



# Resultater av oppfølgingstiltak

Delrapport 2 / sluttrapport

---

Rapport 2020 - 8



Proba-rapport nr. 2020-8, Prosjekt nr. 18035

ISSN: 1891-8093

HB,OSL,SEA/AG, 22.06.2020

--

Offentlig

--

# Resultater av oppfølgingstiltak

Delrapport 2 / sluttrapport

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet

# Forord

Denne rapporten er andre delrapport/sluttrapport fra en undersøkelse av resultater av oppfølgingstiltak. Vi sammenlikner Utvidet oppfølging i NAV med det anbudsbaserte tiltaket Oppfølging. I fase 1 av prosjektet sammenliknet vi Oppfølging med de to tidligere tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging.

I tillegg til å drive Utvidet oppfølging samarbeider NAV mange steder med helsetjenesten om Individuell jobbstøtte (IPS). I vedlegg oppsummerer vi en kartlegging av dette samarbeidet.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet, og har hatt en referansegruppe med representanter for oppdragsgiver, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAVs fylkeskontor. Øystein Hernæs ved Frischssenteret har bistått som konsulent/veileder, og har også deltatt i referansegruppa.

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

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

Oslo, juni 2020

Proba samfunnsanalyse

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
SUMMARY .....	6
1 INNLEDNING .....	8
1.1 Bakgrunn .....	8
1.2 Problemstillinger .....	9
1.2.1 Innretning av tiltakene .....	10
1.2.2 Deltakersammensetning .....	12
1.2.3 Overgang til arbeid .....	13
1.2.4 Forklaringsfaktorer for overgang til arbeid .....	14
1.2.5 Effektivitet og marked .....	14
1.3 Metoder .....	14
1.3.1 Registerdata .....	14
1.3.2 Spørreundersøkelse til jobbspesialister i tiltakene .....	15
1.3.3 Intervjuer med informanter i NAVs fylkeskontorer og enkelte leverandører .....	16
1.4 Oppsummering av funn fra delrapport 1 .....	16
2 INNRETNING AV TILTAKENE .....	18
2.1 Kompetanse og organisering .....	18
2.2 Oppfølging og veiledning av deltakere .....	23
2.3 Veien inn i jobb .....	27
2.4 Typer arbeidstilknytning og virkemidler .....	32
2.5 Oppfølging av arbeidsgiver og deltaker i arbeid .....	36
2.6 Oppsummering .....	38
3 DELTAKERSAMMENSETNING .....	40
3.1 Kjennetegn ved deltakerne .....	40
3.2 Deltakernes historikk .....	43
3.3 Oppsummering .....	44
4 RESULTATER AV OPPFØLGINGSTILTAKENE .....	46
4.1 Arbeidsdeltakelse .....	46
4.1.1 Overgang til arbeid .....	46
4.1.2 Å beholde et arbeidsforhold .....	48
4.1.3 Overgang til arbeid for ulike grupper .....	49
4.2 Analyse av sannsynligheten for overgang til arbeid .....	52
4.2.1 Betydning av tiltaket for overgang til arbeid .....	53
4.2.2 Ulike utfall .....	59
5 ÅRSAKER TIL FORSKJELLER I RESULTATER .....	63
5.1 Deltakergruppene .....	63
5.2 Forskjeller i kvalitet? .....	65
5.3 Konklusjon .....	69
6 EFFEKTIVITET .....	70
6.1 Effektivitet i å få arbeidssøkere i arbeid .....	70
6.2 Konsekvenser for lokale markeder av at NAV selv leverer tiltak .....	73
LITTERATUR .....	75
VEDLEGG 1: TABELL .....	77
VEDLEGG 2: KARTLEGGING AV INDIVIDUELL JOBBSTØTTE (IPS) .....	78

I.	Innledning .....	78
II.	Deltakergruppen .....	80
III.	Organisering .....	84
IV.	Samarbeid internt og eksternt .....	92
V.	Finansieringsmodeller .....	96
VI.	Forankring .....	98
VII.	Konsekvenser av forskrift om oppfølgingstjenester i egen regi.....	101
VIII.	Oppsummering .....	103

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Vi har sammenliknet resultater av to arbeidsrettede tiltak: Oppfølging, som NAV kjøper fra eksterne leverandører ved anbudskonkurranse, og Utvidet oppfølging i NAV, som gjennomføres av NAV-kontorene selv. NAVs interne tiltak har bedre resultater enn det eksterne når det gjelder overgang til arbeid. Forskjellen kan dels forklares av at sammensetningen av deltakergruppene er forskjellig.*

*Når det gjelder deltakere som har arbeidsavklaringspenger, er det liten forskjell i resultater mellom de to tiltakene, men når det gjelder deltakere som ikke har arbeidsavklaringspenger, ser det ut til at Utvidet oppfølging i NAV har en del bedre resultater enn Oppfølging også når vi kontrollerer for andre kjennetegn. Vi finner noe forskjell i hvordan tiltakene gjennomføres, men vi har ikke grunnlag for å fastslå om dette forklarer forskjellen i overgang til arbeid.*

*Kostnadene ved Utvidet oppfølging i NAV er vesentlig høyere enn utgiftene NAV har til kjøp av Oppfølging, slik at de bedre resultatene ikke veier opp for de høyere kostnadene.*

## Bakgrunn

Ulike typer oppfølgingstiltak er blant NAVs viktigste virkemidler for å bistå personer som står utenfor arbeidslivet til å få og beholde jobb. Hoveddelen av tiltaksplassene drives av eksterne leverandører på oppdrag for NAV, og anskaffes ved anbudskonkurranser. Siden 2017 har en del NAV-kontorer i tillegg tilbudt oppfølgingstiltak i egen regi.

NAVs tiltak i egen regi består både av Utvidet oppfølging i NAV, som i store trekk tilsvarer det anbudsbaserte Oppfølging i innretning og målgruppe, og Individuell jobbstøtte (IPS), der NAV samarbeider med aktører i helsetjenesten om oppfølging av personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser.<sup>1</sup> Egen regi startet opp etter anbefaling fra ekspertgruppen som gjennomgikk NAV, og etter at oppfølgings- og avklaringstiltak var utprøvd i et utvalg NAV-kontorer i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV».

Både det anbudsbaserte Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV skal omfatte bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid. Tiltakene tar utgangspunkt i metoden Supported Employment, 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. Deltakerne skal komme raskt ut i ordinært arbeid, for så å få oppfølging knyttet til arbeidet og arbeidsplassen.

Ved utgangen av 2019 var det ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet 77 kontorer som tilbød Utvidet oppfølging i NAV. Dette året hadde tiltaket i gjennomsnitt over 3 000 deltakere til enhver tid, mens Oppfølging hadde om lag 8 500.

---

<sup>1</sup> IPS omtales nærmere i vedlegg til rapporten.

Hvilket av de to tiltakene har best resultater og hvorfor? Dette spørsmålet er utgangspunkt for prosjektet, som er gjennomført på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet.

## Problemstillinger

Formålet har vært å undersøke om oppnådde resultater er forskjellige i Utvidet oppfølging i NAV og det anbudsbaserte Oppfølging. 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 to tiltaket?
- Er det forskjeller i effektivitet i overgang til arbeid?

Vi skulle i tillegg vurdere konsekvenser for lokale markeder for oppfølgings-tjenester av at NAV selv leverer oppfølgingstiltak.

For å undersøke disse problemstillingene har vi benyttet en spørreundersøkelse til jobbspesialister både hos de eksterne leverandørene og i NAV-kontorene, samt analyse av registerdata fra NAV.

## Resultater av tiltakene

Utvidet oppfølging i NAV har bedre resultater enn Oppfølging, målt i andel av deltakerne som er i arbeid 12 måneder etter at de startet i tiltaket. Vi finner at andelen som er i arbeid er om lag 13 prosent høyere for Utvidet oppfølging enn Oppfølging på det tidspunktet (en forskjell på 4 prosentpoeng). Utvidet oppfølging har også bedre resultater når det gjelder å beholde jobb.

Andel av deltakerne som er i jobb varierer mye mellom ulike grupper av arbeidssøkere. Hvordan vi skal vurdere resultatene er derfor svært avhengig av kjennetegn ved deltakergruppene i de to tiltakene. Dersom det ene tiltaket har bedre resultater også for sammenliknbare grupper, kan det komme av at innretningen av og kvaliteten i tiltaksgjennomføringen er forskjellig.

## Innretning av og innhold i tiltakene

De to tiltakene skal i utgangspunktet bestå av noenlunde de samme elementene. Men oppfølgingen skal være individuelt tilpasset, og både rammebetingelser, intern organisering og praksis kan variere. I spørreundersøkelsen finner vi at praksis i tiltakene i gjennomsnitt er relativt lik, men at det er enkelte forskjeller. Med utgangspunkt i forskning på hva som gir gode resultater innenfor Supported Employment, kan vi sette opp noen hypoteser om hvordan forskjellene påvirker kvaliteten i de to tiltakene.

- *Regelverk og institusjonelle rammer:* Oppfølging anskaffes ved anbudskonkurranse, noe som i teorien kan virke positivt på kvaliteten. Egenregi kan imidlertid ha fordeler ved at jobbspesialistene har nærhet til bestiller (deltakernes ordinære NAV-veileder), og enklere tilgang til andre virkemidler som NAV forvalter. Utvidet oppfølging var tidligere tidsbegrenset, noe som kan ha virket positivt på resultatene.



- *Kompetanse:* Utvidet oppfølging i NAV har en større andel ansatte med høy utdanning, noe vi kan anta virker positivt.
- *Intern organisering:* Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging er oftere organisert i team og har oftere møter i teamet enn jobbspesialistene i Oppfølging. Hypotesen er at dette har positiv betydning.
- *Oppfølging og veiledning av deltakerne:* I Utvidet oppfølging har hver av jobbspesialistene ansvar for flere deltakere, og de følger dem opp sjeldnere enn i Oppfølging. Det er mindre vanlig å bruke et eget verktøy til karriereprofil, og mindre vanlig å tilby motivasjons-/endringsarbeid, trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter og kognitiv trening. Hypotesen er at alle disse forholdene virker i negativ retning. På den positive siden driver de i liten grad gruppeveiledning, de tilbyr oftere økonomirådgivning og har nesten alltid trekantsamtaler ved inntak til tiltaket.
- *Bistand inn i jobb:* I Utvidet oppfølging gjør jobbspesialistene flere henvendelser til arbeidsgivere enn i Oppfølging, og det skjer raskere etter at deltakeren har startet i tiltaket. Dette burde telle positivt. På den negative siden tar det lenger tid før deltakerne deres kommer inn på en arbeidsplass, men de formidler oftere deltakerne inn i en ordinær jobb og mindre til ulønnet praksis, noe som er positivt.
- *Oppfølging på arbeidsplassen.* Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging følger opp deltaker og arbeidsgiver mindre på arbeidsplassen enn jobbspesialistene i Oppfølging, noe som kan virke negativt. På den annen side følger de opp lenge, noe som er antatt å virke positivt.
- *Bruk av andre virkemidler.* Andre virkemidler som kan benyttes som del av oppfølgingstiltaket er tilgjengelige i begge tiltakene, men vi finner at tilskudd og virkemidler som lønnstilskudd, mentorordning, opplæringstiltak og tilretteleggings- og oppfølgingsavtale blir brukt mer i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging. Dette bør virke positivt.

Det er ikke mulig å si hva summen av disse forskjellene har å si for «den gjennomsnittlige kvaliteten» av tiltakene. Utvidet oppfølging driver på en måte som er egnet til å gi gode resultater på noen områder, mens Oppfølging driver bedre på andre områder. Vi har i liten grad informasjon om innretning av tiltakene i registerdataene, noe som gjør at vi ikke kan undersøke hva som har virket bra eller dårlig for den enkelte deltaker.

## Deltakergruppene

De to tiltakene har i utgangspunktet samme målgruppe: Personer som står utenfor arbeidslivet og har behov for bistand til å få og beholde jobb. For Utvidet oppfølging i NAV heter det at dette er personer som ikke uten videre kan få stillinger på det åpne arbeidsmarkedet, men har behov for jobbutvikling, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplass. Tiltakene skal tilbys etter en behovsvurdering.

Innenfor den brede målgruppa kan det være systematiske forskjeller mellom de som blir rekruttert inn i det eksterne og det interne tiltaket, på grunn av ulike prioriteringer lokalt, og/eller den enkelte NAV-veileders vurderinger. Siden noen grupper deltakere også i utgangspunktet har høyere jobbsannsynlighet enn andre, kan forskjellen i resultater mellom de to tiltakene komme av ulike sammensetning av deltakergruppene. Spørsmålet er altså om Utvidet oppfølging i NAV har bedre resultater fordi de har en større andel deltakere som lettere får

jobb. Svaret på dette spørsmålet er ikke enkelt, blant annet fordi det er store variasjoner i hva slags utfordringer deltakerne har, og såkalte objektive kjennetegn gir begrenset informasjon.

I registerdataene finner vi at det er en noe større andel menn blant deltakerne i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging, og deltakerne på Utvidet oppfølging er i gjennomsnitt yngre enn deltakerne på Oppfølging. Videre er det en høyere andel innvandrere på Utvidet oppfølging mens utdanningsnivået til deltakerne i gjennomsnitt er ganske likt.

Det var en lavere andel av deltakerne på Utvidet oppfølging enn på Oppfølging som hadde arbeidsavklaringspenger (AAP) da de startet på tiltaket, men andelen med AAP og psykiske diagnoser er likevel høyere enn på Oppfølging. Til tross for at en lavere andel deltakere i Utvidet oppfølging hadde AAP, var det like stor andel som hadde nedsatt arbeidsevne. Det var med andre ord en noe større andel her som hadde nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP, da de startet på tiltaket. Deltakerne på Utvidet oppfølging hadde noe mindre arbeidserfaring de siste to årene før de starter på tiltaket enn deltakerne på Oppfølging, men de har omtrent samme «historikk» som registrerte arbeidssøkere hos NAV.

### Årsaker til forskjeller i resultater

Kan den ulike sammensetningen av deltakergruppene forklare forskjellen i resultater mellom de to tiltakene? Det er et empirisk spørsmål hvordan forskjellene i deltakergruppene samlet sett slår ut når det gjelder sannsynligheten for å få og å beholde jobb. Vi har benyttet regresjonsmodeller for å undersøke jobbsannsynligheten for deltakerne 12 måneder etter oppstart av tiltakene, samtidig som vi har kontrollert for alle kjennetegnene som er nevnt over, og i tillegg for lokalt arbeidsledighetsnivå.

Vi finner at det samlet sett har liten betydning å kontrollere for kjønn, alder, innvandrersstatus, utdanningsnivå, historikk i arbeid eller nedsatt arbeidsevne ved oppstart av tiltaket. Det vil si at forskjellen mellom tiltakene i resultater endrer seg lite. Det har på den annen side svært stor betydning om deltakeren hadde AAP da de startet på tiltaket. AAP-mottakere er en gruppe som har mye lavere jobbsannsynlighet enn andre, og de er noe overrepresentert på Oppfølging. Når vi kontrollerer for dette blir den gjennomsnittlige forskjellen mellom de to tiltakene liten: Utvidet oppfølging i NAV har om lag 5 prosent høyere andel i arbeid enn Oppfølging (1,5 prosentpoeng forskjell). Vi kan si at Utvidet oppfølging i NAV i gjennomsnitt har «lettere» deltakere enn Oppfølging, når det gjelder de kjennetegnene vi har informasjon om i registerdataene.

Tiltakene kan imidlertid ha ulike resultater for ulike grupper. Vi finner at Utvidet oppfølging i NAV har en god del bedre resultater enn Oppfølging for deltakere som ikke har AAP, mens resultatene av de to tiltakene er relativt like for deltakere som har AAP – når vi kontrollerer for andre kjennetegn.

I tillegg til de kjennetegnene ved deltakerne vi har informasjon om i registerdataene, kan det være andre uobserverbare forhold som er viktige. Hvorfor har Utvidet oppfølging bedre resultater for de som ikke hadde AAP da de startet på tiltaket? Det kan være at det innad i denne gruppa er viktige forskjeller på deltakernes utfordringer, som vi ikke har data om. Vi har sett nærmere på hva som kjennetegner deltakere (på begge tiltakene), som *ikke* hadde AAP da de startet, relativt til de som hadde AAP. Det ser ut til å være stor variasjon blant tiltaksdeltakerne som ikke har AAP. En del av dem har trolig et arbeidsforhold de er sykmeldte fra, mens andre har vært arbeidsledig en god stund. Vi har ikke hatt

tilgang til informasjon om sykepenger eller sosialstønad i dette prosjektet, noe som kunne gi mer informasjon om denne gruppa.

### **Effektivitet**

I oppdraget er effektivitet definert som resultater relativt til kostnader for NAV. Datagrunnlaget for å vurdere kostnadene er ikke sammenliknbart mellom de to tiltakene, slik at anslagene blir usikre. De tallene vi har tyder imidlertid på at Utvidet oppfølging i NAV er vesentlig mer kostbart per deltaker det første året i tiltaket, altså fram til det tidspunktet vi har målt resultater. Vi har anslått en differanse på 36 prosent med utgangspunkt i situasjonen i 2018-19. Forskjellen i resultater ligger mellom 5 og 14 prosent, avhengig av deltakergruppe og analysemodeller. De bedre resultatene i Utvidet oppfølging veier altså ikke opp for de høyere kostnadene.

### **Markedet for oppfølgingstiltak**

Det eksterne oppfølgingstiltaket anskaffes ved anbudskonkurranse, og det er en politisk målsetting å ha et mangfold av leverandører. Dersom Utvidet oppfølging i NAV resulterer i en betydelig nedgang i kjøp av eksterne tjenester, kan dette få negative konsekvenser for markedet for de eksterne leverandørene. I Mål- og disponeringsbrev 2019 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke/region understrekes det at driften av tiltak i egen regi må «balanseres mot hensynet til å ivareta et levedyktig leverandørmarked for oppfølgingstjenester og et mangfold av tilbud som gagnar tiltaksdeltakere.»

Statistikk over utviklingen i antall tiltaksdeltakere viser at antall plasser i det eksterne Oppfølging er redusert med om lag 30 prosent fra andre halvår 2016 til andre halvår 2019. Vi har ikke samlet informasjon fra noe stort antall leverandører om hvordan dette eventuelt påvirker dem. NAVs fylkeskontorer er i gang med å utlyse konkurranser og inngå kontrakter for fire nye år. Når denne anskaffelsesrunden er ferdigstilt, vil man kunne oppsummere mer informasjon om konsekvensene for leverandørmarkedet.

### **Oppsummering av konklusjoner**

Vi har i prosjektets del 1 og 2 undersøkt tiltak som drives under tre ulike regimer eller institusjonelle rammer, med det formålet å vurdere hvorvidt de har ulike resultater og effektivitet: Kjøp av tiltak fra forhåndsgodkjente («skjermede») leverandører, kjøp ved anbudskonkurranse, og intern tjenesteproduksjon. I del 1 fant vi at det anbudsbaserte Oppfølging hadde 13 prosent bedre resultater enn de gamle tiltakene (hvorav de fleste leverandørene var forhåndsgodkjente), og at den gjennomsnittlige prisen per deltaker det første året var redusert med 17 prosent. Dette innebærer altså en vesentlig effektivitetsgevinst. I del 2 konkluderer vi med større usikkerhet både når det gjelder resultatene og kostnadene. Utvidet oppfølging har mellom 5 og 14 prosent bedre resultater enn Oppfølging, men vi finner at kostnadene er om lag 36 prosent høyere. Analysen gir ikke grunnlag for å sammenlikne alle de tre regimene med hverandre direkte.

## Summary

In this project we compared different follow-up measures for people who need aid in order to gain and keep employment. In this 2<sup>nd</sup> assessment report we compare results of Follow-up, which the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) buys from external suppliers through competitive tendering, and Extended follow-up in NAV, which is carried out by NAV offices themselves. We find that NAV's internal measures produce better results than the external ones when it comes to transition to employment, but a large portion of this difference is attributed to differences in the participant groups.

Different types of follow-up measures are among NAVs most important instruments to aid unemployed people to gain and keep employment. The majority of the measures are carried out by external suppliers contracted by NAV, but since 2017 some NAV offices have also offered follow-up measures coordinated by themselves. According to the Norwegian Labour and Welfare Administration, there were 77 NAV offices which offered their own Extended follow-up at the end of 2019. In that year, this measure had on average over 3000 participants at any time, while Follow-up had roughly 8500.

Both the competitive tender-based Follow-up and NAV's own Extended follow-up aim to help participants to gain and keep paid employment. The measures are based on the Supported Employment method. Participants are to gain employment as quickly as possible and then receive follow-up at the workplace.

We have evaluated the content of the measures, the characteristics of the participant groups, transition to employment, and effectiveness in terms of transitioning to employment. We did this through a questionnaire given to job specialists at the external suppliers and at the NAV offices, as well as an analysis of data from NAV's registers.

We find that Extended follow-up at NAV has significantly better results than Follow-up. There are some differences in the content of the measures, but it is not possible to say what effect the sum of these differences has on the quality of the measures. Extended follow-up is better suited to provide better results in some areas, while Follow-up is more suitable in other areas.

The measures have the same target group. However, when we study the characteristics of the participants we still find differences. Most importantly, the participants of Extended follow-up are on average younger than the Follow-up participants, and there was also a lower share of Follow-up participants that received Work Assessment Allowance (AAP) when they began their follow-up measure. Could this explain the difference in results?

We have utilized regression models to study the participant's employment probability 12 months after follow-up measures begin. We also controlled for a number of characteristics among the participants, and also for local employment levels. One factor in particular explains the divergent results: The share of participants that receive AAP. The AAP-receivers have a significantly lower chance of gaining employment than others, and since there are more people in Follow-up than in Extended follow-up that receive AAP, the former performs worse. Even when accounting for this, Extended follow-up at NAV has somewhat better results than Follow-up, but this is especially so for participants that do not receive AAP when beginning their follow-up measure.

Regarding the costs for NAV when comparing the two measures, our numbers suggest that Extended follow-up at NAV is considerably more expensive per participants for the first year of the measure, which is the timespan we researched. The difference in cost is so big that the better results of Extended follow-up do not outweigh its higher costs.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Ulike typer oppfølgingstiltak er blant NAVs viktigste virkemidler for å bistå personer som står utenfor arbeidslivet til å få og beholde jobb. Tiltakene 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 som arrangeres av eksterne leverandører. To oppfølgingstiltak ble slått sammen til ett og anskaffet ved anbudskonkurranse. Proba har undersøkt betydningen av denne reformen i Rapport 2019-08: *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Vi gjengir hovedfunn fra denne rapporten i kapittel 1.4.

Samtidig med at det nye anbudsbaserte oppfølgingstiltaket er anskaffet, har stadig flere NAV-kontorer startet oppfølgingstiltak i egen regi - *Utvidet oppfølging i NAV og IPS (individuell jobbstøtte)*. Forløperen til Utvidet oppfølging var Forsøk med kjerneoppgaver i NAV (KIN), hvor utvalgte kontorer selv skulle tilby avklaring og oppfølging til brukere som ellers ville fått dette tilbudet hos tiltaksarrangører. AFI fant i en evaluering at forsøket hadde positive resultater når det gjelder brukernes overgang til jobb, og at det bidro til å heve arbeidsinkluderingskompetansen i NAV (Spjelkavik m.fl. 2016). Evalueringen ble gjennomført før det anbudsbaserte Oppfølging ble innført, slik at sammenlikningsgrunnlaget er et annet enn i vår undersøkelse.

En ekspertgruppe som gjennomgikk NAV anbefalte i 2015 blant annet at NAV selv bør gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere i ordinært arbeidsliv.<sup>2</sup> Et av ekspertgruppens argumenter for å drive tiltak i egenregi, var at dette vil kunne støtte det generelle oppfølgings- og formidlingsarbeidet i kontorene. NAV-veilederne ville bli tilført nyttig kompetanse om arbeidsmarked og arbeidsinkludering, som har overføringsverdi til svært mange av oppgavene de har. Ekspertgruppen vurderte også at tiltak i egenregi kan bidra til at NAV-kontoret kan gi mer sammenhengende og helhetlige tjenester.

I 2017 ble det gitt en omdisponeringsfullmakt i Statsbudsjettet på 100 millioner kroner, og NAV-kontorene startet å tilby oppfølgingstiltak i egen regi som et ordinært tilbud. Bevillingen har økt år for år. I Mål- og disponeringsbrev 2019 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke/region het det:

«Oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi omfatter Utvidet oppfølging og Individuell jobbstøtte. Tilbudet videreføres og styrkes i 2019, til 250 mill. kroner over driftsposten på tiltakskapittelet. Driftsutgiftene vil inngå i det samlede tiltaksnivået, og må balanseres mot hensynet til å ivareta et levedyktig leverandørmarked for oppfølgingstjenester og et mangfold av tilbud som gagnar tiltaksdeltakere. Dette innebærer at NAV-kontor som har oppfølgingstilbud i egen regi også skal ha tilbud om det anskaffede oppfølgingstiltaket. Alle regioner skal

---

<sup>2</sup> Ekspertgruppens sluttrapport, *Et NAV med muligheter*, 2015

i 2019 utvide tilbudet med jobbspesialister innenfor både Utvidet oppfølging og Individuell jobbstøtte (IPS) med tildelte ressurser.»

Utvidet oppfølging drives i regi av NAV-kontoret og av jobbspesialister som er ansatt i NAV. Målgruppa er registrerte arbeidssøkere. IPS (individuell jobbstøtte) er organisert på en annen måte, i samarbeid med helsetjenesten, der noen jobbspesialister er plassert ved NAV-kontorene og andre i helseforetak eller kommune. IPS har en annen målgruppe, og deltakerne har ikke nødvendigvis vært registrert hos NAV. Det er egne krav til oppfølgingen i dette tiltaket. Det er derfor lite sammenliknbart med det eksterne oppfølgingstiltaket. I denne rapporten sammenlikner vi derfor innhold og resultater av Utvidet oppfølging i NAV med det ordinære anbudsbaserte oppfølgingstiltaket – «Oppfølging». Vi omtaler IPS i vedlegg 2.

Mange NAV-kontorer startet opp med Utvidet oppfølging i første halvår 2017, og flere har kommet til etter hvert. Ved utgangen av 2019 var det ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet 77 kontorer som tilbød Utvidet oppfølging i NAV. Antall deltakere økte gjennom hele 2017, fra noen få hundre på begynnelsen av året, til 1 900 ved utgangen av året.<sup>3</sup> I 2019 hadde tiltaket i gjennomsnitt over 3 000 deltakere til enhver tid, mens det eksterne tiltaket hadde om lag 8 500.

Arbeids- og sosialdepartementet er oppdragsgiver for dette prosjektet, som er blitt gjennomført i to deler: I del 1 sammenliknet vi de tidligere oppfølgings-tiltakene med det nye anbudsbaserte Oppfølging, og i del 2 har vi sammenliknet Utvidet oppfølging i NAV med Oppfølging.

## 1.2 Problemstillinger

Formålet har vært å undersøke om oppnådde resultater (overgang til arbeid) er forskjellig i Utvidet oppfølging i NAV og det anbudsbaserte Oppfølging. I analysen har vi også undersøkt forskjeller i gjennomføring og deltakersammensetning. 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 to tiltaket?
- Er det forskjeller i effektivitet i overgang til arbeid?

Vi skulle i tillegg vurdere konsekvenser for lokale markeder for oppfølgings-tjenester av at NAV leverer oppfølgingstiltak.

I det følgende utdyper vi hvert av spørsmålene.

---

<sup>3</sup> Kilde: nav.no



## 1.2.1 Innretning av tiltakene

Vi har undersøkt hvordan Utvidet oppfølging i NAV er utformet og organisert sammenliknet med det anbudsbaserte Oppfølging. Felles for de to oppfølgings-tiltakene er at de skal omfatte bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid.

### Organisering og finansiering

Et element som skiller de to tiltakene klart fra hverandre er organisering og finansiering. Oppfølging gjennomføres av eksterne tiltaksleverandører på oppdrag for NAV. Tiltaket anskaffes ved anbudskonkurranser innenfor geografisk avgrensede områder (tjenesteområder). Leverandørene blir betalt per time brukt til oppfølging av deltakerne. Innretningen av tiltaket Oppfølging er beskrevet i detalj i vår delrapport 1 (Proba, 2019).

Utvidet oppfølging gjennomføres av NAV-kontorene selv. Endelig tildeling av midler for 2017 til «innsats i egenregi» ble konkretisert i brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAVs fylkeskontorer 13. februar 2017. 100 millioner kroner ble fordelt mellom fylkene basert på en vanlig fordelingsnøkkel, men med ekstra midler til de fylkene som hadde deltatt i forsøket KIN. Det ble lagt til grunn en månedspris for tiltak i egenregi på linje med prisen for Oppfølging, og antatt at omdisponeringsfullmakten kunne utløses med gjennomsnittlig 1 364 tiltaksplasser per måned.

Alle fylkene skulle opprette jobbspesialistteam med de tildelte ressursene. Videre ble det formidlet at det kunne være aktuelt for flere fylker å øke antall jobbspesialiststillinger gjennom egne driftsbudsjetter for å sikre robuste og gode fagmiljøer. Det ble presisert at slike eventuelle stillinger måtte følge de samme faglige føringene, og rapporteres på lik linje som de sentralt omdisponerte midlene. I 2018 ble fylkene oppfordret til å finansiere flere stillinger gjennom egne driftsbudsjetter for å sikre robuste fagmiljøer.

NAVs fylkeskontorer har fordelt midlene mellom NAV-kontorer i sitt fylke på litt ulike måter.<sup>4</sup> Fire av de fem kontorene som deltok i forsøket Kjerneopp-gaver i NAV fortsatte med Utvidet oppfølging. I ett fylke måtte kontorene søke om å få drive tiltaket, og de måtte delfinansiere stillingene. I noen fylker ble de største kontorene valgt ut, i ett fylke ble midlene delt ut til alle kontorene, i ett fylke valgte NAV å drive tiltaket på fylkesnivå. Etter hvert har gradvis flere kontorer kommet til, og det er opprettet en god del stillinger finansiert over driftsbudsjettet i tillegg til de som er finansiert med omdisponerte midler.<sup>5</sup>

Tiltaket skal utføres av en egen rolle i NAV – jobbspesialister – som jobber etter Supported Employment-metodikk. De skal kun utføre arbeidsrettede oppgaver sammen med deltaker og arbeidsgiver (ikke saksbehandling eller andre relaterte oppgaver). De skal være tilknyttet et jobbspesialistteam og en ha metodeveileder for å utvikle sin fagkompetanse. Det er ordinært NAV-veileder som skal søke brukere inn til tiltaket. Jobbspesialist skal følge opp 12-20 deltakere hver.

---

<sup>4</sup> Kilde: Fagansvarlig i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>5</sup> Fra budsjettåret 2019 er midler til egen regi bevilget over en egen post i tiltaksbudsjettet.



## Innhold i tiltakene

Både Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV 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>6</sup> Deltakerne skal komme raskt ut i ordinært arbeid, for å få oppfølging av jobbspesialisten knyttet til arbeidet og arbeidsplassen.

For Oppfølging heter det at det faglige innholdet skal ta utgangspunkt i metoder som styrker deltakers egne ressurser og muligheter knyttet til deltakelse i ordinært arbeidsliv. 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 inneholdt 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.

Retningslinjene for innholdet i Utvidet oppfølging i NAV følger de samme linjene. I brevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i februar 2017 het det om tiltaket:

- Som et minstekrav skal femtrinnsprosessen som er utviklet av European Union of Supported Employment følges, men det er også anledning til å følge kvalitetsskalaen i IPS.
- Jobbspesialisten skal jobbe med arbeidsgivere for å utvikle jobber som ikke er tilgjengelige på det åpne arbeidsmarkedet, men som arbeidssøkeren har interesser, ferdigheter og helse til.
- Yrkesplanlegging for deltaker og arbeidskravsanalyse for arbeidsgiver skal inngå i innsatsen.
- Tilgjengelighet for deltakere og arbeidsgivere er en forutsetning for å kunne gi tett og god oppfølging. Jobbspesialistene skal derfor disponere egen mobiltelefon til dette formålet.

## Varighet

Det anbudsbaserte Oppfølging kan ha en varighet på seks måneder, med mulighet for forlengelse i seks måneder, og for deltakere med nedsatt

---

<sup>6</sup> Utviklet av European Union of Supported Employment.

arbeidsevne kan tiltaket forlenges ytterligere, slik at det kan ha en samlet varighet på tre år.<sup>7</sup>

Ved oppstart av NAVs tiltak i egen regi ble det ikke fastsatt noen varighet på tiltakene. Dette er på linje med European Union of Supported Employment (2010) som skriver at tidsbegrenset bistand er ett av tre grunnleggende kriterier for tiltaket. Følgende gjaldt både i 2017 og 2018:

«Oppfølgingen mot arbeid kan skje så lenge deltaker har behov for bistand for å få eller beholde jobb, men varigheten må balanseres av nytteverdien vedkommende har av tiltaket og kapasiteten til å ta inn nye deltakere. Oppfølging til arbeidssøker og arbeidsgiver skal tilbys også etter at en arbeidsrelasjon er etablert.»

I 2019 kom det en egen forskrift om tiltaket: *Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi*. Det ble da innført den samme varighetsbegrensningen som for Oppfølging. Forskriften trådte i kraft i februar 2019, og har konsekvenser for et fåtall av de deltakerne som er med i vår undersøkelse.

## Operasjonalisering

Vi har operasjonalisert spørsmålet om innretning av tiltaket som å inneholde en rekke faktorer som kan påvirke resultatene av tiltakene, og variere mellom de eksterne tilbyderne og NAV-kontorene. Det kan inkludere regelverk/finansiering, kompetanse hos utførende personell, teamorganisering, og antall brukere per jobbspesialist. Interaksjon mellom bestiller (den enkelte NAV-veileder) og utfører (hos leverandøren eller internt i NAV) kan også være relevant.

Når det gjelder selve innholdet i tjenestene har vi undersøkt omfang og innhold i oppfølgingen av deltakere, markedsarbeid og formidling til jobb, oppfølging av arbeidsgivere, bruk av andre virkemidler og varighet av oppfølgingen.

Vi har i hovedsak brukt en spørreundersøkelse for å kartlegge og sammenlikne innretningen av tiltakene (se kapittel 1.3).

### 1.2.2 Deltakersammensetning

Målgruppene for begge de to tiltakene vi sammenlikner er vide, og i prinsippet ikke forskjellige.

I *Endelig tildeling innsats i egenregi* til NAV fylkene i 2017 het det at målgruppen for innstas i egenregi er personer som har behov for bistand fra NAV for å få og beholde en vanlig jobb. Videre het det:

*Utvidet oppfølging skal rettes inn mot personer som ikke uten videre kan få stillinger på det åpne arbeidsmarkedet, men har behov for jobbutvikling, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplass.*

I *Mål- og disponeringsbrev 2019* heter det at målgruppen er personer som har behov for individuell bistand for å få og beholde en vanlig, lønnet jobb. En behovsvurdering der innsatsbehovet er vurdert til situasjonsbestemt, spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats utgjør grunnlaget for denne vurderingen.

---

<sup>7</sup> Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med ytterligere seks måneder utover den maksimale varigheten på tre år.

Det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket har også en bred målgruppe, og kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. 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.»

### Operasjonalisering

Et viktig spørsmål for å vurdere resultatene av tiltakene er i hvilken grad deltakergruppene er forskjellige i de to tiltakene.

Selv om regelverket ikke angir at det skal være forskjell på målgruppen for de to tiltakene, kan ulik prioritering og praksis medføre at det er systematiske forskjeller i deltakergruppene. Noen fylker har valgt å prioritere enkelte grupper arbeidssøkere til Utvidet oppfølging i NAV. Den enkelte NAV-veileder kan dessuten ha formening om hvilket tiltak som passer for hvem, eller hvilke av de to leverandørene som har best kvalitet på gjennomføringen.

Vi har i hovedsak benyttet registerdata til å kartlegge kjennetegn ved deltakerne på de to tiltakene. I tillegg har vi stilt et spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke utfordringer jobbspesialistene oppfatter at deltakerne har.

#### 1.2.3 Overgang til arbeid

I begge tiltakene er det angitt konkrete resultatmål/normkrav til måloppnåelse, som er nesten likelydende. I Oppfølging er det forventet at 65 prosent av de som ikke har et arbeidsforhold fra før skal ha overgang til arbeid ved avslutning av tiltaket. For de som har et arbeidsforhold, skal 65 prosent være tilbake fullt ut, og ytterligere 20 prosent skal ha økt sin arbeidsdeltakelse.

For Utvidet oppfølging i NAV het det for 2017 og 2018:

- Normkrav til resultatoppnåelse er 65 % overgang til arbeid for tiltaket som helhet
- Hvert team skal i gjennomsnitt ha minst ni nye deltakere ut i jobb per jobbspesialist i løpet av et kalenderår.

### Operasjonalisering

Vi har sammenliknet overgang til arbeid i de to tiltakene ved hjelp av registerdata. Vi har undersøkt hvordan dette varierer for ulike målgrupper, og sammenliknet resultatene når vi kontrollerer for forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene. Vi har også sett på sannsynligheten for å beholde en jobb.

Resultatmålene for tiltakene som er gjengitt over er angitt som krav til resultater etter avslutning av tiltaket. I prosjektet har vi målt overgang til arbeid for deltakere en viss tid etter at de startet i tiltakene. Det er to årsaker til dette: For det første ville det være få personer vi kunne følge framover i tid hvis vi skulle vente med å måle overgang til jobb til etter avslutning av tiltaket. De første som startet på Utvidet oppfølging i NAV i begynnelsen av 2017 kunne i prinsippet ha vært i tiltaket ut 2019. For det andre får vi mer sammenliknbare mål ved å måle resultatoppnåelse et visst antall måneder etter oppstart, siden dette ikke blir påvirket av rutiner for avslutning av oppfølgingen.

Dette valget gjør at nivåene på de tallene vi presenterer ikke er sammenliknbare med NAVs tall over resultatoppnåelse etter avslutning av tiltaket.

## 1.2.4 Forklaringsfaktorer for overgang til arbeid

Dersom det er forskjeller i resultatene av de to tiltakene, kan det ha flere årsaker. Hypotesen i prosjektet har vært at det kan komme av:

- Ulik sammensetning av deltakergruppene
- Ulik organisering og kvalitet i tjenesten
- Ulik bruk av andre virkemidler i tilknytning til tiltaket

Siden det ikke er alle NAV-kontorer som driver Utvidet oppfølging i NAV, og relativt få gjorde det i starten av den perioden vi har sett på, kan det også være systematiske forskjeller mellom NAV-kontorer som forklarer en eventuell forskjell i resultatoppnåelse.

