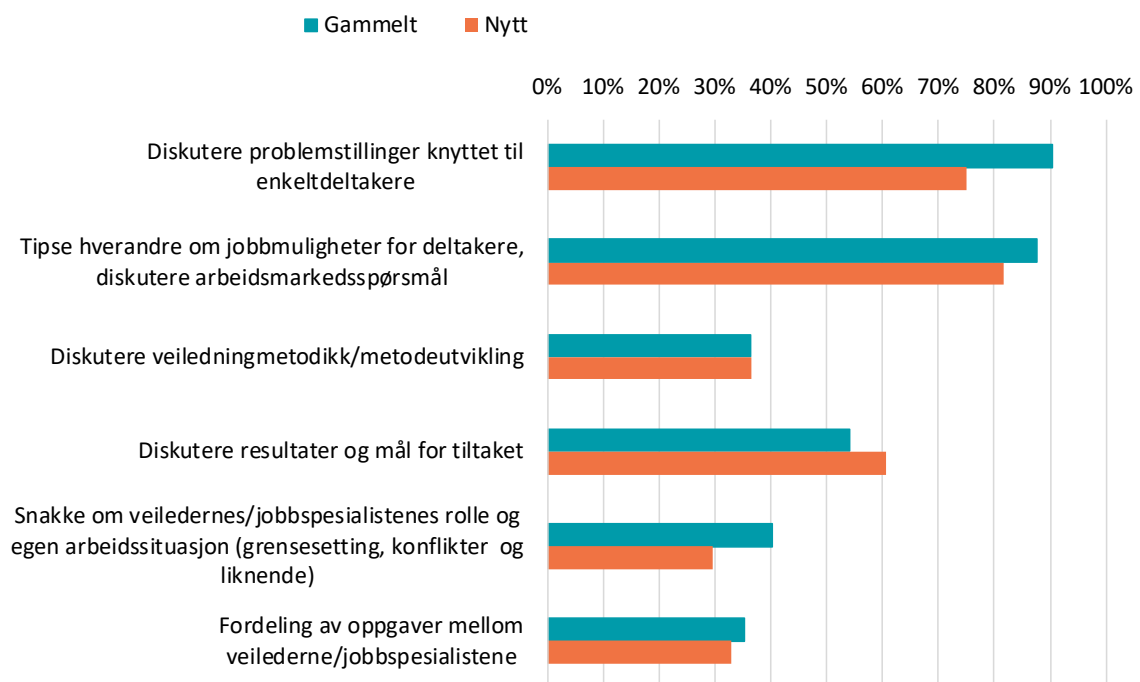


**Figur 2.1** *Hvor ofte har veilederne/jobbspesialistene i tiltaket møter seg imellom (inkludert telefonmøter)?*



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

**Figur 2.2** *Hva er innholdet i disse møtene? Kryss av for hvor ofte følgende temaer blir tatt opp. Andel «ofte»*



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

Den informasjonen vi har fra spørreundersøkelsene i noen av tjenesteområdene tyder altså på at reformen i liten grad har medført noen endring i den interne organiseringen hos leverandørene.

Informantene fra de tre leverandørene har en litt annen oppfatning om endring i den interne organiseringen enn det som fremkommer fra spørreundersøkelsene. De mener organiseringen i dag er forskjellig fra da de leverte Arbeid med bistand. Endringen handler blant annet om at det har blitt mer teamorganisering, men dette er blitt gjort på litt ulike måter. To av informantene forteller at jobbspesialistene deres var samlokalisert og at det var mer samarbeid med andre skjermede tiltak tidligere. Jobbspesialistene fulgte ofte opp deltakere i flere tiltak. Nå er organiseringen mer «rendyrket» i den forstand at Oppfølging er skilt ut fra den skjermede delen av virksomheten. Dette mener de har tydeliggjort skillene mellom tiltakene og styrket samarbeidet innad i tiltaket. En informant påpeker at det ville vært vanskelig for jobbspesialistene å jobbe med flere tiltak med dagens betalingsmodell (fakturering).

Den tredje informanten forteller på sin side at AB var mer «isolert» tidligere, mens det nå har blitt mer tverrfaglig samarbeid på tvers av tiltakene. Informanten uttrykker det slik:

*Da var AB mer en egen enhet som hadde lite samarbeid med APS og bedriften ellers. De satt på et kontor og drev for seg selv, nå spiller vi mer på hverandres kompetanse. Det er mange felles nevnerer som vi kan gjøre nytte av ved å jobbe mer sammen.*

En forskjell mellom kommersielle og skjermede leverandører som potensielt kan ha betydning for arbeidsmåten, er at sistnevnte ofte har en intern arena for arbeidsutprøving. Det er imidlertid ingen av de tilbakemeldingene vi fikk i intervjuene som tyder på at de jobber forskjellig av den grunn.

## Kompetansebakgrunn

Noen av informantene i NAV fylke la vekt på kompetanse og intern organisering som de viktigste faktorene for å oppnå gode resultater. En sa det slik:

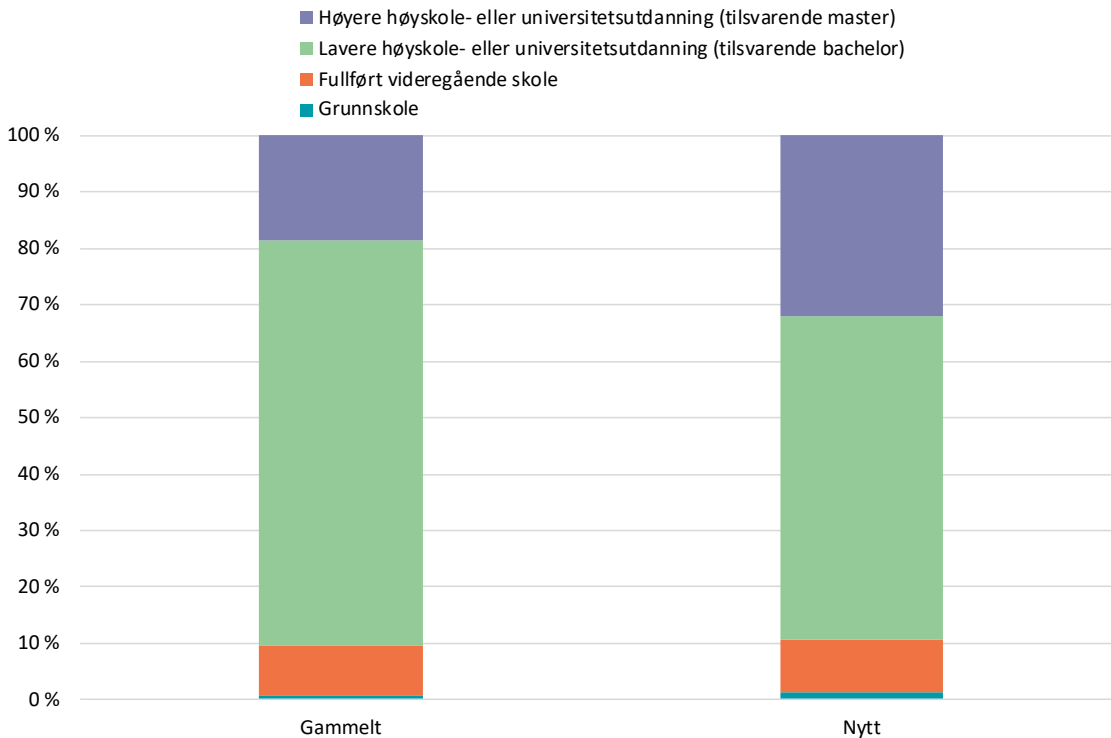
*Kravspesifikasjonen betyr ingenting, man må ha det og ha en beskrivelse, men nøkkelen ligger i den enkelte organisasjon og i kompetansen til den enkelte veileder. Vi har holdt på i mange år for å finne ut hvorfor noen har bedre resultater enn andre, og [...] det handler om hvor godt organisasjonen fungerer.*

Vi spurte de tre leverandørene vi intervjuet om de oppfatter at dagens kompetansesammensetning er forskjellig fra da de leverte Arbeid med bistand (de tre er blant de skjermede virksomhetene). Dette har informantene delte meninger om. En mener at det ikke har skjedd noen endringer i kompetansesammensetningen siden AB. Jobbspesialistene som jobber med Oppfølging i dag ble rekruttert blant de som jobbet med AB. To informanter mener kompetansen i dag er mye bedre, men peker på ulike årsaker til dette. En av dem sier at utdanningskravet i kravspesifikasjonen har ført til at de har en høyere andel ansatte med mastergrad. Den andre informanten mener erfaring fra HR og markeds- og salgskompetanse er viktig i oppfølgingstiltaket og har derfor lagt vekt på det når de har rekruttert. Informanten uttrykker det slik:

*Vi ønsket å ha en god del med erfaring fra salg, kundearbeid og HR, som kan se ting med arbeidsgivers briller, ikke bare sosionomer som skal være gode på samtaler. Arbeidsgiverdelen er veldig viktig når det er et 100% individuelt tiltak.*

I dataene fra spørreundersøkelsen i 2015 og 2019 i de aktuelle tjenesteområdene finner vi at jobbspesialistenes utdanningsnivå er endret en del fra de tidligere tiltakene. I begge gruppene hadde en majoritet høyere utdanning enn videregående skole. Andelen som har utdanning tilsvarende mastergrad har imidlertid økt betydelig – fra 19 til 32 prosent.

Figur 2.3 Hva er din høyeste fullførte utdanning?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

Noen av informantene i NAV fylke mener også at de ser en endring i jobbspesialistenes kompetanse. Det handler om at flere har markedskompetanse mens færre har «brukerkompetanse».

*Det er mindre sosionomkompetanse. Men jeg tror ikke det er negativt. Vi har god kontroll på kompetansen hos veilederne – vi har en kompetansematrise, og har tilbudt leverandørene å bruke den i ansettelse, og vi kan stille spørsmål. Og vi har hatt full kontroll på det, og vi mener kompetansen er bra. Totalt sett tror jeg at det er bra – de dekker også den andre delen – det sosialfaglige.*

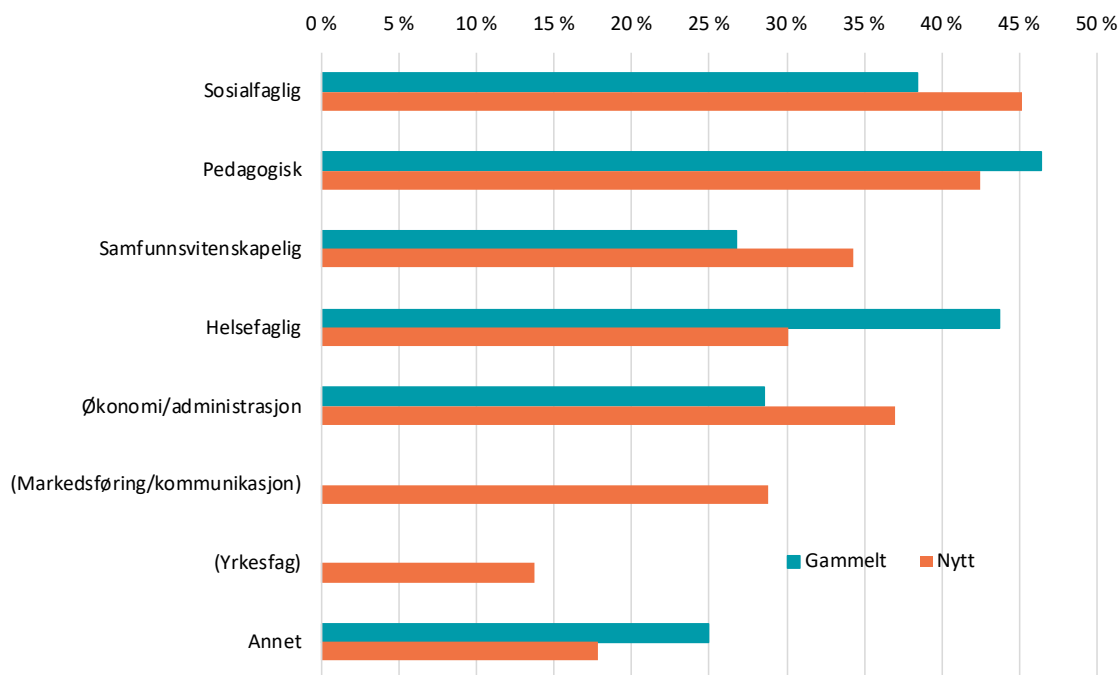
I begge spørreundersøkelsene stilte vi spørsmål til jobbspesialistene om hvilke fagområder utdanningen deres dekket. I 2019 hadde vi lagt til to fagområder, som i forrige undersøkelse ofte ble nevnt under «annet». Som vi ser av Figur 2.4 ser det ut til at en lavere andel av jobbspesialistene i det nye tiltaket har helsefaglig utdanning, mens en større andel har økonomi/administrasjon, samfunnsvitenskap og også sosialfaglig utdanning. Det siste stemmer altså ikke helt overens med inntrykket fra intervjuene. Svarene på dette spørsmålet i de aktuelle tjenesteområdene avviker en del fra svarene på landsbasis i 2019. Det kan derfor være snakk om tilfeldige utslag.

En relativt stor andel av jobbspesialistene svarte i 2019 at utdanningen deres dekker markedsføring/kommunikasjon. På landsbasis var denne andelen 30 prosent. Det var dessuten 47 prosent på landsbasis som oppga at de hadde sin lengste (tidligere) arbeidserfaring fra privat næringsliv – herunder 20 prosent fra salg/markedsføring og 10 prosent fra HR-/personalfunksjon. Disse svaralternativene var ikke satt opp i 2015. Det er vanskelig å avgjøre om kompetanse-/erfaringssammensetningen blant jobbspesialistene faktisk er endret i den retning flere informanter gir uttrykk for, men det er mye som tyder på dét.

En av informantene i NAV fylke uttrykker det slik:

*Metoder for markedsarbeid – det er de samme metodene, men det er litt annen «personlighet» hos de ansatte, det er flere med salgsbakgrunn. I Arbeid med bistand var det lite kompetanse på marked og salgsarbeid, nå er det det i stor grad. En type mennesker som blir motivert av å få resultater. Det er kanskje hovedforskjellen. Men ikke så mye metodikken i seg selv.*

Figur 2.4 Hvilke fagområder dekker utdanningen din?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

Vi spurte leverandørene om hvordan de driver kompetanseutvikling. Dette var det litt ulike svar på. En av leverandørene hadde akkurat startet opp med oppfølgingstiltaket og det har derfor vært en del kursing i forbindelse med det. Jobbspesialistene har fått kurs i SE-metodikk, motiverende intervju (MI), karriereveiledningsverktøy, markedsarbeid, og opplæring i arbeid og psykisk helse. Informanten mener det er viktig at jobbspesialistene besitter samme kompetanse uavhengig av fagbakgrunn. Informanten uttrykker det slik:

*Vi må ha mennesker som har vært gjennom samme kursing, og ha samme tilnærming. Vi skal gå litt i takt, og gjøre litt samme tingene selv om vi har ulik bakgrunn. Jeg følger opp hvilken kompetanse hver trenger for å bli bedre og fyller på etter behov.*

En annen informant opplyser at virksomheten har en egen kompetanseplan, og driver mye egenutvikling av kompetanse. Informanten opplever at det ikke er nok med et godt løsningsforslag i bunn, veilederne må også lære seg arbeidsmåten og bli flinke på det.

Den siste informanten formidler at virksomheten ikke bruker så mye tid på kompetanseutvikling, men at de legger vekt på informasjons- og kompetansedeling mellom jobbspesialistene. Informanten uttrykker det slik:

*Vi har ikke brukt så mye tid på det. Mer informasjonsdeling, og ikke så mye kursing. Handler mer om å bruke hverandre. Skal sette i gang og ha*

*ressursgrupper på tvers av tiltakene med ulike verktøy og dele mer av det etterhvert. I avdelingsmøter tar vi opp temaer og diskuterer ny forskning, for eksempel.*

## **Oppsummering**

I og med reformen har kommersielle virksomheter fått en vesentlig større del av markedet enn tidligere. Det er imidlertid ikke noe i vårt datamateriale som tyder på at det er systematiske forskjeller mellom dem og de tidligere forhåndsgodkjente virksomhetene når det gjelder intern organisering eller kompetanse.

Det ser ikke ut til at reformen har medført noen vesentlig endring i den interne organiseringen hos leverandørene totalt sett. Når det gjelder kompetanse hos jobbspesialistene, er det et høyere utdanningsnivå enn tidligere, og mye tyder på at en høyere andel av dem har kompetanse innen markeds- og salgsarbeid. Det er likevel usikkert om det samtidig har blitt svakere sosialfaglig kompetanse.

## **2.2 Innhold i tiltaket**

Et flertall av de vi intervjuet i NAV fylkene mener at det er klare forskjeller i innholdet mellom de gamle og det nye tiltaket. Noen formidler at innholdet i prinsippet er likt, men i praksis er blitt bedre, mens enkelte formidler at det ikke er så store forskjeller i praksis selv om det er en endring i «teorien». Flere av informantene kjenner ikke så godt til tidligere Oppfølging, og de sammenliknet i hovedsak innholdet i det nye tiltaket med Arbeid med bistand.

De endringene som hyppigst ble nevnt er at det er sterkere vektlegging av ordinært arbeid som mål og middel («jobbfokus» og markedsarbeid), at det «skjer mer» i tiltaket, at det drives bedre kartleggingsarbeid og karriereveiledning, og er mer individuelt tilpasset bistand enn tidligere. Det er likevel noen som ser negative endringer, og enkelte mener at det ikke har vært noe særlige endringer i innholdet. Oppfatningen ser ut til å være avhengig av den enkelte leverandør – det kan for eksempel si at det innenfor hvert fylke kan være leverandører som driver svært forskjellig. Vi kan ikke se noen systematisk variasjon mellom skjermede og kommersielle virksomheter.

Leverandørene vi intervjuet har delte meninger om hvorvidt det er forskjeller mellom Oppfølging og tidligere Arbeid med bistand når det gjelder de sentrale elementene i innholdet. En informant mener de viktigste forskjellene er at tiltaket har blitt mer individuelt innrettet og at markedsarbeid har blitt en sentral del av tiltaket. To leverandører mener innholdet i utgangspunktet er likt, men at de har blitt mer bevisste på å følge metodikken. En av dem formidler at fokuset nå er på arbeid og at tiltaket har raskere progresjon enn tidligere, mens den andre informanten formidler at bevisstheten rundt metodikken også har ført til sterkere vektlegging av kompetanseheving.

I det følgende har vi delt inn beskrivelsen i følgende elementer: Oppfølging av deltakere, henholdsvis omfang og innhold/metoder, markedsarbeid og formidling til jobb, oppfølging av arbeidsgivere og varighet av tiltaket.

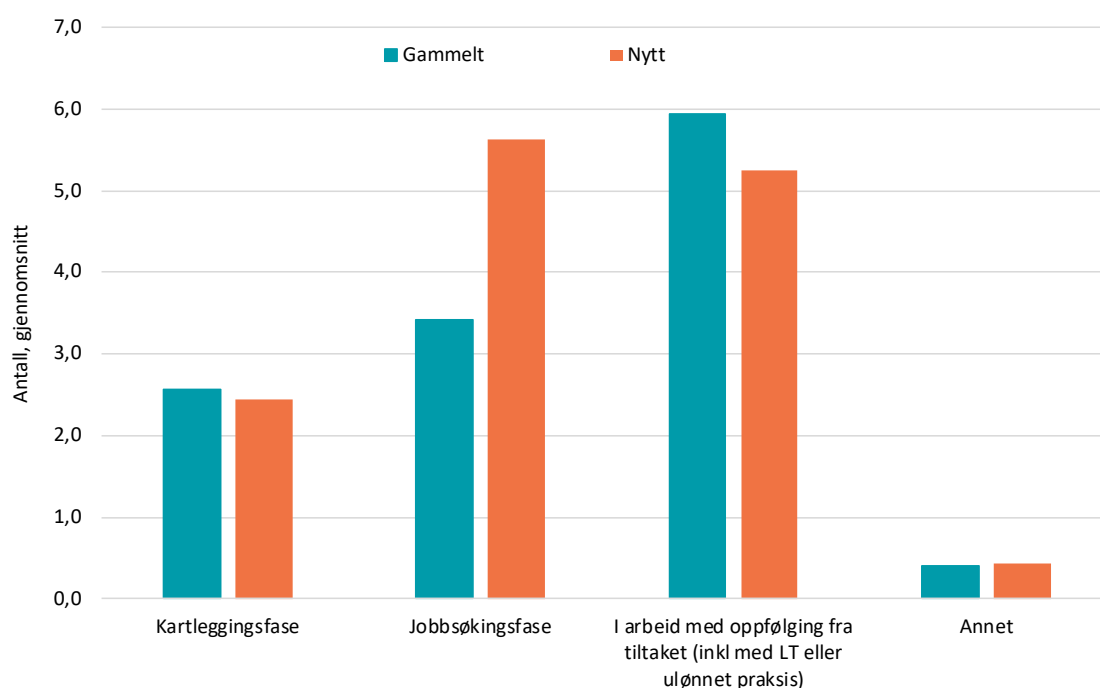
### **Oppfølging av deltakere - omfang**

Når det gjelder hvor tett og hva slags oppfølging deltakerne får i tiltaket, er det delte meninger blant informantene i NAV fylkene om det har vært noen endringer. Noen mener at det har blitt bedre, andre mener det er dårligere, og noen er usikre. Dette ser ut til å variere mellom leverandørene. Flere nevner at innholdet i oppfølgingen er endret, og noen mener at dette ikke passer alle deltakerne like godt.

I Arbeid med bistand var det satt en norm for antall deltakere (12) som hver jobbspesialist (veileder i tiltaket) skulle ha ansvar for. I dagens Oppfølging er det ikke noe krav om antall deltakere per jobbspesialist, men det er anslått at deltakerne skal få 10 timers oppfølging i måneden – som et gjennomsnitt over tid og mellom deltakere.<sup>14</sup> Det samme gjaldt i det tidligere Oppfølging.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om antall deltakere som jobbspesialistene følger opp. Jobbspesialistene i de gamle tiltakene oppga i 2015 at de hadde oppfølgingsansvar for 11,5 deltakere i gjennomsnitt. I undersøkelsen i de samme tjenesteområdene i 2019 oppga jobbspesialistene 12,6 deltakere i gjennomsnitt. Undersøkelsen tyder altså på at det har vært en viss økning, men ikke stor. I Figur 2.5 ser vi at det har vært en forskyvning i porteføljene, slik at jobbspesialistene i dag har en del flere deltakere som er i en jobbsøkningsfase, og noe færre som er i arbeid/praksis.

**Figur 2.5** Angi hvor mange av deltakerne du følger opp som er i de ulike fasene i dag.



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

Informantene i NAV fylkene var usikre på om det har vært noen endring i hvor tett den enkelte deltaker blir fulgt opp. Flere nevner at anslaget på 10 timer i måneden er ganske styrende for leverandørene, og oppfatter at det tidligere var mer fleksibelt hvor mye oppfølging deltakerne fikk. Noen mener at deltakerne trolig får mindre oppfølging i dag, andre mener mer. De har imidlertid ingen sikker kunnskap om hvor mye oppfølging

<sup>14</sup> Det heter i kravspesifikasjonen for dagens Oppfølging: Omfanget av oppfølgingen skal være individuelt tilpasset. Timeforbruket vil derfor variere fra deltaker til deltaker. Behovet vil også kunne endre seg i løpet av oppfølgingsperioden med for eksempel flere oppfølgingstimer i starten av tiltaket, og færre oppfølgingstimer utover i tiltaksperioden. Leverandør må legge til rette for en fleksibel og strategisk bruk av oppfølgingstimer slik at hver deltakers løpende bistandsbehov blir ivaretatt

deltakerne fikk tidligere. Noen påpeker at det på Arbeid med bistand kunne gå lenge uten at det skjedde noe i tiltaket. I dag har NAV kontroll på at deltakerne får oppfølging og at det er en progresjon.

