



# Evaluering av Refino

– Forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak

---

Rapport 2023 - 15



Proba-rapport nr. 2023-15, Prosjekt nr. 17010

ISSN: 1891-8093

HB, TB, SEA, ØMH, TZ / TT, 31.08.23

--

Offentlig

--

# Evaluering av Refino

Forsøk med resultatbasert finansiering av  
oppfølgingstiltak

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

# Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført dette prosjektet i samarbeid med Frischsenteret. I Proba har Helene Berg vært prosjektleder. Tonje Bentzen og Saliha El-Amrani har vært prosjektmedarbeidere og Trude Thorbjørnsrud kvalitetssikrer. Fra Frischsenteret har Øystein M. Hernæs bistått i utformingen av forsøket og hatt ansvar for effektanalysene i etterkant. Tao Zhang har bistått med randomiseringsløsningen.

Vi vil takke for et godt samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet ved Lars Bakken gjennom hele forsøksperioden. Det er i tillegg mange som har bidratt underveis, både med praktisk tilrettelegging og ved å stille opp til intervjuer og besvare spørreundersøkelser. Takk til ansatte i NAV fylkene, NAV-kontorer, tiltaksleverandører og deltakere i tiltakene.

Proba samfunnsanalyse, august 2023

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstillinger .....	8
1.3 Effekter av konkurranseutsetting og betalingsmodeller .....	8
1.4 Forskningsdesign og datakilder .....	10
1.4.1 Programteori .....	10
1.4.2 Effektanalyse .....	11
1.4.3 Følgeevaluering .....	14
1.4.4 Samfunnsøkonomisk analyse .....	16
1.5 Disposisjon .....	16
2 UTFORMING OG GJENNOMFØRING AV FORSØKET .....	18
2.1 Beskrivelse av formål og målgruppe.....	18
2.2 Spesifikasjon av innholdet i tiltaket .....	18
2.3 Betalingsordningen .....	20
2.4 Valg av tiltaksleverandører og tjenesteområder .....	22
2.5 Randomisering av deltakere .....	24
3 INNSØKING OG SELEKSJON AV DELTAKERE .....	27
3.1 NAVs innsøking .....	27
3.2 Leverandørenes seleksjon.....	29
3.3 Randomisering og faktisk deltakelse .....	31
3.4 Oppsummering .....	33
4 IMPLEMENTERING OG BETYDNING AV ORDNINGEN PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ.....	35
4.1 Forskjeller i organisering og rutiner .....	35
4.2 Kompetanse og kompetanseutvikling .....	38
4.3 Implementering av finansieringsordningen hos Refino-leverandørene ...	42
4.4 Oppsummering .....	42
5 OPPFØLGING AV DELTAKERE .....	44
5.1 Supported Employment .....	44
5.2 Hvor hyppig var kontakten med deltakerne? .....	44
5.3 Kartlegging.....	49
5.4 Elementer i oppfølgingen.....	52
5.5 Varighet av oppfølgingen.....	55
5.6 Oppfølging under koronaepidemien .....	56
5.7 Oppsummering .....	57
6 MARKEDSARBEID OG OPPFØLGING AV ARBEIDSGIVER .....	59
6.1 Markedsarbeid .....	59
6.2 Arbeidstilpasning .....	61
6.3 Jobbutvikling .....	63
6.4 Oppfølging av arbeidsgiver .....	64
6.5 Markedsarbeid under koronaepidemien .....	65
6.6 Oppsummering .....	65
7 AKTØRENE ERFARINGER MED FINANSIERINGSORDNINGEN.....	67
7.1 Virkninger av finansieringsordningen.....	67
7.2 Hvilke utfordringer har ordningen? .....	71

8	EFFEKTER AV REFINO .....	73
8.1	Hovedresultater .....	73
8.1.1	Grafisk evidens .....	73
8.1.2	Regresjonsresultater.....	76
8.2	Resultater etter kjennetegn.....	78
8.3	Samfunnsøkonomisk analyse.....	79
9	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	84
9.1	Oppsummering og vurderinger .....	84
9.2	Anbefalinger.....	87
	LITTERATUR.....	92
	VEDLEGG .....	93

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*I perioden 2018 – 2022 ble det gjennomført et randomisert forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak i NAV. Formålet var å undersøke om en slik ordning, med sterkere økonomiske insentiver for tiltaksleverandørene, ville føre til bedre resultater for deltakerne i form av å få og beholde jobb. Vi fant imidlertid ingen slik effekt av finansieringsordningen. Resultatene var tilnærmet like for forsøket som for kontrolltiltaket. Det var lite systematiske forskjeller i hvordan tiltakene ble gjennomført. Vi fant på den annen side enkelte negative virkninger av hvordan ordningen var utformet, og vi anbefaler derfor ikke at denne modellen blir innført som en standard finansieringsordning for oppfølgingstiltak.*

## Bakgrunn

Oppfølgingstiltak er blant NAVs største arbeidsrettede tiltak. Tiltakene består av bistand til den enkelte arbeidssøker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid, og tar utgangspunkt i metoden Supported Employment. Det største av disse tiltakene målt i antall deltakere er «Oppfølging», som i 1. kvartal 2023 hadde i underkant av 8 000 deltakere til enhver tid. NAV anskaffer dette tiltaket fra eksterne tiltaksleverandører etter anbudskonkurranse.

Fordi det er vanskelig å presisere helt perfekt og entydig hva som skal leveres i et arbeidsrettet tiltak, kontraktfester man ofte innholdet i tjenesten heller enn resultatet. Det er tilfellet for tiltaket Oppfølging, hvor innholdet er spesifisert ganske detaljert i kravspesifikasjonen. En detaljert spesifisering av innholdet i et tiltak, for eksempel i form av prosesser som deltakerne skal gjennom og antall timer med innsats fra leverandøren for hver deltaker, kan skape lite fleksible tiltak. Denne strategien kan forhindre innovasjon, og kan kreve mye kontroll og dokumentasjon. Videre innebærer betalingsmodellen for Oppfølging at det betales for påløpte timer brukt til direkte oppfølging av deltakerne, noe som ikke gir noen direkte økonomiske insentiver for å oppnå målet: At deltakerne skal få og beholde jobb.

Ved å benytte en resultatbasert modell der leverandøren får betalt for å oppnå målet, og ikke for å gjennomføre bestemte aktiviteter, innfører man et ekstra insentivement og kan åpne for innovasjon. Internasjonalt er det gjennomført flere evalueringer av slike modeller. Forskningen finner at resultatbasert finansiering av arbeidsrettede tiltak kan gi bedre kvalitet og/eller lavere kostnader, men det kan også gi problemer med såkalt fløteskumming og parkering: Med fløteskumming menes at leverandørene vil velge ut deltakere som har høyest sannsynlighet for å kunne utløse betaling, gjerne ved at de kommer i arbeid. Med parkering menes at leverandørene kan velge å bruke lite ressurser på deltakere som det er lite sannsynlig at vil kunne komme i arbeid. Et tredje problem – såkalt suboptimalisering – kan oppstå fordi det er vanskelig å definere resultatmålet presist. Kriteriet for utbetaling styrer leverandørenes atferd i retning av å oppnå akkurat dét, og bidrar ikke nødvendigvis til det man egentlig ønsker å oppnå.

Det er tidligere gjort flere forsøk med resultatbaserte finansieringsmodeller for arbeidsrettede tiltak i Norge, men ingen av dem var utformet på en måte som gjorde det mulig å fastslå eventuelle effekter. Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket å igangsette et nytt forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak, denne gangen som et randomisert kontrollert forsøk, og i et større omfang enn det som er gjennomført tidligere. På denne måten ville man sikre at det vil være mulig å dokumentere eventuelle effekter.

Forsøket fikk navnet Refino (resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak). Det ble utlyst konkurranse om å levere tiltaket. Forsøket startet opp i 2018 og har pågått i fire år.

Proba har evaluert forsøket i samarbeid med Frischsenteret.

## Problemstillinger

Oppdraget har hatt to deler: Å bistå Arbeids- og velferdsdirektoratet med å *designe et randomisert forsøk* og å gjennomføre en *evaluering av resultatene* av finansieringsmodellen, sammenliknet med det ordinære tiltaket Oppfølging.

### *Design av forsøket*

Proba og Frischsenteret utformet forsøket i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det ble gjennomført innenfor avgrensede områder i fem fylker. Målgruppa var den samme som for det ordinære tiltaket Oppfølging, og deltakerne ble randomisert til de to tiltakene blant brukere ved de aktuelle NAV-kontorene som veilederne hadde henvist til et oppfølgingstiltak. Det var én Refino-leverandør og én Oppfølging-leverandør som deltok i hvert fylke. Til sammen 1827 brukere ble trukket ut til Refino, 3074 til Oppfølging.

Refino ble anskaffet ved anbudskonkurranse, med en kravspesifikasjon som tok utgangspunkt i kravspesifikasjonen for Oppfølging, men med mindre grad av spesifisering av innholdet. Det ble formulert kriterier for betaling med en fast del knyttet til en innledende kartlegging, og en resultatbasert del, først knyttet til at deltakeren kom i jobb, og deretter knyttet til jobbfastholdelse.

### *Evaluering*

I evalueringen skulle vi belyse:

- Effekter av tiltaket på overgang til arbeid og jobbfastholdelse
- Samfunnsøkonomiske effekter av tiltaket
- De involverte aktørenes erfaringer med finansieringsmodellen

På grunnlag av resultatene skulle vi gi anbefalinger om en resultatbasert betalingsmodell er hensiktsmessig for å øke overgang til arbeid.

Problemstillingene i evalueringen er belyst ved hjelp av registerdataanalyse av forløpet for brukere som ble trukket til Refino og Oppfølging, spørreundersøkelser til jobbspesialistene i begge tiltakene underveis, en enkel spørreundersøkelse til deltakerne, samt kvalitative intervjuet med jobbspesialister hos tiltaksleverandørene som deltok i forsøket, veiledere ved de tilhørende NAV-kontorene, samt NAVs fylkeskontorer som administrerte forsøket i sitt fylke og fulgte opp leverandørene.

## Effekter på jobboppnåelse og jobbfastholdelse

I effektanalysen fulgte vi deltakerne og undersøkte effekter på jobboppnåelse og jobbfastholdelse, målt med flere ulike definisjoner. Oppsummert finner vi små og ikke statistisk signifikante resultater av å bli trukket til en leverandør med resultatbasert finansiering sammenliknet med å bli trukket ut til det ordinære Oppfølging. Punktestimaten for jobboppnåelse 12 måneder etter trekking er små og sprikende. Punktestimaten for jobbfastholdelse, det vil si ulike mål på sysselsetting summert over 12 måneder etter trekking, er derimot positive for Refino, men også disse estimatene er relativt små og de er ikke statistisk signifikante.



Et arbeidsrettet tiltak vil ha samfunnsøkonomiske *nyttevirkninger* først og fremst ved å gi økt verdiskaping på grunn av økt sysselsetting. Siden vi ikke finner noen signifikant forskjell mellom Refino og Oppfølging i effekten på sysselsetting, og heller ikke ser forskjeller i andre gevinster, har vi konkludert med at de to tiltakene har samme nytteverdi. Vi finner imidlertid at Refino hadde lavere kostnader enn Oppfølging fordi tiltaket hadde lavere pris pr. deltaker. Forskjellen er imidlertid liten. Usikkerheten i beregningene av kostnadene er dessuten såpass stor at vi ikke kan konkludere med at det ene tiltaket er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn det andre.

På grunnlag av intervjuene og spørreundersøkelsene har vi belyst årsakene til at det ikke var noen effekter av Refino på jobbopptak eller jobbfastholdelse. Dersom Refino skulle ha hatt effekt, måtte finansieringsordningen ha påvirket leverandørene og jobbspesialistene til å jobbe på en annen måte enn de gjør i Oppfølging.

Vi kan oppsummere funnene innenfor tre hypoteser.

*Hypotese 1: Den resultatbasert finansieringsordningen gir leverandørene insentiver til å organisere driften på en effektiv måte, ha bedre rutiner og drive mer kvalitetsutvikling.*

Med få unntak fant vi ingen systematiske forskjeller i hvordan Refino- og Oppfølging-leverandørene organiserte virksomheten sin. I Refino hadde de flere deltakere pr. jobbspesialist enn i Oppfølging, og det kan se ut som de tilpasset antall deltakere pr. jobbspesialist mer fleksibelt etter deltakernes behov. Dette kan indikere en mer effektiv drift, men det kan også indikere at de følger opp hver deltaker dårligere.

Når det gjelder rutiner for arbeidet var det stor variasjon mellom leverandørene som deltok i forsøket, men ikke systematiske forskjeller mellom Refino og Oppfølging. Vi fant heller ingen tegn på at Refino-leverandørene drev mer kvalitetsutvikling enn Oppfølging.

Veilederne i Refino hadde i gjennomsnitt høyere utdanning enn de i Oppfølging. Når det gjelder fag- og erfaringsbakgrunn, er forskjellene mellom de to tiltakene noe overraskende. Vi ville forvente at jobbspesialistene i Refino ville ha mer markeds- og økonomibakgrunn og erfaring fra privat næringsliv. De hadde isteden oftere pedagogisk eller sosialfaglig utdanning, mens i Oppfølging var det mer vanlig med utdanning innen markedsføring/kommunikasjon. Jobbspesialistene i Refino hadde også sjeldnere erfaring fra privat næringsliv. En god del av dem hadde tidligere jobbet hos leverandører av Oppfølging. Det siste er et element som kan ha bidratt til at leverandørene drev virksomheten ganske likt.

I sum fant vi ikke grunnlag for å konkludere med at virksomhetenes organisering, rutiner, kvalitetsarbeid eller rekruttering ble påvirket av betalingsordningen slik hypotesen tilsa.

*Hypotese 2: Den resultatbaserte finansieringsordningen gjør at jobbspesialistene følger opp deltakerne mer målrettet, prøver ut nye metoder og/eller følger opp deltakerne mer i arbeidssituasjonen for å sikre at arbeidsforholdet blir stabilt.*

Når det gjaldt den faktiske oppfølgingen av deltakerne og arbeidsgiverne fant vi mange forskjeller mellom de enkelte leverandørene, men skillelinjene gikk sjelden mellom Refino på den ene siden og Oppfølging på den andre. For eksempel var det vanskelig å se noen systematisk forskjell mellom Refino og Oppfølging når det gjelder hvor «tro» jobbspesialistene var mot metoden Supported Employment.

I Refino skjedde det en utvikling i løpet av forsøksperioden, ved at jobbspesialistene fulgte opp deltakerne sine tettere på det siste tidspunktet vi undersøkte – målt ved hvor mye kontakt de hadde. Det var en viss tendens til at de i Refino hadde minst like mye

kontakt som Oppfølging før deltakeren kom ut på en arbeidsplass og en del mindre etter hvert. Både intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at de i Refino i *noe* større grad enn i Oppfølging varierte oppfølgingen fra uke til uke, trappet ned over tid og differensierte mellom deltakere. I Refino oppfattet jobbspesialistene selv at de hadde større fleksibilitet enn Oppfølging.

Det er ikke lett å se noen systematiske forskjeller mellom de to tiltakene i varigheten eller innholdet i den kartleggingen de gjør innledningsvis. Imidlertid mente Refino-veilederne selv at de gjennomførte en grundigere kartlegging på grunn av finansieringsmodellen. Dette mente de var viktig for å sikre en god jobbmatch og jobbfastholdelse for den enkelte deltaker, og dermed oppnå resultatmålet for Refino. De kunne dessuten vurdere å avslutte tiltaket for en deltaker etter denne fasen, noe som gjorde kartleggingen mer avgjørende.

Når det gjelder hvor lenge jobbspesialistene fulgte opp deltakerne etter at de kom i jobb, ville vi forventet at de fulgte opp lenger i Refino, for å sikre at arbeidsforholdet forble stabilt. Vi finner imidlertid ingen forskjell mellom Refino og Oppfølging her.

Andre kjennetegn ved oppfølgingen av deltakere var også ganske like i de to tiltakene. Vi fant ingen tegn til at de i Refino prøvde ut andre metoder eller var mer innovative enn i Oppfølging.

I sum er det altså liten grunn til å konkludere med at jobbspesialistenes oppfølging av deltakerne ble påvirket av betalingsordningen på den måten som hypotesen tilsier.

*Hypotese 3: Den resultatbaserte finansieringsordningen gjør at jobbspesialistene driver et mer intensivt og mer målrettet markedsarbeid, jobbutvikling, samt følger opp arbeidsgiverne tettere for å sikre jobbfastholdelse.*

Vi fant at jobbspesialistene i Refino gjorde like mange henvendelser til arbeidsgivere pr. uke som i Oppfølging, for å finne arbeid til deltakerne. Heller ikke andre forhold vi undersøkte gir grunnlag for å konkludere med at det var noen systematisk forskjell mellom de to tiltakene i hvordan de drev markedsarbeid.

Vi fant en forskjell mellom tiltakene når det gjelder hva slags arbeidstilpasning deltakeren hadde/fikk i tiltaket. I Refino ble det brukt mindre av ulike typer arbeidspraksis enn i Oppfølging. Det var vanligere at deltakerne kom rett inn i en ordinær jobb med lønn, men det skjedde i gjennomsnitt etter lenger tid enn det tok før deltakerne i Oppfølging kom ut på en arbeidsplass. En årsak kan være at det var et spesifisert krav i Oppfølging, men ikke i Refino, knyttet til hvor raskt deltakerne skulle inn i arbeid. Dette kan ha medført at de i Oppfølging har brukt arbeidspraksis også i tilfeller hvor det ikke ga noen økt sannsynlighet for ordinært arbeid.

Når det gjelder kontakt med arbeidsgivere etter at deltakeren er kommet i arbeid, var det ingen forskjeller mellom de to tiltakene totalt sett.

Vi konkluderer med at heller ikke markedsarbeidet og oppfølgingen av arbeidsforholdet/arbeidsgivere ble påvirket av betalingsordningen på den måten hypotesen tilsier.

## **Negative virkninger**

Vi undersøkte også mulige negative virkninger av finansieringsordningen. Som nevnt peker forskningslitteraturen særlig på tre mulige ulemper med en resultatbasert finansieringsmodell. Vi oppsummerer funnene for hver av dem.

*Hypotese 4: En resultatbasert modell øker risikoen for fløteskumming, det vil si at leverandørene vil ta inn deltakere som de mener har høy sannsynlighet for å få jobb, og avvise deltakere som de vurderer har lav sannsynlighet for å få jobb.*

Randomiseringen av deltakere i forsøket skulle sikre at det ikke skjedde noen systematisk seleksjon av deltakere inn i tiltakene. Selve randomiseringen ser ut til å ha blitt gjennomført etter hensikten. Leverandørene kunne ikke fritt bestemme hvem de skulle ta inn, men de kunne gå i dialog med NAV dersom de mente at tiltaket åpenbart ikke var det rette. Tallene viser at det var en noe større andel av de som ble trukket ut til Refino som ikke begynte i tiltaket, enn tilsvarende i Oppfølging. Leverandørene kunne også avslutte tiltaket etter den innledende kartleggingsfasen, noe som skjedde noe oftere enn på tilsvarende tidspunkt i Oppfølging. Mange NAV-veiledere mente at betalingsmodellen gjorde at tiltaket ikke passet for de deltakerne som hadde lavest jobsannsynlighet. Vår vurdering er at også NAV-veilederne i en normalsituasjon – uten randomisering – ville vært en god del mer selektive med hensyn til hvem de rekrutterte inn i tiltaket.

Vi konkluderer med at det skjedde en viss fløteskumming i forsøket, og at det ville skjedd mer fløteskumming i en «normalsituasjon», det vil si uten randomisering. Problemet var i stor grad forårsaket av kriteriet for utbetaling i Refino, som (for de fleste deltakerne) var minst 50 prosent jobb.

*Hypotese 5: En resultatbasert modell øker risikoen for parkering, det vil si at leverandørene velger å bruke lite ressurser på deltakere som de ikke tror vil komme i jobb (og som de derfor ikke får betaling for.*

Den informasjonen vi har samlet tyder ikke på at dette var noe problem. Leverandørene fikk uansett betalt for en innledende kartlegging, og de hadde mulighet til å avslutte tiltaket etter kartleggingen. Dette kan ha vært viktige elementer for å unngå parkering.

*Hypotese 6: En resultatbasert modell øker risikoen for suboptimalisering, det vil si at leverandøren fokuserer på å nå de målbare resultatene som øker inntjeningen, framfor de reelle målene for tjenestene.*

Dette problemet har sammenheng med at det ofte er vanskelig å lage et resultatmål som presist reflekterer det man ønsker å oppnå. I Refino var resultatmålet (i hovedsak) satt til at deltakerne skulle ha en jobb med minst 50 prosent stilling (med ytterligere presiseringer). Dette innebar at leverandørene ville tape på å gjøre en innsats for at deltakeren skulle få en jobb på 30 eller 40 prosent, selv om dette skulle være en god match og et stabilt arbeid, og noe som deltakeren ønsket. De kunne heller ikke «godta» at en deltaker kom inn i to deltidsstillinger dersom ingen av dem var på minst 50 prosent, noe som ikke ville oppfylt kriteriene. Dette kunne medføre at deltakerne ble gående lenge i en jobbsøkningsfase, og at det eventuelt gikk så lang tid at tiltaket ble avsluttet, og/eller at deltakeren kom inn i en jobb med dårligere match. Man ville altså ikke oppnå det man ønsket å oppnå – at deltakerne skulle få eller beholde ordinært lønnet arbeid.

## **Anbefalinger**

På grunnlag av at Refino ikke hadde bedre effekt enn Oppfølging på jobboppnåelse eller jobbfastholdelse, og viste seg å ha en del problemer, vil vi ikke anbefale at Refinomodellen som ble prøvd ut i forsøket innføres som et ordinært tiltak. Tiltaket hadde noe lavere kostnader (pris) enn Oppfølging, men det er vanskelig å si om prisene ville holde seg på samme nivå dersom ordningen ble innført som standard. Vi har konkludert med at det ville være en god del fløteskumming i en situasjon uten randomisering, og vi observerte suboptimalisering.

Et alternativ kunne vært å ha begge variantene parallelt. Det ville imidlertid føre til mye administrasjon, og at en del leverandører ville ha to ulike kontrakter med NAV om å levere det samme tiltaket på samme sted, noe som synes lite hensiktsmessig.

Problemene vi observerte er først og fremst knyttet til definisjonen av måloppnåelse/kriterier for utbetaling. Erfaringene i forsøket tyder på at det er mulig å redusere disse problemene ved å endre kriteriene for utbetaling. Dersom man ønsker å innføre en resultatbasert finansieringsmodell, vil vi anbefale at betalingen blir gradert etter hvor høy stillingsprosent leverandøren klarer å oppnå. I tillegg til sysselsetting mener vi at overgang til utdanning burde telle positivt i en resultatbasert betalingsmodell.

Hvorvidt slike betalingskriterier vil utløse andre problemer er vanskelig å si. Hvorvidt man ønsker å ta i bruk en slik modell avhenger av hva man tror man vil oppnå i samfunnsøkonomisk lønnsomhet relativt til dagens modell for Oppfølging – først og fremst i form av økt sysselsetting.

Kan en annen utforming av en resultatbasert modell gi bedre effekt enn Refino hadde? Det melder seg et spørsmål om kravspesifikasjonen for Refino var *for* spesifikk i kravene til innhold, selv om kravene ble utformet mindre spesifikke enn for Oppfølging. Dette kan ha hindret innovasjon.

Til slutt i rapporten gjør vi noen vurderinger av hvordan funnene i prosjektet kan være relevante for videreutvikling av tiltaket Oppfølging. Vi gir anbefalinger knyttet til individuell tilpasning/fleksibilitet i omfanget av oppfølgingen, behovsstyrt tidspunkt for avslutning av tiltaket, bruk av arbeidspraksis, vektlegging av kartlegging, presisering og avgrensning av målgruppa, og kvaliteten i NAV-veiledernes bestillinger.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Oppfølgingstiltak er blant NAVs største arbeidsrettede tiltak. Tiltakene består av bistand til den enkelte arbeidssøker med sikte på å komme i eller beholde lønnet arbeid. Tiltakene tar utgangspunkt i metoden Supported Employment, som kan beskrives som 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.

Det største av disse tiltakene målt i antall deltakere er «Oppfølging», som i 1. kvartal 2023 hadde i underkant av 8 000 deltakere til enhver tid. NAV anskaffer dette tiltaket fra eksterne tiltaksleverandører etter anbudskonkurranse. Betalingsmodellen innebærer at NAV betaler for påløpte timer brukt til direkte oppfølging av deltakerne, og det er satt et resultatmål som skal være utgangspunkt for NAVs oppfølging av tiltaksleverandørene.

I Meld. St. 33 (2015-2016) – *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* – het det at det i Regjeringens politiske plattform er lagt opp til å utrede et insentivbasert system for å gi flere mulighet til å formidle folk inn i arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltak der det legges opp til bruk av økonomiske insentiver i finansieringen av tiltak er ett slik virkemiddel.

Det er tidligere gjort enkelte forsøk med resultatbaserte finansieringsmodeller for arbeidsrettede tiltak i Norge.

Det første forsøket startet opp i 2002 og innebar bruk av bonusfinansiering i formidlingstiltak (KAT), jobbklubb (JmB) og et tiltak for personer på ventestønad (VALS). Forsøket ble evaluert av Lunder m.fl. (2005), som ikke fant noen effekt av ordningen. En mulig årsak er at bonusutbetalingene var for små. I 2008 - 2011 ble det gjennomført et forsøk med to nye finansieringsmodeller for tiltaket Arbeid med bistand. Proba evaluerte dette forsøket i samarbeid med Econ Pöyry (Econ og Proba, 2010). Heller ikke i denne evalueringen ble det funnet noen effekter på overgang til jobb. Imidlertid var forsøket utformet på en uhensiktsmessig måte, kun en liten del av finansieringen var resultatbasert, og det var få deltakere.

Høsten 2013 ble det igangsatt ytterligere et forsøk med resultatbasert finansiering, der en større andel av betalingen var avhengig av resultatene. Proba evaluerte gjennomføringen og erfaringene med den første fasen av dette forsøket (Proba, 2014). Undersøkelsen var ingen effektevaluering. Også i dette forsøket var det relativt få deltakere, og det var opp til den enkelte NAV-veileder å rekruttere deltakere. I Meld. St. 33 (2015-2016) vurderte Arbeids- og sosialdepartementet derfor at forsøket ikke ville kunne dokumentere eventuelle effekter på overgangen til arbeid. Departementet la opp til at modellen skulle prøves ut videre.

De tidligere forsøkene med resultatbasert finansiering av arbeidsrettede tiltak i Norge har altså i liten grad gitt grunnlag for å evaluere effekter. Internasjonalt er det gjennomført en rekke forsøk med slike finansieringsmodeller, og en del av dem er evaluert. De fleste er undersøkelser av effekten av konkurranseutsetting generelt, men der betalingsordningen er ett element. Forskningen tyder på at konkurranseutsetting kan gi både bedre og dårligere måloppnåelse og enten høyere eller lavere kostnader enn egenproduksjon av tiltak (Proba, 2017). Det blir påpekt at *betalingsmodellen* har betydning hvis man velger å kjøpe tiltak. Resultatbasert finansiering kan gi bedre kvalitet og/eller lavere kostnader, men kan også gi problemer med både såkalt fløteskumming

og parkering hvis man ikke sikrer seg mot dette (se f.eks. Carter og Withworth, 2015; Koning og Heinrich, 2013). Med fløteskumming menes at leverandørene hvis de kan påvirke rekrutteringen vil velge ut deltakere som det er høyest sannsynlighet for at vil kunne utløse betaling, gjerne ved at de kommer i arbeid. Med parkering menes at leverandørene kan velge å bruke lite ressurser på deltakere som det er lite sannsynlig at vil kunne komme i arbeid.

EU-kommisjonen har utgitt en omfattende drøfting av fordeler og ulemper ved konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak og ved ulike innkjøpsmodeller (European Commission, 2011). Det blir påpekt at en fordel ved resultatbasert finansiering, sammenlignet med stykkprisbetaling basert på en spesifisert leveranse, er at man åpner for innovasjon i utforming av tiltaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket å sette i gang et nytt forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak i Norge, denne gangen som et randomisert kontrollert forsøk, og i et større omfang enn det som er gjennomført tidligere. På denne måten ville man sikre at det vil være mulig å dokumentere eventuelle effekter.

Forsøket fikk navnet Refino (resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak). Det ble utlyst konkurranse om å levere tiltaket. Forsøket startet opp i 2018 og har pågått i fire år.

Proba har evaluert forsøket i samarbeid med Frischsenteret.

## 1.2 Problemstillinger

Oppdraget har bestått av to deler: Å bistå Arbeids- og velferdsdirektoratet med å *designet et randomisert forsøk* og å gjennomføre en *evaluering av resultatene* av finansieringsmodellen, sammenliknet med det ordinære tiltaket Oppfølging.

Bistanden til å utforme forsøket inkluderte utforming av en kravspesifikasjon for anbudskonkurransen (beskrivelse av innhold i tiltaket og finansieringsmodell), randomiseringsprosedyrer, omfang og varighet av forsøket, mv. Det ble gjort grundige vurderinger av alle elementer ved forsøket som kunne påvirke muligheten til å evaluere effekter av en resultatbasert betalingsmodell.

I evalueringen skulle vi deretter belyse:

- Effekter av tiltaket på overgang til arbeid og jobbfastholdelse
- Samfunnsøkonomiske effekter av tiltaket
- De involverte aktørenes erfaringer med finansieringsmodellen

På grunnlag av resultatene skulle vi gi anbefalinger om det er hensiktsmessig å bruke en resultatbasert betalingsmodell for å øke overgang til arbeid.

## 1.3 Effekter av konkurranseutsetting og betalingsmodeller

Hovedformålet med konkurranseutsetting generelt, er å bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon, det vil si en bedre kombinasjon av pris og kvalitet. Tanken er at konkurranse vil føre til innovasjon, læring og effektivitet. Forskningen tyder imidlertid på at konkurranseutsetting kan gi både bedre og dårligere måloppnåelse og enten høyere eller lavere kostnader enn egenproduksjon av tiltak (Proba, 2017). Virkningen av konkurranseutsetting kan variere med hva slags tjeneste som skal leveres. I Proba (2017) presenterte vi en litteraturstudie om virkninger av konkurranseutsetting av arbeidsrettede tjenester og fordeler/ulempene med ulike kontraktsutforming.

Et sentralt begrep i økonomisk teori om transaksjoner er begrepet ufullstendige kontrakter. Teorien bygger på en forutsetning om at det ofte ikke er mulig å beskrive helt perfekt og entydig hva som skal leveres. Målet for arbeidsrettede tiltak er overgang til arbeid for deltakerne. Siden dette bare kan måles i ettertid, og dessuten kan påvirkes av en rekke faktorer utenfor leverandørens kontroll, kan det være vanskelig å kontraktsfeste. Som regel kontraktsfester man derfor innholdet i tjenesten heller enn resultatet.