Vi har benyttet resultater fra spørreundersøkelsen og registerdataanalysen til å analysere og drøfte i hvilken grad hver av de aktuelle faktorene kan forklare eventuelle observerte forskjeller.

## 1.2.5 Effektivitet og marked

Vi kan definere effektivitet (sett fra NAVs side) som resultater sett i forhold til kostnader. Kostnadene for Oppfølging består av pris/betaling for tjenestene og ressursbruk i NAV når det gjelder anskaffelsene og oppfølging av leverandørene (transaksjonskostnader). Kostnadene ved Utvidet oppfølging i NAV består av årsverkskostnader, samt ressurser brukt til kompetanseutvikling og annen kvalitetsutvikling. Vi har i hovedsak benyttet tall og statistikk fra NAV til å vurdere kostnadene.

Til slutt skulle vi vurdere konsekvenser for lokale markeder for oppfølgingstjenester av at NAV selv er blitt en aktør. Konkurrerer NAV med eksterne aktører eller supplerer de tilbudet av oppfølgingstiltak? Det er ikke åpenbart hvordan dette spørsmålet skal operasjonaliseres. Siden en stor del av finansieringen av Utvidet oppfølging i NAV har vært omdisponering av midler fra det ordinære tiltaksbudsjettet, vil NAVs egen tiltaksdrift nødvendigvis ta en del av etterspørselen etter de eksterne tiltakene. Det har vært viktig å opprettholde det eksterne markedet parallelt, noe vi har vurdert dels på grunnlag av statistikk, dels intervjuer i NAV fylkene og noen få leverandører.

# 1.3 Metoder

## 1.3.1 Registerdata

Vi har benyttet registerdata til å analysere deltakersammensetningen, overgang til arbeid og til en viss grad årsaker til eventuelle forskjeller i overgang til arbeid.

Vi har benyttet koblede individdata fra NAV. Datamaterialet inneholder informasjon om deltakelse på oppfølgingstiltak og andre tiltak, 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.

I analysene har vi brukt data for alle som startet på et oppfølgingstiltak fra og med januar 2017, og vi har hatt tilgang til data til og med september 2019. Noen personer er registrert på flere tiltak samtidig. I de tilfellene har vi definert oppfølgingstiltaket som hovedtiltak. Dataene har 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 oppfølgings-tiltaket.

Vi har definert det å starte på tiltaket som å være registrert med Oppfølging eller Utvidet oppfølging i NAV i minst to påfølgende måneder, men uten å ha vært det de siste 6 månedene.<sup>8</sup> Vi har valgt å sette et minimum på to måneders registrering i tiltaket for å redusere sannsynligheten for å ta med personer som er feilregistrert på tiltaket.

Definisjonen innebærer at vi ikke har med personer som startet på tiltaket i september 2019, siden dette er siste måned vi har data for. Utvalget består dermed av personer med tilgang til ett av de to oppfølgingstiltakene fra januar 2017 til og med august 2019. Dette utgjør 37 777 personer. Av disse var det 30 512 personer som startet på Oppfølging, mens 7 265 personer startet på Utvidet oppfølging i NAV.

Som nevnt over har vi sammenliknet overgang til arbeid et visst antall måneder etter oppstart på tiltakene. De som startet på tiltaket på slutten av den perioden vi har data for kan da ikke observeres, og er ikke med i analysen av overgang til arbeid. Utvalgsstørrelsen er derfor litt forskjellig avhengig av hva vi undersøker.

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

### 1.3.2 Spørreundersøkelse til jobbspesialister i tiltakene

Våren 2019 gjennomførte vi en spørreundersøkelse til jobbspesialister i Oppfølging og i Utvidet oppfølging i NAV. Alle leverandørene og de aktuelle NAV-kontorene ble forespurt om å levere e-postadresser til alle sine jobbspesialister. Noen ønsket å distribuere undersøkelsen selv. Vi purret derfor på ulike måter, og kjenner ikke den samlede svarprosenten. Vi kan ikke fastslå hvor representative svarene er for alle jobbspesialister i de to tiltakene, men vurderer antall svar som tilfredsstillende.

Vi fikk i alt 474 svar på undersøkelsen, 302 fra Oppfølging og 172 fra Utvidet oppfølging i NAV. Det er frafall på noen spørsmål, slik at antall svar på enkeltspørsmål kan være noe lavere. I undersøkelsen var det dessuten ikke alle som skulle besvare alle spørsmålene.

Spørreundersøkelsen er hovedkilde til å kartlegge organisering og innhold i tiltakene: Vi spurte om jobbspesialistenes kompetanse, teamorganisering, hvor mye og hvordan de følger opp deltakerne, hvordan de jobber med å skaffe et arbeidsforhold, bruk av virkemidler/andre tiltak sammen med oppfølgingen og

---

<sup>8</sup> I denne avgrensningen av nye deltakere ekskluderer vi også de som har vært i de tidligere oppfølgingstiltakene de foregående 6 månedene.

oppfølging på arbeidsplassen. Vi stilte også et spørsmål om deltakernes utfordringer.

Noen av spørsmålene er knyttet til én bestemt deltaker. Vi ba jobbspesialistene tenke på den av deres deltakere som er i arbeid med oppfølging av tiltaket som har etternavn først i alfabetet. De som ikke hadde noen deltakere som var i arbeid på det tidspunktet, fikk ikke de aktuelle spørsmålene.

### 1.3.3 Intervjuer med informanter i NAVs fylkeskontorer og enkelte leverandører

Vi har gjennomført i alt 17 intervjuer med ansatte ved NAV fylkeskontorer og 3 intervjuer med representanter for eksterne leverandører. Disse intervjuene omhandlet først og fremst overgangen fra de gamle til det nye eksterne tiltaket (deloppdrag 1), men vi stilte også enkelte spørsmål om Utvidet oppfølging i NAV. Intervjuene ble gjennomført i februar/mars 2019.

Informantene hadde imidlertid varierende kjennskap til Utvidet oppfølging i NAV. Noen av informantene i NAVs fylkeskontorer var direkte involvert, andre ikke, og de fleste hadde lite kunnskap om innretningen av de interne tiltakene. Vi gjengir derfor bare enkelte av informantenes vurderinger i denne rapporten.

## 1.4 Oppsummering av funn fra delrapport 1

Det anbudsbaserte Oppfølging erstattet som nevnt de tidligere tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging i 2015-2016. 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. Arbeid med bistand var tidligere forbeholdt forhåndsgodkjente «skjermede» virksomheter.

I fase 1 av dette prosjektet sammenliknet vi oppfølgingstiltakene før og etter denne reformen. Problemstillingene i delrapport 1 var:

- 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?

Undersøkelsen baserte seg på de samme datakildene som denne rapporten. Vi benyttet intervju og spørreundersøkelse til å undersøke organisering, kompetanse og innhold i tiltakene. I beskrivelsen av deltakersammensetning brukte vi registerdata, og vi gjennomførte registerdatabaserte analyser av overgang til jobb 12 måneder etter oppstart av tiltaket. Resultatene fra regresjonene og regnskapsdata danner grunnlaget for beregninger av effektivitet.

Resultatene viser at reformen ikke medførte noen vesentlig endring i den interne organiseringen hos leverandørene, men en viss økning i kompetanse hos jobbspesialistene målt i utdanningsnivå. Når det gjelder innholdet i tiltakene, viser intervjuene at tiltaket er blitt mer arbeidsrettet, det vil si at det handler mer om jobb og mindre om eventuelle andre utfordringer som deltakerne har i hverdagen. I tillegg fant vi at jobbspesialistene har mer kontakt ut mot det ordinære

arbeidsmarkedet, og at det kommuniseres tydeligere mål mot arbeidsgiverne enn det som var tilfellet i de tidligere tiltakene.

Et flertall av informantene i NAVs fylkeskontor mente at endringene medførte en kvalitetsforbedring i forhold til tidligere tiltak, gjennom grad av arbeidsretting på tiltaket. De reiste likevel spørsmål om dette kunne virke negativt for de brukerne som har størst bistandsbehov.

Basert på analyse av registerdata fant vi relativt store endringer i deltaker-sammensetningen. Deltakerne på det nye oppfølgingstiltaket er i gjennomsnitt en «lettere» gruppe enn deltakerne på det gamle. Det vil si at de har en høyere jobbsannsynlighet i utgangspunktet, ved at andelen med nedsatt arbeidsevne er lavere, andelen som har AAP er lavere, og de har også i mindre grad vært registrert med nedsatt arbeidsevne i tiden før oppstart tiltaket.

Sammensetningen av deltakergruppen påvirker overgangen til jobb, og vi gjorde analyser der vi kontrollerte for flest mulig kjennetegn ved personene og andre forhold som kan påvirke resultatene. I analyse av overgang til jobb 12 måneder etter oppstart av tiltaket for alle som startet på et oppfølgingstiltak i perioden 2013-2017, fant vi en resultatforbedring på 3 prosentpoeng fra de gamle til det nye tiltaket. Sett i forhold til gjennomsnittet innebærer det en resultatforbedring på om lag 13 prosent. Vi understreket at det kan være uobserverbare kjennetegn som påvirker resultatene. Intervjuene ga likevel støtte for konklusjonen om at kvaliteten i gjennomsnitt er bedre enn tidligere. Vi fant at resultatene har bedret seg både for deltakere med nedsatt arbeidsevne og for deltakere uten nedsatt arbeidsevne.

Videre viste resultatene fra del 1 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.

Årsakene til resultatforbedringen skyldes trolig at endringer i gjennomføringen og innholdet i tiltaket har gitt bedre kvalitet i tjenestene i gjennomsnitt, og dermed bedre resultater. I rapporten peker vi spesielt på kravspesifikasjonen for tiltaket og NAVs oppfølging av leverandørene som to sentrale årsaksfaktorer. Kravspesifikasjonen var relativt konkret og detaljert, og NAVs fylkeskontor følger opp leverandørene tett. Trolig har også selve konkurransesituasjonen en selvstendig betydning, særlig ved å skape en bevissthet hos leverandørene om hvordan de kan sikre kvalitet.

Vi fant at kostnadene ved det nye tiltaket var 17 prosent lavere per deltaker enn det gamle. Selv om transaksjonskostnadene ved anskaffelsen og oppfølgingen av leverandørene kan synes betydelige totalt sett, er de svært lave fordelt på antall deltakere. Vi konkluderte med at det har vært en effektivisering når det gjelder å få deltakerne i arbeid.

I prosjektet som helhet har vi altså sammenliknet tiltak som drives under tre ulike regimer eller institusjonelle rammer, med det formålet å vurdere hvorvidt de har ulike resultater og effektivitet: Kjøp av tiltak fra forhåndsgodkjente («skjermede») leverandører, kjøp ved anbudskonkurranse og intern tjenesteproduksjon.



## 2 Innretning av tiltakene

I dette kapitlet gjør vi rede for organisering og innhold i de to oppfølgingstiltakene. Framstillingen bygger i hovedsak på informasjon fra spørreundersøkelsen til jobbspesialistene. Enkelte kjennetegn er hentet fra registerdata.

### 2.1 Kompetanse og organisering

Av jobbspesialistene som besvarte spørreundersøkelsen var det som nevnt 172 som jobbet i Utvidet oppfølging i NAV og 302 i Oppfølging. Blant de siste var det 38 prosent som oppga at de jobber i en skjermet virksomhet («arbeidsmarkedsbedrift/vekstbedrift i såkalt skjermet sektor»), 57 prosent oppga en privat kommersiell virksomhet og 5 prosent en ideell organisasjon.<sup>9</sup>

Når det gjelder den interne organiseringen, stilte vi noen spørsmål om jobbspesialistenes ansettelsesforhold, utdannings- og erfaringsbakgrunn, teamorganisering, teammøter og innhold i møtene, samt kompetanseutvikling.

#### Stilling og kompetanse

Andelen av jobbspesialistene som jobber deltid er en del høyere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV (henholdsvis 24 og 10 prosent). De fleste som jobber deltid har 50 eller 80 prosent stilling, men det er også noen som har små stillingsprosent.

De fleste jobbspesialistene har høyere utdanning, og denne andelen er enda større i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging – henholdsvis 95 og 86 prosent. Alle som hadde minst videregående utdanning ble spurt om hvilke fagområder utdanningen deres dekker. I Figur 2.1 har vi sortert kategoriene etter hvor vanlige de er totalt sett.

Blant jobbspesialistene i Oppfølging er det flest som svarer at utdanningen deres dekker pedagogikk og økonomi/administrasjon – det er like mange som oppgir disse to fagområdene (35 prosent). Deretter kommer markedsføring/kommunikasjon med 30 prosent. Fordelingen er litt annerledes blant jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV. Her er det aller mest vanlig med sosialfaglig utdanning (35 prosent), deretter samfunnsvitenskapelig utdanning (33 prosent). Pedagogikk og økonomi/administrasjon kommer på 3. og 4. plass.

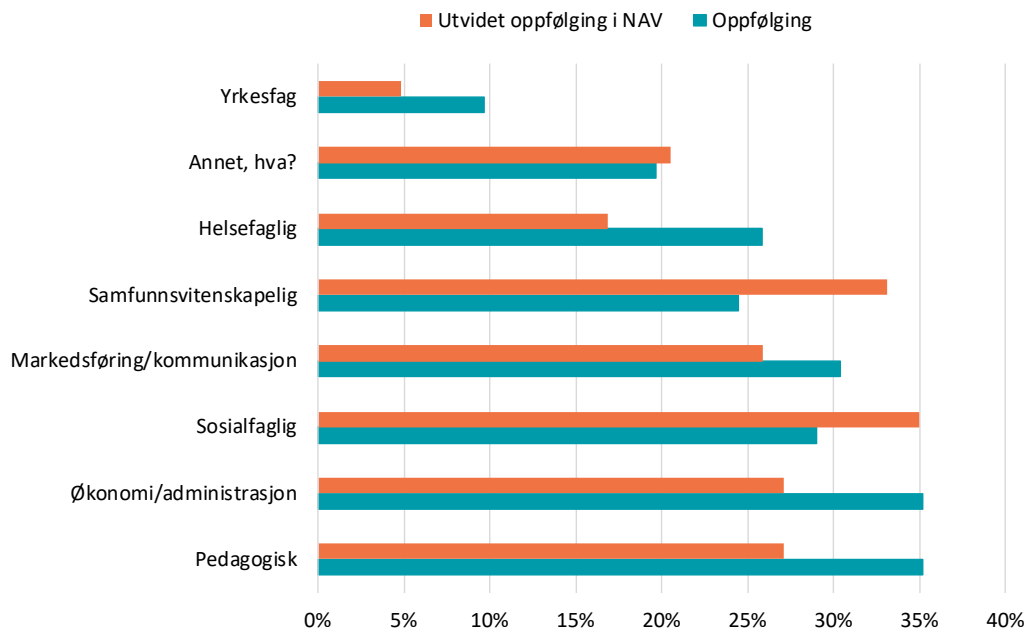
Helsefaglig utdanning er ikke blant de aller vanligste fagområdene, men det er en vesentlig høyere andel av jobbspesialistene i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV som har dette.

---

<sup>9</sup> De siste er blant de vi har kategorisert som skjermede i registerdataene, i og med at de tidligere hadde avtale om å levere Arbeid med bistand.



Figur 2.1 Hvilke fagområder dekker utdanningen din? (Flere kryss mulig)

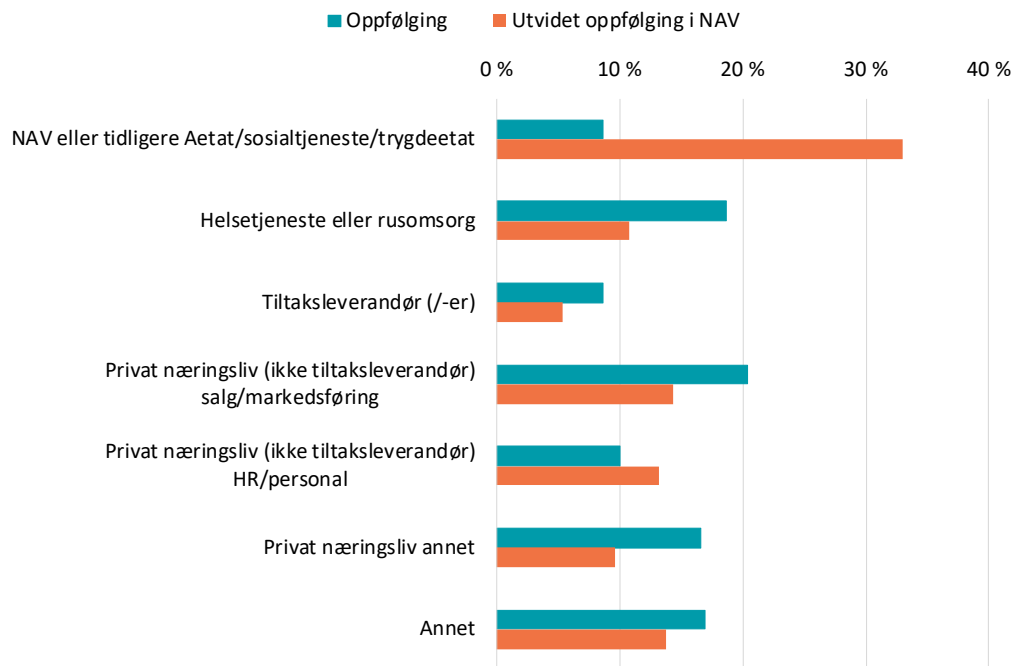


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Gjennomsnittlig antall års arbeidserfaring før de begynte å jobbe i tiltaket er om lag lik i de to gruppene – i underkant av 19 år.

Vi spurte hvilken type virksomhet jobbspesialistene hadde lengst arbeidserfaring fra før de begynte å jobbe med det aktuelle tiltaket. Vi ser av Figur 2.2 at en relativt høy andel av jobbspesialistene i NAV har sin lengste arbeidserfaring fra NAV eller de tidligere etatene. Det gjelder likevel ikke mer enn 1/3. De øvrige har erfaring fra en lang rekke områder/funksjoner, vanligst er salg/markedsføring i privat næringsliv og HR/personalfunksjon i privat næringsliv. Blant jobbspesialistene i Oppfølging er det flest som har sin lengste arbeidserfaring fra salg/markedsføring, deretter helsetjenester/rusomsorg. Erfaringsbakgrunnen er altså relativt forskjellig i de to gruppene i gjennomsnitt.

**Figur 2.2** Hvilken type virksomhet har du lengst arbeidserfaring fra før du begynte å jobbe med [tiltaket]?



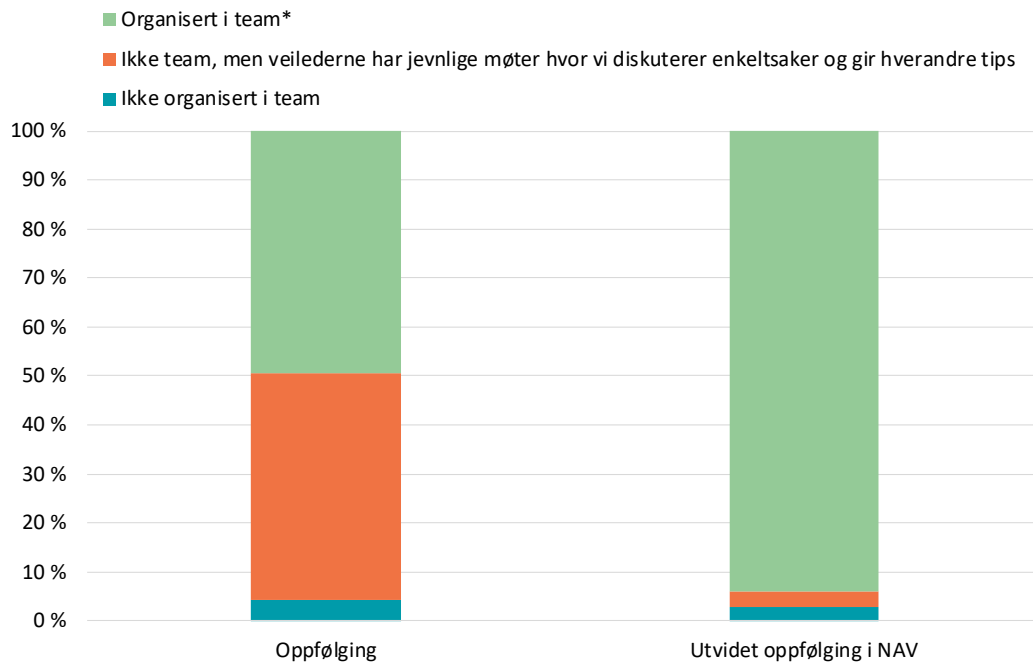
Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

### Teamorganisering

Det er stor forskjell mellom Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV når det gjelder teamorganisering (se Figur 2.3). Hele 94 prosent av jobbspesialistene i NAV oppgir at de er organisert i team, mens det bare gjelder halvparten av jobbspesialistene i Oppfølging. Nesten alle i Oppfølging svarer likevel at veilederne har jevnlig møter hvor de diskuterer enkeltsaker og gir hverandre tips.

Jobbspesialistene i NAV har imidlertid hyppigere møter seg imellom enn jobbspesialistene i Oppfølging, som vist i Figur 2.4. I den første gruppa er det 90 prosent som svarer at de har møte en gang i uka eller oftere, i den andre gruppa er det 77 prosent som svarer dette.

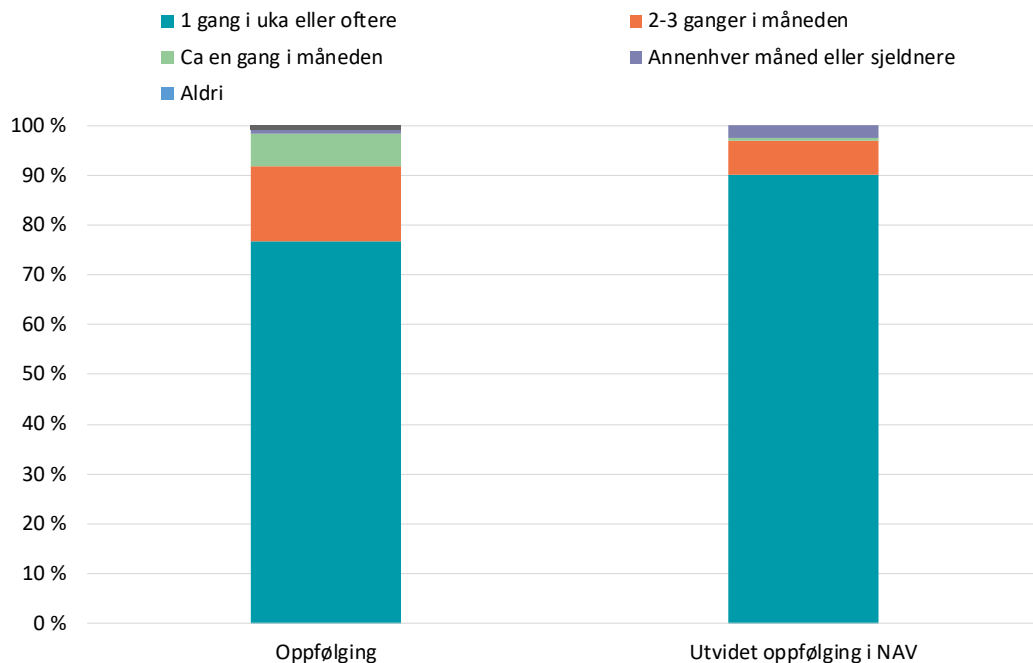
**Figur 2.3** Er veilederne/jobbspesialistene organisert i team? (/på kontoret eller i samarbeid med andre kontorer?)



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

\* Inkludert de som svarer at de selv er teamleder

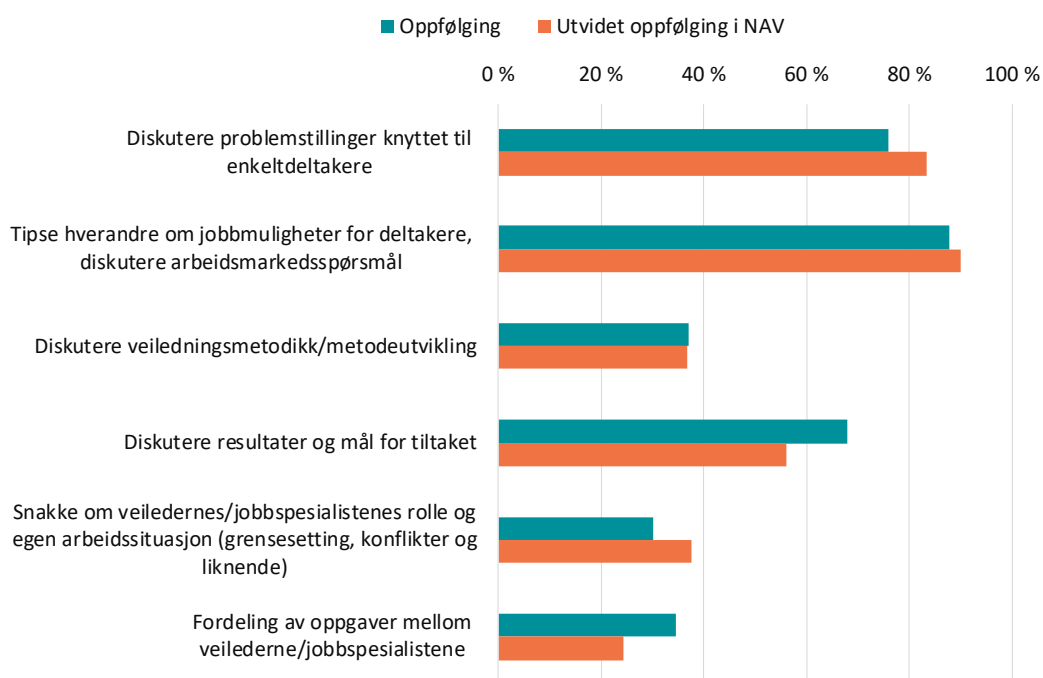
**Figur 2.4** Hvor ofte har veilederne/jobbspesialistene i tiltaket fellesmøter seg imellom (inkludert telefonmøter)?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Vi spurte jobbspesialistene hva som er innholdet i møtene (for de som oppga at de hadde slike møter). Vi ser i Figur 2.5 at de to gruppene svarer svært likt på dette spørsmålet. Flest oppgir at de ofte tipser hverandre om jobbmuligheter for deltakere og diskutere arbeidsmarkedsspørsmål (rundt 90 prosent), deretter kommer «diskutere problemstillinger knyttet til enkeltdeltakere». Det er en noe større andel i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging som svarer at det ofte er tema (henholdsvis 83 og 77 prosent). Å diskutere resultater og mål for tiltaket er derimot vanligere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV – henholdsvis 68 og 56 prosent. Å diskutere veiledningsmetodikk/metodeutvikling er nøyaktig like vanlig i begge gruppene – 37 prosent svarer at det ofte er tema på møtene.

Figur 2.5 Hva er innholdet i disse møtene? Andel «ofte»



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## Kompetanseutvikling

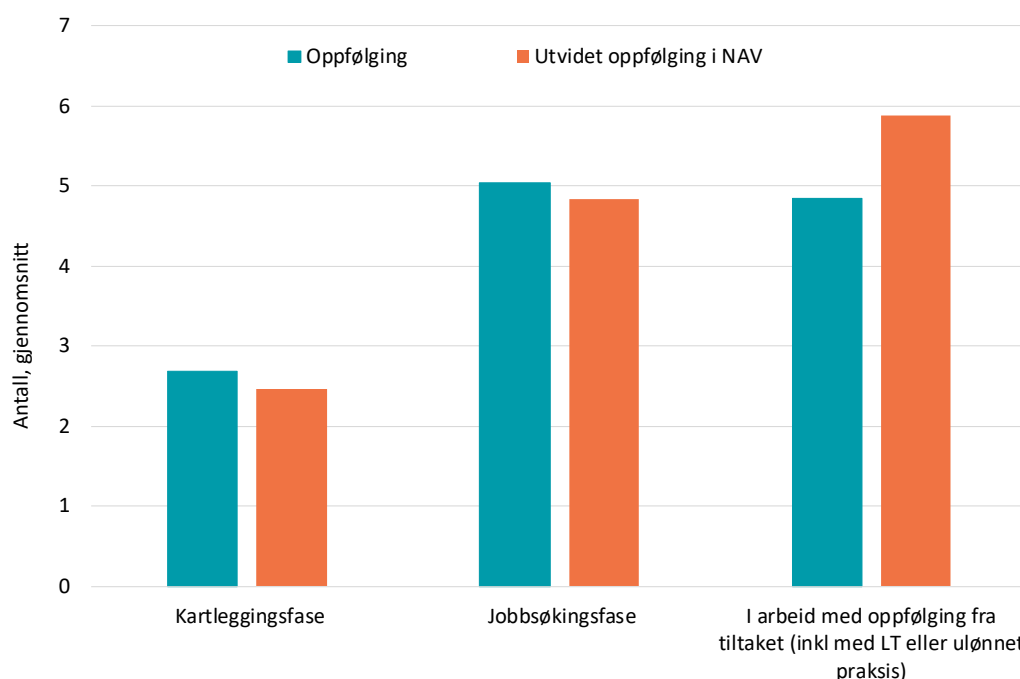
For å undersøke om det er forskjeller i hvor mye kompetanseutvikling jobbspesialistene får i de to tiltakene, stilte vi følgende spørsmål: «Har du i løpet av de siste 3 månedene deltatt i noen form for opplæring som kurs, seminarer, konferanser o.l. som er relevant for arbeidet ditt med tiltaket?» Det var en like stor andel av jobbspesialistene i Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV som svarte ja på det – 58-59 prosent. Disse fikk spørsmål om hvor mye tid de hadde brukt på denne opplæringen i løpet av de 3 månedene. Her er det ganske stor forskjell. Jobbspesialistene i Oppfølging svarte i gjennomsnitt 16 timer, mens jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV svarte 21 timer.

## 2.2 Oppfølging og veiledning av deltakere

### Oppfølging av deltakerne - omfang

Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV har oppfølgingsansvar for noe flere brukere enn de i Oppfølging – henholdsvis 13,5 og 11,8 i gjennomsnitt. Det er først og fremst antall deltakere som er i arbeid med oppfølging fra tiltaket som er høyere i Utvidet oppfølging i NAV (se Figur 2.6).

Figur 2.6 Angi hvor mange av deltakerne du følger opp som er i de ulike fasene i dag

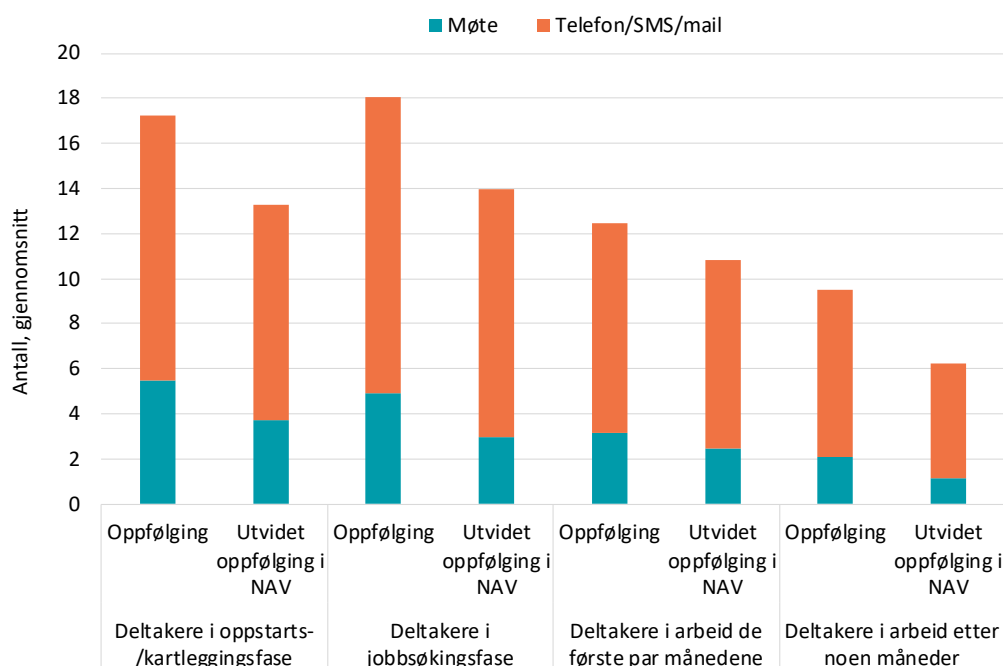


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Vi spurte jobbspesialistene hvor ofte de vanligvis har kontakt med en deltaker, og ba dem angi dette for fire ulike faser og spesifisert på møter, kontakt på telefon og via sms/mail. Gjennomsnittssvarene er vist i Figur 2.7. (Her har vi summert telefon og mail/sms.)

Vi ser at jobbspesialistene i Oppfølging oppgir at de har mer kontakt med deltakerne enn jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV – i alle fire fasene og begge kontaktformene. I intervjuene med informanter i NAV fylkene var det flere som mente at det trolig var tettere oppfølging av deltakerne i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging. Årsaken de oppga var at de eksterne leverandørene er begrenset av økonomiske hensyn, mens NAV har bedre kapasitet. Svarene på undersøkelsen understøtter ikke denne beskrivelsen.

**Figur 2.7** Hvor ofte har du vanligvis kontakt med en deltaker? Antall ganger per måned du vanligvis har kontakt ...



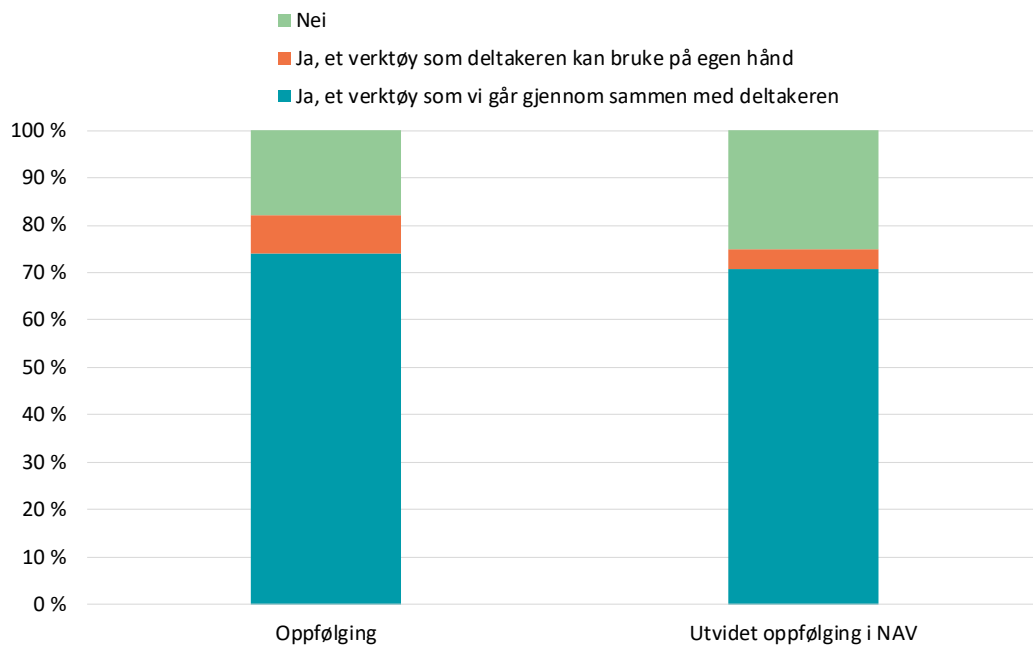
Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

### Oppfølging av deltakerne – innhold og metoder

Tiltakene skal inneholde kartlegging og karriereveiledning. Vi spurte jobbspesialistene om de bruker et eget verktøy til karriereprofil/yrkeskartlegging, og om dette er et verktøy som deltakeren kan bruke på egen hånd, eller som de går gjennom sammen med deltakeren.

Et flertall av jobbspesialistene i begge tiltakene svarte at de bruker et slikt verktøy. Andelen er noe høyere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging – totalt 82 mot 75 prosent, og noe flere av dem oppga at dette er et verktøy som deltakeren kan bruke på egen hånd. (Se Figur 2.8.)

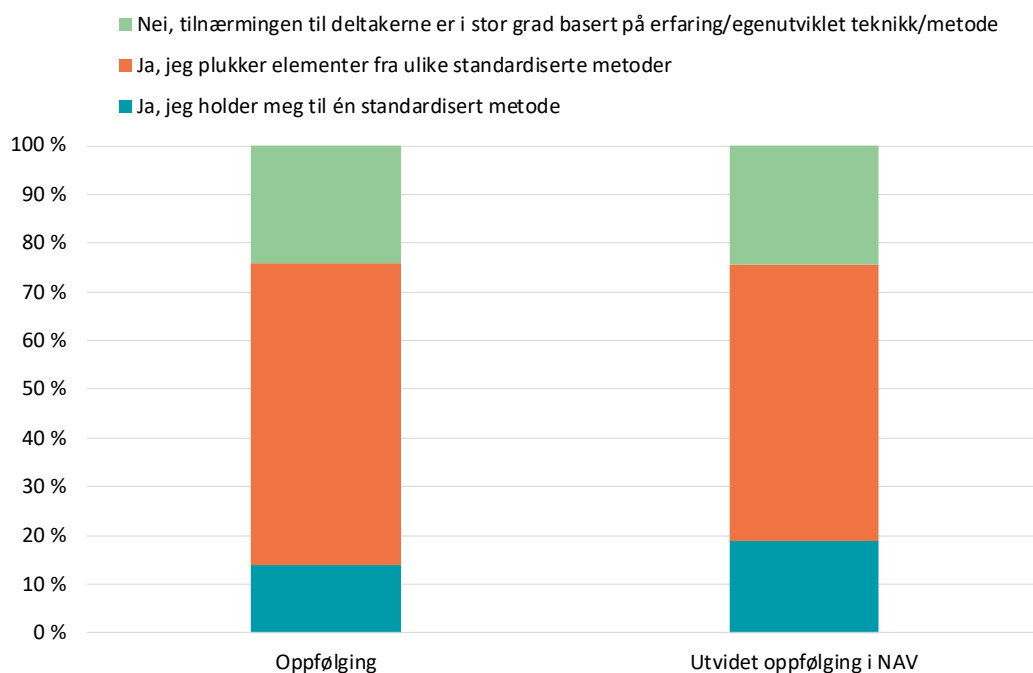
**Figur 2.8** *Anvender du et eget verktøy til karriereprofil/yrkeskartlegging?*



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Videre er det mange som bruker standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakere. Vi ser av Figur 2.9 at det gjelder  $\frac{3}{4}$  av jobbspesialistene i begge tiltakene. De fleste av dem plukker elementer fra ulike metoder, og holder seg ikke til én standardisert metode.