Følgende sitater viser usikkerheten i informantenes oppfatninger:

*Jeg føler at de er veldig tett på og lager individuelle løsninger, men de holder seg til det som er stipulert, 10 timer. [Det er] individuelle forskjeller, noen med veldig lavt behov for timer og noen med stort behov [...] men de fleste ligger på snittet.*

*Ja, [det har vært en endring]. På Arbeid med bistand kunne de bruke så mye timer de ville, men i Oppfølging er det et snitt på 10 timer. Det var sikkert tettere oppfølging før enn i dag. 10 timer er ikke så mye.*

*[...] opplevelsen (er) at det ikke er noe mindre i dag, og vi har ikke noe oversikt over hvor mye tid veiledere i Arbeid med bistand egentlig brukte. Det er vanskelig å svare på om tidsbruk eller oppfølging er tettere nå eller før. Det har vi ikke noen indikator på, det eneste vi kan se er at resultatene er bedre enn det det var da og målgruppa er den samme. Hvis det er en endring så har den vært til det positive.*

*Ja, i Arbeid med bistand fikk de betalt uansett hvor mye kontakt, de slapp lettere unna med å ikke ha kontakt, i Oppfølging fakturerer de timer, vi er mye sikrere på at det skjer noe.*

*Kanskje det er litt mindre oppfølging, og mindre «omfavning» enn før.*

Også blant leverandørene er det delte meninger om oppfølgingen av deltakere har endret seg. En informant formidler at betalingsmodellen (timefakturering) har ført til at jobbspesialistene nå gjør mer «sammen» med deltakerne enn tidligere, men at det ellers ikke har skjedd store endringer på det området. De to andre informantene mener det er mye tettere oppfølging av deltakerne nå enn tidligere, og jobbspesialistene blir også bedre kjent med deltakerne. De opplever også at det er raskere progresjon i oppfølgingstiltaket enn det var i Arbeid med bistand. Informantene formidler at oppfølgingen har blitt mer individuelt tilpasset, og at deltakerne får et «skreddersydd» løp med egen individuell handlingsplan. Dette har konsekvenser for hvor mange deltakere den enkelte jobbspesialist kan følge opp, mener informantene. De mener det er viktig at jobbspesialistene har kapasitet og tid til å følge opp sine deltakere på en god nok måte. Dette uttrykker de slik:

*For at vi skal regne med at det blir gjort en god jobb må det være 12-13 deltakere per veileder. Vi er skeptiske til å gå opp på det. Veilederne skal kunne holde hodet over vann og bruke nok tid på deltakerne.*

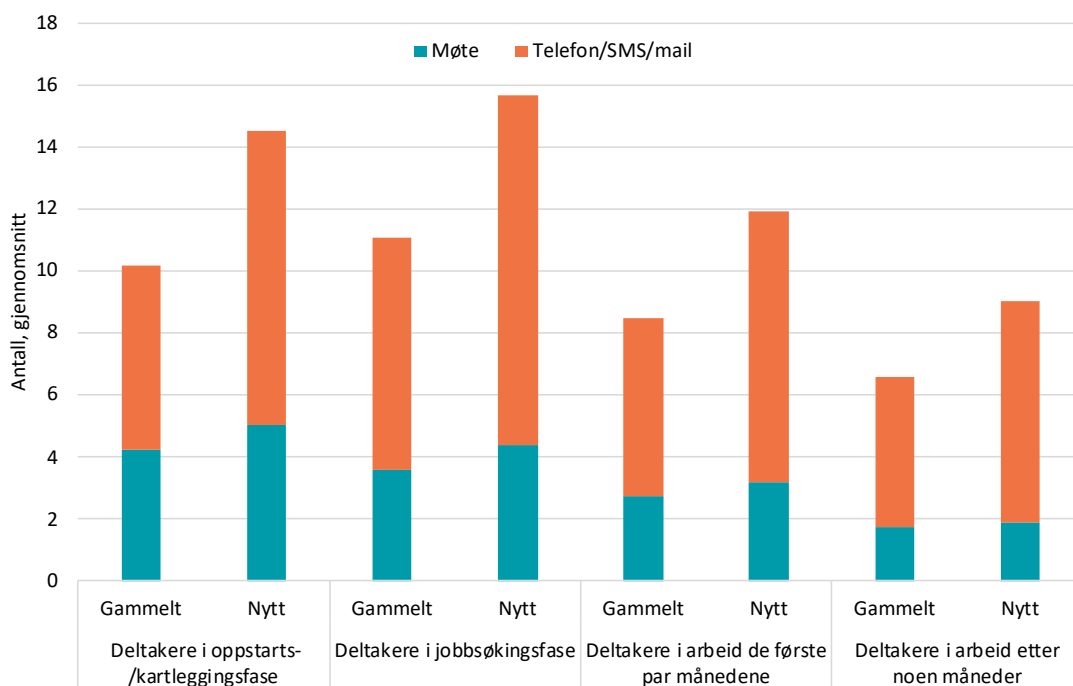
*Det er alltid noen (deltakere) som krever mye og noen som krever lite. Det skal godt gjøres å ha mer enn 14 deltakere per veileder.*

I spørreundersøkelsene både i 2015 og i 2019 spurte vi jobbspesialistene om hvor ofte de vanligvis har kontakt med en deltaker, og ba dem angi dette for fire ulike faser og spesifisert i møter, kontakt på telefon og via sms/mail. Gjennomsnittsvarene for de aktuelle tjenesteområdene er vist i Figur 2.6. I begge undersøkelsene oppga jobbspesialistene at de totalt sett har hyppigst kontakt i en jobbsøkingfase, og gradvis mindre kontakt etter at brukeren er kommet inn i et arbeidsforhold/praksis. De har likevel flest møter ansikt-til-ansikt i oppstartfasen.

Vi ser en betydelig endring i svarene fra de gamle til det nye tiltaket. Ifølge jobbspesialistene i de aktuelle tjenesteområdene har de i dag vesentlig hyppigere kontakt med brukerne enn jobbspesialistene oppga i 2015. Vi ser riktignok at økningen først og fremst er kommet i form av telefonkontakt og sms/mail, men det har også vært en økning i antall møter med brukerne. Mens jobbspesialistene i 2015 i gjennomsnitt

hadde 4,2 møter per måned med deltakere i oppstartfasen, var tilsvarende tall i 2019 5,1. I jobbsøkningsfasen var antall møter henholdsvis 3,6 og 4,4, i de første par månedene i arbeid 2,8 og 3,2. Hyppigheten av møter etter noen måneder i arbeid er omtrent likt – i underkant av 2 ganger per måned.

Figur 2.6 Hvor ofte har du vanligvis kontakt med en deltaker? Antall ganger per måned du vanligvis har kontakt ...



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

### Oppfølging av deltakere – innhold og metoder

Når det gjelder innholdet i oppfølgingen av deltakere, er det et par temaer som går igjen i intervjuene i NAV fylkene. Et flertall mener at oppfølgingen er blitt mer «jobbfokusert». Det innebærer samtidig at den er blitt mindre konsentrert om andre temaer. Et utvalg sitater som illustrerer dette på ulike måter:

*Generelt er bistanden mer direkte arbeidsrettet og de bruker mindre tid på en del andre ting som man brukte tid på tidligere – helserelaterte og sosiale spørsmål. [Det er en] generell påstand, vi har en leverandør som fortsatt har utfordringer. (Det siste henviser til utfordringer med arbeidsrettet bistand.)*

*Det har vært en utvikling, de har tatt SE mer inn i måten man jobber på. [...] Det betyr at man også tenker ordinært arbeidsliv, som mål og middel.*

*I Arbeid med bistand var det et mer sosialfaglig element og overgang til arbeid var mer nedtonet, de fikk bistand og hjelp med andre ting, hadde en bedre service til andre ting... Trening, eller [hjelp til] å fungere i dagliglivet. Er det godt eller dårlig? I oppfølgingstiltaket er det mer målrettet bistand til å søke arbeid enn de fikk i Arbeid med bistand.*



*Min tolkning er at Oppfølging er mer aggressive mot markedet, og mer på at bruker også må være mer selvgående. Det er mindre omsorg i det nye tiltaket enn det var i Arbeid med bistand. Før var det mer omfavnelse. Mindre fokus på å komme raskt ut i arbeid. Nå er det markedsarbeid fra første dag.*

Ikke alle er enige i at det har skjedd så store endringer:

*[Det er] mer jobbfokus, men i realiteten er det ikke mye forskjell, tema er å motivere til å komme ut i jobb. Basert stort sett på samtaler, kartlegging av ønsker og kompetanse, og dra rundt og oppsøke arbeidsgivere og til slutt prøve seg. Jeg ser ikke den store revolusjonen. Kravspesifikasjonen har noen detaljer som er annerledes, men i praksis klarer de ikke å finne på noe nytt når det gjelder å følge opp folk.*

Et annet tema som nevnes av flere er at det gjøres en grundigere kartlegging og karriereveiledning i det nye tiltaket enn det som ble gjort tidligere.

*De er gode på karriereveiledning. Kvalitetsmåling viser at de er gode på karriereveiledningsdelen.*

*Ja, [det er] litt forskjell. Metoden er endret, de har mer verktøy, kartleggingen er sikkert bedre enn i Arbeid med bistand.*

Selv om ikke alle leverandørene opplever at oppfølgingen av deltakerne har endret seg stort fra tidligere, mener alle at det har blitt et tydeligere fokus på ordinært arbeid som mål og middel. De mener kravspesifikasjonen har lagt nye rammer for oppfølging av deltakerne.

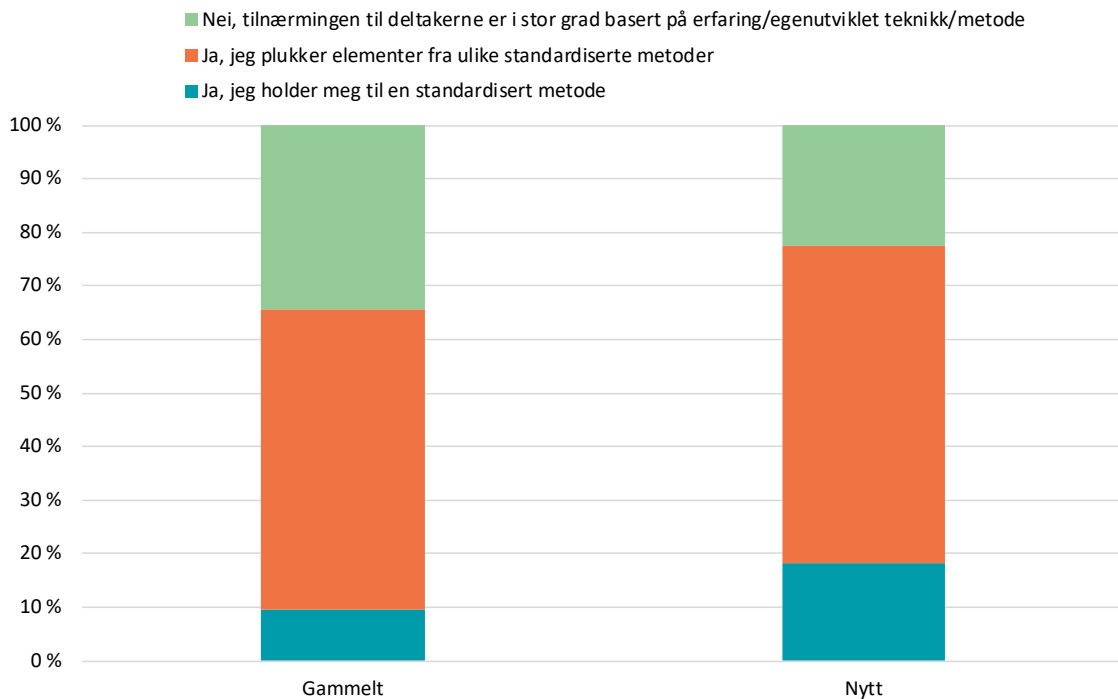
*Det er et tydeligere fokus på jobb, formidling og resultatmål. Det er den største forskjellen. Det gjør ikke at vi nødvendigvis får flere ut i jobb, men [det] gjør at vi er mer bevisst på hva vi bruker tiden på og dermed kanskje bruker tiden mer mot jobb, og deltaker er mer involvert.*

En leverandør formidlet at kravspesifikasjonen og løsningsforslaget deres har bidratt til å sette oppfølgingen i «system». Informanten opplever at de har gode rutiner og har fått flere verktøy å bruke i oppfølgingen i dag sammenlignet med tidligere. En annen informant legger vekt på karriereveiledning og opplever at jobbspesialistene har blitt flinke til å gjøre gode kartlegginger av deltakerne. Informantene erfarer også at det er mindre bruk av langvarige praksisplasser. Informanten mener de jobber mer parallelt i dag, i betydning at deltakerne også følges opp tett mens de er i praksis.

I spørreundersøkelsen stilte vi noen spørsmål til jobbspesialistene om hvordan de jobber, og enkelte av disse er tilsvarende i de to undersøkelsene. På spørsmål om de anvender et eget verktøy til karriereprofil/yrkeskartlegging som de går gjennom sammen med deltakerne, svarte et flertall ja, men andelen var en del lavere i 2019 enn i 2015 (henholdsvis 69 og 78 prosent). (Denne andelen var imidlertid en del høyere i 2019 på landsbasis.)

Videre stilte vi spørsmål om de anvender standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne. I Figur 2.7 ser vi at det har vært en viss økning i dette.

**Figur 2.7** Anvender du en eller flere standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

## Markedsarbeid og formidling til jobb

I intervjuene med informantene i NAV fylkene var det mange som formidlet at leverandørene legger større vekt på markedsarbeid enn i de tidligere tiltakene. Noen mente også at markedsarbeidet er mer koordinert enn tidligere.

*Min erfaring med leverandørene – jeg tror de har mer fokus på markedsarbeid og tilknytning til arbeidslivet, men det skyldes ikke bare tiltaket, det skyldes også det generelle fokuset vi og NAV har på markedsarbeidet. I og med at det er et tiltak med sterkere fokus på at det skal foregå ute på arbeidsplassen så blir det naturlig fokus på markedsarbeid.*

*Det er et klarere element i oppfølgingstiltaket, leverandører må vise at de kan markedsarbeid og for de underleverandører de knytter til seg. Det var lite fokus på det tidligere.*

*Ikke så stor forskjell [på markedsarbeidet], de hadde godt nettverk i Arbeid med bistand også, men det var kanskje ikke så strukturert som i Oppfølging.*

En av informantene i NAV peker på at det har skjedd en endring internt hos leverandører som tidligere leverte tiltak som forhåndsgodkjente:

*Det har de nok sett at her må alle læres og avlæres til at markedsarbeid er essensielt for å få til det gode samarbeidet med arbeidsgiver og god progresjon. Terskelen for å jobbe med arbeidsgiver er lav. I Arbeid med bistand var det egne kontakter som jobbet ut mot arbeidsgivere og de som var tilretteleggere jobbet mer med bruker, men alle hadde nok ikke metodikken inne at de skulle ut til arbeidsgiver og ha den kontakten.*

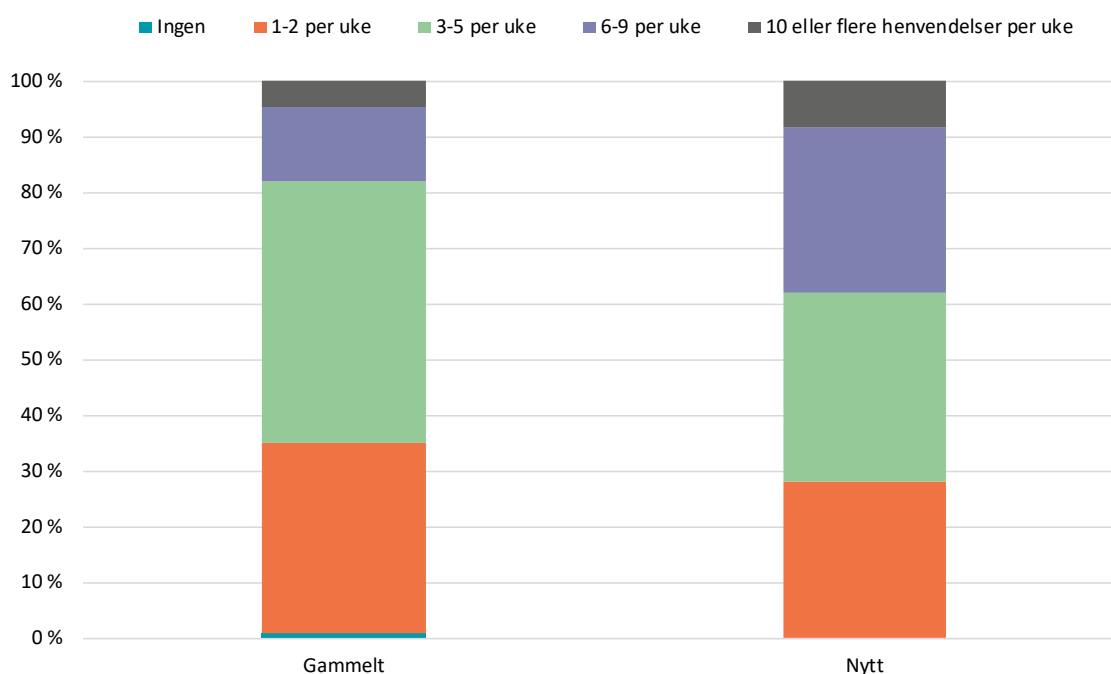
Leverandørene vi snakket med mener markedsarbeid er et viktig suksesskriterium i tiltaksgjennomføringen, og formidler at de legger større vekt på det i rekruttering og kompetanseheving nå enn de gjorde tidligere. En informant uttrykker det slik:

*Den utadrettede rollen er viktig, være uredde og finne kreative løsninger som er gode for begge parter [deltaker og arbeidsgiver].*

De opplever at de har fått mer markedskompetanse og har mye mer kontakt med arbeidsgivere. I kontakten med arbeidsgivere mener de også at de har blitt flinkere til å være tydelige på at det er lønnet arbeid som er målet, og viser gjerne til at det er det NAV har bestilt. En informant opplever at markedsarbeidet har blitt mer systematisert. Det har blitt et fast punkt på de ukentlige teammøtene og kontakten ut mot arbeidsgivere er mer samkjørt slik at de har kontroll over «hvem som er hvor og hvilke arbeidsgivere som besøkes». Møtene er også en arena for jobbspesialistene hvor de kan tipse hverandre om jobber og dele arbeidsgiverkontakter.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål både i 2015 og 2019 om hvor mye kontakt jobbspesialistene tar med arbeidsgivere for å finne jobber til konkrete deltakere (se Figur 2.8). I 2015 svarte 65 prosent av jobbspesialistene at de normalt gjør minst 3 henvendelser per uke til arbeidsgivere for å finne frem til jobber for konkrete deltakere. I 2019 var andelen i de samme tjenesteområdene 72 prosent. Andelen som gjør minst 6 henvendelser i uka hadde økt fra 18 til 38 prosent. Dataene fra spørreundersøkelsen stemmer altså godt overens med tilbakemeldingene fra informantene i NAV fylkene.

**Figur 2.8** Tenk på en vanlig arbeidsuke. Hvor mange henvendelser gjør du normalt til arbeidsgivere for å finne frem til jobber for konkrete deltakere?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialister i 2015 og 2019

## Oppfølging av arbeidsgivere

Informantene i NAV fylkene har ikke så sterke meninger om oppfølging av arbeidsgiverne som har en deltaker i jobb, og hvorvidt dette er endret. De fleste som uttaler seg mener at det er blitt mer kontakt – at jobbspesialistene er «tettere på» enn tidligere.

*[...] Det er spesielt, de er tett på arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere er veldig fornøyde med oppfølgingen, de ble intervjuet i forbindelse med kvalitetsrevisjon.*

*De er mye tettere på. [...] I begge områdene bruker de SE-metodikk, de er tungt ute i arbeidsmarkedet, følger opp både deltaker og arbeidsgiver ute. Hva kan tilrettelegges osv, for å fylle gapet. De gjorde det også i Arbeid med bistand, men det er sterkere fokus nå. Også Arbeid med bistand var basert på SE, men det er mer uttalt nå.*

Det er også flere som nevner at dette er et element i tiltaket hvor det er store variasjoner mellom enkelt-leverandører.

*Det er store variasjoner, men jeg har inntrykk av at bistanden er tettere i dag. Én leverandør i et mindre tjenesteområde har vært mindre flink på det [...] De leverer i et område med store avstander og lite volum og driver oppfølging av arbeidsgivere på telefon. Det handler stort sett om lite volum og store avstander. [...] I de tettest befolkede områdene er det tett og god oppfølging av arbeidsgivere.*

En av informantene forteller om negative erfaringer:

*Vi har hatt noen runder [med en leverandør] om dialog ute på arbeidsplassen, det var tydeligere i ryggmargen på Arbeid med bistand at de skulle ut på arbeidsplassene, men ikke i Oppfølging, det holder ikke med en telefon. Men det er blitt bedre.*

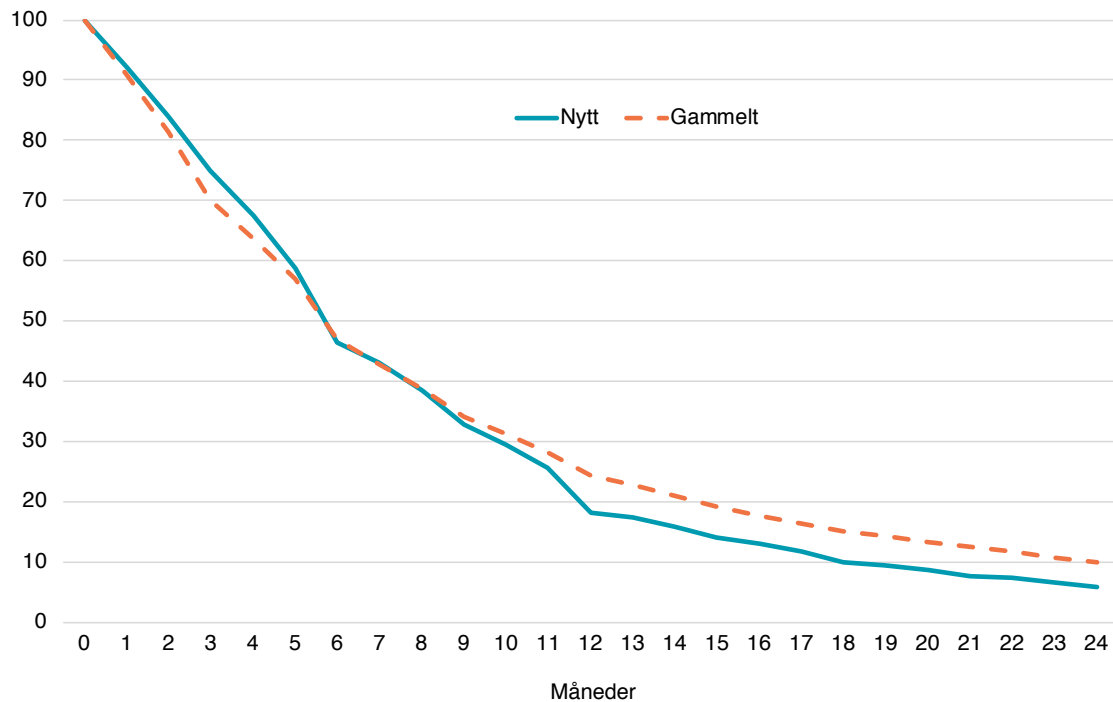
## Varighet av tiltaket

Regelverket for tiltakene innebærer ingen endring i maksimal varighet fra de to gamle til det nye tiltaket, og i alle de tre tiltakene het det/heter det at varigheten skal tilpasses den enkelte deltakers behov. Vi hadde ingen klar forventning om at varigheten skulle ha endret seg i den ene eller andre retningen. Et mål om effektiv tiltaksgjennomføring kan ha ført til kortere varighet i gjennomsnitt. På den andre siden er det understreket i det nye tiltaket at leverandørene skal tilby oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i arbeidssituasjonen, noe som potensielt kan gi lenger varighet.

Ved hjelp av registerdataene har vi undersøkt varigheten for de som startet i de gamle og det nye tiltaket i perioden 2013-2018. Siden det er en grad av høyresensurering i den forstand at en del fortsatt er registrert på tiltaket i desember 2018, og vi ikke vet når dette avsluttes, kan vi ikke beregne gjennomsnitt.

I Figur 2.9 viser vi utviklingen i andelen av deltakerne som fremdeles er registrert på henholdsvis de gamle og det nye tiltaket, måned for måned etter oppstart. Personer vi ikke lenger kan observere er ikke med i nevneren.

Figur 2.9 Andel av alle tiltaksdeltakerne som fremdeles er i tiltaket måned for måned fra tiltaksstart. Prosent. Gammelt og nytt tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV

Alle personene er på tiltak i måned null, det vil si den måneden de starter på tiltaket. Utviklingen i Figur 2.9 viser at både i det nye og de gamle tiltakene har mer enn 50 prosent avsluttet tiltaket etter 6 måneder. Etter 12 måneder er i underkant av 20 prosent av de som begynte på det nye tiltaket fortsatt i tiltaket, mens det gjelder rundt 25 prosent i de gamle tiltakene. Etter 24 måneder er tilsvarende tall henholdsvis 8 og 10 prosent. Det er altså ingen dramatisk forskjell i varigheten mellom gammelt og nytt tiltak, men det var tidligere en større andel av deltakerne som var i tiltaket relativt lenge.