En detaljert spesifisering av utformingen av et tiltak, for eksempel i form av prosesser som deltakerne skal gjennom og antall timer med innsats fra leverandøren for hver deltaker, skaper imidlertid lite fleksible tiltak. En god arbeidsmarkedstjeneste kan tenkes framskaffet på flere måter, og det er usikker kunnskap om hvilke kjennetegn ved tjenestene som faktisk gir best resultater. Denne strategien kan forhindre innovasjon, og kan kreve mye dokumentasjon i forbindelse med tilsyn. Ved å benytte en resultatbasert modell der leverandøren får betalt for å oppnå målet, og ikke for å gjennomføre bestemte aktiviteter, innfører man et ekstra insentivlement og kan åpne for innovasjon.

Det er imidlertid flere utfordringer med en slik modell. Den innebærer en økt risiko for at leverandøren fokuserer på å nå de målbare resultatene som øker deres inntjening, framfor de reelle målene for tjenestene (såkalt suboptimalisering). Dette har sammenheng med at det ofte er vanskelig å lage egnede resultatmål. Videre innebærer en slik modell som nevnt økt risiko for fløteskumming og parkering, sammenliknet med en modell der en betaler for gjennomføringen av tjenesten.

En ulempe knyttet til kjøp av eksterne tjenester generelt, er transaksjonskostnader. Det vil si de ressursene oppdragsgiver må benytte til å utarbeide kravspesifikasjoner, gjennomføre konkurranse og føre kontroll, samt kommunisere om den enkelte deltaker. I prinsippet kan kostnadene knyttet til løpende kontroll være lavere ved en resultatbasert ordning enn en betalingsmodell der man betaler for en spesifikk tjeneste, og fortløpende må vurdere hvorvidt den blir levert.

Empirisk forskning konkluderer ikke entydig om effektene av en resultatbasert modell. McConnel m.fl. (2003) fant for eksempel at det er stor fare for sub-optimalisering ved bruk av resultatbaserte systemer, fordi leverandørene har insentiver til å få deltakerne ut i usikre og lavt betalte jobber som de ikke blir i lenge. Slike uheldige konsekvenser kan imidlertid reduseres ved hjelp av kriteriene for betaling.

Fløteskumming og parkering knyttet til resultatbaserte modeller rapporteres i forskning fra flere land, for eksempel i Koning og Heinrich (2013) fra Nederland og Bredgaard og Larsen (2008) fra Australia, Danmark og Nederland. Carter og Withworth (2015) studerte leveranser av arbeidsmarkedstjenester i Storbritannia. Der hadde myndighetene innført en differensiert resultatbasert finansieringsmodell. Bonusen var gradert i ni ulike nivåer for ulike målgrupper, som skulle reflektere hvor vanskelig det er å få de ulike målgruppene i arbeid. Studien konkluderte med at fløteskumming og parkering fortsatt skjer, men da *innenfor* hver av disse segmentene. Selv om en slik prisdifferensiering ikke eliminerer problemene, bidrar de trolig til å redusere dem, og prisdifferensiering anbefales hvis man har kontrakter med resultatbonus og ikke-standardiserte tjenester (jf. Finn 2011).

I det norske forsøket med resultatbasert finansiering av oppfølging som ble gjennomført i 2013-2016, var det ingen av informantene som mente at det skjedde hverken fløteskumming eller parkering (Proba, 2014). De så imidlertid at det er en risiko for dette. Det var dessuten flere som stilte en del spørsmål om kriteriene som var satt for utbetaling til leverandørene. Spørsmålene dreide seg om definisjonen av hva slags arbeidskontrakt som kan godkjennes som oppnådd milepæl for utbetaling, og innenfor hvilken tidsramme

dette skulle måles. Det siste er viktig for å unngå tilpasning hvor leverandørene formidler til kortvarige jobber.

## 1.4 Forskningsdesign og datakilder

### 1.4.1 Programteori

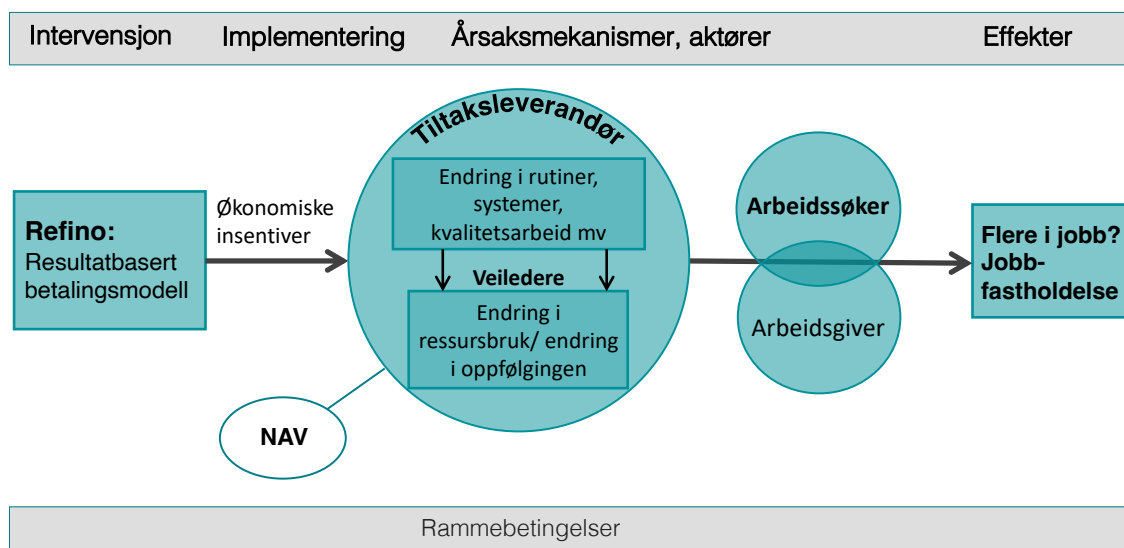
I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i en såkalt programteori for forsøket, det vil si kvalifiserte antakelser eller hypoteser om hvordan intervensjonen Refino vil virke. Å utarbeide en programteori innebærer å identifisere

- hvilke elementer intervensjonen består av,
- hvilke mellomliggende virkningsmekanismer den antas å ha,
- hvilke effekter det antas å ha på målgruppen(-e),
- de viktigste aktørene som påvirker og påvirkes av intervensjonen, samt
- aktørenes interesser og rammebetingelser.

I figuren nedenfor illustrerer vi en slik programteori for Refino. Figuren tydeliggjør de ulike avveiningene som måtte gjøres i utformingen av forsøket og evalueringen, hva slags data det var behov for og hvilke faktorer som må analyseres for å besvare problemstillingene.

*Intervensjonen* man ønsket å prøve ut består av en resultatbasert betalingsmodell for et oppfølgingstiltak. Vi skulle sammenlikne resultater med tilsvarende tiltak uten en resultatbasert modell. I utviklingen av finansieringsmodellen ønsket vi å ta hensyn til kunnskap som var opparbeidet gjennom de tidligere forsøkene samt forskningsbasert kunnskap. En viktig lærdom fra tidligere forsøk var at det resultatbaserte elementet måtte være av en betydelig størrelse for å kunne påvirke gjennomføringen av tiltaket.

Figur 1.1 Programteori for Refino





*Virkningsmekanismene og aktørene* er illustrert med sirkler og piler i figuren. Hypotesen er at de økonomiske insentivene i en resultatbasert ordning vil påvirke tiltaksleverandørenes atferd i retning av å gjennomføre tiltaket med bedre kvalitet og/eller effektivitet, sammenliknet med en modell der betalingen er uavhengig av resultatoppgjør. Som nevnt viser forskning at insentiver endrer atferd, men ikke nødvendigvis i ønsket retning. Uintenderte effekter er ikke inkludert i programteorien.

Gjennom hvilke mekanismer kan en resultatbasert betalingsmodell påvirke tjenestene i det aktuelle forsøket? For det første er det *virksomheten* (tiltaksleverandøren) som i utgangspunktet vil stå overfor insentiver til å bedre kvaliteten, mens det er de ansatte *veilederne/jobbspesialistene* som faktisk utfører tjenestene. Virksomhetene kan påvirke arbeidsprosessene gjennom for eksempel å innføre bedre rutiner, legge større vekt på kompetanseutvikling, kvalitetsutvikling og innovasjon, endre rekrutteringsstrategi, mv. Dersom virksomheten «viderefører» insentivene til veilederne slik at de ansatte gjennom lønnsystemet eller på annen måte blir belønnet for å gjøre en god jobb, kan også de bli påvirket direkte, for eksempel ved at de jobber mer effektivt eller «smartere». Hvordan ordningen blir implementert i organisasjonen kan altså være viktige elementer ved intervensjonen.

De aktørene som antas å bli påvirket av intervensjonen er altså tiltaksleverandøren og deres ansatte. I tillegg kan NAV være en viktig aktør, og påvirke resultatet både gjennom sin rolle som innkjøper og ved enkeltveilederens kommunikasjon med tiltaksleverandørene om enkeltdeltakerne.

De effektene man ønsker å oppnå er at flere deltakere skal *få og beholde jobb i ordinært arbeidsliv*. Den viktigste målgruppa for forsøket er altså *brukerne/deltakerne* i tiltaket, samt *arbeidsgivere*. Gjennom at tiltaksleverandørenes tjenester får bedre kvalitet, forventer man å få til bedre match og høyere sannsynlighet for stabil arbeidstilknytning. Deltakere og arbeidsgivere kan også ha andre interesser og rammebetingelser som påvirker effekten av intervensjonen.

De *samfunnsøkonomiske* virkningene av Refino vil i hovedsak komme som et resultat av eventuelle effekter på sysselsetting, men også eventuelle forskjeller i kostnader.

Programteorien gjør det tydelig at vi i evalueringen hadde behov for å samle inn ulike typer data, og fra (eller om) flere aktører. En effektevaluering ved hjelp av registerdata om deltakerne gir kunnskap om sammenhengen mellom intervensjonen og effekter for deltakerne, men kan ikke gi informasjon om den konkrete implementeringen av intervensjonen hos leverandørene, eller hvordan aktørene påvirkes av intervensjonen/virkningsmekanismene. I tillegg til å bruke registerdata for å undersøke effekter av forsøket på overgang til arbeid, har vi derfor brukt kvalitative undersøkelser og spørreundersøkelser for å belyse leverandørenes og NAVs erfaringer, implementeringskvalitet samt årsaker til effekter eller mangel på effekter.

## 1.4.2 Effektanalyse

Vi er interessert i den kausale effekten av den resultatbaserte betalingsmodellen på deltakernes overgang til arbeid og jobbfastholdelse. For å estimere den kausale effekten ble prosjektet utformet som et randomisert forsøk (RCT). I et tilstrekkelig stort utvalg, slik som vårt, vil randomiseringen til Refino eller til det ordinære oppfølgingstiltaket gjøre at man kan forvente at gruppen som allokteres til Refino-programmet er lik den gruppen som allokteres til det ordinære programmet (se Gerber og Green, 2012, for en introduksjon til felteksperimenter). Dette gjør at en sammenlikning av gjennomsnittlig overgang til arbeid og jobbfastholdelse i de to gruppene gir den gjennomsnittlige kausale effekten av programmet. Et slikt design gir i utgangspunktet svært høy grad av intern

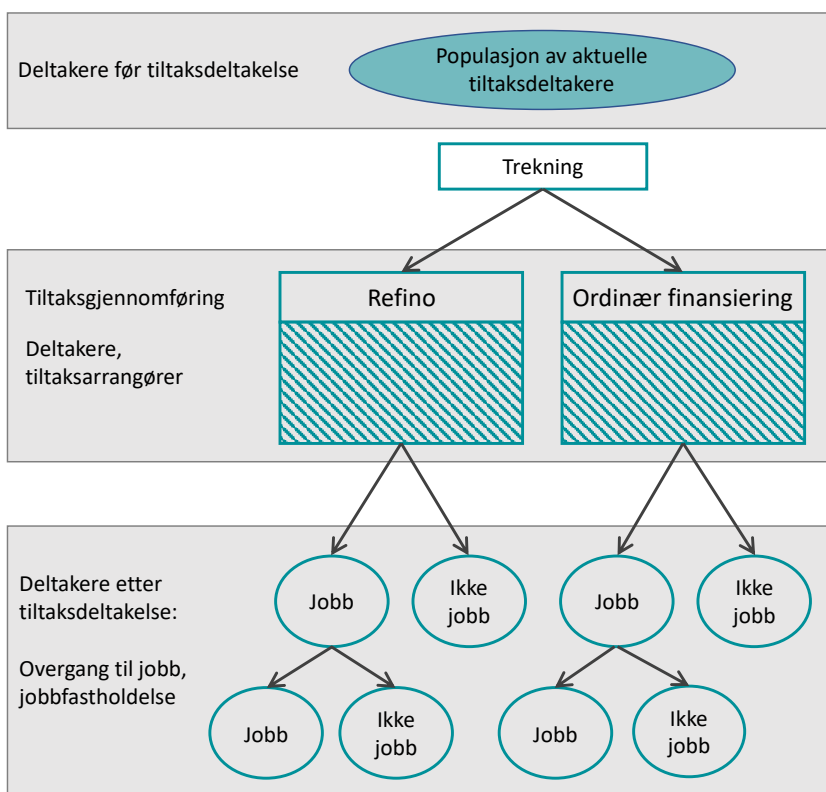
validitet – det vil si at en slutning om kausaleffekter med høy grad av sannsynlighet er sann.

### Effekter på overgang til arbeid og jobbfastholdelse

Gangen i forsøket er skissert i figuren nedenfor. Populasjonen av aktuelle tiltaksdeltakere ble randomisert til Refino eller til det ordinære oppfølgingstiltaket. Vi studerte deretter om overgangen til arbeid og jobbfastholdelse i opp til to år etter tiltaket er ulik i de to gruppene. Vi beskriver utfallsvariablene og datakildene i neste avsnitt.

Som nevnt medfører den tilfeldige allokeringen til Refino eller Oppfølging at vi kan forvente at tiltakspersonene i gjennomsnitt er like i de to gruppene. Dette kan vi studere nærmere med de dataene vi har benyttet, og vi kan dra slutninger om hvilken effekt det har å bli allokert til Refino eller Oppfølging.

Figur 1.2 Randomisering, tiltaksdeltakelse og utfall



### Datagrunnlag: Registerdata

I effektanalysen benytter vi registerdata levert direkte fra NAV. Alle personene i analyseutvalget hadde et unikt aidentifisert løpenummer, slik at vi både kan koble informasjon på individnivå på tvers av de ulike registrene, og slik at vi kan følge dem over tid, mellom ulike tilstander, i og utenfor arbeidsmarkedet. Tidsperioden for registerdata med forløpsinformasjon er fra 2015 til og med 2022. Vi inkluderte informasjon fra før forsøket startet for å undersøke om gruppene faktisk var like før den tilfeldige fordelingen til Refino eller det ordinære oppfølgingstiltaket fant sted. Vi har koblet registerdata på individnivå både på tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere.

Demografiske opplysninger inkluderte kjønn, alder, innvandringsbakgrunn og bosted. Forløpsinformasjon inkluderte informasjon om jobbstatus (i jobb eller ikke), yrke (standard for yrkesklassifisering), arbeidstid (avtalt arbeidstid pr. uke), sykefravær, arbeidsledighet, og mottak av arbeidsavklaringspenger. Forløpsinformasjonen ble koblet på fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret), register over sykepenger, register over arbeidssøkere (Arena), og register med informasjon om gruppetilhørighet i NAV-systemet (nedsatt arbeidsevne, ledige, osv.). Start- og stoppdatoene fra registrene ble brukt til å lage indikatorer for ulike tilstander, med sysselsetting som den viktigste. Varigheten av arbeidsforhold ble konstruert fra etterfølgende måneder med oppnådd sysselsetting.

Vi konstruerte jobbpånnåelse og jobbvarighet både før og etter tiltaksperioden. Et tredje utfall vi analyserte var arbeidstid, her benyttet vi avtalt arbeidstid pr. uke som utfallsvariabel.

### Seleksjon og validitet

Til tross for at forsøket var utformet med et RCT-design og tilfeldig allokering av deltakere, er det ikke åpenbart hvordan en eventuell forskjell mellom gruppene skal tolkes. Grunnen er at det ikke vil være en tilfeldig allokering av leverandører til Refino eller ordinært oppfølgingstiltak. En eventuell forskjell i utfall mellom gruppene kan skyldes finansieringsordningen – ved at leverandøren endrer atferd som konsekvens av finansieringsordningen. Men en eventuell forskjell kan også skyldes systematiske forskjeller mellom leverandørene i de to gruppene – dersom leverandørene i Refino-gruppen er veldig ulike leverandørene i det ordinære programmet. For eksempel kan det tenkes at de leverandører som ønsker en Refino-finansiering i utgangspunktet er flinkere til å få personer i arbeid enn leverandører som foretrekker den ordinære finansieringsordningen. Konsekvensen av dette er at vi ikke (kun) estimerer effekten av Refino, men også effekten for deltakerne av å bli allokert til en flinkere tilbyder. Konklusjonene våre vil ha dårlig intern validitet dersom det finnes andre mulige forklaringer på forskjeller i utfallet. Den eksterne validiteten vil også bli svakere, siden en fullskalaimplementering av Refino vil innebære at også mindre «flinke» tilbydere vil bli omfattet av Refino.

Vi forsøker å belyse det potensielle seleksjonsproblemet på leverandørsiden ved å benytte flere datakilder, slik som spørreundersøkelser til de ansatte veilederne i tiltakene og kvalitative intervjuer.

### Analyser

I effektevalueringen ble alle analysene gjort på individnivå. En randomisering til eksponering- eller kontrollgruppe gjorde at vi kunne forvente at det var tilstrekkelig å sammenligne gjennomsnittlig jobbandeler og jobbvarighet i de to gruppene for å identifisere effekten av tiltaket. Vi foretrakk likevel en regresjonstilnærming for å estimere effekten, særlig fordi det gir oss muligheten til å kontrollere for individenes situasjon og bakgrunnskarakteristika før de ble fordelt til tiltak. Slike kontrollvariabler skal ikke påvirke selve estimatet, men kan redusere målefeil og dermed øke presisjonen. Det er også enklere å studere heterogenitet i et regresjonsrammeverk.

Gjennomføringen av analysen kan framstilles mer formelt på følgende måte. Hvis vi lar  $Y(t_2)$  være utfallet ved slutten av forsøksperioden, for eksempel om individet er i jobb eller ikke, og  $X(t_1)$  være kjennetegn ved deltakeren før tiltakene ble satt i verk, kan vi estimere følgende lineære regresjonsmodell:

$$Y(t_2) = \alpha + \beta_1 * TREATED + \beta_2 * X(t_1) + \epsilon$$

Hvor TREATED er en binær variabel lik 1 hvis deltakeren tilhører Refino-gruppa. I denne modellen gir  $\beta_1$  den gjennomsnittlige effekten av å bli allokert til en Refino-leverandør og gir oss den gjennomsnittlige effekten av Refino-finansiering.

Ved hjelp av interaksjoner mellom TREATED og X-variablene kan vi studere om effekten er ulik på tvers av ulike grupper. En særlig interessant heterogenitetsanalyse vil være å studere om effekten varierer avhengig av arbeidsevne.

Det kunne vært interessant å undersøke om kjennetegn ved tilbyderne spiller en rolle, imidlertid er det for få ulike tilbydere til at vi kan studere dette kvantitativt. Det er mulig å undersøke noe kvalitativt, men det at tilbyderne følger fylkesgrensene gjør at det er vanskelig å skille forskjeller mellom tilbydere fra andre forskjeller mellom fylkene.

### 1.4.3 Følgeevaluering

For å undersøke intervensjonskvaliteten i forsøket og samle informasjon til bruk i tolkningen av effektanalysen har vi gjort en følgeevaluering. Det vil si at vi har samlet inn flere typer data fra de berørte aktørene på flere tidspunkter i løpet av forsøksperioden for å få dybdeinformasjon om gjennomføringen av tiltakene. Vi har benyttet intervjuer og spørreundersøkelser til dette.

Dersom randomiseringen av deltakere tyder på at finansieringsmodellen i Refino ikke har noen effekt sammenliknet med Oppfølging, kan informasjon fra den kvalitative delen av studien si noe om årsakene. Og motsatt, dersom randomiseringen tyder på en effekt, kan også det kvalitative materialet si noe om hva som skiller Refino fra kontrolltiltaket, og hva det er ved tiltaket som gir effekt (virkningsmekanismer). Materialet gir i tillegg et grunnlag for å vurdere validiteten av resultatene, for eksempel hvorvidt det kan være skjevheter på grunn av seleksjon av leverandører, eller hvorvidt det har oppstått noen «smitteeffekter» mellom Refino og Oppfølging. Vi har også belyst de ulike aktørenes erfaringer og eventuelle uintenderte konsekvenser av modellen.

#### Kvalitative intervjuer

Foruten deltakerne og arbeidsgiverne var de mest sentrale aktørene i forsøket veiledere i Refino og i ordinær Oppfølging, veiledere på NAV-kontorene som har oppfølgingsansvar for brukere i de to tiltakene, og ansatte i NAV fylkeskontorer som følger opp tiltaksleverandørene.

I hvert av forsøksområdene har vi intervjuet alle disse aktørene på to tidspunkter i forsøksperioden: Første gang da Refino-tiltaket hadde pågått i cirka et år (2019), andre gang etter at det hadde pågått i om lag tre år (2021). Antall intervjuer var litt forskjellig i 2019 og 2021, siden ett av forsøksfylkene avsluttet forsøket underveis. I 2021 ble det gjennomført 27 gruppe- og individuelle intervjuer.

Hovedformålet med intervjuene var å få informasjon om hvordan Refino-tiltaket ble organisert og gjennomført hos de ulike leverandørene, og aktørenes erfaringer med modellen. Dette belyser implementeringskvalitet og virkningsmekanismene i programteorien. På samme måte ønsket vi å kartlegge hvordan tiltaket til kontrollgruppa som deltok i ordinært Oppfølging ble gjennomført, samt å få belyst NAV-veiledernes og NAV fylkenes erfaringer med de to tiltakene.

#### *Kvalitative intervjuer – tiltaksleverandører*

Hos leverandører av Refino intervjuet vi teamleder/faglig ansvarlig og jobbspesialister for å kartlegge den interne implementeringen av tiltaket på virksomhetsnivå og på veiledernivå. I lederintervjuet kartla vi hvordan arbeidet med tiltaket var organisert og hvordan insentivene i den resultatbaserte ordningen eventuelt påvirket leverandøren. Vi

ba dem beskrive arbeidsprosesser, rutiner, kvalitetsutvikling, ressursbruk, eventuelle bonusordninger for de ansatte, m.v.

Vi intervjuet jobbspesialistene i Refino i grupper. I intervjuene ønsket vi å få belyst hvilke elementer som inngikk i tiltaket, om det hadde vært endringer underveis, erfaringer med de ulike elementene, deltakergruppen, og hvordan betalingsformen eventuelt påvirket gjennomføringen av tiltaket og hvordan den enkelte veileder jobbet.

Hos tiltaksleverandør på det ordinære oppfølgingstiltaket intervjuet vi jobbspesialistene i gruppe. Hensikten var å få god informasjon om hvordan kontrolltiltaket ble gjennomført.

### *Kvalitative intervjuer – NAV*

Vi gjennomførte gruppeintervjuer med veiledere ved ett eller to NAV-kontorer i hvert av de tjenesteområdene som forsøket ble gjennomført i. Kontorene ble valgt ut for å dekke en relativt stor andel av deltakerne i de to tiltakene. Vi spurte veilederne om inntrykket de hadde av de to tiltakene, hvilken bistand brukerne fikk, hva som skilte tiltakene fra hverandre og hvilken kontakt de hadde med tiltaksleverandørene.

I NAVs fylkeskontorer som var involvert i forsøket intervjuet vi den eller de som fulgte opp kontraktene med leverandørene av Refino og Oppfølging. I intervjuene spurte vi om hvilket inntrykk fylkeskontakten hadde av de to tiltakene og hva som skilte dem fra hverandre. Vi spurte også om informantenes inntrykk av deltakerne i de to tiltakene, og hvordan de vurderte fløteskumming og parkering i henholdsvis Refino og Oppfølging. Informantene på fylkesnivå er dessuten brukt som en datakilde for informasjon om transaksjonskostnader, som er et element i den samfunnsøkonomiske analysen. Videre var det fylkeskontorene som hadde ansvar for å administrere randomiseringen, og vi kartla hvordan dette hadde fungert.

### **Spørreundersøkelser til veiledere (jobbspesialistene) hos leverandørene**

Vi gjennomførte spørreundersøkelser til veiledere i Refino og i kontrolltiltaket på omtrent de samme to tidspunktene som intervjuene. Gjennom spørreundersøkelsen har vi sammenliknbar informasjon om ulike dimensjoner ved gjennomføringen av de to typene tiltakene.

Temaer i undersøkelsen var kompetanse blant veilederne, hvor lang tid det gikk før deltakerne kom i arbeid/praksis, varighet på oppfølgingen etter at deltaker er kommet i arbeid, form for arbeid som ble benyttet (arbeidstrening, lønnstilskudd, ordinært lønnet arbeid), typer oppfølgingsmetodikk, med videre. I tillegg inkluderte vi spørsmål knyttet til finansieringsordningen.

Den første runden av undersøkelsen ble gjennomført våren 2019. Det var til sammen 15 veiledere i Refino som svarte, og 19 veiledere fra Oppfølging i de samme tjenesteområdene. Den andre undersøkelsen ble gjennomført høsten 2021. Her fikk vi til sammen 63 svar, 45 fra Oppfølging og 18 fra Refino. Selv om antall svar er lite, representerer respondentene en stor andel av veilederne som jobbet i tiltakene. Vi mener derfor at svarene bør gi et godt bilde av hvordan tiltakene ble gjennomført, men vi må være oppmerksomme på at svar fra en eller to enkeltveiledere kan påvirke svarfordelingene mye. Blant respondentene i 2021 var 48 veileder/jobbspesialist og 15 teamleder, metodeveileder eller fagansvarlig. En del i den siste gruppa hadde oppfølgingsansvar for deltakere i tillegg til lederoppgavene.

I mange av spørsmålene spurte vi veilederne om hvordan de *vanligvis* jobbet. Dette er generelle spørsmål hvor det er en fare for at svarene blir farget av hvordan de ønsker å jobbe eller mener at de ideelt sett burde jobbe, eller ut fra det de husker best. For å få mer konkret informasjon om oppfølgingen stilte vi derfor enkelte spørsmål knyttet til én

bestemt deltaker. Instruksjonen var formulert slik: «Resten av spørsmålene er knyttet til én bestemt deltaker. Det er viktig at du svarer på alle spørsmålene med utgangspunkt i den samme deltakeren. Du svarte tidligere at [antall] av dine deltakere i dag er i arbeid med oppfølging fra deg [...]»<sup>1</sup> Vi ber deg tenke på den av disse deltakerne som har etternavn først i alfabetet.» På disse spørsmålene er det færre svar enn det totale antallet respondenter, siden ikke alle veilederne hadde noen deltakere i arbeid på tidspunktet for undersøkelsen. Vi presenterer derfor bare svarene fra 2021. Da var det 34 respondenter i Oppfølging og 14 i Refino som svarte på disse spørsmålene.

### Spørreundersøkelse til brukerne

Vi gjennomførte en enkel kvantitativ undersøkelse til deltakere på Refino og Oppfølging. Denne var ment å gjennomføres på to tidspunkter – i 2019 og i 2021, men det viste seg vanskelig å rekruttere deltakere fra kontrollgruppa i den første runden. Vi viser derfor bare resultatene fra 2021. Undersøkelsen inneholdt kun to spørsmål:

- Har du en jobb med lønn i dag (mens du deltar i tiltaket)?
- Hvor mange ganger har du hatt kontakt med veilederen din i tiltaket den siste måneden?

Vi fikk 84 svar fra deltakere i Refino og 173 svar fra deltakere i kontrolltiltaket Oppfølging.

#### 1.4.4 Samfunnsøkonomisk analyse

Vi har også vurdert effektene av Refino i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Så langt det er mulig, har vi tallfestet de samfunnsøkonomiske effektene. De viktigste elementene vi har vurdert er:

- *Nyttevirkningene* av tiltakene. Nyttevirkningene kan bestå av økt verdiskaping på grunn av økt sysselsetting og lavere trygdeutgifter. Tiltakene kan også ha andre positive virkninger for deltakerne, for eksempel i form av bedre helse, eller verdi av å ha en aktivitet i hverdagen.
- *Kostnadene* ved tiltakene. Kostnadene består av ressursbruken til gjennomføring av tiltaket: Leverandørenes ressursbruk, kostnader i NAV knyttet til administrasjon, og NAV-veiledernes tidsbruk knyttet til at den enkelte bruker deltar i tiltaket. Tiltakene kan også medføre kostnader for andre sektorer, som for eksempel for arbeidsgiverne og deltakerne.

## 1.5 Disposisjon

I kapittel 2 gjør vi rede for hvordan Refino ble utformet og hvordan selve forsøket ble designet og gjennomført.

I kapittel 3 beskriver vi hvordan deltakere ble rekruttert inn i tiltakene – hvordan selve randomiseringen fungerte og eventuelle seleksjonsmekanismer.

I kapittel 4 presenterer vi resultatene fra intervjuene og spørreundersøkelsen når det gjelder forhold på virksomhetsnivå hos leverandørene, mens i kapitlene 5 og 6 beskriver vi den oppfølgingen deltakerne og arbeidsgiverne fikk i de to tiltakene.

---

<sup>1</sup> Svarkategorien det ble henvisning til var spesifisert slik: «I arbeid med oppfølging fra tiltaket (inkludert med lønnstilskudd eller ulønnet praksis/arbeidstrening)».

I kapittel 7 gjør vi rede for de erfaringene de ulike aktørene formidlet om betalingsordningen.

Kapittel 8 inneholder resultatene fra effektanalysen og den samfunnsøkonomiske analysen.

Til slutt, i kapittel 9, oppsummerer og vurderer vi funnene på bakgrunn av de viktigste hypotesene, og gir noen anbefalinger om hensiktsmessigheten av modellen i Refino. Vi vurderer også hvilke erfaringer som er relevante for Oppfølging.

De veilederne som følger opp deltakere i oppfølgingstiltak kalles gjerne jobbspesialister. Leverandørene bruker imidlertid litt ulike betegnelser. Vi bruker både *jobbspesialister* og *veiledere* i tiltakene. Dette til forskjell fra *NAV-veiledere* eller veiledere i NAV.

## 2 Utforming og gjennomføring av forsøket

I forsøket skulle vi evaluere effekter av å innføre en resultatbasert finansieringsmodell for oppfølgingstiltak. Som beskrevet i kapittel 1, er analysen gjennomført ved å sammenlikne resultater av «Refino» med det ordinære oppfølgingstiltaket «Oppfølging». Både utformingen av forsøkestiltaket og selve forsøksdesignet har stor betydning for muligheten til å evaluere effekter. En del av oppdraget vårt var derfor å bistå Arbeids- og velferdsdirektoratet med å designe forsøket. I dette kapitlet beskriver vi noen av vurderingene som ble gjort og de valgene som ble tatt.

De mest sentrale kjennetegnene ved forsøket er:

- Intervensjonen: Utforming av tiltaket og betalingsordningen (kravspesifikasjonen)
- Hvilken populasjon det skulle randomiseres fra og hvordan randomiseringen skulle gjennomføres
- Hvordan man skulle velge ut tiltaksleverandører
- Omfang og varighet av forsøket

I løpet av forsøksperioden ble kontrolltiltaket Oppfølging anskaffet for en ny kontraktperiode. Kravene til leverandørene av dette tiltaket ble da endret noe. Vi omtaler dette nærmere i kapittel 9.