**Figur 2.9** *Anvender du én eller flere standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne?*



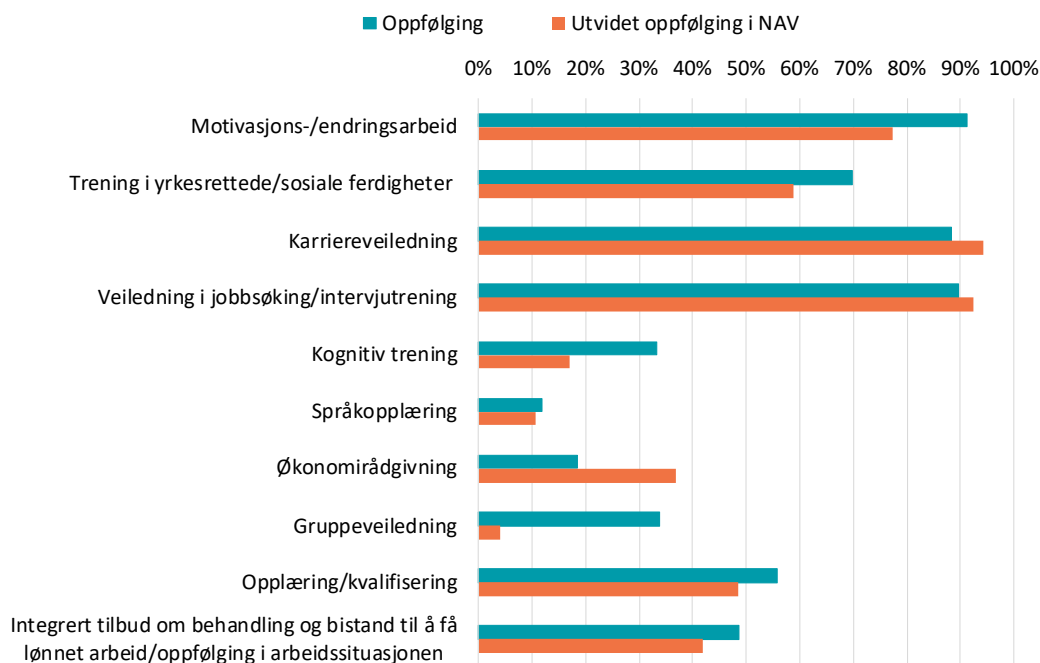
Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## Ulike elementer i oppfølgingen

For å kartlegge innhold/ulike tilbud som deltakerne får i tiltaket, hadde vi satt opp en rekke mulige tilbud, hvor vi stilte spørsmål knyttet til én bestemt deltaker: «Har noen av følgende elementer vært en del av det tilbudet deltakeren har fått i forbindelse med tiltaket så langt, eventuelt er disse elementene planlagt for denne deltakeren?» Svarene er vist i Figur 2.10.

Først og fremst er det svært like svar fra de to gruppene jobbspesialister. De vanligste av disse tilbudene er motivasjons-/endringsarbeid, karriereveiledning og veiledning i jobbsøking/intervjutrening. Omtrent 90 prosent av deltakerne har fått disse tilbudene, med unntak av motivasjons-/endringsarbeid, som gjaldt 77 prosent av deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV. Ellers ser vi at følgende er noe vanligere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging: Gruppeveiledning, kognitiv trening og trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter. Økonomirådgivning er vanligere i Utvidet oppfølging.

Figur 2.10 Har noen av følgende elementer vært en del av det tilbudet deltakeren har fått i forbindelse med tiltaket så langt, eventuelt er disse elementene planlagt for denne deltakeren?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## Samarbeid med NAV-veileder

Det blir nesten alltid gjennomført trekantsamtaler før oppstart med deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV. Dette er samtaler mellom deltaker, deltakerens ordinære NAV-veileder og jobbspesialisten. På spørsmål om dette hadde blitt gjennomført for én bestemt deltaker, svarte 97 prosent av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV ja, mot bare 33 prosent i Oppfølging.

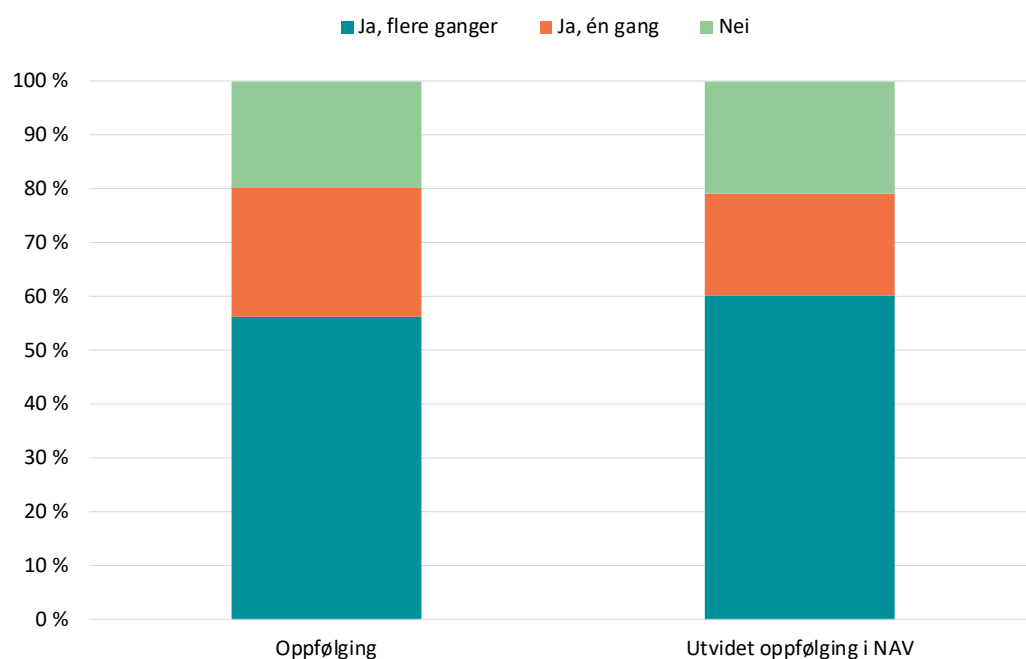
Kommunikasjon og samarbeid med NAV-veilederen kan være viktig også underveis i tiltaksgjennomøringen. Vi spurte jobbspesialistene om de hadde hatt



møter/samtaler (evt. på telefon) med deltakerens (ordinære) NAV-veileder i løpet av den tiden deltakeren har vært i tiltaket – bortsett fra eventuell trekantsamtale med oppstart. I Figur 2.11 ser vi at omtrent like stor andel i de to tiltakene har hatt det. Det er noe flere jobbspesialister i Utvidet oppfølging i NAV som svarer at de har hatt kontakt flere ganger, men deres deltakere har også vært i tiltaket lenger enn deltakerne i Oppfølging.

Informantene våre i NAV fylkene framhevet at nærheten til deltakernes ordinære NAV-veilederne var en fordel i det interne tiltaket, som kunne skape mer kontinuitet i oppfølgingen av den enkelte.

**Figur 2.11** Har du hatt møter/samtaler (evt. på telefon) med deltakerens (ordinære) NAV-veileder i løpet av den tiden deltakeren har vært i tiltaket?



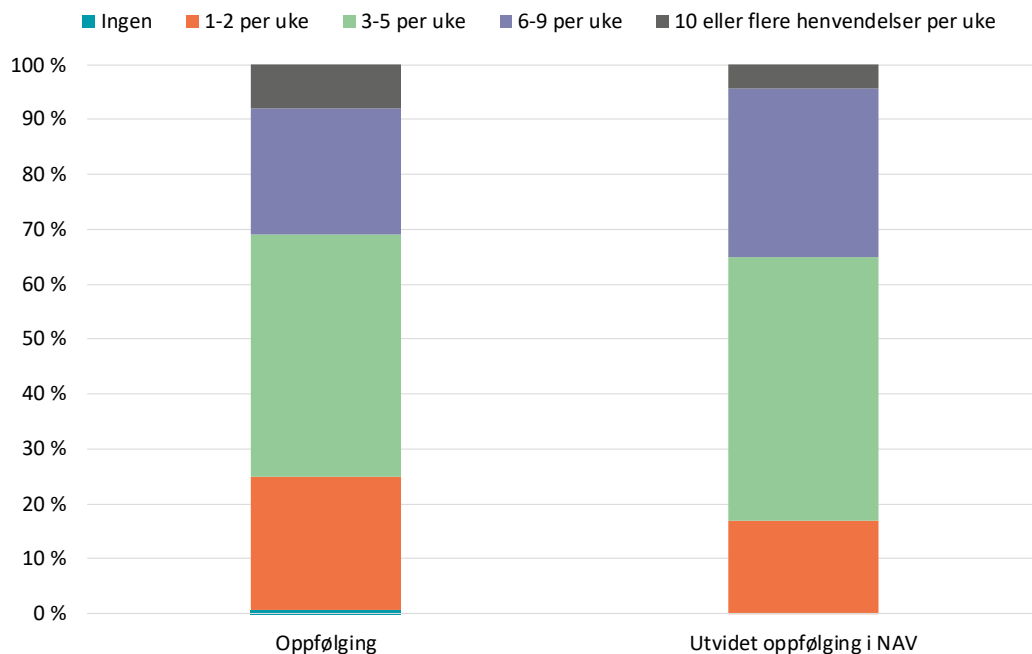
Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## 2.3 Veien inn i jobb

### Markedsarbeid

For å kartlegge markedsarbeidet stilte vi jobbspesialistene spørsmål om hvor mange henvendelser de normalt gjør til arbeidsgivere i løpet av en vanlig arbeidsuke for å finne frem til jobber for konkrete deltakere. I Figur 2.12 ser vi at et flertall gjør minst tre slike henvendelser i uka, og det gjelder noe flere i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging: 83 mot 75 prosent.

**Figur 2.12** Tenk på en vanlig arbeidsuke. Hvor mange henvendelser gjør du normalt til arbeidsgivere for å finne frem til jobber for konkrete deltakere?

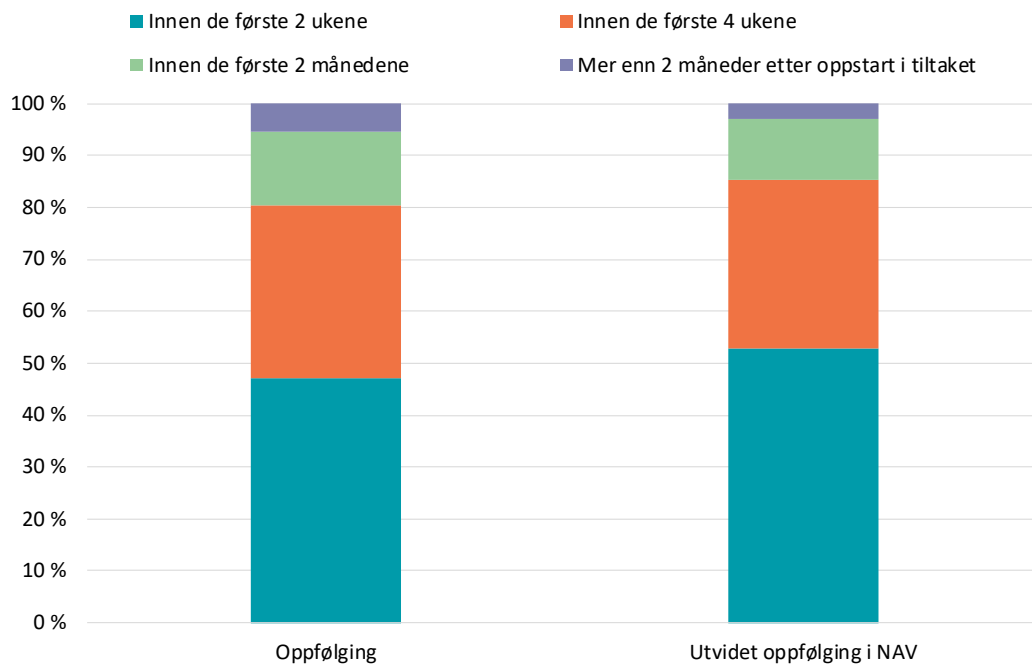


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Knyttet til én bestemt deltaker, spurte vi hvor lenge etter oppstart i tiltaket jobbspesialisten eller deltakeren gjorde den første henvendelsen til en arbeidsgiver for å finne en arbeidsplass. Som vist i Figur 2.13 er svarene på linje med svarene på forrige spørsmål: En noe høyere andel i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging oppgir at det skjedde raskt: Henholdsvis 53 og 47 prosent innen en uke.

Deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV kommer likevel ikke ut på en arbeidsplass raskere enn de på Oppfølging – tvert imot. Knyttet til én bestemt deltaker som var i arbeid spurte vi hvor lang tid det gikk fra oppstart i tiltaket til vedkommende var i arbeid/arbeidstrening med oppfølging fra tiltaket. I gjennomsnitt svarte Jobbspesialistene i Oppfølging 2,4 måneder, i Utvidet oppfølging i NAV 3,1 måneder.

**Figur 2.13** *Hvor lang tid etter oppstart i tiltaket gjorde du eller deltakeren den første henvendelsen til en arbeidsgiver for å finne en arbeidsplass?*

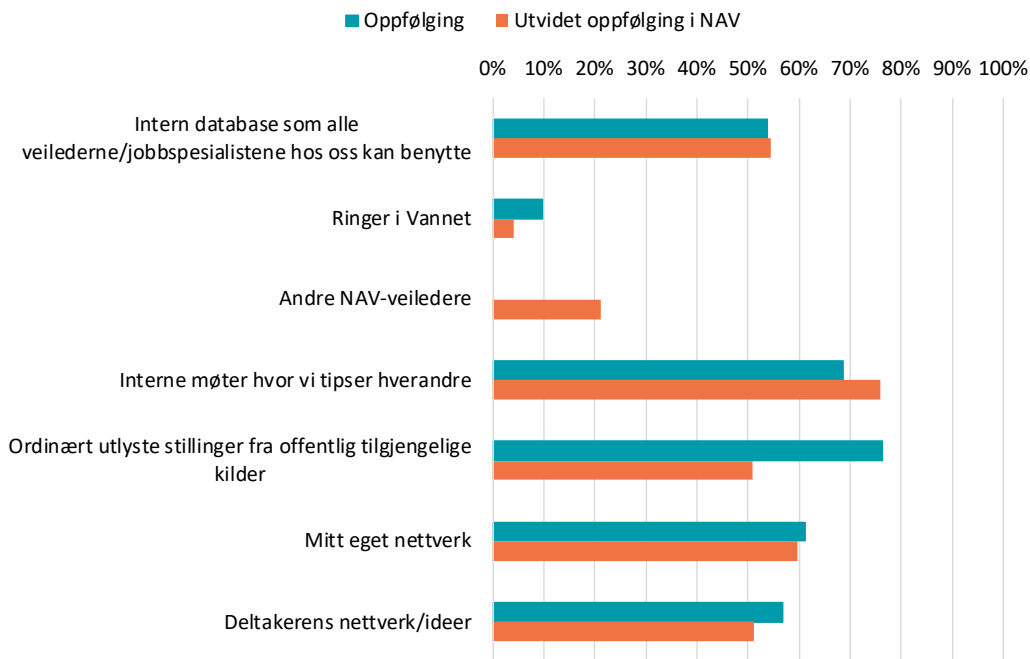


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

### Kilder og metoder for å finne arbeid

På spørsmål om hvilke kilder jobbspesialistene bruker i arbeidet med å finne aktuelle jobbmuligheter til deltakerne, er svarene i de to tiltakene svært like. Vi ser i Figur 2.14 at jobbspesialistene bruker flere kilder. Alternativet «Andre NAV-veiledere» ble ikke forelagt jobbspesialistene på Oppfølging. En del av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV svarte at de ofte bruker det som kilde, men særlig var det mange som svarte at de gjør det «av og til» (ikke vist i figuren). Ellers bruker jobbspesialistene på Oppfølging oftere ordinært utlyste stillinger som kilde enn de gjør i Utvidet oppfølging. «Interne møter hvor vi tipser hverandre» er svært vanlig i begge tiltakene.

Figur 2.14 Hvilke av følgende kilder/metoder bruker du i arbeidet med å finne aktuelle jobbmuligheter til deltakerne? Andel «ofte»

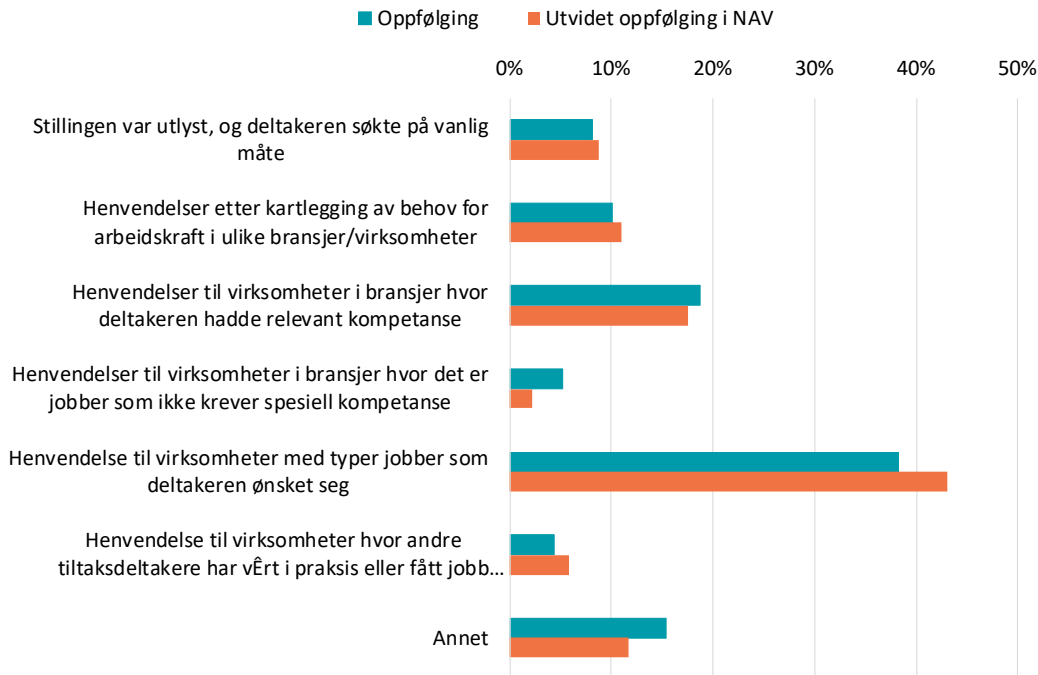


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Hvordan jobber jobbspesialistene med å bistå deltakerne med å skaffe en arbeidsplass? Vi stilte følgende spørsmål knyttet til den bestemte deltakeren som er i arbeid med oppfølging fra tiltaket: «Hvilken av følgende metoder førte til at dere fant akkurat den jobben som deltakeren er i nå?» Vi hadde satt opp seks alternativer, som vist i Figur 2.15. Vi ser at svarene fra de to tiltakene er svært like. Det aller vanligste er at jobben kom i stand som følge av henvendelser til virksomheter med typer jobber som deltakeren ønsket seg. Det svarte 38 prosent av jobbspesialistene i Oppfølging og 43 prosent av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV.

På neste plass kommer «Henvendelser til virksomheter i bransjer hvor deltakeren hadde relevant kompetanse» - rundt 18 prosent i begge tiltakene svarte det.

Figur 2.15 Hvilken av følgende metoder førte til at dere fant akkurat den jobben som deltakeren er i nå?

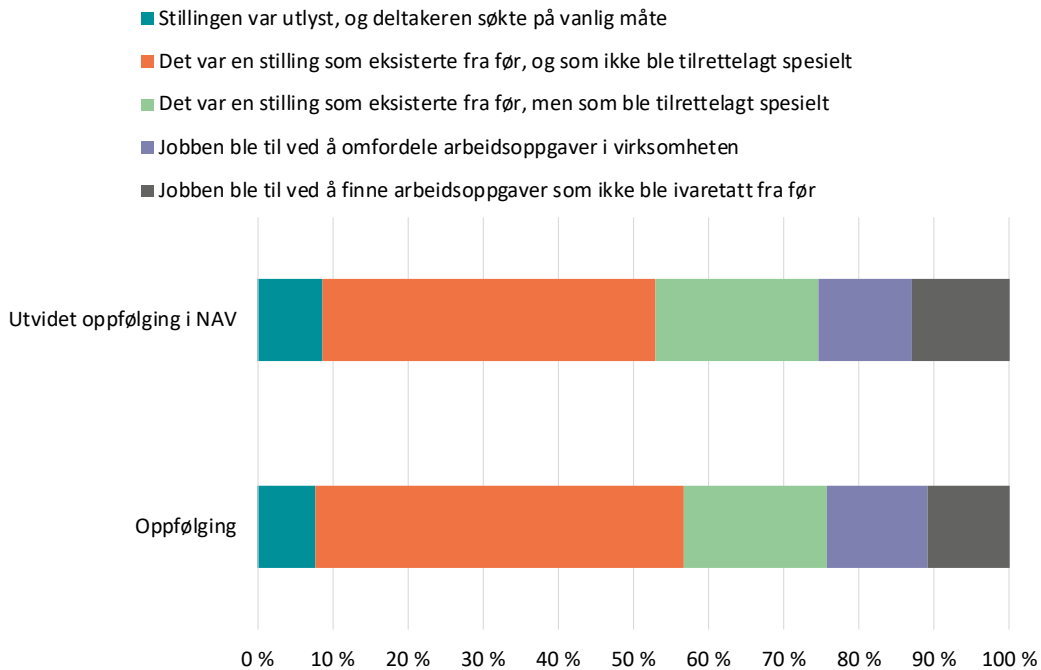


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

De jobbspesialistene som ikke oppga at stillingen var utlyst og at deltakeren søkte på vanlig måte, fikk et oppfølgingsspørsmål for å måle i hvilken grad de driver «jobbutvikling». Jobbutvikling kan defineres som å ta utgangspunkt i arbeidssøkerens (brukerens) behov og kompetanse og finne eller utvikle jobber som er tilpasset deres forutsetninger, i motsetning til å ta utgangspunkt i en ledig stilling der virksomheten allerede har definert klare behov, krav og oppgaver, som arbeidstakeren må oppfylle.

Vi stilte følgende spørsmål: «Er denne jobben en stilling som eksisterte fra før, eller ble den opprettet for den aktuelle deltakeren?» Respondentene skulle velge ett av fire alternativer – som vist i Figur 2.16. I figuren har vi tatt med andelen som i foregående spørsmål svarte at stillingen var utlyst, og at det ble søkt på vanlig måte. Vi ser av figuren at jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV i noe større grad driver jobbutvikling enn jobbspesialistene i Oppfølging. En større andel av dem svarte at «Jobben ble til ved å finne arbeidsoppgaver som ikke ble ivaretatt fra før» og at «Det var en stilling som eksisterte fra før, men som ble tilrettelagt spesielt». Dette er på linje med tilbakemeldinger fra informantene i NAV fylkene, men den forskjellen vi finner er likevel liten.

**Figur 2.16** Er denne jobben en stilling som eksisterte fra før, eller ble den opprettet for den aktuelle deltakeren? Velg det alternativet som passer best



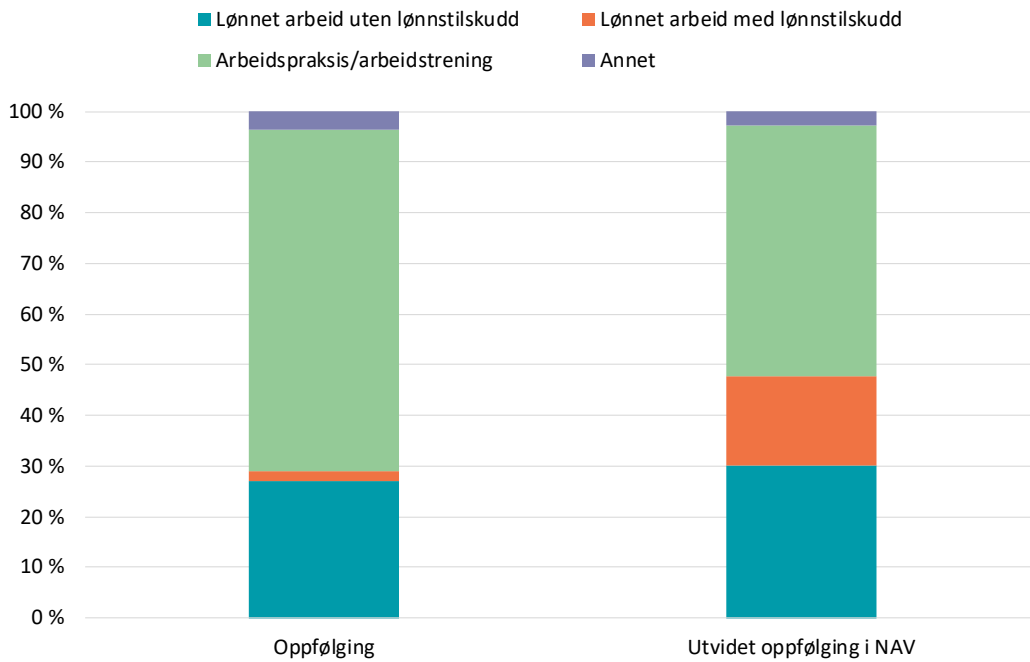
Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## 2.4 Typer arbeidstilknytning og virkemidler

Det er et mål med oppfølgingstiltakene at deltakerne raskt skal komme ut på en arbeidsplass og få oppfølging i tilknytning til arbeidet, og at dette fortrinnsvis bør skje i et ordinært arbeid. Mange begynner likevel med arbeidstrening (ulønnet praksis). I spørreundersøkelsen spurte vi hva slags arbeidstilknytning (den bestemte) deltakeren hadde i den aller første tiden i arbeid. Svarfordelingene er vist i Figur 2.17. Vi ser at i underkant av 30 prosent kom inn i lønnet arbeid uten lønnstilskudd – noe flere i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging. Den største forskjellen på de to tiltakene er at en del av deltakerne i Utvidet oppfølging kommer rett inn i lønnet arbeid med lønnstilskudd (18 prosent), mens det så å si ikke skjer i Oppfølging. Her er det vanligere å bruke arbeidstrening – hele 2/3 starter med det, mot under halvparten i Utvidet oppfølging i NAV.

Videre hadde nesten halvparten av deltakerne på Utvidet oppfølging fulltidsarbeid den første tiden, det gjaldt 1/3 av deltakerne på Oppfølging.

Figur 2.17 Hva slags arbeidstilknytning hadde denne deltakeren i den aller første tiden i arbeid?

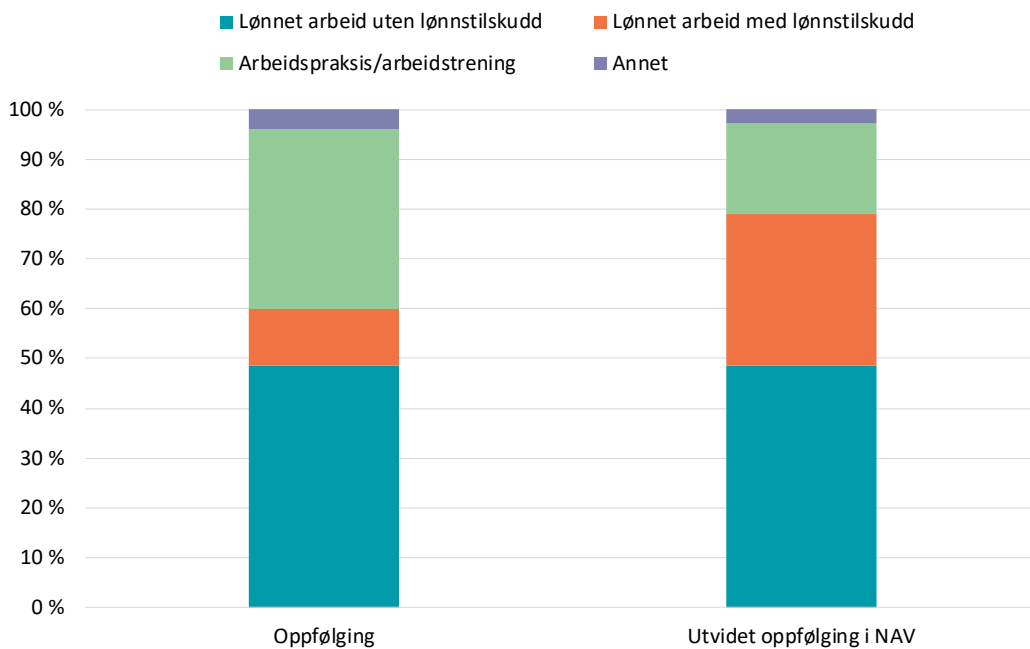


Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

Vi stilte også spørsmål om arbeidstilknytning «i dag». På undersøkelsestidspunktet hadde den bestemte deltakeren som var i et arbeidsforhold og som jobbspesialistene ble stilt spørsmål om vært i tiltaket en stund – og en god del lenger i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging: I gjennomsnitt 8,9 mot 6,3 måneder. Svarene på spørsmål om deltakerens arbeidstilknytning «i dag» blir derfor ikke sammenliknbare mellom de to tiltakene. Vi viser likevel svarfordelingen i Figur 2.18. Vi ser at andelen som er i lønnet arbeid uten lønnstilskudd har økt til nærmere 50 prosent i begge tiltakene. I Utvidet oppfølging i NAV har andelen som er i jobb med lønnstilskudd økt til 30 prosent, og det er 12 prosent av de i Oppfølging som har fått lønnstilskudd.

I spørreundersøkelsen spurte vi videre om hva slags arbeidsavtale deltakeren har i denne jobben i dag. 43 prosent av deltakerne i Oppfølging hadde fått fast stilling, det gjelder 37 prosent i Utvidet oppfølging i NAV.

Figur 2.18 Hva slags arbeidstilknytning har denne deltakeren i dag?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

### Samtidige tiltak i registerdataene

I registerdataene undersøkte vi i hvilken grad arbeidstrening, lønnstilskudd, mentorordningen, inkluderingstilskudd og opplæringstiltak ble benyttet i den perioden deltakeren var registrert på oppfølgingstiltaket. Dette innebærer et annet mål på bruk av supplerende tiltak enn det vi kartla i spørsmålet til jobbspesialistene om lønnstilskudd og arbeidspraksis som er vist i Figur 2.17 og Figur 2.18, av to grunner: For det første kan en deltaker ha hatt lønnstilskudd på et tidspunkt mellom oppstart i arbeid og «i dag», og/eller de kan få det på et senere tidspunkt enn på det tidspunktet jobbspesialistene ble spurt. For det andre ble jobbspesialistene bare spurt om de deltakerne de hadde som *er på en arbeidsplass* – det vil si at nevneren er forskjellig fra registerdataene. Det er ikke alle deltakerne som kommer så langt som til å være på en arbeidsplass før tiltaket blir avsluttet, men disse er ikke mulig å skille ut i registerdataene.

I Tabell 2.1 viser vi andelen av deltakerne som var registrert med hvert av de fem tiltakene/virkemidlene i løpet av perioden de var på et oppfølgingstiltak.<sup>10</sup> Det var særlig en stor andel av deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV som også var registrert med arbeidstrening – 35 prosent mot 5 prosent av deltakerne på Oppfølging. Forskjellen er motsatt av det vi så av svarene fra jobbspesialistene i Figur 2.17, der det var en vesentlig høyere andel på Oppfølging enn på Utvidet oppfølging i NAV som oppga at en deltaker (som var i arbeid) først var i praksis/arbeidstrening. Selv om de to målene ikke er helt sammenliknbare er denne forskjellen lite troverdig.

<sup>10</sup> Vi velger å se på bi-tiltak fra og med måned to til og med nest siste måned personene er på oppfølgingstiltaket (så lenge vi kan observere dem) ettersom det kan være en viss overlapp mellom etterfølgende tiltak i tilgangs- og avgangsmåned.



Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at NAVs praksis er at de eksterne tiltakene (Oppfølging) ikke skal bruke tiltaket «arbeidstrening», fordi arbeidspraksis er en del av tiltaket. De som følges opp med oppfølging i NAV (Utvidet oppfølging) skal imidlertid registreres med dette tiltaket når de er i praksis. Vi må anta at det ikke er noen innholdsmessig forskjell i arbeidspraksis i de to tiltakene, og at det brukes i minst like stor grad i Oppfølging som i Utvidet oppfølging i NAV. Tallene fra registerdataene er derfor ikke sammenliknbare for Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV når det gjelder bruk av arbeidstrening som del av oppfølgingstiltaket.

Vi ser videre av tabellen at også lønnstilskudd benyttes mer som del av Utvidet oppfølging i NAV enn av Oppfølging, noe som stemmer godt overens med spørreundersøkelsen. En gjennomgang av bruken av lønnstilskudd måned for måned mens deltakerne er i tiltaket, viser at lønnstilskudd blir brukt svært forskjellig i de to tiltakene.

Også opplæring og mentorordningen blir mer brukt i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging. Inkluderingsstilskuddet er i svært liten grad brukt for disse deltakerne.

*Tabell 2.1 Andel av tiltaksdeltakerne som har vært registrert med ett av følgende tiltak samtidig med oppfølgingstiltak. Prosent*

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
Arbeidstrening	4,5	34,7
Lønnstilskudd	3,6	16,7
Mentor	0,6	3,6
Opplæring	2,5	7,3
Inkluderingsstilskudd	0,1	0,2
N	30 512	7 265

Kilde: Registerdata fra NAV

### Andre virkemidler

Informantene vi intervjuet i NAV fylkene understreket fordelene med at jobbspesialistene i NAV har enklere tilgang til andre virkemidler. Vi har allerede sett at det blir benyttet en god del lønnstilskudd for deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV og at opplæring og mentorordningen blir benyttet noe mer enn i Oppfølging. I spørreundersøkelsen spurte vi om ulike virkemidler hadde blitt brukt på den aktuelle arbeidsplassen (for én bestemt deltaker). På disse spørsmålene kunne respondentene svare «ikke relevant», siden virkemidlene retter seg inn mot spesifikke behov som mange deltakere ikke har.<sup>11</sup>

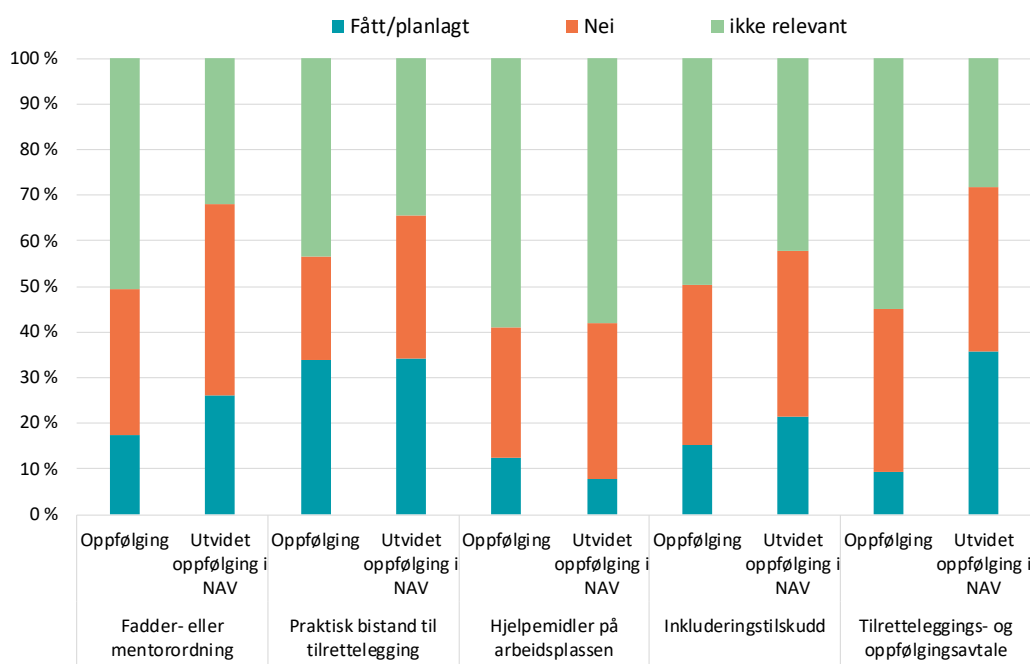
Vi ser av Figur 2.19 at fadder- eller mentorordning, inkluderingsstilskudd og tilretteleggings- og oppfølgingsavtale oftere blir brukt av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV enn av jobbspesialistene i Oppfølging. Det er samtidig en høyere andel av jobbspesialistene i Oppfølging som mener at hvert av disse virkemidlene ikke er relevant for den aktuelle deltakeren. Hvis vi kun ser på

<sup>11</sup> Spørsmålet er ikke sammenliknbart med registrering i registerdataene, siden spørsmålet bare er relatert til deltakere som er på en arbeidsplass.

andelen av de deltakerne hvor det anses som relevant, er ikke forskjellen så stor – med unntak av tilretteleggings- og oppfølgingsavtale. Når det gjelder dette virkemidlet skiller Utvidet oppfølging seg ut ved at mange mener det er relevant, og en stor andel av de det er relevant for får det.

Praktisk bistand til tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassen blir brukt omtrent like mye i de to tiltakene.

**Figur 2.19** Har noen av følgende elementer vært en del av bistanden på den aktuelle arbeidsplassen, eventuelt er disse elementene planlagt?