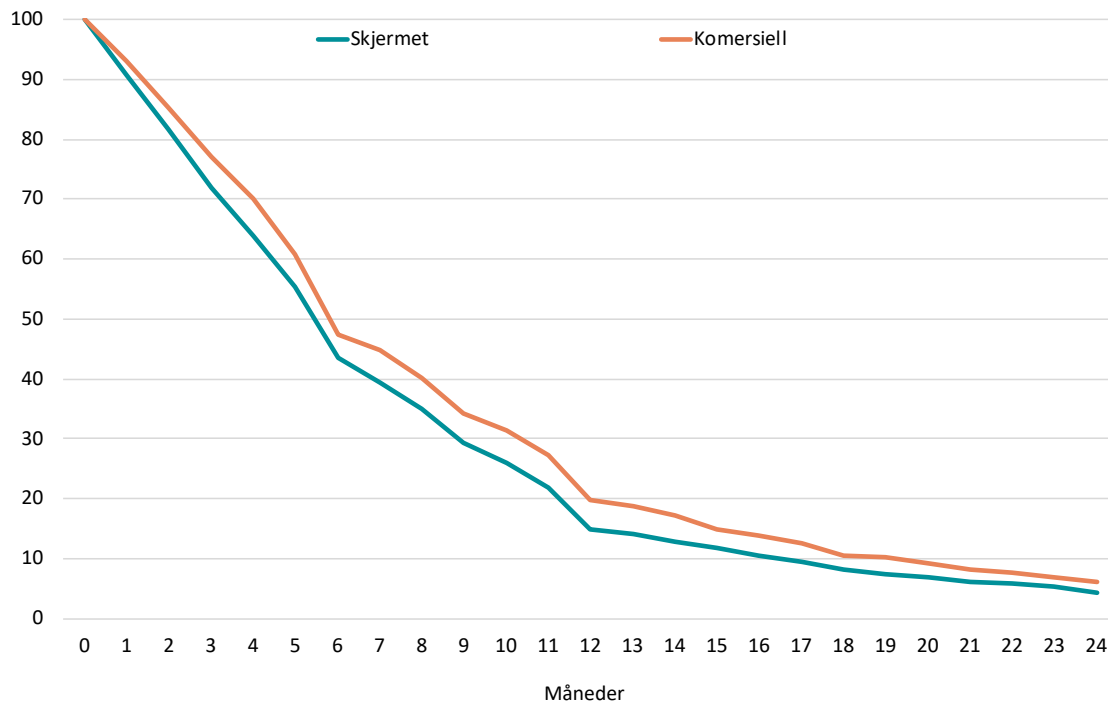
De fleste informantene i NAV oppfatter varigheten i Oppfølging som kortere enn tidligere. Det har blant annet å gjøre med at leverandørene skal levere individrapport hver 3. måned, blant annet med en vurdering av progresjonen. I figuren kommer dette til syne ved at tiltaket relativt oftere avsluttes ved 6, 9, 12 måneder osv enn på andre tidspunkter.

*Vi ser også forskjell [på grunn av] at vi har stoppunkt hver 3 måned. Det gjør at de må vurdere om det er rett tiltak, det gjør at varighet har gått ned.*

Hvordan skal vi tolke det faktum at en god del deltakere er i tiltaket i svært kort tid? 16 prosent har avsluttet tiltaket allerede når det har gått to måneder. Det kan være flere årsaker. For noen blir det avklart at Oppfølging ikke er rett tiltak, eventuelt at de er/blir for syke. Noen møter ikke opp, og enkelte kan raskt komme i en jobb uten behov for videre oppfølging. Denne andelen er ikke særlig forskjellig fra gammelt til nytt tiltak, men andelen som avsluttet tiltaket innen 3 måneder var høyere i det gamle tiltaket.

Vi har undersøkt om varigheten er forskjellig blant deltakere hos skjermede og kommersielle leverandører. I Figur 2.10 ser vi at de kommersielle virksomhetene har en del lenger varighet i tiltaksgjennomføringen enn de skjermede. Dette kan ha å gjøre med at deltakersammensetningen hos ulike leverandører er forskjellig. Vi ser nærmere på deltakersammensetningen i kapittel 3.

Figur 2.10 Andel av tiltaksdeltakerne på nytt tiltak som fremdeles er i tiltaket måned for måned fra tiltaksstart. Prosent. Skjermede og ideelle virksomheter



Kilde: Registerdata fra NAV

## Oppsummering

Det ser ut til å ha skjedd flere endringer i innholdet i oppfølgingstiltaket i forbindelse med reformen.

For det første er tiltaket blitt mer arbeidsrettet. Det innebærer at oppfølgingen av deltakerne handler mer om jobb og mindre om eventuelle andre utfordringer som deltakerne har i hverdagen. Det er mye som tyder på at det gjøres bedre kartlegging og karriereveiledning enn tidligere.

Videre tyder datamaterialet på at jobbspesialistene har mer kontakt ut mot det ordinære arbeidsmarkedet, at markedsarbeidet målrettes til deltakerne, og at det kommuniseres tydelige mål til arbeidsgiverne.

Det synes ikke som deltakerne i gjennomsnitt får mindre oppfølging enn tidligere.

Det er ikke noe som tyder på at innholdet er systematisk forskjellig mellom kommersielle og skjermede virksomheter. I det nye tiltaket har imidlertid de kommersielle i gjennomsnitt lenger varighet av tiltaksgjennomføringen enn de skjermede. Totalt sett har tiltaket i gjennomsnitt noe kortere varighet enn før reformen.

## 2.3 Kvalitet

I vurderingen av kvalitet i oppfølgingstiltakene og eventuelle endringer i kvalitet, bygger vi på data fra informantene i NAV fylkene og leverandørene som vi har intervjuet. De kvalitetskriteriene informantene legger vekt på er tett oppfølging av deltakere, som er

individuelt tilpasset og målrettet mot arbeidslivet, godt markedsarbeid, både «intensivt» og systematisk, progresjon, og generelt mer metodisk arbeid i tråd med SE-metodikk.

Blant informantene i NAV fylkene mener de aller fleste at det har vært en klar positiv utvikling i kvaliteten. Noen mener at det ikke har vært så stor endring, og noen få ser en negativ utvikling eller ulemper med reformen. Igjen er det flere som påpeker at det er variasjoner mellom leverandørene.

*Metodikken er bedre, bruk av karriereveiledning osv, jobbfokus er blitt bedre, fokus på å ikke ha dem unødvendig lenge i tiltaket. Leverandørene blir fulgt tettere opp av NAV, har mer press på seg til å følge kravspek, rapportering har blitt bedre.*

*Helt klart, det er merkbart bedre nå, det handler om vårt fokus i NAV og leverandørenes fokus og kompetanse. Jeg vet ikke om det er tiltaket eller om det er den utviklingen vi har vært sammen om.*

### **Positiv kvalitetsutvikling**

Som beskrevet i forrige kapittel mener et flertall av informantene at det er blitt en sterkere arbeidsretting av tiltaket enn tidligere, og bedre markedsarbeid. Dette er også de faktorene som nevnes oftest som en kvalitetsforbedring.

*Største forskjell er større fokus på overgang til arbeid og at alle kan være i jobb.*

*Mer arbeidsretting. Større målretting i jobbingen hos leverandør enn tidligere, hvor raskt kommer man til et resultat.*

*Metodisk høyere kvalitet, mer markedsarbeid og kontaktnettet som det også stilles krav til.*

En del av informantene i NAV fylkene framhever at leverandørene jobber mer systematisk eller profesjonelt enn tidligere. Dette gjelder både i oppfølgingen av deltakere og markedsarbeidet.

*Slik det har utviklet seg, mer profesjonelt, fremoverlent, fokus på at arbeid er målet. [Vi får] positive tilbakemeldinger fra de som mottar tiltakene også, de føler det er et godt tiltak.*

*Mye tydeligere på overgang til arbeid og at leverandøren har en god metodisk tilnærming og må dokumentere at det er en metode som fungerer, og ha system som fanger opp når det er avvik, og kan vise forbedringsområdet og hvordan de setter i verk tiltak for å oppnå forbedring.*

*De nye tiltakene bygger mye på SE-metodikk, Arbeid med bistand hadde i utgangspunktet også det, men ble så kraftig utvannet at de var vanskelig å finne igjen noe SE-metodikk i det. Den store forskjellen ligger i at leverandørene de er veldig tro mot metodikken, de veilederne som jobber der er stadig ute i markedet og for å opprettholde kontakter med arbeidsgivere.*

Enkelte av informantene opplever imidlertid at virkeligheten ikke når helt opp mot det leverandørene har beskrevet i tilbudene sine når det gjelder metoder:

*De metodene [en leverandør] hadde var en av grunnene til at de vant kontrakt. Men det så vi veldig lite til i det daglige arbeidet – vi tvang dem til å fortelle om metoden, men i kvalitetsmålingene så vi lite til det. Mye av det er nok innsalg. Fine ord. Det burde nok være mer opplæring. Jeg ser at det er personavhengig – men de kan drive bedre kompetanseheving. Det går kanskje litt fortere i svingene hos en kommersiell leverandør.*

Noen av informantene legger på den annen side vekt på at leverandørene driver mer fagutvikling enn tidligere, og ser det i sammenheng med at det er blitt færre og derfor større fagmiljøer.

*AB-tiltaket var forankret i skjermet sektor, og de forhåndsgodkjente som hadde det hadde stor variasjon på volum og dermed hadde også mange med små volum og små fagmiljø og stor sårbarhet og det har endret seg.*

*Nei, jeg er stor tilhenger av oppfølgingstiltaket, det er mer, bedre definert, stilt krav til metode og metodeutvikling kontra det man opplevde med Arbeid med bistand, vi ser at leverandørene har jobbet med fagutvikling og er på et annet nivå enn de før.*

*[Det har å gjøre med] kravspesifikasjoner, målrettet løsningsbeskrivelser som vi kan følge opp direkte, færre leverandører så dermed større volum og større fagmiljø.*

En annen positiv faktor som svært ofte nevnes av informantene i NAV fylkene, er at NAV har mye større mulighet enn tidligere til å kvalitetssikre arbeidet i tiltaket, og at det er bedre kontakt mellom NAV og leverandører. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 2.5.

### **Negative sider ved kvaliteten**

Hvilke negative utviklingstrekk ser informantene i NAV? Flere nevner at tidsbegrensede kontrakter fører til mindre kontinuitet enn tidligere og mer utskifting av personell. I anskaffelsene ble det benyttet så lang kontraktstid som regelverket tillot (3+1 år), blant annet av hensyn til kompetanse og kontinuitet. NAV fylkene har startet med anskaffelse av Oppfølging for andre gang, siden kontraktene nå går ut. Flere av informantene påpeker at de ser en kompetanseflukt fra leverandørene mot slutten av kontraktperioden, siden situasjonen for de ansatte da blir mer usikker, og en del søker seg til «tryggere» arbeid. Dette er en negativ bieffekt av tidsavgrensede kontrakter.

En av informantene ser flere kritiske forhold, selv om vedkommende i hovedsak er positiv til kvaliteten i tiltaket. Det handler i stor grad om at leverandørene må drive økonomisk lønnsomt:

*De har flere deltakere nå. I verste fall kan en veileder ha 20, i Arbeid med bistand hadde de 12. Da går det ut over kvaliteten. Det går på anskaffelsen og hva vi har akseptert. Det er et enkelt regnestykke: timer per deltaker med antall ansatte. [...] Vi har regnet ut at 10 timer i snitt tilsier 13 deltakere per veileder. Dette har vært en diskusjon inn i nyanskaffelsen. Det har ikke vært et konkurransepunkt. Men de må synliggjøre hvordan de skal klare å levere. [...] Å ha høyt fokus på resultater kan jo føre til mer standardisering sammen med mindre ressursbruk. Vi ser det spesielt på oppfølgingen ute på arbeidsplass – kanskje de bruker mer telefon enn det de burde i forhold til å møte opp.*

Som nevnt kommer det tydelig fram i intervjuene at det kan være stor variasjon mellom leverandørene i kvaliteten (og resultatene), og det er i tillegg flere som påpeker at kvaliteten er personavhengig, altså varierer mellom jobbspesialistene hos samme leverandør.

*Jeg ser ikke noe veldig forskjell i sum, men noen brukere sier de ikke følges opp eller dårlig kjemi og andre som er veldig fornøyd. Det er mennesker som møtes så det er komplisert å måle kvalitet, det er individuelt.*

*Det varierte den gang og det varierer nå. Arrangørene legger noen strukturer rundt veilederne sine som er litt avgjørende, [men] det er veldig avhengig av hvilken veileder du kommer til. Det har alltid variert og kommer til å variere.*



En forteller at det også er eksempler på direkte dårlig kvalitet:

*[Vi får] tilbakemeldinger fra NAV-kontor, rapporter om brukere som ikke har blitt fulgt opp. En leverandør sier at en deltaker ikke fungerer, mens arbeidsplassen sier noe annet. Mer passive veiledere. Brukere som blir overlatt til seg selv. Vi ser det til en viss grad hos én leverandør. Det handler om ressursene. Brukerne må kanskje være mer selvstendige for at det skal gå rundt. Men jeg tror ikke det er så stor forskjell fra Arbeid med bistand – det er mye personavhengig. Noen veiledere er gode, noen dårlige. Kunne ønsket at de brukte kompetansen til de gode, til å spre den mer.*

### Leverandørenes vurdering av kvaliteten

Alle de tre leverandørene vi snakket med mener det har vært en klar forbedring av kvaliteten i det nye tiltaket sammenlignet med AB som de drev tidligere. De mener dette skyldes at det har blitt et høyere faglig nivå på tiltaket og at de har fått mer kompetanse på ulike verktøy som for eksempel karriereveiledning. Også fokuset på arbeid og mindre bruk av (langvarige) praksisplasser er en viktig faktor, ifølge informantene. En informant uttrykker det slik:

*Det er mer fokus på betalt arbeid nå, og mindre bruk av praksis. Vi har også lært mye mer innenfor karriereveiledningsfeltet og blitt bedre samtalepartnere og flinkere til å kartlegge både deltaker og arbeidsgiver og gjør en god match. Istedenfor å presse på for å få en person inn i praksis.*

En av leverandørene mener at utviklingen er en konsekvens av høyere utdanningskrav for jobbspesialistene. En annen opplever at oppfølgingstiltaket er mer målrettet, og ikke et tiltak for «arbeidsavklaring» slik det var før. Informanten mener også at NAV er blitt flinkere til å skille mellom tiltakene.

Leverandørene ble også spurt om hva de mener er de viktigste kvalitetskriteriene i oppfølgingstiltak. Alle nevner markedsarbeid og fokuset på inkludering i ordinært arbeidsliv som viktige kvalitetskriterier. Andre faktorer som ble nevnt er metodisk kompetanse, relasjonsbygging med deltaker og arbeidsgiver, delingskultur, og at jobbspesialistene jobber «likt» som viktige kvalitetskriterier. En informant mener tydelige resultatmål og oppfølgingen fra NAV fylke er viktig. En annen informant er også opptatt av interne kvalitetsmålinger for å finne ut av hva som fungerer og ikke. Informanten uttrykker det slik:

*Jeg er veldig resultatdame som kommer fra privat næringsliv, glad i å bli målt og jeg måler de under meg. Det er vår hverdag å få til gode resultater, og finne ut av hva som gjør at vi får gode resultater.*

Vi spurte også informantene hos leverandørene om hvordan de jobber med kvalitetsutvikling. To av dem formidler at de bruker kvalitetskriteriene i IPS som utgangspunkt og utvikler kvaliteten i henhold til disse kriteriene.<sup>15</sup> En beskriver det slik:

*Vi jobber mye med det [kvalitetsutvikling]. Vi har årlige kvalitetsmålinger internt, som er tuftet på IPS fidelity skalaen, hvor man bisitter i samtaler, er med ut på markedsarbeid, intervjuer med veileder, går gjennom dokumentasjon og sjekker at det brukes sånn som det er beskrevet, og resultatgjennomgang.*

---

<sup>15</sup> IPS (individuell jobbstøtte) er en variant av Supported Employment særlig utviklet for personer med alvorlige psykiske lidelser. I tillegg til en mer avgrenset målgruppe, skiller IPS seg fra SE ved å integrere helse- og arbeidsrehabilitering i oppfølgingen av deltakere. I IPS benyttes det en kvalitetsskala (fidelity scale), som med tilpasninger også benyttes i andre oppfølgingstiltak.

Den tredje informanten opplyser at de er få jobbspesialister, men at kvalitetsutvikling er noe de jobber mye med internt. Dette gjør de blant annet ved å diskutere arbeidsmåter og resultater i de ukentlige avdelingsmøtene, og diskutere utfordrende saker. Teamleder følger også opp den enkelte jobbkonsulent og har målsamtaler hver 6. uke.

### Skjermede og kommersielle virksomheter

Det er ingen av informantene våre som har noen sterk formening om systematiske forskjeller i kvaliteten mellom kommersielle og skjermede virksomheter. Noen har eksempler fra eget fylke, som kan gå i positiv eller negativ retning for kommersielle virksomheter. Noen uttrykker at når de ser en positiv endring i kvalitet, har dette også skjedd innenfor den enkelte virksomhet som også tidligere leverte oppfølgingstiltak.

*Kvaliteten har blitt bedre, til og med i arbeidsmarkedsbedriftene som hadde AB tidligere.*

### Kvalitet i tilbudet til deltakerne med størst bistandsbehov

I evalueringen av anskaffelsen av oppfølgingstiltaket tydet tilbakemeldingene fra NAV-veiledere på at man har fått et dårligere tilbud enn tidligere til de brukerne som har svakest forutsetninger knyttet til arbeidsdeltakelse (Proba 2018). Vi spurte informantene i NAV fylkene om dette temaet.

På spørsmål om hvem de vil beskrive som de «svakeste» deltakerne, nevnte noen «objektive kjennetegn» som innvandrere med dårlige norskkunnskaper, brukere med lav utdanning, nedsatt arbeidsevne, personer med psykiske diagnoser, og rus, men de fleste framhevet at det ofte handler om sammensatte problemer.

*Det er ikke en enhetlig gruppe, forskjellige ting man har utfordringer på, ganske stor andel med annen språkbakgrunn som har utfordring med å komme inn i arbeidslivet av forskjellige grunner, men språk en viktig faktor, en annen gruppe er de med nedsatt arbeidsevne, AAP, men som kanskje også mottar behandling som strekker seg over tid, det kan være boforhold, lav utdanning eller kompetanse fra et annet land – sammensatt. Ikke noe enhetlig svar, det kan være noen man tenker står langt unna arbeidslivet men så klarer man å få en match, [på den annen side] kan det være en høyt utdannet som ikke har realistiske forventninger til hvor raskt man kommer seg ut..*

Et flertall av deltakerne i oppfølgingstiltaket har nedsatt arbeidsevne. For å beskrive de som har størst hindringer, peker informantene gjerne på sammensatte utfordringer, gjerne også komplekse og langvarige sykdomshistorier.

*Det kan være komplekse helseutfordringer i kombinasjon med lav utdanning, der arbeidsmulighetene er få og små. Mye av den type arbeid er mer eller mindre borte, enkle kontoroppgaver. De klarer ikke å ha en produktivitet eller hastighet som gjør at man fungerer.*

Noen av informantene beskriver de aktuelle deltakerne ved at de har et annet oppfølgingsbehov, og/eller de nevner mer uobserverbare kjennetegn, som mindre «selvgående», lav motivasjon og mestringsfølelse.

*[Det er] personer som trenger mye bistand for å komme i arbeid, som har store tilretteleggingsbehov, psykisk eller fysisk, trenger mye kontakt med arbeidsgiver og tilrettelegging, størst funksjonsnedsettelse mot arbeid... Alle vi sender inn tenker vi skal ha en arbeidsevne som er utnyttbar i ordinært arbeidsliv, men graden av det er usikkert. En annen gruppe er personer som har motivasjonsutfordringer, handler om at man har møtt motstand lenge og lite mestring og gitt opp litt, det å klare å snu og gi mestringsfølelse er vanskelig og*

*viktig. De er også i den gruppa som jeg tenker er de tyngste. Kombinasjon av de to faktorene.*

Vi spurte informantene i NAV fylke om hvordan de oppfatter tilbudet til deltakerne med svakeste forutsetninger knyttet til arbeidsdeltakelse, og om det er skjedd endringer her. I svarene sammenliknet de gjerne det nye tiltaket med Arbeid med bistand, som tidligere var det mest relevante tilbudet for de brukergruppene de tenker på. Om lag 2/3 av dem mener at de aktuelle deltakerne blir dårligere ivaretatt i det nye oppfølgingstiltaket enn i de gamle, 1/3 mener at de blir godt ivaretatt. Det var imidlertid noe motstridende/inkonsistente svar på spørsmålet – noe som kan ha sammenheng med at det ikke er åpenbart hva man legger i begrepet «de svakeste». Dette kan også variere fra leverandør til leverandør.

Flere av de som mener at de deltakerne som har svakest forutsetninger knyttet til arbeid får et dårligere tilbud i det nye tiltaket, relaterer dette til timeestimatet på 10 timer oppfølging, som er for lite for mange. Selv om 10 timer er ment som et gjennomsnitt både mellom deltakerne og over tid, er det mange som oppfatter det som normgivende. En annen faktor som blir nevnt er den sterkere arbeidsrettingen og «tidspresset» som de opplever i det nye tiltaket – som er positivt for de fleste, men ikke alle.

*Det er nok hurtigheten, har fått til raskere omløp, man er ikke 3 år i tiltaket. Man brukte den tiden man hadde til rådighet i AB, og den timesbegrensingen forutsetter at man har brukere som kan jobbe selvstendig og har en egen drive og står på egenhånd, og det med tilnærmingen til at det er ordinært arbeidsliv som er metodikken og målet.*

*Ja AB hadde langt tyngre brukere, de fikk et bedre tilbud der, men det førte ikke til at de kom i arbeid i noen vesentlig grad.*

*Det går på hele reformen, vi ser at vi har en del brukere og de som stiller svakest, eller har mest bistandsbehov er de vi har minst å tilby. De faller litt igjennom, selv om man har AFT så ser vi at disse brukerne som ikke tilfredsstiller kravene for å delta på formidlingstiltak, det er noen som faller utenfor i større grad enn tidligere. Nå passer de ikke så godt. Det er de leverandøren kommer tilbake til oss med, det er de personene som blir skadelidende. De trenger mer enn det som ligger i tiltaket.*

*Folk med betydelig helseutfordringer eller [helseutfordringer] i tillegg til andre utfordringer, det er noe med hvordan man snakker om ting i NAV, forgang og korte løp, det er ikke det de trenger, de trenger mer tilpasning, tid og integrasjon mot helseside. Det får vi ikke helt til på oppfølging.*

De som mener at deltakerne med størst bistandsbehov får et godt/like godt tilbud i Oppfølging, la vekt på at deltakerne kan få langt mer enn 10 timers oppfølging, at det nye tiltaket har fokus på at alle kan være i arbeid, og noen mener at leverandøren har bedre samarbeid med helseinstanser.

*Jeg opplever det som bra. Det er personer i tiltaket som får et individuelt opplegg langt over 10 timer, og de har nok formidlet en del personer pga av det som de kanskje ikke trodde ville bli formidlet. Oppfølgingstiltaket fungerer også slik at man kan skrives ut til et annet tiltak, de holder ikke på i evig tid, en del har overgang fra oppfølging til AFT selv om det ikke er ønsket.*

*[...] hovedsakelig opplever jeg at det er romsligere i tankegangen om folk som har sammensatte utfordringer.*

*Jeg synes til og med at det er bedre at de kommer seg ut raskere. Mange av de som er lenge på AAP, psykiske lidelser, rus, mangler skole, lite tilknytning til*

*arbeidslivet, kanskje ikke de med de tyngste diagnosene, men med sammensatte utfordringer. Jeg tror de får et bedre tilbud.*

*Synes de er veldig flinke til å ta det på alvor, og vi har dialog hvis vi ser at en deltaker har behov for noe annet enn oppfølging har å tilby, for eksempel AFT. Synes at de i stor grad klarer å ivareta behovene for dem, og de er flinke til å tilrettelegge og finne de små jobbene og mulighetene til den enkelte.*

Også leverandørene fikk spørsmål om de mener tilbudet til brukere med svakest forutsetninger har endret seg med de nye tiltakene. De beskriver de «svakeste» som de med dårlige språkferdigheter, manglende motivasjon, spesielt tilpasset innsats, og ellers de med store helseutfordringer. De har imidlertid ulike meninger om hvorvidt tilbudet til de de aktuelle gruppene har blitt dårligere. En av informantene mener det ikke har skjedd noen endringer i tilbudet til de med størst utfordringer, men at det alltid har vært vanskelig for de med svake språkferdigheter å nyttiggjøre seg av tiltakene, og det har også alltid vært vanskeligst å jobbe med de som mangler motivasjon. Informanten uttrykker det slik:

*Motivasjon er det viktigste. Noen blir «tvangssendt» hit fra NAV av ulike årsaker. Det er veldig vanskelig for oss å jobbe med dem. Vi kan få en med mange funksjonsnedsettelse som sitter i rullestol og vil oppleve det lettere å få den personen i jobb enn noen som har høy kompetanse, men ingen motivasjon.*

En annen av dem opplever ikke oppfølgingstiltaket som egnet for de deltakerne som har størst bistandsbehov, men mener at det heller ikke er meningen. Informanten uttrykker det slik:

*Vi skal på en måte sile ut de som ikke har noe i arbeidslivet å gjøre, det skal være et visst håp for arbeid. I AB så var det mer rom for å jobbe med de [svakeste]. [...] Resultatkravet skaper et problem for de svakeste. Klart at det kommer an på hva man putter inn og hva man får ut. Vi kan ikke få til mirakler, noen kan bli syke og dårlig fungerende mens de er i tiltak.*

## **Oppsummering**

Først og fremst ser informantene klare kvalitetsforbedringer når det gjelder arbeidsretting av tiltaket, vekt på ordinært arbeid og intensitet og målretting av markedsarbeidet. Dette er de faktorene som nevnes oftest som kvalitetsforbedringer.

Videre tyder tilbakemeldingene på at det jobbes mer systematisk enn tidligere, og at SE-metodikk er blitt mer sentralt i tiltaksgjennomføringen. På grunn av større leverandører er det også blitt mer fagutvikling.

Det er likevel store variasjoner i kvaliteten mellom enkeltleverandører, men informantene ser ikke noe systematisk skille mellom kommersielle og skjermede leverandører.

På den negative siden er det flere som opplever en kompetanseflukt fra leverandørene på slutten av kontraksperiodene. Et flertall mener også at de brukerne som har størst bistandsbehov får et dårligere tilbud enn de tidligere kunne få i AB. Dette er knyttet til flere av de samme faktorene som gir bedre kvalitet for de fleste: Vektleggingen av ordinært arbeidsliv, vekt på progresjon og at lite tid blir brukt på annen type oppfølging enn det som er rettet mot arbeid.