### 2.1 Beskrivelse av formål og målgruppe

I konkurransegrunnlaget for Refino ble formålet med tiltaket formulert likelydende som formålet med Oppfølging:

*[Formålet med REFINO er å] gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølgingsbistand som er nødvendig for å få eller beholde ordinært lønnet arbeid.*

Beskrivelsen av målgruppa var også formulert likt i begge tiltakene:

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

Målgruppa inkluderte både personer som står uten arbeid og personer som er sykmeldt, og hvor planen er å komme tilbake til samme arbeidsgiver.

### 2.2 Spesifikasjon av innholdet i tiltaket

Oppfølgingstiltakene tar utgangspunkt i metoden Supported Employment. I kravspesifikasjonen for Oppfølging er *innholdet* relativt detaljert beskrevet. En sentral vurdering når forsøket med Refino ble utformet, var i hvilken grad spesifikasjonen av innholdet skulle være annerledes enn i Oppfølging. Det er nærliggende å tenke at man for å rendyrke effekten av en annen betalingsmodell, burde holde «alt annet» enn selve betalingsmodellen likt. Imidlertid var det en hovedhypotese at en resultatbasert finansiering kan ha en positiv effekt nettopp fordi det skaper innovasjon og kvalitetsutvikling, ved at leverandørene blir påvirket til å endre innhold og arbeidsmåter i tjenesten. Med en detaljert beskrivelse av innholdet kunne man dermed miste mye av fordelene med en resultatbasert finansiering (se kapittel 1.3).



Vi anbefalte derfor at den resultatbaserte betalingsmodellen burde prøves ut sammen med en mindre detaljert spesifikasjon av innholdet. På de områdene det likevel var behov for å spesifisere innholdet anbefalte vi å utforme elementene i Refino på samme måte som i Oppfølging.

Kravspesifikasjonen for Refino ble utarbeidet med utgangspunkt i kravspesifikasjonen for det ordinære oppfølgingstiltaket. Kravene til innhold og metodikk ble formulert noe mindre konkret og «strengt» i Refino enn i Oppfølging, og enkelte spesifikke krav som ble stilt til Oppfølging ble utelatt. Det gjelder for eksempel hvor raskt en deltaker («som hovedregel») skal være i arbeid eller relevant utprøving hos arbeidsgiver.<sup>2</sup> Det ble likevel ansett som nødvendig å inkludere enkelte konkrete krav til leverandørene av Refino for å sikre at alle brukerne ville få et tilfredsstillende tilbud.

Samlet maksimal varighet for Refino var angitt til tre år, tilsvarende som i Oppfølging.<sup>3</sup> Når det gjelder omfanget av oppfølgingen som deltakerne skulle få, er det i Oppfølging anslått et gjennomsnitt: «NAV antar at et gjennomsnittsbehov vil være 10 timer oppfølging pr. deltaker pr. måned i hele tiltaksperioden. Dette kan imidlertid variere fra deltaker til deltaker og timeforbruket skal tilpasses den enkeltes behov.» For Refino ble det tilsvarende punktet formulert slik: «Deltakerne skal få det antallet oppfølgingstimer som anses som nødvendig for å nå målet om å komme i og/eller beholde arbeid. Behov for antall timer med oppfølging kan variere fra deltaker til deltaker og timeforbruket skal tilpasses den enkeltes behov.»

Målgruppa for oppfølgingstiltakene er heterogen, og det er ikke realistisk at alle vil komme i arbeid etter tiltaket. I prisingen av tjenestene måtte Refino-leverandørene derfor bygge på en antakelse om måloppnåelse. I ordinær Oppfølging kan NAV henvise alle arbeidssøkere som de mener har behov for tiltaket, uten at leverandøren vil tape noe selv om deltakerne skulle ha svært lav sannsynlighet for å komme i jobb. For leverandørene av Refino ville det innebære en stor økonomisk risiko dersom de ikke hadde noen mulighet til å påvirke rekrutteringen til tiltaket. Det var derfor behov for en «sikkerhetsventil» i kravspesifikasjonen for Refino, slik at leverandørene i enkelte tilfeller kunne avslutte tiltaket.

Følgende formulering fra kravspesifikasjonen til Oppfølging ble brukt også i Refino:

*Dersom leverandør vurderer at tiltaket åpenbart ikke passer for en deltaker, skal leverandør så raskt som mulig kontakte innsøkende NAV-kontor for å avklare om tiltaket bør avsluttes.*

For Refino ble det i tillegg formulert en mulighet til å avslutte tiltaket etter en innledende kartleggingsfase som leverandøren uansett fikk betalt for:

*Tiltaket skal innledes med en kartlegging av deltaker som kan vare inntil to måneder. Målsettingen er å utarbeide en plan for videre oppfølging av deltakeren. Dersom leverandør etter kartleggingen vurderer at tiltaket åpenbart ikke passer for deltakeren, kan leverandør velge å avslutte tiltaket.*

Denne bestemmelsen kunne føre til en seleksjon (fløteskumming) av deltakere etter den innledende fasen, noe som i gjennomsnitt ville gi bedre resultater for Refinos gjenværende deltakergruppe enn deltakergruppa i Oppfølging. I effektanalysen har vi imidlertid sammenliknet utfall for alle som ble trukket ut til de to tiltakene. Disse resultatene påvirkes derfor ikke av eventuell fløteskumming eller andre former for

---

<sup>2</sup> I Oppfølging senest innen 10 uker for deltakere uten arbeidsgiver, 6 uker for deltakere med en arbeidsgiver

<sup>3</sup> I spesielle tilfeller ytterligere 6 måneder.

seleksjon av deltakere inn i faktisk deltakelse, ettersom alle brukere regnes med uavhengig av om de faktisk endte med å delta på tiltaket. Dette er en såkalt «intention to treat» eller redusert form-analyse. Hvis denne analysen gir tydelige resultater og det er mange som ikke faktisk deltar, kunne det være aktuelt å gjøre en instrumentvariabelanalyse. En slik analyse estimerer resultater for den mindre gruppen som faktisk deltar i forsøket, såkalte «compliers».

## 2.3 Betalingsordningen

Det mest sentrale elementet i forsøket var den resultatbaserte betalingsordningen. I Oppfølging får leverandørene betalt pr. time de bruker til å følge opp deltakerne/arbeidsgiverne. I Refino skulle en vesentlig del av betalingen være basert på resultatene når det gjelder overgang til jobb.

I utformingen av modellen ble det bygd på tidligere erfaringer – blant annet fra det forrige forsøket om ble igangsatt i 2013 (se kapittel 1.1). I dette forsøket var det spesifisert tre milepæler som utløste betaling: Ferdig utarbeidet plan for videre oppfølging (senest innen to måneders innledende avklaring og oppfølging), oppnådd ansettelse i ordinært arbeidsliv (som hovedregel innen seks måneder), og oppnådd fast ansettelse seks måneder senere. Utbetaling ved de tre milepælene ble fordelt med henholdsvis 20, 40 og 40 prosent av samlet pris. Dette tilsvarer en såkalt milepælsmodell som er mye brukt internasjonalt.

Erfaringene med denne betalingsmodellen var i hovedsak gode hos de aktørene som var involvert den gangen (Proba, 2014). En milepælsmodell er egnet til å redusere problemer med «parkering», siden den sikrer betaling også for innsats overfor brukere som har antatt lavere sysselsettingsmuligheter. Et element som ble problematisert av flere av aktørene i det forrige forsøket, var definisjonen av hva slags arbeidskontrakt som skulle kvalifisere til utbetaling, og innenfor hvilken tidsramme. I Refino ble det besluttet å velge en liknende modell som i det foregående forsøket, men med klarere definisjon av måloppnåelse (milepælene) og uten en spesifikk tidsramme for måloppnåelse.

Et spørsmål som blir drøftet i litteraturen er hvorvidt man bør operere med forskjellige satser for brukere som i utgangspunktet antas å ha ulik jobbsannsynlighet. Dette er en måte å redusere risikoen for «fløteskumming» og «parkering», særlig i en modell hvor en stor andel av betalingen er avhengig av resultatene. Slike utilsiktede virkninger ble imidlertid ikke ansett som noe problem i det tidligere forsøket. Erfaringen fra ulike oppfølgingstiltak er dessuten at det på forhånd ikke er mulig å anslå en «initiell» jobbsannsynlighet for enkeltdeltakere.

### Betalingsmodellen i Refino

I Refino ble 20 prosent av finansieringen knyttet til den innledende fasen med kartlegging for å lage en plan for videre oppfølging (inntil 2 måneders varighet), mens 80 prosent var knyttet til at brukeren blir ansatt på ordinære lønns- og arbeidsvilkår.

Modellen inneholdt tre milepæler som ble spesifisert på følgende måte i kravspesifikasjonen:

- *Gjennomført kartlegging:* 20 % av tilbudt pris utbetales til leverandør etter gjennomført kartleggingsfase for en tiltaksdeltaker. [...]
- *Ansettelse:* 40 % av tilbudt pris utbetales til leverandør dersom bruker får ansettelse. [...] Arbeidsforholdet må dokumenteres og refusjonskravet sendes NAV med dokumentasjon på arbeidsforholdet, fortrinnsvis kopi av arbeidskontrakt. [...]

Oppfyllelse av ett av følgende kriterier utløser midler knyttet til ansettelse i ordinært arbeidsliv for denne milepælen per tiltaksdeltaker:

- fast ansettelse i minst 50 % stilling. Ved flere arbeidsforhold må minst ett av arbeidsforholdene være av 50 % stillingsstørrelse.
- midlertidige stillinger på minimum 50 % med en sammenhengende varighet på over seks måneder. Ved flere arbeidsforhold må minst ett av arbeidsforholdene være av 50 % stillingsstørrelse. Dersom deltaker får flere midlertidige kontrakter på seks måneder eller mindre, men sammenlagt får arbeidskontrakter med over seks måneders sammenhengende varighet, er dette vilkåret oppfylt.
- dersom deltageren hadde hel eller delvis uføretrygd ved oppstart i tiltaket, skal midler utløses uavhengig av stillingsandel dersom uføretrygden reduseres tilsvarende stillingsandelen.
- For deltakere som er sykmeldte (mottar sykepenger eller AAP) fra et arbeidsforhold ved innsøkingstidspunktet, er vilkåret oppfylt ved 80 % friskmelding og plan om ytterligere 20 % friskmelding
- **Jobbfastholdelse:** 40 % av tilbudt pris utbetales til leverandør dersom bruker har vært ansatt i ordinært arbeidsliv i henhold til kriteriene som nevnt under forrige punkt over tid. [...] Arbeidsforholdet må dokumenteres og refusjonskravet sendes NAV med dokumentasjon på arbeidsforholdet, fortrinnsvis kopi av arbeidskontrakt.

Oppfyllelse av ett av følgende kriterier utløser midler ved denne milepælen per tiltaksdeltaker:

- Ved fast ansettelse skal deltaker ha vært sammenhengende ansatt i over seks måneder
- Ved midlertid ansettelse skal arbeidsforhold(ene) ha hatt en sammenhengende varighet på over ni måneder
- For sykmeldte med arbeidsforhold på innsøkingstidspunktet, er kriteriene for utbetalingene oppnådd ved full friskmelding i mer enn seks måneder sammenhengende, det vil si at sykepenger ikke er utbetalt.

Utbetalingen for denne milepælen skjer uavhengig av hvor lenge det er siden første ansettelse, men vilkårene som nevnt over må være oppfylt. [...]

Når det gjelder pris konkurrerte leverandørene med en pris for oppnåelse av alle tre milepælene.

### **Betaling under koronaepidemien**

I den første perioden med nedstengning under koronaepidemien var arbeidsmarkedet preget av omfattende permitteringer og høy arbeidsledighet. Det ble svært krevende for leverandørene å oppfylle kriteriene for utbetaling. NAV justerte derfor betalingen til leverandørene av Refino. Det ble gitt 50 prosent påslag på prisen, så lenge milepælen ble oppnådd innenfor tidsperioden 22. mars til 1. oktober 2021.

## 2.4 Valg av tiltaksleverandører og tjenesteområder

Det var en forutsetning i oppdraget fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at forsøket skulle gjennomføres i et utvalg fylker.

### Geografiske områder og omfang

NAV kjøper inn det ordinære oppfølgingstiltaket innenfor geografisk avgrensede tjenesteområder, og leverandørene får henvist deltakere som sokner til et av NAV-kontorene innenfor tjenesteområdet. Vi anbefalte å velge geografiske områder for forsøket som fulgte grensene for det ordinære tiltaket Oppfølging. På den måten kunne alle aktuelle deltakere fra samme NAV-kontor randomiseres mellom de to tiltakene.

Vi anbefalte videre at det ble valgt ut relativt store tjenesteområder, og at de hadde en viss geografisk spredning. I valget ble det også tatt hensyn til at de samme fylkene ikke skulle delta i et annet pågående randomisert forsøk. Videre ble det tatt hensyn til at de aktuelle tjenesteområdene hadde et relativt høyt antall deltakere på det ordinære oppfølgingstiltaket og høy utnyttelsesgrad i forhold til disse kontraktene. Det siste var av hensyn til leverandørene av det ordinære tiltaket.

Proba og Frischsenteret gjorde en vurdering av ønsket antall deltakere i forsøks- og kontrollgruppa i forsøksperioden som helhet, og det ble estimert et nødvendig antall parallelle plasser for å oppnå dette.

De utvalgte NAV fylkeskontorer ble samlet til et informasjonsmøte 25. oktober 2017. Det var deretter en dialog mellom fylkeskontorene og direktoratet knyttet til justering av foreslåtte tjenesteområder og antall plasser. I Tabell 2.1 gir vi en oversikt over fylker, tjenesteområder og antall plasser som ble valgt.

Til sammen ble det anslått 325 parallelle plasser i forsøket. Det ble besluttet at forsøket skulle pågå i fire år.

Tabell 2.1 Geografiske områder og antall tiltaksplasser for Refino

Fylke (tidligere)	Tjenesteområder	NAV-kontorer	Anslag antall plasser i avtalen
Akershus	Ullensaker og Eidsvoll	Ullensaker Eidsvoll	45
Hordaland	Bergen	Bergenhus Arna Laksevåg Fyllingsdalen	100
	Nordhordland	Meland Radøy Lindås Masfjorden Austrheim Fedje Osterøy Modalen	
Oslo	Tjenesteområde Vest	Nordre Aker Vestre Aker Frogner Ullern	45
Telemark	Grenland og Vestmar	Porsgrunn Bamble Drangedal Kragere Skien Siljan	45
Vestfold	Horten	Horten	45
Østfold	Region Sarpsborg	Sarpsborg Rakkestad	45

Det ble utlyst konkurranse i hvert fylke om å levere tiltaket. Alle hadde tilbudsfrist i februar 2018. Relativt mange leverandører leverte tilbud. NAV inngikk kontrakter med leverandørene i løpet av våren 2018, og de første deltakerne ble tatt inn i mai 2018. Det siste fylket startet opp forsøket i august.

I løpet av forsøksperioden gikk kontraktene for det ordinære oppfølgingstiltaket ut, og tiltaket ble anskaffet på nytt i alle tjenesteområdene som inngikk i forsøket. Tabellen nedenfor viser en oversikt over leverandører som har deltatt i forsøket og levert Refino, og leverandører som har levert ordinær Oppfølging i de samme tjenesteområdene.

Tabell 2.2      *Leverandører av Refino og Oppfølging i de deltagende tjenesteområdene*

Tjenesteområder	Refino-leverandør	Kontrolleverandør ved oppstart	Eventuell endring av kontrolleverandør i løpet av forsøksperioden
Oslo, tjenesteområde Vest	AS3 Employment	Din utvikling (senere Frisk, Falck)	Ingen endring
Ullensaker og Eidsvoll	Din utvikling (senere Frisk, Falck)	Sens Utvikling	Ingen endring
Region Sarpsborg	Fretex	Din utvikling (senere Frisk, Falck)	Sens utvikling siden juli 2019
Horten*	Jobblink	Joblearn	
Grenland og Vestmar	Arbetslivsressurs	KEOPS (område 1) og AS3 employment (område 2)	Område 1: Ingen endring. Område 2: Sonans siden juli 2020
Bergen og Nordhordland	Din utvikling (senere Frisk, Falck)	Fretex Vest-Norge	Din utvikling (senere Frisk, Falck) fra august 2020

\* Forsøket i Horten ble avsluttet i tidlig i forsøksperioden, og er ikke inkludert i analysene våre.

## 2.5 Randomisering av deltakere

Et sentralt element i forsøket var å bestemme hvilken populasjon deltakerne skulle randomiseres fra.

For å sammenlikne Refino med det ordinære oppfølgingstiltaket måtte det randomiseres fra den gruppa som var aktuelle deltakere på Oppfølging (det vil si de NAV-veilederne henviser til dette tiltaket). Som nevnt ble det valgt ut tjenesteområder som tilsvarte tjenesteområder for Oppfølging, og som følger grensene for et antall NAV-kontorer. Deltakerne kunne dermed trekkes fra aktuelle deltakere innenfor ett og samme NAV-kontor.

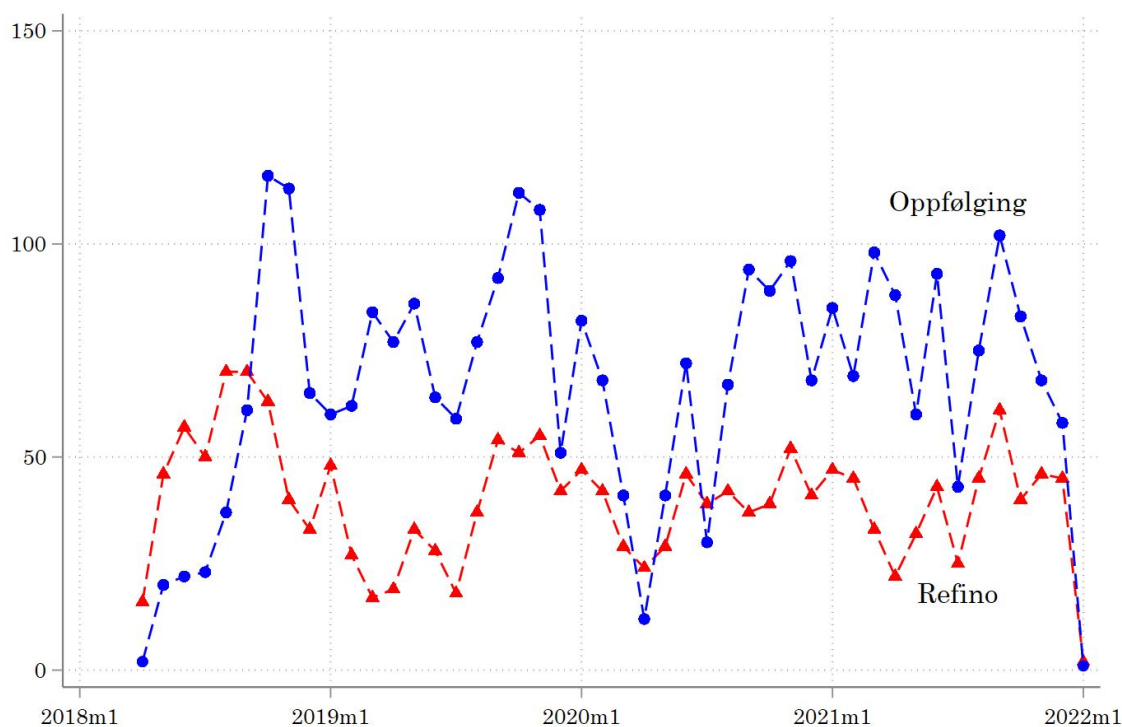
Selve randomiseringen skjedde fortløpende ettersom brukere ble avklart for et oppfølgingstiltak.

Også i valget av randomiseringsprosedyre var det flere hensyn å ta. Ved tidligere randomiserte forsøk med arbeidsrettede tiltak har det vært en utfordring at veiledere ved NAV-kontorene i noen tilfeller unntar brukere fra forsøksstiltaket. Det vil si at deltakere først blir trukket ut, men likevel ikke henviser til forsøksstiltaket, fordi veileder har en preferanse for det ordinære tiltaket, eller mener at dette passer best for den aktuelle deltakeren. Dette skaper skjevheter i utvalget, noe man i utgangspunktet nettopp vil unngå ved hjelp av randomisering. Siden det likevel kan være spesielle grunner til å unnta enkelte brukere, ble det åpnet for at det i noen tilfeller kunne skje, men da i forkant av randomiseringen. Enkelte deltakere ble altså henviser til et oppfølgingstiltak uten å være randomisert, og er ikke inkludert i effektanalysen vår.

I samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og de deltakende fylkene ble det valgt følgende trekkeprosedyre. Det ble satt opp en nettbasert randomiseringsløsning (utformet og driftet av Frischsenteret), og i hvert NAV fylke ble det oppnevnt trekningsansvarlige. NAV-veilederne ved de deltakende kontorene skulle ringe trekningsansvarlig angående alle deltakere som skulle søkes inn til et oppfølgingstiltak. Trekningsansvarlige logget seg inn med brukernavn og passord på nettsiden, og fikk tilbakemelding om brukeren skulle være med i intervensjonsgruppen (Refino) eller i kontrollgruppen (Oppfølging). De formidlet dette tilbake til NAV-veileder.

Sannsynligheten for å bli trukket til Refino («trekkeprosenten») ble satt relativt høy ved oppstart, for at de nye leverandørene relativt raskt skulle komme opp i det antall tiltaksplasser som de var forespeilet i kontrakten. Deretter ble denne prosenten justert ned. I den perioden forsøket har pågått har denne prosenten blitt justert i de enkelte fylkene, både opp og ned, for å sikre at begge leverandørene hadde et ønsket antall deltakere og at man i størst mulig grad unngikk ventelister på et av tiltakene. I Figur 2.1 viser vi antall brukere som ble trukket til henholdsvis Refino og Oppfølging hver måned.

Figur 2.1 Antall brukere trukket ut til Refino og Oppfølging, for hver måned



Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at randomiseringen gikk greit, i den forstand at prosedyrene er blitt fulgt slik det var forutsatt. Enkelte potensielle deltakere ble holdt utenfor trekking, og henvist direkte til Oppfølging, men dette ser ikke ut til å utgjøre noen stor andel. Inntrykket vårt er at NAVs fylkeskontorer i litt ulik grad involverte seg for å sikre at randomiseringen skulle gå bra. I ett av fylkene har de vært spesielt aktive med å formidle informasjon og avklaringer og ha diskusjoner med kontorene. Ved to av fylkene kan det, ut fra intervjuene, synes som at det har vært mindre kontroll underveis. Det kvalitative materialet gir imidlertid ikke noe grunnlag for å vurdere omfanget av avvik.

Tabell 2.3 viser deskriptiv statistikk for behandlings- og kontrollgruppene, hhv. Refino og Oppfølging. Også registerdataene tyder på at randomiseringen fungerte etter hensikten – de to gruppene skiller seg svært lite fra hverandre. Tabell I i vedlegg viser en såkalt balansetabell, der vi viser resultatene fra regresjoner med en dummyvariabel med verdi 1 for behandlingsgruppen og verdi 0 for kontrollgruppen som avhengig variabel, og diverse personkjenntegn som uavhengige variable. Kjenntegnene er inkludert både hver for seg og samlet. I regresjonen er det inkludert såkalt faste effekter, eller enkeltledd, for hver kombinasjon av fylke\*trekkemåned, ettersom trekkssannsynligheten varierte mellom fylker og over tid. I denne tabellen er det enkelte signifikante forskjeller mellom de to gruppene, men forskjellene er svært små. Vi har også gjort en F-test som viser at kjenntegnene er statistisk signifikante på 10 %-nivå samlet sett. Vi har ikke grunn til å tro at de små statistisk signifikante forskjellene skyldes annet enn tilfeldigheter. Vi justerer uansett for kjenntegn i den endelige analysen, så vi tror det er lite sannsynlighet at dette har skapt skjeve resultater.

*Tabell 2.3      Deskriptivt: Gjennomsnittsverdier for utvalgte kjenntegn i gruppene som ble randomisert til henholdsvis Refino og Oppfølging*

	Alle		Refino		Oppfølging	
	Gjennomsnitt	standardavvik	Gjennomsnitt	standardavvik	Gjennomsnitt	standardavvik
Kvinne, andel	0.54	(0.50)	0.55	(0.50)	0.54	(0.50)
Innvandrerbakgrunn, andel	0.28	(0.45)	0.28	(0.45)	0.29	(0.45)
Alder, år	39.90	(11.84)	39.43	(11.95)	40.19	(11.76)
Arbeidserfaring, år	17.30	(11.99)	16.92	(11.98)	17.53	(11.99)
Lønnsinntekt året før, 100 000 kr	1.57	(2.13)	1.59	(2.22)	1.56	(2.08)
Inntekt året før, 100 000 kr	3.18	(2.18)	3.19	(2.21)	3.18	(2.16)
N	4901		1827		3074	



## 3 Innsøking og seleksjon av deltakere

I dette kapitlet beskriver vi NAV-veiledernes innsøking til tiltakene og leverandørens seleksjon av deltakere, og vurderer hvordan disse forholdene ble påvirket av finansieringsmodellen for Refino.

Som nevnt i kapittel 1.3, kan en resultatbasert finansiering av tiltak gi problemer med såkalt fløteskumming. Leverandørene har økonomiske insentiver til å velge ut deltakere som har høy jobbsannsynlighet, og å avvise deltakere som har lav jobbsannsynlighet. På denne måten vil de kunne oppnå bedre resultater uten at det gjenspeiler deres bidrag til deltakernes måloppnåelse. Ved randomisering skal slik fløteskumming i prinsippet ikke være mulig. Som vi har beskrevet i kapittel 2.5, ser det ut som at randomiseringen i forsøket fungerte relativt bra.

I kravspesifikasjonene både for Refino og Oppfølging var det en åpning for at deltakere som ble henvist kunne avvises eller tiltaket avsluttes tidlig, i dialog med NAV-kontoret. Selv om dette var mulig i begge tiltakene, hadde Refino-leverandørene i motsetning til Oppfølging-leverandørene økonomiske insentiver til å gjøre det.

Seleksjon av deltakere kan imidlertid også skje fra NAV-veilederes side. Vi fant at enkelte potensielle deltakere ble holdt utenfor trekking, og henvist direkte til Oppfølging, men dette ser ikke ut til å utgjøre noen stor andel. En annen type seleksjon gjelder imidlertid deltakergruppa for de to tiltakene samlet sett. NAV-veilederes samlede innsøking til et oppfølgingstiltak kunne bli påvirket av at forsøket fant sted. Dersom veilederne mente at Refino ikke var hensiktsmessig for en bruker som de ellers ville søkt inn på Oppfølging, kunne de på grunn av forsøket velge å søke brukeren inn på et helt annet tiltak (eller ingen tiltak). I så fall vil sammensetningen av deltakergruppen i forsøket (begge tiltakene) være annerledes enn den ville vært i Oppfølging uten forsøket, og resultatene av forsøket ville få mindre relevans.

I det følgende ser vi nærmere på hvordan de to mekanismene spilte inn i forsøket.

### 3.1 NAVs innsøking

I intervjuene med NAV-veilederne stilte vi spørsmål om de vurderte brukere som burde henvises til et oppfølgingstiltak annerledes, nå som de ikke visste om brukerne ble sendt til Oppfølging eller Refino. Svarene kan tyde på at det til en viss grad skjedde en endring i den samlede rekrutteringen, men at omfanget varierte mellom fylkene/NAV-kontorene. Variasjonen kan dels ha sammenheng med veilederens vurdering av den konkrete Refino-leverandøren de hadde i sitt tjenesteområde og ikke finansieringsformen som sådan.

En av informantene fra NAVs fylkeskontor fortalte:

*Jeg opplever ikke motstand blant NAV-veilederne. Det er nok litt tilbake til at vi [fylkeskontoret] var såpass aktive i starten med å presentere det [forsøket] og informere. Det har gått seg fint til. Det er nesten sånn at de [veilederne] synes det er litt spennende. De liker Refino-leverandøren litt. Noen har jo satt seg litt inn i opplegget. Noen har forventninger til at det fungerer bedre enn vanlig betaling.*

Flere av veilederne vi intervjuet mente imidlertid at Refino «ikke passer for alle», og noen fortalte at det derfor ikke var alle brukere som ellers ville vært aktuelle for Oppfølging som de søkte inn.

*[Det er] ikke alle Refino passer for, og når jeg ikke vet hvilket [tiltak] de ender opp hos må jeg vite at det går greit hvis det blir Refino.*

Det var flere informanter som viste til kriteriet for utbetaling ved ansettelse som årsaken til at tiltaket ikke passet for alle: Utbetaling avhenger at deltakeren var ansatt i minst 50 prosent stilling. En del NAV-veiledere mente at de brukerne som hadde under 50 prosent arbeidsevne i utgangspunktet ikke ville kunne komme i en jobb med 50 prosent stilling. Dermed kunne disse brukerne få et dårligere tilbud i Refino enn i Oppfølging, hvor leverandøren kan bistå deltakerne med å komme inn i en jobb med lavere stillingsprosent.

I ett av fylkene var også den fylkesansvarlige for forsøket av den oppfatning at bare brukere med minst 50 prosent arbeidsevne var i målgruppa for Refino. En informant i et annet av NAVs fylkeskontorer påpekte på den annen side at arbeidsevne ikke er en statistisk størrelse. Dette fylkeskontoret hadde hatt mange diskusjoner med NAV-kontorene/-veilederne for å «overbevise» dem om at kriteriet for måloppnåelse på 50 prosent stilling ikke betød at de som hadde lavere arbeidsevne enn 50 prosent i utgangspunktet ikke var i målgruppa for Refino. Argumentet var at arbeidsevne ikke kan ses på som en statistisk størrelse eller isolert fra type arbeid, og at dersom veilederne ikke ville søke inn en bruker til Refino, ville brukeren heller ikke være i målgruppa for Oppfølging.

Intervjuene våre tyder likevel på at dette synspunktet hadde en viss innvirkning på innsøkingen til tiltakene. Ved et par NAV-kontorer fortalte veilederne at de brukte andre tiltak mer enn tidligere, fordi de mente at Refino ikke passet for alle som de tidligere ville henvist til Oppfølging. Ved ett kontor var det enkelte veiledere som formidlet at de derfor brukte Arbeidsforberedende trening (AFT) i større grad enn tidligere. Ved et annet kontor var det noen veiledere som formidlet at de i større grad enn tidligere brukte Utvidet oppfølging i NAV.