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

## 2.5 Oppfølging av arbeidsgiver og deltaker i arbeid

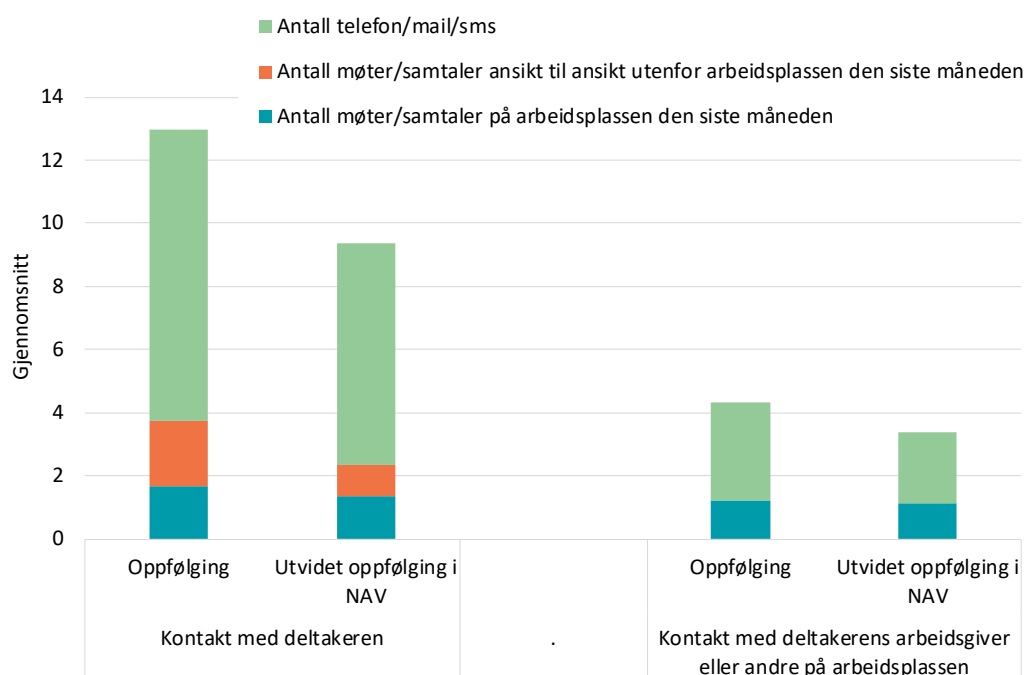
### Hyppighet av oppfølging

Hvor mye følges deltakeren og arbeidsgiveren opp etter at deltakeren er kommet i arbeid? Vi stilte jobbspesialistene spørsmål om hvor mange ganger de hadde hatt kontakt med en bestemt deltaker den siste måneden, og hvor mange ganger de hadde hatt kontakt med deltakerens arbeidsgiver eller andre på arbeidsplassen. Svarfordelingene er vist i Figur 2.20.

Jobbspesialistene i Oppfølging har mer kontakt med både deltaker og arbeidsgiver enn jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV. Når det gjelder møter med deltakeren på arbeidsplassen er det ikke så stor forskjell – i gjennomsnitt 1,7 og 1,3 ganger siste måned. Når det gjelder møter med deltakeren *utenfor* arbeidsplassen er tallene henholdsvis 2,1 og 1,0, og antall kontakter med deltakeren på telefon/SMS/mail er henholdsvis 9,2 og 7,0.

Det er ikke unaturlig at jobbspesialistene i Utvidet oppfølging har sjeldnere kontakt med deltakerne og arbeidsgiverne enn jobbspesialistene i Oppfølging har, siden de har en god del flere deltakere i arbeid, og den bestemte deltakeren dette spørsmålet gjelder også har vært lenger i tiltaket enn deltakeren i Oppfølging.

**Figur 2.20** *Hvor mange ganger har du hatt kontakt med denne deltakeren den siste måneden? Hvor mange ganger har du hatt kontakt med deltakerens arbeidsgiver eller andre på arbeidsplassen den siste måneden?*



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

På spørsmål om de hadde hatt møter med deltakeren og arbeidsgiveren sammen den siste måneden svarte 57 prosent av jobbspesialistene i Oppfølging og 49 prosent av de i Utvidet oppfølging i NAV ja.

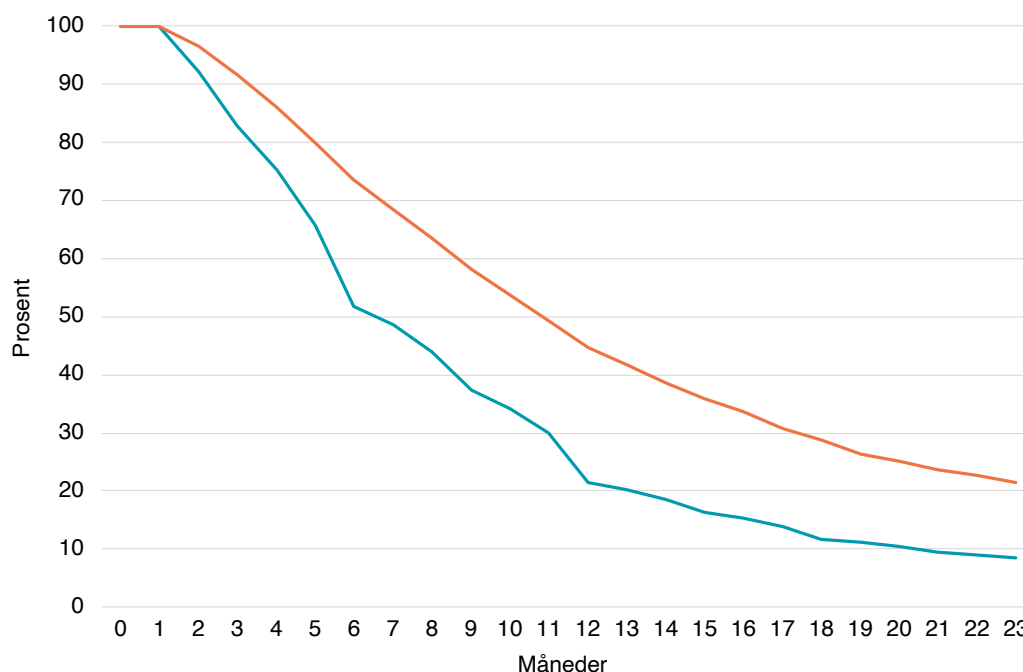
### Varighet av oppfølgingen

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvor lenge jobbspesialistene forventet å følge opp deltakeren (den bestemte deltakeren). Vi ba dem anslå antall måneder fra deltakeren først kom i jobb (med eller uten lønnstilskudd) til de regner med å avslutte oppfølgingen. Her var det vesentlig forskjell mellom de to tiltakene i svarene. I gjennomsnitt oppga jobbspesialistene i Oppfølging 4,9 måneder, mens de i Utvidet oppfølging i NAV oppga 8,7 måneder.

Varigheten av tiltakene i registerdataene som helhet reflekterer det samme. I Figur 2.21 ser vi at Utvidet oppfølging i NAV har vesentlig lenger varighet. Denne figuren viser hvor stor andel av deltakerne som fremdeles er i tiltaket for hver måned etter tiltaksstart. Siden vi har definert «tiltaksstart» som det å være registrert i tiltaket to måneder på rad, er alle fremdeles i tiltaket etter én måned. Etter 6 måneder er 74 prosent av de som startet i Utvidet oppfølging i NAV fremdeles i tiltaket, mens det gjelder 52 prosent av de som startet i Oppfølging.

Etter 12 måneder er andelene 45 og 21 prosent. Etter 2 år er fremdeles 24 prosent i Utvidet oppfølging i NAV mens bare 8 prosent er igjen i Oppfølging.

Figur 2.21 *Varighet av tiltaket: Andel som fremdeles er i tiltaket etter hver måned fra tiltaksstart*



Kilde: Registerdata fra NAV

## 2.6 Oppsummering

I intervjuene i NAV-fylkene mente de fleste at innholdet i de to tiltakene var forskjellig. De forskjellene vi finner er i hovedsak små, og vi må ta med i betraktning at det er usikkerhet knyttet til representativitet av svarene i spørreundersøkelsen.

### Kompetanse og organisering

De fleste jobbspesialistene har høy utdanning, men det er en enda større andel som har høy utdanning i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging. I Utvidet oppfølging i NAV er de vanligste fagområdene sosialfag og samfunnsfag, i Oppfølging er det pedagogikk, økonomi/administrasjon og markedsføring/kommunikasjon. I Utvidet oppfølging i NAV er det en relativt høy andel av jobbspesialistene som har arbeidserfaring fra NAV fra før, mens dette er relativt lite vanlig blant de på Oppfølging.

Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV er vesentlig oftere organisert i team enn de i Oppfølging. De har også hyppigere møter seg imellom. Temaene i møtene er stort sett de samme i de to tiltakene. De i Oppfølging diskuterer noe oftere resultater og mål for tiltaket.

### Oppfølging og veiledning av deltakerne

Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV har oppfølgingsansvar for noe flere deltakere enn de i Oppfølging, og de har også mindre kontakt med den enkelte

deltaker i alle fasene av tiltaket. Det er videre noe færre som bruker et eget verktøy til karriereprofil/yrkeskartlegging, men like stor andel som bruker standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne.

Når det gjelder enkeltelementer i tilbudet til deltakerne er de to tiltakene relativt like. Utvidet oppfølging i NAV driver noe sjeldnere motivasjons/endringsarbeid, trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter, og kognitiv trening. De bruker vesentlig mindre gruppeveiledning enn Oppfølging, mens de oftere tilbyr økonomi-rådgivning.

I Utvidet oppfølging i NAV har man så å si alltid en trekantsamtale før oppstart av tiltaket, det skjer bare i 1/3 av tilfellene i Oppfølging. Det er imidlertid mindre forskjell når det gjelder kontakt med deltakerens ordinære NAV-veileder underveis i tiltaket.

### **Veien inn i jobb**

Jobbspesialistene i Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV bruker stort sett de samme kildene til å finne aktuelle jobbmuligheter til deltakerne. De i Oppfølging bruker noe oftere ordinært utlyste stillinger enn de i Utvidet oppfølging i NAV.

Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV tar kontakt med flere arbeidsgivere for å finne aktuelle jobber hver uke, og det skjer noe raskere etter at en deltaker har begynt i tiltaket. Det er likevel i Oppfølging at deltakerne kommer raskest ut i en jobb.

Det er små forskjeller i hvilke metoder som fører til at jobbspesialistene faktisk finner en arbeidsplass til en deltaker. I begge tiltakene er det vanligst at det skjer ved å henvende seg til virksomheter med typer jobber som deltakeren ønsket seg. Det er likevel vanligst at deltakeren går inn i en stilling som eksisterte fra før, men denne blir noe oftere tilrettelagt blant de som er i Utvidet oppfølging i NAV. Bortsett fra dette er det omtrent samme andel av de aktuelle jobbene som ble til ved hjelp av «jobbutvikling» i begge tiltakene - det vil si ved å omfordele oppgaver eller finne oppgaver som ikke ble ivaretatt fra før.

Andelen av deltakerne som starter med et ordinært lønnet arbeid er omtrent lik i begge tiltakene – rundt 30 prosent. Det vanligste er å komme inn via praksis/arbeidstrening.<sup>12</sup> Dette er vesentlig vanligere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV, mens man i Utvidet oppfølging i NAV oftere starter i en jobb med lønnstilskudd. Virkemidler som opplæringstiltak, fadder- eller mentorordning, inkluderingstilskudd og tilretteleggings- og oppfølgingsavtale blir oftere brukt i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging.

### **Oppfølging av arbeidsgiver og deltaker i arbeid**

Også når en deltaker er i arbeid har jobbspesialistene i Oppfølging hyppigere kontakt med dem enn jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV. Det gjelder til dels også kontakt med arbeidsgiverne.

Utvidet oppfølging i NAV har vesentlig lenger varighet enn Oppfølging, og jobbspesialistene følger opp deltakerne i vesentlig lenger tid etter at de har kommet i et arbeidsforhold.

---

<sup>12</sup> Forskjellen i bruken av arbeidspraksis framkommer ikke i registerdataene, siden dette registreres på ulik måte i de to tiltakene.

### 3 Deltakersammensetning

I dette kapitlet ser vi på kjennetegn ved deltakerne og deres historie. Er rekrutteringen til Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV forskjellig, og på hvilken måte? Målgruppa for de to tiltakene er den samme. Praksis kan likevel være forskjellig, på grunn av prioriteringer i NAV fylkene, på det enkelte NAV-kontor, eller hos den enkelte veileder. Vi har ikke samlet informasjon om grunnlaget for slike valg, men kartlagt resultatet for deltakersammensetningen.

Vi har i hovedsak brukt registerdataene til å belyse deltakersammensetningen, og har sett på personer som startet i et av de to tiltakene i perioden januar 2017 - august 2019. Vi har definert det å starte på et oppfølgingstiltak som å være registrert på tiltaket i to påfølgende måneder og ikke ha vært registrert i et oppfølgingstiltak de foregående seks månedene. Fra januar 2017 til og med august 2019 gjaldt dette 37 777 personer, hvorav 30 512 personer startet på Oppfølging mens 7 265 personer startet på Utvidet oppfølging i NAV. Tabell 3.1 viser tilgangen til Oppfølging og Utvidet oppfølging år for år.

Tabell 3.1 Tilgang til Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV, etter år.  
Antall personer

År for oppstart	Oppfølging	Utvidet Oppfølging i NAV	Totalt
2017	13 843	2459	16 302
2018	10 603	2980	13 583
2019 (til og med august)	6 066	1 826	7 892
Totalt	30 512	7 265	37 777

Kilde: Registerdata fra NAV

#### 3.1 Kjennetegn ved deltakerne

I Tabell 3.2 viser vi ulike kjennetegn ved deltakerne i de to tiltakene. Vi ser at Utvidet oppfølging i NAV har en høyere andel menn, en vesentlig høyere andel unge deltakere, og noe flere innvandrere, sammenliknet med Oppfølging. Det er svært lik fordeling på utdanningsnivå blant deltakerne i de to tiltakene.

Blant deltakerne som starter i Utvidet oppfølging i NAV er det en lavere andel som har AAP ved oppstart enn i Oppfølging. Det er en større andel av de som har AAP som er registrert med en psykisk diagnose. Dette er naturlig, siden psykiske diagnose som årsak til AAP er relativt vanligere blant unge enn blant eldre.

Selv om en lavere andel av deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging har AAP, er det omtrent like stor andel som er registrert med nedsatt arbeidsevne når de starter på tiltaket. Det betyr at det er flere deltakere i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging som har nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP. De kan ha nedsatt arbeidsevne av sosiale årsaker, eller de kan ha sykdom/skade som

ikke gir tilstrekkelig redusert arbeidsevne til at de oppfyller kriteriet for AAP i folketrygdloven.

Det er en noe lavere andel av deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV enn på Oppfølging som er registrert med et arbeidsforhold når de starter i tiltaket, henholdsvis 17,6 og 15,5 prosent, en differanse på 2,1 prosentpoeng.<sup>13</sup> Også dette kan trolig ha å gjøre med at det er mange unge blant personer på Utvidet oppfølging.

*Tabell 3.2 Kjennetegn ved deltakerne som startet i oppfølgingstiltakene 2017-2019. Prosent*

	Oppfølging	Utvidet oppf. i NAV
<b>Kjønn</b>		
Menn	46,8	53,7
Kvinner	53,2	46,3
<b>Alder</b>		
24 år eller yngre	10,7	19,8
25 – 29 år	13,7	21,4
30 – 39 år	26,2	25,2
40 – 49 år	25,1	18,8
50 år eller eldre	24,3	14,8
<b>Fødeland</b>		
Norge	76,7	74,1
Innvandrere, landgruppe 2	6,2	4,3
Innvandrere, landgruppe 3	17,1	21,6
<b>Utdanningsnivå</b>		
Grunnskole	9,0	9,0
Videregående skole, GK og VK1	24,9	25,1
Videregående avsluttet utdanning	30,0	32,1
Høyere utdanning, inntil 4 år	22,1	22,1
Høyere utdanning, over 4 år	7,4	7,1
Ukjent utdanningsnivå	6,7	4,7
<b>AAP/diagnose</b>		
Ikke AAP	54,7	61,4
AAP og psykiske lidelser	22,8	24,4
AAP og muskel-/skjelettlidelse	12,7	6,8
AAP og andre diagnoser	9,8	7,5
<b>Uføretrygd ved oppstart av tiltaket</b>	2,1	1,6
<b>I jobb ved oppstart av tiltaket</b>	17,6	15,5
<b>Nedsatt arbeidsevne ved oppstart</b>	57,0	56,0
<b>Ikke nedsatt arbeidsevne ved oppstart</b>	43,0	44,0
<b>N</b>	30 512	7 265

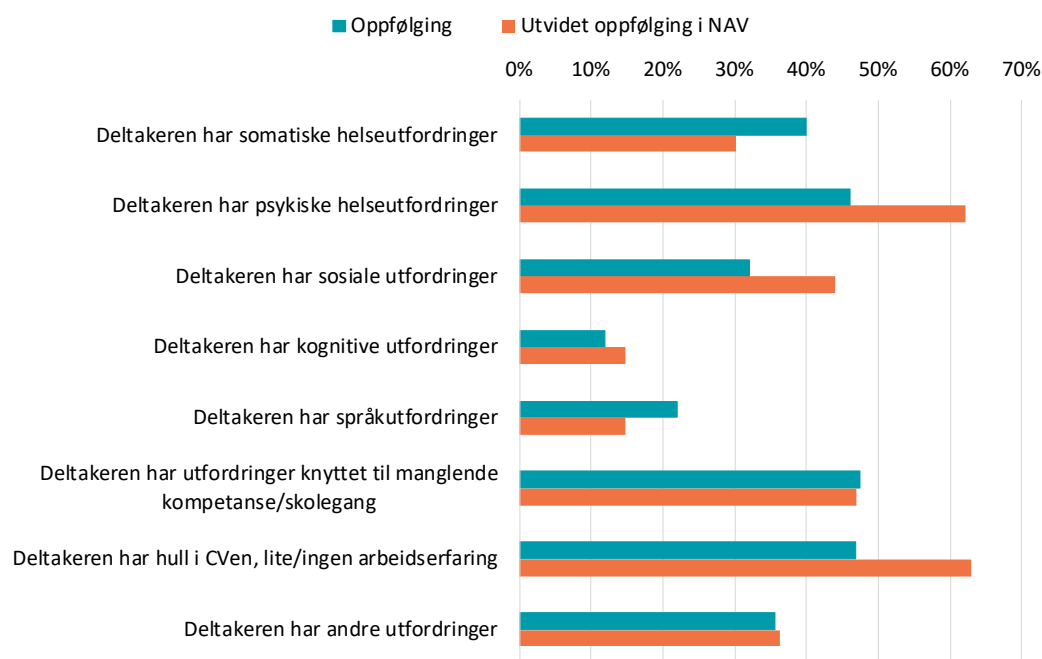
Kilde: Registerdata fra NAV

<sup>13</sup> Definisjonen av arbeid er gjengitt i kapittel 4.1.

I spørreundersøkelsen til jobbspesialistene i de to tiltakene stilte vi spørsmål om hvilke typer utfordringer deltakerne hadde. Dette spørsmålet var begrenset til deltakere som var på en arbeidsplass, og knyttet til én bestemt deltaker. Svaralternativene og svarfordelingen er vist Figur 3.1. Vi ser at en større andel av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging oppgir at deltakeren har psykiske helseutfordringer, hull i CV-en/lite eller ingen arbeidserfaring, mens en mindre andel har somatiske helseutfordringer. Disse resultatene stemmer godt overens med at det er flere unge deltakere i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging. Videre er det en større andel i Utvidet oppfølging som oppgir at deltakeren har sosiale utfordringer, noe som stemmer overens med at en større andel i dette tiltaket har nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP.<sup>14</sup>

I tillegg til disse forskjellene finner vi at en større andel av jobbspesialistene i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging rapporterer at deltakeren har *flere* utfordringer.

**Figur 3.1** *Hvordan vil du beskrive denne deltakerens utfordringer når det gjelder arbeidsdeltakelse?*



Kilde: Spørreundersøkelse til jobbspesialistene

<sup>14</sup> Alle disse forskjellene er signifikante på mellom 1 og 10%-nivå (kvikvadrattest).

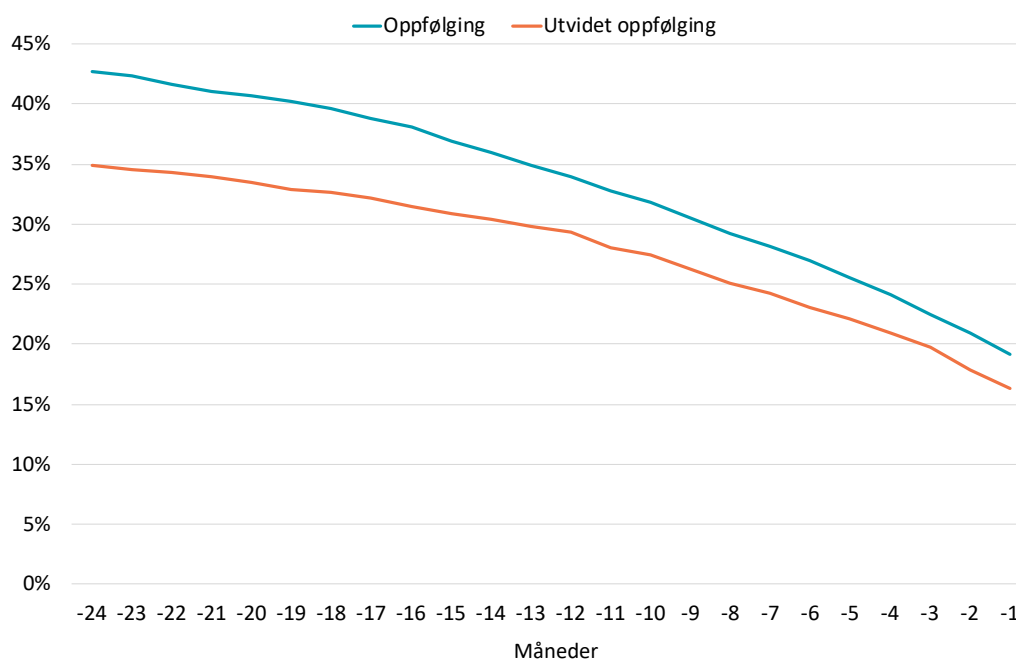


## 3.2 Deltakernes historikk

I tillegg til personkjennetegn og aktiviteter på det tidspunktet deltakerne begynner i tiltakene, kan aktiviteter i perioden *før* tiltaket fortelle en del om hva slags/hvor store utfordringer de har når det gjelder å komme i arbeid.

Som nevnt var det en noe lavere andel av deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV enn av de i Oppfølging som var i et arbeidsforhold da de startet i tiltaket. I Figur 3.2 ser vi at denne forskjellen var større i perioden før de begynte i tiltaket. Figuren viser andelen som var i arbeid måned for måned tilbake til to år før tiltaket startet. 12 måneder før deltakerne startet på Utvidet oppfølging i NAV var 29 prosent i jobb, mens blant deltakerne på Oppfølging var 34 prosent i jobb. I begge tiltakene avtok arbeidsmarkedsdeltakelsen måned for måned før oppstart i tiltaket. Måneden før oppstart på Oppfølging var 19 prosent i jobb, mens måneden før oppstart på Utvidet oppfølging i NAV var 16 prosent i jobb.

Figur 3.2 *Andel av deltakerne som har et arbeidsforhold\* for hver måned før oppstart av tiltaket*



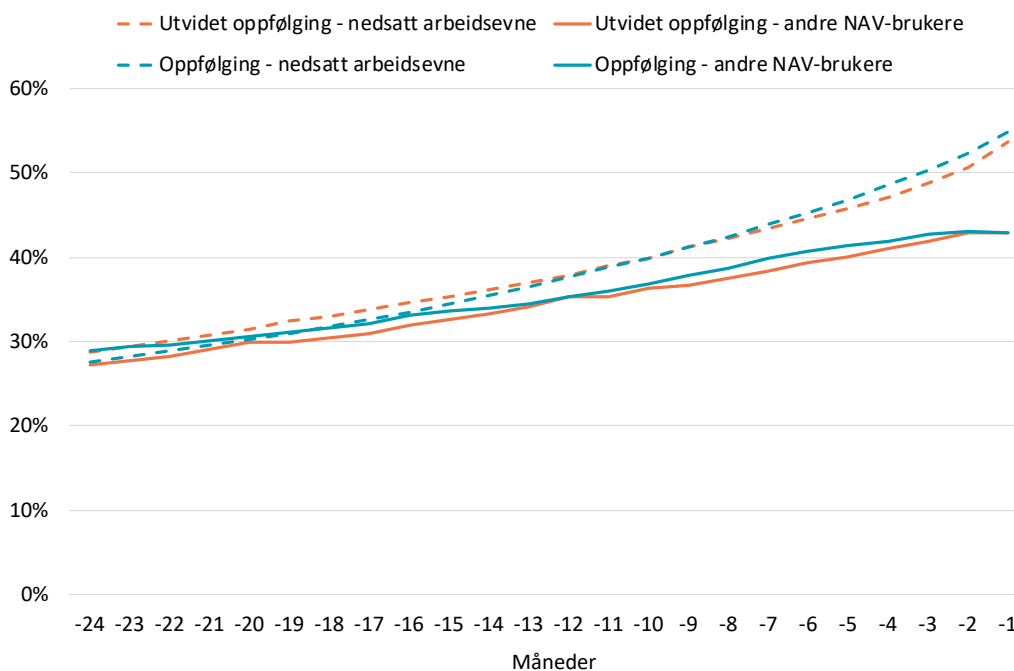
Kilde: Registerdata fra NAV

\* Arbeid er definert som å være registrert i AA-registeret med et arbeidsforhold med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig registrert i et annet arbeidsrettet tiltak (med unntak av lønnstilskudd).

Figuren nedenfor viser tilsvarende historikk når det gjelder å være registrert hos NAV – med nedsatt arbeidsevne eller annen arbeidssøkerstatus. Vi ser at deltakerne i de to tiltakene har svært lik historikk i NAV. 12 måneder før oppstart av tiltaket er det en like stor andel i Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV som er registrert som andre NAV-brukere, med 35 prosent. Tilsvarende ser vi for personer med nedsatt arbeidsevne. Både for Oppfølging og Utvidet oppfølging er det 38 prosent av deltakerne som er registrert med nedsatt arbeidsevne 12 måneder før tilgang. Utviklingen fortsetter relativt likt måned for måned frem til

oppstart av tiltaket. 55 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne måneden før tilgang, mens 43 prosent er registrert som andre arbeidssøkere.

**Figur 3.3** *Andel av deltakerne som er registrert hos NAV med henholdsvis nedsatt arbeidsevne og andre statuser for hver måned før oppstart av tiltaket*



Kilde: Registerdata fra NAV

### 3.3 Oppsummering

Informantene vi intervjuet i NAV fylkene påpekte at Utvidet oppfølging i NAV ble brukt forskjellig i ulike fylker, og at dette kunne gi seg utslag i sammensetningen av deltakergruppa. Noen fylker har for eksempel prioritert ungdom, enkelte innsatsgrupper eller innvandrere.

I gjennomsnitt finner vi at deltakergruppene på Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV skiller seg fra hverandre på flere måter. I Utvidet oppfølging i NAV er det

- Høyere andel menn
- Vesentlig høyere andel unge
- Noe høyere andel innvandrere
- Høyere andel som ikke har AAP, til tross for at det er en like stor andel med nedsatt arbeidsevne
- Mindre arbeidserfaring
- Høyere andel med psykiske helseplager
- Ifølge jobbspesialistene også en høyere andel med sosiale utfordringer, hull i CV-en/lite arbeidserfaring

Samlet sett indikerer resultatene at deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV i gjennomsnitt har andre typer utfordringer enn deltakerne på Oppfølging, og at det ikke er tilfeldig hvem som rekrutteres inn i det ene eller det andre tiltaket. Det er imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen slutninger om hvilken betydning dette har for den gjennomsnittlige jobbsannsynligheten. Vi har også gjennomført en regresjonsanalyse for å undersøke hvilken betydning de ulike variablene har for sannsynligheten for å delta på det ene tiltaket relativt til det andre. Vi finner vi at alle korrelasjonene som er nevnt over har betydning.

## 4 Resultater av oppfølgingstiltakene

I dette kapitlet ser vi på overgang til jobb og andre utfall av de to tiltakene. For at dette skal bli mest mulig sammenliknbart for de to tiltakene, har vi undersøkt utfall en viss tid etter *oppstart* av tiltaket.

I kapittel 4.1 beskriver vi andelen av deltakerne i de to tiltakene som kommer i og beholder arbeid, og hvordan dette varierer i ulike målgrupper. I kapittel 4.2 ser vi på hvorvidt andre variabler, både sammensetningen av deltakergruppene og andre forhold, påvirker arbeidsmarkedsdeltakelsen.

### 4.1 Arbeidsdeltakelse

#### 4.1.1 Overgang til arbeid

I registerdataanalysen har vi definert det å være i arbeid som å være registrert i AA-registeret med et arbeidsforhold med minst 4 timer per uke, og ikke samtidig registrert i et annet arbeidsrettet tiltak (med unntak av lønnstilskudd).<sup>15</sup> De kan altså fremdeles være deltakere i Oppfølgingstiltak, siden dette tiltaket innebærer at man skal tilby oppfølging også etter ansettelse.

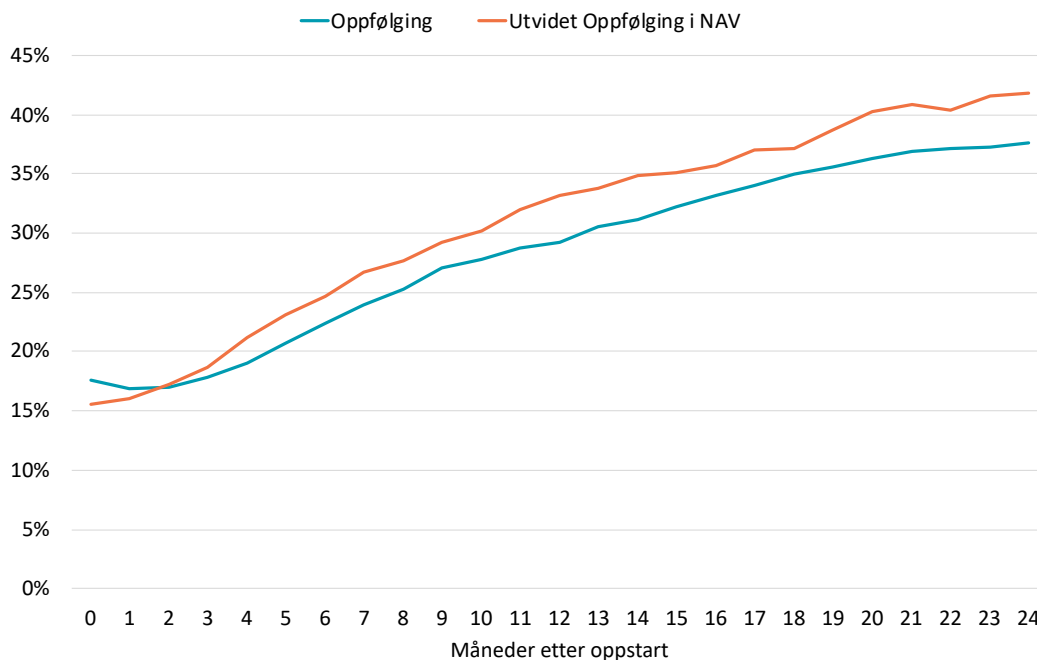
Figur 4.1 viser andelen av deltakerne på de to tiltakene som er i arbeid måned for måned, fra og med den måneden tiltaket starter. Her ser vi på andelen av de deltakerne som vi kan observere hver måned – det vil si at nevneren avtar måned for måned. Ved oppstart kan vi observere 30 512 deltakere på Oppfølging og 7 265 deltakere på Utvidet oppfølging i NAV. Etter 12 måneder kan vi bare observere de som startet i tiltaket til og med august 2018, henholdsvis 21 696 og 4 598 personer.

Vi ser at en noe lavere andel av deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV har et arbeidsforhold når de starter på tiltaket enn deltakerne på Oppfølging – henholdsvis 15,5 og 17,6 prosent. I Utvidet oppfølging i NAV øker imidlertid andelen relativt tidlig, slik at den etter fire måneder er 21,2 prosent mot 19,0 prosent i Oppfølging. Etter 12 måneder er andelen 33,1 og 29,2 prosent, og etter 24 måneder 41,8 og 37,6 prosent.

---

<sup>15</sup> I Tabell 4.1 skiller vi også mellom arbeid med og uten lønnstilskudd.

Figur 4.1 Andel av deltakerne på oppfølgingstiltak som er i arbeid for hver måned etter tiltaksstart. Nye deltakere 2017-august 2019



Kilde: Registerdata fra NAV

I det følgende har vi i hovedsak valgt å se på utfall 12 måneder etter oppstart av tiltaket. På det tidspunktet kan vi inkludere personer som startet på tiltaket fram til august 2018 – 21 696 personer i Oppfølging og 4 598 personer i Utvidet oppfølging i NAV. Hvis vi følger dem i lengre tid, blir utvalget en god del mindre, og de som startet i tiltaket tidlig i perioden vil dominere resultatene.

I Tabell 4.1 viser vi overgang til arbeid 12 måneder etter oppstart av tiltaket i ulike kombinasjoner: Heltid/deltidsarbeid, med og uten lønnstilskudd og med og uten gradert uføretrygd.

Totalt er det altså 29,2 prosent av deltakerne på Oppfølging og 33,1 prosent av deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV som er i arbeid 12 måneder etter tiltaksstart – en forskjell på 3,9 prosentpoeng. Det er noen flere på Oppfølging enn på Utvidet oppfølging i NAV som har deltidsarbeid (opp til 30 timer), noe som betyr at hvis vi bare ser på heltidsarbeid er forskjellen mellom de to tiltakene større – 4,9 prosentpoeng.

Vi har tidligere sett at lønnstilskudd brukes mer som del av tiltaket i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging. 12 måneder etter tiltaksstart er ikke forskjellen så stor: 3,3 prosent av deltakerne på Utvidet oppfølging er i arbeid med lønnstilskudd, mot 1,5 prosent av deltakerne på Oppfølging.

Det er svært få som etter 12 måneder er i jobb med uføretrygd ved siden av, men en svakt høyere andel i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging.

Tabell 4.1      *Andel som er i arbeid i ulike kombinasjoner 12 måneder etter tiltaksstart. Alle nye deltakere 2017 - august 2018. Prosent*

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
I jobb	29,2	33,1
Deltid (opp til 30 timer)	9,2	8,2
Heltid (30 timer eller mer)	20,0	24,9
Med LT	1,5	3,3
Uten LT	27,7	29,8
Med uføretrygd	1,3	0,8
Uten uføretrygd	27,9	32,9
N	21 696	4 598

Kilde: Registerdata fra NAV

Vi har gjort analyser der vi benytter andre definisjoner av det å være i arbeid. Blant annet har vi undersøkt hvordan resultatene ser ut hvis vi definerer arbeid som det å være registrert i AA-registeret med minst 4 timer, uten ytterligere betingelser. Med en slik definisjon finner vi en større differanse mellom de to tiltakene – henholdsvis 53 prosent på Utvidet oppfølging og 47 prosent på Oppfølging. Det er ikke noe fasitsvar på hvilken definisjon av arbeid som bør brukes. Vi mener imidlertid at den definisjonen vi har brukt så langt i denne rapporten gir et mer korrekt/sammenliknbart bilde av resultatene av tiltakene når det gjelder overgang til arbeid.

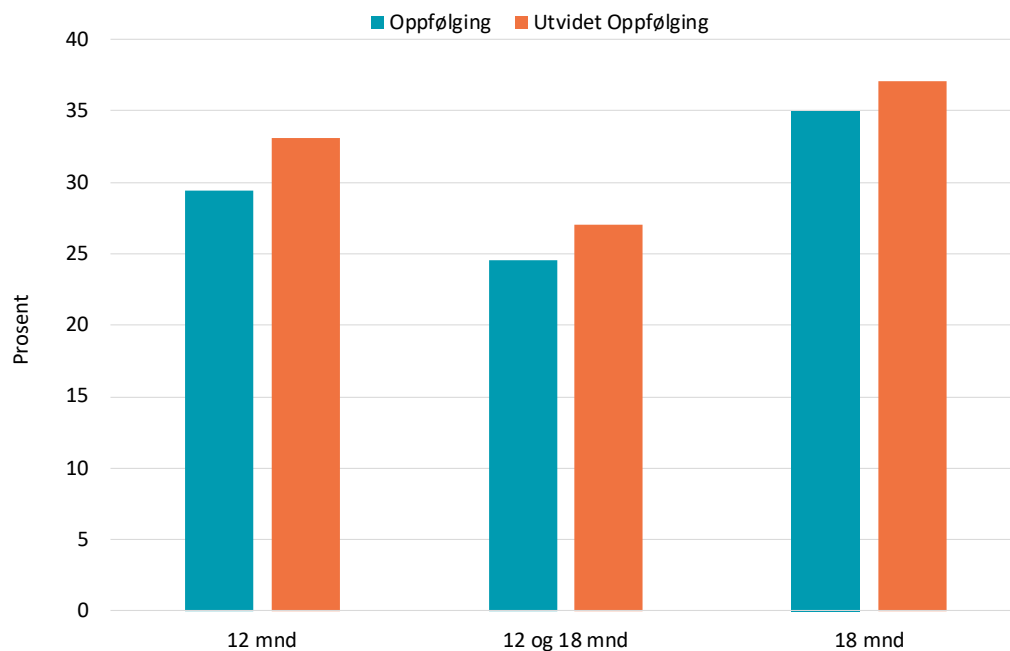
#### 4.1.2      Å beholde et arbeidsforhold

Selv om en tiltaksdeltaker kommer i arbeid, trenger det ikke være varig. Vi har derfor sett på andelen som er i jobb etter 18 måneder, og andelen som er i jobb både etter 12 og 18 måneder. Når vi ser på resultatet etter 18 måneder blir utvalget vi kan observere, som nevnt, lavere – 16 500 på Oppfølging og 2 995 på Utvidet oppfølging i NAV.

I Figur 4.2 ser vi at 29,4 og 33,1 av deltakerne på henholdsvis Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV er i arbeid 12 måneder etter oppstart av tiltaket. Etter 18 måneder er andelen økt til 35,0 og 37,1 prosent. Det er imidlertid færre som er i arbeid *både* etter 12 og 18 måneder – henholdsvis 24,6 og 27,0 prosent. Differansen mellom Utvidet oppfølging og Oppfølging reduseres altså noe over tid, regnet i prosentpoeng.

Disse tallene viser at mange av deltakerne har en ustabil tilknytning til arbeidslivet også etter at tiltaket er avsluttet.

Figur 4.2 Andel av tiltaksdeltakerne som er i arbeid i 12 og 18 måneder etter tiltaksstart. Nye deltakere 2017- mars 2018. Prosent



Kilde: Registerdata fra NAV

### 4.1.3 Overgang til arbeid for ulike grupper

Vi har sett at deltakergruppene i de to tiltakene er ulike. Det er derfor viktig å undersøke hvordan resultatene varierer avhengig av kjennetegn ved deltakerne. I Tabell 4.2 viser vi andelen av de som startet på oppfølgingstiltak fra 2017 til og med august 2018 som er i arbeid 12 måneder etter tiltaksstart i ulike grupper.

Vi ser at det er en større andel av menn enn av kvinner som er arbeid 12 måneder etter oppstart at tiltaket. Videre er andelen i arbeid for Oppfølging vesentlig lavere i den yngste aldergruppa, og avtar også noe i den eldste aldersgruppa. I Utvidet oppfølging i NAV skiller begge gruppene under 30 år seg ut med en del lavere andel i jobb enn de over 30. For begge tiltakene er andelen i jobb høyere jo høyere utdanningsnivå.