## 2.4 NAV-veiledernes bestillinger

I vår evaluering av anskaffelsesprosessen for avklarings- og oppfølgingstiltakene var det en hyppig tilbakemelding at bestillingene fra NAV-kontorene når de henviser en bruker til tiltak, kan ha stor betydning for kvaliteten av tiltaksgjennomføringen. Bestillingen legger noen rammer, og skal gi leverandøren kunnskap om forhold som er relevante for å komme i gang med tiltaket på en god måte. Det var en vanlig tilbakemelding at bestillingene var av varierende kvalitet, til dels dårligere, men at det var en positiv utvikling. Temaet fikk stor oppmerksomhet fra NAV fylkene.

Vi stilte spørsmål om kvaliteten på bestillingene også i denne undersøkelsen. Svarene tyder på at kvaliteten på bestillingene ikke er like viktig for Oppfølging som for Avklaringstiltaket, men det har betydning også her.

De leverandørene vi intervjuet opplever at det er varierende kvalitet på bestillingene fra NAV, men at det i sum har blitt bedre. Noen bestillinger kan være utydelige og mangelfulle, det vil si at leverandørene ikke har klart for seg hva NAV ønsker, men også i mange tilfeller at det mangler dokumentasjon. Dette uttrykker de slik:

*Ofte ringer jeg NAV-veileder for å høre om det er noe mer vi bør vite. Det kan mangle CV-er eller rapporter fra andre tiltak de har vært på. Få mer kjøtt på beina, mange ting kan ikke skrives i bestilling men lettere å formidle på telefon. [...] Sjelden vi får alle dokumenter vi trenger vi skal ha i en sak, noen utrolig lite på, andre mer enn vi trenger. De [NAV-veilederne] vurderer det veldig forskjellig.*

*Vi [NAV og leverandøren] er enige om hva vi mener er god bestilling. Likevel får vi mangelfulle bestillinger, men generelt bedre enn tidligere. Men vi får mindre tilleggsinformasjon enn tidligere. Vi trenger ikke all bakgrunnsinformasjon, men vi trenger det som er vesentlig for å komme i jobb. Tror vi kan treffe bedre litt tidligere hvis vi hadde fått mer informasjon og mer tydelige bestillinger.*

Leverandørene opplever imidlertid ikke dette som et stort problem ettersom de mener NAV har blitt mer tilgjengelig og samarbeider bedre.

Også i NAV fylkene oppfatter informantene at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på bestillingene, og noen mener at det nå jevnt over er bra. Fra fylkenes side har det blitt jobbet en god del med dette. Følgende sitater oppsummerer det mange av informantene formidler:

*Det er ulikt, men det er en helt annen bestilling nå enn det var for 4 år siden. Det har gått veldig fremover, kvaliteten er hevet, langt bedre enn i starten, på månedsmøtene har vi hatt veldig fokus på bestillingen, gikk gjennom bestillinger med leverandør og kom med kommentarer osv. Med en gang en slakker av så kan man falle tilbake til gamle synder, vi må ha kontinuerlig fokus. Det er stor utskifting av veiledere i NAV, stadig stort opplæringsbehov når det gjelder bestilling og velge riktig tiltak.*

*Det har vært endringer. Vi har jobbet mye med det, snakket mye om det, kurs, på møter, kvalitetsdialogene med NAV-kontorene, tiltakskoordinatorne har jobbet med det ute. Jeg har inntrykk av at det har blitt bedre. Har sett en del uklare bestillinger, og bestillinger som ikke har så mye med tiltaket å gjøre, jeg har bedt leverandørene ta kontakt dersom uklarheter.*

Det er ingen av informantene som beskriver bestillingene som gjennomgående dårlig, men det er flere som påpeker at det fremdeles er store variasjoner.

## 2.5 NAV fylkenes oppfølging av leverandørene

Vi spurte informantene i NAV fylke om organisering og innhold i deres oppfølging av kontraktene/leverandørene på oppfølgingstiltaket.

### Organisering

I de fleste fylker ligger ansvaret for oppfølging av kontraktene (leverandørene) i fylkesleddet, enten på fylkeskontoret eller en tiltaksenhet, men noen få steder er oppfølgingsansvaret flyttet til lokale NAV-kontorer. NAV fylke, eller noen steder NAV-kontoret, har ansvar for den innholdsmessige oppfølgingen, det vil si kvalitet og resultater, men de regionale controllerne har ansvar for den mer daglige oppfølging som gjelder refusjoner og tilsagn. Noen steder jobber flere ansatte sammen om oppfølgingen av kontraktene, mens andre steder er kontraktene fordelt slik at en ansatt sitter med totalansvaret for et/flere bestemte tjenesteområder eller kontrakter.

Kvalitets- og resultatoppfølgingen gjennomføres først og fremst på faste oppfølgingsmøter mellom NAV fylke eller NAV-kontor og leverandørene, men også når det oppstår spørsmål eller avvik. Informantene opplever at det er tettere kontakt med leverandørene nå enn tidligere, og mener også kontakten er blitt mer formalisert og strukturert. Tettere kontakt er en konsekvens av reformen og anbudsutsettingen, som både krever og gir adgang for NAV til å kvalitetssikre arbeidet i tiltaket. Informantene mener også at NAV har blitt mer tilgjengelig for leverandørene, noe som har først til at leverandørene selv initierer en del av den kontakten.

Hyppigheten av oppfølgingsmøtene varierer fra fylke til fylke, og noen fylker har også ulike varianter avhengig av størrelsen på kontrakten. Det vanligste er halvårlige eller kvartalsvise møter. De som har ulike varianter formidler at de har hyppigere møtevirksomhet med de store leverandørene med store kontrakter. Andre gjennomfører oppfølgingsmøter annenhver måned eller månedlig. Veldig få gjennomfører oppfølgingsmøter kun en gang i året.

Møtevirksomheten avhenger også av hvilken fase kontraktene er i, og flere informanter formidler at det er hyppigere møtevirksomhet i overgangsfaser, det vil si i forbindelse med utfasing av gamle kontrakter og implementering av nye.

### Innhold

Leverandørene leverer månedlige resultatrapporter som danner grunnlag for resultatstatistikk som følges opp i oppfølgingsmøtene. I oppfølgingsmøtene går de også gjennom leverandørens halvårsrapporter (evalueringsrapporter) og diskuterer utviklingsområder (både hos NAV og leverandør), samhandling med NAV («ros og ris»), og andre temaer leverandørene løfter fram. Et vanlig tema er innsøking til tiltaket. En informant formidler at de har faste punkter på agendaen for oppfølgingsmøtene, og uttrykker det slik:

*Vi har faste punkter. Det er rutiner, samhandling mellom leverandør og NAV, innsøking, og så har vi et punkt på kvantitet som går ut på om vi bruker hele avtaler og om det er behov for mer, hvor mye vi bruker tiltaket. Og så har vi et punkt på kvalitet som handler om hvordan vi synes tiltaket fungerer, om veilederne er fornøyd, om rapporteringene, og et punkt som går på resultater. Kan også ha andre spesifikke ting vi eller de ønsker å snakke om.*

Enkelte informanter formidler at de også går gjennom noen sluttrapporter for enkelt-deltakere og gjennomfører «stikkprøver». En informant forteller at de gjør en «6-måneders sjekk» for å se om deltakerne fremdeles er i arbeid 6 måneder etter avgang fra tiltaket. Informanten beskriver det slik:



*Vi får resultatrapporter en gang i måneden. Det er selvrapportering [fra leverandørene] i henhold til de malene vi har satt. Vi setter opp regneark og sender det ut til alle [leverandørene]. Vi er veldig transparente på resultater. Og så tar vi en 6-måneders sjekk for å se om de fremdeles er i jobb 6 måneder etter tiltak.*

I tillegg til de faste oppfølgingsmøtene er det en del kontakt og møtevirksomhet når det oppstår spørsmål, eller når problemstillinger «eskaleres». Denne kontakten utløses ofte av en avviksmelding. Noen informanter beskriver det slik:

*Vi har avtale med NAV-lederne at dersom de er misfornøyde med noe så skal det rapporteres skriftlig til min rolle, deretter vurderer vi avviket opp mot avtalen og hvis det er avtaleavvik gir vi skiftelig beskjed til leverandørene og ber om en forklaring og plan for å rette opp, og følger opp i etterkant.*

*Det er en del ad hoc-kontakt når det dukker opp ting, situasjoner hvor de ønsker å ta opp ting fortløpende.*

*Alle problemer med dårlige rapporter, manglende kvalitet, eller annet NAV-kontorene reagerer på så går det til oss og så tar vi det opp med leverandør der og da. Alt veileder-veileder ikke kan løse opp i.*

En informant formidler at det er forskjell i holdning til oppfølgingsregime mellom de skjermede og kommersielle leverandørene. Informanten opplever at de kommersielle har bedre kultur for å håndtere avvik enn de skjermede. Informanten uttrykker det slik:

*De [kommersielle] er vant med å håndtere avvik, mens med skjermet sektor så blir det ofte diskusjon om hvem som har forårsaket avviket og man skal følge loven så nøye. Det er en interessant erfaring, og vi tar med oss videre inn i ny runde. Avvikshåndtering blir et tema i de nye forhandlingene.*

Halvparten av informantene i fylkene nevner at kvalitetsmålinger er en ressurskrevende del i oppfølgingen av leverandørene. Kvalitetsmålingene gjøres på ulike måter og i ulikt omfang. To av informantene henviser til Veileder fra direktoratet og opplyser at de følger den. Dette omfatter blant annet intervjuer med ledere og veiledere i tiltaket, NAV-veiledere og deltakerne. Andre forteller at kvalitet er et fast punkt på agendaen i oppfølgingsmøtene med leverandørene. En informant forteller at kvalitetsmålingen er knyttet til bemanning hos leverandøren, det vil si at fylket er involvert i rekruttering og sjekker at bemanningen oppfylder kompetansekravene. I oppfølgingsmøtene gjennomføres kvalitetsvurderingen for eksempel i form av gjennomgang av enkeltbestillinger, rapporter og resultatstatistikk for å identifisere forbedringsområder. En informant sier de hittil ikke har hatt ressurser til å gjennomføre kvalitetsmålingene.

Flere informanter formidler også at innholdet i oppfølgingsmøtene har blitt mer «utviklingsorientert» etter hvert. Noen av dem mener det har vært behov for å gi leverandørene, og i enkelte tilfeller også NAV kontorene, et kompetanseløft. Temaer som tas opp på disse møtene er blant annet rapporteringsrutiner, skjemaer som skal brukes, hvilke planer NAV har og generelt om endringer som skjer i NAV, regelendringer, og digitalisering.

To informanter uttrykker det slik:

*Vi hadde alle leverandørene inne til et felles møte, og det var en god tanke. Ikke alle leverandørene var like sterke, så de fikk et faglig løft og faglig styrke. Vi gikk gjennom alt fra skjemaveldet, rutiner, planer, hvordan de skal rapportere og hvordan planene skal se ut. Og så fant vi ut at NAV-kontorene også har behov for opplæring, så vi valgte å kjøre det sammen. Det er en fin arena for diskusjon*

*til felles forståelse. Det har gjort at tiltaket er blitt godt kjent og populært. Det er god innsøking og kontorene ønsker å bruke det.*

*Vi har leverandørutviklingsmøter med alle leverandørene i felles møte, typisk 3 timer langt møte. Da går vi gjennom resultater og hvordan de jobber med å forbedre seg. Vi forsøker å oppmuntre dem til å dele med hverandre, og vi tar opp det vi mener er problemstillinger. De er konkurrenter, men alle tjener på at alle er best mulig. Det har fungert rimelig greit hittil, sett fra vår side.*

Leverandørene vi snakket med er veldig positive til oppfølgingen fra NAV fylke og har opplevd den som svært god. De opplever også at NAV har blitt mer tilgjengelig enn de var før reformen og at samarbeidet fungerer godt. Informantene uttrykker det slik:

*Før var det få møter og veldig vanskelig å få møter, selv om det var viktige ting. Det meste skulle på telefon, og det var vanskelig å få kontakt med NAV. Mange tilfeller hvor jeg ikke fikk tak i veileder som stod oppført. Nå er de mye mer tilgjengelig.*

*Veldig bra, vi har en oppfølger fra NAV tiltak som er lett å diskutere med, følger opp, er her, og veldig ålreit. Hører på oss og hjelper oss med det vi trenger, og gi oss informasjon om det vi trenger.*

*Helt fenomenal på oppfølging av tiltaket, månedlige samlinger, rapporter, resultater. Og de har bidratt med faglig utvikling. Det er tett og nært samarbeid med fylket.*

To av informantene er imidlertid usikre på hvordan sammenslåingen av NAV fylke vil påvirke dette samarbeidet videre. Følgende sitater beskriver dette:

*Nå blir det annerledes, oppfatter at de nå er mer opptatt av telling på tall enn det de var i (fylke), de hadde mer fokus på innholdet. Gjenstår å se. Det skal følges opp på innholdet, men blir mer tall.*

## **Oppsummering**

Det er ingen tvil om at NAV fylkene/tiltaksenhetene følger opp leverandørene tettere enn tidligere – det gjelder både omfang og systematikk. De følger opp både resultater og kvalitet i gjennomføringen. Fylkene opplever også et mer konstruktivt samarbeid og er blitt mer tilgjengelige for leverandørene.



### 3 Deltakersammensetning

En av problemstillingene i prosjektet har vært å vurdere i hvilken grad deltakergruppa har endret seg etter overgangen til anbudsbasert tiltak, særlig når det gjelder kjennetegn som har betydning for jobsannsynligheten.

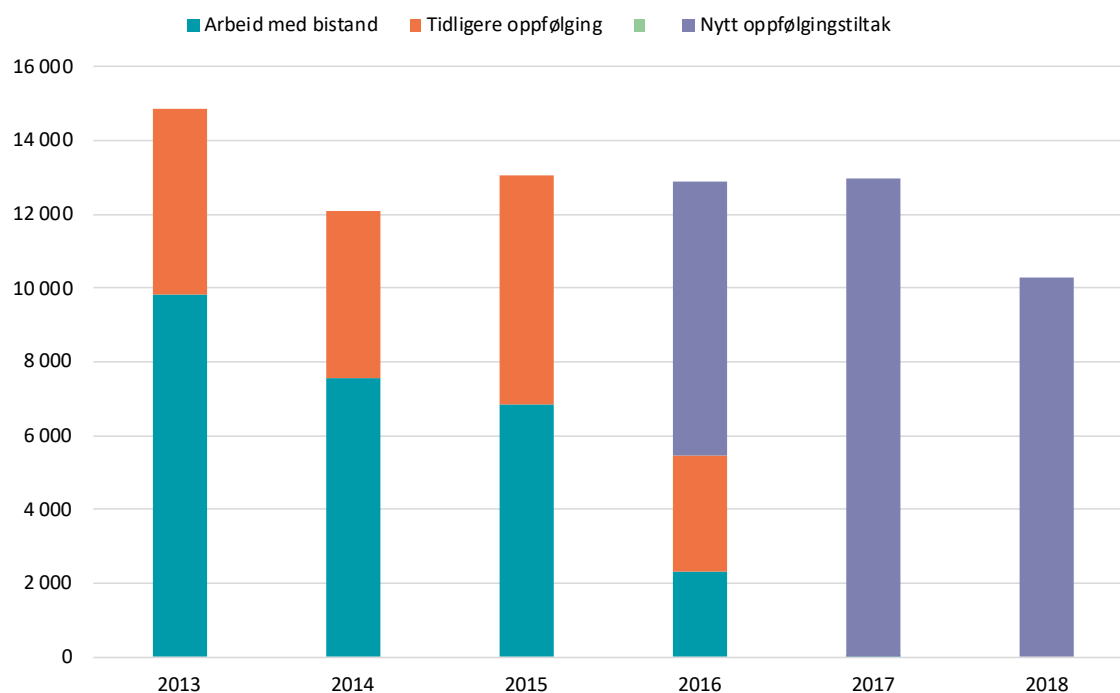
Vi har brukt registerdataene til å belyse deltakersammensetningen når det gjelder registrerte personkjennetegn og hvilken «historie» deltakerne har som NAV-brukere de siste årene før de startet på tiltaket. I tillegg har vi brukt intervjuene med de ansatte i NAV fylkene og leverandørene til å vurdere kjennetegn som ikke framkommer i registerdataene. Vi gjengir resultater fra de to datakildene separat.

#### 3.1 Utvikling i antall deltakere

I registerdataene sammenlikner vi deltakerne som startet på ett av de to gamle tiltakene med de som startet på det nye, i perioden 2013-2018. Den første gruppa består av i alt 46 865 personer og den andre 32 851.

Figur 3.1 viser utviklingen i tilgang til de gamle og det nye oppfølgingstiltaket for hvert år fra 2013 til 2018. Figuren viser at den samlede tilgangen til de aktuelle tiltakene gikk ned fra 2013 til 2014, at den var jevn i årene 2015-2017, for deretter å avta i 2018. Det siste har trolig sammenheng med at flere NAV-kontorer etter hvert satte i gang oppfølgingstiltak i egen regi («Utvidet oppfølging i NAV»). Dette skal vi undersøke nærmere i del 2 av prosjektet. I kapittel 3.5 har vi sett på utviklingen i NAVs arbeidsrettede tiltak generelt.

Figur 3.1 Antall personer som starter på et oppfølgingstiltak, etter tiltak og år



Kilde: Registerdata fra NAV

I 2015 var det en relativt lav andel av deltakerne på oppfølgingstiltak som begynte på Arbeid med bistand. Dette har nok sammenheng med at utfasing av tiltaket startet tidligere enn utfasing av Oppfølging fordi det hadde såpass lang varighet.

## 3.2 Kjennetegn ved deltakerne

I Tabell 3.1 oppsummerer vi kjennetegn ved deltakerne i det nye og de gamle tiltakene. Variablene i tabellen er målt ved første tilgang til tiltaket i perioden 2013 til 2018.

*Tabell 3.1 Kjennetegn ved deltakerne, gammelt og nytt tiltak. Alle som startet på et oppfølgingstiltak i 2013-2018*

	Gammelt	Nytt
Totalt antall personer	46 865	32 851
Kvinner (i %)	51,2	52,7
Gjennomsnittsalder	39,0	39,8
Aldersfordeling (i %)		
24 eller yngre	12,7	10,6
25 – 29	13,2	13,5
30 – 39	26,2	26,3
40 – 49	26,5	25,2
50 eller eldre	21,4	24,4
Utdanningsfordeling (i %)**		
Grunnskole	9,3	7,4
Videregående skole, GK og VK1	24,2	20,1
Videregående avsluttet utdanning	24,0	22,7
Høyere utdanning, inntil 4 år*	15,1	16,0
Høyere utdanning, over 4 år	4,0	4,7
Ukjent	23,5	29,2
AAP/diagnoser		
Ikke AAP	34,6	52,3
AAP/muskel- og skjelettlidelser	32,5	23,2
AAP/psykiske lidelser	17,3	14,1
AAP/andre diagnoser	15,6	10,4
Fødeland (i %)***		
Norge	81,8	77,0
Innvandrere, landgruppe 2	4,3	6,2
Innvandrere, landgruppe 3	13,9	16,8
Nedsatt arbeidsevne (i %)	80,8	58,7

\* Både årsstudium og bachelor

\*\* Selvrappoert

\*\*\* Landgruppe 2 inkluderer EØS, Australia, Canada, New Zealand og USA. Landgruppe 3 inkluderer øvrige land

Kilde: Registerdata fra NAV

Vi ser en del endringer i deltakersammensetningen. Det er en noe større andel kvinner i det nye tiltaket enn det var til sammen i de gamle. Det har vært en liten forskyvning i alder ved at det er registrert færre personer under 25 år i det nye enn i de gamle tiltakene og tilsvarende flere personer som er 50 år eller eldre. Det har også vært en liten reduksjon i andelen av deltakerne som har lavt utdanningsnivå (ikke avsluttet videregående utdanning). Når det gjelder utdanningsnivå er imidlertid usikkerheten stor, fordi det er en ganske høy andel som ikke har registrert utdanning, og denne andelen er høyere blant de som deltok i det nye tiltaket enn blant de som deltok i de gamle. Dette har sammenheng med at flere i det nye tiltaket har en arbeidsgiver, og derfor ofte ikke registrerer CV inkludert utdanning hos NAV.

Det nye tiltaket er åpent for alle arbeidssøkere med behov for mer arbeidsrettet oppfølging enn NAV kan tilby. Det gjaldt også det tidligere Oppfølging, mens Arbeid med bistand var forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Totalt var det 81 prosent av de som begynte i et av de gamle tiltakene som hadde nedsatt arbeidsevne, mens det gjelder 59 prosent av de som startet i det nye. Dette er den klareste endringen av de kjennetegnene som er gjengitt i tabellen. Resultatet avviker en god del fra det NAV fant da de så på deltakersammensetningen i 2017 sammenliknet med 2014. Årsaken er både ulikt tidspunkt for måling og ulik definisjon som er brukt (se kapittel 3.6).

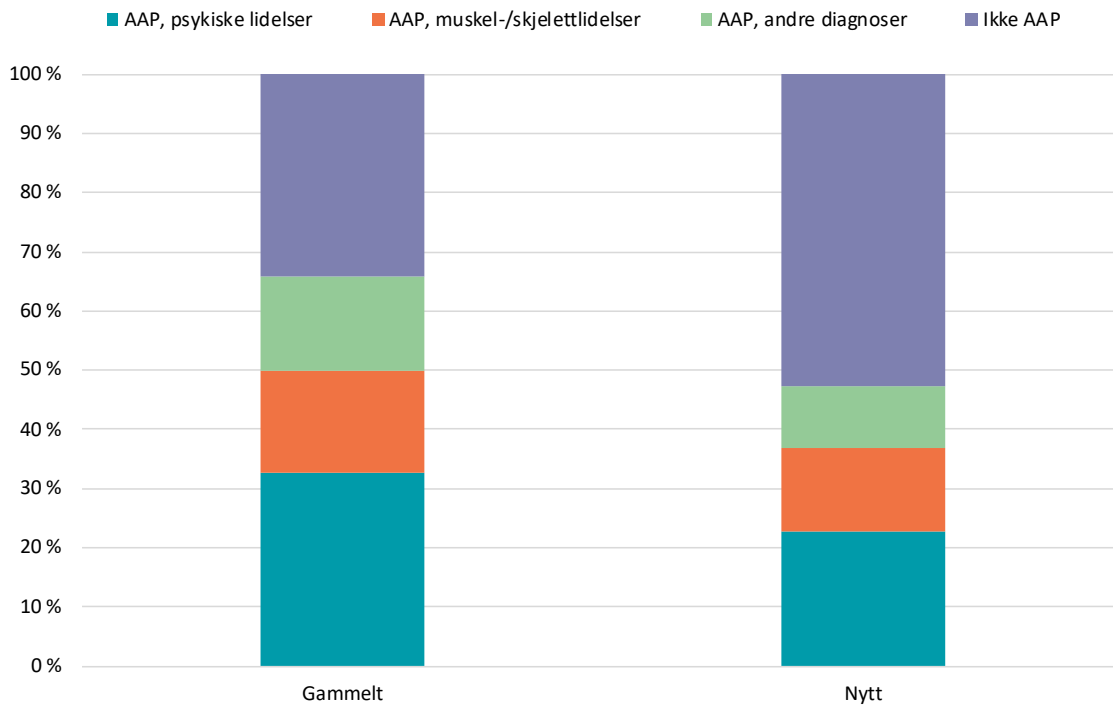
Et flertall av de som har nedsatt arbeidsevne mottar AAP, og vi har dermed informasjon om diagnose. De største diagnosegruppene blant AAP-mottakerne er psykiske lidelser og muskel-/skjelettlidelser. Tidligere undersøkelser har vist at arbeidssøkere med en diagnose i gjennomsnitt har lavere jobbsannsynlighet enn de uten, og at de som har en psykisk lidelse har lavere jobbsannsynlighet enn personer med andre diagnoser.

Figur 3.2 viser tydelig at det er en nedgang fra de gamle til nytt oppfølgingstiltak i andelen av deltakerne som har AAP. Mens det var 35 prosent som var registrert uten AAP ved tilgangen til de tidligere tiltakene, var tilsvarende tall for det nye tiltaket 52 prosent. Når det gjelder psykiske diagnoser har andelen av alle deltakerne gått ned som følge av at færre har AAP, men andelen av de som *har* AAP er omtrent lik i de gamle og det nye tiltaket.

Er deltakersammensetningen forskjellig i skjermede og kommersielle virksomheter? Når en bruker blir henvist til et oppfølgingstiltak kan ikke NAV-veileder eller bruker velge hvilken leverandør de skal til. Hvis det er forskjeller kan det komme som en følge av at NAV-veileder henviser til andre tiltak avhengig av kjennetegn ved den aktuelle leverandøren av Oppfølging. Intervjuene gir imidlertid ingen grunn til å anta at en slik seleksjon skulle skje systematisk mellom skjermede og kommersielle leverandører. En eventuell forskjell vil med stor grad av sannsynlighet komme av at leverandørene har kontrakter i tjenesteområder med ulik sammensetning av brukergruppene. For eksempel vil leverandører i Oslo ha en større andel innvandrere enn andre.