Ved noen NAV-kontorer var veilederne av samme grunn misfornøyde med at de ikke fikk velge mellom Oppfølging og Refino – uavhengig av om rekrutteringen deres var endret eller ikke som konsekvens av forsøket. De ønsket seg begge tiltakene i porteføljen:

*Hadde jeg kunnet velge mellom de to tiltakene ville jeg ha søkt inn mange flere. Det er OK om begge tiltakene fantes, men at man kunne velge mellom dem.*

Det forekom som nevnt noen saker hvor det ble avklart med fylkeskontoret at brukeren skulle «gå utenom» trekking. Prosjektansvarlig i fylkene tok i noen tilfeller opp spørsmålet med Arbeids- og velferdsdirektoratet. En av informantene ved et fylkeskontor fortalte:

*Jeg har også fått avklart [med direktoratet] at hvis deltakeren har en kjent og klart definert arbeidsevne under 50 prosent og der det ikke er et reelt håp om å øke arbeidsevnen kan disse unntas fra trekking, men da må det dokumenteres grundig. Der har jeg hatt dialog med [et NAV-kontor] for å vurdere noen saker – og noen har vi vurdert at de ikke skal til Refino og da har de gått direkte til ordinær Oppfølging.*

Temaet ble også diskutert på en samling med de deltakende fylkene tidlig i forsøksperioden. Noen viste til erfaringer med deltakere hvor både leverandøren og NAV mente at det ikke var mulig å oppnå resultatmålet som er satt, og som trolig ville få uføretrygd etter hvert. Det ble påpekt at disse ellers ville blitt henvist til Oppfølging hvor man ville «godta» at resultatet for eksempel kunne være en 20-30 prosent stilling. I slike tilfeller ble noen potensielle deltakere unntatt fra trekking.

I noen tilfeller var det enighet mellom NAV-veileder og leverandør om at brukeren hadde blitt søkt inn i «feil» tiltak – særlig gjelder det de som burde vært i et avklaringstiltak. Bakgrunnen var at Oppfølging av og til ble brukt til et rent avklaringstiltak. I ett av fylkene i forsøket fikk vi oppgitt at det tidligere hadde vært vanlig å benytte Oppfølging som et

avklaringstiltak. Siden dette ikke var mulig i Refino, hadde de måttet endre praksis i forbindelse med forsøket. Deltakergruppa hadde derfor endret seg fra tidligere, men mer i tråd med intensjonen med oppfølgingstiltaket.

Selv om flere veiledere ga uttrykk for at de til en viss grad endret innsøkingen til oppfølgingstiltak, var dette langt fra enstemmig. Det er vanskelig ut fra det kvalitative materialet å vurdere hvor omfattende dette har vært.

## 3.2 Leverandørenes seleksjon

Leverandørene av Refino hadde som nevnt klare insentiver til å ikke ta inn deltakere med lav sannsynlighet for å kunne komme i minst 50 prosent stilling. Selv om de ikke kunne velge deltakere fritt, var det nødvendig med en åpning for å avvise/avslutte tiltaket, for å redusere risikoen for leverandørene noe (se kapittel 2.2). Avslutning skulle skje i dialog med NAV, men etter den første kartleggingsfasen, som Refino-leverandøren uansett fikk betalt for, kunne de selv vurdere om tiltaket skulle avsluttes.

Det er vanskelig ut fra intervjuene å vurdere i hvor stor grad leverandørene avviste deltakere *før* oppstart av tiltaket. De fleste av informantene (både i Refino, NAV-kontor og NAV fylke) sier at det sjelden skjedde, men at det *hendte* at deltakere ble avvist av leverandørene, eller (trolig vanligere) at tiltaket ble avsluttet tidlig – oftest etter kartleggingsfasen. Dette hender også i Oppfølging, men inntrykket er at det ikke skjer like ofte der.

Vi fikk ikke inntrykk av at det ofte var uenighet mellom en NAV-veileder og Refino-leverandøren om å ikke starte opp eller å avslutte tiltaket tidlig. Flere av informantene i NAV fortalte likevel at noen leverandører – særlig i starten – var overrasket over hvor langt fra arbeidslivet deltakerne sto, og at det hadde vært en del diskusjoner om dette i fylkenes dialog med leverandørene.

På samme måte som NAV-veilederne, var også flere av leverandørene opptatt av kriteriet for utbetaling på 50 prosent stilling, og mente at deltakerne derfor måtte ha minst 50 prosent arbeidsevne for å delta. En av informantene påpekte at kravet om 50 prosent stilling kunne få uheldige utslag for deltakerne:

*Hvis jeg finner en 40 prosent jobb og det er maks av det du kan jobbe, og kanskje du har kartlagt og funnet at det er en super jobbmatch, men bare 40 prosent, da kommer du ikke i mål, da blir det en deltaker som ikke har noe interesse for oss, vi er kun interessert i de som kan jobbe 50 prosent eller mer, det er mange deltakere vi får som ikke har restarbeidsevne på 50 prosent, og de sendes tilbake. Hvis jeg var deltaker ville jeg heller vært i det vanlige oppfølgingstiltaket, og i hvert fall hvis jeg sliter. (Refino)*

På den annen side er det eksempler på Refino-leverandører som var mindre opptatt av hvilken arbeidsevne deltakeren blir antatt å ha i utgangspunktet. En NAV-veileder fortalte om erfaringer med at Refino-leverandøren i liten grad var avvisende til deltakere som hadde usikre utsikter.

*Hvis det er noen jeg vurderer at Oppfølging passer for og jeg er usikker på arbeidsevnen, om det er på 30-40, har jeg ringt [Refino-leverandøren]. Så da har jeg drøftet om det kan passe, og hvis de sier ja, som de stort sett sier, har jeg tenkt at det går fint. Jeg har jo meldt på brukere som kanskje har hatt lav deltakelsesprosent og som kanskje har hatt lav arbeidsevne, men de [Refino-leverandøren] har vært tydelig på at det kan man jobbe rundt. (NAV-veileder)*

Flere informanter formidlet at det ikke nødvendigvis er klart på forhånd hva som er mulig for den enkelte deltaker, men at en del utfordringer blir avdekket underveis.

*Ofte har situasjonen forandret seg fra det ble søkt inn til vi tar kontakt. [...] Vi finner ut at deltaker ikke har sagt alt til NAV men sier det til oss, der det viser seg at de vil mer enn kroppen klarer. [...] Noen har også blitt syke underveis, er i god driv, blir syke og må avsluttes. Det som er årsaken til at de har vært ute av arbeid kommer tilbake. (Refino)*

Det kan ha vært andre grunner enn lav arbeidsevne til at en deltaker ble avvist av leverandøren. Det kunne for eksempel skje hvis NAV-veileder i sin bestilling ba om noe annet enn at deltakeren skulle formidles inn i jobb, eller at målet som ble satt for deltakeren var en jobb på mindre enn 50 prosent. En av Refino-leverandørene fortalte at de av og til fikk henvist deltakere som hadde som mål å studere. I to av fylkene fikk vi formidlet fra leverandørene at det hendte at NAV bestilte arbeidstrening (praksis plass), noe også en av fylkeskontaktene bekreftet at de tidligere ofte gjorde. I slike tilfeller ble brukerne avvist av leverandøren – etter enighet med NAV-veileder. Ikke bare Refino-leverandørene, men også leverandørene av Oppfølging, var opptatt av at NAVs bestillinger ikke alltid er gode.

I ett av fylkene var det til å begynne med mye diskusjoner mellom leverandør og NAV om innsøkingen til tiltaket, da leverandøren ønsket å avvise en del av de som ble søkt inn. Etter hvert endret denne leverandøren praksis, slik at de gjennomførte kartleggingsfasen for alle deltakere de fikk innsøkt, før de eventuelt diskuterte avslutning med NAV. En informant hos denne leverandøren fortalte:

*Nå starter vi opp alle. Så snakker vi med dem i kartleggingsfasen – men noen blir eventuelt avsluttet. Istedenfor å bruke mye tid med å diskutere med NAV før vi begynner. Kanskje vi gjør det litt ut fra et økonomisk ståsted. [...] – for å få utløst den betalingen for kartleggingsfasen. (Refino)*

Leverandøren mente at denne praksisen ikke nødvendigvis var en fordel for deltakerne, siden det kunne vært bedre om deltakeren brukte tiden i en annen aktivitet. En informant hos en av de andre leverandørene var av samme mening. Vedkommende var riktignok klar på at det ofte ikke er mulig å avgjøre på forhånd hva brukeren kan klare, men at det noen ganger likevel er klart at det ikke er hensiktsmessig å presse deltakeren.

*Vi ville tjent på å først fullføre kartlegging og deretter sende dem videre, men fokuset mitt er fornøyde kandidater. Det er demotiverende for kandidaten og oss å jobbe to måneder og så må de på ny venteliste, ny prosess og veileder, og fortelle om en vanskelig tid. (Refino)*

En av de andre Refino-leverandørene hadde endret rutine i motsatt retning, de hadde begynt å avvise deltakere før oppstart istedenfor å alltid gjennomføre kartleggingsfasen, og opplevde at de fikk gjennomslag for denne praksisen hos NAV.

Noen av NAV-veilederne vi intervjuet var kritiske til Refino-leverandørens ønske om å avvise deltakere. En av dem sier:

*Det er to forskjellige perspektiver: Jeg vil at de [deltakerne] skal inn [i tiltaket] fordi personen trenger hjelp. De [leverandøren] ser det som en begrunnelse for å avslutte.*

I ett av fylkene formidlet imidlertid både NAVs fylkeskontakt og informanter ved NAV-kontoret at Refino-leverandøren snarere holdt for lenge på deltakerne enn avslutter for tidlig:

*Skulle ønske det var mer avbrudd [etter kartleggingsfasen]. Jeg snakket med tiltaksarrangør om at de kanskje holder dem [deltakerne] igjen litt lenge. Dette er*

en arrangør som er opptatt av at alle kan komme i jobb med den riktige støtten, det er vi selvfølgelig glad for å høre i NAV, men jeg tror det slår litt dårlig ut i dette tiltaket. (NAV fylke)

Selv om leverandørene av Oppfølging ikke hadde de samme insentivene til å avvise deltakere som leverandørene av Refino, fikk vi vite at også de er opptatt av at deltakerne ikke har for store problemer – men dette var mindre uttalt enn i Refino.

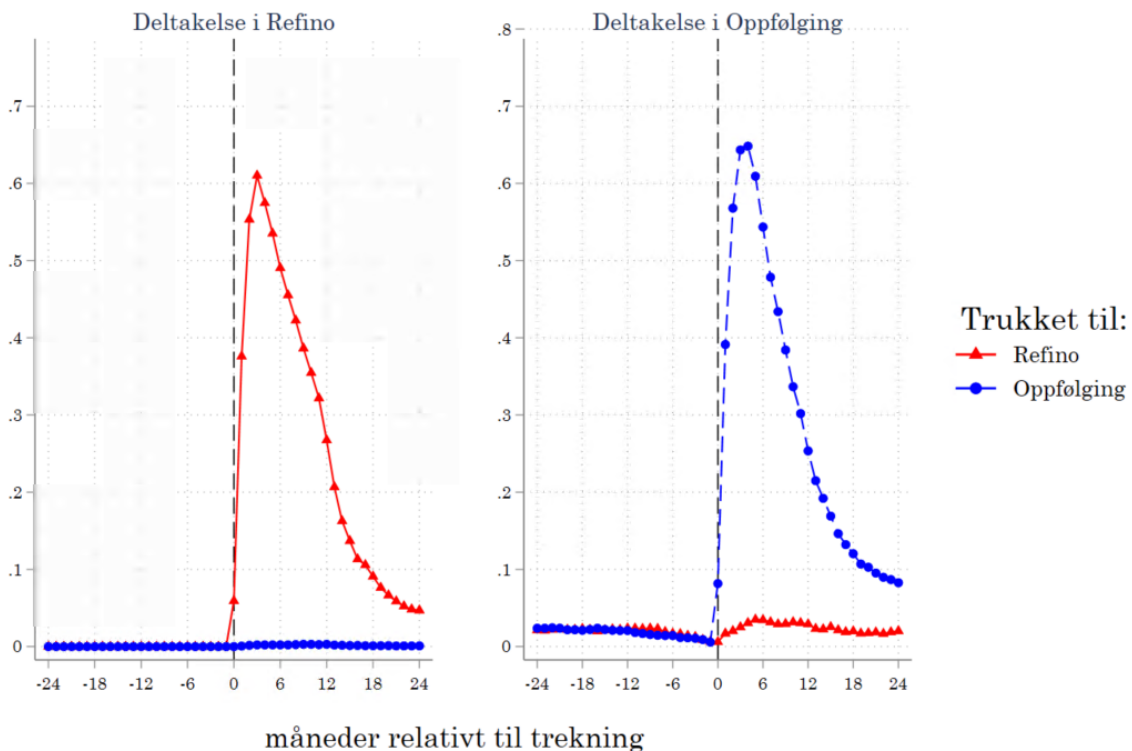
### 3.3 Randomisering og faktisk deltakelse

Fra registerdataene har vi både informasjon om randomiseringen og om faktisk deltakelse på tiltakene. I Figur 3.1 viser vi deltakelse i de to tiltakene i forsøket, blant de brukerne som ble trukket, måned for måned etter trekketidspunktet. Det er ofte noe ventetid på å starte opp i tiltak, og vi kan derfor ikke forvente at alle skal starte opp med én gang.

I venstre panel ser vi faktisk deltakelse i Refino. Den røde linjen viser deltakelse blant dem som ble trukket til Refino. I tredje måned etter trekking var rundt 60 prosent registrert som deltakere. Den blå linjen viser dem som ble trukket til det ordinære oppfølgingstiltaket. Blant disse deltok i praksis ingen i Refino, linjen ligger derfor nede på 0 hver måned.

Høyre panel viser tilsvarende deltakelse i det ordinære oppfølgingstiltaket. Den røde linjen viser fortsatt personer som ble trukket til Refino – vi ser at noen få prosentpoeng av dem deltok i oppfølgingstiltaket. Blant dem som ble trukket til Oppfølging, vist ved den blå linjen, var deltakelsen rundt 65 prosent 2-3 måneder etter trekking.

Figur 3.1 Deltakelse i Refino og Oppfølging blant de som ble trukket ut til henholdsvis Refino og Oppfølging



Det var likevel en del av de som ble trukket som aldri begynte i det tiltaket de ble trukket til. Registerdataene viser at blant de som ble trukket ut til Oppfølging, var det 81 prosent som hadde begynt i tiltaket innen et år og 19 prosent som ikke hadde gjort det. Blant de som ble trukket ut til Refino var det 76 prosent som hadde begynt i tiltaket innen et år og 24 prosent som ikke hadde gjort det. Det var altså 5 prosentpoeng flere som ble trukket til Refino som ikke begynte enn det som gjaldt for Oppfølging.

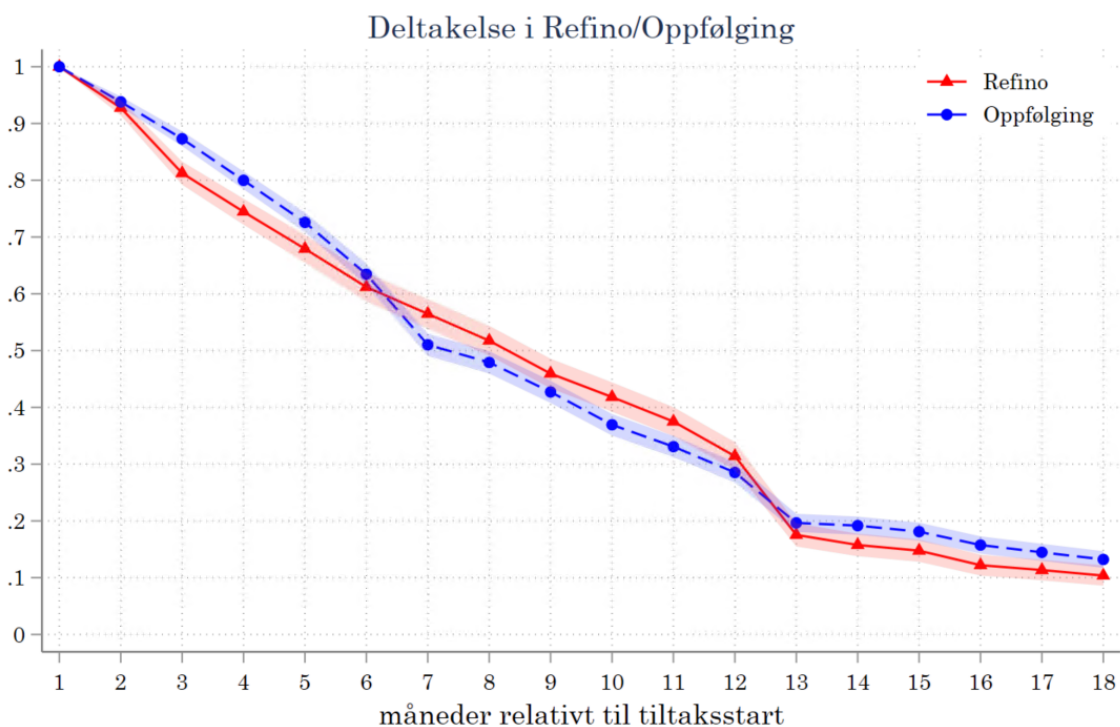
Det kan være mange grunner til at en bruker som er henvist til et tiltak ikke begynner der. Noen blir syke eller får forverret helsetilstand. Enkelte flytter. I noen tilfeller kan personene få jobb eller begynne på en utdanning før tiltaket starter opp, eller det er så lenge å vente på oppstart at NAV-veileder anbefaler et annet tiltak av den grunn. Noen deltakere møter rett og slett ikke opp. Ut fra den kunnskapen vi har om forsøket er det ingen grunn til å anta at slike faktorer skulle slå forskjellig ut blant de som ble trukket ut til Refino og de som ble trukket ut til Oppfølging.

I tillegg kan det altså være at noen av de som ble trukket ut til et tiltak ikke begynte der av grunner som kan karakteriseres som fløteskumming, enten fra leverandørens eller NAV-veileders side eller at brukeren selv gjør den vurderingen at tiltaket ikke er det rette. Det kan være rimelig å tolke forskjellen mellom Oppfølging og Refino i andelen som begynte på tiltaket, som uttrykk for at det skjedde noe mer fløteskumming i Refino enn i Oppfølging.

For å undersøke dette nærmere, har vi sett på om sannsynligheten for å delta på tildelt tiltak varierer med kjennetegn på forskjellig måte avhengig av hvilket tiltak man ble trukket til. For hver person har vi definert en variabel med verdi = 1 hvis personen faktisk deltok på det tildelte tiltaket innen 12 måneder, og 0 ellers. Deretter har vi estimert en regresjon med denne variabelen som utfall og kjennetegn ganget med trekkegruppe som uavhengige variabler. Da framkommer noen mønstre. For det første henger tidligere erfaring, lønn og inntekt sammen med noe høyere sannsynlighet for å delta på tildelt tiltak. Imidlertid er denne sammenhengen svakere og går til dels andre veien for deltakere som ble trukket til Refino. Det er altså motsatt av hva vi skulle forvente hvis Refinoleverandørene avviste «svake» deltakere, som kan antas å ha lavere tidligere erfaring, lønn og inntekt. Det er imidlertid en annen sammenheng som henger sterkere sammen med faktisk deltakelse på tvers av trekkegruppe: Personer med nedsatt arbeidsevne hadde høyere sannsynlighet enn andre for faktisk å delta på Oppfølging hvis de ble trukket til det, mens det ikke var en slik forskjell for personer som ble trukket til Refino. Det kan henge sammen med at personer med redusert arbeidsevne ble oppfattet å ha lavere sannsynlighet for å oppnå milepælene i Refino..

Som vi har beskrevet, tyder intervjuene på at Refino i en del tilfeller ble avsluttet etter to måneder, det vil si etter kartleggingsfasen, fordi deltakeren ble ansett å ha lav sannsynlighet for å komme i jobb ved hjelp av tiltaket. I Figur 3.2 viser vi andelen av deltakerne som startet i henholdsvis Refino og Oppfølging, som fremdeles deltok i tiltaket måned for måned etter oppstart. Vi ser at det var en økt sannsynlighet for å avslutte Refino etter 2 måneder, noe vi ikke ser i Oppfølging. I Oppfølging var det imidlertid en økt sannsynlighet for å avslutte etter 6 måneder, som vi ikke ser i Refino. Dette tilsvarer det tidspunktet hvor tiltaket måtte forlenges, en formulering som ikke inngikk i kravspesifikasjonen for Refino.

Figur 3.2 Andel som fremdeles deltar i tiltaket, for hver måned etter oppstart av tiltaket



### 3.4 Oppsummering

Randomiseringen av deltakere i forsøket skulle sikre at det ikke skjedde noen systematisk seleksjon av deltakere inn i tiltakene. Selve randomiseringen ser ut til å ha gått etter hensikten, men enkelte deltakere ble «holdt utenfor trekking» på grunn av lav arbeidsevne. Dette kan ha påvirket sammensetningen av deltakerne som i sum ble henvist til Oppfølging og Refino. En liknende mekanisme var at noen NAV-veiledere endret innsøkingen til oppfølgingstiltak generelt, fordi de mente at noen brukere som de tidligere ville søkt inn til Oppfølging hadde for lav arbeidsevne til å ha nytte av Refino (som de risikerte å bli trukket ut til). Årsaken var kriteriet for utbetaling i Refino, som var minst 50 prosent jobb. Vi har ikke informasjon i registerdataene for å vurdere omfanget av dette. Uansett om veilederne endret praksis eller ikke, var det en god del av dem som mente at Refino «ikke passer for alle».

I hvilken grad drev leverandørene fløteskumming? Intervjumaterialet viser at noen deltakere ble avvist av Refino-leverandørene, i dialog med NAV. Vi fikk høre at det sjelden var uenighet i slike tilfeller. Årsaken kunne være lav arbeidsevne, men det kunne også være «feil bestilling» fra NAV-veilederens side, for eksempel at deltakeren hadde som mål en 40 prosent stilling, noe som ville bli godtatt i Oppfølging. Det er ikke mulig ut fra intervjuene å vurdere om omfanget av slik avvising var større i Refino enn Oppfølging, men registerdataene tyder på at det var slik. Det var en høyere andel av de som ble trukket ut til Refino som ikke begynte på tiltaket, enn tilsvarende andel i Oppfølging. Det kan være mange grunner til at en del brukere ikke begynner på det tiltaket de er henvist til – for eksempel sykdom – men forskjellen tyder på at betalingsmodellen medførte fløteskumming.

Ingen av disse seleksjonsmekanismene påvirker resultatene av effektanalysen, siden vi analyserer forskjellen mellom de som ble trukket til de to tiltakene, og ikke forskjellen

mellom de som faktisk deltok. Det indikerer imidlertid at det ville skjedd en positiv seleksjon til Refino både fra NAV-veiledernes og leverandørenes side i en «normalsituasjon», det vil si uten randomisering.

Tidlig avslutning av tiltaket (etter kartleggingsfasen) kan også være tegn på fløteskumming fra leverandørenes side. Registerdataene viser at det i Refino var en økt sannsynlighet for å avslutte etter to måneder, som vi ikke ser i Oppfølging. Årsaken kan være at det ble gjort en grundigere kartlegging i Refino, som på et tidligere tidspunkt avklarte hvem som ikke ville ha nytte av tiltaket, uten at vi kan konkludere med det.



## 4 Implementering og betydning av ordningen på virksomhetsnivå

På virksomhetsnivå kan resultatbasert finansiering av tiltak gi insentiver og inspirere virksomhetene til å iverksette eller endre tiltak for å øke kvaliteten eller effektiviteten. Virksomheten kan påvirke arbeidsprosessene i tiltaket ved for eksempel å organisere arbeidet på en «smartere» måte, innføre bedre rutiner, rekrutterer jobbspesialister med en annen (bedre) kompetanse, legge større vekt på kompetanseutvikling, kvalitetsutvikling og liknende. Vi har derfor undersøkt om slike kjennetegn ved leverandørene var forskjellige i forsøks- og kontrollvirksomhetene.

### 4.1 Forskjeller i organisering og rutiner

#### Organisering

I spørreundersøkelsen var det et flertall av jobbspesialistene som oppga at de var organisert i team. Det gjaldt en litt større andel i Oppfølging enn i Refino. Andelen av jobbspesialistene som svarte at de var organisert i team gikk noe ned fra 2019 til 2021 i begge tiltakene, men alle hadde jevnlig møter seg imellom. I 2021 svarte så å si alle jobbspesialistene i begge tiltakene at de hadde slike møter så ofte som én gang i uka eller mer. Dette ble bekreftet i intervjuene med Refino-leverandører, der noen også fortalte at de hadde to ukentlige møter. Inntrykket fra intervjuene er også at møtefrekvensen ble opprettholdt under koronaepidemien da jobbspesialistene i perioder hadde hjemmekontor.

*Det er et veldig dynamisk samarbeid, fin flyt mellom alle i teamet. Selv med hjemmekontor.*

Det var en del forskjeller mellom leverandørene i antall ansatte, men både Refino- og Oppfølging-leverandørene hadde organisert seg slik at veilederne som jobbet med deltakerne i forsøket ikke hadde andre oppgaver. I gjennomsnitt hadde Refino-leverandørene tre-fire veiledere. I tillegg var det gjerne en leder eller en teamleder, hvorav noen også fulgte opp deltakere. I ett fylke hadde Refino-leverandøren kun to ansatte, hvorav den ene også var leder. Den største Refino-leverandøren hadde seks veiledere totalt. Noen hadde en ekstern faglig leder tilknyttet morselskapet som bisto med praktiske eller faglige spørsmål. En av Oppfølging-leverandørene var en stor leverandør, med 9 veiledere som jobbet med Oppfølging i teamet som inngikk i forsøket, i tillegg til fagleder.

Så å si alle jobbspesialistene både i Refino og Oppfølging hadde fulltidsjobb i tiltaket. Ifølge spørreundersøkelsen hadde jobbspesialistene i Refino oppfølgingsansvar for flere deltakere hver enn de hadde i Oppfølging. I 2019 var gjennomsnittlig antall deltakere 17 i Refino og 14 i Oppfølging, mens det i 2021 var henholdsvis 16 og 12.

I intervjuene oppga Refino-leverandørene antall deltakere pr. jobbspesialist til å være mellom 15 og 23 deltakere, mens Oppfølging-leverandørene oppga mellom 14 og 17. Tre av de fem Refino-leverandørene hadde flere deltakere pr. jobbspesialist enn Oppfølging-leverandøren i det samme området.

De fleste jobbspesialistene mente at det ville være ideelt å ha noe færre deltakere hver enn de hadde på intervjudispunktet. I Oppfølging mente de fleste at 14-15 er et passende antall deltakere å følge opp, men hos én av leverandørene mente de dette det var litt for mange:

*Det er kanskje litt i overkant, det er en krevende jobb og vi har mange krevende deltakere, mange som er i krise, rus og fremmedspråklige, og mange som har vært i NAV-systemet lenge. Det å ha 14 deltakere er det samme som å ha 14 prosjekter samtidig, vi har mye å dokumentere, mye å følge opp, markedsarbeid i tillegg, og møter med behandlere, NAV, og arbeidsgivere. (Oppfølging)*

I Refino mente mange at det optimale antallet var 15-17 deltakere, men at det kan være forhold som tilsier at jobbspesialisten kan følge opp flere. De påpekte at det hadde betydning hvilken fase deltakerne er i. Hvis mange av deltakerne er i den innledende fasen er det hensiktsmessig å ikke ha for mange deltakere å følge opp.

*Starter du med 18 er det heavy, men når man kommer ut i Refino-prosjektet [etter at forsøket har pågått en stund] kan man variere litt, og det kommer an på hvor mye oppfølging deltakere ønsker når de er i jobb. Det varierer hva deltaker trenger, og da kan det hende vi ser om vi kan avlaste kollegaer. (Refino)*

Flere uttrykte at det ikke er hensiktsmessig å ha mange deltakere i kartleggingsfasen, eller hvis det er mange unge med lite arbeidserfaring blant deltakerne. Hvis jobbspesialisten derimot hadde en god del deltakere som enten var i praksis eller i et arbeidsløp, mente flere at det er forsvarlig å ha opp til 20 deltakere. Den informanten hos Refino-leverandøren som hadde flest, 23 deltakere, påpekte at dette normalt sett er for mange ut fra SE-metodikken, samtidig som det er betydelig mindre arbeid å følge opp deltakere når de er i jobb eller i jobbfastholdelsesfasen.

*Jeg skal forsøke å svare anbudskorrekt på dette, 15-16 det er optimale, men har du 7-8 som er i praksis eller arbeidsløp så kan man ha helt opp til 20, og det kan fungere. Har man mange unge med lite arbeidserfaring så [bør man ha] 12-13. (Refino)*

Flere Refino-leverandører beskrev videre at det var lettere å bruke tiden fornuftig i Refino enn i Oppfølging. De mente at de i det ordinære oppfølgingstiltaket hadde måttet ha kontakt og snakket med deltakerne 10 timer pr. måned uansett hvilket behov deltakerne hadde. Dette var en vanlig oppfatning blant veilederne både i Refino og Oppfølging, selv om kravspesifikasjonen for Oppfølging kun anslår et gjennomsnittsbehov på 10 timer oppfølging pr. deltaker pr. måned.

Veilederne mente at de i Refino i større grad kunne være fleksible og prioritere tiden der det var behov. En av informantene nevnte som eksempel at de under koronaepidemien hadde hyppig kontakt med deltakerne over telefon, og med flere korte samtaler samme uke, fremfor å sette av to timer hver uke. Dette innebar en mer løpende oppfølging, der de for eksempel kunne finne en stilling med søknadsfrist dagen etter, og de kunne samarbeide om jobbsøknaden i flere timer.

## Rutiner

I intervjuene spurte vi leverandørene om de hadde noen overordnede retningslinjer og rutiner for oppfølgingen av deltakerne.

Både Refino- og Oppfølging-leverandørene oppga at de tok utgangspunkt i prinsippene for Supported Employment (SE) og Motiverende Intervju (MI). Noen bekreftet at de hadde egne rutiner, som ble omtalt som *nøkkelprosesser* eller *grunnsteiner*. Rutinene kunne handle om å sikre at veilederne husket å gjennomføre ulike gjøremål. Eksempler kunne være dokumenter som skulle fylles ut i forbindelse med oppstartsamtaler, rapportering hver tredje måned, utarbeidelse av *handlingsplaner* eller *min plan* og avslutningsrutiner. Det kunne også være rutiner knyttet til den formelle kontakten med NAV og som ikke primært handlet om samarbeidet med deltakeren.

En av Oppfølging-leverandørene var tydelige på at de hadde strenge rutiner og føringer for hvordan de skulle jobbe:

*Rendyrket SE, vi følger det slavisk og i kronologisk rekkefølge. Starter med trinn 1 - bli kjent med deltaker. Alt ligger i systemet vårt, alle veiledere må gjennom de fasene, alle veiledere skal jobbe likt. Det kan hende de må hoppe mellom trinnene, tilbake til kartlegging. (Oppfølging)*

De fleste leverandørene, uavhengig av hvorvidt de var Refino- eller Oppfølging-leverandør, tok utgangspunkt i å benytte SE og MI, men framhevet at de primært hadde fokus på å skreddersy et løp for hver deltaker. *Alle får ikke akkurat det samme.* De fulgte i all hovedsak de ulike fasene i metoden, men hva de benyttet av verktøy, og når de gjennomførte ulike aktiviteter, kunne variere fra deltaker til deltaker. Som denne Oppfølging-leverandøren formulerte det:

*Vi har lagt bort rutinene. Mennesket foran deg avgjør hvilken rutine. Å lage en god CV, søknad, osv – det er ikke alltid man starter med det, det er en del andre utfordringer og ikke der skoen trykker. (Oppfølging)*

Informanten forklarte at man med noen deltakere kunne følge SE-metodikken slavisk, men at dette sjelden skjedde fordi det var andre faktorer som måtte ryddes unna før de kunne starte med jobbsøkerprosessen.