Innvandrere fra landgruppe 2 har høyere andel i arbeid etter 12 måneder enn ikke-innvandrere i begge tiltakene.<sup>16</sup> Blant innvandrere i landgruppe 3 er også andelen i jobb noe høyere enn blant ikke-innvandrere.<sup>17</sup> Det siste kan synes overraskende, men har trolig sammenheng med at en vesentlig lavere andel av innvandrerne blant deltakerne har AAP.

For begge tiltakene gjelder det at andelen i jobb er svært ulik avhengig av om deltakeren hadde AAP ved oppstart eller ikke, og type diagnose for AAP-

<sup>16</sup> Landgruppe 2 består av vesteuropeiske land (utenom Norge) som er med i EU og/eller EØS og EFTA, samt Canada, USA, Australia og New Zealand.

<sup>17</sup> Består av består av resten av verden, det vil si det øvrige Øst-Europa som ikke er med i EU, Afrika, Asia (inkludert Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Oseania (utenom Australia og New Zealand).

mottakerne. Andelen i jobb etter 12 måneder er henholdsvis 40 og 44 prosent blant de som ikke hadde AAP i Oppfølging og Utvidet oppfølging. Andelen er lavest blant de med AAP og en psykisk diagnose – bare rundt 15 prosent.

Vi ser at det også har stor betydning om man har arbeid ved oppstart av tiltaket (positivt), og om man har nedsatt arbeidsevne (negativt).

*Tabell 4.2 Andel av nye deltakere (2017-august 2018) som er i arbeid 12 måneder etter tiltaksstart, etter ulike bakgrunnskjennetegn. Prosent*

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
Alle	29,2	33,1
Kjønn		
Menn	31,2	34,7
Kvinner	27,4	31,3
Alder		
24 eller yngre	23,6	30,4
25 - 29	29,0	31,7
30 - 39	31,5	34,8
40 - 49	29,5	33,6
50 eller eldre	28,3	34,3
Fødeland		
Norge	28,4	32,4
Innvandrere, landgruppe 2	36,4	43,8
Innvandrere, landgruppe 3	30,2	33,7
Utdanningsnivå		
Grunnskole	22,6	27,9
Videregående skole, GK og VK1	27,8	30,2
Videregående avsluttet utdanning	29,5	34,6
Høyere utdanning, inntil 4 år	30,2	35,8
Høyere utdanning, over 4 år	35,8	40,0
Ukjent utdanningsnivå	31,8	27,7
AAP/diagnose		
Ikke AAP	40,4	43,7
AAP og psykiske lidelser	14,8	15,9
AAP og muskel-/skjelettlidelse	20,4	23,8
AAP og andre diagnoser	17,5	20,6
I jobb ved oppstart av tiltaket	55,2	64,3
Nedsatt arbeidsevne ved oppstart	16,4	16,2
Ikke nedsatt arbeidsevne ved oppstart	47,2	55,1
N	21 696	4 598

Kilde: Registerdata fra NAV

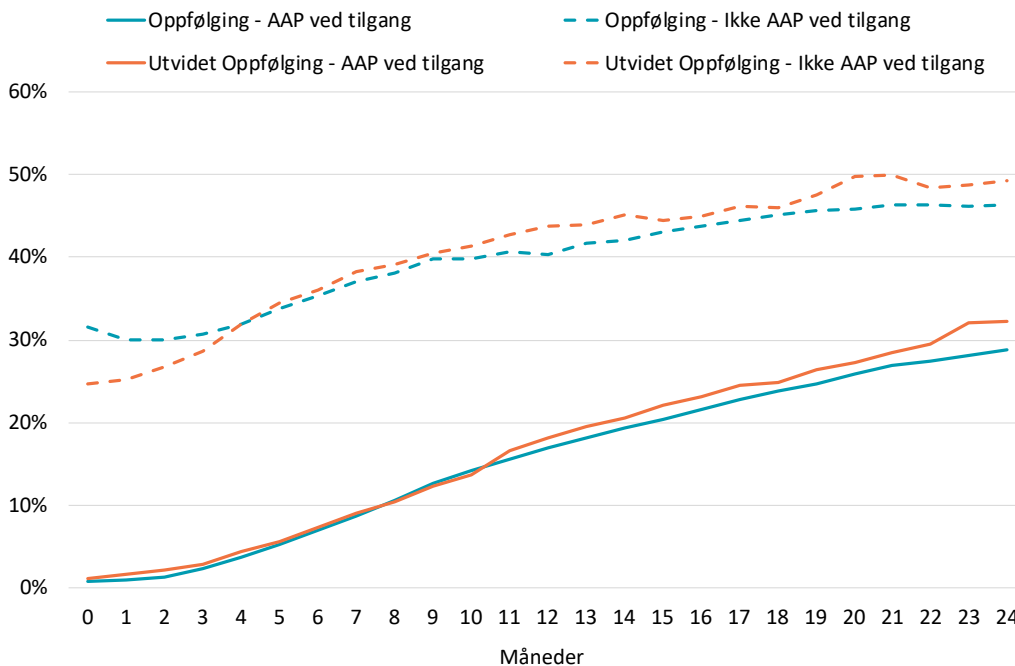


## Resultater for brukere med og uten AAP

Hvorvidt deltakerne mottar AAP eller ikke når de starter i tiltaket, har altså svært stor betydning for om de er i arbeid etter 12 måneder. Samtidig så vi i kapittel 3 at det var høyere andel med AAP i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV. Dette kan altså ha betydning for resultatene.

I Figur 4.3 viser vi hvordan andelen som er i arbeid blant de som hadde AAP da de startet på tiltaket og de som ikke hadde AAP, endres over tid fra oppstart av tiltaket. Arbeidsdeltakelsen øker noe mer i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging for de som ikke har AAP det første året, deretter er økningen noenlunde lik. Blant de som har AAP øker arbeidsdeltakelsen likt i de to tiltakene inntil det er gått omtrent et år, og øker deretter noe mer i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging.

**Figur 4.3** Andel av nye deltakere på oppfølgingstiltak som er i arbeid for hver måned etter tiltaksstart. Deltakere med og uten AAP ved tiltaksstart



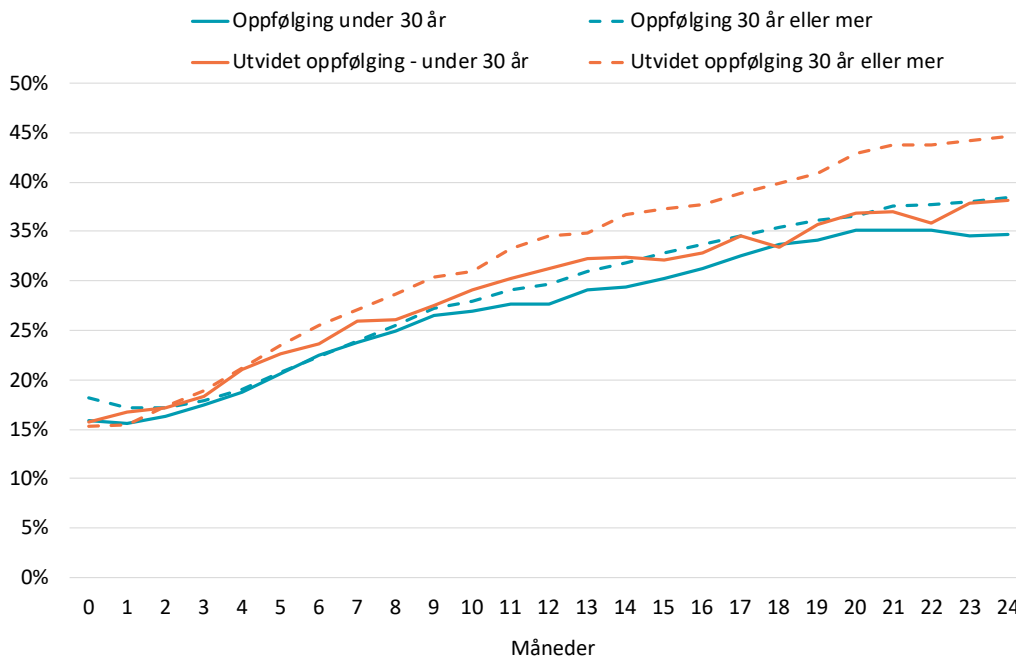
Kilde: Registerdata fra NAV

## Resultater av oppfølgingstiltak for deltakere over og under 30 år

Også aldersfordelingen var relativt ulik i de to tiltakene, der særlig aldersgruppa under 30 år var tyngre representert i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging (se Tabell 3.2). Vi har derfor også sett på hvordan andelen som er i arbeid utvikler seg over tid, henholdsvis for de under 30 år og de som er 30 år eller eldre.

I Figur 4.4 viser vi andelen med arbeid måned for måned fra og med tiltaksstart. Vi ser at for begge tiltakene er det en noe større andel av de over 30 år enn under 30 år som er i arbeid etter at det har gått noen måneder. Utvidet oppfølging har bedre resultater enn Oppfølging i begge gruppene, men forskjellen er mindre for de under 30 år, og er noe varierende over tid.

**Figur 4.4** Andel av nye deltakere på oppfølgingstiltak som er i arbeid for hver måned etter tiltaksstart. Deltakere under 30 år og 30 år eller eldre



Kilde: Registerdata fra NAV

## 4.2 Analyse av sannsynligheten for overgang til arbeid

I forrige avsnitt viste vi forskjeller mellom de to oppfølgingstiltakene når det gjelder ulike utfall, i hovedsak arbeidsdeltakelse 12 måneder etter tiltaksstart. Vi fant at en større andel av deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV var i arbeid 12 måneder etter oppstart av tiltaket enn deltakerne på Oppfølging.

Forskjeller i de observerte resultatene kan være forårsaket av innretning av og kvalitet i tiltaksgjennomføringen, men det vil også påvirkes av sammensetning av deltakergruppa. Vi har sett at deltakergruppa i Utvidet oppfølging i gjennomsnitt er en god del yngre enn de på Oppfølging, og at det er en lavere andel av dem som mottar AAP. Videre har vi sett at andelen som er i arbeid etter 12 måneder varierer med alder, og at AAP-mottakere har svært mye lavere andel i jobb enn ikke-AAP-mottakere.

I dette kapittelet gjengir vi resultatene av regresjonsanalyser der vi sammenlikner resultater av de to tiltakene, mens vi kontrollerer for flest mulig kjennetegn ved deltakerne og andre forhold som kan påvirke resultatene.

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.

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 hvilket tiltak deltakeren har vært i. Vi har kontrollert for følgende personkjenne tegn 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. Vi kontrollerer også for arbeidsledighetsnivå i kommunen 12 måneder etter tiltaksstart.

Vi bruker en regresjonsmodell som i tillegg inkluderer to former for faste effekter, en for hvert NAV-kontor, og en for hver måned i de tre årene vi studerer. Faste effekter er dummyvariabler for hvert NAV-kontor og hver måned. Faste effekter på NAV-kontor kontrollerer for stabile forskjeller mellom kontorene. Variabelen «fjerner» effekten av alle kjennetegn ved de enkelte NAV-kontor som ligger fast over tid, noe som også inkluderer kjennetegn som vi ikke observerer. Tidseffekten vil kontrollere for eventuelle endringer som er like for alle individene, for eksempel nye felles regler for utbetaling av AAP, eller bedre økonomiske tider.

## 4.2.1 Betydning av tiltaket for overgang til arbeid

### I arbeid etter 12 måneder

I Tabell 4.3 viser vi resultatene av en regresjon, der utfallet er arbeid etter 12 måneder, og alle som startet på Oppfølging eller Utvidet oppfølging i NAV i perioden 2017-august 2018 er med.

Det gjennomsnittlige utfallet (jobbsannsynligheten) 12 måneder etter oppstart av tiltaket er på 0,299 – det vil si 29,9 prosent. De ulike personkjennetegnene har stort sett forventet betydning for jobbsannsynligheten:

- Sannsynligheten for overgang til arbeid øker med økende alder, men denne effekten avtar jo eldre man blir.
- Menn og kvinner har ikke signifikant forskjellig jobbsannsynlighet.
- Innvandrere har nesten 5 prosentpoeng lavere jobbsannsynlighet enn ikke-innvandrere.
- Å ha utdanning ut over grunnskole øker jobbsannsynligheten en god del, og høyere utdanning gir ytterligere høyere jobbsannsynlighet.
- Å ha AAP ved oppstart av tiltaket har sterk negativ betydning, med over 30 prosentpoeng lavere jobbsannsynlighet enn de som ikke har AAP, for alle diagnosegruppene.
- Det å ha et arbeidsforhold ved oppstart av tiltaket har sterk positiv betydning, med 11 prosentpoeng høyere jobbsannsynlighet enn de som ikke har det.
- Jo flere måneder personen har vært i arbeid de siste to årene før oppstart, desto høyere jobbsannsynlighet.
- Å ha nedsatt arbeidsevne ved oppstart av tiltaket har en negativ betydning på om lag 8 prosentpoeng. (Alle med AAP har nedsatt arbeidsevne, mens blant de som ikke har AAP kan dette variere.)

Etter kontroll for disse variablene finner vi at Utvidet oppfølging i NAV fremdeles har bedre resultater enn Oppfølging, men forskjellen er nå mindre enn den vi kunne observere uten å kontrollere for andre kjennetegn – 1,5 prosentpoeng. Relativt til gjennomsnittet utgjør dette 5 prosent.

Selv om den modellen vi har brukt er ment å «kontrollere bort» forskjeller i deltakergruppene, arbeidsmarkedet samt uobserverbare forskjeller mellom NAV-kontorene og endringer over tid, kan det være forskjeller vi ikke har fanget opp. Resultatet er derfor usikkert selv om koeffisienten er statistisk signifikant.

Tabell 4.3 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2017-august 2018

Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0150**
Alder	0,00892***
Alder kvadrert	-0,000104***
Kvinner (referanse: menn)	0,0000057
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,0481***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)	
Ikke fullført videregående	0,0438***
Fullført videregående	0,0524***
Høyere utdanning – inntil 4 år	0,0578***
Høyere utdanning – over 4 år	0,0749***
Ukjent utdanningsnivå	0,0369**
AAP og diagnose (referanse: ikke AAP)	
AAP og psykiske lidelser	-0,351***
AAP og muskel-/skjelettlidelse	-0,311***
AAP og andre diagnoser	-0,326***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)	0,113***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart	0,00411***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,0847***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Ja
År-måned	Ja
NAV-kontor	Ja
Konstantledd	0,311***
Gjennomsnitt	0,299
R <sup>2</sup>	0,245
N	26 294

\*=Signifikant på 10%-nivå, \*\*=Signifikant på 5%-nivå, \*\*\*=Signifikant på 1%-nivå

SE clustret på kontor

Analysen over viser altså at en observert forskjell i overgang til jobb på 3,9 prosentpoeng for de som har deltatt på Utvidet oppfølging i NAV og de som har

deltatt på Oppfølging, reduseres til 1,5 prosentpoeng når vi kontrollerer for variablene i Tabell 4.3.

Vi har i tillegg gjort analyser der variablene er inkludert trinnvis. På denne måten kan vi undersøke hvilke variabler som har større eller mindre betydning for resultatet. Dette er vist i vedlegg 1.

Her finner vi at det samlet sett har liten betydning å kontrollere for kjønn, alder, innvandrerstatus, utdanningsnivå (modell 2), historikk i arbeid eller nedsatt arbeidsevne ved oppstart (modell 3). Når vi inkluderer kontroll for om deltakeren har AAP (modell 4) reduseres tiltakskoeffisienten en god del. Dette har altså stor betydning. Deretter reduseres tiltakskoeffisienten ytterligere noe når vi i tillegg inkluderer arbeidsledighetsnivå, kontorfaste effekter og tidsfaste effekter (modell 5). Sammensetningen av deltakergruppa har altså stor betydning, men det gjelder kun om deltakerne har AAP eller ikke.

### **AAP-mottakere og ikke AAP-mottakere**

Vi har sett at det har stor betydning for utfallet av oppfølgingstiltakene om deltakeren har AAP ved oppstart av tiltaket eller ikke, og i kapittel 3 så vi at det er en lavere andel av deltakerne i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging som har AAP når de starter i tiltaket. I regresjonen ovenfor viste vi at dette «forklarer» mye av forskjellen mellom tiltakene i resultater. Vi har derfor valgt å undersøke betydningen av denne variabelen nærmere. Er forskjellen i resultater mellom de to tiltakene ulik for AAP-mottakere og ikke-AAP-mottakere?

I Tabell 4.4 nedenfor viser vi resultatene av en analyse der vi inkluderer et interaksjonsledd mellom tiltaksvariabelen (= 1 for Utvidet oppfølging i NAV og 0 for Oppfølging) og AAP (1 hvis AAP ved oppstart av tiltaket og 0 hvis ikke AAP ved oppstart).

Resultatene kan tolkes slik: For de som ikke har AAP ved oppstart av tiltaket, er andelen i jobb 5,8 prosentpoeng høyere for Utvidet oppfølging enn Oppfølging (en koeffisient på 0,0575). For de som har AAP er forskjellen 1,4 prosentpoeng (0,0144).<sup>18</sup> Siden det er vesentlig høyere gjennomsnittlig overgang til jobb blant de som ikke mottar AAP enn blant de som mottar AAP, er forskjellen i prosent relativt til gjennomsnittet noe mindre: henholdsvis 14 og 8 prosent.

Når vi ser på betydningen av de andre variablene finner vi enkelte mindre endringer. Det å ha AAP med en psykisk diagnose gir klart dårligere jobbsannsynlighet enn det å ha andre diagnoser. Betydningen av å ha nedsatt arbeidsevne er stor i modellen, noe som trolig har sammenheng med at denne variabelen nå i større grad fanger opp variasjon blant de som *ikke* har AAP.

Denne regresjonsmodellen gir altså et noe annerledes resultat enn det vi viste i Tabell 4.3 når det gjelder forskjellen mellom de to tiltakene: Utvidet oppfølging har bedre resultater enn Oppfølging både for AAP-mottakere og ikke-AAP-mottakere, men denne forskjellen gjør seg særlig gjeldende blant deltakere som ikke har AAP. Siden den gjennomsnittlige jobbsannsynligheten blant AAP-mottakere og ikke-AAP-mottakere tyder på at de to gruppene er svært forskjellige, vil vi anse at det å se på de to gruppene hver for seg gir et bedre bilde enn å undersøke gjennomsnittet av alle deltakere. Vi sammenlikner på

---

<sup>18</sup> 1,4 prosentpoeng (Eller 0,0144) er differansen mellom koeffisienten til utvidet oppfølging (0,0575) og interaksjonsleddet (-0,431)

denne måten resultatene av de to tiltakene for mer homogene grupper. At koeffisientene endres så mye fra det vi fant i Tabell 4.3 er likevel et tegn på at det kan være andre forskjeller mellom deltakergruppene som vi ikke klarer å fange opp.

*Tabell 4.4 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Interaksjon mellom AAP ved oppstart og tiltakstype. Lineær regresjon. Nye deltakere 2017-august 2018*

Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0575***
Utvidet oppfølging * AAP ved oppstart	-0,0431***
Alder	0,00826***
Alder kvadrert	-0,000106***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0243***
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,0732
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)	
Ikke fullført videregående	0,0341***
Fullført videregående	0,0397***
Høyere utdanning – inntil 4 år	0,0449***
Høyere utdanning – over 4 år	0,0657***
Ukjent utdanningsnivå	0,0181***
Diagnose (referanse: ikke AAP)	
AAP og psykiske lidelser	-0,0462***
AAP og muskel-/skjelettlidelse	-0,0315***
AAP og andre diagnoser	-0,0247***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)	0,106***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart	0,00268***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,260***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Ja
År-måned	Ja
NAV-kontor	Ja
Konstantledd	0,282***
Gjennomsnitt	0,299
R <sup>2</sup>	0,157
N	26294

\*=Signifikant på 10%-nivå, \*\*=Signifikant på 5%-nivå, \*\*\*=Signifikant på 1%-nivå  
SE clustret på kontor

### **Deltakere under og over 30 år**

Vi så i kapittel 3 at Utvidet oppfølging i NAV har en vesentlig større andel deltakere under 30 år enn Oppfølging. Vi har derfor også undersøkt om forskjellen mellom tiltakene i jobbsannsynlighet er den samme for de under 30 år og de som er 30 år eller mer. Her har vi tatt med interaksjon mellom tiltakstype og AAP, og gjort separate analyser for de to aldersgruppene. Resultatet vises i Tabell 4.5.

For begge aldersgruppene finner vi omtrent det samme mønsteret som i Tabell 4.3: Utvidet oppfølging har en del bedre resultater enn Oppfølging, men det gjelder i hovedsak for de som ikke har AAP. Resultatene av Oppfølging for de med AAP er relativt sett noe bedre blant deltakere på 30 år eller mer enn for de som er yngre.

Det er bare mindre endringer i betydningen av de øvrige kontrollvariablene for de to aldersgruppene.

Tabell 4.5 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Interaksjon mellom AAP ved oppstart og tiltakstype. Lineær regresjon. Nye deltakere 2017-august 2018, under 30 år og 30 år eller eldre

	Yngre enn 30 år	30 år eller eldre
Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0593***	0,0515***
Utvidet oppfølging * AAP ved oppstart	-0,0439**	-0,0353***
Alder	0,0483	-0,00452**
Alder kvadrert	-0,000793	-0,0000284
Kvinner (referanse: menn)	-0,0291**	-0,0213***
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,0119***	-0,0135***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)		
Ikke fullført videregående	0,0466**	0,0241**
Fullført videregående	0,0413**	0,0343***
Høyere utdanning – inntil 4 år	0,0290	0,0437***
Høyere utdanning – over 4 år	0,0760***	0,0634***
Ukjent utdanningsnivå	-0,00633	0,0270*
Diagnose (referanse: ikke AAP)		
AAP og psykiske lidelser	-0,0278***	-0,0402***
AAP og muskel-/skjelettlidelse	-0,0320***	-0,0309***
AAP og andre diagnoser	-0,0238***	-0,0326***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)	0,0892***	0,114***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart	0,00649***	0,00139***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,248***	-0,260***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Ja	Ja
År-måned	Ja	Ja
NAV-kontor	Ja	Ja
Konstantledd	-0,333	0,581***
Gjennomsnitt	0,286	0,304
R <sup>2</sup>	0,221	0,155
N	7 169	19 125

\*=Signifikant på 10%-nivå, \*\*=Signifikant på 5%-nivå, \*\*\*=Signifikant på 1%-nivå

SE clustret på kontor



## Bruk av andre tiltak/tilskudd i tiltaksperioden

Vi har sett at det er ulikheter mellom de to tiltakene når det gjelder å benytte andre virkemidler/tiltak som del av oppfølgingstiltaket, slik som lønnstilskudd, arbeidstrening, mentor, inkluderingstilskudd eller opplæring. Et interessant spørsmål ville være i hvilken grad slike virkemidler påvirker jobbsannsynligheten etter oppfølgingstiltaket. Dette er ikke mulig å undersøke ved hjelp av det datagrunnlaget og de modellene vi har benyttet.

Årsakene er at det er en sterk (positiv) korrelasjon mellom det å ha hatt et lønnstilskudd (som forutsetter at man er i jobb) før måned 12 og arbeidsdeltakelse i måned 12. For andre supplerende tiltak kan det være omvendt: For eksempel er det en (negativ) korrelasjon mellom det å være i et opplæringstiltak før måned 12 og *ikke* være i arbeid i måned 12, siden det er høy sannsynlighet for at man fremdeles er i et opplæringstiltak. I tillegg vil rask overgang til arbeid gjør det mindre sannsynlig at man «rakk» å benytte andre tiltak.

Det kan tenkes at en analyse av sammenhengen mellom bruk av ulike virkemidler i løpet av tiltaksperioden og senere arbeidsdeltakelse vil la seg gjøre når man kan observere deltakerne i en lengre periode enn vi har hatt mulighet til.

### 4.2.2 Ulike utfall

#### Betydning av tiltaket for å beholde jobb

Som vi så i kapittel 4.1.2 er det en del av de som er i arbeid etter 12 måneder som ikke lenger er det et halvt år senere. Vi har derfor undersøkt hvilke resultater tiltakene har når det gjelder å få *og beholde* jobb. Vi har definert det å beholde jobb som å være i arbeid både 12 og 18 måneder etter at tiltaket startet. Dette medfører imidlertid at vi kan følge færre personer.

I Tabell 4.6 ser vi at forskjellen mellom Utvidet oppfølging i NAV og Oppfølging er noe mindre når det gjelder dette utfallet. For ikke-AAP-mottakere er forskjellen 3,0 prosentpoeng og for AAP-mottakere 1,8 prosentpoeng.

De øvrige koeffisientene endrer seg lite.

Tabell 4.6 Sannsynlighet for å være i arbeid\* (1) eller ikke (0) både 12 og 18 måneder etter tiltaksstart. Interaksjon mellom AAP ved oppstart og tiltakstype. Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2017-mars 2018

Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0301***
Utvidet oppfølging * AAP ved oppstart	-0,0117*
Alder	0,0115***
Alder kvadrert	-0,00123***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0243***
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,0215***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)	
Ikke fullført videregående	0,0352***
Fullført videregående	0,0368***
Høyere utdanning – inntil 4 år	0,0423***
Høyere utdanning – over 4 år	0,0595***
Ukjent utdanningsnivå	0,0301**
Diagnose (referanse: ikke AAP)	
AAP og psykiske lidelser	-0,0365***
AAP og muskel-/skjelettlidelse	-0,0301***
AAP og andre diagnoser	-0,0345***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)	0,0701***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart	0,00405***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,203***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Ja
År-måned	Ja
NAV-kontor	Ja
Konstantledd	0,142**
Gjennomsnitt	0,249
R <sup>2</sup>	0,151
N	19 495

\*=Signifikant på 10%-nivå, \*\*=Signifikant på 5%-nivå, \*\*\*=Signifikant på 1%-nivå

SE clustret på kontor

### Overgang til arbeid uten lønnstilskudd

Vi har så langt inkludert lønnstilskudd i definisjonen av å være i arbeid, siden tiltaket innebærer at man har en vanlig arbeidskontrakt. Vi har brukt den samme modellen som over for å undersøke om de to tiltakene har samme betydning for

om deltakerne kommer i arbeid *uten* lønnstilskudd. Resultatene er vist i Tabell 4.7.

*Tabell 4.7 Sannsynlighet for å være i arbeid\* uten lønnstilskudd (1) eller ikke (0) 12 måneder etter tiltaksstart. Interaksjon mellom AAP ved oppstart og tiltakstype. Lineær regresjon. Alle nye deltakere 2017-august 2018*

Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0334***
Utvidet oppfølging * AAP ved oppstart	-0,0277***
Alder	0,00746***
Alder kvadrert	-0,0000970***
Kvinner (referanse: menn)	-0,0166***
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)	-0,00234
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)	
Ikke fullført videregående	0,0340***
Fullført videregående	0,0385***
Høyere utdanning – inntil 4 år	0,0471***
Høyere utdanning – over 4 år	0,0644***
Ukjent utdanningsnivå	0,0209*
Diagnose (referanse: ikke AAP)	
AAP og psykiske lidelser	-0,0354***
AAP og muskel-/skjelettlidelse	-0,0319***
AAP og andre diagnoser	-0,0347***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)	0,106***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart	0,00288***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)	-0,228***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Ja
År-måned	Ja
NAV-kontor	Ja
Konstantledd	0,0334***
Gjennomsnitt	0,281
R <sup>2</sup>	0,143
N	26 294

\*=Signifikant på 10%-nivå, \*\*=Signifikant på 5%-nivå, \*\*\*=Signifikant på 1%-nivå

SE clustret på kontor

Sannsynligheten for å være i jobb uten lønnstilskudd er noe høyere i Utvidet oppfølging i NAV enn i Oppfølging. Vi ser imidlertid at det er noe mindre forskjell mellom de to tiltakene når vi utelater jobb med lønnstilskudd fra definisjonen av arbeid: Forskjellen er 3,3 prosentpoeng for deltakere som ikke har AAP og 0,6 prosentpoeng for de som har AAP. Det er bare mindre endringer i betydningen av de andre variablene.

## 5 Årsaker til forskjeller i resultater

I analysen av overgang til arbeid fant vi at blant deltakerne i Utvidet oppfølging er 33 prosent i arbeid 12 måneder etter tiltaksstart, mens blant deltakerne på Oppfølging er andelen 29 prosent. Det er også en større andel av deltakerne på Utvidet oppfølging enn på Oppfølging som er i arbeid 18 måneder etter tiltaksstart, og som er i arbeid på begge de to tidspunktene.

Hva er årsakene til forskjellen? Vi har hatt følgende hypoteser:

- Deltakergruppene er forskjellige
- Organiseringen og kvaliteten i tjenesten er forskjellig
- Det er ulik bruk av andre virkemidler i tilknytning til tiltaket

### 5.1 Deltakergruppene

Målgruppa for de to tiltakene er formulert vidt, og er i utgangspunktet den samme. Innenfor den brede målgruppa kan det imidlertid være stor variasjon i utfordringer den enkelte har med å få og beholde arbeid. NAVs fylkeskontorer, NAV-kontorene og/eller den enkelte NAV-veileder kan prioritere noen typer deltakere framfor andre til det interne tiltaket. Vi vet for eksempel at noen fylker har prioritert unge. Vi har ikke kartlagt hva som påvirker slike vurderinger, men sett på den faktiske sammensetningen av deltakergruppene.

Dersom det ene tiltaket har en overvekt av deltakere som ville hatt relativt høy jobbsannsynlighet også uten tiltaksdeltakelse, vil det være enklere å få gode resultater i dette tiltaket enn i det andre tiltaket.

I registerdataene finner vi informasjon om flere relevante kjennetegn ved deltakerne, og ofte gir tidligere forskning oss et grunnlag for hypoteser om forskjeller i jobbsannsynlighet. I Tabell 5.1 oppsummerer vi sentrale kjennetegn ved deltakergruppene i gjennomsnitt. Plusstegn markerer en større andel, mens --- markerer at det ikke er noen særlig forskjell.

Det er en noe større andel menn blant deltakerne i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging – noe som ofte er assosiert med høyere jobbsannsynlighet. Deltakerne på Utvidet oppfølging i NAV er i gjennomsnitt yngre enn deltakerne på Oppfølging. Dette kan slå begge veier, siden jobbsannsynligheten øker med økende alder opp til en viss alder, for deretter å flate ut og eventuelt avta. Videre er det en høyere andel innvandrere på Utvidet oppfølging, noe som oftest innebærer lavere jobbsannsynlighet. Utdanningsnivået til deltakerne er i gjennomsnitt ganske likt.

Det er en lavere andel av deltakerne på Utvidet oppfølging enn på Oppfølging som hadde AAP da de startet på tiltaket, men andelen med AAP og psykiske diagnoser er likevel høyere enn på Oppfølging. Disse to forholdene slår gjerne ut i hver sin retning for jobbsannsynligheten. Til tross for at en lavere andel deltakere i Utvidet oppfølging hadde AAP, er det like stor andel som hadde nedsatt arbeidsevne. Det er med andre ord en noe større andel her som hadde nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP da de startet på tiltaket. Vi har ikke hatt noe holdepunkt for å vurdere hvilken betydning det har for jobbsannsynligheten i utgangspunktet, siden vi ikke kjenner til bakgrunnen for at de har nedsatt arbeidsevne. Det kan tenkes å være sosiale årsaker, eller sykdom som ikke gir rett til AAP etter regelverket.

Deltakerne på Utvidet oppfølging har noe mindre arbeidserfaring de siste 2 årene før tiltaksstart enn deltakerne på Oppfølging, men de har omtrent samme «historikk» som registrerte arbeidssøkere (med og uten nedsatt arbeidsevne).

Tabell 5.1 Kjennetegn ved deltakerne på de to tiltakene

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
Andel menn		+
Andel unge		+
Andel innvandrere landgruppe 3		+
Utdanningsnivå	---	---
Andel med AAP	+	
Andel med (AAP og) psykisk diagnose		+
Andel med sosiale utfordringer/hull i CV-en*		+
I jobb ved oppstart	---	---
Jobberfaring siste 2 år	+	
Nedsatt arbeidsevne ved oppstart	---	---
Historikk NA og andre arbeidssøkere	---	---

\* Hentet fra spørreundersøkelse til jobbspesialistene

De forskjellene vi finner peker altså i litt ulike retninger når det gjelder å vurdere seleksjonen inn til tiltakene. Vi kan ikke slutte ut fra denne oversikten hvilket tiltak som i gjennomsnitt har deltakere med høyest jobsannsynlighet. Vi har også gjennomført en regresjonsanalyse der vi har undersøkt sannsynligheten for å delta på det ene tiltaket relativt til det andre. Da finner vi at alle de korrelasjonene som er nevnt over har betydning for seleksjonen inn i Utvidet oppfølging.

## Konklusjon

Kan forskjellene i deltakergruppene forklare forskjellen i resultater? Vi har gjennomført regresjonsanalyser for å undersøke dette spørsmålet. Vi finner at det samlet sett har liten betydning å kontrollere for kjønn, alder, innvandrerststatus, utdanningsnivå, historikk i arbeid eller nedsatt arbeidsevne ved oppstart av tiltaket. Det vil si at forskjellen mellom tiltakenes resultater endrer seg lite.

Det har på den annen side svært stor betydning om deltakeren hadde AAP da de startet på tiltaket. AAP-mottakere er en gruppe som har mye lavere jobsannsynlighet enn andre, og de er noe overrepresentert på Oppfølging. Vi kan si at Utvidet oppfølging i NAV i gjennomsnitt har «lettere» deltakere enn Oppfølging, når det gjelder de kjennetegnene vi har informasjon om i registerdataene. Det kan se ut til at Utvidet oppfølging i NAV har en god del bedre resultater enn Oppfølging for deltakere som ikke har AAP, mens resultatene av de to tiltakene er relativt like for deltakere som har AAP – når vi kontrollerer for andre kjennetegn ved deltakerne.

I tillegg til de kjennetegnene ved deltakerne vi har informasjon om i registerdataene, kan det være andre uobserverbare forhold som er viktige. Hvorfor har Utvidet oppfølging bedre resultater for de som ikke hadde AAP da de startet på tiltaket? Det kan være at det innad i denne gruppa er viktige forskjeller på deltakernes utfordringer som vi ikke har data om. Ifølge jobbspesialistene er det for eksempel en større andel av deltakerne i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging som har *flere* utfordringer når det gjelder arbeidsdeltakelse, og det gjelder i hovedsak typer utfordringer som vi ikke har informasjon om i registerdata, som for eksempel sosiale utfordringer.

Vi har sett nærmere på hva som kjennetegner deltakere (på begge tiltakene) som *ikke* hadde AAP da de startet, relativt til de som hadde AAP. Det er en vesentlig større andel menn blant dem enn blant AAP-mottakerne, og det er en høy andel innvandrere. En lavere andel har naturlig nok nedsatt arbeidsevne, og en høyere andel har et arbeidsforhold ved oppstart av tiltaket. En høy andel har vært registrert som arbeidssøker i relativt lang tid før oppstart av tiltaket. Alders- og utdanningsnivå er relativt likt i de to gruppene. Det ser ut til å være stor heterogenitet blant tiltaksdeltakerne som ikke har AAP. En del av dem har trolig et arbeidsforhold de er sykmeldte fra, mens andre har vært arbeidsledig en god stund. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om sykepengar eller sosialstønad i dette prosjektet, noe som kunne gitt mer informasjon om denne gruppa.

## 5.2 Forskjeller i kvalitet?

Begge tiltakene skal tilby bistand til den enkelte deltaker med sikte på å komme i og beholde ordinært lønnet arbeid. De skal fortrinnsvis benytte Supported Employment-metodikk. Dersom de oppnår ulike resultater med sammenliknbare deltakere, kan årsaken være at de har ulik kvalitet i dette arbeidet. Eventuelle forskjeller i kvalitet kan igjen ha flere årsaker, knyttet til organisering av tiltaket/regelverk/rutiner og/eller ulik praksis.

### Regelverk og organisering

Anskaffelsesformen for tiltakene kan ha betydning for kvaliteten. En hypotese er at konkurranse bidrar til bedre kvalitet – noe som ville virke positivt for Oppfølging. Hvorvidt det faktisk er en slik sammenheng, er imidlertid et empirisk spørsmål (se Proba, 2019). Finansierings-/betalingsordningen kan også være viktig. I Oppfølging blir leverandørene betalt per time de følger opp deltaker og arbeidsgiver. Det gir insentiver til å følge opp mye, men det gir ikke i seg selv insentiver til å følge opp «smart». I Utvidet oppfølging i NAV har ikke teamene noen rent økonomiske insentiver.

Regelverket kan også ha betydning for kvaliteten. Før 2019 var det for eksempel ingen begrensning på hvor lenge en deltaker kunne følges opp i Utvidet oppfølging, og vi finner at varigheten i gjennomsnitt er en god del lenger i dette tiltaket enn i Oppfølging. Idealet for Supported Employment innebærer at varigheten skal tilpasses individuelt, og ikke begrenses av regelverk. European Union of Supported Employment (2010) skriver at tidsbegrenset bistand er ett av tre grunnleggende kriterier for tiltaket.

Leverandørenes evne til å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft er en annen faktor som kan påvirke kvaliteten i tiltaksgjennomføringen. Videre kan størrelsen på teamene og den interne organiseringen påvirke fagmiljø og kvalitetsutvikling i tiltakene.

I Tabell 5.2 har vi oppsummert de viktigste elementene hvor de to tiltakene skiller seg fra hverandre når det gjelder organisering og regelverk. På grunnlag av litteraturen og kvalitetsstandarder for Supported Employment, kan vi sette opp enkelte hypoteser om hvilken retning disse forskjellene kan virke på jobbsannsynligheten.

- **Regelverk og institusjonelle rammer:** Oppfølging anskaffes ved anbudskonkurranse, noe som i teorien kan virke positivt for kvaliteten. Forskningen tilsier imidlertid at det ikke alltid slår ut slik i praksis. I delrapport 1 konkluderte vi med at konkurransesituasjonen så ut til å ha en viss positiv betydning for Oppfølging. Egenregi kan på den annen side ha fordeler ved at jobbspesialistene har nærhet til bestiller (deltakernes ordinære NAV-veileder), og enklere tilgang til andre virkemidler som NAV forvalter. Ingen av betalings-/finansieringsordningene gir økonomiske insentiver til bedre resultatoppnåelse. Det at Utvidet oppfølging tidligere var tidsubergenset, kan ha virket positivt på resultatene.
- **Kompetanse:** Utvidet oppfølging i NAV har en større andel ansatte med høy utdanning, noe vi kan anta virker positivt. Det er ingen grunn til å ha noen bestemt hypotese om hvilken betydning det kan ha at jobbspesialistene har ulik utdannings- og erfaringsbakgrunn.
- **Intern organisering:** Utvidet oppfølging er oftere organisert i team og har oftere møter i teamet. Hypotesen er at dette har positiv betydning. På den annen side kan det ha negativ betydning at de i (noe) mindre grad diskuterer resultater og mål for tiltaket.