I tabell 1 i Vedlegg viser vi fordelingen på de ulike personkjennetegnene for deltakere hos henholdsvis kommersielle og skjermede leverandører. Vi ser at det er enkelte forskjeller. Først og fremst har de kommersielle en høyere andel innvandrere fra landgruppe 3 og en mindre andel som var i jobb ved tiltaksstart, samt i månedene før tiltaksstart. En noe høyere andel av deltakerne deres hadde nedsatt arbeidsevne. Disse kjennetegnene tyder på at de har en deltakergruppe med noe lavere jobbsannsynlighet enn de skjermede. I regresjonene i neste kapittel vil dette bli kontrollert for.

Figur 3.2 AAP og diagnose ved tilgang til tiltaket, nytt og gammelt tiltak. Alle som startet på et oppfølgingstiltak i 2013-2018



Kilde: Registerdata fra NAV

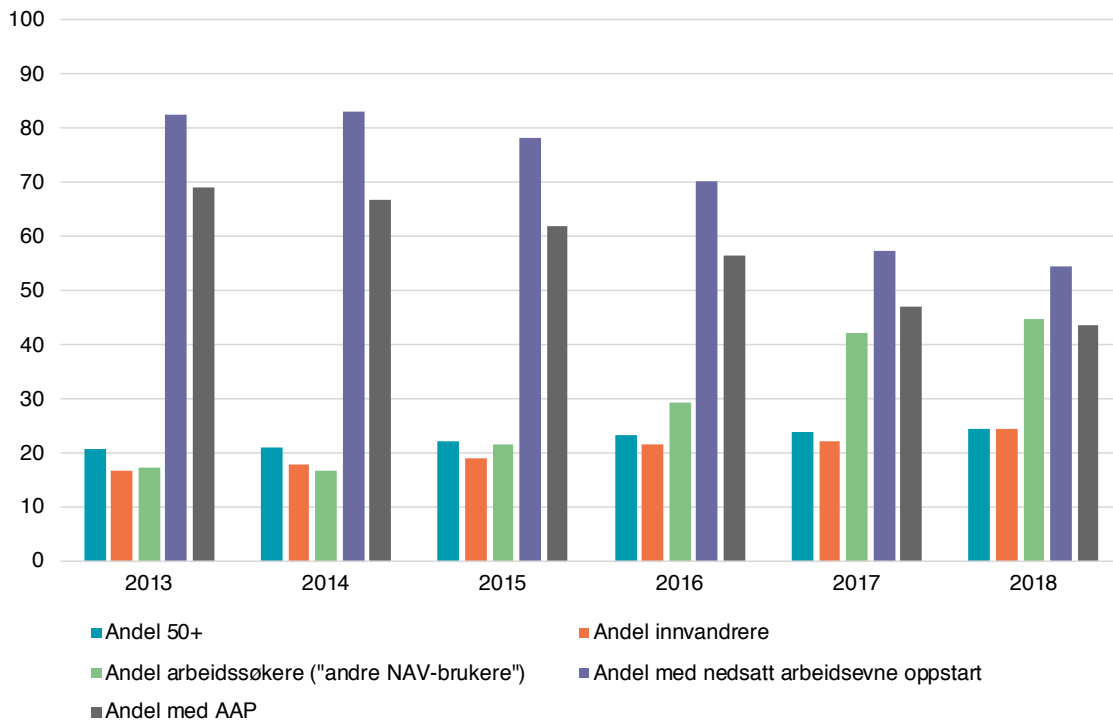
### Utviklingen i kjennetegn ved deltakerne år for år

Endringene vi ser i sammensetning av deltakergruppa fra de gamle til det nye oppfølgingstiltaket kan være et resultat av en mer langvarig utvikling i målgruppene, og er ikke nødvendigvis knyttet til tiltaksreformen. I Figur 3.3 ser vi derfor på utviklingen i enkelte kjennetegn ved tiltaksdeltakerne år for år.

Vi ser at andelen av nye deltakere som er 50 år eller eldre har økt svakt men jevnt fra år til år i hele perioden. Det samme gjelder andelen innvandrere. Disse endringene er med andre ord trolig ikke knyttet til reformen.

Det har vært en markant nedgang i andelen med nedsatt arbeidsevne i samme tidsperiode og en tilsvarende økning i andelen andre arbeidssøkere. Her skjedde nedgangen særlig i forbindelse med overgangen til nytt oppfølgingstiltak – fra 2015 til 2017. Mens det i årene 2013 til 2015 var rundt 80 prosent som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved tilgang til et oppfølgingstiltak, var tilsvarende tall i 2016 70 prosent og i 2017-2018 godt under 60 prosent. Tilsvarende ser vi at andelen av deltakerne som har AAP er redusert fra noe under 70 prosent i 2013 til godt under 50 prosent i 2018. Denne reduksjonen startet delvis før reformen, men var mest markant i 2017, og var stabil det siste året.

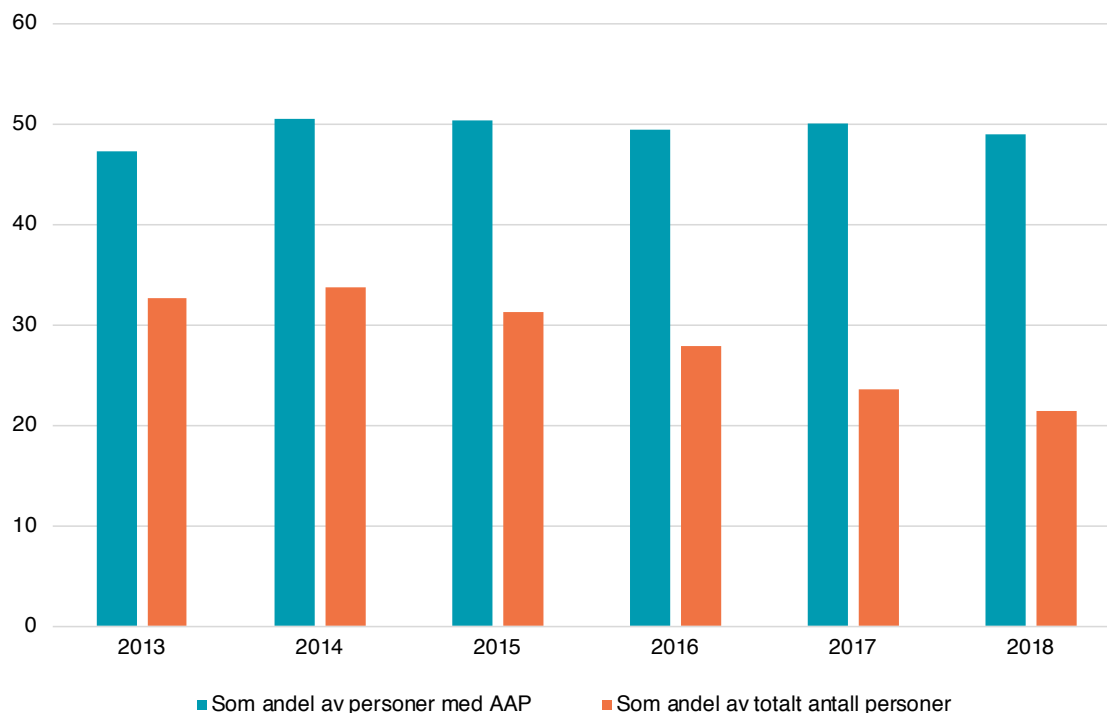
**Figur 3.3** Bakgrunnsinformasjon ved tilgang til et oppfølgingstiltak, etter tilgangså. Prosent



Kilde: Registerdata fra NAV

Figur 3.4 viser utviklingen år for år i hvor stor andel personer med en psykisk diagnose utgjør av de som har AAP, samt hvor stor andel de utgjør av alle nye deltakere på oppfølgingstiltak. Vi ser at psykisk diagnose som andel av personer som har AAP har ligget noenlunde jevnt på rundt 50 prosent. Siden andelen av deltakerne som har AAP har gått ned, er dermed også andelen med psykisk diagnose (knyttet til AAP) av antall personer totalt redusert med rundt 10 prosentpoeng fra 2013 til 2018.

Figur 3.4 Personer med AAP og en psykisk diagnose som andel av personer som har AAP og som andel av alle som starter på oppfølgingstiltak. 2013-2018. Prosent



Kilde: Registerdata fra NAV

### 3.3 Deltakernes historikk

I tillegg til kjennetegn ved personene på det tidspunktet de starter på et tiltak, kan deres historikk fortelle en del om jobbsannsynligheten. Vi har derfor sett på deltakernes historikk som «NAV-brukere» og arbeidsdeltakelse.

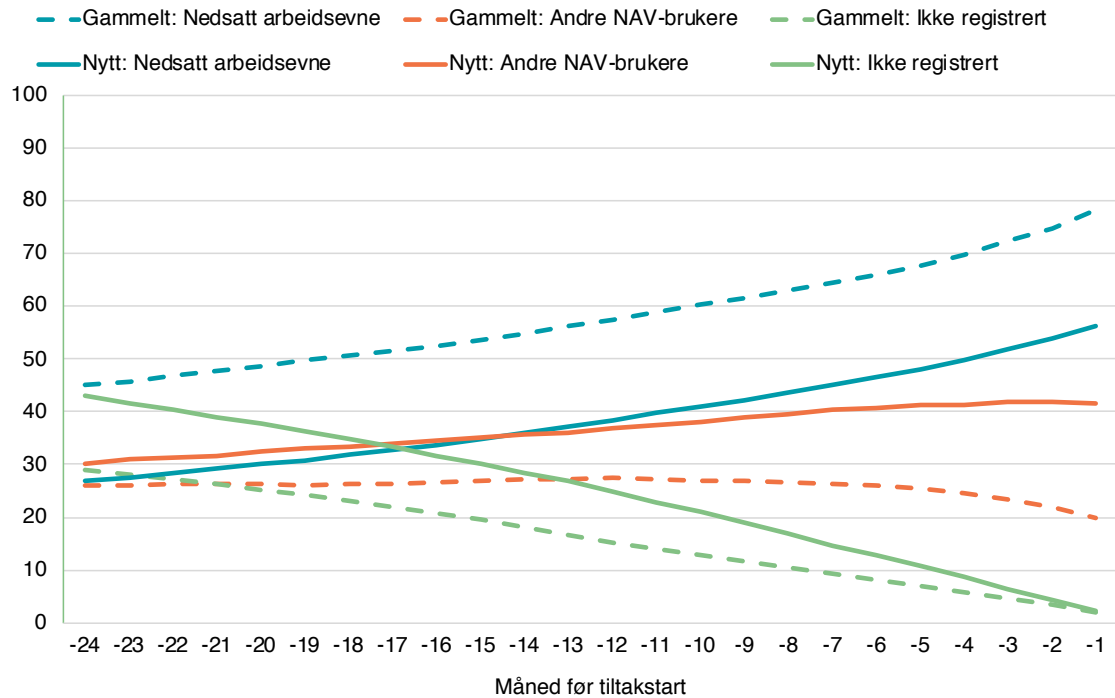
Figur 3.5 viser oversikt over tiltaksdeltakernes status som NAV-bruker fra og med 2 år før tiltaksstart til og med måneden før tiltaksstart. Vi klassifiserer personene etter hvorvidt de er registrert med nedsatt arbeidsevne, andre NAV-brukere (for eksempel arbeidsledig) eller ikke registrert hos NAV, måned for måned før tiltaksstart.

Det er flere forskjeller mellom gammelt og nytt tiltak. For det første er det en lavere andel av deltakerne på nytt enn på gammelt tiltak som var registrert med nedsatt arbeidsevne i de to årene før tiltaksstart. Mens oppunder 80 prosent av deltakerne på gammelt tiltak var registrert med nedsatt arbeidsevne måneden før tiltaksstart, var tilsvarende tall for de nye tiltaket oppunder 60 prosent. I begge gruppene steg andelen svakt fra 2 år før tiltaket og fram mot tiltaksstart.

Andelen av deltakerne som var registrert som andre NAV-brukere utvikler seg litt annerledes. I begge gruppene er det rundt 30 prosent som er registrert hos NAV, men ikke med nedsatt arbeidsevne, 24 måneder før tilgang. Måneden før tilgang var det rundt 40 prosent på det nye tiltaket som var registrert som andre NAV-brukere, mens rundt 20 prosent på det gamle tiltaket var registrert med samme status.

I hver måned er det en liten andel som ikke er registrert som NAV-bruker. Denne andelen er naturlig nok nærmere null i den siste måneden før tiltaksstart. Hvis vi går litt tilbake i tid, var det en større andel av personene som startet på det nye enn de gamle tiltakene, som ikke var registrert på NAV.

Figur 3.5 Historikk som NAV-bruker før tilgang til tiltaket, gammelt og nytt tiltak. Alle som startet på et oppfølgingstiltak i 2013-2018. Prosent

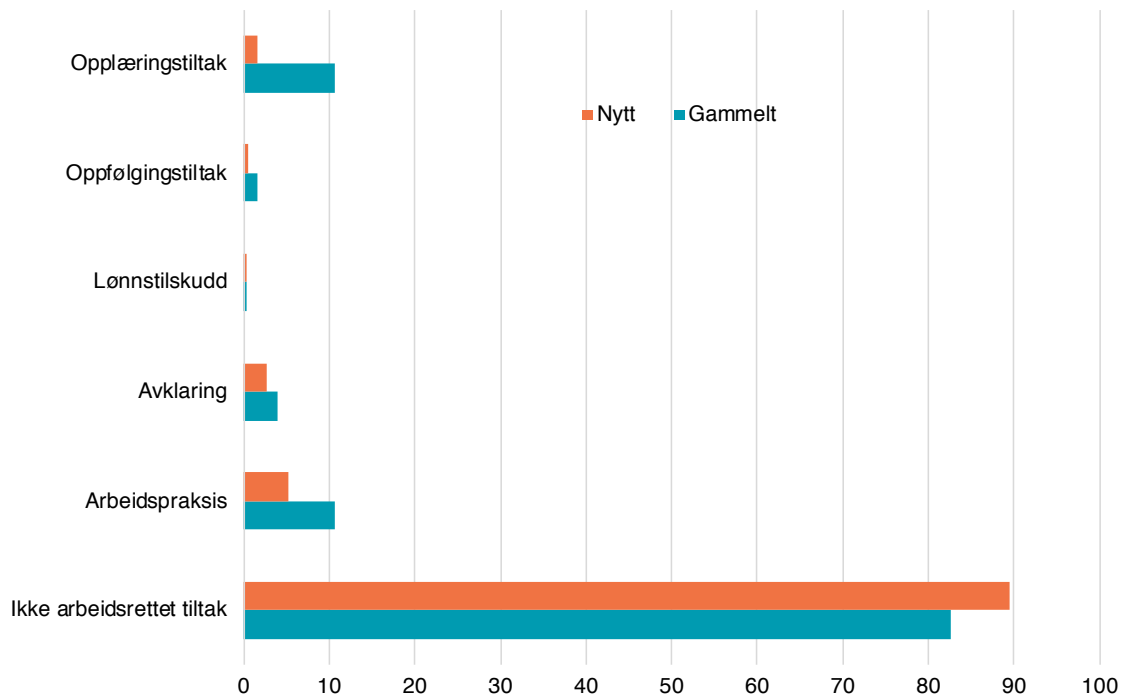


Kilde: Registerdata fra NAV

Figur 3.6 viser eventuell tiltaksdeltakelse måneden før oppstart av oppfølgingstiltaket. Om en person er registrert med et arbeidsrettet tiltak skiller vi mellom arbeidspraksis, avklaring, lønnstilskudd, andre typer oppfølgingstiltak<sup>16</sup> og opplæringstiltak. Figuren viser at mellom 80 og 90 prosent ikke var registrert med et arbeidsrettet tiltak måneden før tilgang. Det er riktignok en liten forskjell mellom nytt og gammelt tiltak, ved at en større andel av deltakerne på gammelt tiltak var registrert med arbeidspraksis eller opplæringstiltak måneden før tilgang, noe som gjenspeiles av at en større andel på nytt tiltak ikke var i et annet tiltak måneden før oppstart.

<sup>16</sup> Blant annet jobbklubb, intern jobbklubb, prosjekt jobbfokus.

Figur 3.6 Tiltaksdeltakelse måneden før tilgang for gammelt og nytt tiltak. Alle som startet på et oppfølgingstiltak i 2013-2018. Prosent



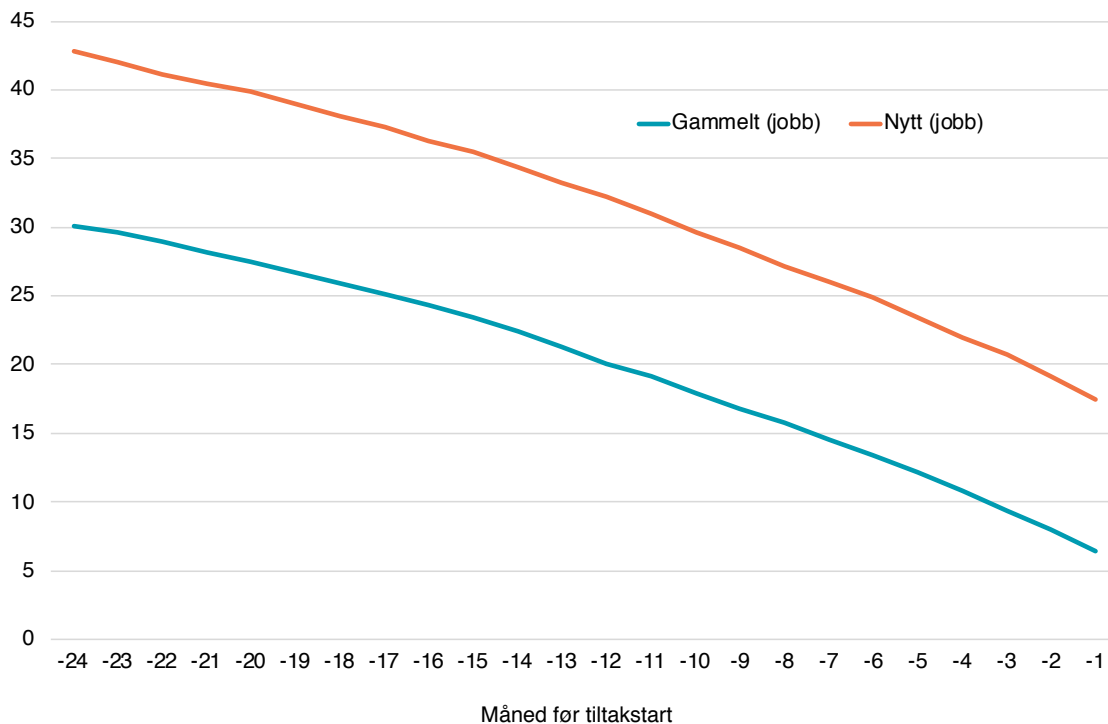
Kilde: Registerdata fra NAV

Figur 3.7 viser arbeidshistorikk før oppstart av tiltaket for de gamle og det nye tiltaket. I denne figuren har vi definert jobb ved at personen er registrert i et arbeidsforhold med fire timer eller mer og samtidig ikke deltar i et arbeidsrettet tiltak (med unntak av lønnstilskudd). Som forventet er det en jevn nedgang i andelen som er i et arbeidsforhold fra 24 måneder før oppstart på tiltaket og frem til måneden før tiltaket. Vi ser at deltakerne i det nye tiltaket har vesentlig mer arbeidsdeltakelse i forkant av tiltaket enn deltakerne i det gamle tiltaket.

Noe av denne forskjellen kan som tidligere nevnt ha sammenheng med endringer i AA-registeret (a-meldingen), som vi vil ta hensyn til i neste kapittel.



Figur 3.7 Arbeidshistorikk før tilgang på tiltaket, gammelt og nytt tiltak. Alle som startet på et oppfølgingstiltak i 2013-2018. Andel som er i arbeid og ikke samtidig på et arbeidsrettet tiltak. Prosent



Kilde: Registerdata fra NAV

## 3.4 Informantenes vurdering av deltakersammensetningen og rekruttering

### Deltakersammensetning

Som nevnt kan det være andre kjennetegn ved deltakerne enn det som framkommer av registerdataene som har betydning for resultatet av oppfølgingstiltakene. Vi stilte spørsmål til informantene i NAV fylkene og leverandørene om de ser noen endring fra de gamle til det nye tiltaket.

Det er delte meninger om dette, og flere er usikre, eller mener at det ikke er noen endringer. At meningene er delte har dels sammenheng med at det gamle Oppfølging ble brukt veldig forskjellig i fylkene, slik informantene framstiller det. Noen forteller at de i deres fylke kun brukte Oppfølging til sykmeldte, en annen at det ble brukt til personer med psykiske lidelser, en tredje at det ble lite brukt. Siden Arbeid med bistand var forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne, har forholdet mellom de to tiltakene stor betydning for den samlede sammensetningen av deltakergruppa.

Et flertall av informantene formidler likevel at det har vært en endring i retning av mer «formidlingsklare» brukere.

*Vi har valgt å bruke Oppfølging for de som skal ha målrettet jobbsøking, vi har ikke lov å kalle det jobbklubb, men vi har valgt å bruke det for de som er klare for jobb, med jobbsøkingsfokus med én gang.*

*Spesielt fra AB er det vesentlig forskjell – langt lettere brukere som er i Oppfølging enn i AB, men igjen – det har skjedd mye i mellomtiden, vi har fått standard for brukeroppfølging som definerer hvordan man skal avklare brukere før oppfølging. [...] Men i det siste har det vært en utvikling vi reagerer på [...], vi ser at det gradvis blir lettere og lettere brukere som kanskje ikke skulle hatt de tiltakene. Det blir en del situasjonsbestemt innsats mens vi ønsker en hovedvekt på spesielt tilpasset innsats. Dette påvirker resultatene hos leverandørene, det er ikke meningen at de skal få gode resultat fordi de har lettere brukere. Vi har en prosess gående på det.*

Flere mener samtidig at det er større spredning i deltakergruppa enn tidligere, og at målgruppa er bredere. Noen få mener at det er blitt «tyngre» deltakere.

Alle leverandørene vi har snakket med leverte kun det gamle Arbeid med bistand tidligere. Det er derfor naturlig at de erfarer at deltakergruppa i oppfølgingstiltaket i gjennomsnitt er «lettere» enn den var i Arbeid med bistand. De mener at Oppfølging i større grad er innrettet som et formidlingstiltak. De opplever også at NAV har blitt flinkere til å søke inn «riktig». Følgende sitater illustrerer dette:

*Det er tett kontant med NAV i forkant for å avklare om noen er innenfor målgruppen eller ikke, om de er klar for jobb. De som søkes inn i dag opplever vi er mer jobbklaare enn tidligere. Tror det har noe med tiltaksporteføljen å gjøre. Det har skjedd mye der, kommet nye tiltak, og NAV har blitt flinkere til å søke inn riktig. De har litt mer peiling på hva som er riktig for den enkelte deltaker.*

*I utgangspunktet kunne hvem som helst søkes inn i AB. [...] Etterhvert ble det mer formidlingstiltak med resultatkrav. Det gjør noe med utvelgelsen av deltakere jo mer resultatkravet skjerpes, det må være håp om at vedkommende kan gå jobb.*

Informantene hos leverandørene opplever at deltakerne i dag er bedre avklart mot arbeid, mens i AB hadde mange deltakere uavklart arbeidsevne og fokuset var på utvikling framfor formidling. Informantene opplever også at deltakergruppa har blitt mer sammensatt og at de har fått inn flere innsatsgrupper.

### **NAV-kontorenes rekruttering**

En problemstilling som reises ved anbudsutsetting av arbeidsrettede tjenester, er risikoen for såkalt fløteskumming – at leverandørene vil søke å få de deltakerne som har relativt høy jobbsannsynlighet slik at de kan oppnå gode resultater. I Proba (2018) konkluderte vi med at fløteskumming fra leverandørenes side ikke er noe problem i oppfølgingstiltaket. Intervjuene med informantene i NAV fylkene tyder på at dette fremdeles er riktig. De formidler at NAV-veiledernes vurderinger står sterkt, og at avvising av deltakere fra leverandørenes side skjer i liten grad, selv om det i enkelte tilfeller kan oppstå diskusjon om det er riktig innsøking.

*Det løses med god dialog mellom NAV-veileder og leverandør*

Noen av informantene fortalte at det hadde vært en utvikling siden oppstarten av tiltaket, hvor de har måttet gå i dialog med leverandør for å klargjøre at brukere med relativt store utfordringer også er i målgruppa for tiltaket.

I 2018 antydte vi at det kan foregå en siling fra NAV-veiledernes side, ved at de ikke søker inn brukere som har et stort oppfølgingsbehov, men som de tidligere ville henvist til Arbeid med bistand. Vi påpekte imidlertid at dette var svært usikkert.

Enkelte av informantene i NAV fylkene mener nå at det har vært en endring i NAVs innsøking til det nye oppfølgingstiltaket sammenliknet med de gamle.