Refino-veiledere som også hadde erfaring fra ordinær Oppfølging trakk frem at den viktigste (og kanskje eneste) forskjellen fra ordinær Oppfølging handlet om at de ikke registrerte timer.

## Kvalitetsutvikling

De aller fleste leverandørene hadde som beskrevet regelmessige interne møter mellom jobbspesialistene. Disse omhandlet i stor grad enkeltsaker, og i mindre grad arbeidsmetoder. Informantene fremhevet at teamene, ved å ha god informasjonsflyt, kunne bidra med gode drøftinger rundt løsninger for enkelte deltakere, og også bidra med informasjon om ledige stillinger hos arbeidsgivere som kunne føre til jobb for andre veilederes deltakere.

Refino-leverandørene fortalte at møtene kunne handle om alt fra informasjon til drøfting av saker, markedsarbeid og andre temaer de ønsket å ta opp. Det var flere som nevnte at de i disse møtene også utvekslet informasjon om nye kandidater som kunne ha spesifikke jobbønsker, slik at kollegaene kunne være oppmerksomme hvis de kom over mulige arbeidsgivere og ledige stillinger som kunne matche deltakerens ønsker.

*Når vi får inn nye deltakere er det greit å informere om at vi får inn en ny som vil ha barnehage – ny deltaker vil kanskje jobbe der, vi ser på matching og hvor det kan være behov. Og er det en deltaker man ikke får i mål, ser vi på det med nye øyne på hvordan vi kan løse det. (Refino)*

Flere av Refino-leverandørene hadde en grundigere kandidatgjennomgang annenhver uke eller månedlig:

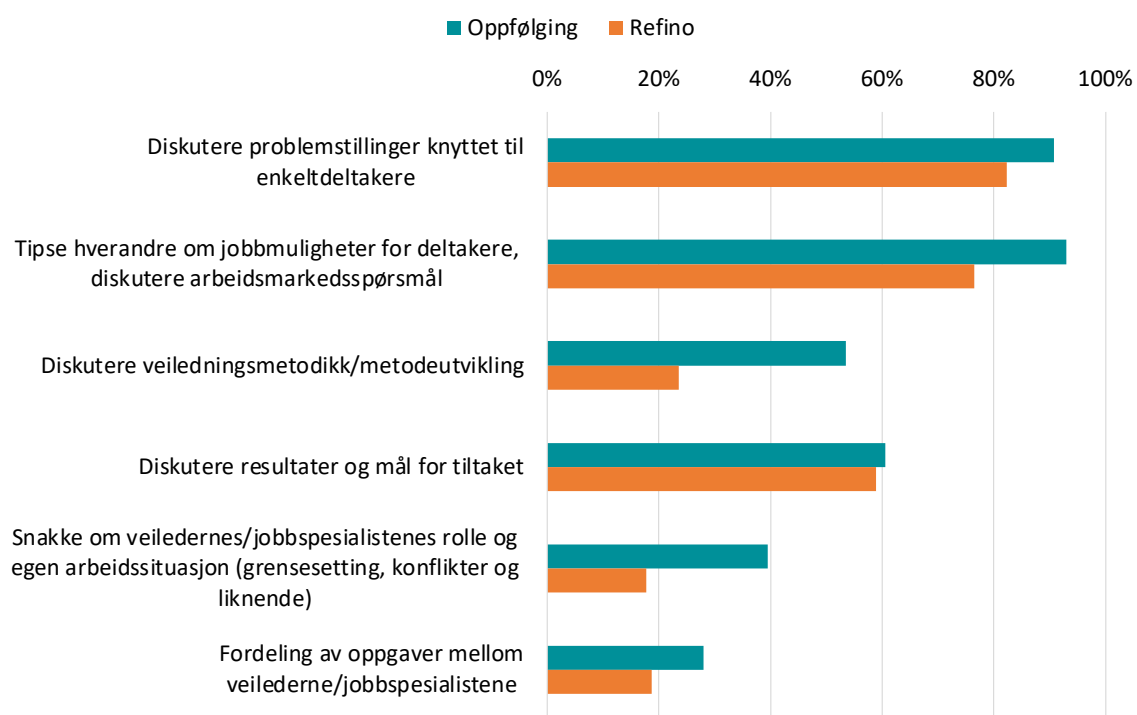
*I hvert fall en gang i måneden prøver vi å ha en kandidatgjennomgang slik at vi får diskutert eventuelt andre muligheter slik at vi ikke har sånn tunnelsyn. Vi får løftet litt de andre kandidatene vi sitter med slik at man kan tenke andre muligheter. Mennesker låser seg i ideer. (Refino)*

*Det er egentlig ikke mine og dine, men våre deltakere selv om vi har faste deltakere. (Refino)*

Også i spørreundersøkelsen stilte vi jobbspesialistene spørsmål om hva som var temaer i teammøtene. Hovedformålet med spørsmålet var å undersøke om det var forskjeller i vektlegging av kvalitetsutvikling, samt om finansieringsordningen medførte at man i Refino fikk et sterkere fokus på mål og resultater av tiltaket. I Figur 4.1 viser vi svarene fra 2021. Det var bare små endringer fra 2019.

Vi ser at det var lite forskjell på svarene i de to tiltakene. Det vanligste i begge gruppene var å diskutere problemstillinger knyttet til enkeltdeltakere samt å tipse hverandre om jobbmuligheter for deltakere, og diskutere arbeidsmarkedsspørsmål.

Figur 4.1 Hva er innholdet i disse møtene? Andel som svarte «ofte». 2021



Det er størst forskjell mellom de to tiltakene i andelen som oppga at de diskuterer veiledningsmetodikk og metodeutvikling. Dette er noe overraskende vanligere i Oppfølging enn i Refino. Når det gjelder å diskutere mål og resultater for tiltaket, var det ingen forskjell mellom de to tiltakene.

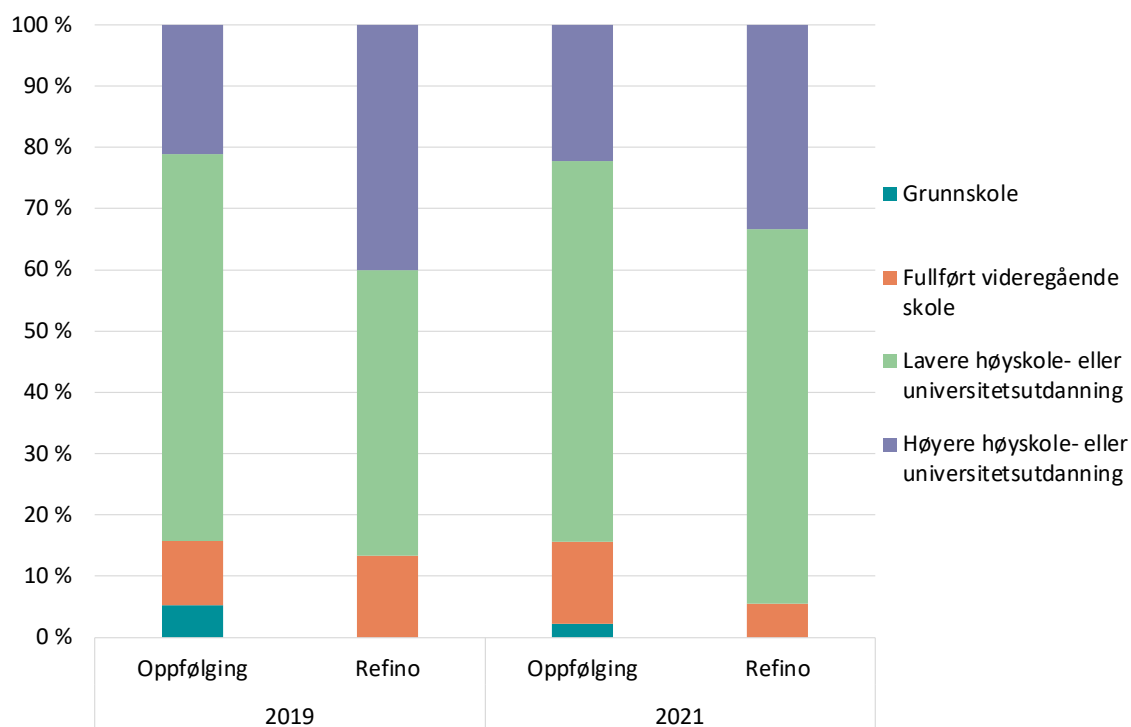
## 4.2 Kompetanse og kompetanseutvikling

### Jobbspesialistenes kompetanse

Jobbspesialistenes kompetanse kan både si noe om virksomhetenes rekrutteringsstrategi og hvorvidt ansatte med ulik kompetanse har preferanser for å jobbe i det ene eller andre tiltaket.

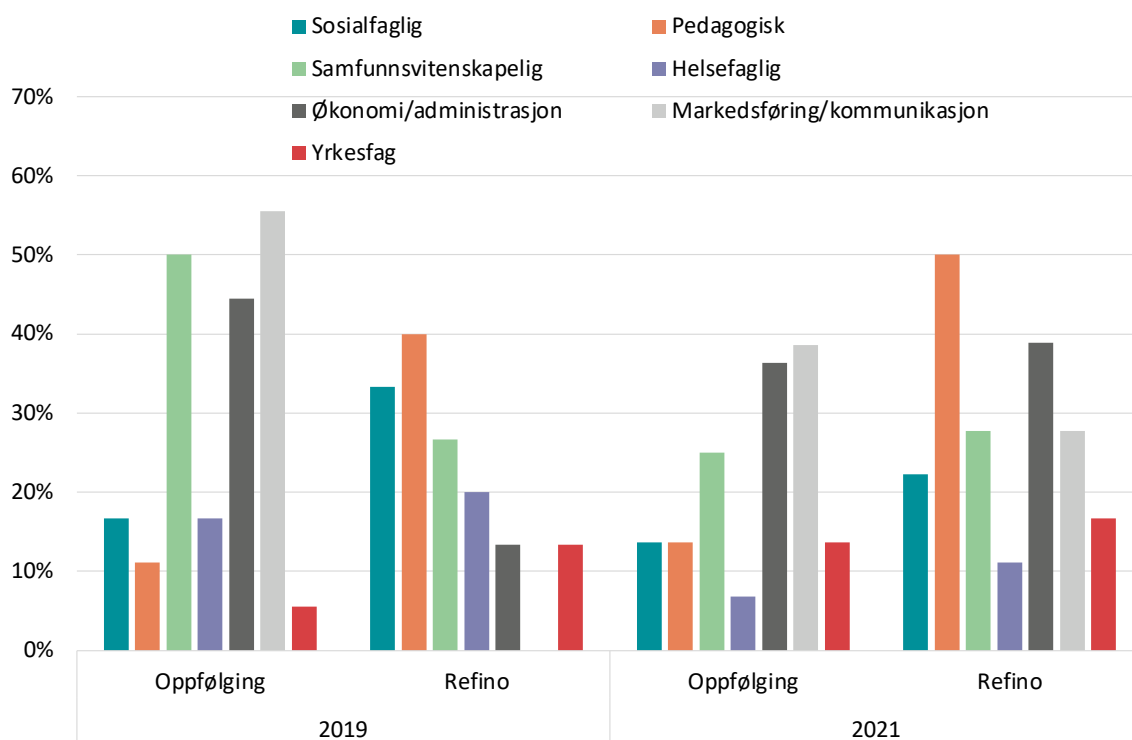
I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om deres utdanning. I begge tiltakene hadde et stort flertall av veilederne høyere utdanning. I Figur 4.2 viser vi svarfordelingen på spørsmål om utdanningsnivå. Både i 2019 og i 2021 var det en høyere andel av respondentene i Refino enn i Oppfølging som oppga at de hadde minst mastergrad.

Figur 4.2 Hva er din høyeste fullførte utdanning?



Vi spurte også om hvilke fagområder utdanningen dekker (blant de som hadde minimum videregående utdanning). På dette spørsmålet kunne respondentene velge flere alternativer. Svarene er vist i Figur 4.3. I Oppfølging var de vanligste fagområdene både i 2019 og 2021 samfunnsvitenskap, økonomi/administrasjon og/eller markedsføring/kommunikasjon. I 2019 var det ingen av jobbspesialistene i Refino som oppga at de hadde utdanning innenfor markedsføring/kommunikasjon, mens det gjaldt over halvparten av jobbspesialistene i Oppfølging. Det var noe forskjeller i svarene blant veilederne i Refino i 2019 og 2021, men det vanligste i begge årene var pedagogisk utdanning. Begge årene var det dessuten en større andel av veilederne i Refino enn i Oppfølging som oppga at de hadde pedagogisk eller sosialfaglig utdanning.

Figur 4.3 Hvilke fagområder dekker utdanningen din?



Også i intervjuene med veiledere og ledere i tiltakene stilte vi spørsmål om deres kompetanse og arbeidserfaring. Det var et stort mangfold. Mange hadde erfaring fra privat næringsliv, ledelse og bedrifts- og endringsledelse, rekruttering og bemanningssektor, salg og service. Andre hadde erfaring fra sosialt arbeid med rus, psykisk eller somatisk helsesektor. En del hadde ulik pedagogisk kompetanse, og en del hadde lengre erfaring fra andre typer tiltaks- og attføringsbedrifter. Det var også noen veiledere hos Oppfølging-leverandørene med coachingbakgrunn. Kun hos én av leverandørene, en Oppfølging-leverandør, nevnte informantene flerspråklighet og kunnskap om kulturelle forskjeller.

Vi fant ingen systematiske forskjeller i erfaringskompetanse mellom Refino- og Oppfølging-leverandørene basert på intervjuene. I spørreundersøkelsen så vi imidlertid en viss forskjell.

Ifølge spørreundersøkelsen hadde veilederne både i Refino og Oppfølging mange års arbeidserfaring fra før de begynte å jobbe med tiltaket, rundt 20 år i gjennomsnitt. På spørsmål om hvilken type virksomhet de hadde lengst arbeidserfaring fra, var det en større andel av veilederne i Oppfølging enn i Refino som svarte at de hadde erfaring fra privat næringsliv, og en større andel av de i Refino hadde tidligere erfaring fra en tiltaksleverandør. I 2021 var det en tredjedel av veilederne i Refino som oppga at de hadde jobbet med det ordinære oppfølgingstiltaket tidligere.

Turnover kan ha bidratt til at kompetansesammensetningen hos leverandørene endret seg over tid. Vi fikk vite at et par av Refino-leverandørene hadde de samme ansatte gjennom hele forsøksperioden, mens det hadde vært noe turnover hos de andre leverandørene, og relativt stor utskifting hos én av Refino-leverandørene. Også blant Oppfølging-leverandørene var det variasjon i turnover.

Som figuren over viste, var det en del endringer i utdanningsbakgrunn hos leverandørene fra 2019 til 2021, noe som kan forklares med utskifting av ansatte. For

eksempel hadde Oppfølging-leverandørene færre ansatte med bakgrunn fra samfunnsvitenskap og markedsføring og kommunikasjon i 2021 enn i 2019. Videre var det flere ansatte hos Refino-leverandørene som hadde bakgrunn fra økonomi og administrasjon og markedsføring og kommunikasjon i 2021 enn i 2019. Det må imidlertid legges til at utvalget spesielt for Refino-leverandørene er relativt lite, noe som betyr at svarene fra en eller noen få respondenter kan gi store utslag.

### Personlig egnethet

I intervjuene spurte vi veilederne hva slags kompetanse de mente var *viktig* i deres jobber. Samtlige trakk først og fremst frem personlig egnethet og relasjonsferdigheter. De nevnte forhold som ønske om å hjelpe andre, empatiske ferdigheter og å kunne sette seg inn i andres situasjon, og evner til å oppmuntre, motivere, lytte og å ha gode kommunikasjonsferdigheter. Videre trakk flere frem at kunnskap om NAV-systemet er viktig for å kunne orientere seg og være til nytte. Likeledes ble markeds- og forretningsforståelse framhevet, og det å ha et veletablert kontaktnettverk hos mange og ulike bedrifter. At teamene består av ansatte med ulik kompetanse og erfaring ble også trukket frem som viktig, da dette fører til at man kan bistå hverandre og derigjennom styrke kvaliteten på oppfølgingen av de enkelte deltakerne.

I tillegg til faktorene som nevnes over, mente veiledere hos et par av Refino-leverandørene at det er viktig å ha evnen til å kunne «pushe» deltakerne:

*Også viktig med en stram disiplin, evne til å stille krav til folk. Man kan ikke bli for snill – kan ikke gå inn i vennesituasjon ... Ikke curlingforeldre, men noen som stiller krav og setter retning. (Refino)*

Dette kan vi ikke se at noen fra Oppfølging har trukket frem. En tredje Refino-leverandør nevnte også viktigheten av å tenke økonomisk i tillegg til å ha fokus på deltakerne.

*Se realistisk på ting, ikke tro man kan redde verden. ... Her må vi være ganske realistiske på om det er mulig å få vedkommende ut i lønnet arbeid i 50 prosent eller mer innen tidsfristen – det er det vi lever av på grunn av den økonomiske biten av tiltaket. (Refino)*

### Kompetanseutvikling

I spørreundersøkelsen spurte vi jobbspesialistene om de i løpet av de siste tre månedene hadde deltatt i noen form for opplæring som kurs, seminarer, konferanser o.l. som er relevant for arbeidet deres med tiltaket. I 2019 var det naturlig nok en større andel i Refino enn i Oppfølging som svarte ja på dette, i og med at tiltaket var svært nytt. Det gjaldt over halvparten av dem, mot i overkant av 1/3 i Oppfølging. I 2021 hadde denne andelen økt i begge tiltakene. Det var imidlertid noe flere i Oppfølging som svarte ja – 75 prosent mot 67 prosent i Refino. Gjennomsnittlig antall timer brukt på slik kompetanseutvikling de siste 6 månedene var 19 i Oppfølging og 13 i Refino (inkludert de som ikke hadde fått slik opplæring) i 2021.

Også i intervjuene spurte vi veilederne om de hadde fått kurs eller andre kompetansehevingstiltak i jobben. Flest informanter trakk frem at de i løpet av årene har fått kursing i Motiverende Intervju (MI), karriereverktøyet Work Interest Explorer (WIE) og Supported Employment-metodikk (SE), i tillegg til WIP 24, Tre kopper te, og Jobpics. Kurs i å gi og motta tilbakemeldinger, transition coaching og Individuell jobbstøtte (IPS) ble også nevnt. Opplæring hadde blitt gitt både gjennom kursdeltakelse og gjennom intern kollegaopplæring.

I tre av fylkene kunne vi ikke se noen systematiske forskjeller i kompetanseutviklingsaktiviteter mellom Refino og Oppfølging. I det fjerde fylket kan det synes som om Refino

hadde hatt noe mindre kompetanseutvikling og kursing enn Oppfølging, og motsatt i det siste fylket. To av Refino-leverandørene har også hatt opplæring i coaching-metodikk, noe ingen i Oppfølging trakk frem.

### 4.3 Implementering av finansieringsordningen hos Refino-leverandørene

Virksomheten kan videreføre de økonomiske insentivene i finansieringsordningen via individuelle eller kollektive bonusordninger eller annen belønning til veilederne. Vi har derfor kartlagt hvorvidt leverandørene innførte noen slike ordninger for medarbeiderne.

Det var tre av Refino-leverandørene som hadde bonusordninger for de ansatte i løpet av forsøksperioden. I det ene tilfellet hadde de i starten en bonus bare for lederen. Imidlertid valgte lederen selv å gå bort fra dette. Begrunnelsen var at vedkommende ikke likte den måten det påvirket fokuset i arbeidet. Leverandøren hadde deretter ingen bonusordning for medarbeiderne.

Den andre Refino-leverandøren hadde til å begynne med individuell bonus til veilederne, men gikk etter hvert over til kollektiv bonus. Begrunnelsen for dette var at de «ønsket å tenke mer helhetlig». Den tredje leverandøren hadde fra starten en kollektiv bonus som ble delt mellom de ansatte. Leverandøren begrunnet denne løsningen med at det er tilfeldig hvilke deltakere den enkelte veileder får. Noen ganger er det snakk om deltakere som kan gå rett ut i jobb, mens andre blir fulgt opp over flere år.

Uansett om virksomhetene hadde en bonusordning for de ansatte eller ikke, var finansieringsordningen godt kjent blant de ansatte. I 2021 var det 17 av 18 jobbspesialister som oppga at de kjente finansieringsordningen for tiltaket. 13 av de 17 oppga at ordningen var tema på møter, og 6 svarte at ordningen ble diskutert veilederne imellom utenom møter.

### 4.4 Oppsummering

Refino- og Oppfølging-leverandørene organiserte arbeidet ganske likt, men Refino hadde gjennomgående færre ansatte – en konsekvens av at avtalt antall tiltaksplasser var lavere enn i Oppfølging. Alle leverandørene organiserte jobbspesialistene i team, som hadde jevnlig møter.

Antall deltakere pr. jobbspesialisert var høyere i Refino enn i Oppfølging i gjennomsnitt. Det kan se ut som om jobbspesialistene i Refino var noe mer opptatt av at dette antallet kunne variere, avhengig av hvilken fase deltakerne deres var i, og sammensetningen av deltakergruppa.

Det er vanskelig å se noen systematiske forskjeller mellom tiltakene i rutiner for arbeidet. Det var en god del forskjeller mellom leverandørene i hvor «streng» rutiner de hadde, men ikke systematisk forskjell mellom Refino og Oppfølging.

På grunnlag av datamaterialet kan vi heller ikke se noen systematisk forskjell på leverandørene når det gjelder kvalitetsutvikling. Noe overraskende oppga jobbspesialistene i Refino at de sjeldnere diskuterer veiledningsmetodikk og metodeutvikling i teammøter, enn jobbspesialistene i Oppfølging, mens det ikke var noen forskjell mellom de to tiltakene når det gjelder å diskutere mål og resultater for tiltaket.

Jobbspesialistene i Refino hadde i gjennomsnitt noe høyere utdanning enn jobbspesialistene i Oppfølging. Når det gjelder fag- og erfaringsbakgrunn, er forskjellene mellom de to tiltakene noe overraskende. Vi ville forvente at jobbspesialistene i Refino



ville ha mer markeds- og økonomibakgrunn og erfaring fra privat næringsliv. De hadde isteden oftere pedagogisk eller sosialfaglig utdanning, mens i Oppfølging var det mer vanlig med utdanning innen markedsføring/kommunikasjon. Det var også en større andel av veilederne i Oppfølging som hadde tidligere arbeidserfaring fra privat næringsliv. En større andel av veilederne i Refino hadde tidligere erfaring fra en tiltaksleverandør. I 2021 var det en tredjedel av veilederne i Refino som oppga at de hadde jobbet med det ordinære oppfølgingstiltaket tidligere.

Det var tre av Refino-leverandørene som hadde bonusordninger for de ansatte i løpet av forsøksperioden. En av dem hadde en individuell ordning for lederen, som de etter hvert gikk bort fra, én hadde en individuell bonusordning først, men gikk over til en kollektiv ordning, og den tredje hadde en kollektiv bonus i hele perioden.

## 5 Oppfølging av deltakere

Dersom finansieringsordningen i Refino skulle ha betydning for resultatene av tiltaket måtte det påvirke den måten den enkelte veileder jobbet på, direkte eller indirekte. Vi har undersøkt hvordan jobbspesialistene i Refino og Oppfølging fulgte opp deltakerne sine, både hvor mye kontakt de hadde, og innholdet i og varigheten av oppfølgingen. I dette kapitlet presenterer vi funnene.

### 5.1 Supported Employment

Som vi omtalte i kapittel 4.1, formidlet informantene hos samtlige leverandører, både i Refino og Oppfølging, at de på ulike måter tok utgangspunkt i eller benyttet Supported Employment. I praksis var inntrykket at de i forskjellig grad jobbet «metodetro». Noen leverandører formidlet at de fulgte metoden strengt, mens andre formidlet at de praktiserte større grad av fleksibilitet i metodevalg:

*Basert på vår egen erfaring ... Det er jo mennesker vi har med å gjøre, vi kan ikke sitte med skjemaer og fylle ut ting. Det er masse intuisjon, magefølelse og erfaring, vi skal møte dem med respekt, skal aldri heve oss over dem. Ingen av dem er like, så det er forskjellig metode på alle. Det er [våre] egne erfaringer som viser vei noen ganger. (Oppfølging)*

*Ikke spesifikt, det vi tenkte og har skjönt er at i Refino skal man ikke følge rigid metodikk, men vi har tidligere metodikk med oss. Vi har ulik bakgrunn og utfyller hverandre. [...] bruker mange metoder, det blir en liten suppe av alt etter behov. (Refino)*

Både i Refino og Oppfølging vurderer vi at jobbspesialistene hos tre av fem leverandører var ganske tro mot SE-metodikken, mens i to av fem sto de friere, eller de tilpasset i større grad metodebruken individuelt.

### 5.2 Hvor hyppig var kontakten med deltakerne?

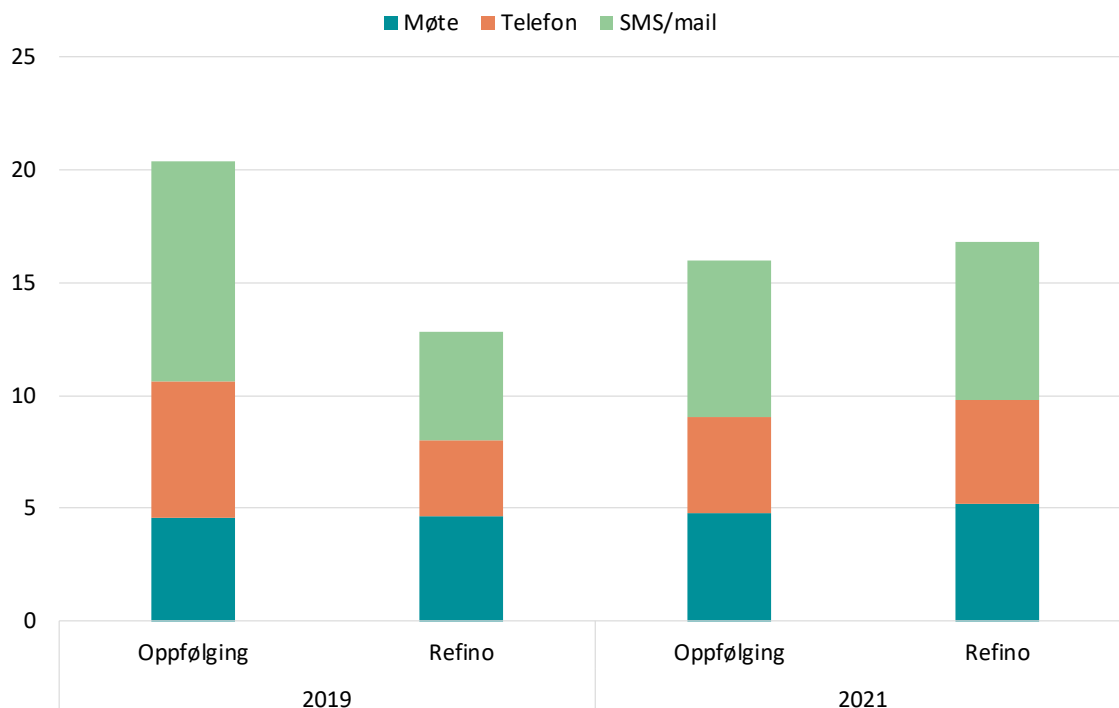
I spørreundersøkelsen stilte vi flere spørsmål til jobbspesialistene om hvor ofte de vanligvis hadde kontakt med deltakerne. Vi spurte om kontakt i ulike faser av tiltaksgjennomføringen, og hvilke kanaler de benyttet: møter ansikt-til-ansikt, telefon og sms/mail.

#### **Kontakt i en oppstartsfase**

I Figur 5.1 viser vi gjennomsnittlig antall ganger pr. måned veilederne hadde kontakt med deltakerne tidlig i tiltaket – i en oppstart-/kartleggingsfase.

Ifølge veilederne både i Oppfølging og Refino *møtte* de vanligvis deltakerne nærmere fem ganger pr. måned i oppstartfasen. Dette gjaldt i begge tiltakene, og svarene var svært like i 2019 og 2021, med en svak økning. Når det gjelder bruk av telefon og sms/mail, var det større forskjell mellom de to tiltakene i 2019, da disse kanalene ble brukt oftere i Oppfølging enn i Refino. I 2021 var det relativt lik bruk også av disse kanalene. Det betyr at i 2019 hadde veilederne i Oppfølging totalt sett mye hyppigere kontakt med deltakere i en oppstartsfase enn Refino, men at denne forskjellen var borte i 2021.

Figur 5.1 Hvor ofte har du vanligvis kontakt med en deltaker i oppstarts-/kartleggingsfase? (møte, tlf, sms/mail). Antall ganger pr. måned, gjennomsnitt



Informasjon fra intervjuene samsvarer med spørreundersøkelsen, og indikerer at jobbspesialistene i begge tiltakene møtte deltakere sine ukentlig i den første fasen, noe situatene fra to veiledere i Refino illustrerer:

*Det er ukentlig kontakt, noen flere ganger i uka. Det er etter behov. Et møte i uka, men også løpende oppfølging. Vi blir for eksempel enige om å skrive en søknad, så sender de den ... Men ett fast møte i uka i kartleggingsfasen er ganske uendret. (Refino)*

*Det kommer an på behov, noen har veldig behov, andre har bare behov for en gang i uka. I hvert fall én gang i uka, og så får de tydelige oppgaver til neste møte, og så hender det at man mailes eller ringes i mellomtiden. (Refino)*

I Oppfølging oppga tre av leverandørene at de forsøkte å forholde seg til det kravspesifikasjonen sier om gjennomsnittlig omfang av oppfølgingen, det vil si 10 timer i måneden.