Tabell 5.2 Forskjeller i regelverk og organisering

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
<b>Institusjonelle rammer/regelverk</b>		
Anskaffelsesform	Konkurranse	Egen regi
Finansiering/betalingsordning	Timebetalt	Tildeling fylkene
Regelverk angående varighet	Maksimum 3 år	Ikke angitt (inntil 2019)
<b>Jobbspesialistenes kompetanse</b>		
Andel med høy utdanning		+
Oftere fagbakgrunn	Pedagogikk, øk/adm, mer helsefag	Sosialfag, samfunnsfag
Oftere arbeidserfaring fra	Salg/markedsf., helsetjenster, rusomsorg	NAV
<b>Intern organisering</b>		
Organisert i team		+
Hyppighet møter internt		+
Diskuterer resultater og mål i møter	+	



## Oppfølging i praksis

Innenfor Supported Employment er det angitt ulike kvalitetskriterier for arbeidet. I kravspesifikasjonen for Oppfølging er det videre stilt en del spesifikke krav til leveransen med formål å sikre kvalitet.

I Tabell 5.3 har vi oppsummert de elementene hvor de to tiltakene skiller seg fra hverandre når det gjelder praksis: oppfølging av deltakerne, markedsarbeid og bistand til å skaffe jobb, samt bistand på arbeidsplassen. Informasjonen er i hovedsak hentet fra spørreundersøkelsen til jobbspesialistene, og er dermed beheftet med usikkerhet. Det er relativt små forskjeller mellom tiltakene på de fleste av disse indikatorene, men vi har her samlet de elementene der spørreundersøkelsen tyder på at det er en forskjell.

- **Oppfølging og veiledning av deltakerne:** I Utvidet oppfølging har jobbspesialistene ansvar for flere deltakere hver, og de følger dem opp sjeldnere. Det er mindre vanlig å bruke et eget verktøy til karriereprofil, og mindre vanlig å tilby motivasjons-/endringsarbeid, trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter og kognitiv trening. Hypotesen er at alle disse forholdene virker i negativ retning. På den positive siden driver de i liten grad gruppeveiledning, de tilbyr oftere økonomirådgivning og har nesten alltid trekantsamtaler ved inntak til tiltaket.
- **Bistand inn i jobb:** I Utvidet oppfølging gjør jobbspesialistene flere henvendelser til arbeidsgivere, og det skjer raskere etter at deltakeren har startet i tiltaket. De bruker i mindre grad ordinært utlyste stillinger og driver noe mer jobbutvikling. Alt dette burde telle positivt. På den negative siden tar det lenger tid før deltakerne deres kommer inn på en arbeidsplass, men de formidler oftere deltakerne inn i en ordinær jobb og mindre til ulønnet praksis.
- **Oppfølging på arbeidsplassen.** Jobbspesialistene i Utvidet oppfølging følger opp deltaker og arbeidsgiver mindre på arbeidsplassen, noe som kan virke negativt. På den annen side følger de opp lenge, noe som er antatt å virke positivt.

Tabell 5.3 Forskjeller i oppfølging av deltakere og arbeidsgivere

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
<b>Oppfølging og veiledning av deltakere</b>		
Antall deltakere per jobbspesialist		+
Hypighet av kontakt med deltakerne	+	
Verktøy karriereprofil/yrkeskartlegging	+	
Motivasjons-/endringsarbeid	+	
Trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter	+	
Kognitiv trening	+	
Gruppeveiledning	+	
Økonomirådgivning		+
Trekantsamtaler		+
	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
<b>Veien inn i jobb</b>		
Antall henvendelser til arbeidsgivere		+
Kort tid til kontakt med arbeidsgivere		+
Kort tid til deltaker er i jobb (arbeidsplass)	+	
Ordinært utlyste stillinger som kilde	+	
Jobbutvikling		+
Bruk av ulønnet praksis	+	
<b>Oppfølging av arbeidsgiver og deltaker i arbeid</b>		
Hypighet kontakt med deltaker	+	
Hypighet kontakt med arbeidsgiver		+
Varighet av oppfølgingen og av tiltaket		

### Bruk av andre tiltak/tilskudd

Som nevnt kan en av fordelene med å være organisert internt i NAV være at jobbspesialistene har enkel tilgang til andre virkemidler som kan benyttes som del av oppfølgingstiltaket. Disse er tilgjengelige i begge tiltakene, men det er naturlig at så vel kjennskap til mulighetene/regelverket og enklere prosedyrer gjør at de blir mer brukt i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging. Spørreundersøkelsen og registerdataene bekrefter at det er slik.

Tilskudd og virkemidler som lønnstilskudd, mentorordning, opplæringstiltak og tilretteleggings- og oppfølgingsavtale blir brukt mer i Utvidet oppfølging enn i Oppfølging. Dette bør virke positivt. Vi fant også at ulønnet praksis mye oftere brukes som kanal inn i et arbeid i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging. Ifølge Supported Employment-metodikken bør dette unngås.

Det har ikke vært mulig å undersøke betydningen av disse forholdene, siden vi bare har kunnet følge deltakerne i Utvidet oppfølging i relativt kort tid etter tiltaksstart.

## Konklusjon

Det er ikke mulig å si hva summen av disse kjennetegnene har å si for «den gjennomsnittlige kvaliteten» av tiltakene. Utvidet oppfølging driver på en måte som er egnet til å gi gode resultater på noen områder, mens Oppfølging driver bedre på andre områder. Det finnes heller ikke én fasit for hvordan man bør jobbe, siden oppfølgingen skal tilpasses den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Det er mulig at tiltakene drives forskjellig nettopp fordi de har forskjellige brukergrupper.

Vi har i liten grad informasjon om innretning av tiltakene i registerdata, noe som betyr at vi ikke kan kople kjennetegn ved tiltaksgjennomføringen til resultatene for den enkelte. Vi har med andre ord ikke empirisk kunnskap om hvorvidt for eksempel hyppighet av oppfølging, gjennomføring av trekantsamtale osv. har betydning for resultatene. I registerdataene har vi informasjon om bruk av enkelte andre tiltak som del av oppfølgingstiltaket, men betydningen av dette bør vurderes på noe lenger sikt enn vi kan observere deltakerne.

## 5.3 Konklusjon

Utvidet oppfølging i NAV har noe bedre resultater enn Oppfølging, også når vi kontrollerer for kjente kjennetegn ved deltakerne. I tillegg har vi kontrollert for arbeidsledigheten i kommunen, faste forskjeller mellom NAV-kontorer og forhold som endrer seg over tid. De siste faktorene har liten betydning når det gjelder å forklare forskjellen mellom tiltakene.

Når vi har kontrollert for disse variablene, finner vi en forskjell i andelen i arbeid på 1,5 prosentpoeng, noe som utgjør 5 prosent av gjennomsnittet. Konklusjonen er imidlertid usikker, og forskjellen mellom tiltakene i resultater er ulik for ulike deltakergrupper. Utvidet oppfølging har bedre resultater enn Oppfølging særlig for deltakere som ikke har AAP når de starter på tiltaket, mens det er mindre forskjell i resultater for de som har AAP.

Siden vi ikke har data om hvilken oppfølging hver enkelt deltaker/arbeidsgiver har fått, kan vi ikke fastslå i hvilken grad ulikheter i gjennomføringen av tiltaket forklarer forskjellen i resultater. De bedre resultatene for Utvidet oppfølging i NAV kan være forårsaket av at de bruker mer av NAVs andre virkemidler/tiltak i forbindelse med tiltaksgjennomføringen, men dette har ikke vært mulig å analysere såpass kort tid etter at tiltaket ble implementert.

## 6 Effektivitet

### 6.1 Effektivitet i å få arbeidssøkere i arbeid

En av problemstillingene i oppdraget har vært å vurdere om det er forskjeller i effektivitet mellom det anbudsbaserte Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV med hensyn til å få deltakere i arbeid. Vi kan definere effektivitet (sett fra NAVs side) som resultater for deltakerne relativt til NAVs kostnader. Dette er altså ingen samfunnsøkonomisk analyse, og vi har heller ikke tatt hensyn til eventuelle interne gevinster for NAV-kontorene ved å drive arbeidsrettede tiltak selv, som for eksempel kompetanseutvikling.

Vi har valgt å undersøke resultater for deltakerne etter 12 måneder i tiltaket, og har derfor også undersøkt kostnader de første 12 månedene etter at deltakerne startet i tiltaket.

#### Resultater

Når det gjelder resultatene er konklusjonen usikker, noe som gjør det problematisk å anslå effektivitet. Utvidet oppfølging i NAV har i gjennomsnitt bedre resultater etter 12 måneder enn Oppfølging. Den observerte forskjellen i resultat (andelen i arbeid) er på 3,9 prosentpoeng, noe som innebærer at Utvidet oppfølging har 13 prosent bedre resultater enn Oppfølging. De har imidlertid en deltakergruppe som i gjennomsnitt har høyere jobbsannsynlighet i utgangspunktet. Når vi forsøker å kontrollere for dette finner vi en prosentvis forskjell i resultater for to tiltakene på *mellom 5 og 14 prosent* avhengig av hvilken regresjonsmodell vi bruker og for ulike deltakergrupper (Tabell 4.3 Tabell 4.4).

Resultatene kan tyde på at det er kjennetegn ved deltakerne som har betydning, men som vi ikke klarer å kontrollere for. I tillegg er det ikke mulig å fordele *kostnader* mellom ulike deltakergrupper.

#### Kostnader

Kostnadene for NAV består for Oppfølging av pris/betaling for tjenestene og ressursbruk i NAV når det gjelder anskaffelsene og oppfølging av leverandørene.

I 2019 ble det brukt i alt 638 millioner kroner til kjøp av tiltaket.<sup>19</sup> Samme år var det i gjennomsnitt 8 538 deltakere.<sup>20</sup> Dette er tverrsnittsdata fra en bestemt dato i hver måned. Med en forutsetning om at en månedsobservasjon i gjennomsnitt tilsvarende en deltakermåned innebærer det 102 457 deltakermåneder per år, og en kostnad per deltakermåned på kroner 6 228. Tallet var om lag det samme i 2018.

---

<sup>19</sup> Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>20</sup> Kilde: nav.no

Tabell 6.1 Kostnad per deltakermåned Oppfølging

Samlede kostnader 2019, tusen kroner	638 126
Antall deltakermåneder 2019	102 457
Kostnad per deltakermåned, kroner	6 228

For Utvidet oppfølging i NAV består kostnadene i hovedsak av årsverkskostnader for jobbspesialistene. Tiltaket er finansiert på to måter: Dels ved omdisponering/bevilgning av midler i tiltaksbudsjettet, dels ved NAVs egne driftsmidler. Vi har derfor beregnet kostnader basert på informasjon om antall årsverk, som vil være like uavhengig av finansieringskilde. Utvidet oppfølging i NAV er blitt bygget opp gradvis i den perioden vi ser på. Vi har ikke sikker informasjon om antall årsverk per år i 2018 eller 2019, men vi kjenner tallet ved årsskiftet 2018-19. Vi har derfor valgt å benytte dette antallet, og beregne månedskostnader basert på gjennomsnittlig antall deltakere i en 6-måneder-periode før og etter dette årsskiftet.

Ved årsskiftet 2018-19 var det i alt 366 jobbspesialist-årsverk i Utvidet oppfølging i NAV (223 finansiert av omdisponerte midler og 143 finansiert over andre budsjetter).<sup>21</sup>

Det er flere måter å beregne en årsverkskostnad i NAV. I vedlegg til *Endelig Mål- og disponeringsbrev 2018* «Innsats i egenregi – faglige føringer og nedtrekk av plasser til oppfølgingstiltaket» ble det lagt til grunn en sats per årsverk på kroner 710 000. Det het at de omdisponerte midlene kan brukes til arbeidsutstyr og kompetanseutvikling, men ikke på lokaler, andel av driftsutgiftene osv. Vi mener at husleie og en andel av driftsutgiftene bør inkluderes når vi beregner kostnadene ved tiltaksgjennomføring i NAV (på samme måte som det på sikt vil gjenspeiles i prisene til de eksterne leverandørene). Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi fått oppgitt en årsverkskostnad på kroner 752 000 for 2019. Tallet inkluderer lønn og sosiale kostnader, eiendomskostnader, og øvrige kostnader.<sup>22</sup>

I en seksmånedersperiode før og etter årsskiftet 2018-2019 var det i gjennomsnitt 3 030 deltakere i tiltaket. Med en forutsetning om at en månedsobservasjon i gjennomsnitt tilsvarer en deltakermåned innebærer det 36 364 deltakermåneder per år, og en kostnad per deltakermåned på kroner 7 569.

Månedsprisen på Utvidet oppfølging i NAV er altså 22 prosent høyere enn månedsprisen på Oppfølging. I tillegg er deltakerne i gjennomsnitt lengre tid i Utvidet oppfølging i NAV enn de er i Oppfølging, noe vi må ta hensyn til når vi skal sammenlikne effektiviteten når det gjelder å få deltakerne i arbeid i løpet av de første 12 månedene.

<sup>21</sup> Kilde: Årsrapport Oppfølgingstjenester i egen regi 2018 og vedlegg til *Endelig Mål- og disponeringsbrev 2018*

<sup>22</sup> Posten «øvrige kostnader» dekker kompetanseutvikling, reiser, kontorutstyr som PC, telefon, rekvisita, sosiale arrangementer mm.

Tabell 6.2 *Kostnad per deltakermåned Utvidet oppfølging i NAV*

Antall årsverk årsskiftet 2018/19	366
Årsverkskostnad	752 000
Antall deltakermåneder per år basert på gjennomsnitt oktober 2018-mars 2019	36 364
Årsverkskostnader per deltakermåned	7 569

I Tabell 6.3 oppsummerer vi kostnadsberegningen. Deltakerne på Utvidet oppfølging er i gjennomsnitt 8,3 måneder i tiltaket i løpet av det første året, noe som gir en kostnad på kroner 62 511 per deltaker i perioden fram til vi måler overgang til jobb. Deltakerne i Oppfølging er i tiltaket i gjennomsnitt 7,2 måneder i løpet av det første året. Det gir en pris per deltaker som begynner på tiltaket på kroner 44 835 det første året. I tillegg kommer ressurser NAV bruker til anskaffelse og oppfølging av leverandørene. Vi har lagt på en kostnad tilsvarende 17 årsverk fordelt på ca. antall deltakere som starter i løpet av året. Summen blir 46 114 kroner.

Tabell 6.3 *Kostnader Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV første 12 måneder etter tiltaksstart*

	Oppfølging	Utvidet oppfølging i NAV
Månedspris (gjennomsnitt 2018/2019)	6 228	7 569
Måneder i tiltaket 1. år	7,20	8,26
Kroner 1. år	44 835	62 511
Transaksjonskostnader anskaffelse/kjøp	1 278	
Sum	46 114	62 511

Det framgår at også kostnadsberegningene er usikre, særlig fordi vi ikke har sammenliknbare kilder for de to tiltakene. I tillegg til de elementene som er nevnt over kan det være at transaksjonskostnadene knyttet til den enkelte NAV-veilederes kommunikasjon med tiltaksleverandøren er høyere i Oppfølging enn i Utvidet oppfølging i NAV. Kostnadene i Utvidet oppfølging kan også være påvirket av at tiltaket fremdeles var under oppbygging, med mange nyansatte jobbspesialister på det tidspunktet vi har benyttet som sammenlikningsgrunnlag.

### Konklusjon

De tallene vi har tyder på at Utvidet oppfølging i NAV er vesentlig mer kostbart per deltaker det første året i tiltaket enn Oppfølging – i regnestykket anslått til å være 36 prosent dyrere med utgangspunkt i situasjonen i 2018-19. Samtidig har

de bedre resultater i størrelsesorden 5-14 prosent. De bedre resultatene veier altså langt fra opp for de høyere kostnadene.

Vi vil understreke at prisen per deltakermåned i Oppfølging er basert på fakturerte timer, med en timepris leverandørene tilbød i den første anskaffelsesrunden. Vi vet ikke om denne prisen reflekterer kostnadene de har for å levere tiltaket, og om den vil gi økonomisk bærekraft for leverandørene på sikt. NAV er nå i gang med å inngå nye kontrakter for Oppfølging, og prisnivået for nye kontrakter vil trolig gi et bedre grunnlag for å sammenlikne kostnadene ved tiltakene på sikt.

## 6.2 Konsekvenser for lokale markeder av at NAV selv leverer tiltak

I prosjektet skulle vi også besvare spørsmålet om NAV konkurrerer med eksterne aktører eller supplerer tilbudet av oppfølgingstiltak. Mange av informantene i NAV fylkene formidlet at det hadde vært en reduksjon i innsøkingen til det anbudsbaserte oppfølgingstiltaket. Noen steder hadde dette skjedd på grunn av en reduksjon i tiltaksbudsjettet, men stort sett handlet det om at flere ble søkt inn til det interne tiltaket, enkelte steder fordi de var misfornøyde med de eksterne.

Det var likevel noen som mente at det ikke hadde hatt noen særlig virkning på volumet på Oppfølging at NAV hadde begynt å drive oppfølgingstiltak selv. «Det er nok brukere til alle». Dette gjelder særlig der det er store tjenesteområder, eller der hvor Utvidet oppfølging bare var i oppstarten på det tidspunktet intervjuene fant sted. Noen påpeker dessuten at de har tatt høyde for egenregi i anskaffelsen av eksterne tiltak.

De fleste av informantene mente at NAVs egen drift av oppfølgingstiltak på sikt ville gi en (ytterligere) reduksjon i antall plasser som blir kjøpt eksternt. Noen mente at dette kunne føre til sammenslåing av eksterne leverandører, og at større enheter kan føre til at de utvikler bedre tjenester. I små tjenesteområder så noen en fare for at leverandørmarkedet kan forsvinne, ved at det ikke lenger vil være lønnsomt å drive med små volum, og at de opplever kontraktene som uforutsigbare.

Kan statistikk over antall deltakere i tiltakene gi svar på spørsmålet om hvordan det har utviklet seg så langt? Figur 6.1 viser utviklingen i beholdningen av antall deltakere på ulike oppfølgingstiltak fra 2016 fram til april 2020. Vi ser at Arbeid med bistand og det tidligere Oppfølging ble erstattet fullt ut av det anbudsbaserte Oppfølging i løpet av 2016. Da NAV begynte med å drive oppfølgingstiltak i egen regi økte først det samlede volumet av tiltaksplasser. Fra 2018 har det imidlertid vært en reduksjon i Oppfølging parallelt med en økning i Utvidet oppfølging i NAV. Reduksjonen fra andre halvår 2016 (inkludert de gamle tiltakene) til andre halvår 2019 var på om lag 30 prosent. Fra høsten 2019 økte volumet svakt igjen.

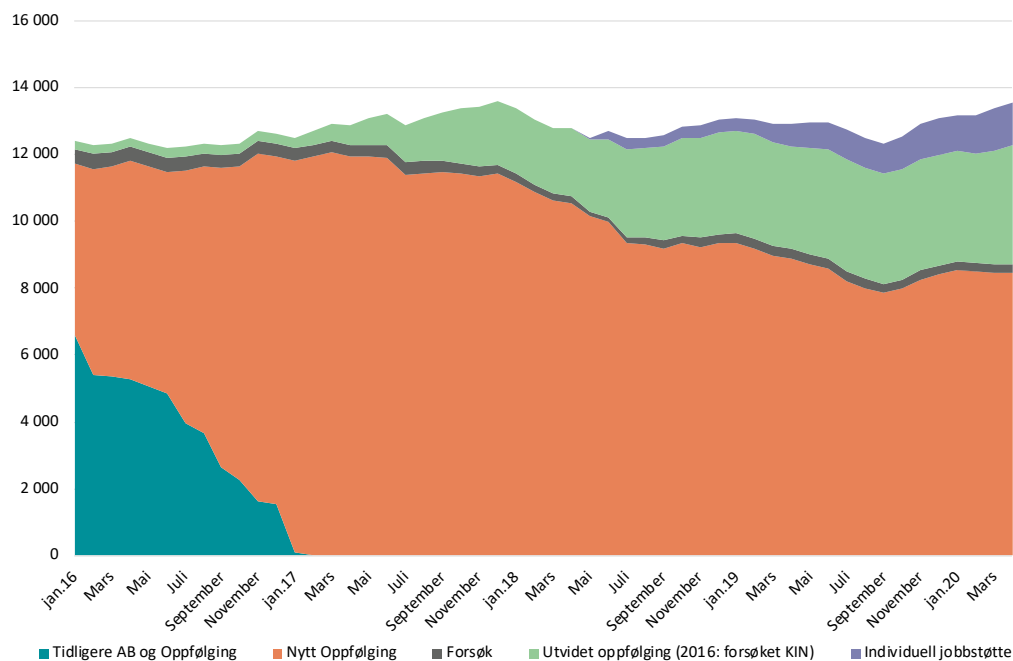
Denne figuren kan tyde på at NAV tar en betydelig andel av «markedet» for Oppfølgingstiltak. Det er imidlertid vanskelig å vurdere størrelsen på etterspørselen, siden det ikke finnes statistikk over den samlede målgruppa for disse tiltakene.

Vi spurte de leverandørene vi intervjuet hvordan de oppfattet konsekvensene av at NAV selv driver oppfølgingstiltak. De ble intervjuet i februar/mars 2019, altså på et tidspunkt da en god del av nedtrappingen av Oppfølging hadde skjedd. Vi intervjuet bare tre, og kan derfor ikke generalisere svarene til markedet totalt. De tre leverandørene oppfattet ikke NAVs egenregi som noen trussel. De observerte

at NAV drev tiltak selv, og at innsøkingen til Oppfølging avtok noe. En av dem hadde likevel venteliste.

Alle tre var helt klare på at de ville legge inn tilbud også i neste anskaffelsesrunde.

Figur 6.1 Utviklingen i beholdningen av ulike oppfølgingstiltak 2016-april 2020



Kilde: nav.no

Merknad: Individuell jobbstøtte ble ikke registrert i NAVs registre før sommeren 2018, og er heller ikke fullstendig fra det tidspunktet

Det interne oppfølgingstiltaket har den samme målgruppa som det anbudsbaserte og skal drive etter de samme prinsippene. Gitt at det ikke var et udekket behov som de eksterne leverandørene ikke klarte å dekke, følger det at NAV konkurrerer og ikke supplerer tilbudet. Hvilke konsekvenser det eventuelt får for leverandørmarkedet er ikke mulig å si før den andre anskaffelsesrunden er ferdigstilt.



# Litteratur

European Union of Supported Employment (2010). *Verktøykasse*

Proba (2019): *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2019-08

Spjelkavik, Ø., S.-E. Mamelund og A. Schafft (2016): *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. AFI-rapport 2016:05.



## Vedlegg 1: Tabell

Tabell V1. Sannsynlighet for å være i jobb (1) eller ikke (0) 12 mnd. etter tiltaksstart. Lineær regresjon. Nye deltakere 2017-august 2018

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Utvidet oppfølging (ref: Oppfølging)	0,0394***	0,0379***	0,0397***	0,0185***	0,0150**
Alder		0,00740***	0,00928***	0,00950***	0,00892***
Alder kvadrert		-0,0000894***	-0,000112***	-0,000109***	-0,000104***
Kvinner (referanse: menn)		-0,0432***	-0,0247***	-0,000673	0,0000057
Innvandrere (referanse: ikke-innvandrere)		0,0294***	-0,0055	-0,0534***	-0,0481***
Utdanningsnivå (referanse: grunnskole)					
Ikke fullført videregående		0,0569***	0,0373***	0,0451***	0,0438***
Fullført videregående		0,0790***	0,0451***	0,0551***	0,0524***
Høyere utdanning – inntil 4 år		0,0848***	0,0459***	0,0596***	0,0578***
Høyere utdanning – over 4 år		0,131***	0,0671***	0,0772***	0,0749***
Ukjent utdanningsnivå		0,0895***	0,0212	0,0410**	0,0369**
AAP og diagnose (referanse: ikke AAP)					
AAP og psykiske lidelser				-0,351***	-0,351***
AAP og muskel-/skjelettlidelse				-0,309***	-0,311***
AAP og andre diagnoser				-0,326***	-0,326***
I arbeid ved tiltaksstart (ref: ikke i arbeid)			0,101***	0,112***	0,113***
Antall måneder i arbeid siste 2 år før tiltaksstart			0,00302***	0,00435***	0,00411***
Nedsatt arbeidsevne ved tiltaksstart (ref: ikke NA)			-0,258***	-0,0842***	-0,0847***
Ledighetsrate kommunenivå (per mnd)	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
År-måned	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
NAV-kontor	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Konstantledd	0,292***	0,0956**	0,203***	0,204***	0,311***
Gjennomsnitt	0,299	0,299	0,299	0,299	0,299
R <sup>2</sup>	0,00107	0,00849	0,135	0,227	0,245
N	26 294	26 294	26 294	26 294	26 294

# Vedlegg 2: Kartlegging av individuell jobbstøtte (IPS)

## I. Innledning

Individuell jobbstøtte (IPS), eller Individual Placement and Support på engelsk, er en standardisert oppfølgingsmodell som hjelper personer med langvarige og alvorlige psykiske lidelser med å finne ordinært, lønnet arbeid, som er i tråd med deres egne preferanser. IPS er en evidensbasert tilnærming til Supported Employment.

Modellen er utviklet av Deborah R. Becker og Robert E. Drake ved The IPS Employment Center i USA. Dette miljøet har i mange år jobbet med å utvikle evidensbaserte metoder for å integrere personer med langvarige og alvorlige psykiske lidelser i ordinært arbeid. Modellen har etter hvert fått solid støtte innen forskningen, og IPS blir nå implementert mange steder i verden. IPS-modellen blir også brukt i flere arbeidsmarkedstiltak og prosjekter i Norge. Mange av disse er inspirert av IPS og bruker elementer fra modellen, mens andre er fullskala IPS-programmer som også gjennomfører kvalitetsevalueringer. I 2012 ble det igangsatt et nasjonalt forsøk med systematisk utprøving av IPS i Norge. Syv piloter deltok i forsøket. I forsøket skulle IPS-metodikken implementeres i sin «rene» form. Forsøket ble evaluert av Uni Helse/Rokkansenteret, som konkluderte med at IPS-tiltaket har lyktes med å få flere i jobb sammenliknet med daværende tilbud til samme målgruppe (Reme m.fl. 2016).

Da IPS først ble startet opp i Norge var IPS-pilotene helfinansiert av Helsedirektoratet. NAV tok etterhvert over finansieringen av noen av pilotene da de gikk over i ordinær drift, og var også med å finansiere nye tjenester. IPS ble opprettet som en egen tiltakskode i NAVs registre i 2018 og ble i 2019 innlemmet i ny *Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetens egen regi*.

Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet var det per januar 2020 i alt 68 etablerte IPS-tjenester i Norge. I tillegg var 23 nye tjenester i etableringsfasen. Mottakerne av denne tjenesten rekrutteres fra behandlingsteam i spesialisthelsetjenesten eller kommunehelsetjenesten. En del kan være brukere i NAV, enten som ytelsesmottaker eller mottaker av annen bistand fra NAV, mens andre ikke har noen NAV-tilknytning i forkant.

Et særtrekk ved IPS er at veilederen inngår i behandlingsteam i kommunen eller spesialisthelsetjenesten, og tiltaket skal være et integrert tilbud om arbeidsrettet oppfølging og psykiske helsetjenester. Modellen gir støtte til deltaker og arbeidsgiver i ubegrenset tid. I IPS-modellen omtales veilederen som jobbspesialist, mens teamleder for jobbspesialistene har rollen som metodeveileder.

IPS baserer seg på åtte sentrale prinsipper:<sup>23</sup>

1. Alle som ønsker det, kan få tilbud om IPS-tjenesten, ingen inngangskriterier.
2. Integrering av arbeid og psykisk helsebehandling.

---

<sup>23</sup><http://www.helsebiblioteket.no/retningslinjer/psykoselidelser/10.skole-utdanning-og-arbeid/tilnæringsmetoder/individuell-jobbstøtte-ips>

3. Målet er en vanlig jobb.
4. Individuelt tilpasset økonomisk rådgivning i overgangen fra trygd/stønad til arbeid.
5. Jobbsøking starter med én gang og senest etter en måned.
6. Oppfølging er ubegrenset i tid og individuelt tilpasset både arbeidstaker og arbeidsgiver.
7. Jobbsøking skal skje ut fra deltagerens interesser og ferdigheter.
8. Systematisk jobbutvikling: Jobbspesialisten bygger nettverk av arbeidsgivere ut fra brukernes yrkesønsker og utvikler systematisk relasjoner med lokale arbeidsgivere.

IPS-metodikken fremgår av en kvalitetsstandard IPS-tjenestene må følge, og tjenestene evalueres årlig eller halvårlig i henhold til denne.

Formålet med vår kartlegging har vært å framskaffe kunnskap om de ulike måtene IPS er implementert, forankret og organisert, med vekt på NAVs rolle. Vi har derfor intervjuet representanter fra de regionale IPS ressursentrene og metodeveiledere ved utvalgte IPS-tjenester.

Funnene er oppsummert her.

### **Intervjuer med et utvalg IPS-tjenester**

Vi har intervjuet fem metodeveiledere ved fem IPS-tjenester. IPS-tjenestene ble valgt ut i samråd med koordinator i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har forsøkt å oppnå en viss spredning med hensyn til ulike organiseringsmodeller, geografi og størrelse. Vi har også lagt vekt på å inkludere godt etablerte tjenester og tjenester med sterk NAV-forankring for å belyse NAVs rolle i IPS. Blant de IPS-tjenestene vi har intervjuet er tre lokalisert i Vestland fylke, en i Viken og en i Møre og Romsdal.

Alle IPS-tjenestene som er inkludert i undersøkelsen er rendyrkede IPS-tjenester. Det vil si at tjenestene er såkalte fullskala IPS-program med streng etterlevelse av kvalitetsskalaen (kjent som IPS Fidelity scale) og gjennomfører kvalitetsevalueringer. En av tjenestene har organisert seg slik at de inngår i samme team som Utvidet oppfølging i NAV, men tiltakene er adskilt.

IPS-tjenestene varierer i størrelse. En tjeneste er relativt liten og består kun av to jobbspesialister, to andre tjenester har fem jobbspesialister, og den siste har åtte jobbspesialister. Metodeveiledere kommer i tillegg. Blant de større teamene er det vanlig at jobbspesialistene er fordelt på ulike leveringssteder (fysisk lokasjon eller avdeling/enhet ved behandlingsstedet).

Intervjuene omhandlet organisering, herunder hvordan tjenesten ble til, samarbeidspartnere, lokasjon, ansettelsesforhold, jobbspesialistenes oppgaver, arbeidsdeling mellom involverte aktører og finansieringsmodell. Det ble også stilt spørsmål om målgruppeavgrensninger, henvisningsrutiner, og hvordan tjenesten gjøres kjent for den aktuelle målgruppen. Metodeveilederne ble bedt om å beskrive hvordan disse forholdene er ved deres tjeneste og hva de opplever som fordeler og ulemper ved den organiseringen de har. Til slutt spurte vi også om den nye forskriften om arbeidsrettet oppfølging i egen regi har hatt noen konsekvenser for tjenestetilbudet.

### **Intervjuer med ressursentre for IPS**

Det er til sammen fem regionale ressursentre for IPS i Norge. Vi sendte ut en forespørsel om intervju til alle, men kun tre svarte på forespørselen. Disse tre ble

intervjuet. Et av ressursentrene som ble intervjuet var relativt nyetablert og kunne dermed ikke svare på alle spørsmålene.

De regionale ressursentrene er IPS-tjenester som var en del av den nasjonale utprøvingen av IPS i Norge. Disse tjenestene blir vurdert å ha høy kvalitet, gode resultater og solid kompetanse på IPS. Da ressursentrene ble etablert var hensikten å videreutvikle IPS-tjenesten og spre kompetanse til nyoppstartede IPS-tjenester og andre som ønsker mer kompetanse og veiledning på feltet. Ressursentrene er kompetansesentre som har i oppgave å bidra til utvikling og kompetanse på IPS' evidensbaserte praksis gjennom å tilby opplæring, veiledning, undervisning, hospitering og implementeringsstøtte til nye og eksisterende IPS-miljøer, regionalt eller nasjonalt. Ansatte ved ressursentrene bidrar også med å gjennomføre kvalitetsevalueringer av andre IPS-tjenester.

Ressursentrenes tilbud er begrenset til rendyrkede IPS-tjenester, eller tjenester som tilstreber å bli det. Noen begrenser også tilbudet til sin egen region, mens andre tilbyr bistand og hospiteringsmuligheter til tjenester over hele landet. Ressursentrene har ulike styrker ut ifra hvordan de er implementert, organisert og forankret. Hvis de er sterkt forankret i helsetjenesten er det for eksempel dette mange andre IPS-tjenester ønsker å lære mer om. Bistanden fra ressursentrene omfatter alle fasene i etableringen av IPS-tjenestene, fra planlegging til kvalitetsevalueringer og videreutvikling. De bistår blant annet i forbindelse med utarbeidelse av prosjektskisse, søknad om midler, utvikling av samarbeidsavtaler, rekruttering og ansettelse, faglig veiledning, opplæringstiltak og kursing, og hospitering.

Representantene som er intervjuet har rollen som IPS-rådgiver og har et overordnet ansvar for ressursenterets tilbud. Intervjuene handlet om ressursenterets rolle og oppgaver, og hvilke synspunkter de har på IPS-tjenesters organisering, finansiering og forankring. De ble også spurt om eventuelle konsekvenser av den nye forskriften om arbeidsrettet oppfølging i egen regi.

## II. Deltakergruppen

IPS tilbys hovedsakelig til personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser, og eventuelt rusproblemer/- avhengighet, som ønsker å komme ut i ordinært arbeidsliv. Dette bekreftes i tilbakemeldingene vi har fått fra ressursentrene og IPS-tjenestene vi har intervjuet. Noen av tjenestene retter seg primært mot de med moderate til alvorlige psykiske lidelser, men andre har en noe bredere deltakergruppe. Det finnes også tjenester som for eksempel har samarbeid med BUP (barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk) og jobber med ungdommer med mer sammensatt problematikk. Det nevnes også at det finnes tjenester som har tilbud rettet mot personer med «lettere» psykiske lidelser som for eksempel angst og depresjon, unge uføre, eller flyktninger.

Vi spurte metodeveilederne hvem som er målgruppen for deres IPS-tjeneste, og om målgruppen er avgrenset med hensyn til diagnose eller geografi. Målgruppen for IPS-tjenestene er personer med psykiske lidelser og/eller rus. Fire av metodeveilederne sier eksplisitt at de jobber med personer med rusproblematikk.

*Moderate til alvorlige psykiske lidelser, rus kommer mer nå, helsedirektoratet ønsker mer på rus, det er flere tjenester nå som er knyttet til FACT- og ACT-team.<sup>24</sup>*

En IPS-rådgiver ved et av ressursentrene trekker frem at mindre tjenester på små leveringssteder ofte har en bredere målgruppe.

*Jo mindre tjenestene er, da dekker de alle, blir mer blanding, kan få stort spenn i hvem som søkes inn.*

Felles for alle tjenestene er at deltakeren må være i behandling ved den enheten på DPS eller kommunehelsetjenesten jobbspesialistene har tilknytning.

*Må være pasienter ved de behandlingsteamene vi har tilknyttet jobbspesialister.*

Det er et viktig prinsipp at alle i målgruppen som ønsker det, kan få tilbud om IPS-tjenesten. I praksis kan regelverk og organisatoriske forhold begrense jobbspesialistenes mulighet til å yte tjenesten til alle som ønsker det. Noen tjenester tilbys kun gjennom et utvalg behandlingsteam ved behandlingsstedet, som betyr at pasienter i de øvrige teamene ikke kan få et tilbud. IPS-modellen stiller også krav om samtidighet i behandling og arbeidsrettet oppfølging, noe som betyr at pasienter i slutten av et behandlingsløp ikke kan søkes inn.

I tillegg til kravet om at deltakeren er i behandling ved de teamene jobbspesialistene er tilknyttet, kan det også være en geografisk avgrensning, særlig i tjenester med et stort geografisk nedslagsfelt. På grunn av fritt sykehusvalg og/eller valg av fastlege kan de i teorien også ha deltakere fra andre områder, men i realiteten mottar de fleste behandling ved det behandlingsstedet som er nærmest. De andre tjenestene, både store og små, har i varierende omfang opplevd å ha deltakere fra andre geografiske områder og med tilknytning til andre NAV-kontorer enn der tjenesten er forankret. Noen sitater som belyser dette:

*Alle som har et pasientforhold til psykiatrisenteret, alle pasienter som er innom der enten innlagt eller innom på poliklinikk, men alle må ha bosted i [region/kommune].*

*På grunn av fritt sykehusvalg har vi servert deltakere tilknyttet ulike NAV-kontor.*

*På grunn av fritt fastlegevalg så kan det være fra andre steder, men [det er] snakk om to deltakere per i dag.*

Tre av IPS-tjenestene har avgrenset målgruppen til personer under 35 år, men to av disse oppgir at de også har deltakere som er eldre. Den ene tjenesten er også integrert i FACT-team og overtar i flere tilfeller oppfølgingen av de som har vært i behandling på DPS. Metodeveilederen uttrykker det slik:

*I teorien skal det være de unge vi skal fokusere på, men nå sitter vi på FACT-team og ser at de som har vært på nysyke-team slippes ut til FACT-team, og de er eldre. Vi har hele spekteret på alder. Har hatt en på 70 år.*

Når det gjelder formelle ekskluderingskriterier er det tre metodeveiledere som nevner at de ikke jobber med personer som er uføre, dette gjelder særlig hvis jobbspesialistene er ansatt i NAV. Metodeveilederne oppfatter at de ikke «får lov»

---

<sup>24</sup> Fleksibel aktiv oppsøkende behandling.

fra NAV å jobbe med personer som mottar uføretrygd. Ved to av tjenestene forsøker jobbspesialistene likevel å ikke ekskludere uføre som er interessert i tiltaket. Jobbspesialistene velger i slike tilfeller å begynne å jobbe med deltakeren uten at tiltaksdeltakelsen er registrert i arbeidssøkerregisteret (Arena). De forsøker da å avklare restarbeidsevnen til vedkommende og få dem registrert som arbeidssøker, før de formelt registreres i IPS-tiltaket. Metodeveilederne presiserer at personer som er 100 prosent ufør ikke får et tilbud om deltakelse i IPS. I forskriften for arbeidsmarkedstiltak i egen regi står det:

*Deltakelse i tiltaket bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. [...] En tiltaksdeltaker som ikke lenger fyller vilkårene for deltakelse i tiltaket kan tas ut av tiltaket.*

Vi spurte metodeveilederne om det har vært noen endringer i avgrensingen av målgruppen siden IPS-tjenesten ble startet opp. Metodeveilederne nevner ingen andre endringer utover at tjenesten har blitt utvidet til flere behandlingsteam etterhvert som tjenesten har vokst i antall jobbspesialister. Noen eksempler:

*Ikke noe endring, utover at det ble utvidet til avdeling for allmenn poliklinikk.*

*Startet med de med alvorlige psykiske lidelser og så, nå som vi har dekket andre [behandlings-]team, har vi tilnærmet oss moderate også.*

*Vi har økt antall [behandlings-]team vi har deltatt i på DPS og da utvides målgruppen med tanke på diagnoser.*

### **Informasjon om tilbudet**

Vi spurte metodeveilederne om hvordan de informerer om tilbudet, altså hvordan potensielle deltakere får informasjon om IPS-tjenesten. Deltakerne får informasjon om IPS-tjenesten fra skriftlig materiale, som plakater hengt opp i venterom og brosjyrer. Ved en av tjenestene kan deltakerne også få informasjon gjennom «jobbkafé» på DPS. Før henvisning kan deltakeren få informasjon om tilbudet fra en jobbspesialist eller metodeveileder i et behandlingssmøte. Noen kan også få informasjon fra sin behandler eller NAV-veileder. Metodeveilederne formidler at de deltar på kontormøter på NAV-kontor for å formidle informasjon til NAV-veiledere. En metodeveileder sier at de også tilbyr IPS-kurs til behandlere og gjennomfører en-til-en informasjonsformidling til eventuelle nye behandlere. En annen tjeneste har fått lagt ut informasjon om IPS-tjenesten på sykehusets intranett slik at informasjonen når flere behandlere som kan ha aktuelle kandidater. En annen tjeneste har også lagt ut skriftlig informasjon på kommunens hjemmeside.