*Dagens Oppfølging er stipulert ut ifra et timeantall og det sier noe om oppfølgingsbehovet, vi henviser ikke brukere som har behov for mer. For da ligger man utenfor det som er rammen for tiltaket. Men en person kan ha mer timer, men i snitt ... Timeantallet sier noe om hvem som kan bruke tiltaket.*

*Det er blitt mer fokus på hvem tiltaket passer for, det blir tydeligere hvem tiltaket er for, mer fokus på å søke inn de man ser har potensiale for formidling.*

Leverandørene vi har snakket med opplever ikke at det har skjedd store endringer i måten NAV rekrutterer deltakere til tiltak på. Det har alltid vært NAV som tar beslutningen. En av leverandørene leverer også avklaringstiltaket og mange av deltakerne i Oppfølging blir søkt inn videre derfra. Informantene formilder likevel at NAV har blitt mer lydhøre, og leverandørene får anledning til å gi innspill og tilbakemeldinger på om tiltaket er «riktig» for deltakeren som er søkt inn. De uttrykker det slik:

*Det hender at de [NAV] ringer for å høre om det er riktig tiltak for brukeren. Og det hender at vi ringer dem for utdyping av bestilling eller hvis vi mener det er feil tiltak.*

*Vi har et godt samarbeid med NAV, vi tilbyr NAV å komme til samtale for å diskutere hva vi kan tilby og om Oppfølging kan være riktig hvis de lurar på hvilket tiltak de skal søke inn i. Kompetanse på innsøking i NAV har blitt bedre. [...] NAV har forståelse for at det er t formidlingstiltak med formidlingskrav.*

Intervjumaterialet tyder altså ikke på at det skjer noen fløteskumming fra leverandørene sin side, mens NAV-veiledere selv kan ha endret sin rekruttering til oppfølgingstiltak, slik at en større andel av deltakerne i det nye tiltaket har relativt høy jobbsannsynlighet.

### 3.5 Endringer i tiltaksdeltakelse og tiltaksstrukturen generelt

Vi har sett at sammensetningen av deltakergruppa på oppfølgingstiltak er endret en god del i forbindelse med tiltaksreformen. Et spørsmål er om personer som tidligere ville deltatt på et oppfølgingstiltak nå blir henvist til andre tiltak.

I løpet av perioden 2013-2018 skjedde det flere endringer i tiltaksstrukturen. Samtidig som det nye oppfølgingstiltaket ble innført, ble også de to tidligere avklaringstiltakene slått sammen og anskaffet ved anbudskonkurranse. I 2016 ble arbeidspraksis i skjermet virksomhet og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) erstattet av arbeidsforberedende trening (AFT). Intervjuene våre antyder at AFT oppfattes som et alternativ til Oppfølging for de brukerne som har størst bistandsbehov. Dette er brukere som har behov for å jobbe på en skjermet arbeidsplass (i en periode), og tiltaket er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Deltakerne skal få avklaring, arbeidsutprøving, arbeidstrening, opplæring og oppfølging i ordinært arbeidsliv.

En hypotese er at det har foregått en «glidning», hvor NAV henviser noen av brukerne som tidligere ville blitt henvist til Arbeid med bistand til AFT fordi de opplever at Oppfølging passer dårligere for de med størst oppfølgingsbehov. Vi har derfor sett på NAVs statistikk over fordelingen av tiltaksdeltakere på ulike typer tiltak.<sup>17</sup>

Vi finner at antall personer som i dag er på AFT er om lag på nivå med summen av antall personer som tidligere var på arbeidspraksis i skjermet virksomhet og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA). Antall deltakere på disse tiltakene har vært ganske stabil i

---

<sup>17</sup> Tall bearbejdet av opp på grunnlag av statistikk fra nav.no

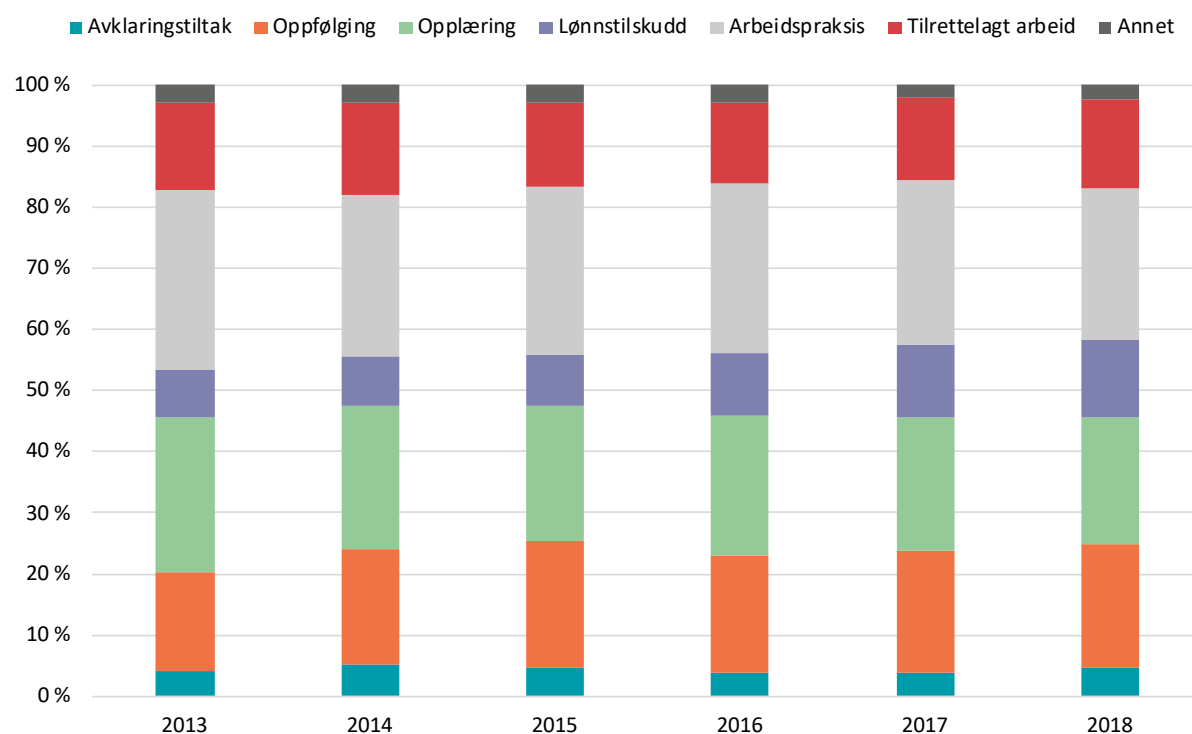
perioden 2013-2018. Tallene tyder med andre ord ikke på at flere i målgruppa for Oppfølging blir henvist til et skjermet tiltak.

Siden det har vært flere endringer i tiltaksstrukturen i perioden, og målgruppene ikke er avgrenset mellom tiltakene på samme måte som tidligere, er det imidlertid ikke mulig på grunnlag av statistikk å «følge» målgruppa for de tidligere oppfølgingstiltakene for å undersøke hvilke tiltak de er på i dag. I Figur 3.8 viser vi fordelingen av *alle* tiltaksdeltakere på hovedgrupper av tiltak i årene 2013-2018. Vi ser at det ikke har vært store forskyvninger. Hvis vi sammenlikner årene 2014 og 2017, er de største endringene en økende andel med lønnstilskudd og en viss reduksjon i avklaringstiltak, opplæring og tilrettelagt arbeid.

Er det slik at en mindre andel av de med størst bistandsbehov er på et tiltak i dag enn tidligere? Det er heller ingenting som tyder på det, i og med at andelen av de med nedsatt arbeidsevne som til enhver tid er på et tiltak, har ligget stabilt på i underkant av 30 prosent siden 2014 (til og med 2018). Andelen av andre NAV-brukere som er i tiltak har variert mer fra år til år. Dette er blant annet knyttet til endrede bevilgninger på grunn av utviklingen i arbeidsledigheten.

Vi konkluderer med at vi ikke finner støtte i statistikken for at flere som tidligere ville blitt henvist til Arbeid med bistand nå blir henvist til AFT.

Figur 3.8 Andel deltakere på hovedgrupper av tiltak, per oktober hvert år



\* Merknad: Oppfølgingstiltakene inkluderer her Utvidet oppfølging i NAV

Kilde: nav.no

## 3.6 Samlet vurdering av endringer i deltakersammensetningen

Flere trekk ved deltakersammensetningen tyder på at deltakerne på det nye oppfølgingstiltaket er en «lettere» gruppe enn deltakerne på det gamle, i den forstand at de har høyere jobbsannsynlighet i utgangspunktet. Dette gjelder blant annet at en lavere andel har nedsatt arbeidsevne ved oppstart, en lavere andel har AAP, og de har i gjennomsnitt vært registrert mindre med nedsatt arbeidsevne i tiden før tiltaksdeltakelse og mer i arbeid. Vi finner også at de kommersielle virksomhetene i dag har en høyere andel deltakere med nedsatt arbeidsevne enn de skjermede. Når det gjelder forskyvningen oppover i alder og økt kvinneandel, er det ikke gitt hvilken betydning det har. Økning i andelen av deltakerne som er innvandrere virker i negativ retning når det gjelder jobbsannsynlighet. I neste kapittel ser vi nærmere på hvor stor betydning hver av disse variablene har for resultatene av tiltaket.

Intervjuene gir også indikasjoner på at det har vært en dreining mot mer «formidlingsklare» deltakere.

Som vi har referert til tidligere, fant NAV i begynnelsen av 2018 at det ikke hadde skjedd noe særlig endring i deltakersammensetningen på oppfølgingstiltak. Årsaken til at vi finner andre tall, er trolig at NAV sammenliknet avgangen fra tiltaket i 2017 med avgangen i 2014. De målte altså sammensetningen for de som *sluttet* på tiltaket på et *tidlig tidspunkt* etter reformen. Dette betyr at de store endringene ikke ble fanget opp. Det kan også være at flere enn tidligere får vedtak om nedsatt arbeidsevne mot slutten av tiltaksperioden, men dette har vi ikke holdepunkter for å fastslå.

## 4 Resultater av oppfølgingstiltakene

I dette kapitlet ser vi på overgang til arbeid. Vi gjør rede for de observerte resultatene, og regresjoner der vi kontrollerer for endringer i deltakersammensetningen og andre faktorer av betydning for resultatene. Først oppsummerer vi hvordan informantene oppfatter resultatene.

### 4.1 Informantenes vurderinger

I kravspesifikasjonen for det nye oppfølgingstiltaket er det satt et resultatmål, noe ulikt formulert avhengig av om deltakeren har eller ikke har et arbeidsforhold fra før:

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

Resultatmålene er formulert for at NAV skal ha en dialog rundt måloppnåelse når de følger opp leverandørene.<sup>18</sup> I vår evaluering av anskaffelsene ble målene oppfattet å være ambisiøse (Proba, 2018).

Informantene i NAV fylkene forteller at resultatene de fleste stedene ligger under målkravet på 65 prosent, men at det er på vei opp. Resultatene varierer mellom leverandører. Informantene uttrykker mer usikkerhet når det gjelder jobbfastholdelse. Enkelte stiller spørsmål om resultatmålet er satt for høyt.

Noen er rimelig sikre på at det har blitt bedre resultater i det nye tiltaket, men de sammenlikner det i hovedsak med Arbeid med bistand:

*[Det er] stor endring på resultater fra Arbeid med bistand. Det har med konkurransesituasjonen og at det er resultatfokuseret. To AI-bedrifter [skjermede virksomheter] som leverer i fylket – hvorfor de plutselig leverer bedre resultater enn de gjorde i Arbeid med bistand – det må du spørre dem om... Dynamikken som blir skapt med at det er konkurranse [...]*

*De leverer det som er kravet vårt og vel så det, 65 prosent, det får de til. Det er veldig bra og de har en enorm formidling av de [formidlingsklare] jobbsøkerne, veldig høy. Snitt for fylket er på resultatkravet, det kan være ulike variasjoner men at hele fylket ligger over prosenten er veldig positivt. [...] Vi har også personer som avsluttet så bommes det på resultatene, noen skrives ut fordi de defineres som selvgående, de har alt som skal til så det handler mer om flaks og uflaks på jobbsøknadene.*

Enkelte av informantene formidler at resultatene varierer, men at dette kan ha sammenheng med hvilke brukere som søkes inn:

*Gode resultat med de brukere de har nå, vi skal undersøke om det er varige resultater. Det er tilfredsstillende resultater. [Om en lokal leverandør:] Det er et eksempel på ekstremt gode resultater men vi vet ikke om de blir i jobb. Men kanskje det er et resultat av lettere brukere.*

---

<sup>18</sup> I våre beregninger kommer vi til andre tall enn det som rapporteres for tiltaksgjennomføringen. Årsaken er ikke at rapporteringen er feil, men at definisjonene er svært forskjellige.

*Det har variert en del fra de forskjellige leverandørene, vi har prøvd å grave litt i det, det ser ut til at resultatene henger veldig sammen med hvem som søkes inn. Jo strengere innsøkningsvurdering så får du bedre resultater, når det brukes bredt så får du dårlige resultater. Det går igjen. Det henger sammen med det forrige spørsmål [om «svake» deltakere]. Det er de i den gruppen vi snakker om. Hvis vi utelukker dem så får man fort mer effekt i resultatene.*

Ganske mange påpeker at resultatene til å begynne med var relativt dårlige, men at de har bedret seg over tid. Dette har både sammenheng med at flere leverandører måtte bygge opp organisasjonen fra bunn av, og at NAV fylkene har hatt mye dialog med dem.

*Jeg har inntrykk av at det er bedre resultater enn før. Da de startet lå de på rundt 50 prosent, så har det økt sakte men sikkert hele veien. [...] Det kan være negativt at en del får små stillingsbrøker. Det er en utfordring. Men det var det før også.*

*Bedre og bedre resultater. Spesielt der vi har en privat aktør leverer de bedre. Men det er en lang vei å gå. Det har vært tøft å få det til, det henger sammen med at de samhandler bedre med NAV-kontoret.*

*Det er stigende, det er veldig positivt, ca 57 prosent formidling, det er bra når det er over 50 selv om kravet er 65. Det har blitt bedre og bedre fra start, 2018 er det beste året hittil. Tiltaket har begynt å gå seg til, det tok litt tid å opparbeide seg et nytt arbeidsmarked, de som er best på resultat er mer samkjørte i forhold til markedsarbeid. Det er det samme arbeidsmarkedet å konkurrere om. Likevel får noen bedre resultat enn andre, jeg tror det har med hvor strukturert og samkjørt de jobber.*

*Ganske bra resultater på flere av tjenesteområdene, men det er ett tjenesteområde med litt utfordringer men det er få deltakere så det er vanskelig å regne ut. Vi skal gjøre noe med tjenesteområdene i neste runde for å få litt større volum. Det er en positiv resultatutvikling. Men det tok litt tid.*

De leverandørene vi intervjuet formidler at de har gode resultater i oppfølgingstiltaket. En informant mener det har vært «forbausende bra», mens en annen formidler at de er fornøyde, men at de fremdeles ligger noe under resultatkravet på 65 prosent.

## 4.2 Arbeidsdeltakelse etter tiltaksstart

I det følgende gjør vi rede for resultater av registerdataanalysen når det gjelder deltakernes arbeidstilpasning etter deltakelse i oppfølgingstiltak. Vi definerer det å være i arbeid som å være registrert i AA-registeret med et arbeid i fire timer eller mer per uke.<sup>19</sup>

I NAVs statistikk som er referert i kapittel 1.2.3 ble det benyttet et mål på overgang til arbeid hvor man observerer arbeidsdeltakelse 3 måneder etter *avgang* fra oppfølgings-tiltaket. Siden både de gamle og det nye oppfølgingstiltaket er svært heterogene når det gjelder varigheten, mener vi at det er riktigere å undersøke overgang til arbeid på et tidspunkt etter *oppstart* av tiltaket. Målet vil dermed også gi en indikasjon på effektivitet og gir et bedre grunnlag for å sammenlikne tiltakene.

I Figur 4.1 viser vi arbeidstilknytning fra og med oppstart av tiltaket og måned for måned 24 måneder fram i tid. Her viser vi både andelen som er i jobb etter definisjonen over, og

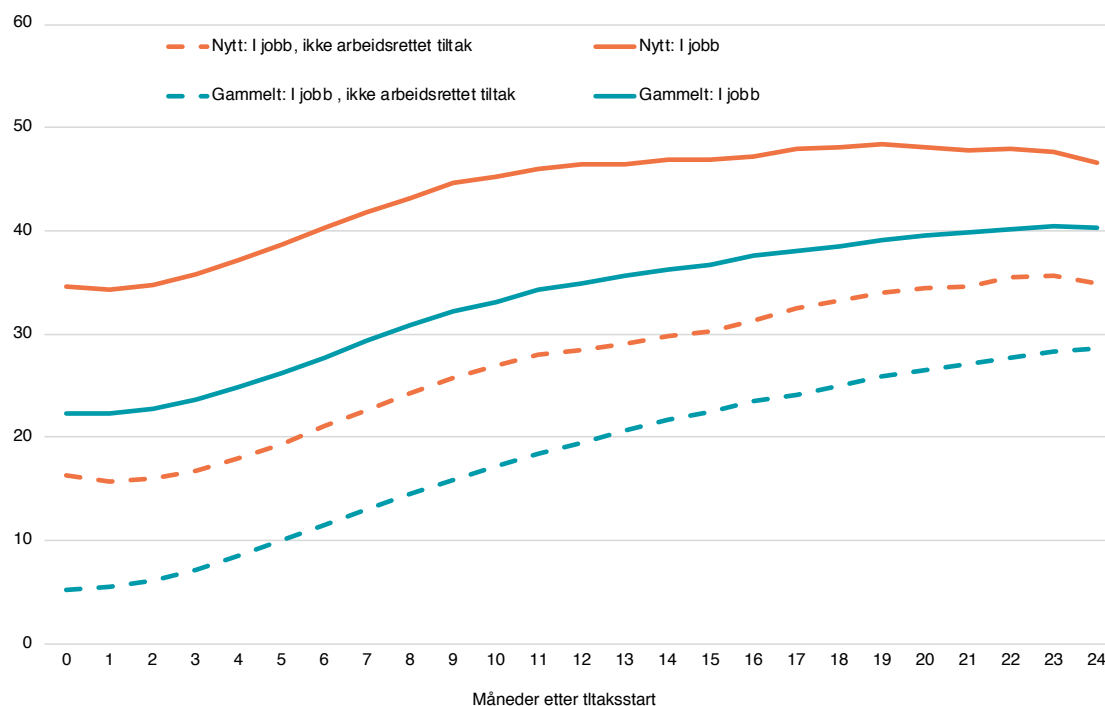
---

<sup>19</sup> I denne deskriptive delen har vi ikke tatt hensyn til bruddet mellom 2014 og 2015 i forbindelse med innføring av a-meldingen. I regresjonsanalysen vil dette bli tatt hensyn til ved å inkludere en tidsvariabel (kapittel 4.3).



andelen som er i jobb etter samme definisjon, men uten samtidig å være registrert på et annet arbeidsrettede tiltak<sup>20</sup>, som for eksempel arbeidspraksis.

**Figur 4.1**      *Arbeidstilknytning\*, måneder etter tilgang på tiltaket. Nytt og gammelt tiltak. Alle som startet i tiltaket i 2013-2018. Prosent av de vi fremdeles kan observere*



\*«I jobb» er definert ved å være registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke. «I jobb, ikke arbeidsrettet tiltak» har samme definisjon, men uten samtidig å være på et annet arbeidsrettet tiltak.

Kilde: Registerdata fra NAV

Vi ser at mens litt over 20 prosent av deltakerne på de gamle tiltakene er registrert med arbeid ved oppstart, var tilsvarende tall for det nye tiltaket på rundt 35 prosent. Tilsvarende differanse ser vi for den «strengere» definisjonen å være i arbeid uten samtidig å være på et annet arbeidsrettet tiltak. Forskjellen mellom de gamle og det nye tiltaket kan delvis være forårsaket av innføring av a-meldingen. En forklaring kan også være endringer i arbeidsmarkedet. Sannsynligvis ligger en stor del av forklaringen i deltakersammensetningen; at færre av deltakerne på det nye tiltaket har nedsatt arbeidsevne, og derfor i mindre grad enn tidligere har et arbeidsforhold. At en del har et arbeidsforhold mens de deltar på et oppfølgingstiltak kan bety at de er sykmeldt.

Ved oppstart av tiltaket var 5 prosent på de gamle tiltakene registrert i jobb uten å være på et annet arbeidsrettet tiltak, mens for personer på det nye tiltaket var tilsvarende tall 16 prosent. 12 måneder etter oppstart av tiltaket var 20 prosent på de gamle tiltakene registrert i jobb og ikke på et annet arbeidsrettet tiltak, mens for personer på det nye tiltaket var det 29 prosent som var registrert i jobb og ikke i arbeidsrettet tiltak. 24

<sup>20</sup> Vi inkluderer ikke personer registrert med lønnstilskudd i kategorien «annet arbeidsrettet tiltak» ettersom de har en ansettelse og vi vet at de er i arbeid.



måneder etter oppstart var 35 prosent i jobb på det nye tiltaket, mens tilsvarende tall for personer på det gamle tiltaket var 29 prosent.

På hvilket tidspunkt er det mest hensiktsmessig å sammenlikne resultater av tiltaket? Figur 4.1 gir en indikasjon på at mye av økningen i overgangen til jobb finner sted fram til 12 måneder etter oppstart. Dette indikerer at en god del av resultatene kan måles på det tidspunktet. En stor ulempe ved å måle arbeidsdeltakelse på et senere tidspunkt – for eksempel 24 måneder etter oppstart, er at det da er mange av deltakerne på det nye tiltaket som blir ekskludert fra analysen fordi vi ikke kan observere dem 24 måneder etter oppstart. Mange av informantene våre har dessuten formidlet at det tok tid før det nye Oppfølging var «oppe å gå», slik at det ville være uheldig å kun inkludere tiltaksgjennomføringen den første tiden. Vi har derfor valgt 12 måneder som måletidspunkt i analysen av resultater av tiltaket.

Vi har videre valgt å bruke den «streng» definisjonen av jobb som betinger at personen ikke samtidig er i et annet arbeidsrettet tiltak (med unntak av lønnstilskudd).

### Arbeid 12 måneder etter tiltaksstart

I Tabell 4.1 viser vi arbeidsdeltakelse 12 måneder etter oppstart av tiltaket for ulike grupper, for de gamle og det nye tiltaket.

Totalt begynte 46 865 personer på de gamle tiltakene og 32 851 på det nye i løpet av analyseperioden – i alt 79 716 personer. Vi har ikke opplysninger om arbeid 12 måneder etter tilgang for alle disse deltakerne, siden en god del startet i 2018. Utvalget som blir brukt i analysen av resultater av tiltakene blir dermed redusert til i alt 68 707 personer – henholdsvis 46 862 på gammelt og 21 845 på nytt tiltak.

Blant alle deltakerne på de gamle tiltakene var andelen i jobb (uten å være i et arbeidsrettet tiltak) 12 måneder etter oppstart 20 prosent, på det nye var andelen 28 prosent. Vi må være oppmerksom på at disse tallene ikke er sammenliknbare med de tallene leverandørene rapporterer etter avsluttet tiltak. Det har å gjøre med at vi har valgt en definisjon og et måletidspunkt som egner seg bedre i sammenlikning av resultatene fra før til etter reformen.

Vi ser at andelen i jobb 12 måneder etter oppstart varierer en god del med kjennetegn ved deltakerne.

- **Kjønn:** Andelen i jobb er høyere for menn enn kvinner i begge tiltaksgruppene
- **Alder:** Andelen er lavest blant de under 25 år. I de andre aldersgruppene er det mindre forskjeller, men andelen går noe ned for de som er 50 år eller eldre.
- **Fødeland:** Innvandrere fra landgruppe 2 har en god del høyere andel i jobb enn både norskfødte og innvandrere fra landgruppe 3. Forskjellen mellom norskfødte og innvandrere fra landgruppe 3 er overraskende liten, men dette er knyttet til at en relativt lavere andel av innvandrerne har nedsatt arbeidsevne.
- **Utdanningsnivå:** Vi ser at andelen i jobb øker med utdanningsnivå.
- **AAP og diagnose:** De som ikke har AAP har høyere andel i jobb enn andre. Blant de som har AAP er andelen i jobb lavest blant de med en psykisk diagnose.
- **Målgruppe (nedsatt arbeidsevne):** Vi så av Tabell 3.1 at henholdsvis 81 og 59 prosent av deltakerne på de gamle og det nye tiltaket hadde nedsatt arbeidsevne ved oppstart. Disse har vesentlig lavere andel i jobb etter 12 måneder enn andre.
- **Arbeid ved oppstart av tiltaket:** Deltakere som har et arbeidsforhold når de starter på tiltaket har vesentlig høyere andel i jobb enn andre.

Tabellen tyder på at det er store forskjeller i arbeidsdeltakelsen for ulike grupper, og at sammensetningen av deltakergruppene derfor har stor betydning for resultatene. Vi ser nærmere på dette i neste avsnitt.