*Vi prøver å forholde oss til timeantallet som er 10 timer i måneden. Vi har en rutine at jeg skal ha ett møte med deltaker i uka. [For noen deltakere vil det] kanskje være oftere eller for noen først etter to-tre uker, men jeg legger opp til møte hver uke. (Oppfølging)*

### Oppfølging i en jobbsøkningsfase

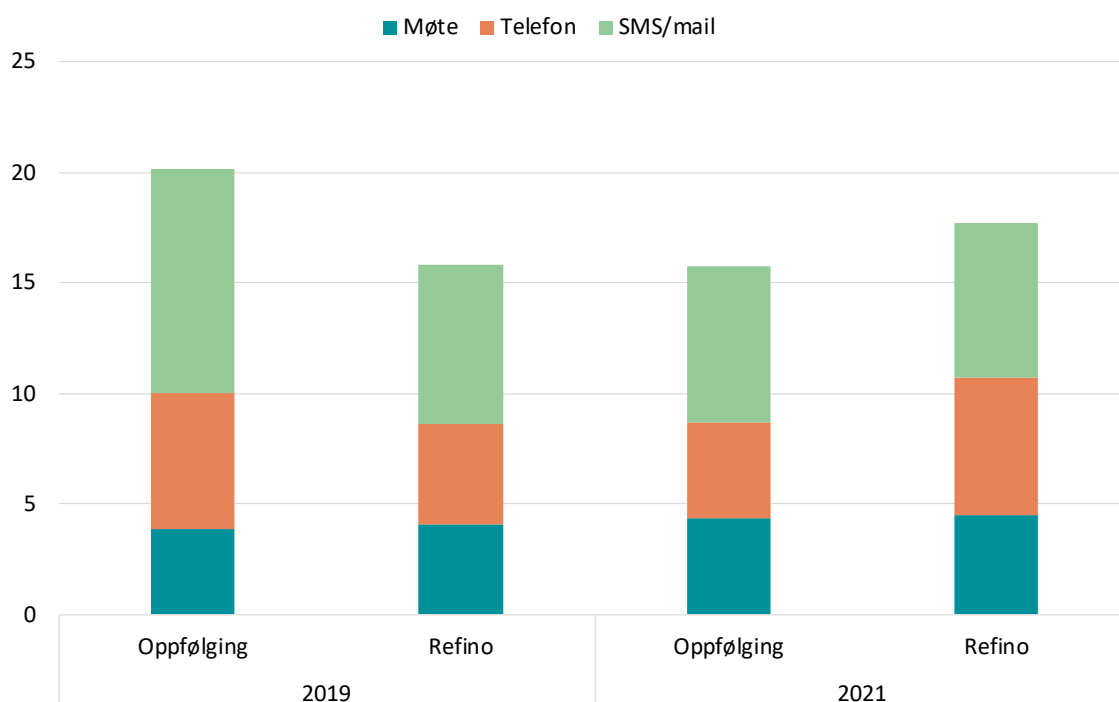
Vi stilte også spørsmål om hvor hyppig veilederne hadde kontakt med deltaker i «jobbsøkningsfasen». Gjennomsnittssvarene er vist i Figur 5.1. Som vi ser av figuren, hadde veilederne noe sjeldnere møte med deltakerne i jobbsøkningsfasen enn i oppstartfasen. Det var ingen forskjeller mellom tiltakene, men det var en svak økning i antall møter fra 2019 til 2021. På samme måte som i oppstartfasen, brukte de i

Oppfølging mer telefon og sms/mail, slik at de i 2019 hadde hyppigere kontakt totalt sett. I 2021 var det totalt sett noe mer kontakt med deltakere i Refino enn i Oppfølging. En Refino-veileder oppga koronaepidemien som forklaring på hyppigere kontakt med deltaker:

*På grunn av korona har jeg oftere kontakt med mine deltakere, masse telefoner og småsamtaler, når vi hadde dem på kontoret satte jeg av to timer den dagen, og så om en uke kunne jeg spørre om du skal komme en dag til – nå er det småtelefoner og småsamtaler, «jeg fant en stilling med søknadsfrist i morgen» - og da må jeg hjelpe med den. ... (Refino)*

Denne jobbspesialisten så det slik at Refino tillot en annen fleksibilitet enn Oppfølging, til å bruke mer tid på deltakere ved behov, mens de i ordinær Oppfølging måtte ha utsatt videre arbeid til påfølgende uke. Som nevnt var det en vanlig oppfatning blant jobbspesialistene at de fleste deltakerne i Oppfølging skulle få 10 timer oppfølging pr. måned, selv om dette i kravspesifikasjonen for tiltaket var oppgitt som et anslag på gjennomsnittlig behov over tid. Nedstengingen under koronaepidemien gjorde at det var færre stillinger å søke på. Dette medførte at veilederne hadde hyppige og korte samtaler med deltakere i jobbsøkningsfasen, for å motivere og få deltakerne til å holde motet oppe.

**Figur 5.2** Hvor ofte har du vanligvis kontakt med en deltaker i jobbsøkningsfase? (møte, tlf, sms/mail). Antall ganger pr. måned, gjennomsnitt

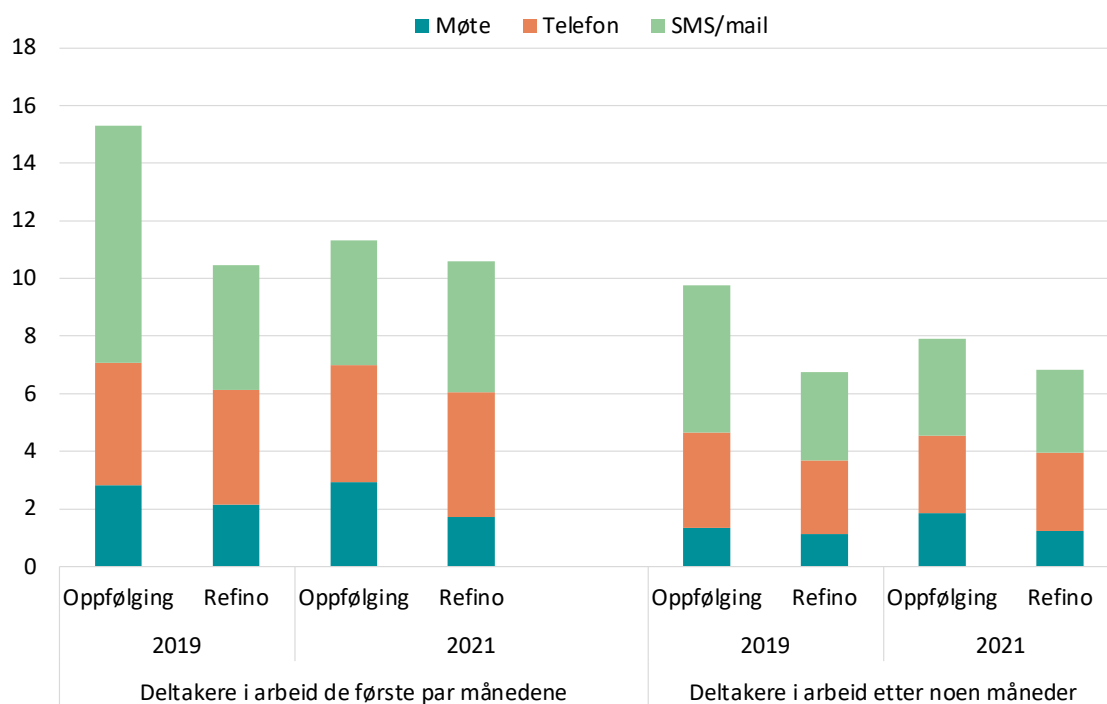


### Oppfølging av deltakere i arbeid

I spørreundersøkelsen spurte vi også om oppfølging «de første par månedene» deltakeren er i arbeid og «etter noen måneder i arbeid». I Figur 5.3 ser vi at også i perioden deltakeren er i arbeid eller praksis med oppfølging av tiltaket, var det hyppigere kontakt i Oppfølging enn i Refino i 2019, mens det var mindre forskjell i 2021. Etter hvert som deltakeren hadde vært en stund i arbeid ble det mindre kontakt. Det kan se ut som

om deltakerne ble fulgt opp noe hyppigere i Oppfølging enn i Refino i denne siste fasen – også i 2021.

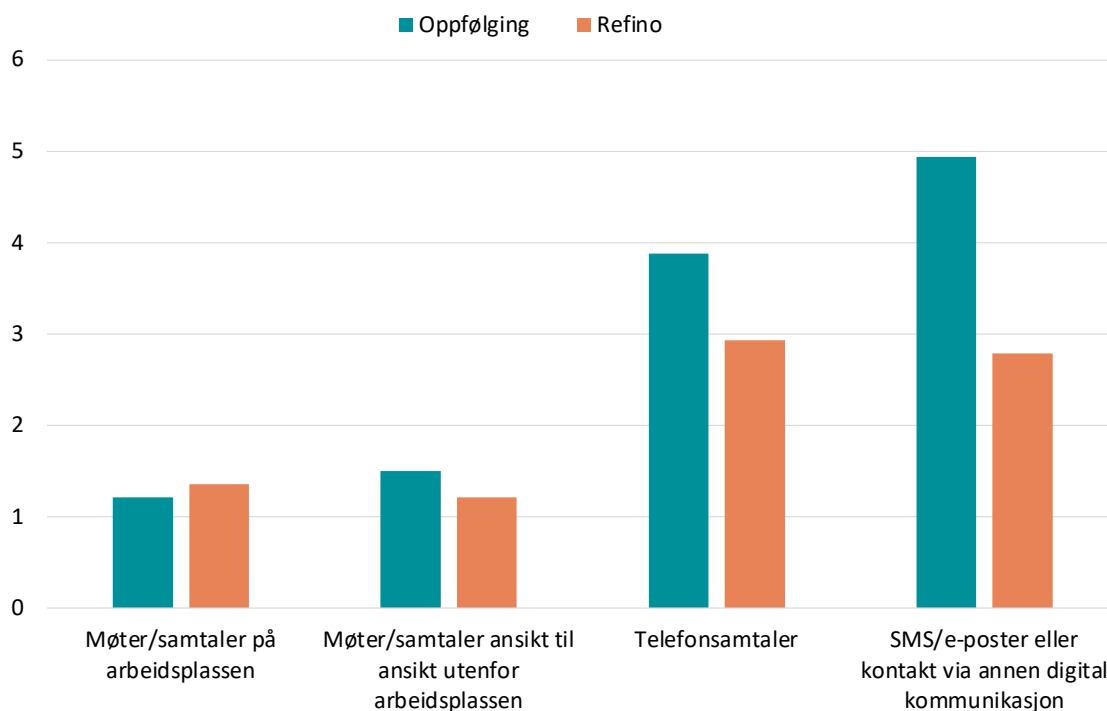
**Figur 5.3** *Hvor ofte har du vanligvis kontakt med en deltaker? (møte, tlf, sms/mail). Antall ganger pr. måned, gjennomsnitt*



I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvor ofte én bestemt deltaker som var i arbeid/arbeidspraksis med oppfølging fra tiltaket var blitt fulgt opp.<sup>4</sup> Resultatene er vist i Figur 5.4. I gjennomsnitt hadde veilederne hatt møte med deltakeren på arbeidsplassen 1,3 ganger den siste måneden, og 1,4 ganger utenfor arbeidsplassen. Antallet er relativt likt i de to tiltakene. Veilederne i Oppfølging hadde imidlertid hatt kontakt med deltaker via sms eller e-post flere ganger enn veilederne i Refino hadde.

<sup>4</sup> Innledningen til spørsmålet var formulert slik: «Du svarte tidligere at [antall] av dine deltakere i dag er i arbeid med oppfølging fra deg [...] Vi ber deg tenke på den av disse deltakerne som har etternavn først i alfabetet.»

Figur 5.4 Hvor mange ganger har du hatt kontakt med denne deltakeren den siste måneden? 2021



Det ser altså ut til at deltakerne ble fulgt opp noe hyppigere i Oppfølging enn i Refino når de var i arbeid, men dette gjaldt ikke i alle fylkene. Basert på intervjuene hos leverandørene fant vi ingen forskjell mellom de to tiltakene i to av fylkene, mens intervjuene tydet på at det var mindre tett oppfølging i arbeidssituasjonen hos Refino-leverandørene i de tre andre fylkene.

De fleste veilederne i Oppfølging oppga at de fortsatte med hyppig kontakt når deltakeren var i arbeid eller praksis, og flere fortsatte med ukentlig kontakt. Et par av dem nevnte at dette kunne være i form av sms-er eller telefonsamtaler og ikke nødvendigvis fysiske møter, og at det var noe variasjon avhengig av deltakernes oppfølgingsbehov. En av Oppfølging-leverandørene fortalte om svært hyppig kontakt med deltakerne også når de var i arbeid, opp til fire ganger i uka. De fortalte at de ville sjekke om deltakeren hadde fått adekvat opplæring på arbeidsplassen, og utarbeidet jobbstøtteplaner.

I ett av fylkene fant vi relativt stor forskjell mellom Refino og Oppfølging i oppfølgingsfrekvens når deltakeren var på en arbeidsplass. Den aktuelle Oppfølging-leverandøren bygde på anslaget på 10 timers gjennomsnittlig oppfølgingsbehov i måneden, og ønsket å bruke 2,5 time ukentlig på deltakerne (og arbeidsgiverne) også når deltakerne var i en jobbsituasjon. Dette kunne veilederne oppleve som utfordrende når deltakerne ikke trengte på mye oppfølging. Kontakten tok gjerne andre former som telefon eller sms fremfor fysiske møter, men med deltakere som ikke ønsket ukentlige møter, strevde de med «å fylle tiden». Noen veiledere fortalte likevel om deltakere som så frem til den ukentlige kontakten, og hadde utbytte av å ha en støttespiller.

En av Refino-leverandørene hadde langt mindre hyppig kontakt med deltakere i arbeid, «i gjennomsnitt kanskje hver tredje uke»:

*Enkelt sett kan vi kalle det trappetrinnsmodell. I starten har vi kanskje ukentlige møter, så sjeldnere, siste av seks [måneder] en gang i måneden eller epost. For noen er det greit å bare å vite at de kan ringe, da er det bare sms en gang iblant. Det styres både av deltakeres ønsker og arbeidsgiver. Og hvis vi skjønner at det kanskje er et behov. (Refino)*

Flere av informantene våre påpekte at behovet for kontakt varierte med hva slags arbeidstilknytning deltakeren hadde. Deltakere som hadde en vanlig ansettelse, og særlig de som hadde klart å finne jobb på egen hånd, ønsket ofte mindre kontakt, og noen ønsket ikke å ha kontakt med tiltaket i det hele tatt.

### **Deltakerne om hyppigheten av kontakt med veileder**

Også deltakerne fikk spørsmål om hvor mye kontakt de hadde hatt med veilederen sin den siste måneden. Svarene bekrefter bildet av at det var noe mer kontakt mellom veileder og deltaker i Oppfølging enn i Refino. I Tabell 5.1 ser vi at Refino-deltakerne i gjennomsnitt oppga at de hadde hatt kontakt med veilederen sin 4,1 ganger den siste måneden, mens Oppfølging-deltakerne oppga i gjennomsnitt 5,5 ganger. Forskjellen er større blant de som hadde en jobb med lønn.

*Tabell 5.1      Hvor mange ganger har du hatt kontakt med veilederen din den siste måneden? Gjennomsnittlig antall ganger. 2021*

	Refino	Oppfølging	Alle
Alle	4,1	5,5	5,0
Deltakere i jobb med lønn	3,2	4,9	4,2
Deltakere uten jobb med lønn	4,9	5,7	5,5
(N)	84	169	253

## 5.3 Kartlegging

De første trinnene i SE-metodikk er å etablere kontakt mellom jobbspesialist og bruker, med avklaring og relasjonsbygging, samt yrkes- og karriereplanlegging. Det ordinære Oppfølging skulle ifølge kravspesifikasjonen blant annet tilby bistand til karriereveiledning og til å se egne muligheter på arbeidsmarkedet, samt en plan for heltids arbeidsrettet aktivitet. I kravspesifikasjonen for Refino het det at kartleggingsfasen på inntil to måneder blant annet «bør inneholde:

- karriereveiledning og å se egne muligheter på arbeidsmarkedet
- informasjon om hvordan tilrettelegging eller individuell bistand kan nyttiggjøres for å stå i et arbeid eller kunne gjennomføre et arbeidsrettet tiltak
- grundig vurdering av behov for ytterligere bistand for å beholde eller skaffe arbeid
- kartlegging av basiskompetanse/grunnleggende ferdigheter når dette er hensiktsmessig
- plan for heltids arbeidsrettet aktivitet, herunder egenaktivitet, hvor omfanget skal tilpasses den enkelte deltaker»

Etter denne fasen kunne Refino-leverandørene velge å avslutte tiltaket dersom de vurderte at tiltaket åpenbart ikke passet for deltakeren. Vi undersøkte bruk av verktøy, innhold i og varighet av kartleggingen i de to tiltakene.

### Kartleggingsverktøy

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne i de to tiltakene om de brukte et eget verktøy til karriereprofil/yrkeskartlegging. Et stort flertall av jobbspesialistene i begge tiltakene svarte ja på det, både i 2019 og 2021.

Dette ble bekreftet i intervjuene. De fleste jobbspesialistene oppga i 2021 at de benyttet ulike kartleggingsverktøy. Noen leverandører hadde utviklet egne moduler, som kunne inneholde kartlegging, CV, søknader, motivasjon, verdier og nettverk. Andre benyttet verktøy som Jobpics, WIE, livshjul, Motiverende intervju, SØT og GAP.

### Innhold i og varighet av kartleggingsfasen

I kartleggingsfasen brukte jobbspesialistene tid på å bli kjent med deltakeren, kartlegge motivasjon, arbeidserfaring, yrkesinteresser og kompetanse. Det var også flere som brukte denne tiden med deltakerne til å avdekke og eventuelt håndtere hindringer som sto i veien for at deltakeren kunne stå i et arbeidsforhold, som for eksempel sykdom, økonomiske vanskeligheter eller manglende norskferdigheter.

Jobbspesialistene i begge tiltakene understreket at kartleggingsfasen var viktig. I intervjuene var det to dimensjoner ved kartleggingsfasen som særlig ble trukket fram. Mens noen vektla å gjennomføre en grundig kartlegging, var andre opptatt av tidsperspektivet fra oppstart til en deltaker er jobbklar. Noen brukte en god del av kartleggingsfasen på motivasjonsarbeid og å bygge mestringfølelse hos deltakerne, noe som kan kreve tid, mens andre var opptatt av at det skulle skje raskt.

Både blant Refino- og Oppfølging-leverandørene var det flere som formidlet at de la vekt på en grundig kartlegging. En av Refino-leverandørene hadde for eksempel en egen portal med en rekke moduler som skulle forberede deltakerne til å gå fra å være arbeidsledig til aktiv jobbsøker. De mente selv å ha et sterkere fokus enn konkurrentene på grundig kartlegging av kompetanse. De brukte flere metoder og kartleggingsverktøy og inkluderte også psykiske aspekter ved endrings- og omstillingsprosesser.

En annen Refino-leverandør beskrev at det var viktig å lære å kjenne deltakerne, og få innsikt i hva som gjorde at de trivdes. Denne innsikten ville bidra til at veilederen ble i stand til å finne personlig kompetanse, nøkkelord til CV'en og suksesshistorier som kunne videreformidles til potensielle arbeidsgivere.

Også blant Oppfølging-leverandørene var det imidlertid flere som formidlet at de gjennomførte en grundig kartlegging for å få innsikt i deltakernes utdanning, erfaring og ønsker:

*Vi bruker veldig mye tid på kartlegging, vi har åtte siders kartleggings skjema og det er vi pålagt å gå gjennom, og da skal vi ta oss god tid. Det er mange spørsmål om livssituasjon og mål og ting man trenger støtte til – mye fokus på muligheter og lite på begrensinger. (Oppfølging)*

Leverandøren la til at kartleggings skjemaet også ble benyttet for å bevisstgjøre deltakerne. En annen Oppfølging-leverandør fortalte at mange deltakere var ivrige etter jobb, og ønsket å i gang med jobbsøking rett etter oppstart av tiltaket, men leverandøren gjennomførte likevel en grundig kartlegging.

Både i Refino og Oppfølging var jobbspesialistene opptatt av å kartlegge den enkeltes ressurser og å styrke selvtilliten deres, lete etter muligheter og interesser. Noen så ut til



å ha mest fokus på å lete etter ferdigheter og kompetanse som kunne lede til jobb, mens andre var opptatt av interesser og motivasjon som de mente kunne føre til jobbfastholdelse over lengre tid.

I tillegg til kartlegging av interesser og kompetanse, brukte begge tiltakene den første fasen til å avdekke eventuelle arbeidshindre:

*Rask kontakt med arbeidsgiver osv er viktig, men det er dette med kjernen - å finne hva arbeidshinderet ditt er og hva skal til for at du skal lykkes. Det er ikke sikkert det er det første som kommer opp, det er mye motivasjonsarbeid, endringsarbeid og støyyrdding. (Refino)*

I Refino var det noen som påpekte at de gjorde en grundig kartlegging for å avklare hvorvidt deltakeren hadde over 50 prosent arbeidsevne og faktisk ønsket seg arbeid.

Blant de som var opptatt av *tidsperspektivet* ved kartleggingsfasen, var det enkelte av leverandørene, både fra Refino og Oppfølging, som så det å relativt raskt komme over i neste fase og etablere kontakt med potensielle arbeidsgivere som en styrke.

*Vi går rett på bransje med en gang for å begynne tankeprosessen. I neste samtale så lager vi en handlingsplan som er dynamisk, sendes til NAV for å vise at vi har planer om hva som skal gjøres - for eksempel lage CV, kontakte arbeidsgivere, øve på å skrive søknader. Det går fort før de er ute til hospitering, 1 – 1,5 måneder, det er der [hospitering] kartlegging og observasjon skjer. (Oppfølging)*

*Noen ganger kan man hoppe over kompetansen og motivasjon og gå rett på søknad hvis de har høy kompetanse. (Refino)*

En av Oppfølging-leverandørene hadde et mål om at deltakerne skulle starte på en jobbsøkerprosess etter omtrent én måned, men la likevel til at det for noen deltakere var for tidlig.

Mens noen var opptatt av at kartleggingsfasen bør skje raskt, fortalte andre, både i Refino og Oppfølging, at de ofte brukte god tid i denne fasen på motivasjon og på å bygge mestring.

*Motivasjonen er veldig sprikende. Noen, hvis de ikke har vært i jobb på en stund, tviler på egen kompetanse. Da handler det om å motivere, bevisstgjøre dem på egen kompetanse, det tar litt tid, for det må bearbeides av dem også. (Oppfølging)*

*Noen er ikke klare før det har gått 4-5 måneder, noen er klare etter en uke. Så det blir veldig individuelt. Det er ingen fasit. Kartleggingen kan ta en uke eller 2 måneder. (Refino)*

Sett under ett er det ikke lett å se noen systematiske forskjeller mellom Refino- og Oppfølging-leverandørene når det kommer til hvor grundig kartlegging de gjennomførte eller hvor lenge denne fasen varte. Forskjellene var like store innad i de to gruppene. Noen av NAVs fylkesrepresentanter oppfattet at Refino-leverandørene i deres region brukte mindre tid på kartlegging før de rettet blikket mot arbeidsgivere og ansettelsesfase. En annen av NAVs fylkesrepresentanter mente på den annen side at Refino-leverandøren i deres region gjennomførte en grundigere kartlegging enn Oppfølging-leverandøren fordi de skal rapportere til NAV om dette arbeidet som del av første milepæl.

I begge tiltakene vektla informantene at både varighet og grundighet i kartleggingsfasen ble tilpasset den enkelte deltakers behov. Samtlige jobbspesialister vi intervjuet, både i Refino og Oppfølging, påpekte at det var stor variasjon i hvor raskt etter oppstart i tiltaket

deltakerne ble klare for jobbsøkerfasen. Noen deltakere var «jobbklare» når de startet i tiltaket og kunne derfor starte jobbsøkerfasen relativt raskt, mens andre kunne bruke lang tid.

### Ut på en arbeidsplass

Hos enkelte Oppfølging-leverandører var det klare retningslinjer for hvor raskt en deltaker skulle ut på en arbeidsplass (arbeid eller arbeidstrening). Noen hadde et mål om at dette skulle skje innen fire uker, andre refererte til retningslinjene i kravspesifikasjonen for Oppfølging: Deltakere uten en arbeidsgiver skal som hovedregel være i jobb eller relevant arbeidspraksis senest innen de første 10 ukene av tiltaket, og deltakere med en arbeidsgiver senest innen de første 6 ukene av tiltaket.

I Refino, hvor det ikke var spesifisert i kravspesifikasjonen hvor raskt deltakerne skulle ut på en arbeidsplass, var det heller ikke vanlig å ha interne retningslinjer om det. Jobbspesialistene i Refino oppga at dette ble tilpasset hver enkelt deltaker. Men de la vekt på at avklaringen av «jobbklarhet» og arbeidsevne helst måtte skje innen kartleggingsfasen var over. En veileder i Refino som også hadde erfaring fra ordinær Oppfølging, mente at i Oppfølging var det sterkere fokus på at deltakeren måtte være ute etter 10 uker enn i Refino, der det var mer fokus på at jobbtilknytningen skulle være *riktig*.

En Refino-leverandør hadde en oppfatning om at rask kontakt med arbeidsgiver var viktig, men informanten formidlet at de jobbet mye med å finne ut hva som var arbeidshindre og hva som skulle til for at deltakeren skulle lykkes. Det var ofte mye motivasjonsarbeid, endringsarbeid og «størydding» som måtte gjøres før deltakeren var jobbklar. Dette fremhevet flere leverandører uavhengig av om de var Refino- eller Oppfølging-leverandør.

*... mange andre personer som ikke er der. Da må man starte et annet sted, få ryddet vekk økonomiske problemer, at de trenger norskkurs, ... har psykiske problemer, få dem inn på DPS – ... fåtallet er klare der og da til å starte i jobb. Da kan man begynne med CV, søknadsskriving og karriere – finne ut hva de egentlig vil. Det er egentlig det jobben vår er, det med å få de ut i lønnet jobb, men veldig mange er ikke der. (Oppfølging)*

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvor lang tid etter oppstart i tiltaket de eller deltakeren (én bestemt deltaker) gjorde den første henvendelsen til en arbeidsgiver for å finne en arbeidsplass. I 2021 var det en noe større andel av veilederne på Oppfølging enn Refino som svarte at det skjedde raskt – allerede i løpet av de første to ukene, mens en lavere andel svarte at det tok en måned eller mer.

## 5.4 Elementer i oppfølgingen

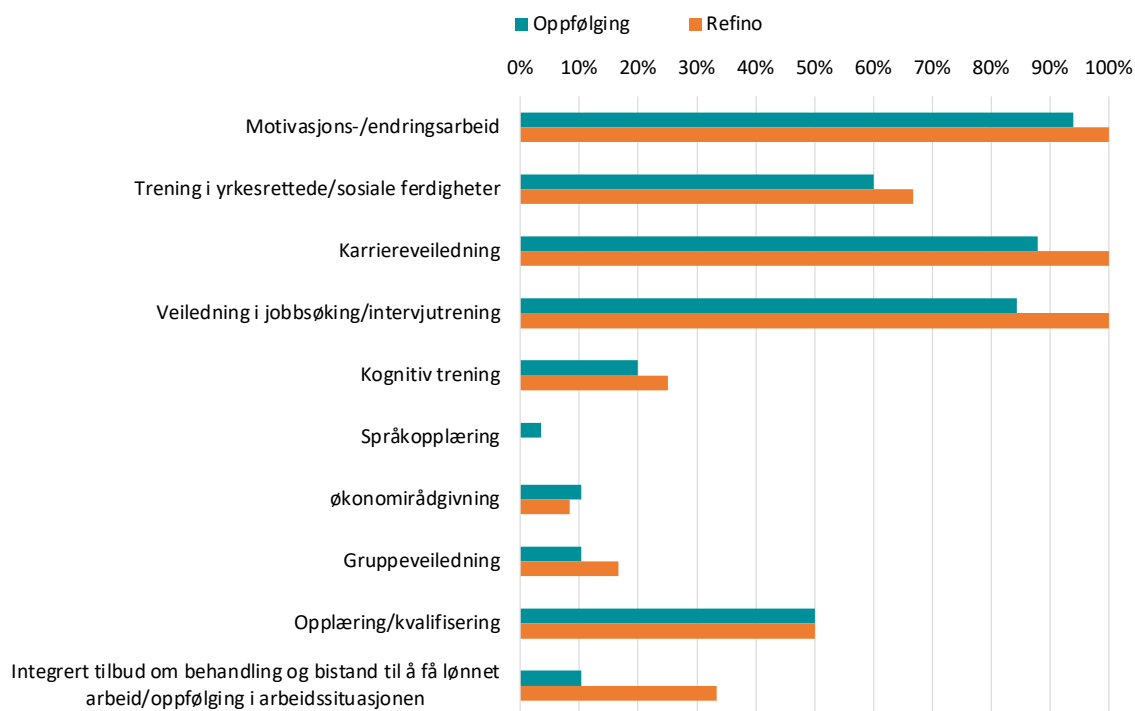
For å kartlegge innholdet i oppfølgingen stilte vi spørsmål i spørreundersøkelsen til jobbspesialistene om ulike typer tilbud og virkemidler som ble brukt. Spørsmålet var knyttet til én bestemt deltaker som var i arbeid med oppfølging fra tiltaket.

Vi hadde satt opp en del elementer eller tilbud som deltakerne skulle eller kunne få i tiltaket, og spurte om den aktuelle deltakeren hadde fått dette, eller om det var planlagt for vedkommende. Svarene er vist i Figur 5.5. Vi ser at veilederne fra de to tiltakene svarte svært likt på spørsmålet.

Nesten alle deltakerne hadde fått motivasjons-/endringsarbeid, karriereveiledning og veiledning i jobbsøking/intervjutrening, og omtrent 60 prosent hadde fått tilbud om trening i yrkesrettede/sosiale ferdigheter. Noe færre hadde fått opplæring/kvalifisering. Blant

respondentene var det flere deltakere i Refino enn i Oppfølging som hadde fått integrert tilbud om behandling og bistand til å få lønnet arbeid.

**Figur 5.5** 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? Andel ja. 2021



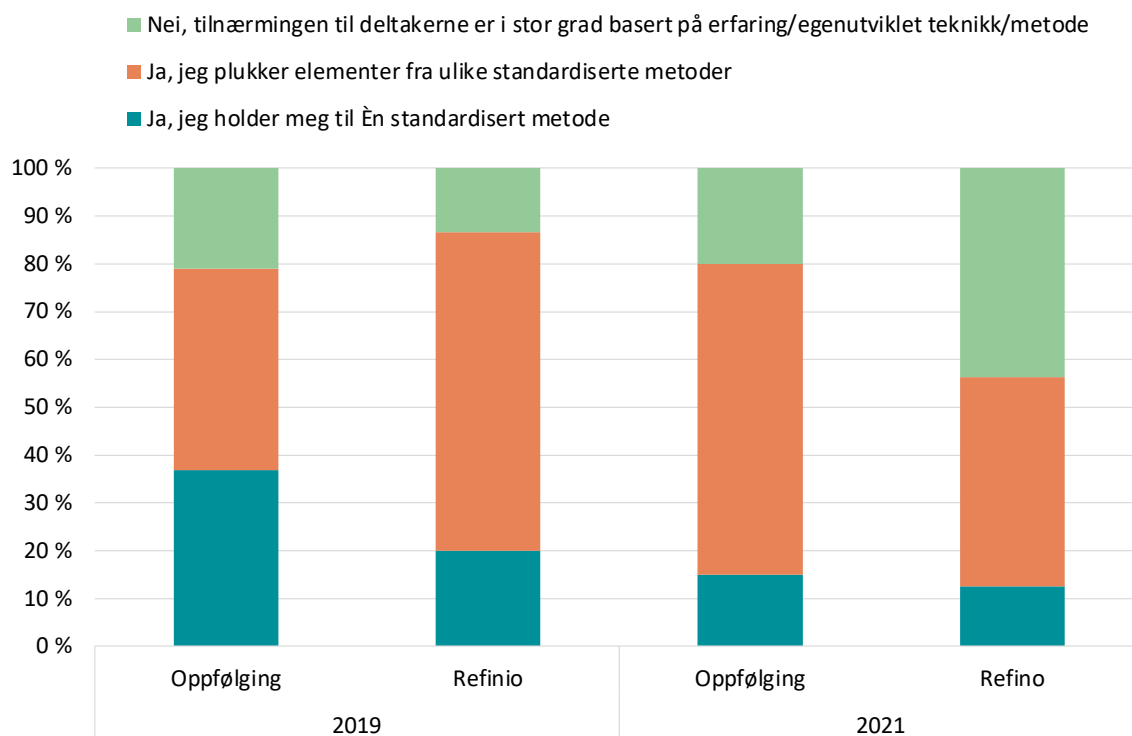
Fra intervjuene ser vi heller ingen store forskjeller når det gjelder innholdet i oppfølgingen som deltakerne fikk. Begge kategoriene leverandører la stor vekt på motivasjonsarbeid og mestringsfokus, og mange tok utgangspunkt i og benyttet Motiverende intervju (MI). To av Refino-leverandørene hadde en egen ideologi rundt overganger, «transitions» og kurser internt i «transition coaching» fremfor MI – en metode som ligner i stor grad. En av Refino-leverandørene nevnte også LØFT-, LAT og SØT-modellene.<sup>5</sup>

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om de brukte én eller flere standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne. Svarene er vist i Figur 5.6. Vi ser at i 2019 var det omtrent like mange i de to tiltakene som svarte ja, men veilederne i Refino oppga i større grad at de plukket elementer fra ulike standardiserte metoder, og i mindre grad holdt seg til én metode. I 2021 var resultatene litt annerledes. Det var like mange i Oppfølging som svarte ja, men det var nå mye færre som svarte at de holdt seg til én metode. I Refino hadde andelen som oppga at «tilnærmingen til deltakerne er i stor grad basert på erfaring/egenutviklet teknikk/metode» økt mye. Det kan altså se ut som

<sup>5</sup> Metoder og verktøy for å kartlegge og jobbe med motivasjon og relasjonsbygging.

om veilederne i begge tiltakene var mindre «metodetro» i 2021 enn i 2019, og at de i Refino i begge årene var mindre «metodetro» enn i Oppfølging.