### **Henvisningsrutiner/rekruttering av deltakere**

Jobbspesialistene deltar som regel i inntil to behandlingsteam og henvisningene gjøres hovedsakelig gjennom behandlere i teamet. Andre henvisningskilder kan være NAV-veileder eller pasienten selv. Dette praktiseres litt ulikt ved de tjenestene vi har intervjuet. Ifølge en IPS-rådgiver er dette ofte noe som avklares ved oppstart av en ny IPS-tjeneste.

*Forskjellig, fordi tjenester utvikler seg litt ulikt og har hatt ulike oppstarter. Derfor er det viktig å avklare sånne ting ved oppstart av tjenesten, dette er noe vi sier de må de ta høyde for og ha rutine for.*



Ved tre av tjenestene vi har intervjuet er det kun behandlere som har mulighet til å henvise. NAV-veiledere har mulighet til å foreslå kandidater dersom de har brukere som kan være aktuelle for IPS, men dette må gå via behandler og metodeveileder. I noen tilfeller kan det for eksempel være at brukeren er i siste fase av behandlingen og snart skal skrives ut, da kan det være mer aktuelt å søke dem inn i Utvidet oppfølging i NAV i stedet.

Ved en annen tjeneste er det i hovedsak behandler som henviser, men alle henvendelsene må gå via metodeveileder, og da er det i praksis kun kapasitet som avgjør. En av tjenestene har åpnet for at både NAV-veiledere og pasientene selv kan henvise seg. Ved denne tjenesten arrangeres det informasjonsmøter for pasienter ved DPS og pasientene kan selv be om å bli søkt inn i tiltaket. Det er også laget henvisningskjemaer og henvisningsrutiner som er lagt ut på NAVs intranett slik at NAV-veilederne har oversikt over hvilke behandlingsteam jobbspesialistene er tilknyttet og informasjon om hvordan de kan søke inn sine brukere. Det er imidlertid NAV-veileder eller jobbspesialist som må registrere deltakelse i tiltaket i NAV-systemene, avhengig av om jobbspesialistene selv har tilgang eller ikke.

Det er delte meninger om NAV-veiledere bør ha anledning til å søke inn deltakere eller ikke. Enkelte ønsker at det skal gjøres lettere for NAV-veileder å henvise, mens andre er mer tilbakeholdne. En IPS-rådgiver og en metodeveileder uttrykker det slik:

*Vi har alltid vært opptatt av at NAV-veileder også kan henvise, ikke foreslå og så via behandler. Vi har rutiner i tjenesten om at NAV-veileder kan henvise direkte.*

*Vi skal åpne opp for at NAV kan henvise gitt at kandidat har en behandler på DPS. De første årene sa vi nei, men når førstelinjetjenesten er involvert så betyr det at personen både er inne hos kommunal psykiatri og har en behandler på DPS, det gjelder personer som er såpass dårlig at de trenger begge.*

Både IPS-rådgiverne og noen metodeveiledere trekker frem noen utfordringer ved at NAV-veiledere gis mulighet til å henvise.

*Det er litt mer komplisert, ikke alltid at NAV-veileder vet at bruker har behandling ved det behandlingsteamet IPS-tjenesten er. Krever mer arbeid for NAV-veileder å henvise, de må vite at bruker har behandling.*

Et annet argument for å begrense antall henvisningskilder er kapasitet eller ventetid. Det er som regel metodeveilederen som har best oversikt over kapasiteten til jobbspesialistene, og en av dem understreker at det er viktig å avklare dette før man eventuelt lover noe til bruker/pasient. Det er kun en av tjenestene vi har intervjuet som oppgir at det har vært ventetid på tiltaket. Da forsøker de å gi et estimat for når kandidaten kan starte opp i tiltaket, eller bistår dem inn i andre tiltak dersom ventetiden overstiger behandlingsperioden.

*Kan være lange ventelister og da er det greit å kunne vise til andre tiltak i NAV som kan være aktuelle.*

Andre trekker frem at behandlerne selv ikke alltid er like flinke til å henvise. De mener dette skyldes at behandler ikke alltid har det samme arbeidsfokuset som NAV eller en jobbspesialist, og at de ofte tenker at de ønsker å gjennomføre behandlingen først, før de søker pasienten inn i tiltak. Men når behandlingen er avsluttet er de «teknisk» ikke en del av målgruppen lenger. En IPS-rådgiver

formidler at de bruker mye tid på å veilede behandlere om hvem og når de skal henvise, og om hvilke andre tiltak som finnes. IPS-rådgiveren uttrykker det slik:

*Vi bruker en del tid på veiledning på dette med målgruppen, vi får ukritiske henvisninger fra behandlere, bruker tid på hvem som skal henvises til teamet. Vi veileder også behandlerne om hvilke andre muligheter man har, for eksempel Utvidet oppfølging, eller ta kontakt med NAV-veileder. Det blir mindre og mindre problemer jo flinkere behandlere blir å ta den vurderingen selv.*

### III. Organisering

Organiseringen av IPS skiller seg mye fra hvordan Arbeids- og velferdsetaten for øvrig er organisert. Mens NAV har en mer eller mindre standardisert modell, er det i IPS gitt rom for å gjøre større lokale tilpasninger. Dette betyr at det er stor variasjon i hvordan IPS-tjenestene i Norge er organisert.

IPS-metoden forutsetter integrasjon av behandling og arbeidsrettet oppfølging. IPS i Norge gjennomføres gjennom et forpliktende samarbeid mellom kommune og/eller spesialisthelsetjenesten og NAV. Det vanligste er at jobbspesialistene har ansettelse i NAV, men er lokalisert i behandlingsteam, enten i spesialisthelsetjenesten eller i kommunen. Det er også vanlig at jobbspesialistene har fast tilknytning til mer enn ett behandlingsteam (men sjelden mer enn to). IPS-tjenestene vi har intervjuet har til dels ulike modeller for organisering, blant annet med hensyn til antall samarbeidspartnere, hvilke behandlingssklinikker eller -team som er involvert i tjenestetilbudet, jobbspesialistene og metodeveileders ansettelse og hvor de har fast tilknytning. Den enkelte tjenesten kan også ha samarbeid med andre instanser utover de som inngår i samarbeidsavtalen. Denne type samarbeid er ikke formalisert og foregår i enkeltsaker, avhengig av hvilke andre instanser deltakeren er i kontakt med. Dette kan være fastleger, kommunal psykologtjeneste, den kommunale oppfølgingstjenesten for psykisk helse og rus, FACT-team, BUP, eller bofelleskap.

Hvilken organiseringsmodell som er valgt kan ha sammenheng med en rekke forhold, som for eksempel hvordan IPS-tjenesten ble til, det vil si hvilke instans(-er) som tok initiativ til tjenesten, hvordan tjenesten er finansiert, og hvor kompetansen ligger. Blant de tjenestene vi har intervjuet er to et samarbeid mellom NAV, kommunen og spesialisthelsetjenesten, én er et samarbeid mellom NAV og kommunehelsetjenesten, mens de to siste er et samarbeid mellom NAV og spesialisthelsetjenesten.

Organiseringsmodellen har betydning for arbeidshverdagen, herunder samhandling, samarbeid og arbeidsdeling mellom de involverte aktørene. Det har også betydning for kjennskap til tjenesten hos relevante aktører, og hvor godt tjenesten blir integrert og forankret hos de respektive instansene.

#### **Ansettelsesforhold og arbeidsplass**

Vi spurte metodeveilederne om antall ansatte i IPS-tjenesten, ansettelsesforholdene til disse og hvor de har sin hovedarbeidsplass. Ansettelsesforholdene til metodeveilederne og jobbspesialistene varierer mellom tjenestene, men kan også være ulik innad i samme tjeneste. Alle metodeveilederne vi har intervjuet har ansettelse i NAV. Fire av metodeveilederne oppga også hvilken «del» av NAV

de er ansatt i, hvorav en er ansatt i NAV fylke, to i statlig del på et lokalt NAV-kontor, og en i den kommunale delen av NAV.

I tillegg til jobbspesialister og metodeveileder har en av tjenestene engasjert en NAV-ressurs på heltid (fordelt på to NAV-veiledere), dedikert til å håndtere «NAV-oppgavene» knyttet til IPS-deltakerne. NAV-veilederne er imidlertid ikke samlokalisert med IPS-teamet.

Metodeveilederne har litt ulike arbeidserfaringer og bakgrunn. Tre av de vi intervjuet har vært metodeveiledere i relativt lang tid, de to siste er relativt nye i rollen men har erfaring med IPS fra tidligere. To av metodeveilederne har bakgrunn fra NAV, mens tre har bakgrunn fra henholdsvis privat næringsliv, barnevern og helse. Når det gjelder jobbspesialistene er det også noen som har bakgrunn fra NAV, men alle er rekruttert spesielt til å jobbe med IPS. Andre har bakgrunn fra privat næringsliv eller tiltaksbedrifter.

### *Jobbspesialistenes ansettelsesforhold*

Det er litt større variasjon når det gjelder jobbspesialistenes ansettelsesforhold, noen er ansatt i NAV, mens andre er ansatt hos samarbeidsparter i helse. At jobbspesialister ved samme IPS er ansatt ulike steder problematiseres ikke i særlig stor grad av metodeveilederne, men vi fikk noen tilbakemeldinger om hvilke konsekvenser dette har/kan ha. En metodeveileder mener arbeidshverdagen blir enklere dersom alle har samme arbeidsgiver. Her sikter metodeveilederen til at det da kun er én personalleder å forholde seg til. En annen metodeveileder understreker at ulike ansettelsesforhold innebærer mer enn bare ulike personalledere, men for eksempel også har betydning for lønn. Han uttrykker det slik:

*Det jeg ser på som en utfordring er ulik lønn, annet regelverk, det er ulike forutsetninger inn i samme team. Det kan skape mistriksel eller mindre motivasjon. For eksempel nå: Noen må følge NAV sitt regelverk i forhold til møtevirksomhet under korona-situasjonen, mens i helse er det lov å treffe arbeidsgivere og pasienter.*

Andre trekker frem at det kan være store fordeler med å ha ansettelse i NAV. Jobbspesialister med ansettelse i NAV, som også er integrert i helsetjenesten, har innsikt i brukerporteføljen ved begge instansene. Metodeveilederen kan da endre prioritering i henvisninger til IPS i tråd med endringer i NAVs brukerportefølje. En annen fordel er tilgang til fagsystemene i NAV og bruk av disse i markedsarbeid eller kommunikasjon med deltakere.

*Fagsystemet til NAV er god hjelp i markedsarbeidet, gratis hjelp. Vi bruker systemet aktivt når vi er ute i felten for å finne arbeidsgivere, finne ut hvor kollegaene våre har vært. Og den muligheten til å kommunisere digitalt med våre jobbsøkere gjennom NAV sine systemer.*

Denne metodeveilederen erkjenner likevel at dette kommer på bekostning av integrasjon i helsetjenesten:

*[...] Men ulempen er at det tar lenger tid å integrere seg i helse enn hvis vi hadde vært ansatt i helse.*

Ressurssentrene understreker at intensjonen med IPS er integrering av arbeidsrettet oppfølging med behandling, og at dette oppnås best når jobbspesialistene er integrert i helsetjenesten. En IPS-rådgiver uttrykker det slik:

*Vi har rota det litt til her i Norge, i at vi tenker at NAV er ansvarlig for arbeid og helse for behandling, IPS skal være en del av helsetjenesten. Hvorfor kunne man ikke vært ansatt i helse og så bare samarbeidet med NAV? Noen steder kommer de seg ikke ut av NAV-kontoret. Ansvarer havner hos lederne i NAV mer enn det burde gjort.*

En annen IPS-rådgiver understreker at synspunktene på dette vil variere fra tjeneste til tjeneste, ut fra deres utgangspunkt og erfaringer, og legger til at for jobbspesialister integrert i NAV vil overgangen fra ingen samarbeid til noe samarbeid være en stor forbedring, og mange er fornøyd med det.

#### *Jobbspesialistenes arbeidsplass og lokasjon*

Jobbspesialistene er ikke alltid lokalisert der de er ansatt. Mange har sin hovedarbeidsplass i helsetjenesten, selv om de er ansatt i NAV. Tjenestens leveringssted er behandlingsteamene og det er behandler som henviser etter avtale med pasient. Tjenestens lokasjon vil da være den/de instansen(e) behandlingsteamet er tilknyttet.

IPS-tjenestene i denne kartleggingen leveres fra ulike steder, avhengig av hvem samarbeidspartnerne er. Fire av fem tjenester leveres gjennom ulike avdelinger på DPS. Ved noen DPS-er er alle avdelingene inkludert, mens ved andre DPS-er er kun en eller to avdelinger med. Noen av tjenestene tilbyr IPS gjennom FACT-team. Andre leveringssteder kan være kommunal oppfølgingstjeneste for rus og psykiatri, kommunal psykologtjeneste, fastlegekontor, og tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser (TSB).

Selv om det kan være mange involverte aktører i tjenestetilbudet og tjenesten kan tilbys fra ulike steder, er en jobbspesialist oftest lokalisert på ett bestemt sted, det vil si at de har fast kontorplass på ett bestemt sted som de regner som sin hovedarbeidsplass. Jobbspesialister i samme team kan derfor være «spredt» på ulike steder. Ved fire av de fem tjenestene vi har intervjuet er alle jobbspesialistene lokalisert i helsetjenesten, enten på DPS, FACT, eller kommunehelsetjenesten. Ved den siste tjenesten er jobbspesialistene lokalisert på NAV-kontoret.

Jobbspesialistene kan i tillegg ha kontortid på NAV-kontoret der de er ansatt. Selv om jobbspesialistene har kontortid på NAV opplever de at deres tilstedeværelse på NAV ikke alltid er tilstrekkelig: «NAV vil ha mer av oss.» Jobbspesialistenes hverdag består ofte i å være ute i «felten», noe som begrenser kontortiden både i NAV og ved behandlingsstedet. Ved en av tjenestene har også jobbspesialistene ansatt i helse tilgang til kontorplass ved NAV-kontoret. Metodeveilederen ved den tjenesten som har jobbspesialister lokalisert på NAV-kontoret formidler at jobbspesialistene har mulighet til å ha kontortid på behandlingsstedet, men at tilgangen er knapp og plassen ofte må holdes av i forkant.

Flere metodeveiledere trakk fram samlokalisering av jobbspesialister og behandlingsteam som en bedre løsning. For det første er en slik løsning mer i tråd med IPS-metodikken og god integrasjon er et kriterium for å oppnå god implementering i henhold til kvalitetsskalaen.

*Viktig at man fysisk sitter i helse, for å jobbe med modellen slik den er tenkt.*

*Man oppnår bedre resultater for integrering når du er der du skal integreres.*

Andre trekker frem at samlokalisering har stor betydning for informasjonsflyten mellom jobbspesialistene og behandlere. Når jobbspesialistene ikke er tilstede på behandlingsstedet blir det færre arenaer for informasjonsutveksling og informasjonsflyten går tregere. Ifølge noen bidrar heller ikke lokalisering av jobbspesialistene i NAV til at IPS-tjenesten blir godt forankret i NAV. IPS er relativt nytt i Norge og ligner ikke på det NAV tradisjonelt har drevet med. En av de som har denne oppfatningen har inntrykk av at de IPS-tjenestene som har jobbspesialister lokalisert i NAV ikke har klart å bli godt nok integrert i organisasjonen, og at IPS-tjenesten istedenfor blir en «satellitt» i markedsavdelingen.

Det er likevel flere som peker på fordelene av tilstedeværelse både i NAV og helse. En metodeveileder erfarer at mange behandlere kan være tilbakeholdne med å anbefale arbeid. Da er det viktig å være tett på for å trygge og overbevise dem om at arbeid kan være aktuelt, slik at spørsmålet om arbeid blir mer sentralt i behandlingen. Tilstedeværelse i NAV er også viktig for at de NAV-ansatte jobbspesialistene får ta del i det kollegiale felleskapet på NAV-kontoret. Dette er spesielt vanskelig for de som ikke har fast kontor plass på NAV.

*Vi kjenner ikke våre kollegaer like godt og de vet ikke hvem vi er.*

### **Arbeidsdeling mellom fagansvarlig og personalansvarlig**

Metodeveileder skal yte faglig oppfølging og veiledning til jobbspesialistene i teamet, men har normalt ikke personalansvar. Metodeveilederne har ulike ansettelsesforhold og fagansvaret ligger som regel hos den instansen hvor de er ansatt. Dette er tilfelle hos alle IPS-tjenestene vi intervjuet, bortsett fra en. Ved denne tjenesten er metodeveileder ansatt i NAV, men fagansvaret ligger hos en ansatt i helse (DPS). Bakgrunnen for dette er at denne seksjonslederen var prosjektleder da IPS-tjenesten ble etablert, og har hatt fagansvaret lenge. I de øvrige fire tjenestene ligger fagansvaret hos NAV.

Personalansvaret for jobbspesialistene ligger i utgangspunktet hos den instansen hvor de er ansatt. Dette kan ligge hos opptil flere personer, og metodeveileder (fagansvarlig) har ofte flere enn en personalleder å forholde seg til. Når det gjelder jobbspesialister ansatt i NAV men lokalisert i helse, har noen tjenester valgt å overlate personalansvaret til nærmeste leder på behandlingsstedet, ettersom de har den daglige kontakten med jobbspesialistene.

Metodeveilederne har ulike erfaringer med arbeidsdelingen, men opplever den stort sett som uproblematisk. De fleste mener det er «fint å skille fag og personal», slik at metodeveilederen kan konsentrere seg om det faglige i teamet.

*Synes det er bra, fint å skille fag og personal. Vet at en del metodeveiledere ønsker å ha begge rollene, men jeg synes det fungerer bra hos oss. Opplever at jobbspesialistene er trygge på hva de kan ta opp med meg og hva de kan ta med personalleder.*

Arbeidsdelingen mellom fag- og personalansvar blir trukket frem som nyttig fordi metodeveilederen har noen å «dele byrden med», for eksempel ved oppsigelser. I praksis forutsetter det ofte at jobbspesialistene selv sorterer hvilke temaer de kan ta opp med metodeveileder og hvilke de skal ta opp med personalleder. Flere sier de har etablert gode rutiner på det, for eksempel slik:

*Hvis man blir syk, si ifra til personalansvarlig. Men hvis noen skal avlaste noen oppgaver, så gir man beskjed til metodeveileder også.*

En annen metodeveileder formidler at det ikke alltid er lett å etablere et skille mellom fagansvar og personalansvar. Metodeveilederen mener arbeidsdelingen er nyttig, men at det er noe de har jobbet mye med for å få det til å fungere bra:

*Vi har jobbet mye med å utarbeide et grensesnitt, hva som ligger til meg [metodeveileder] og hva som ligger til personal. Det jeg har peiler seg også litt på det som ligger til personalleder, jeg er tettere på, dypper gjerne foten i det som ligger til personalleder... For eksempel hatt en som ikke har klart å gjøre alle oppgavene som jobbspesialist, da er det mitt ansvar å ha tett og god veiledning og bistå. Men hvis person motsetter seg det, da blir det også en personalsak, selv om jeg har ansvar for bistand og metodeveiledning.*

En annen metodeveileder har en annen erfaring. Vedkommende opplever at arbeidsdelingen innskrenker muligheten til å fatte avgjørelser i IPS-teamet. Metodeveilederen opplever at prosesser «stopper opp» fordi det i mange tilfeller handler om forhold som ligger til personalansvarlig, men det er metodeveileder som møter utfordringene i det daglige. Et eksempel som trekkes frem er porteføljefordeling, dette er personalleders ansvar. Metodeveilederen opplever også at personalleder har lite engasjement og interesse for IPS-metodikken, og det kan være årsaken til at ting stopper opp. Vedkommende uttrykker det slik:

*To ulike personer, synes ikke det fungerer greit, det påvirker min mulighet til å utøve metodeveiledning på en god måte. Det stopper opp der i de fleste situasjoner, avdelingsleder er ikke der, da må jeg videreformidle og det er veldig krevende og tar mye tid, og veldig sjelden det fører til noe resultat som er nyttig for oss.*

En av IPS-rådgiverne deler til en viss grad synspunktet over. Vedkommende mener det i utgangspunktet er positivt med arbeidsdelingen fordi det gjør arbeidsoppgavene til metodeveileder tydelige og metodeveilederen blir «frigjort» til å følge opp det faglige. På en annen side kan en del prosesser stoppe opp fordi saker må avklares med personalleder «hele tiden». IPS-rådgiveren uttrykker det slik:

*Det er utfordringer med å avklare med personalleder hele tiden. Vi prøver å få til faste møtepunkter mellom de tre [metodeveileder, personalleder og jobbspesialist], slik at roller er tydelige når det oppstår problemstillinger. [...] Samarbeidet skal sikre at jobbspesialist blir dratt i samme retning. Vi ser at det ofte er det faglige som forsvinner.*

En annen utfordring med en slik arbeidsdeling er at mange av jobbspesialistene sitter et annet sted enn sin personalleder og derfor sjelden treffes. Metodeveilederen er derimot mye tettere på jobbspesialistene og er ofte den som møter personalutfordringene i hverdagen. En IPS-rådgiver ved et ressurscenter har inntrykk av at jobbspesialistene har større tillit til metodeveileder og tar opp saker de egentlig skal drøfte med personalleder.

*I teammøte med metodeveileder kommer alt frem, misnøye, folk som ønsker å slutte, og så videre, men metodeveileder sier dette må tas opp med personalleder. De sier de har gjort det, men når metodeveileder snakker med personalleder er ikke vedkommende orientert.*

## Jobbspesialistenes oppgaver

Jobbspesialistens oppgave er først og fremst å yte arbeidsrettet oppfølging til sine deltakere, drive markedsarbeid gjennom å kontakte potensielle arbeidsgivere, samt utvikle viktige ferdigheter for å bli en god jobbspesialist. Metodeveilederens oppgave er å yte faglig veiledning og oppfølging av sine jobbspesialister og bidra til at jobbspesialistenes kompetanse utvikles og styrkes gjennom resultatbasert oppfølging.

IPS-rådgiverne forteller at flere metodeveiledere og/eller jobbspesialister også kan ha oppgaver i tilknytning til ressurscenter-oppdrag. Enten fordi IPS-tjenesten er et regionalt ressurscenter, eller i forbindelse med å arrangere kurs og andre opplæringsaktiviteter, eller dersom andre jobbspesialister kommer på hospitering. Ingen av jobbspesialistene ved tjenestene vi har intervjuet har andre oppgaver utover å yte arbeidsrettet oppfølging av sine deltakere.

Selv under korona-pandemien følger flere av jobbspesialistene opp sine deltakere, men ikke i like stort omfang som normalt. Jobbspesialistene har avklart med hver enkelt deltaker hvilken type kontakt deltakeren ønsker å ha i denne situasjonen.

## Jobbspesialistenes portefølje

I IPS-metodikken er det anbefalt maksimum 20 deltakere per jobbspesialist i en full stilling. IPS-tjenestene vi har intervjuet følger denne anbefalingen, men jobbspesialistene erfarer at de ofte må ligge noe under dette antallet for å kunne yte en god tjeneste. Porteføljestørrelsen varierer også i perioder, avhengig av hvor krevende enkeltsakene er. Det varierer litt hva metodeveilederne oppgir som det optimale antallet deltakere per jobbspesialist. Enkelte mener 18 er det mest ideelle, andre mener et sted mellom 13 og 18 deltakere er best, avhengig av deltakerens sykdomsbilde. To av metodeveilederne uttrykker det slik:

*Det er individuelt ut fra hvilken avdeling man sitter i og hvor tunge brukerne er. Men 13-15 i perioder med veldig tunge brukere, og hvis det er lettere brukere - 18.*

*Vi prøver å ligge mellom 15 og 17, og da tenker vi at vi kan yte en god tjeneste, fordi når vi er på 20 merker vi at vi ikke kan yte fullt så god kvalitet.*

Optimal porteføljestørrelse avhenger også av hvor i tiltaksforløpet deltakerne er. En metodeveileder uttrykker det slik:

*Vår erfaring er at 18 er absolutt perfekt, vi kan gå opp til 20 men gitt alle parameterne og tid man har til rådighet så er 18 deltakere, der halvparten er i jobb og halvparten i start- og utviklingsfase, et bra antall.*

En metodeveileder understreker imidlertid at antallet heller ikke bør være for lavt, av hensyn til kontinuitet i jobben for den enkelte jobbspesialist. Metodeveilederen mener det er viktig for jobbspesialistene å ha «noen (deltakere) å sjonglere mellom».

I tillegg til å være metodeveileder har mange også en jobbspesialistrolle, det vil si at de også har en portefølje med deltakere de følger opp. Størrelsen på denne porteføljen avhenger av størrelsen på jobbspesialistteamet, hvilke andre oppgaver metodeveilederen har ansvar for og omfanget av dette. Omtrent 10 deltakere er vanlig for metodeveiledere, men de med ansvar for store jobbspesialistteam opplever ofte at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge

opp mer enn noen få deltakere. En av metodeveilederne som følger opp et fåtall deltakere i dag, har som mål å slutte med det fordi oppfølging og veiledning av et stadig voksende jobbspesialistteam har blitt veldig tidkrevende, spesielt fordi teamet er spredt på ulike leveringssteder. En annen grunn til at metodeveiledere velger å ha få eller ingen deltakere i sin portefølje kan være oppgaver i tilknytning til det regionale IPS ressurscenteret. To av metodeveilederne vi intervjuet jobber også med metodeutvikling av IPS, koordinering av ulike kompetanseutviklings tiltak for andre jobbspesialister, veiledning av nyetablerte IPS-team, og kvalitetsmåling av andre IPS-tjenester.

## NAVs rolle

NAV er samarbeidspartner, og i mange tilfeller også initiativtaker til IPS-tjenesten. Andre samarbeidspartnere, det vil si spesialisthelsetjenesten eller kommunehelsetjenesten, kan ha vært med på initiativet fra start, eller de har blitt invitert med av NAV. NAV er involvert på forskjellige måter på ulike forvaltningsnivåer. I mange tilfeller er også NAV den instansen som har fagansvaret for IPS-tjenesten, ved at metodeveileder er ansatt i NAV eller at en fagperson ved fylkesleddet i NAV har vært pådriver og fagansvarlig. NAV er også representert i styringsgruppen for IPS-tjenestene og er med på å beslutte tjenestens utforming, innretning og utvikling. IPS er ofte også hel- eller delfinansiert av NAV, enten gjennom de omdisponerte tildelingene og/eller midler fra egne driftsbudsjetter. NAV bidrar i tillegg til å styrke og videreutvikle IPS-metodikken i Norge gjennom finansiering av de regionale ressurscenterne og et nasjonalt kompetansemiljø for IPS.

IPS har blitt et NAV-tiltak på lik linje med andre oppfølgingstiltak i tiltaksporteføljen. Dette er ment å bidra til å styrke forankringen av tjenesten i NAV, samtidig som NAVs rolle og ansvar for tjenesten også er blitt tydeligere. På ledernivå lokalt har de et ansvar og en rolle i forankringen av tjenesten i NAV, gjennom for eksempel informasjonsformidling, og å bidra til å skape en tydelig rollefordeling mellom NAV-veileder og jobbspesialist. På utførernivå er NAV-veileder ansvarlig for oppfølging av «NAV-oppgavene» knyttet til deltakerne i IPS, noe som blant annet innebærer fastsettelse av innsatsbehov, arbeidsevnevurdering og oppfølging av spørsmål om økonomiske ytelser. I noen tilfeller kan også NAV-veileder henvise til IPS.

## Justering i organisering og innretning?

Vi spurte metodeveilederne om det er blitt gjort justeringer i tjenestens organisering og innretning siden den ble startet opp, og eventuelt hva disse justeringene går ut på. Vi spurte også IPS-rådgiverne på ressurscenterne om de kjenner til justeringer ved IPS-tjenestene i deres region.

Ingen av tjenestene vi har intervjuet har gjennomført store organisatoriske endringer utover at tjenesten har fått tilført flere ressurser (jobbspesialister) og dermed har utvidet tilbudet til flere behandlingsteam. Andre mindre endringer er ansettelse av metodeveileder. En av tjenestene hadde ikke en dedikert metodeveileder til å begynne med, og jobbspesialistene måtte forholde seg til en metodeveileder ved et annet team i regionen. Tjenesten fikk etterhvert midler til å ansette en egen metodeveileder. Vedkommende ble rekruttert fra teamet og ansettelsesforholdet ble flyttet fra helse til NAV. En annen tjeneste ble først utvidet til en annen DPS, men har senere blitt delt i to team da det ble opprettet en egen IPS-tjeneste ved den andre DPS-en.



Noen tjenester har imidlertid planer om å gjøre noen organisatoriske endringer i nær fremtid. Den ene vil samle personalansvaret for jobbspesialistene hos én person. Den andre skal utvide tilbudet og invitere kommunen med som samarbeidspartner.

Utover de endringene som er omtalt over har flere av tjenestene i etterkant av oppstart etablert rutiner og retningslinjer med fokus på opplæring og informasjonsformidling. Det er for eksempel etablert retningslinjer for arbeidsdelingen mellom personalleder og fagansvarlig (metodeveileder), rutiner for samhandling med samarbeidspartnere, retningslinjer for hvordan jobbspesialistene skal jobbe og rutiner for henvisning og innsøk.

Tilbakemeldingen fra IPS-rådgiverne gjenspeiler det metodeveilederne har fortalt. De justeringene de kjenner til går i hovedsak ut på utvidelse av behandlingstilbudet til flere team eller til kommunehelsetjenesten. De har også inntrykk av at stadig flere tjenester blir tilknyttet FACT. Enkelte steder kan det også være at tjenesten har utvidet målgruppen, for eksempel fra unge til å omfatte alle aldersgrupper.

### **Fordeler og ulemper med dagens organisering**

Vi spurte metodeveilederne og IPS-rådgiverne hva de mener er fordeler og ulemper med IPS-tjenestenes organisering. Svarene varierer naturligvis ut fra hvilken organisering tjenestene har. I tjenester som er lokalisert med behandlingsteam mener de for eksempel at fordelene er at de er godt integrert i helse. Behandlingsteam oppfattes av flere som IPS-tjenestens «naturlige» tilhørighet. Fordelen ved dette er å bidra til å gjøre arbeidsfokuset tydelig og fremme viktigheten av samtidighet av behandling og arbeid. Tjenester som er lokalisert på NAV uttrykker at de ikke blir godt nok integrert i behandlingsteamet.

*Bedre forankret i helse enn i NAV, men ulempen er vi opplever at vi står litt lenger fra NAV.*

*Det tar tid før de [behandlere] ser på deg som en kollega, men nå som vi er mer tilstede så er det naturlig.*

De tjenestene som har ansatte både i helse og i NAV fremhever dette som en styrke. For det første bidrar det til at begge parter får eierskap til tjenesten, men det gjør også «tilgangen til den motsatte etat lettere». Jobbspesialistenes bakgrunn er også en styrke inn i teamet. Dette uttrykkes slik:

*Man drar det beste av begge verdener, får god tilgang til begge systemer både når det gjelder relasjon og samarbeid og deling av dokumentasjon.*

*Det er sånn det bør fungere optimalt, viktig at alle involverte er likeverdige.*

Andre trekker frem ulike ansettelsesforhold som en ulempe, både fordi det ofte er stor avstand mellom den enkelte jobbspesialist og deres personalleder, men også fordi det kan være krevende for metodeveilederne som skal forholde seg til flere personalleder som jobber i ulike organisasjoner og på ulike måter. Ved tjenester der jobbspesialistene har samme personalleder trekkes dette frem som en fordel.

En av tjenestene, der NAV-leder har personalansvar for både metodeveileder og hovedparten av jobbspesialistene, trekker frem dette som veldig fordelaktig. Det å være «rett under NAV-leder» bidrar til å løfte og fremme IPS-tjenesten i organisasjonen.

## IV. Samarbeid internt og eksternt

Vi spurte metodeveilederne om hvordan samarbeidet mellom jobbspesialistene og henholdsvis behandlere og NAV-veiledere er organisert og hvordan det fungerer. Vi spurte også om hvordan de opplever informasjonsflyten i samhandling med disse partene, herunder systemtilgang og dokumentasjonskrav. Der tjenesten har samarbeid med andre aktører utover de som er direkte involvert i tjenestetilbudet, spurte vi også hvordan dette samarbeidet er organisert.

Jobbspesialistene deltar i ukentlige møter med metodeveileder, uavhengig av om de er samlokalisert eller ikke. Men de som er samlokalisert har naturligvis mer kontakt. Enkelte IPS-tjenester inviterer også med NAV-veiledere til å delta på teammøtene. Fokus i teammøtene er ofte resultater og måloppnåelse, markedsarbeid og planlegging av aktivitetene. Det er også anledning for å drøfte konkrete saker og alle kan komme med innspill. I tillegg deltar jobbspesialistene (og metodeveileder hvis vedkommende har en deltakerportefølje) i ukentlige behandlingsteam møter i sine respektive team. I møtene med behandlere får jobbspesialistene mulighet til å drøfte enkelt deltakere, og beslutninger kan fattes i felleskap. I disse møtene legger også behandlere frem nye saker, og forespørslers om for eksempel inntakssamtale kan komme her. De fleste stedene får jobbspesialistene delta under «hele» behandlingsmøtet, mens på ett sted er de kun invitert med når det er «drøfting av IPS».

Flere av tjenestene vi har intervjuet formidler at jobbspesialistene (ansatt i NAV) også deltar i kontormøter på NAV-kontoret, men i varierende grad. Noen deltar ukentlig, andre når de har tid. Metodeveileder ved en av tjenestene sier at jobbspesialistene har sluttet å delta fast på kontormøter fordi det fikk for store konsekvenser for jobbspesialistenes arbeidshverdag. Det begrunnes slik:

*Vi deltar hvis behov. Tidligere har det vært at jobbspesialistene blir dratt mellom NAV og helse, alle har lyst å se dem så mye som mulig. Det gjorde at noen sluttet, det ble mye. Så derfor har vi tatt vekk kravet om at de skal være mye på NAV.*

### Informasjonsflyt

De fleste metodeveilederne har inntrykk av at det er god informasjonsutveksling mellom jobbspesialistene og behandlere. Tjenester som har jobbspesialister lokalisert på behandlingsstedet opplever dette i større grad enn de som ikke har det på grunn av bedre tilgjengelighet mellom aktørene. Informasjonsutveksling handler ikke bare om at aktørene treffes og har møter. Aktørene har også dokumentasjonspålit for de aktivitetene de har ansvar for, det vil si at behandlere må dokumentere behandlingen, og jobbspesialistene må dokumentere den arbeidsrettede oppfølgingen. Dette skal først og fremst dokumenteres i journalføringssystemet i helse, DIPS. Samtidig skal tiltaksdeltakelsen registreres i NAVs fagsystem Arena. Her opplever metodeveilederne og jobbspesialistene at det er formelle hindre, knyttet til taushetsplikt og tilgang til journalføringssystem. At jobbspesialistene og behandlere er ansatt ulike steder betyr også at de i utgangspunktet har ulike tillatelser og jobber i ulike fagsystemer. Dette skaper en del praktiske utfordringer for jobbspesialistene. Som en IPS-rådgiver uttrykker det:

*Det med deling av dokumentasjon, det er der skoen trykker.*

Tjenestene har ulike løsninger på dette, og har derfor ulike erfaringer med hvor godt det fungerer. Alle tjenestene må dokumentere i journalsystemet til helse, enten det er i spesialisthelsetjenesten eller i kommunehelsetjenesten. Men dette gjøres på ulike måter, og jobbspesialistenes tilganger varierer mellom tjenestene. Tre av tjenestene forteller at jobbspesialistene som er ansatt i NAV også har en begrenset arbeidskontrakt ved behandlingsstedet (såkalt nullkontrakt). Likevel varierer jobbspesialistenes tilgang til journalføringsssystemet mellom disse tjenestene. Noen har både lese- og skrivetilgang, mens andre kun har skrivetilgang. En annen tjeneste formidler at jobbspesialistene har både lese- og skrivetilgang, men det er ikke kjent om jobbspesialistene har nullkontrakter i helse. Ved den siste tjenesten har jobbspesialistene lese- og skrivetilgang i spesialisthelsetjenestens systemer, men ingen tilgang i kommunehelsetjenestens system.

*Kommunal psykiatri har et eget system, informasjonsflyt blir muntlig over telefon eller i møter.*

De som har både lese- og skrivetilgang opplever at det er enkelt å dokumentere den arbeidsrettede oppfølgingen, samtidig som de kan lese hva behandler har skrevet og holde seg orientert i saken.