Tabell 4.1 *Andel av deltakerne (2013-2017) som er i jobb\* 12 måneder etter tiltaksstart, etter ulike bakgrunnskjenne tegn. Prosent*

	Gammelt	Nytt
Alle	19,5	28,5
Kjønn		
Menn	20,7	30,0
Kvinner	18,4	27,1
Alder		
24 eller yngre	16,0	24,7
25 – 29	19,2	28,9
30 – 39	21,2	30,3
40 – 49	20,2	28,9
50 eller eldre	18,6	27,3
Fødeland**		
Norge	19,2	28,1
Innvandrere, landgruppe 2	25,8	35,2
Innvandrere, landgruppe 3	19,5	27,8
Utdanningsnivå**		
Grunnskole	16,4	22,2
Videregående skole, GK og VK1	18,5	26,8
Videregående avsluttet utdanning	20,5	29,0
Høyere utdanning, inntil 4 år	21,6	30,0
Høyere utdanning, over 4 år	23,5	35,0
Ukjent utdanningsnivå	16,3	30,6
AAP/diagnose		
Ikke AAP	31,0	40,5
AAP og psykiske lidelser	11,4	14,7
AAP og muskel-/skjelettlidelser	15,9	18,9
AAP og andre diagnoser	14,9	16,1
I jobb ved oppstart av tiltaket	59,2	57,4
Nedsatt arbeidsevne ved oppstart	14,0	15,9
Ikke nedsatt arbeidsevne ved oppstart	42,8	47,9
N	46 862	21 845

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

\*\* Se noter tabell 3.1

Kilde: Registerdata fra NAV

## 4.3 Analyse av sannsynligheten for overgang til arbeid

I dette avsnittet gjengir vi resultatene av regresjonsanalyser der vi sammenlikner resultater av tiltakene før og etter reformen, mens vi kontrollerer for flest mulig kjennetegn ved deltakerne og andre forhold som kan påvirke resultatene.

### Modellspesifikasjoner

Vi benytter en lineær sannsynlighetsmodell, og ser på sannsynligheten for å være i jobb 12 måneder etter tiltaksstart. Utfallsvariabelen er derfor binær, det vil si at den tar verdien 1 hvis en person er i jobb som definert over, og 0 ellers. Koeffisientene indikerer prosentpoeng endring i jobbsannsynligheten.

Som følge av at utfallsvariabelen måles 12 måneder etter *tiltaksstart* ekskluderer vi de som hadde tiltaksstart i 2018. Totalt inneholdt utvalget i den deskriptive analysen av kjennetegn ved deltakerne og deres historie 79 716 personer. Når vi analyserer arbeidsmarkedsutfall 12 måneder etter tiltaksstart inkluderer analysen 68 707 personer.

Vi har testet ulike spesifikasjoner av regresjonene/variablene, og viser her de vi mener gir best kontroll for andre forhold som kan påvirke resultatene enn omleggingen av tiltakene.

Betydning av reformen (før-etter) er angitt med koeffisienten for «nytt tiltak». Variabelen er konstruert ved å bruke tidspunkt for overgang til nytt tiltak i hvert av fylkene. En deltaker som begynte etter dette tidspunktet får verdien 1, men de som begynte før overgangen får verdien 0.

Vi har kontrollert for følgende personkjennetegn og historikk: Kjønn, alder, innvandrerbakgrunn, utdanningsnivå, AAP med diagnose, hvorvidt deltakeren hadde nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart, hadde et arbeidsforhold ved tiltaksstart, og antall måneder de siste to årene før tiltaksstart vedkommende hadde hatt et arbeidsforhold.

Det er en ganske sterk (positiv) endring i overgangen til arbeid blant *alle* NAVs brukere i den aktuelle perioden, slik vi har beskrevet i avsnitt 1.2.3. Dette kan helt eller delvis komme av at man i perioden innførte a-meldingen. Det kan imidlertid også ha vært andre endringer både i omgivelsene og i NAV som har påvirket resultatene. For å ta hensyn til dette har vi inkludert en tidsvariabel som fanger opp andre forhold som har endret seg i perioden (kalenderår/måned på det tidspunktet vi måler overgang til arbeid).<sup>21</sup> Vi har også kontrollert for forskjeller mellom fylker<sup>22</sup> og fylkesvis arbeidsledighetsnivå på tidspunkt for måling av overgang til jobb (målt kvartalsvis).

Selv om vi kontrollerer for en rekke kjennetegn ved deltakerne, gruppeforskjeller mellom fylker, endringer over tid som er felles for alle, og arbeidsledighetsnivå, kan det fortsatt være uobserverbar heterogenitet som igjen påvirker utfallet. Resultatene må derfor tolkes med forsiktighet.

I analysen korrigerer vi standardfeilene med å clustre på fylkesnivå, noe som er nødvendig basert på valg av modell. Siden vi har relativt få clustre (antall fylker) innebærer dette at standardfeilene trolig ikke er til å stole på. Hvorvidt koeffisientene er statistisk signifikante eller ikke må derfor tolkes med varsomhet.

---

<sup>21</sup> Kalenderår/måned er såkalte tidsdummyer som kontrollerer for endringer over tid som er felles for alle

<sup>22</sup> Dummy som indikerer fylket for deltakerens NAV-kontortilknytning ved tiltaksstart.

## Betydning av tiltaksreformen for alle deltakere

I Tabell 4.2 viser vi resultatene av en regresjon der alle som startet på et oppfølgingstiltak i årene 2013-2017 er med. Det gjennomsnittlige utfallet (jobbsannsynligheten) 12 måneder etter oppstart av tiltaket er på 0,224 – det vil si 22,4 prosent. De ulike personkjenningene har forventet betydning for jobbsannsynligheten:

- Alder: Jobbsannsynligheten øker med økende alder, men økningen er avtagende.
- Kjønn: Kvinner har lavere jobbsannsynlighet enn menn – ca 1,8 prosentpoeng forskjell.
- Innvandrere har lavere jobbsannsynlighet enn andre – ca 2 prosentpoeng.
- Utdanningsnivå: Jobbsannsynligheten er økende med økende utdanning. Også de som ikke har registrert utdanning har høyere jobbsannsynlighet enn de som kun har grunnskole.
- AAP/diagnose: Deltakere med AAP og en psykisk diagnose har vesentlig lavere jobbsannsynlighet enn andre – 5,0 prosentpoeng lavere enn de uten AAP. Deltakere med AAP og en muskel-/skjelettlidelse har ikke statistisk signifikant forskjellig jobbsannsynlighet fra de uten AAP. Deltakere med AAP og en annen diagnose har svakt lavere jobbsannsynlighet enn de som ikke har AAP.
- Vi ser at koeffisientene for hvorvidt deltakeren er i arbeid ved tiltaksstart og hvorvidt de har nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart er store. Å ha et arbeid ved tiltaksstart innebærer 15 prosentpoeng høyere jobbsannsynlighet etter 12 måneder enn de som ikke har et arbeid ved tiltaksstart, mens det å ha nedsatt arbeidsevne innebærer 20 prosent lavere jobbsannsynlighet enn de som ikke har nedsatt arbeidsevne.
- Jo flere måneder deltakeren har vært i arbeid de siste to årene før tiltaksstart desto høyere er jobbsannsynligheten etter 12 måneder i tiltaket.
- Arbeidsledighetsnivået har som ventet en negativ betydning for jobbsannsynligheten.

Når alle disse variablene er kontrollert for, ser vi at tiltaksreformen har en positiv og statistisk signifikant betydning for resultatene, på 3,0 prosentpoeng. Dette er altså vesentlig mindre enn bedringen i det observerte resultatet, men sett i forhold til gjennomsnittet innebærer det en resultatforbedring på om lag 13 prosent.

Tabell 4.2 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2013-2017

Nytt tiltak (ref: gammelt tiltak)	0,0299***
Alder	0,0105***
Alder kvadrert	-0,000133***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0180***
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,0204***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)	
Videregående skole, GK og VK1	0,0250***
Videregående avsluttet utdanning	0,0349***
Høyere utdanning, inntil 4 år	0,0403***
Høyere utdanning, over 4 år	0,0498***
Ukjent utdanningsnivå	0,0206***
AAP og diagnose (referanse: ikke AAP)	
AAP og psykiske lidelser	-0,0497***
AAP og muskel-/skjelettlidelser	0,0040
AAP og andre diagnoser	-0,0184***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke arbeid)	0,1510***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,2030***
Antall måneder i arbeid før tiltaksstart	0,00372***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)	-0,0108**
År x Måned	Ja
Fylke	Ja
Gjennomsnitt	0,2237
Konstantledd	0,210**
N	68 707
R <sup>2</sup>	0,102

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

Note: Clustret på fylke

I tabell 2 i Vedlegg viser vi hvordan koeffisientene endrer seg etterhvert som vi inkluderer ulike typer kontrollvariabler i analysen. Vi ser at forskjellen mellom nytt og gammelt tiltak er på 9,0 prosentpoeng før vi kontrollerer for noen andre variabler. Ved å kontrollere for år/måned og fylke reduseres denne til 7,4 prosentpoeng, og ved i tillegg å inkludere arbeidsledighetsrate reduseres den svakt, til 7,2 prosentpoeng. Den store endringen kommer når vi inkluderer kontroll for de ulike kjennetegn ved deltakerne – da reduseres altså forskjellen til 3 prosentpoeng. Endringer i sammensetning av deltakergruppa har med andre ord svært stor betydning for resultatet av oppfølgingstiltak.

Vi har også gjort en tilsvarende analyse der vi ser på overgang til arbeid 18 måneder etter oppstart av tiltaket. Antall deltakere som kan inkluderes i analysen reduseres da, siden vi bare kan ta med de som startet på et tiltak til og med juni 2017. Noen av leverandørene hadde på det tidspunktet vært i drift i kort tid. Vi gjengir resultatene av

denne analysen i Vedlegg, tabell 3. Vi finner at resultatforbedringen målt ved 18 måneder er noe større enn ved 12 måneder i prosentpoeng, men noe lavere i prosent – 12 prosent.

### **Betydning av reformen for ulike målgrupper**

Personer med nedsatt arbeidsevne har som vi har sett vesentlig lavere jobbsannsynlighet enn andre. Før reformen var Arbeid med bistand forbeholdt denne målgruppa.

Vi har sett på hvilken betydning tiltaksreformen har hatt for jobbsannsynligheten for deltakere med og uten nedsatt arbeidsevne. I Tabell 4.3 viser vi resultatene av en regresjon der vi har analysert de to gruppene for seg. To av kontrollvariablene er forskjellige i de to regresjonene: Deltakere uten nedsatt arbeidsevne har ikke AAP, og vi har ingen registrert diagnose, og de som har nedsatt arbeidsevne har (stort sett) ikke noe arbeidsforhold når de starter i tiltaket. Nivået på koeffisienten for «nytt tiltak» blir derfor forskjellig fra Tabell 4.2. Vi er her interessert i eventuell forskjell mellom de to gruppene.

Vi ser at enkelte personkjennetegn har ulik betydning i de to gruppene. Det gjelder innvandrersstatus, som ikke har noen statistisk signifikant betydning for de uten nedsatt arbeidsevne. Utdanningsnivå har på den annen side større betydning for denne gruppa enn for de med nedsatt arbeidsevne. Antall måneder de har vært i jobb de siste to årene før tiltaksstart har noe større betydning for de uten nedsatt arbeidsevne enn med. Arbeidsledighetsrate har ingen statistisk signifikant betydning for de uten nedsatt arbeidsevne. Årsaken kan være at mange av dem har et arbeidsforhold som de skal tilbake til.

Når disse variablene er kontrollert for, ser vi at reformen hadde en positiv betydning for begge gruppene, omtrent lik for de uten og for de med nedsatt arbeidsevne – koeffisientene er på henholdsvis 4,0 og 3,8 prosentpoeng.

Tabell 4.3 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Lineær regresjon. Henholdsvis deltakere med nedsatt arbeidsevne og deltakere uten nedsatt arbeidsevne som startet i tiltaket 2013-2017

	Nedsatt arbeidsevne	Ikke nedsatt arbeidsevne
Nytt tiltak (ref: gammelt tiltak)	0,0384***	0,0399***
Alder	0,0084***	0,0160***
Alder kvadrert	-0,00010***	-0,00022***
Kvinner	-0,0193***	-0,0128*
Innvandrere	-0,0293***	0,0085
Utdanningsnivå (ref: grunnskole)		
Videregående skole, GK og VK1	0,0188***	0,0460***
Videregående avsluttet utdanning	0,0238***	0,0700***
Høyere utdanning, inntil 4 år	0,0283***	0,0744***
Høyere utdanning, over 4 år	0,0351***	0,0810***
Ukjent utdanningsnivå	0,0249***	0,0077
AAP/diagnose (ref: ikke AAP)		
AAP og psykiske lidelser	-0,0521***	
AAP og muskel-/skjelettlidelser	-0,0115**	
AAP og andre diagnoser	-0,0233***	
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke arbeid)		0,1410***
Nedsatt arbeidsevne tiltaksstart (ref: ikke NA)		
Antall måneder jobb før tiltaksstart	0,0034***	0,0047***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)	-0,0140***	0,0010
År x Måned	Ja	Ja
Fylke	Ja	Ja
Gjennomsnitt	0,145	0,453
Konstantledd	0,648***	-0,700***
N	51 079	17 628
F <sup>2</sup>	0,0127	0,0485

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

Note: Clustret på fylke

### Ulike typer leverandører

Variere resultatene avhengig av type leverandør? Dette har vi undersøkt i en egen analyse av jobbsannsynligheten for deltakerne på det nye oppfølgingstiltaket, der vi har tatt med leverandørkategori som en forklaringsvariabel. Denne analysen er bare meningsfull å gjennomføre for det nye tiltaket, siden de ulike typene leverandører tidligere jobbet under svært ulike rammebetingelser.

I Tabell 4.4 viser vi resultatene av analysen.<sup>23</sup> Vi ser at de fleste personkjenningene har noenlunde samme betydning som i analysen der vi inkluderte alle deltakerne på gammelt og nytt tiltak.

Tabellen viser at det er en god del forskjell i resultatene mellom typene leverandører når vi kontrollerer for de andre variablene: Kommersielle virksomheter har dårligere resultater enn de forhåndsgodkjente – deltakerne her har 2,7 prosentpoeng lavere jobbsannsynlighet. (Andre/ideelle virksomheter har vesentlig dårligere resultater, men disse er svært få, jf Tabell 2.1.)

Tabell 4.4 Sannsynlighet for å være i jobb\* (1) eller ikke (0) etter 12 måneder. Lineær regresjon. Alle deltakere på nytt tiltak

Type leverandør (referanse: skjermede)	
Kommersielle virksomheter	-0,0269**
Annet/ideelle	-0,0749***
Alder	0,0088***
Alder kvadrert	-0,00011***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0188***
Innvandrer (referanse ikke-innvandrer)	0,0104
Utdanning (referanse: grunnskole)	
Videregående skole, GK og VK1	0,0331***
Videregående avsluttet utdanning	0,0457***
Høyere utdanning, inntil 4 år	0,0454***
Høyere utdanning, over 4 år	0,0636***
Ukjent utdanning	0,0332**
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke arbeid)	0,1230***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,2450***
Antall måneder jobb før tiltaksstart	0,00306***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)	-0,0141
År x Måned	Ja
Fylke	Ja
Gjennomsnitt	0,285
Konstantledd	0,645
N	21845
R <sup>2</sup>	0,138

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

Note: Clustret på fylke

<sup>23</sup> Vi har ikke tatt med AAP/diagnose i denne regresjonen, siden variabelen korrelerer sterk med nedsatt arbeidsevne.



Det er to nærliggende forklaringer på denne forskjellen: For det første hadde de fleste kommersielle virksomhetene behov for lenger tid enn de tidligere leverandørene av oppfølgingstiltak for å bygge opp organisasjonen og implementere en metode. For det andre er det enkelte av de kommersielle virksomhetene som har hatt store kontrakter, som har vist spesielt dårlige resultater. Dette påvirker gjennomsnittet mye. Vi har undersøkt hvorvidt forskjellen mellom de kommersielle og de skjermede virksomhetene avtar over tid. For de deltakerne som startet på tiltaket i 2017, er det ingen endring. Dette er imidlertid fremdeles på et tidlig tidspunkt for å undersøke endringer i resultatoppnåelsen over tid, siden en del av leverandørene så vidt hadde kommet i gang i 2017.

Vi har også sett på i hvilken grad resultatforbedringene vi finner i forbindelse med reformen gjelder både for skjermede og kommersielle leverandører. I Tabell 4.5 har vi analysert resultater for deltakerne i gammelt og nytt tiltak hos to av de tre typene leverandører hver for seg. Gruppene «Ideelle» og «Ukjent/annet» er ikke tatt med her, siden den første er svært liten.

Vi finner at personkjennetegn og andre kontrollvariabler har om lag lik betydning i de skjermede og kommersielle virksomhetene. Utdanningsnivå har noe større betydning i de kommersielle enn de skjermede. Når vi ser på betydning av reformen, har den hatt vesentlig større positiv betydning for de skjermede enn de kommersielle virksomhetene – henholdsvis 4,9 og 2,4 prosentpoeng økning i jobsannsynligheten. Vi drøfter dette resultatet nærmere i kapittel 5.

Tabell 4.5 Sannsynlighet for å være i jobb\* (1) eller ikke (0) etter 12 måneder. Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2013-2017, i henholdsvis skjermede og kommersielle virksomheter\*\*

	Skjermede	Kommersielle
Nytt tiltak (ref: gammelt tiltak)	0,0492***	0,0236***
Alder	0,0092***	0,0127***
Alder kvadrert	-0,00012***	-0,00016***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0240***	-0,0135***
Innvandrere (referanse ikke-innvandrer)	-0,0208***	-0,0224***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)		
Videregående skole, GK og VK1	0,0138**	0,0352***
Videregående avsluttet utdanning	0,0238***	0,0439***
Høyere utdanning, inntil 4 år	0,0280***	0,0521***
Høyere utdanning, over 4 år	0,0315***	0,0600***
Ukjent utdanningnivå	0,0138	0,0361***
AAP og diagnoser (referanse: ikke AAP)		
AAP og psykiske lidelser	-0,0498***	-0,0449***
AAP og muskel-/skjelettlidelser	0,0019	0,0026
AAP og andre diagnoser	-0,0185***	0,0142
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke arbeid)	0,1520***	0,1480***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (re: ikke NA)	-0,1900***	-0,2210***
Antall måneder jobb før tiltaksstart	0,0038***	0,0032***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)	-0,0077**	-0,0200***
År x Måned	Ja	Ja
Fylke	Ja	Ja
Gjennomsnitt	0.196	0.254
Konstantledd	0,452***	0,634***
N	37596	26869
R <sup>2</sup>	0,106	0,139

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

\*\* Ideelle/andre er utelatt fordi de er få

Note: Clustret på fylke

## 5 Årsaker til endringer i kvalitet og resultater

Resultatene av regresjonene i forrige kapittel viser at en god del av den observerte økningen i overgang til jobb i forbindelse med tiltaksreformen er forårsaket av at sammensetning av deltakergruppa er endret. Men også etter å ha kontrollert for sammensetningen og andre forhold som kan variere over tid, finner vi at det har vært en økning i andelen av deltakerne som kommer i jobb 12 måneder etter oppstart av tiltaket.

Hva er årsakene til utviklingen? Registerdataene kan ikke gi noe godt svar på dette spørsmålet. For å belyse årsaksmekanismer bygger vi i hovedsak på informasjon fra intervjuene.

I dette kapitlet drøfter vi årsaker til de endringene vi observerer – både når det gjelder endringer i deltakergruppa og kvaliteten/resultatene av tiltaket.

### 5.1 Endringer i deltakergruppa

Vi har sett at det er store forskjeller i jobbsannsynligheten avhengig av kjennetegn ved deltakergruppa. Aller størst betydning har det om deltakeren har nedsatt arbeidsevne (negativt), og om deltakeren allerede har et arbeidsforhold ved oppstart av tiltaket (positivt).

Samtidig har vi sett at andelen av deltakerne som har nedsatt arbeidsevne har avtatt mye – fra 81 til 59 prosent av alle nye deltakere. Andelen av de som startet på tiltaket som hadde et arbeidsforhold ved tiltaksstart har økt fra 5 til 16 prosent. Tilbakemeldinger fra informantene kan tyde på at det har vært en dreining mot mer «formidlingsklare» deltakere.

Hva er årsakene til endringene i deltakersammensetningen?

Informasjon fra intervjuene tyder på at NAV-veiledere (og delvis NAV fylkeskontorene) anser det nye oppfølgingstiltaket som mindre aktuelt for de med størst bistandsbehov enn det tidligere tiltaket Arbeid med bistand. Dette har å gjøre med at tiltaket nå har en sterkere arbeidsretting, med vektlegging av ordinært arbeidsliv som «mål og middel», og mindre muligheter for skjermet praksis. Oppfølgingen i tiltaket er konsentrert om det som er relevant for arbeid, og mindre om andre utfordringer som deltakerne måtte ha. Vi vil understreke at dette har vært en ønsket dreining.

Anslag på behovet for oppfølging på 10 timer i måneden i gjennomsnitt (jf kravspesifikasjonen), har også blitt tolket som et signal om hvem som er i målgruppa for tiltaket, selv om dette ikke er intendert, og data fra spørreundersøkelsen tyder på at deltakerne i dagens tiltak får minst like mye oppfølging i gjennomsnitt som i de gamle tiltakene. Også de ambisiøse resultatmålene tolkes som et signal om at de med lavest jobbsannsynlighet i utgangspunktet ikke er i målgruppa.

En annen sannsynlig forklaring på endringen i deltakersammensetningen er at antall brukere registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne har avtatt i den perioden vi ser på. I oktober 2017 var det 13 tusen færre personer registrert med nedsatt arbeidsevne enn i oktober 2013, og antallet gikk ytterligere ned i 2018 (nav.no). Dette har riktignok skjedd gradvis, og kan ikke forklare den brå nedgangen i andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne som skjedde i forbindelse med tiltaksreformen, men det kan ha bidratt til å forsterke trenden.

I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt vekt på at også brukere med et arbeidsforhold kan søkes inn til oppfølgingstiltaket, og denne gruppa er mer utfyllende omtalt i kravspesifikasjonen for tiltaket enn det som har vært vanlig.

Vi mener det er sannsynlig at disse forklaringene har spilt sammen og forårsaket nedgangen i andelen deltakere på oppfølgingstiltaket som er registrert med nedsatt arbeidsevne.

En mulig hypotese kunne også være at en del NAV-brukere tidligere fikk vedtak om «spesielt tilpasset innsats», det vil si nedsatt arbeidsevne, fordi de ble ansett å ha behov for Arbeid med bistand, og dette var et krav for å få delta der. Noen av informantene har formidlet dette i intervjuene. I dag «trenger» ikke deltakerne dette vedtaket for å bli henvist til Oppfølging. Et forhold som svekker denne forklaringen er at deltakere uten nedsatt arbeidsevne også etter reformen har svært mye høyere jobbsannsynlighet enn de med nedsatt arbeidsevne (Tabell 4.4).

## 5.2 Endringer i innhold og kvalitet

Våre data tyder på at det har skjedd endringer i gjennomføringen av tiltakene som er egnet til å gi bedre resultater. Det inkluderer særlig:

- Mer arbeidsretting av tiltaket («arbeidsfokus» i oppfølgingen, arbeid som «mål og middel»)
- Bedre kartlegging og karriereveiledning
- Mer kontakt med deltakerne, raskere «progresjon»
- Økt kompetanse innenfor markedsarbeid og bedre organisering av dette arbeidet
- Tydeligere kommuniserte mål til arbeidsgivere
- Høyere kompetanse generelt
- Mer systematisk/metodisk arbeid
- Mer fagutvikling

De leverandørene vi intervjuet nevnte flere av disse faktorene som årsak til gode resultater, særlig markedsarbeidet, kompetansen samt gode personlige egenskaper hos jobbspesialistene. En av dem mener at også oppfølgingen av deltakerne har blitt bedre. Informantene formidler at leverandørene følger opp deltakere lenger etter ansettelse enn de gjorde i Arbeid med bistand.

*Mye jobbglede, dedikerte mennesker som liker å hjelpe andre, som har den rette kompetansen. Kompetanse er mye personlige egenskaper, at man passer til å hjelpe mennesker. Riktig sammensetning av teamet.*

*Vi jobber mer målrettet og med fokus på lønnet jobb. Vi organiserer oss og har delt flere arbeidsgiverkontakter som sier de kan bli jobb der, bruker mindre arbeidspraksis enn før. OG vi har bedre kontakt med arbeidsgivere.*

Endringene vi finner er stort sett i tråd med SE-metodikk, som regnes for god praksis innenfor oppfølgingstiltak, og er egnet til å gi gode resultater. Noen av de nevnte endringene oppfattes som dårligere egnet for de deltakerne som har størst bistandsbehov, som beskrevet over. Noen av informantene formidler likevel at enkelte av leverandørene klarer å tilpasse tiltaket til alle målgrupper.

Hvorfor har endringene i gjennomføring og innhold i tiltakene funnet sted? I intervjuene stilte vi spørsmål om og på hvilken måte tiltaksreformen har hatt betydning.

## 5.3 Tiltaksreformens betydning

En overordnet hypotese i prosjektet er at selve tiltaksreformen har forårsaket endringer i kvalitet og derigjennom resultater av oppfølgingstiltaket. Reformen besto av flere elementer i tillegg til sammenslåingen av de to tidligere oppfølgingstiltakene. Følgende synes å være mest sentrale:

- Konkurransen om å levere tiltaket
- Kravspesifikasjon, leverandørens løsningsforslag og kontraktsforhold
- NAV fylkenes oppfølging av leverandørene

Alle elementene kan ha medvirket til endringer i leverandørens gjennomføring av tiltakene og/eller endringer i sammensetningen av tilbydere, som derigjennom påvirker resultatene. Vi drøfter her betydningen av hver av dem.

### Konkurransen om å levere tiltaket

Noen av informantene i NAV fylkene nevner selve konkurransen som en årsak til resultatforbedring, idet det innebærer en «skjerping». Dessuten har konkurranseutsettingen sluppet til nye leverandører, noe flere mener har vært positivt for resultatene.