**Figur 5.6** Anvender du én eller flere standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen av deltakerne?



Leverandørene formidlet også at de hadde veiledning i jobbsøking, utarbeidelse av CV og intervjutrening som en integrert del av tilbudene sine. Under koronaepidemien var det få stillinger å søke på, og noen av leverandørene brukte derfor mer tid på intervjutrening. En Refino-leverandør brukte hyppig «one-minute video», der deltakerne skulle filme at de presenterte seg selv. En begrunnelse for dette var en erfaring med at arbeidsgivere ber søkere fylle ut spørreskjemaer om seg selv og deretter ber dem presentere seg kort. De drev også intervjutrening via Teams:

*Mange arbeidsgivere gjennomfører intervjuer over Teams og da er det [viktig] å vise fordeler [med det]. Legg bøker under skjermen for å komme høyere, hvor er lyset, de tingene som jeg tenker er viktig. Og hvis du skal ha Teamsmøte kan du ha jukseapp som er på tastaturet, men det ser ikke arbeidsgivere og da blir de lettet, de ser at de kan jukse i intervjuet ved å bruke Teams. (Refino)*

Når det gjelder samarbeid med helsesektoren, var det noen leverandører som bekreftet at de hadde et slikt samarbeid, mens andre ikke hadde det i noen særlig grad. Det gjaldt både Oppfølging- og Refino-leverandører. En Refino-leverandør beskrev at det av hensyn til personvernet var NAV som skulle vurdere hvor mye informasjon det var relevant for leverandøren å få innsikt i. En annen informant fra Refino fortalte:

*Vi har fått beskjed fra NAV at vi egentlig ikke skal ta kontakt med helsevesenet, så hvis vi skal ha kontakt med dem så skal det helst gå gjennom NAV. Vi kan ha samarbeidsmøter og sånn, men helst skal det gå via NAV-veileder. (Refino)*

Det var flere som trakk frem at samarbeid med helsesektoren besto av samarbeidsmøter i NAV-regi. Andre leverandører hadde hatt møter med fastlegen – både med og uten arbeidsgiver. En Refino-leverandør fortalte at der det var helsemessige forhold å ta hensyn til i forbindelse med jobb, eller hvis deltakeren var på vei over til gradert uføretrygd, ble helsetjenesten involvert.

Det var heller ikke store forskjeller mellom de to tiltakene når det gjaldt tilbud om trening i yrkesrettede eller sosiale ferdigheter. Tre Oppfølging-leverandører bekreftet at de hadde et slikt element. En av Oppfølging-leverandørene framholdt at trening i yrkesrettede eller sosiale ferdigheter var en svært sentral del hos dem i trinn 4 og 5 av SE-metoden. Jobbsmak ble trukket frem som et verktøy for å trene på konkrete arbeidsoppgaver og på sosiale aspekter på jobb: Leverandøren skulle fasilitere en god dialog mellom deltaker og bedriften, ha fokus på ærlighet om utfordringer og ufarliggjøre dem for å skape en positiv prosess. En tredje Oppfølging-leverandør var en stor leverandør som hadde et miljøverksted der deltakerne kunne være hvis de ikke kunne stå i jobb i perioder. Her kunne de prøve ulike aktiviteter og få sosial trening.

En Refino-leverandør fortalte at oppfølgingen av deltakeren kunne inneholde samtaler rundt temaer som jobbantrekk, kulturforskjeller og hva som er forventet av kontakt og dialog med arbeidsgiver. Flere av Refino-leverandørene trakk også frem at samtaler kunne innebære motivasjonsarbeid og det å håndtere endring. En leverandør har også tilbudt IT-kurs og norskopplæring.

Samtlige leverandører drev i all hovedsak individuell oppfølging. En Refino- og en Oppfølging-leverandør arrangerte i tillegg gruppeundervisning/workshops, men i begrenset omfang – og slike aktiviteter ble rammet i forbindelse med koronaepidemien. En av Oppfølging-leverandørene hadde blant annet hatt noe nettbasert læring i gruppe, som datakurs og kundeservice.

## 5.5 Varighet av oppfølgingen

I Refino fikk leverandøren betalt hvis en deltaker var i jobb etter det antall måneder som var kriteriet for utbetaling, uavhengig av om vedkommende fortsatt var registrert i tiltaket. Det varierte noe mellom leverandørene hvorvidt de vanligvis avsluttet tiltaket og oppfølgingen først når milepælen var oppnådd, eller tidligere. I noen tilfeller ønsket NAV at de skulle avslutte, slik at de kunne ta inn nye deltakere.

Både blant Refino-leverandørene og Oppfølging-leverandørene varierte det hvor lenge de oppga at de normalt fulgte opp deltakerne før de avsluttet tiltaket. I begge tiltakene oppga informantene alt fra at avslutningstidspunktet var når deltakeren var i fast jobb, til flere måneder senere.

*Det er i forhold til deres behov. Alt fra to uker til tre måneder kanskje. (Oppfølging)*

*Det er individuelt, vi jobber veldig med jobbfastholdelse. Noen er helt klare og ønsker ikke [at vi følger opp] eller de har ikke behov, andre vil ha og kan få alt fra én uke til flere måneder. (Oppfølging)*

En av informantene fra en Oppfølging-leverandør oppga at de fulgte opp litt videre i en overgangsfase hvis deltakeren var ekstra sårbar, eller bare hadde fått et vikariat eller en deltidsstilling. En Refino-leverandør sa at de stort sett avsluttet oppfølgingen ved ansettelse, men at det varierte fra sak til sak. Flere trakk frem at dette er individuelt og avhengig av hvorvidt deltakeren ønsket å ha kontakt etter å ha kommet i jobb. En forklarte at selv der tiltaket ble avsluttet opplevde de det ikke slik, fordi de ikke slapp deltakerne helt, men kontaktet dem igjen etter 6-9 måneder for å høre om de fortsatt var i jobb.

*Vi skal holde i dem til vi har en god magefølelse. (Refino)*

Intervjuene kan tyde på at Refino fulgte opp deltakerne noe *lenger* etter at de hadde kommet i arbeid enn Oppfølging. To Refino-leverandører oppga at avslutningstidspunkt var 6 til 9 måneder etter at deltakeren er i jobb, og henviste da gjerne til tidsangivelsene for milepælen jobbfastholdelse:

*Det er seks eller ni måneder som er rammen, så det forholder vi oss til. (Refino)*

*Hvis det er en fast [stilling] er det seks, og midlertidig [stilling] er det ni måneder. [...] Da vi slet med lang venteliste i starten var vi med på å avslutte de som sto i jobbfastholdelse men ikke trengte oss. Vi avsluttet tidligere [den gang] men nå er vi ikke så aggressive. (Refino)*

Hos den ene Refino-leverandøren fortalte informantene at de hadde ukentlig kontakt de tre første månedene etter at deltakeren kom i arbeid, men deretter vurderte å skrive ut deltakeren avhengig av ønsker og behov.

En Refino-informant mente at Oppfølging ofte hadde lengre varighet sammenlignet med Refino, og forklare det slik:

*I ordinær Oppfølging kan man bare ... forlenge og forlenge og tjene på det. Når vi forlenger innebærer det at vi tror det vil gi en fortjeneste. (Refino)*

Dersom de forlenget tiltaket, var det altså fordi de hadde tro på å få til et resultat. Informanten sier også at oppfølgingen de gir skal være frivillig, og hvis deltakeren ikke ønsker dette skal de avslutte.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvor lenge veilederen forventet å følge opp én bestemt deltaker, regnet fra vedkommende først kom i jobb. I gjennomsnitt svarte veilederne i de to tiltakene akkurat likt: Fem måneder.

## 5.6 Oppfølging under koronaepidemien

Koronaepidemien førte til at det for mange deltakere tok lang tid å komme i jobb. Leverandørene var opptatt av at det skulle være aktivitet og settes delmål i oppfølgingen også i denne perioden.

Nedstengningen påvirket måten veilederne jobbet sammen med deltakerne, og i noen grad også innholdet i oppfølgingen. Med nedstengningen måtte kontakten med deltakerne for de fleste skje digitalt eller via telefon. Leverandørene hadde ulike erfaringer med dette fra før. De fleste så det som mer utfordrende å få til et like godt samarbeid som ved fysiske møter. En av Refino-leverandørene savnet å kunne ha deltakerne fysisk hos seg på sitt arbeidssenter. De opplevde at deltakerne hadde større vanskeligheter med å «ta seg selv i nakken» enn når hverdagen besto av oppfølging i form av fysiske møter. Videre hadde flere veiledere erfaringer med at deltakere hadde mangelfull digital kompetanse, noe som vanskeliggjorde kontakten. Det var også en del deltakere som vegret seg for å bruke digitale kanaler, og som ikke ønsket å vise seg på skjermen. Å oppnå kontakt med deltakerne opplevdes også mer utfordrende i denne perioden.

Til tross for at de fleste veilederne så det som utfordrende å kun ha digital kontakt, var det enkelte som også hadde hatt noen positive erfaringer. En av Refino-leverandørene hadde erfart at det var nyttig for mange deltakere at de var nødt til å tilegne seg digitale ferdigheter, også de som i utgangspunktet hadde mest angst for å benytte digitale hjelpemidler. Leverandøren hadde laptopen deltakere kunne låne, og de hadde arbeidet med å utarbeide CV'er, dele skjerm og benytte Teams. I tillegg utnyttet de mulighetene

til å øve på å presentere seg selv og drive intervjuutøring på Teams. De veiledet deltakerne i hvordan de best kunne presentere seg over Teams, hvordan de burde plassere skjermen, hvordan de kunne utnytte lysforhold best mulig, osv.

Det var flere jobbspesialister som trakk frem at de måtte endre innholdet i oppfølgingssamtalene i denne perioden, og flere oppga at de hadde hyppigere telefonsamtaler. Når mulighetene for å få en arbeidstilknytning ble dårligere, var behovet for motivasjonssamtaler desto større:

*[Vi] bruker mye tid på å snakke, motivere, tenke langsiktig. Det går mye i bølgedaler, [deltakerne må] tenke at de ikke skal bryte sammen hvis de får nei på en søknad, men løfte blikket mot høsten. (Oppfølging)*

Noen veiledere opplevde at de selv fikk større betydning for deltakerne under nedstengingen fordi de ikke bare skulle bidra i jobbsøkerprosessen, men også fikk en betydning for deltakerne livskvalitet.

*På grunn av nedstengning har hyppige samtaler blitt mer motivasjonssamtaler, holde deltaker oppe, få dem til å gjøre ting for å holde motivasjonen oppe – «har du gått tur?» Kortere og hyppigere samtaler i fase 2 hvor ting står stille har vært gunstig. Jeg har noen som ... er utålmodige, og da må vi realitetsorientere dem. «Du får ikke jobb i morgen, hva kan vi gjøre for at du skal være klar?» (Refino)*

*Vi skal ha håpet og lyset for deltakerne som sier de ikke får jobb. Vi må si at det løser seg om et år. Motivasjon er veldig viktig, vi snakket om det i morges hvordan vi holder motivasjonen i det stengte arbeidsmarkedet, hvordan ser vi lyset i enden av tunnelen, hvordan hjelper vi dem i å finne mening i livet i disse tøffe tidene, de har ingen kontakt, ingen jobb, ingen økonomi.*

## 5.7 Oppsummering

I utgangspunktet gjennomførte jobbspesialistene i begge tiltakene aktiviteter innenfor rammen av SE-metodikk, men vi fant at de i varierende grad var «metodetro». Det er vanskelig å se noen systematisk forskjell mellom Refino og Oppfølging når det gjelder dette.

Tidlig i forsøksperioden hadde jobbspesialistene i Refino sjeldnere kontakt med deltakerne sine enn de hadde i Oppfølging, men dette endret seg noe etter hvert. I 2021 var det ingen forskjell mellom de to tiltakene i hvor ofte de hadde kontakt i en oppstartfase, i jobbsøkefasen hadde Refino litt mer kontakt med deltakerne enn Oppfølging hadde, og mens deltakere var i arbeid hadde Refino noe sjeldnere kontakt enn Oppfølging.

Vi fant at mange av jobbspesialistene i Oppfølging forholdt seg til formuleringen i kravspesifikasjonen for tiltaket når det gjelder hvor mye oppfølging deltakerne fikk. Formuleringen om 10 timer pr. måned er et anslag på et gjennomsnittsbehov, men både intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at jobbspesialistene i Oppfølging i noe mindre grad enn i Refino varierte mengden fra uke til uke, trappet ned over tid eller differensierte mellom deltakere. I Refino oppfattet jobbspesialistene at de hadde større fleksibilitet.

Når det gjelder den innledende kartleggingen, har leverandørene litt ulike syn på hvor viktig det er at denne er grundig (og tar tid), og hvor viktig det er at deltakeren kommer raskt inn i en fase med jobbsøking. Det er ikke lett å se noen systematiske forskjeller mellom de to tiltakene i varighet eller innhold i kartleggingen. I noen fylker kan det se ut som de gjorde en grundigere kartlegging i Refino enn i Oppfølging, i andre fylker var det

omvendt. Der hvor vi fikk informasjon om at Refino-leverandøren la spesielt stor vekt på en grundig kartlegging, ble dette sett i sammenheng med at de hadde anledning til å avslutte tiltaket for en deltaker etter denne fasen.

Andre kjennetegn ved oppfølgingen av deltakere var også ganske like i de to tiltakene. Deltakerne fikk stort sett de samme tilbudene. Det kan se ut som Refino-leverandørene i noe mindre grad brukte standardiserte metoder eller samtaleverktøy i veiledningen.

Når det gjelder hvor lenge jobbspesialistene fulgte opp deltakerne etter at de kom i jobb, ville vi forventet at de fulgte opp lenger i Refino, for å sikre at arbeidsforholdet forble stabilt. Vi finner imidlertid ingen forskjell mellom Refino og Oppfølging her. Noen av informantene i Refino formidlet at de gjerne avsluttet tiltaket, slik at de kunne få inn nye deltakere, eller at NAV ønsket at de gjorde dette.

«Parkering» av deltakere er en risiko ved en resultatbasert betalingsmodell. Det betyr at en leverandør bruker lite ressurser på deltakere som de ikke tror de kan få betaling for. Den informasjonen vi har samlet tyder ikke på at det var noe problem. At leverandørene uansett fikk betalt for en kartlegging, og at de hadde muligheten for å avslutte tiltaket etter kartleggingen, kan ha hatt betydning for å unngå dette.



## 6 Markedsarbeid og oppfølging av arbeidsgiver

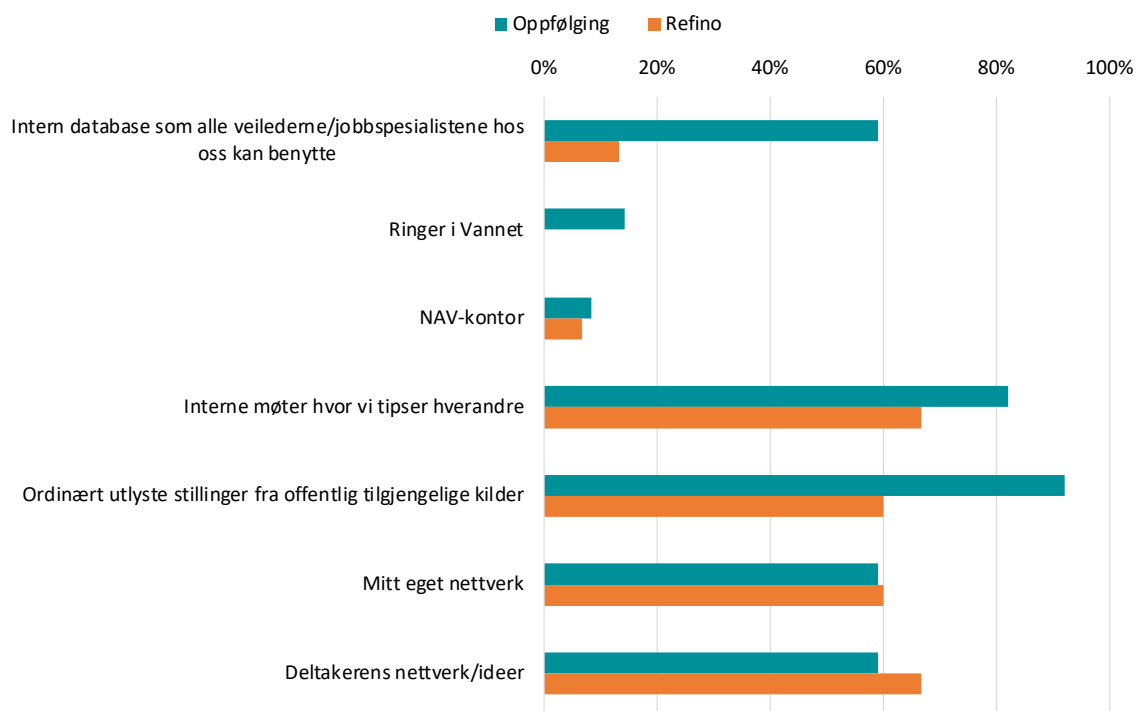
Hypotesen i forsøket har vært at ikke bare oppfølgingen av deltakere, men også markedsarbeidet og oppfølgingen av arbeidsgivere i Refino ville skille seg fra Oppfølging. Fordi den siste delen av betalingen først ble utløst hvis deltakeren forble i arbeid over tid, ville vi forvente at Refino-leverandørene la større vekt på å få en riktig match mellom arbeidsgiver og bruker og å sørge for stabil arbeidstilknytning, enn Oppfølging-leverandørene gjorde. I dette kapitlet beskriver vi noen kjennetegn ved markedsarbeidet og hvordan leverandørene jobbet med å finne jobber og følge opp arbeidsgiverne.

### 6.1 Markedsarbeid

#### Kilder til å finne jobbmuligheter

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til alle jobbspesialistene om kilder/metoder for å finne aktuelle jobbmuligheter. I Figur 6.1 viser vi svarene fra spørreundersøkelsen i 2021. Vi ser at Oppfølging-leverandørene skiller seg fra Refino-leverandørene ved at de brukte flere kilder for å finne jobbmuligheter. De brukte oftere ordinært utlyste stillinger fra offentlig tilgjengelige kilder, en intern database og interne møter hvor veilederne tipser hverandre. Ellers var det mest vanlig at veilederne brukte sitt eget eller deltakerens nettverk. Det var like mange jobbspesialister i Refino og Oppfølging som svarte det.

Figur 6.1 Hvilke av følgende kilder/metoder bruker du i arbeidet med å finne aktuelle jobbmuligheter til deltakerne? Andel «ofte». 2021



Svarene endret seg en del fra 2019 til 2021. I 2019 var det flere i Refino enn i Oppfølging som svarte «interne møter hvor vi tipser hverandre» og «ordinært utlyste stillinger». Endringen *kan* skyldes tilfeldigheter, siden det var få respondenter i 2019.

På spørsmål om hvor mange henvendelser jobbspesialistene normalt gjorde pr. uke til arbeidsgivere for å finne frem til jobber for konkrete deltakere, var svarene fra de to typene leverandører ganske like i 2021. 31 prosent av jobbspesialistene i Oppfølging og 27 prosent av de i Refino svarte 6 henvendelser eller mer. I 2019 var det en høyere andel i Oppfølging og lavere andel i Refino som svarte det.

Hovedinntrykket fra intervjuene i caseundersøkelsen samsvarer i stor grad med resultatene fra spørreundersøkelsen. Alle jobbspesialistene vi intervjuet mente at markedsarbeidet var en viktig del av arbeidshverdagen. Flere formidlet også at de hadde en målsetting om hvor stor andel av arbeidstiden som skulle brukes på markedsarbeid.

Jobbspesialistene hadde ulike strategier for hvordan de skulle bidra til å finne passende arbeid for sine deltakere. Både Refino-leverandørene og Oppfølging-leverandørene hadde et aktivt markedsarbeid og flertallet av jobbspesialistene drev oppsøkende og kartleggende virksomhet ut mot mulige arbeidsgivere. De dro gjerne ut på bedriftsbesøk både med og uten deltaker. Unntaket var en av Refino-leverandørene som oppga at de hadde begrenset kapasitet til å drive markedsarbeid. Dette var også tilfellet i 2019, og kan ha sammenheng med at akkurat denne leverandøren hadde det høyeste antallet deltakere pr. jobbspesialist. Jobbspesialistene hos den aktuelle leverandøren la i stor grad opp til at deltakeren selv tok kontakt med potensielle arbeidsgivere, men bistod dersom deltakeren syntes det var ukomfortabelt å gjøre dette alene.

I spørreundersøkelsen spurte vi også jobbspesialistene om hvilken metode som hadde ført til at de fant akkurat den jobben som (en bestemt) deltaker var i da. Vi hadde satt opp en rekke alternativer. Den vanligste metoden som førte til at de fant akkurat den jobben som deltakeren var i, var henvendelse til virksomheter som hadde den typer jobber som deltakeren ønsket seg. Dette var litt vanligere i Refino enn i Oppfølging. Det nest vanligste var henvendelser til virksomheter i bransjer hvor deltakeren hadde relevant kompetanse. Dette var vanligere i Oppfølging enn i Refino.

Alle jobbspesialistene vi intervjuet, både hos Refino- og Oppfølging-leverandørene, oppga riktignok at de både la vekt på deltakers kompetanse og ønsker når de skulle finne passende arbeid. Samtlige nevnte også at det i noen tilfeller var behov for realitetsorientering, dersom «drømmejobben» var utenfor rekkevidde. Hos en av Refino-leverandørene opererte jobbspesialistene med begrepene «drømmejobb» versus «kompromissjobb», og brukte en del tid på å forberede deltakeren på at de måtte ta kompromissjobben dersom drømmejobben ble vanskelig å oppnå.

I to av fylkene formidlet både Refino-leverandørene og Oppfølging-leverandørene at de brukte «tre kopper te»-metoden i sitt markedsarbeid. Dette innebar at jobbspesialistene tok kontakt med arbeidsgivere – gjerne ved å dra ut og besøke virksomheter – for å bli bedre kjent med virksomhetenes organisering, oppgaver og bemanningsbehov. Deretter introduserte de potensielle deltakere som de mente ville være en god match med virksomhetens profil. En jobbspesialist uttrykte det slik:

*Vi har en metode som heter «tre kopper te». Da blir det å kontakte en bedrift for å forstå dem – forstå hva slags kompetanse som kreves, hvordan de rekrutterer osv. Hvis man ser at man kan få en match kan vi lansere en kandidat. (Oppfølging)*

Under koronapandemien ble mye av kartleggings- og oppsøkingarbeidet gjort over telefon og mail, da muligheten for bedriftsbesøk var liten. Kartlegging av arbeidsmarkedet var en viktig aktivitet i denne perioden. Pandemien rammet ulikt, og

jobbspesialistene fortalte at det var viktig å ha oppdatert oversikt over «status» i det lokale arbeidsmarkedet.

*Det handler om å kartlegge hvilke bedrifter som til tross for pandemien gjør det godt. Samtidig kartlegge de bedriftene som er helt nedstengt, for å ikke ta kontakt med dem i dag. (Oppfølging)*

De aller fleste jobbspesialistene fortalte at de hadde regelmessige interne møter der de blant annet tipset hverandre om potensielle arbeidsgivere. I intervjumaterialet fremstår dette som like vanlig blant Refino-leverandørene som blant Oppfølging-leverandørene. Markedsarbeid var et fast punkt på de ukentlige teammøtene og jobbspesialistene mente at de har en «delingskultur» der de utvekslet informasjon om potensielle arbeidsgivere og delte arbeidsgiverkontakter.

Jobbspesialistene hadde etablerte nettverk de tok i bruk, samtidig som de jobbet aktivt for å finne nye arbeidsgivere. Ordinært utlyste stillinger ble også brukt, men intervjuene tyder på at dette var mer utbredt blant Oppfølging- enn Refino-leverandørene. Sistnevnte samsvarer med resultatene fra spørreundersøkelsen (Figur 6.1). Enkelte av Refino-leverandørene hadde mer fokus på «push og løft» og oppfordret deltaker til selv å finne mulige arbeidsgivere og oppsøke disse, eller søke på utlyste stillinger på egen hånd. Disse formidlet at de brukte mye tid på å motivere og trygge deltaker på å være selvstendige jobbsøkere.

Vi finner få klare systematiske forskjeller mellom Refino- og Oppfølging-leverandørene når det gjelder hvilke strategier jobbspesialistene brukte for å finne passende arbeid til sine deltakere. En mulig forskjell, særlig i starten (2019), var den enkelte leverandørs kjennskap til lokalt arbeidsmarked og arbeidsgivere. Her kan etablerte (Oppfølging-)leverandører ha hatt et fortrinn, hvis de kjente nærområdet godt. På samme måte kan potensielle arbeidsgivers kjennskap til leverandøren ha vært et fortrinn. Oppfølging-leverandørene hadde også gjennomgående større team med flere jobbspesialister enn Refino-leverandørene, noe som kan bety at Oppfølging-leverandørene samlet sett hadde et større arbeidsgivernetttverk enn Refino-leverandørene.

## 6.2 Arbeidstilpasning

Et av prinsippene innenfor Supported Employment er at deltakerne skal komme raskt ut i ordinært arbeid. Dette skal fortrinnsvis være ansettelse, og i minst mulig grad ubetalt praksis.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til jobbspesialistene både om hvor raskt deltakerne kom i jobb og hva slags arbeidstilpasning det var snakk om. Vi valgte å knytte disse spørsmålene til én bestemt deltaker som var i arbeid/arbeidspraksis med oppfølging fra tiltaket. På spørsmål om hvor lang tid det gikk fra denne deltakeren startet i tiltaket til vedkommende var i arbeid/arbeidstrening med oppfølging fra tiltaket, svarte veilederne fra Oppfølging i gjennomsnitt 3,8 måneder, mens de i Refino svarte 4,6 (2021).

I intervjuene med jobbspesialistene fant vi at de fleste Oppfølging- og Refino-leverandørene brukte ulike former for arbeidspraksis som en del av tiltaket. Jobbspesialistene brukte ulike betegnelser for de ulike formene for arbeidspraksis, avhengig av formål og lengde på praksisperioden. Begreper som ble brukt var «arbeidstrening», «praksis», «hospitering», «jobbsmak» eller «praktisk intervju». De skilte ikke alltid konsekvent mellom disse, men «jobbsmak» og «praktisk intervju» hadde ofte svært kort varighet sammenlignet med de øvrige variantene. Enkelte av jobbspesialistene skilte mellom «arbeidstrening» og «praksis», der førstnevnte handlet

om å gi deltaker relevant arbeidserfaring og der arbeid ikke nødvendigvis var et eksplisitt mål, mens bruk av praksis hadde et klart mål om ansettelse.

Flere jobbspesialister, særlig hos Refino-leverandørene, understreket at de ikke brukte arbeidspraksis eller hospitering retningsløst, men de var opptatt av at deltakerens tilknytning til arbeidsplassen kunne medføre muligheter for jobb. Mange formidlet at de brukte kortere arbeidsutprøving som «jobbsmak» i de tilfellene deltaker ønsket å «prøve noe nytt».

*Noen NAV-veiledere mener at vi bruker arbeidstrening for lite. Da kjenner de ikke så godt til tiltaket. Men vi også ser nå at det kan gi muligheter. For eksempel har jeg en deltaker i praksis i tredje måned ... Men det er viktig å si at når vi bruker det (praksis), må vi gjøre det på en annen måte enn de gjør i ordinær Oppfølging. Noen trenger bare trening i å være på en arbeidsplass, men uten jobb i sikte. Vi må jobbe mot en jobb hvis vi skal bruke praksis. Det skal ikke være for å lære, men for å ha en mulighet i den jobben. Jeg liker å skille mellom arbeidstrening og arbeidspraksis. Det MÅ være mulighet for en jobb der. (Refino)*

Samtlige jobbspesialister (i begge tiltakene) formidlet at det var vanskelig å finne ordinært arbeid under koronapandemien, og arbeidspraksis ble derfor i større grad tatt i bruk for å holde deltakerne i arbeidsrettet aktivitet, i håp om at det skulle føre til ansettelse på sikt. Hos en av Oppfølging-leverandørene formidlet jobbspesialistene at NAV også «pushet» dem for at de skulle bruke mer arbeidspraksis, fordi det er «bedre enn ingenting».

I spørreundersøkelsen fant vi en viss forskjell mellom Refino- og Oppfølging-leverandørene i bruk av arbeidspraksis. Vi stilte spørsmål angående én bestemt deltaker som var i arbeid med oppfølging fra tiltaket om hva slags arbeidstilpasning det var snakk om først. Halvparten av jobbspesialistene i Refino oppga at det var lønnet arbeid (med eller uten lønnstilskudd), mens det gjaldt 39 prosent i Oppfølging. Det vanligste svaret i Oppfølging var arbeidspraksis/arbeidstrening. På spørsmål om hva slags arbeidstilknytning deltakeren hadde «i dag», svarte noe flere i Refino enn i Oppfølging at det var lønnet arbeid. En større andel av deltakerne i Refino hadde fast stilling. Selv om tallene er små, ser det altså ut til å ha vært en viss tendens til at deltakerne i Refino kom senere i jobb, men at det arbeidsforholdet de kom inn i oftere var en ordinær jobb.

Svarene fra deltakerne i den enkle spørreundersøkelsen vi sendte ut, kan også tyde på at ordinært arbeid var vanligere i Refino enn i Oppfølging. Som vist i Tabell 6.1 var det 45 prosent av deltakerne i Refino og 32 prosent av deltakerne i Oppfølging som oppga at de var i en jobb med lønn på undersøkelsestidspunktet i 2021.

Tabell 6.1 Har du en jobb med lønn i dag (mens du deltar i tiltaket)?