*Vi har ikke full tilgang i systemet som behandlere har, men vi ser alt som blir skrevet på personen og behandler ser alt vi skriver. Det er den viktigste biten, at vi er tett på behandler og at det er transparent.*

Ved den ene tjenesten har jobbspesialistene og metodeveilederen imidlertid måtte «si fra seg» tilgang til NAVs fagsystem:

*For at vi skal ha lov rent juridisk til å skrive i journal, måtte vi gi opp Arena. I forskrift om pasientjournal står det kun dokumentasjon i ett system.*

Jobbspesialistene som ikke har lesetilgang opplever at det er vanskelig å holde seg oppdatert i sakene til deltakerne, og er avhengig av muntlig informasjon fra behandlerne. Alternativet er å skanne dokumentasjonen inn i helsejournal. Dette opplever de kan forsinke oppfølgingen eller andre prosesser, særlig hvis de ikke er samlokalisert med behandlerne. Dette eksempelet illustrerer det:

*For eksempel i møte med pasient risikerer vi å ta opp samme temaer som de har snakket med behandler om. Det blir lite flyt i oppfølgingen, noen ganger er vi veldig tett på i begynnelsen og så kommer vi ikke videre fordi vi ikke vet hva som er drøftet med behandler og hva status er. Vi må vente til de ukentlige møtene med behandler før vi får status.*

Metodeveilederne har likevel forståelse for at det er slik på grunn av personvern-hensyn. Det er heller ikke slik at jobbspesialistene som er ansatt i helse har tilgang til NAVs systemer. Noen mener at jobbspesialistene kun har dokumentasjonskrav i helsetjenestens fagsystem og derfor ikke trenger tilgang til NAVs systemer. Spørsmålet om hvorvidt jobbspesialister i helse skal ha tilgang til NAVs systemer eller ikke trekkes frem av IPS-rådgiverne ved ressursentrene. Enkelte mener det ikke er viktig, mens en annen mener at alle jobbspesialister må få tilgang til NAVs systemer. Vedkommende har tatt dette opp med NAVs fylkeskontor, men opplever at det er «en fremmed tanke i NAV».

Jobbspesialistene må også holde deltakernes NAV-veiledere orientert. Dette gjøres enten muntlig eller ved at jobbspesialistene dokumenterer aktivitetene i NAVs fagsystem. Der jobbspesialist er ansatt i NAV kan det stilles krav om dokumentasjon i NAVs fagsystemer, men også dette gjøres på ulike måter. Ved

noen tjenester er det jobbspesialistene (ansatt i NAV) som selv dokumenterer i Arena, mens andre leverer relevante dokumenter til NAV-veileder for skanning. Dette oppleves som unødvendig merarbeid av flere. Følgende sitater illustrerer de ulike måtene dette gjøres på:

*Må loggføre på samme måte i NAV, alle samtaler og kartlegginger. Dobbeltarbeid - blir mye dobbeltdokumentasjon.*

*Kan ikke unnlate å dokumentere i NAV, må gjøre dobbeltarbeid, men ikke alt som er relevant å skrive inn i NAV system og omvendt.*

*Vi dokumenter i journalsystemet, NAV-rådgiver dokumenterer basert på info fra oss i NAV-systemet. Vi har hatt en del diskusjoner om hvor mye tid vi skal bruke på å føre to plasser, når vi har så mye krav til utetid.*

## **Samarbeid med NAV-veileder**

I kvalitetsskalaen for IPS står det at det er et mål at jobbspesialister og NAV-veiledere har hyppig kontakt for å diskutere felles brukere og finne frem til mulige kandidater. I skalaen angis det høyere skår jo hyppigere jobbspesialist og NAV-veileder har kontakt, og det er også foretrukket å ha faste møter i tillegg til deltakerrelatert kontakt.

Samarbeidet med NAV-veiledere ved de tjenestene vi har intervjuet foregår både i form av faste møtepunkter og i enkeltsaker. Når en person starter i IPS skal jobbspesialist informere NAV-veileder slik at personen registreres på tiltaket i Arena. Som nevnt har noen jobbspesialister dokumentasjonsplikt i Arena og kan gjøre det selv, men de må likevel orientere NAV-veileder. Ved oppstart i IPS er det også viktig at jobbspesialistene tar raskt kontakt med NAV-veilederne slik at de kan ha et oppstartsmøte med NAV-veileder, behandler og jobbspesialist, med deltaker tilstede. I noen tilfeller gjennomføres oppstartsmøtet uten NAV-veileder, hvis vedkommende ikke er tilgjengelig. Jobbspesialistene ønsker ikke at deltaker skal vente for lenge med oppstart i tiltaket. NAV-veileder skal følge opp spørsmål relatert til økonomiske ytelser, men jobbspesialistene er ansvarlig for å bidra med nødvendig dokumentasjon til denne vurderingen. En metodeveileder understreker at informasjonsplikten må gå begge veier:

*Det er ikke alltid vi husker å informere, men da må de ta en telefon eller sende mail og etterlyse informasjon. Det er gjensidig informasjonsplikt. Hvis de sitter og lur på noe, skal de ikke sitte på gjerdet.*

Flere av tjenestene har faste møter med de NAV-veilederne som har ansvar for «brukergruppen til IPS», men med varierende hyppighet. Noen har ukentlige møter, noen månedlige, mens andre har satt et minimum på halvårlige møter. Hyppighet på møtene har sammenheng med hvor tilgjengelige NAV-veilederne er, både i form av geografisk avstand, antall NAV-kontorer eller NAV-veiledere som er involvert, og NAV-veiledernes arbeidsmengde. NAV-veiledere har ofte store deltakerporteføljer, og er derfor ikke alltid like tilgjengelig for møter. Samarbeidet foregår da i enkeltsaker og ofte over telefon eller mail. To metodeveiledere formidler at enkelte NAV-veiledere ikke ønsker å ha faste møter med jobbspesialistene. I det ene tilfellet skyldes det manglende kapasitet, mens i det andre mener metodeveilederen at det er på grunn av manglende interesse og engasjement hos NAV-veileder.

To av tjenestene samhandler med NAV-veiledere ved flere NAV-kontorer. Når NAV-veiledere er spredt på ulike kontorer blir det vanskelig å få til fysiske møter. Samarbeidet varierer også fra kontor til kontor, og metodeveilederne har inntrykk

av at samarbeidet fungerer bedre med NAV-veiledere som har en viss kjennskap og innsikt i IPS. Erfaringene tilsier også at samarbeidet fungerer bedre når jobbspesialistene har få NAV-veiledere å forholde seg til. På små NAV-kontorer som ikke er organisert i team kan dette oppleves som noe mer utfordrende, fordi det blir litt tilfeldig hvilken NAV-veileder de må samhandle med i enkeltsakene.

Samarbeidet med NAV-veiledere oppleves også bedre når jobbspesialistene er ansatt på samme sted, og særlig hvis jobbspesialistene også har fast tilknytning eller faste kontordager på NAV-kontoret. Mange har jobbet sammen tidligere og kjenner hverandre godt. En metodeveileder uttrykker det slik:

*Vi sitter jo ved siden av dem, så det er tett samarbeid, sitter i kontorlandskap og det er blitt veldig bra. Metodikken er forstått og de ser verdien i det.*

Som nevnt tidligere har en av IPS-tjenestene engasjert to NAV-veiledere som jobber med NAV-oppgavene tilknyttet IPS-deltakerne. Dette har de gode erfaringer med. NAV-veilederne deltar i ukentlige teammøter med jobbspesialistene og har en del jevnlig kontakt ellers også.

En av de tjenestene som har opplevd særlige utfordringer i samarbeidet med NAV, har metodeveileder og jobbspesialister som er rekruttert utenfor NAV. Alle kommer fra privat næringsliv og hadde ikke noe kjennskap eller relasjon til NAV-veilederne på forhånd. Metodeveilederen sier at det tok veldig lang tid før de «ble sluppet inn», men at samarbeidet nå fungerer godt.

*Samarbeidet med NAV-veilederne var den vanskeligste biten i starten. Vi ble en del av gjengen på sykehuset, men ikke på NAV. [...] Men nå etter noen år kjenner vi dem ganske godt og vi har godt samarbeid. De kjenner IPS godt og vet hva det står for.*

Alle vi har intervjuet trekker frem kjennskap til IPS blant NAV-veilederne som en suksessfaktor for et godt samarbeid på utførernivå. Dette handler ofte om å forstå hvorfor «ting er som de er» i IPS. Dette eksempelet illustrerer det godt:

*Når vi søker folk inn i tiltak eller oppfølging i NAV, først må man registrere seg og så fattes det 14a-vedtak, og så behovsvurdering og noen ganger også arbeidsevnevurdering før man skal vurdere hvilke tiltak som passer. Men med IPS så kommer vi med deltakere som allerede er i IPS. I IPS er det pasientens egen vurdering som er avgjørende for inntak. [...] NAV-veileder må ha god forståelse for hvorfor det er sånn, det handler om grunnleggende prinsipper i IPS, det handler om ikke-eksklusjon.*

## **Andre samarbeidspartnere**

Vi spurte metodeveilederne om de har andre samarbeidspartnere utover de som deltar i tjenestetilbudet, hvordan dette eventuelt er organisert og hvilke erfaringer de har med samarbeidet. Tjenestene har ingen formaliserte samarbeid med andre aktører utover de som inngår i tjenestetilbudet. Dersom de samarbeider med andre aktører skjer det som regel i enkeltsaker. En av tjenestene formidler at de har blitt invitert til å delta i møte med næringslivsforeningen i regionen. Dette ser de på som svært positivt og det gir dem en arena for å nå ut med IPS-budskapet til mange arbeidsgivere. En annen tjeneste har selv vurdert at dette hadde vært nyttig, men har ikke noe samarbeid per dags dato.

Hvem de samarbeider med i enkeltsakene er individuelt og med utgangspunkt i om deltakeren mottar bistand fra andre instanser og om det vurderes som hensiktsmessig å koble dem på. Eksempler på aktører som kan kobles på er

fastleger, arbeidsgivere, representant fra bofelleskap deltakere bor i, og i noen tilfeller også pårørende. Det er likevel opp til deltakeren å bestemme om andre skal involveres og eventuelt hvilke aktører som skal få være med.

*Det er samarbeid i hver sak, deltaker signerer samtykke slik at vi kan ta kontakt med fastlege eller andre instanser som de har kontakt med. Det er deltakers ønske som styrer.*

Flere metodeveiledere trekker frem at slike samarbeid kan være veldig viktig for deltakerens utbytte av tiltaket. De understreker at det er viktig med dialog med andre instanser som deltakeren er i kontakt med for å sikre at deltakeren blir «dratt i samme retning». Dette uttrykkes slik:

*Det som kan være utfordrende er hvis noen er i bofelleskap eller i behandling et annet sted som ikke vet om IPS. Så når vi jobber med dem i IPS så erfarer vi at de blir dratt i ulike retninger. Vi har erfart at vi må komme i kontakt med alle som er i dialog med våre deltakere så de ikke blir dratt i ulike retninger.*

Inntrykket fra intervjuene er at slike samarbeid fungerer godt og at det ikke er behov for å formalisere dem. En metodeveileder uttrykker det slik:

*Det er ikke behov for å forankre det på høyere nivå. De som blir invitert med, gjør det med godt engasjement. [...] Ikke behov for samarbeidsavtaler med flere aktører, fungerer godt slik som vi har det.*

## V. Finansieringsmodeller

Da IPS først ble startet opp i Norge var IPS-pilotene helfinansiert av Helsedirektoratets tilskuddsordning. Etterhvert som tjenestene gikk over i ordinær drift ble også kriteriene for tilskuddsordningen fra Helsedirektoratet endret til en nedtrappingsmodell, og IPS-tjenestene forpliktet seg til å bli egenfinansiert etter prosjektperioden. En IPS-rådgiver beskriver det slik:

*De som har midler fra Helsedirektoratet, det er egne retningslinjer på at man skal ha delvis finansiering. I løpet av 3 år skal man oppnå høyere egenfinansieringsandel, og forplikte seg til å finansiere selv etter 3 år.*

Fra 2017 har NAV kunnet finansiere tiltak i egen regi, inkludert IPS, først ved omdisponering av midler i statsbudsjettet. For tildelingen til Individuell jobbstøtte var det prioritert å sikre allerede etablerte stillinger som tidligere har vært finansiert gjennom tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet. Det betyr at NAV gikk inn og finansierte IPS-tjenester som hadde en nedtrappingsmodell. I dag finansieres mange tiltak, helt eller delvis, over tiltaksbudsjettet og/eller fra egne driftsbudsjetter i NAV fylke eller lokalt på NAV-kontor.

NAV er også med og finansierer ressursentrene. Hvert ressursenter mottar 1,2 millioner årlig til drift og gjennomføring av kompetansetiltak.

I dag har IPS-tjenestene ulike finansieringsmodeller. Noen er helfinansiert av NAV, andre er helfinansiert av helse gjennom Helsedirektoratets tilskuddsordning og/eller midler fra helseforetakets egne budsjetter, og mange er finansiert gjennom midler fra både NAV og helse. Enkelte steder har IPS-tjenesten også fått midler fra Fylkesmannen. IPS-rådgiverne ble spurt om de ulike finansieringsmodellene. De opplever at det ikke finnes noe god oversikt og beskriver at det finnes «et hav» av modeller:



*Vi har både vært finansiert via egen-regi midler – omdisponeringsmidlene – fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og så har vi delvis noen som er finansiert via tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet, noe fra Fylkesmannen, og noen få som er finansiert på egne driftsmidler i NAV og helse.*

Denne variasjonen i finansieringskilder finner vi også igjen blant de IPS-tjenestene vi har intervjuet. Flere av disse tjenestene har en annen finansieringsmodell i dag enn da de startet opp. Tjenester som er relativt nyetablerte har fortsatt prosjektmidler fra Helsedirektoratet, men også mer etablerte tjenester har søkt midler fra Helsedirektoratet til å opprette nye stillinger i forbindelse med utvidelse til nye behandlingssteder.

En av tjenestene ble ved etablering kun finansiert gjennom midler fra NAV-kontorets egne budsjetter. Det var to LOS-stillinger (veilednings- og oppfølgingslos) som gikk inn i den nye IPS-tjenesten.<sup>25</sup> Siden har tjenesten vokst og finansieres i dag med midler fra NAVs tiltaksbudsjett, driftsmidler fra NAV og helseforetaket, og tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet. En annen tjeneste finansieres med midler fra kommunen og tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet. Det er kun en tjeneste som oppgir at de var helfinansiert av Helsedirektoratet ved oppstart. I dag mottar de midler fra NAV og noe egenfinansiering fra helse-tjenesten. På en annen side er det en av tjenestene som aldri har mottatt tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet, som ble startet opp med fullfinansiering fra NAV.

### **Finansieringsmodellenes fordeler og ulemper**

Vi spurte også metodeveilederne og IPS-rådgiverne hva som kan være fordelene og ulempene med de ulike finansieringsmodellene. En generell tilbakemelding er at det er positivt med finansiering fra både NAV-siden og helse-siden fordi det bidrar til at samarbeidspartnerne føler eierskap til tjenesten og at det dermed er med på å styrke forankringen i begge instansene.

IPS-rådgiverne oppfatter at det er en viss risiko for kontinuiteten i tjenesten i overgangen fra prosjekt til ordinær drift, ofte i forbindelse med bortfallet av prosjektmidler fra Helsedirektoratet. IPS-rådgiverne kjenner ikke til tilfeller der IPS-tjenester har måttet trappe ned tilbudet når finansieringen fra Helsedirektoratet opphører, men mener det likevel kan være en risiko dersom nye finansieringskilder ikke kommer på plass i tide:

*Per i dag så er det ingen stillinger som er blitt fjernet på grunn av [manglende] finansiering. Kan være at hvis noen slutter så ansettes det ikke ny jobbspesialist. Det har skjedd etter at tilskuddsmidler opphørte. Dette kan være en risiko ved de tjenestene som tidligere ble finansiert via tilskuddsmidler. Hvis den organisasjonen har stramme budsjetter, og dermed at jobbspesialiststillingen ikke videreføres.*

IPS-rådgiveren sier også at jobbspesialiststillingene som er finansiert med midler fra Helsedirektoratet ofte ikke er faste stillinger. En annen IPS-rådgiver mener det ligger for lite «stimulering» i midlene fra Helsedirektoratet, sammenlignet med midler fra NAV. Vedkommende sikter til at Helsedirektoratets midler er et tilskudd der tildelingen skjer søknadsbasert, mens midlene fra NAV er «faste». Dette

---

<sup>25</sup> Veilednings- og oppfølgingslos ble igangsatt i 2008 i regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Losenes oppgave var å veilede personer med psykiske helseproblemer eller rus, som ønsket å komme ut i jobb.

skaper ikke nok incentiver i helsesektoren til å satse på IPS og svekker dermed helsetjenestens posisjon som likeverdig partner i tjenestetilbudet.

En annen IPS-rådgiver uttrykker det slik:

*Hvis man har egne midler, kan man omdisponere dem for å starte opp et IPS-prosjekt. Eller så er det åpning for å søke Helsedirektoratet hvis man ikke har egne midler å omdisponere. Tilskuddsmidlene er delfinansiering. Hvem skal dekke egenfinansiering i tilskuddsperioden? Man kunne fordelt en i hver instans, for eksempel en stilling fra NAV, en fra spesialisthelsetjenesten og en fra kommune.*

Denne IPS-rådgiveren sier at Helsedirektoratet har fått i oppdrag å se på om de skal avvikle tilskuddsordningen. Dette mener han er svært uheldig og svekker forankringen i helse. Uavhengig av om tilskuddsordningen forsvinner eller ikke, mener rådgiveren at det er viktig at IPS-tjenestene planlegger frem i tid for hvilken finansieringsmodell de ønsker å ha etter at tilskuddsperioden er over.

## VI. Forankring

Vi har spurt IPS-rådgiverne hva de mener er god forankring og hva som kjennetegner IPS-tjenester som er godt forankret. Metodeveilederne ble spurt om hvor godt de mener deres IPS-tjeneste er forankret i de ulike instansene som er involvert i tjenestetilbudet. Svarene er oppsummert nedenfor.

### IPS-rådgivere om forankring

Alle vi har intervjuet understreker at det er viktig med god forankring hos alle samarbeidspartnerne i tjenestetilbudet. IPS-rådgiverne påpeker at det er viktig med et forpliktende samarbeid før tjenesten settes i gang. De mener forankringen må gå gjennom ledelsen ved de ulike instansene som er involvert i tjenestetilbudet. En IPS-rådgiver uttrykker det slik: *Jobbspesialistene kan ikke gå ut å representere IPS alene.* For at tjenesten skal forankres godt hos de involverte aktørene må lederne være med på å fronte IPS.

*Det er viktig at IPS-tjenesten støttes av ledelsen, klinikkdirektør og avdelingsleder i NAV, at de støtter de prosessene som skal til for å implementere IPS på en god måte.*

For at ledelsen skal være med og fronte IPS er det viktig å involvere lederne og gi dem «eierskap» til tjenesten og skape engasjement. Dette gjøres ved å sette IPS på dagsorden. IPS-rådgiverne mener det er viktig å ha dialog med ledelsen, informere dem om IPS, fortelle om resultater og synliggjøre viktigheten av tiltaket. En IPS-rådgiver sier hun har hørt om ledere som reiser rundt til andre steder for å fortelle om hvordan de jobber med IPS. På den måten sikrer man at tjenesten også blir «litt deres egen». En annen arena for å sikre forankring på ledernivå, er i styringsgruppene. Forankring på ledernivå handler imidlertid ikke bare om å fronte IPS-tjenesten utad. Det er også viktig for at tjenesten skal bli godt forankret internt der tjenesten faktisk tilbys. Målet er at lederne formidler det videre til sine ansatte og styrker kunnskapen om IPS.

Forankring er også viktig på utøvernivå. Dette har stor betydning for hvordan samarbeidet mellom utøverne fungerer (jobbspesialister, behandlere, og NAV-veiledere), og at tiltaket brukes «riktig». Et eksempel på det er henvisninger. Det er viktig at behandlere og NAV-veiledere vet hva formålet med IPS er og hvem som er i målgruppen. I helsetjenesten sikres det gjennom at jobbspesialistene er



samlokalisert med behandlingsteamet og deltar i behandlingsteammøter på lik linje med helsepersonell. God forankring i NAV handler om at NAV-veilederne har god forståelse av metodikken, slik at de forstår hvorfor prosessene i IPS kan være ulik prosessene i andre oppfølgingstiltak. For eksempel at deltakere startes opp i tiltak uten at det er gjennomført en arbeidsevnevurdering først. Da er det viktig at de vet at dette handler om prinsippet for IPS om ingen eksklusjon. IPS-tjenesten kan bidra med informasjon og opplæring, ha gode rutiner som er tydelige på «hvem som gjør hva».

Informasjonsarbeid er spesielt viktig ovenfor de aktørene man ikke er samlokalisert med eller har tilhørighet til. Når det gjelder NAV er dette viktig dersom jobbspesialistene ikke har tilhørighet til NAV-kontoret eller har deltakere med tilknytning til flere NAV-kontor.

Når vi spør IPS-rådgiverne om hva som kjennetegner godt forankrede IPS-tjenester trekker alle frem kjennskap til IPS «i alle ledd» som det viktigste. En IPS-rådgiver uttrykker det slik:

*Vi møter dem når vi gjør evalueringer og snakker med alle nivåer. Der du har entusiasme i alle ledd, de har satt seg inn i hvorfor og hvordan og har kunnskap og viser vilje til å få det til. Artig å gjøre evalueringer, uansett hvem du snakker med, så merker du at de har forstått det og ønsker å lykkes.*

Samlokalisering med helsetjenesten blir også trukket frem som en suksessfaktor. IPS-rådgiverne understreker at dette er viktig for å kunne jobbe i tråd med metodikken. På den annen side er det noen som opplever at det går på bekostning av forankringen i NAV. Styringsgruppen spiller også en viktig rolle. Styringsgruppens rolle er omtalt nærmere nedenfor.

### **IPS-tjenestenes oppfatninger om egen forankring**

Som nevnt over har vi spurt IPS-tjenestene om hvor godt de opplever at tjenesten er forankret hos de relevante aktørene. Tilbakemeldingene tyder på at grad av forankring ved de ulike instansene har mye å gjøre med hvordan tjenesten er organisert og hvor jobbspesialistene har fast tilknytning. Der jobbspesialistene er samlokalisert med helsetjenesten opplever de sterkere forankring der. De legger også vekt på at det er dette som er i tråd med IPS-metodikken.

*Vi er bedre forankret i helse enn i NAV. Ulempen er at vi opplever at vi står litt lengre fra NAV. Vi oppsøker dem ikke like ofte som hvis vi hadde hatt en plass der.*

*Vi er godt forankret i NAV fordi metodeveileder kommer derfra og alle er ansatt i NAV, forankring i helse går litt tregere.*

Tjenester som har tilhørighet til NAV, enten ved at jobbspesialistene har fast tilknytning til NAV-kontor eller har faste kontordager der, fremhever at dette er med på å styrke forankringen i NAV fordi det gjør det enklere å spre informasjon og øke kunnskapsnivået om IPS blant NAV-veilederne. Informasjonsarbeidet er også viktig overfor behandlere, selv når jobbspesialistene er samlokalisert med behandlingsteam. En metodeveileder uttrykker det slik:

*Jeg som metodeveileder må vie tid til alle på hver lokasjon. Det er viktig å ha møtepunkter der man snakker om IPS løst og fast. Det har vært helt avgjørende for at vi har fått den forankringen [i helsetjenesten].*

Informasjonsarbeidet handler også om å gjøre rollene tydelige. En av metodeveilederne formidler at de har lagt ned mye arbeid i å utarbeide rutiner og

retningslinjer for hva en jobbspesialist skal gjøre og ikke gjøre. Dette er særlig relevant for jobbspesialister som er ansatt i NAV, fordi de kan oppleve å bli dratt i to retninger (helse og NAV).

Metodeveileder ved en annen tjeneste der jobbspesialistene er lokalisert i helse-tjenesten, opplever at forankringen likevel er bedre i NAV enn i helse. Metodeveilederen sier at jobbspesialistene ikke har blitt godt nok integrert i behandlingsteamet fordi de ikke får delta i behandlingsmøtene på lik linje med ansatte i helse, men *kun når det er drøfting av IPS*.

Metodeveilederne understreker også at det er viktig med engasjerte ledere i styringsgruppen. Ledere for de ulike aktørene skal være representert og skal i felleskap ta viktige beslutninger som har betydning for hvor godt tjenesten er implementert og forankret. Her kan metodeveileder eller andre representanter for IPS-tjenesten ta opp saker som angår for eksempel systemtilganger eller deltakelse i møter. Flere av metodeveilederne sier de har «gått denne veien» for å få til bedre samhandling på system- og utøvernivå.

## Styringsgruppe

En styringsgruppe er et tverrfaglig lederteam som har i oppgave å vurdere kvaliteten, implementeringen av programmet og systemet for tjenestelevering. I kvalitetsskalaen til IPS står det:

*«Det anbefales at organisasjoner etablerer styringsgrupper som hjelper til med å implementere og opprettholde IPS-programmet på grunnlag av resultatene fra kvalitetsevalueringene. [...] Styringsgruppen bidrar til å overvåke kvaliteten over tid og utarbeide planer for å forbedre kvaliteten til bestemte punkter på skalaen.»*

Styringsgruppene kan være organisert på ulike måter og har ulik grad av beslutningsmyndighet. Ifølge IPS-rådgiverne er det heller ikke alle IPS-tjenester som har en styringsgruppe. Noen steder er det metodeveilederen som har ansvar for å innkalle til møte og er selv deltaker. Andre steder ligger dette ansvaret til fagleder ved det regionale ressurscenteret, og metodeveileder deltar, mens noen steder får ikke metodeveileder delta.

Alle tjenestene vi har intervjuet, bortsett fra én, nevner at de har en styringsgruppe. Representanter fra de involverte aktørene deltar i møtene, dette kan være NAV-leder(e), klinikkssjef ved DPS, leder for avdeling for psykisk helse og rus i kommunen, kommuneoverlegene, representanter fra NAV fylke, eller andre representanter fra helsetjenesten eller kommunen.

Styringsgruppens mandat er å være besluttende organ og støtte IPS-teamet og tjenesten. De har et overordnet ansvar for å sikre at tjenesten følger metodikken, og at alle instanser forplikter seg til målet. Styringsgruppen er også det organet IPS-tjenesten som oftest har rapporteringsplikt til. Her legges for eksempel resultater fra kvalitetsevalueringer frem. IPS-tjenesten rapporterer også på resultater i form av overgang til arbeid. Det som drøftes og besluttes i styringsgruppen kan være saker knyttet til tjenestens leveranssted, utvidelse av tjenesten og ressursinnsats på de ulike lokasjonene, systemtilganger og dokumentasjonsplikt, rutiner og retningslinjer, tilgang til kontorplass, osv. Styringsgruppen fatter også beslutninger om satsningsområde, både i form av hvilken målgruppeavgrensing de skal ha, men også geografisk nedslagsfelt.

Møtehyppighet varierer mellom tjenestene, noen har møter fire ganger i året, mens andre kun hvert halvår. I styringsgruppene pleier metodeveileder å

orientere om status i tjenesten, legge frem nye resultater, og formidle eventuelle utfordringer.

Et par av tjenestene oppgir at de også har arbeidsgruppemøter med ledere på lavere nivå. Dette gjennomføres i hver lokasjon dersom tjenesten er spredt på flere leveringssteder. Eksempel på deltakere i disse møtene er metodeveileder, avdelingsledere ved NAV og ledere for behandlingsteam. I arbeidsmøtene drøftes problemstillingene som videre løftes opp til styringsgruppen, som formelt sett har beslutningsmyndighet.

## VII. Konsekvenser av forskrift om oppfølgingstjenester i egen regi

I 2018 fikk IPS en egen tiltakskode i NAVs registre. I 2019 ble det innført en ny forskrift for oppfølgingstjenester i egen regi som gir mulighet for at deltakerne kan motta tiltakspenger, og samtidig legger begrensninger på varighet av tjenesten.<sup>26</sup> Det ble innført den samme varighetsbegrensningen for Utvidet oppfølging i NAV og IPS som for Oppfølging. Vi har spurt metodeveilederne og IPS-rådgiverne om dette påvirker IPS-tilbudet.

De intervjuede har ulike synspunkter og ulike erfaringer med hvilke konsekvenser det har hatt for tjenestetilbudet. Mange mener endringen er positiv fordi IPS nå er likestilt med andre oppfølgingstiltak i NAVs tiltakspakke. Dette bidrar for eksempel til å «rettferdiggjøre» porteføljestørrelsen overfor NAV.

*Ja, i hvert fall vedlegget til forskriften har stor betydning. Konkretisert tall om hvor stor stillingsprosent en jobbsøker er beregna til en jobbspesialist, gjør det lettere å forsvare porteføljene våre.*

Andre mener forskriften får betydning for tilgangen til andre tiltak i NAV, ved at man får «flere tiltak å spille på», da særlig Utvidet oppfølging i NAV. Tjenestene opplever at de i noen tilfeller kan få henvendelser om deltakelse fra personer som ikke er tilknyttet «riktig» team på DPS, da er det fint å kunne henvise dem videre til andre oppfølgingstiltak i NAV. En annen positiv følge av forskriften er at deltakerne får rettigheter til økonomiske ytelser (tiltakspenger).

*Det er fint for oss, bidrar til å synliggjøre metodikken inn i NAV. Man jobber etter samme metodikk i NAV bare at man ikke er integrert i helse. Og så har det blitt opplevd som en lettelse fordi vi kan vise brukere som ikke får IPS [pga venteliste] at det er et lignende tilbud i NAV.*

De fleste mener likevel at det har en del praktiske konsekvenser som skaper merarbeid for jobbspesialistene og bidrar til eksklusjon av en del personer som både ønsker tiltaket og som ville hatt stor nytte av det. Hovedtilbakemeldingen er at IPS-tjenestene ikke ønsker eller kommer til å jobbe annerledes enn det de har gjort tidligere. Enkelte er veldig skeptiske til endringen og mener det «å presse IPS inn i NAV» bidrar til å svekke etterlevelse av metodikken:

*Hvis dette blir et arbeidsrettet tiltak i NAV så har vi ødelagt hele greia, det er mange punkter i den forskriften som ikke er forenlig med IPS-modellen. Hvis du skal følge NAV så vil du ikke kunne gjøre som IPS-modellen sier, hvis man tenker at man skal løfte IPS-modellen.*

---

<sup>26</sup> Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi.

*Det er positivt at det er løftet frem som en likeverdig tjeneste med egen regi, på en annen side skaper det utfordringer med å følge prinsipper i IPS. Særlig to ting, IPS skal være tidsbegrenset og ingen eksklusjon.*

Det er flere som trekker frem varighetsbegrensingen som en potensiell ulempe for tjenestetilbudet. I andre oppfølgingstiltak er maksimal varighet bestemt av deltakerens innsatsbehov, mens IPS baserer seg på prinsippet om at bistanden skal være tidsbegrenset og styres av den enkelte deltaker (og arbeidsgiver). Innsatsbehovet fastsettes ofte på bakgrunn av en arbeidsevnevurdering som ofte innebærer at deltakeren må gjennom et avklaringstiltak. Det betyr i praksis at deltakeren ikke kan starte i IPS før innsatsbehovet er fastsatt. Dette mener flere er svært uheldig for deltakeren. Dette skaper også merarbeid for jobbspesialistene som må dokumentere innsatsbehovet, og hele tiden passe på å forlenge tiltaksvarigheten til deltakeren.

*Det skaper mye unødvendig papirarbeid og merarbeid. Det burde ikke være noe begrensning på tid, nå må jeg forlenge hver 6. måned. Får ikke lov å sette 3 år.*

Dette har ført til at jobbspesialistene må argumentere for og dokumentere at innsatsbehovet er «spesielt tilpasset» for å kunne ha en maksimal varighet på tre år. Det har også blitt formidlet tilfeller der jobbspesialisten starter oppfølgingen av en deltaker uten at deltakeren formelt er registrert i tiltaket. Dette er for å unngå at det går med for lang tid til avklaringstiltak og arbeidsevnevurderinger. Deltakelse i IPS er betinget av at deltakeren mottar behandling på behandlingsstedet, og i mange tilfeller kan avklaringsprosessen i NAV ta så lang tid at jobbspesialist ikke rekker å starte opp i tide og må henvise dem videre til andre tiltak i NAV. Andre sier at de vil følge opp deltakerne uavhengig av begrensningen som er knyttet til å motta tiltakspenger.

*Hvis de er plassert på feil innsatsbehov så sier vi fra. Hvis det ikke går, så jobber vi med dem uansett uten at de formelt er søkt inn til tiltaket i Arena.*

*Den begrensningen har vi ikke tatt hensyn til, vi har oppfølging så lenge det er behov. Når vi registrerer IPS-deltakere i NAV nå, så registrerer vi for et halvt år av gangen og så utvider vi. Vi går for lengre løp og det går greit.*

Å jobbe med deltakeren uten at de er formelt registrert i tiltaket betyr at deltakeren ikke kan få vurdert sine rettigheter til økonomiske ytelser.

*I de tilfellene hvor de formelt ikke er registrert så får de ikke tiltakspenger, så de har ikke samme rettigheter. Det kan ta lang tid før de får det.*

En annen understreker at IPS er basert på frivillig deltakelse, og mener derfor det er uheldig at ytelsene er betinget på at deltaker faktisk gjennomfører tiltaket.

Frivillig deltakelse betyr også at en pasient kan henvise seg selv. I henhold til metodikken kan ikke jobbspesialist avvise dette ønsket, men forskriften og de nye reguleringene betyr at deltakeren egentlig må gjennom en vurdering først og at det er den vurderingen som må lande på at IPS er riktig tiltak. Dette er også en av grunnene til at jobbspesialistene startet oppfølging før personen formelt er registrert i tiltak.

Varighetsbegrensingen kan bli spesielt utfordrende hvis deltakers helsetilstand ikke er «alvorlige nok» og personen «bare» har situasjonsbestemt innsatsbehov.

*Det som har vært hovedutfordring med tidsbegrensning, hvis man har situasjonsbestemt innsatsbehov så får man bare ett år med tiltak. Det er*

*maksimalperioden. Vi har ikke kommet dit ennå, men får se når vi kommer dit.*

Det er også noen som mener forskriften ikke vil ha noen praktisk betydning for tjenestetilbudet. En oppfatter at den eneste forskjellen vil være resultatkravet og at de nå må bruke direktoratets mal for resultatrapportering.

*Ikke oppfattet at vi skal drive på noe annen måte enn det vi har gjort hittil. Vil skal tilstrebe og nå resultater og følge kvalitetsskalaene.*

## VIII. Oppsummering

IPS-tilnærmingen i arbeidsmarkedstiltak er relativt ny i Norge, og utprøvingen av metodikken startet først med syv piloter i 2012. Siden har det blitt etablert mange nye IPS-tjenester, og metodikken har også spredt seg til andre arbeidsrettede tiltak. Målgruppen for IPS er personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusproblemer som har behov for arbeidsrettet oppfølging for å få eller beholde ordinært arbeid. En viktig forutsetning for deltakelse er at personen er under behandling. Rekrutteringen av deltakerne foregår som regel gjennom behandler på behandlingsstedet.

IPS er i dag inkludert i NAVs tiltaksportefølje, men skiller seg markert fra andre arbeidsrettede tiltak på flere måter. Det gjelder særlig målgruppa og rekrutteringen til tiltaket, samt organiseringen/finansieringen.

Da IPS først ble startet opp i Norge var IPS-pilotene helfinansiert av Helse- direktoratet. Helse- direktoratets tilskuddsordning er fortsatt en viktig finansierings- kilde for IPS-tjenestene, men de siste årene har også NAV vært med og styrket innsatsen. I dag finansieres mange IPS-tjenester, helt eller delvis, gjennom tiltaksbudsjettet og/eller driftsmidler fra NAV. NAV finansierer også de regionale ressursentrene for IPS, som skal bidra til å videreutvikle og styrke IPS i Norge.

I Norge er IPS et samarbeid mellom NAV og psykisk helsevern eller rusbehandling i spesialisthelsetjenesten og/eller kommunehelsetjenesten. Det er stor variasjon i hvordan IPS-tjenestene er organisert, herunder ansettelses- forhold for jobbspesialistene, ansvarsdeling og lokasjon. Hvordan en IPS-tjeneste initieres og finansieres får ofte betydning for videre organisering av tjenesten. NAV har vært, og er fremdeles, sentral i initieringen og finanseringen av mange IPS-tjenester. De fleste tjenester har for eksempel jobbspesialister med ansettelse i NAV, selv om det er vanligst at tjenesten er lokalisert på behandlings- stedet.

Det er flere fordeler og ulemper forbundet med de ulike organiseringsmodellene. Samlokalisering med behandlingsteam blir trukket frem som en suksessfaktor for god forankring og integrasjon av tjenesten i behandlingsteamet. Dette styrker samarbeidet og informasjonsflyten mellom behandler og jobbspesialist, og bidrar til å fremme viktigheten av samtidighet av behandling og arbeidsrettet oppfølging. På en annen side er lokalisering på NAV-kontor, eller ansettelse i NAV, med på å styrke kunnskapen om IPS blant NAV-veiledere.

Ansettelsesforholdene kan være problematisk av flere årsaker. Det innebærer blant annet at jobbspesialistene har ulike systemtilganger, noe som kan være en barriere for overholdelse av dokumentasjonsplikten og muligheten til å holde seg orientert om deltakernes sak. I IPS ligger fagansvaret hos metodeveileder, mens personalansvaret ligger hos én eller flere ledere der jobbspesialistene er ansatt. De fleste opplever dette skillet som hensiktsmessig, men det kan være krevende

å overholde i det daglige på grunn av stor avstand mellom jobbspesialist og personalleder. Flere steder kan jobbspesialister og metodeveileder i samme IPS-team ha ulike ansettelsesforhold, for eksempel noen i NAV og noen i helse-tjenesten. Metodeveilederne opplever at det er krevende å ha mer enn en personalleder å forholde seg til. Ulike arbeidsgivere kan også innebære ulik lønn, noe som kan ha negative virkninger på trivsel og motivasjon blant jobbspesialistene.

Den nye forskriften om oppfølgingstjenester i arbeids- og velferdsetatens egen regi har fått noen konsekvenser for tjenestetilbudet. Mens det på den ene siden trekkes frem at det er positivt at IPS likestilles med andre NAV-tiltak og at deltakerne får rettigheter til tiltakspenger, er det mange som mener at kriteriene for deltakelse og varighetsbegrensingen er i strid med IPS-metodikken.