*[Det er] stor endring på resultater fra Arbeid med bistand. Det har med konkurransesituasjonen og at det er resultatfokuseret. [...] Dynamikken som blir skapt med at det er konkurranse [...]*

*Ja, leverandøren må forsvare tjenesten sin og vil være mer «på», men i de tidligere avtalene så var det ikke noe tett oppfølging de satt trygt.*

*Skjermet sektor har ikke hatt så tydelige krav til metode, anbudsutsetting vil gjøre [...] du må holde i gang utviklingsarbeidet og jobbe med nye ting for å komme i posisjon.*

Noen ser imidlertid negative effekter av konkurranseutsettingen:

*Når man skal anskaffe på tilbud har de ikke organisasjonen klar før de skal starte, det betyr at de bruker en del av den første perioden til å bygge seg opp, og når kontrakten nærmer seg slutten så begynner ansatte å lete etter andre ting, kompetanseflukt det er en utfordring i forhold til innhold og å jobbe kontinuerlig med fagutvikling.*

Selve konkurransesituasjonen blir likevel langt fra oppfattet som den viktigste årsaken til endringene i tiltaksgjennomføring og kvalitet/resultater. Kravspesifikasjonen og fylkenes oppfølging blir vektlagt mer. Disse elementene kan ikke ses som uavhengig av konkurransen, men det er ingen automatikk i at de ble som de ble, og flere påpeker at mye kunne ha vært oppnådd også uten anbudskonkurranse.

Vår vurdering er at selve konkurransen og konkurransesituasjonen har hatt effekt, og det synes sentralt at den har tvunget fram en bevissthet hos leverandørene rundt hvordan kvaliteten i tiltaksgjennomføringen kan sikres.

### Kravspesifikasjon, løsningsforslag og kontraktsforhold

I anskaffelsen av det nye tiltaket valgte NAV å gi en relativt detaljert kravspesifikasjon, som beskrevet i kapittel 1.2.1. Det heter at tiltaket skal inneholde en plan for heltids arbeidsrettet aktivitet, bistand til karriereveiledning, veiledning knyttet til arbeidsdeltakelse både til tiltaksdeltaker og arbeidsgivere, 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 samt bistand til praktiske oppgaver. Tiltaket skal være tilpasset den enkeltes behov (skreddersøm) og deltaker skal få påvirke egen utvikling og plan.

Det var også kravspesifikasjoner i de tidligere avtalene mellom de skjærmede virksomhetene og NAV, men disse var mindre tydelige og konkrete.

I kravspesifikasjonen som ble utarbeidet i anskaffelsen av det nye oppfølgingstiltaket ble det satt krav til utdanning hos jobbspesialistene, ambisiøse resultatmål, og relativt omfattende rapporteringskrav. Videre blir leverandørene nødt til å konkretisere tjenesten i løsningsforslagene. En tydelig kravspesifikasjon kunne også vært brukt uten å utlyse konkurranse om å levere tiltaket, men utformingen ble utløst av konkurranseutsettingen.

Mange av informantene i NAV fylkene framhever at kravspesifikasjonene og løsningsbeskrivelsene er det som har hatt størst betydning for endringer i gjennomføringen og resultatene av oppfølgingstiltak.

*De skal levere i henhold til kravspek og det vi skal følge opp på og det de har skrevet i tilbudene sine, det er mer konkret når de skal følge de opp.*

*Ja, indirekte [har anbudskonkurransen hatt betydning]. De leverer et løsningsforslag som er tydelig på innhold og kravspekken er også det. De fleste legger seg på SE som metode og det at vi har det i kontraktene så er det lettere å følge de opp på evidensbasert metode. Vi har en tro på at vi har en avtale hvor metodetilnærming er godt beskrevet, vi får fulgt opp tettere og på sikt får vi bedre resultater.*

*Tror det har fått litt betydning, men tror ikke det har med anbudsutsetting å gjøre, endringene i tiltaksforskrift, krav om ekstern praksis osv. – man kan jobbe slik i andre tiltak også.*

Også leverandørene mener at kravspesifikasjonen har bidratt til å tydeliggjøre oppdraget og satt høye krav til slik at de har måttet «skjerpe» seg. Et par informanter uttrykker det slik:

*Ja, da vi skrev nytt løsningsforslag på det teoretiske fundamentet, så er det med på å bevisstgjøre og skjerpe oss til å gjennomgå og snu alle steiner for å se hvordan vi kan få dette på best mulig vis. Løfte oss.*

*Nei, tenker at NAV kunne stilt krav og fått det samme uavhengig om det var på anbud eller ikke. Det har vært bra med kravspesifikasjon og spissing, men ikke sikkert det hadde trengt å komme via anbud. Anbud gjør det dessuten vanskeligere å samarbeide med andre leverandører. Det stopper fagutvikling.*

Noen av informantene framhever at betalingsordningen der leverandørene kun kan fakturere tid til direkte oppfølging av deltakerne/arbeidsgiverne har virket positivt når det gjelder hvor tett oppfølging deltakerne får. På den annen side har vi sett at gjennomsnittsanslaget på 10 timer oppfølging per deltaker per måned kan virke begrensende. Det har likevel vært nødvendig å anslå et gjennomsnittsbehov, både for at leverandørene skal kunne planlegge bemanning og for at NAV skal ha kontroll på utgiftene.

I tiltaket er det relativt omfattende rapporteringskrav, og det skal leveres individrapporter hver tredje måned. Dette bevisstgjør både leverandør og NAV når det gjelder progresjon for deltakerne.

Et annet element i konkurransegrunnlaget som kan ha betydning for kvaliteten er størrelsen på tjenesteområdene. I utformingen av konkurransen var NAV opptatt av at

disse skulle være av en viss størrelse for å sikre et fagmiljø. Et par av informantene nevner dette; at de nå har færre leverandører enn før, og dermed større fagmiljøer.

*[Det er] vesentlig at man har færre leverandører, mer profesjonalisert, det krever noe utvikling, men det kunne vært gjort gjennom andre anskaffelsesformer også.*

På den negative siden fører anbudskonkurranse nødvendigvis med seg tidsbegrensede kontrakter, noe som kan gi mindre stabilitet til fagmiljøer.

Vår vurdering er at NAVs utforming av anskaffelsen av det nye oppfølgingstiltaket har påvirket innholdet en god del, og i hovedsak i positiv retning.

### **NAV's oppfølging av og dialog med leverandørene**

Det temaet som blir nevnt oftest og så å si av alle informantene i NAV er betydningen av deres egen oppfølging av og dialog med leverandørene. Flere beskriver det som et samarbeid, men også med tydelige krav.

*[Gode resultater] henger sammen med et ønske om å gjøre det bra, samarbeidet vi har med leverandørene har ført til disse resultatene, jeg er ikke sikker på om resultatene hadde vært like bra om vi ikke hadde vært med i prosessen hele tiden. Det er et resultat av godt samarbeid mellom alle parter.*

*Ikke [anbudskonkurransen] i seg selv, men det som har betydning er hvor tett vi er på som bestiller av tiltaket, jeg tror leverandørene ønsker å fremstå som profesjonelle, det bidrar til et ønske om å gjøre en bedre jobb hvis noen følger med. At vi er tilgjengelig for diskusjon osv er positivt.*

Det er mange av informantene i NAV som poengterer at de tidligere ikke hadde så mye kunnskap om «hva som foregikk» i oppfølgingstiltakene. De kjenner imidlertid godt til resultatene av de gamle tiltakene.

*Leverandørene slipper ikke lenger unna med dårlig resultater.*

*[...] kanskje [det er] tettere oppfølging av brukerne, kanskje fordi vi er tettere på leverandørene enn før. Det er mulig det foregikk før også, men det ble ikke fulgt opp så mye før som nå.*

Noen formidler at det er fordeler med et klarere oppdragsgiver-/kunde-forhold, noe som gjør det mer legitimt for NAV å stille krav til resultatene.

*[...] større fokus på resultat og vi har verktøy til å gjøre det også. AB var helt klart en annen verden, veldig styrt, det var ikke et normalt kundeforhold, vi kranglet om alt. Da løp de til politikerne, vi var på fjernsyn, osv. [...] Fordelen er mer fokus på kunde-leverandørforhold, mye mer ryddig, mer profft.*

*Den store forskjellen er i metodikken for oppfølging, i kompetansekravene som de må dokumentere, og i den tette oppfølgingen og gode arbeidsgiverkontakten som de nye har skaffet seg. Jeg mener at vi har en leverandør som er mer lydhør overfor oppdragsgiver og lettere å påvirke i riktig retning, det har gjort det lettere for NAV å få det vi bestiller.*

Flere av informantene i NAV fylkene mener at NAV selv har (og har måttet) utvikle seg som bestillere.

*Generelt sett har det med at vi også må utvikle oss som bestiller tydeligere på bestilling og i oppfølging av det vi har bestilt, leverandører blir ikke bedre enn det vi klarer å følge opp.*

Vår vurdering er at den dialogen NAVs fylkeskontorer har med leverandørene er svært viktig for kvaliteten. Kravspesifikasjonen og løsningsforslagene må «håndheves»

dersom de skal ha noen betydning over tid, og ikke bare i konkurransen. Det er også eksempler på kontrakter som er sagt opp på grunn av dårlig kvalitet, noe som er mulig på grunn av klare krav og tett oppfølging.

## **Konklusjon**

Selve konkurransen innebar utvelgelse av de antatt beste leverandørene og har bidratt til en «skjerping». Vi mener likevel at det først og fremst er elementer i kravspesifikasjonen, løsningsforslagene, oppfølgingen/dialogen med leverandørene (inkludert rapporteringskrav), og størrelsen på tjenesteområdene som har vært viktig for innholdet i tiltaket og dermed resultatoppnåelsen.

Flere av elementene i kravspesifikasjonen kunne vært innført uten anbudskonkurranse, men anskaffelsesformen har tvunget det fram. Også NAV fylkenes tettere oppfølging kunne ha skjedd uten at tiltaket ble anskaffet ved anbudskonkurranse, og det har trolig vært et ønske også tidligere. Anbudskonkurransen ble imidlertid utløsende, siden den har gjort oppfølgingen nødvendig.

## **Skjermede og kommersielle virksomheter**

Vi fant at de skjermede virksomhetene har bedre resultater enn de kommersielle. Hvordan kan det forklares? Informasjonen fra intervjuene våre gir ingen indikasjoner på at det er en systematisk forskjell i kvaliteten, men hver av informantene har erfaring med få leverandører.

En nærliggende forklaring er at de skjermede virksomhetene allerede hadde en organisasjon, et fagmiljø og systemer/innarbeidede rutiner som de kunne bygge på, mens mange av de kommersielle som fikk kontrakt måtte bygge opp dette fra grunnen. Det kan også være at resultatene påvirkes av at noen få store kommersielle virksomheter har hatt spesielt dårlige resultater.

De skjermede virksomhetene som leverer Oppfølging i dag har som gruppe vesentlig bedre resultater enn de hadde før reformen. Mye kan tyde på at tiltaksreformen har bidratt til fagutvikling og et mer metodisk arbeid. Mange har også ansatt personer med en annen type kompetanse enn de hadde fra før. Blant de skjermede leverandørene som tidligere leverte et oppfølgingstiltak er det dessuten mange som ikke fikk kontrakt om å levere det nye tiltaket. Det har derfor trolig vært en seleksjon, slik at de med dårligst kvalitet ikke lenger leverer tiltaket.



## 6 Effektivitet

En av problemstillingene i oppdraget har vært å vurdere om det er forskjeller mellom de gamle og det nye tiltaket i effektivitet med hensyn til å få deltakere i arbeid. Vi kan definere effektivitet (sett fra NAVs side) som resultater sett i forhold til kostnader. Kostnadene består av pris/betaling for tjenestene og ressursbruk i NAV når det gjelder oppfølging av leverandørene.

I det følgende gjør vi rede for de ulike elementene i effektivitetsvurderingene.

### 6.1 Pris og resultater

Fra NAV har vi fått informasjon om gjennomsnittlig pris per «deltakermånedsverk» for de aktuelle tiltakene. Vi har valgt å benytte priser for 2014 (de gamle tiltakene) og 2017 (det nye tiltaket). Prisene fra 2014 er regulert til 2017-kroner.<sup>24</sup> Vi ser av Tabell 6.1 at månedsprisene er redusert noe fra 2014 til 2017.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig månedspris, 2017-kroner

Arbeid med bistand 2014	6 231
Oppfølging 2014	6 435
Oppfølging 2017	5 908

Siden vi har målt resultatet for deltakerne 12 måneder etter tiltaksstart, har vi valgt å undersøke endringer i resultater etter ett år relativt til endringer i kostnader det første året. Kostnadene i året er beregnet som månedspris ganger antall måneder deltakerne var på tiltaket det første året. (Alle deltakere som har en varighet på tiltaket på mer enn 12 måneder får altså verdien 12 på dette varighetsmålet.)

Varigheten på Arbeid med bistand det første året var i gjennomsnitt 7,6 måneder, og i det tidligere Oppfølging 7,2 måneder. For deltakere som startet på nytt tiltak fram til og med 2017 var varigheten 6,6 måneder i gjennomsnitt det første året.<sup>25</sup>

Vi har beregnet et vektet gjennomsnitt av prisen for Arbeid med bistand og det gamle Oppfølging, og får følgende tall for kroner per deltaker det første året fra tiltaksstart (Tabell 6.2). Den gjennomsnittlige prisen per deltaker det første året er altså redusert med 17 prosent.

Tabell 6.2 Kroner per deltaker de første 12 månedene

Gammelt tiltak (vektet gjennomsnitt)	47 200
Nytt tiltak	39 200
Prosentvis endring (reduksjon)	16,9 %

<sup>24</sup> Vi har benyttet prisindeks for forretningsmessig tjenesteyting. Kilde: SSB

<sup>25</sup> Siden vi har regnet varigheten av tiltaket fram til det tidspunktet deltakeren ikke er i tiltaket i seks sammenhengende måneder, overvurderer vi trolig antall måneder de får bistand i tiltaket, men dette bør slå likt ut både for de tidligere og det nåværende oppfølgingstiltaket.

Vi har sett at det nye tiltaket har 3 prosentpoeng høyere jobbsannsynlighet for deltakerne 12 måneder etter tiltaksstart. I forhold til gjennomsnittet betyr det 13 prosent bedre forventet resultat.

Når vi begrenser beregningene til det første året i tiltak, har det dermed vært en klar effektivitetsgevinst, som utgjøres av redusert pris per deltakermåned, redusert varighet og bedre resultater. Det er da ikke tatt hensyn til eventuelle endringer i transaksjonskostnader, som vi omtaler nedenfor.

## 6.2 Ressursbruk i NAV

Ressursbruken i NAV knyttet til kjøp av oppfølgingstiltaket kan bestå av kostnader ved selve anskaffelsesprosessen, NAV-veiledernes bestillinger og NAV fylkenes oppfølging av leverandørene (kontraktene) underveis.

Den første anskaffelsesprosessen krevde betydelige ressurser, men det vil trolig kreve vesentlig mindre i neste runde. Disse ressursene må dessuten fordeles over flere år. Vi mener videre at det ikke er grunn til å anta at NAV-veiledernes bestillinger krever mer eller mindre ressurser enn ved de gamle tiltakene.

Når det gjelder det tredje elementet – NAV fylkenes oppfølging av leverandørene – stilte vi spørsmål om dette i intervjuene. Over halvparten av dem mener ressursbruken til oppfølging av leverandørene har økt, noen få mener ressursbruken har gått ned mens resten er usikre. En informant synes det er vanskelig å svare siden fylket ikke har hatt ressurser til å drive like tett oppfølging som de «burde ha». De som mener at ressursbruken har blitt mindre forklarer at det skyldes at de følger opp færre tiltak og færre leverandører nå enn tidligere. En annen informant mener det også skyldes at oppfølgingen i Arbeid med bistand var mer på «deltakernivå», mens nå er der på «avtalenivå». En informant uttrykker det slik:

*Det var mange bedrifter og de hadde andre tiltak som også ble fulgt opp, vi fulgte opp hele bedriften samtidig. Var mer arbeid med det før, og det var flere leverandører totalt sett. I praksis har vi spart mye tid på det.*

De som opplever at ressursbruken har økt, mener det skyldes at NAV er tettere på enn tidligere. De mener det har blitt flere faste møtepunkter som krever en del ressurser med hensyn til forberedelser og etterarbeid. Ressursbruken har også økt fordi NAV gjennomfører grundigere kontroll av for eksempel rapporter. Noen gjennomfører i tillegg stikkontroll av bestillinger og individuelle planer. Enkelte informanter mener også at det har blitt mer ressursbruk fordi oppfølgingen nå dreier seg om tjenesteutvikling og opplæring av leverandørene (og NAV-kontor), i tillegg til selve tiltaksgjennomføringen. Selv noen av de som har fått færre leverandører mener ressursbruken likevel er blitt større. En informant uttrykker det slik:

*Ja, bruker mer tid på oppfølging. Helt naturlig. Det har blitt færre leverandører, men vi er tettere på.*

En informant formidler at NAV har endret «holdning» til oppfølging av leverandørene, og dessuten har bedre systemer for det enn tidligere. Følgende sitater illustrerer dette:

*Ja, bruker mer tid. Handler om at vi har fokus på å følge opp leverandørene nå. Det handler om at vi (NAV) har endret oss, og ikke tiltaket som har endret seg. Tiltaksendringer har hjulpet oss i riktig retning fordi kravspesifikasjonen stiller større krav og mer å spille på når vi skal følge opp.*

*Vi har en annen holdning. Tidligere var det en påstand om at de gamle leverandørene i skjermet sektor hadde egne holdninger, og at de var en egen*

*aktør og at tiltaket var deres ansvarsområde alene og at NAV skulle holde seg unna. Det er skjerpet inn ganske kraftig.*

*Vi kunne ikke oppføre oss sånn med de skjermede virksomhetene. De private aksepterer det, og evner å se fordelene i hva de kan oppnå med det (oppfølgingen fra NAV). De sier det er bra for dem.*

Det er som nevnt flere fylker som har iverksatt kvalitetsmålinger ute hos leverandørene. Til tross for at dette bare gjennomføres en gang i året, formidler informantene at dette er en veldig ressurskrevende prosess. Kvalitetsmålingen gjennomføres over 2 dager hos hver leverandør, men det går også en del ressurser til planlegging, forberedelse og etterarbeid.

Vi mener at det er rimelig sikkert at tiltaksreformen har ført til at NAVs ressursbruk knyttet til oppfølging av leverandørene har økt. I tillegg kommer økte ressurser knyttet til anskaffelsesprosessene. Selv om transaksjonskostnadene per fylke har økt, gjelder ikke dette nødvendigvis kostnadene per deltaker. Et eksempel: Dersom tidsbruken for å følge opp leverandørene i fylkene har økt med så mye som 9 årsverk totalt (omtrent et halvt årsverk per fylke), vil det bety 6,3 millioner i økte kostnader per år.<sup>26</sup> Fordelt på antall deltakere som starter i tiltaket hvert år, utgjør dette bare 485 kroner det første året. Kostnadsreduksjonen ville blitt 16 prosent istedenfor 17 prosent.

## 6.3 Konklusjon

Vi konkluderer med at reformen har hatt en effektivitetsgevinst. Riktignok er det stor usikkerhet knyttet til økningen i jobbsannsynligheten for deltakerne, og regresjonene kan ikke tolkes som noen kausalanalyse. Det er likevel god grunn til å anta at effektiviteten har blitt påvirket positivt, i og med at kostnadene har gått såpass mye ned.

Beregningene vi har gjort gjelder bare det første året. Vi ser imidlertid ikke grunn til å anta at en lenger beregningsperiode ville gitt vesentlig annerledes resultater. Færre deltakere er lenge i det nye tiltaket enn i de gamle, og vi har sett at resultatforskjellen holder seg noenlunde på samme nivå også etter 18 måneder.

---

<sup>26</sup> Vi regner da med en årsverkskostnad på 700 000, tilsvarende det som er brukt i NOU 2019:7. Kostnaden burde trolig estimeres høyere, men vi har valgt å benytte dette som et enkelt eksempel.

# Litteratur

- European Union of Supported employment (2010): *Verktøykasse*. (Norsk oversettelse)  
[https://www.arbeidoginkludering.no/contentassets/a505ad5e5b8b4173a759e8e2f9ed9f43/eusetoolkit\\_korrektur3.pdf](https://www.arbeidoginkludering.no/contentassets/a505ad5e5b8b4173a759e8e2f9ed9f43/eusetoolkit_korrektur3.pdf)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018): Brev til Arbeids- og sosialdepartementet, datert 06.02.2018: «Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltakene – oppdatering av data»
- Econ (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Econ-rapport 2004-102
- Econ (2005): *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke*. Econ-rapport 2005 – 054
- Econ (2009): *Økonomi og organisering i skjermet sektor* Econ-rapport 2009-064
- Proba (2017): *Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak. Delrapport 1* Proba-rapport 2017-01
- Proba (2018): *Evaluering av NAVs anskaffelse av avklarings- og oppfølgingstiltak – Sluttrapport* Proba-rapport 2018-07

# Vedlegg

*Vedleggstabell 1 Kjennetegn ved deltakerne i nytt tiltak. Skjermede og kommersielle leverandører. Alle nye deltakere til og med 2018*

	Skjermede	Kommersielle
Totalt antall personer	14 436	17 840
Kvinner (i %)	52,6	52,9
Gjennomsnittsalder	39,3	40,4
Aldersfordeling (i %)		
24 eller yngre	11,6	9,4
25 – 29	14,4	12,4
30 – 39	26,2	26,5
40 – 49	24,6	26,1
50 eller eldre	23,4	31,2
Utdanningsfordeling (i %)		
Grunnskole	6,7	7,9
Videregående skole, GK og VK1	20,1	19,9
Videregående avsluttet utdanning	22,3	22,9
Høyere utdanning, inntil 4 år	15,3	16,4
Høyere utdanning, over 4 år	4,4	4,9
Ukjent	31,3	27,9
AAP/diagnoser (%)		
Ikke AAP	53,3	51,4
AAP, muskel- og skjelettlidelser	23,0	22,9
AAP, psykiske lidelser	13,5	15,0
AAP, andre diagnoser	10,3	10,8
Fødeland (i %)		
Norge	79,7	74,7
Innvandrere, landgruppe 2	6,0	6,4
Innvandrere, landgruppe 3	14,3	18,9
Måneder i jobb før tiltaksstart	8,1	7,3
Jobb ved tiltaksstart (%)	18,1	15,0
Nedsatt arbeidsevne (i %)	57,3	59,7

Vedleggstabell 2 Sannsynlighet for å være i jobb (1) eller ikke (0) etter 12 måneder.  
Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2013-2017

	Ingen kontroller	Fylke + tid FE	Fylke og tid FE + arbeids- ledighet	Alle
Nytt tiltak (ref: gammelt tiltak)	0,0897***	0,0735***	0,0724***	0,0299***
Alder				0,0105***
Alder kvadrert				-0,000133***
Kvinner (referanse: menn)				-0,0180***
Innvandrere (referanse: ikke-innv.)				-0,0204***
Utdanningsnivå (ref: grunnskole)				
Videregående skole, GK og VK1				0,0250***
Videregående avsluttet utdanning				0,0349***
Høyere utdanning, inntil 4 år				0,0403***
Høyere utdanning, over 4 år				0,0498***
Ukjent utdanning				0,0206***
Diagnose (ref: ingen diagnose)				
Psykiske lidelser				-0,0497***
Muskel-/skjelettlidelser				0,00395
Andre diagnoser				-0,0184***
I arbeid ved tiltaksstart (re: ikke jobb)				0,151***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (re: ikke NA)				-0,203***
Antall måneder i arbeid før tiltaksstart				0,00372***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)			0,00313	-0,0108**
År x Måned	Nei	Ja	Ja	Ja
Fylke	Nei	Ja	Ja	Ja
Gjennomsnitt	0,2237	0,2237	0,2237	0,2237
Konstantledd	0,195***	-0,171*	-0,159*	0,210**
N	68707	68707	68707	68707
F <sup>2</sup>	0,01	0,01	0,01	0,102

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

Note: Clustret på fylke

Vedleggstabell 3 Sannsynlighet for å være i jobb\* (1) eller ikke (0) etter 18 måneder.  
Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2013- juni 2017

Nytt tiltak (ref: gammelt tiltak)	0.0335***
Alder	0.0139***
Alder kvadrert	-0.00017***
Kvinner (ref: menn)	-0.0205***
Innvandrer (ref: ikke innvandrer)	-0.0220***
Utdanningsnivå (ref: grunnskole)	
Videregående skole, GK og VK1	0.0371***
Videregående avsluttet utdanning	0.0543***
Høyere utdanning, inntil 4 år	0.0602***
Høyere utdanning, over 4 år	0.0702***
Ukjent utdanningsnivå	0.0326***
AAP/diagnose (ref: Ikke AAP)	Ref.
AAP, psykiske lidelser	-0.0619***
AAP, muskel-/skjelettlidelser	0.0089
AAP, andre diagnoser	-0.0280***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke arbeid)	0.1020***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0.1670***
Antall måneder jobb før tiltaksstart	0.0042***
Arbeidsledighetsrate (kvartal)	-0.0232***
År x Måned	Ja
Fylke	Ja
Gjennomsnitt	0.271
Konstantledd	0.618***
N	62 363
R <sup>2</sup>	0.0875

\* Registrert i AA-registeret med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig i et annet arbeidsrettet tiltak.

Note: Clustret på fylke