	Refino	Oppfølging	Alle
Andel «ja»	45 %	32 %	36 %
(N)	84	174	258

I ett av fylkene fortalte NAV-veilederne at de hadde det samme inntrykket:

*Sånn som det oppfølgingstiltaket vi vanligvis har, så prøver de mer ut med arbeidstrening og hospitering, mens Refino hjelper de med å søke på ordinære jobber. De har også hatt noen på arbeidstrening i Refino, men man må være mer spesifikk [bestille det]. (NAV-veileder)*

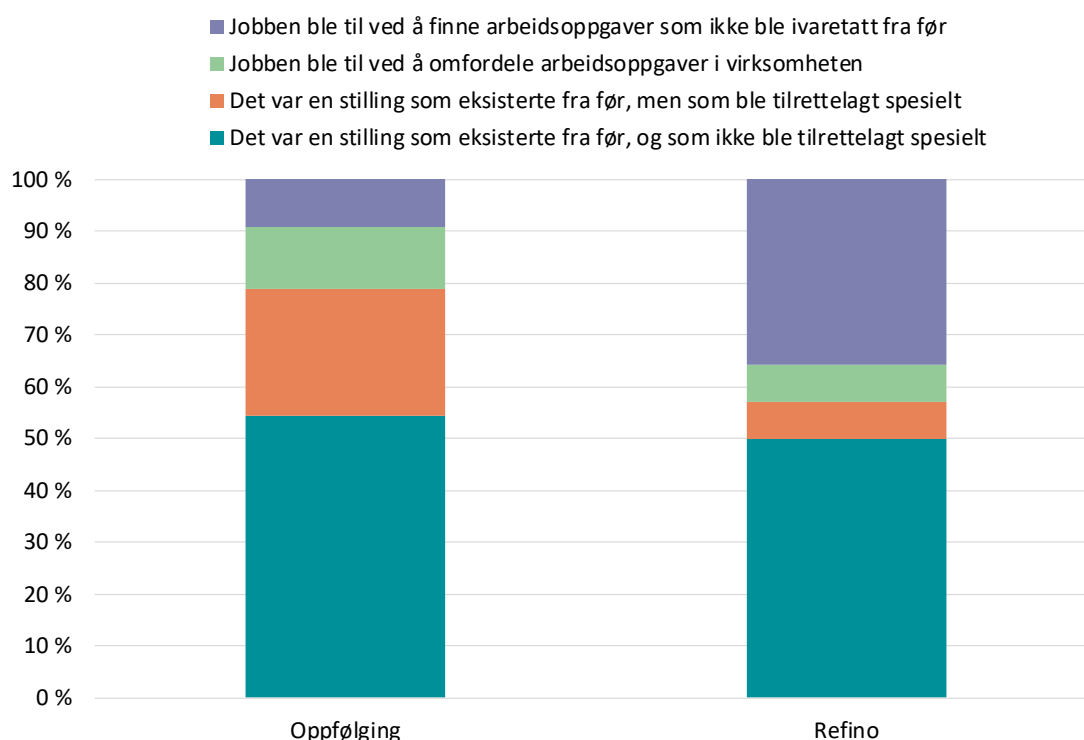
I 2019 hadde en av Oppfølging-leverandørene en intern produksjon som de benyttet for deltakere med behov for «arbeidstilvenning». I 2021 brukte ikke lenger leverandøren denne arenaen som del av oppfølgingstiltaket.

I 2021 var det vanligere med bruk av lønnstilskudd enn i 2019. Arbeidsmarkedet var vanskeligere under pandemien, og flere jobbspesialister påpekte at det var blitt enklere å få lønnstilskudd fra NAV enn tidligere. Flertallet av jobbspesialistene var positive til dette virkemiddelet, og mente det var viktig med et ekstra «lokkemiddel» overfor arbeidsgivere under pandemien.

## 6.3 Jobbutvikling

For å undersøke i hvilken grad jobbspesialistene jobber med å utvikle og tilpasse jobber for deltakerne, spurte vi i spørreundersøkelsen om den aktuelle jobben (som deltakeren var i da) var en stilling som eksisterte fra før eller ble tilpasset eller opprettet for den aktuelle deltakeren. Vi viser svarfordelingen i Figur 6.2. Vi ser at det var en like stor andel av veilederne i begge tiltakene som svarte at det var en stilling som eksisterte fra før, og at denne ikke ble tilrettelagt spesielt. I Refino var det vanligere enn i Oppfølging å utvikle en jobb ut fra «arbeidsoppgaver som ikke ble ivaretatt fra før» – over 1/3 av respondentene svarte det.

**Figur 6.2** Er denne jobben en stilling som eksisterte fra før, eller ble den opprettet for den aktuelle deltakeren? Velg det alternativet som passer best. 2021



Vi stilte videre spørsmål om flere typer virkemidler som kan benyttes på arbeidsplassen, og om disse hadde vært en del av bistanden til den bestemte deltakeren: Fadder- eller mentorordning, praktisk bistand til tilrettelegging, hjelpemidler på arbeidsplassen, inkluderingstilskudd og tilretteleggings- og oppfølgingsavtale (TOA). Det var lite bruk av

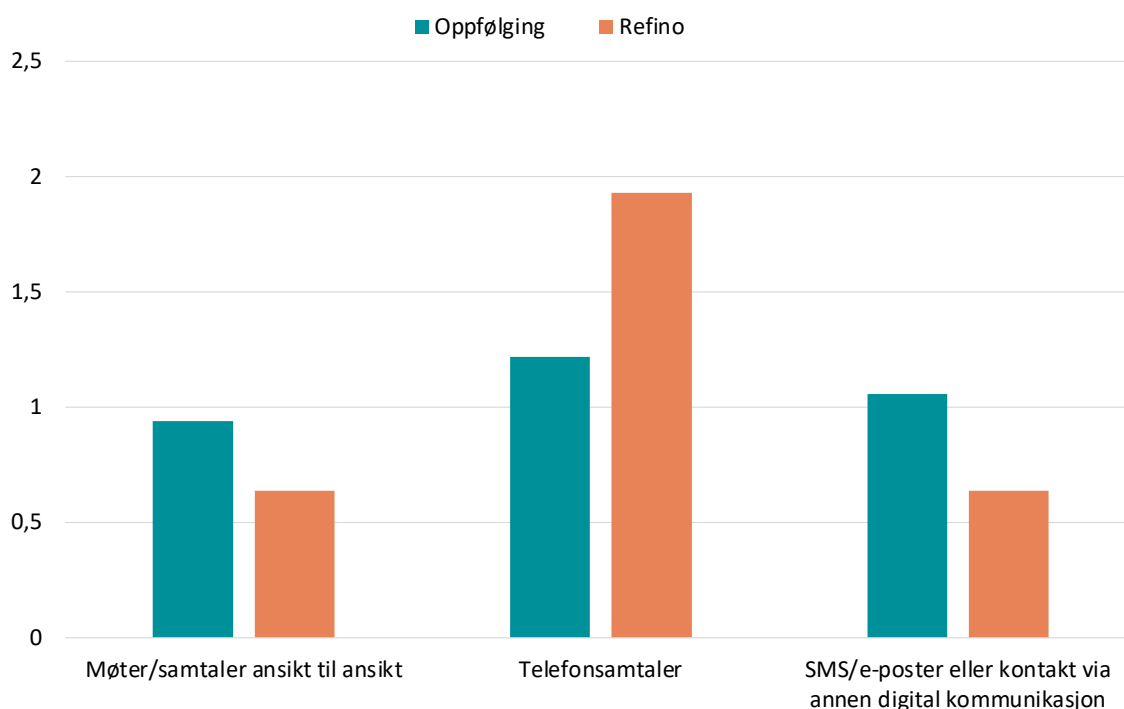
de fleste av disse virkemidlene. Blant jobbspesialistene i Refino var det imidlertid flere som oppga at de hadde brukt fadder- eller mentorordning, mens ingen fra Oppfølging oppga dette. Videre oppga nesten halvparten i Refino at de hadde gitt praktisk bistand til tilrettelegging, noe som gjaldt ¼ av respondentene i Oppfølging.

## 6.4 Oppfølging av arbeidsgiver

Hvordan følger jobbspesialistene opp arbeidsgivere som har tiltaksdeltakere i arbeid eller praksis? I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om dette knyttet til én bestemt deltaker.

Når det gjelder møter med deltakerens *arbeidsgiver*, oppga jobbspesialistene i Oppfølging at de hadde hatt noe flere møter ansikt til ansikt og noe mer digital kommunikasjon enn Refino-leverandørene, men at de hadde hatt færre telefonsamtaler (se Figur 6.3). I sum er det ingen forskjell mellom de to typene leverandører i hvor mye kontakt de hadde hatt med arbeidsgiver. En større andel av veilederne på Oppfølging enn på Refino oppga at de hadde hatt møte med deltakeren og arbeidsgiveren sammen den siste måneden.

Figur 6.3 *Hvor mange ganger har du hatt kontakt med deltakerens arbeidsgiver eller andre på arbeidsplassen den siste måneden? 2021*



Intervjumaterialet tyder ikke på at det var noen systematiske forskjeller mellom Refino- og Oppfølging-leverandørene når det gjelder oppfølging av arbeidsgivere. Jobbspesialistene fortalte at hyppigheten av kontakt med arbeidsgiverne varierte ut fra deltakerens arbeidstilknytning og den enkelte arbeidsgivers behov. Ved ordinær ansettelse kunne hyppigheten variere mellom hver andre eller hver tredje uke, men jobbspesialistene påpekte at dette i stor grad styres av arbeidsgivers behov og ønsker. Det var hyppigere kontakt med arbeidsgivere dersom arbeidstilknytningen var i form av

hospitering eller praksis. Ved denne type arbeidstilknytning hendte det også oftere at jobbspesialistene gjennomførte fellesmøter med både arbeidsgiver og deltaker.

Ikke alle arbeidsgivere ble fulgt opp av jobbspesialistene. Samtlige jobbspesialister fortalte at deltakere som hadde klart å skaffe ordinært arbeid på egen hånd ofte ikke ønsket at arbeidsgiveren skulle vite at de hadde vært i tiltak. I slike tilfeller er det kun deltakeren som eventuelt ble fulgt opp.

## 6.5 Markedsarbeid under koronaepidemien

I forbindelse med nedstengningen ble det vanskelig for mange veiledere å drive markedsarbeid slik de hadde gjort tidligere. Mange opplevde at markedet ble tyngre, bedrifter mindre interessert eller stengt. Flere leverandører opplevde at kontaktnettverket ble mindre nyttig i denne fasen. Tidligere bidro nettverket for eksempel til å skaffe praksisplasser, mens det under koronaepidemien nesten ble like vanskelig å skaffe praksisplasser som å skaffe ordinær jobb, blant annet fordi bedrifter med permitteringer ikke hadde tillatelse til å ta personer inn i praksis. Med færre utlyste stillinger og hardere konkurranse om de ledige stillingene måtte flere endre arbeidsmåter og bruke mindre tid på bedriftsbesøk og lignende, og mer tid på å kartlegge arbeidsmarkedet for å få oversikt over hvilke bransjer som fremdeles rekrutterte.

Andre leverandører igjen fortalte at de benyttet praksis og lønnstilskudd i større grad under koronaepidemien enn før. En av jobbspesialistene fortalte at bruk av arbeidspraksis kanskje ikke var helt i tråd med SE-metodikken, men de hadde fått et ønske fra NAV om at deltakerne skulle være i aktivitet. Noen brukte lønnstilskudd i større grad.

*Det er blitt et lokkemiddel fordi noen bedrifter trenger det rett og slett for å kunne ansatte noen. (Refino)*

En av Refino-leverandørene opplevde at koronaepidemien også hadde innvirkning på det administrative arbeidet. Fordi det ble vanskeligere å oppdrive større stillinger, ble en konsekvens at deltakere fikk flere deltidsstillinger eller flere oppdragsgivere. Veilederne brukte dermed mer tid på å dokumentere arbeidsforholdene overfor NAV.

## 6.6 Oppsummering

Jobbspesialistene i Refino brukte i gjennomsnitt litt færre kilder for å finne jobber til deltakerne enn jobbspesialistene i Oppfølging. De gjorde imidlertid like mange henvendelser til arbeidsgivere pr. uke. I spørreundersøkelsen fant vi at jobbspesialistene i Refino noe oftere fant jobber ved å henvende seg til virksomheter som hadde den type jobber som deltakeren *ønsket* seg, mens det var vanligere i Oppfølging enn i Refino med henvendelser til virksomheter i bransjer hvor deltakeren hadde relevant *kompetanse*. Ingen av disse forskjellene er store, og de gir ikke grunnlag for å konkludere med at det var en systematisk forskjell mellom de to tiltakene i hvordan de drev markedsarbeid.

Vi fant en klarere forskjell når det gjelder type arbeidstilpasning som deltakeren hadde/fikk i tiltaket. I Refino var jobbspesialistene mer opptatt av å bruke minst mulig praksis enn de var i Oppfølging. Dette fant vi både i de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen. Det var vanligere i Refino enn i Oppfølging at deltakerne kom rett inn i en ordinær jobb med lønn, men det skjedde i gjennomsnitt etter lenger tid. I Refino var det også vanligere enn i Oppfølging å utvikle en jobb ut fra «arbeidsoppgaver som ikke ble ivaretatt fra før».

Når det gjelder kontakt med arbeidsgivere etter at deltakeren er kommet i arbeid, er det ingen forskjeller mellom de to tiltakene totalt sett, men de bruker litt ulike kanaler. Jobbspesialistene har ikke alltid kontakt med arbeidsgiveren, særlig hvis deltakeren ikke ønsker det.



## 7 Aktørenes erfaringer med finansieringsordningen

I prosjektet skulle vi undersøke de involverte aktørenes erfaringer med en resultatbasert finansieringsordning. Noen av erfaringene har vi beskrevet i de foregående kapitlene. Vi spurte imidlertid både jobbspesialistene og informantene fra NAV fylkene eksplitt om deres oppfatninger av positive og negative sider ved en resultatbasert finansieringsordning. Vi spurte også om erfaringer med hvordan ordningen konkret var utformet i Refino. Vi oppsummerer erfaringene i dette kapitlet.

### 7.1 Virkninger av finansieringsordningen

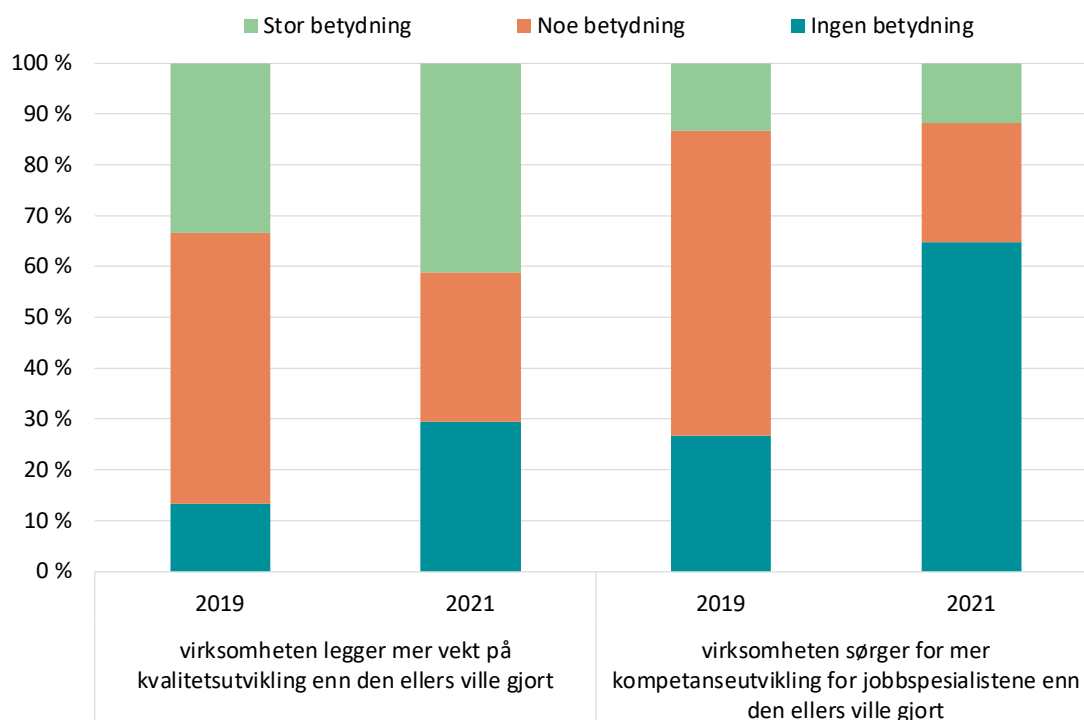
Som vi har beskrevet kan en resultatbasert betalingsmodell påvirke resultatene ved endringer på virksomhetsnivå, og/eller ved at veilederne endrer atferd. I spørreundersøkelsen stilte vi veilederne i Refino noen spørsmål for å undersøke hvordan de selv oppfattet ulike virkningsmekanismer, både på organisasjonsnivå og for dem selv. Vi hadde satt opp i alt seks utsagn om potensielle virkninger.

#### **Betydning for virksomhetens arbeid med kompetanse- og kvalitetsutvikling**

To av de effektene vi spurte om var knyttet til kompetanse og kvalitetsutvikling. Vi viser svarene i Figur 7.1. Vi ser at det var delte meninger om begge deler. I 2019 var det relativt mange som svarte at finansieringsordningen hadde *noe* betydning for kvalitetsutvikling, mens i 2021 var det både flere som svarte «stor betydning» og flere som svarte «ingen betydning». Begge årene var det flere som svarte «stor betydning» enn «ingen betydning», men overvekten var vesentlig mindre i 2021.

Betydningen for kompetanseutvikling ble vurdert å være liten – særlig i 2021 da omtrent 2/3 svarte at det ikke har noen betydning.

**Figur 7.1**      *Kvalitets- og kompetanseutvikling: I hvilken grad mener du at finansieringsordningen har betydning for gjennomføringen av tiltaket? Finansieringsordningen gjør at ...*



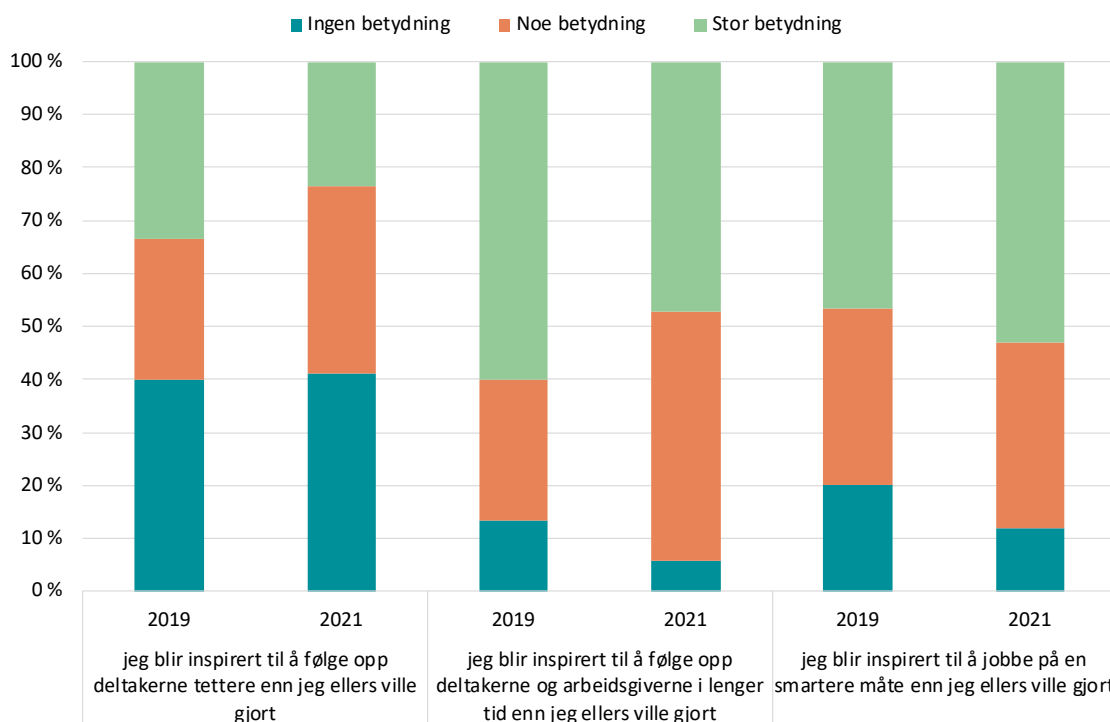
### Betydning for den enkelte veileder

Tre av utsagnene vi satt opp var knyttet til hvilken betydning finansieringsordningen kan ha for hvordan den enkelte veileder jobber: hvor tett de følger opp deltakerne, hvor lenge de følger opp deltakerne, og hvor «smart» de jobber.

Blant de utsagnene vi hadde satt opp var det flest som mente at finansieringsordningen gjorde at de ble inspirert til å følge opp deltakerne og arbeidsgiverne i lengre tid enn de ellers ville gjort – både i 2019 og 2021. Deretter var det en del som mente at de ble «inspirert til å jobbe på en smartere måte» enn de ellers ville gjort. Både i 2019 og 2021 mente omtrent halvparten at finansieringsordningen hadde stor betydning for arbeidsmåten. Det var færrest som mente at de ble inspirert til å følge opp deltakerne tettere enn de ellers ville gjort – 40 prosent svarte at ordningen ikke hadde noen betydning for dette.

Figur 7.2

*Betydning for den enkelte veileder: I hvilken grad mener du at finansieringsordningen har betydning for gjennomføringen av tiltaket? Finansieringsordningen gjør at ...*



Flertallet av jobbspesialistene vi intervjuet mente at finansieringsordningen hadde liten innvirkning på måten de jobbet på i det daglige. Veilederne understreket at deltakeren står i fokus, men at finansieringsordningen likevel er et aspekt de må forholde seg til.

*Men det ligger i jobben at man vet når det er milepæler. Når den fasen er over så utløses penger. Hvis en person trenger veldig lang tid... jeg har det i bakhodet.*

*Vi har en dialog rundt det [finansieringsordningen], men det er deltakerens beste som må styre.*

Det økonomiske aspektet ble ofte tatt opp i teammøter der teamet blant annet gikk gjennom deltakerlistene og deltakernes progresjon. Her så de på hvor mange deltakere som hadde nådd de ulike milepælene, og som dermed ville utløse betaling til virksomheten. I disse møtene ble også veilederne orientert om den generelle økonomiske situasjonen i virksomheten.

*Fokus på å skape et godt resultat. Men hver måned i møter er det noen som spør «får vi betalt for han her?» eller «Fader, hun jobber ikke nok så da får vi ikke betalt da?». I hverdagen er det ikke noe tema, men det dukker opp i møter.*

*Vi får vite sånn nå har vi røde eller blå tall, men det er sjelden det er tema for diskusjon.*

Til tross for at et flertall av jobbspesialistene mente at finansieringsordningen hadde liten betydning for det daglige arbeidet, trakk mange fram at de gjennomførte en grundigere kartlegging enn de ellers ville gjort. Dette mente de var et viktig forarbeid for å sikre en god jobbmatch og jobbfastholdelse for den enkelte deltaker, og dermed oppnå resultatmålet for Refino. En annen viktig grunn til at de gjennomførte grundigere kartlegginger var for å avdekke hvorvidt deltakeren faktisk hadde de forutsetningene som

trengs (motivasjon og arbeidsevne) for å klare resultatmålet. Veilederne formidlet at deltakere som ikke oppfylte disse kriteriene som oftest ble skrevet ut av tiltaket, noe de mente de ikke ville gjort dersom de jobbet i det ordinære oppfølgingstiltaket.

*Her må vi være ganske realistiske på om det er mulig å få vedkommende ut i lønnet arbeid i 50 prosent eller mer innen tidsfristen – det er det vi lever av på grunn av den økonomiske biten av tiltaket. Det er viktig å se de tingene – det er en balansegang å tenke økonomi og menneske. Ikke ha fokus bare på det ene eller andre. Og vi kunne nok få mange ut i telefonsalgjobber, men det er noe helt annet.*

*Det at det MÅ være en jobb i enden – det preger mye av jobben vi gjør.*

Noen veiledere fortalte også at ordningen bidro til mer saksdrøfting enn de ellers ville hatt.

*Vi drøfter også mye sakene mellom oss. Og det er på grunn av finansieringsordningen. Vi diskuterer hva som er riktig og galt innenfor de rammene vi har. Hvis vi er usikre.*

At Refino hadde en finansieringsmodell basert på milepæler istedenfor fakturerte timer (ordinære oppfølgingstiltaket) ga veilederne større fleksibilitet i hvordan de brukte tiden, ifølge veilederne selv. De mente at ordningen ga dem rom til å «bruke tiden der det trengs». De mente dermed at finansieringsordningen bidro til at de jobbet mer målrettet og effektivt.

*Vi styrer det selv så kan være enda mer spisset mot deltakere. Vi trenger ikke å kaste bort tid på å prate med kandidater som ikke vil, kan eller trenger tid med oss. (...) Sitter gjerne hver dag med kandidat hvis noen har ekstra behov en periode.*

*Vi blir litt strengere med deltakere i den forstand, vi bruker ikke en time til å prate om vær og vind som ikke har med arbeid å gjøre. Av og til har deltakerne behov for å lufte seg, men ikke hver gang bare for å bruke tid, jeg vil det skal skje noe.*

## **Uintenderte konsekvenser**

I spørreundersøkelsen satte vi også opp et utsagn om en mulig uintendert konsekvens av finansieringsordningen – såkalt parkering: «noen deltakere får mindre bistand enn de ellers ville fått». Det var bare 1-2 veiledere som oppga at finansieringsordningen har stor betydning for dette, men noen svarte «noe betydning».

I intervjuene var det flere veiledere som trakk fram hvordan finansieringsordningen påvirket markedsarbeidet, og hvordan den innsnevret «mulighetsrommet» når de skulle finne arbeid til sine deltakere. Noen trakk frem at det kunne være et motsetningsforhold mellom hensynet til deltaker og hensynet til økonomien i virksomheten.

*Måten vi leter etter jobb på. Stillinger som er under 50 prosent er ikke interessante. Det kan også være en stilling som er 20 prosent som kan bli 50 eller full stilling etter hvert, men vi jakter ikke på den type stillinger. Finansieringsmodellen hindrer det selv om vi kan tro at det kan være gunstig på sikt. Og det har også påvirket oss.*

*Det som kan være riktig resultat for deltaker, eksempelvis redusert stilling eller utdanning, blir ikke regnet som «riktig» resultat for virksomheten.*

## 7.2 Hvilke utfordringer har ordningen?

En resultatbasert finansieringsordning og kravspesifikasjonen for tiltaket kan utformes på ulike måter. I prosjektet samlet vi informasjon om hvordan de ulike aktørene oppfattet utformingen av Refino.

Størrelsen på den resultatbaserte delen er ett viktig element i ordningen. Vårt inntrykk er at informantene i Refino-forsøket opplevde at det var en god balanse mellom en fastprisbasert del (kartleggingsfasen), og den resultatbaserte delen, som utgjorde 80 prosent. Det var heller ingen som tok til orde for at betalingen burde være differensiert mellom ulike grupper, etter hvor langt de ble antatt å stå fra arbeidslivet, eller som mente at det ikke burde være en milepælsmodell.

I de foregående kapitlene framgår det at enkelte sider ved utformingen av Refino ble opplevd som problematiske. Dette gjaldt særlig hvordan kriterier for måloppnåelse skulle eller burde praktiseres, samt hvordan målgruppa skulle eller burde avgrenses, sett i forhold til kriteriene for måloppnåelse.

### Kriterier for måloppnåelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk en rekke henvendelser fra NAV fylkene, især i den første tiden, angående definisjon av måloppnåelse, og hva som skulle til for å utløse betaling. Noen eksempler gjaldt sykmeldte deltakere med deltidsstilling, deltakere som fikk to deltidsstillinger under 50 prosent hos samme arbeidsgiver, deltakere som startet egen virksomhet, lærlinger, deltakere som blir permittert fra en jobb, samt hva som skal gjelde dersom deltakere flytter (innenlands eller utenlands).

Også flere av jobbspesialistene vi intervjuet trakk frem ulike utfordringer knyttet til kriteriene for betaling ved ansettelse i ordinært arbeidsliv. En generell utfordring var knyttet til dokumentasjon av ansettelsesforholdet. Flere veiledere opplevde at deltakerne ikke ønsket å dele arbeidskontrakt, noe som gjorde det vanskelig for tiltaksleverandøren å dokumentere ansettelsesforholdet overfor NAV for å kunne utløse midler knyttet til milepæl 3. Flere steder ble dette løst ved at en ansatt i NAV sjekket deltakerens arbeidssituasjon i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

En annen utfordring var knyttet til deltakere med flere arbeidsforhold. I slike tilfeller var kriteriet for utbetaling at minst ett av arbeidsforholdene var minst 50 prosent stillingsstørrelse. Dette mente veilederne var uheldig, da deltaker kunne være i jobb i mer enn 50 prosent totalt sett, uten at det ga uttelling.

*Flere arbeidsforhold samtidig er også trøblete – deltaker kan jobbe 100 prosent, men ikke mer enn 50 prosent hos én, så blir det ikke godkjent. Spesielt under korona, mye midlertidighet og tilkallingsavtaler.*

Flere veiledere trakk også frem utfordringer knyttet til midlertidige stillinger. De opplevde at det ofte var vanskelig å oppnå minst 50 prosent jobb i mer enn 6 måneder sammenhengende, særlig under koronapandemien. Det resulterte i at deltakeren ble stående i «fase 2» i lang tid, til tross for at de var i arbeid.

*Den andre milepælen er så rigid, det skal være en viss varighet og prosent og det er nesten umulig på grunn av mye midlertidige kontrakter, men ikke noe vi får gjort noe med. Det blir litt gambling – skal vi beholde den deltakeren, jeg kan skrive ut en deltaker og måneden etter får de jobb. Det var surt. Det er en vanskelig balansegang: Når er nok nok i fase 2?*

Mange av disse utfordringene kan synes trivielle i den forstand at de kan løses med en presisering. Men det illustrerer likevel godt at det er svært vanskelig å utforme kriterier for måloppnåelse som forhindrer såkalt suboptimalisering. Det vil si at leverandørene

kan gå etter jobber som teknisk sett tilfredsstillende kriteriene, men som kan være et resultat som ikke reflekterer det man egentlig ønsker å oppnå.

En annen utfordring leverandørene opplevde var at NAV-veileder av og til bestilte noe annet enn jobb – for eksempel avklaring, noe som gjorde det umulig for leverandør å få betalt.

### **Måloppnåelse og målgruppe/seleksjon**

Et annet hovedtema i tilbakemeldingene gjaldt målgruppa for tiltaket. Kriteriene som blir satt for måloppnåelse påvirker hvem man vil vurdere er i målgruppa. Når (hoved-)kriteriet i Refino var minst 50 prosent stilling, innebar det at en del aktører – både blant leverandørene og i NAV – vurderte at brukere med under 50 prosent arbeidsevne ikke var i målgruppa. I forsøket ga det seg uttrykk på flere måter. Noen brukere med særlig lav arbeidsevne ble unntatt fra trekking. Noen brukere ble (etter trekking) vurdert av leverandøren å ikke være i målgruppa, og avvist etter dialog med NAV. Og for noen deltakere ble tiltaket avsluttet etter kartleggingsfasen. Det kunne også være deltakerens egen oppfatning som fikk dette utfallet, hvis vedkommende ikke ønsket eller mente hen ville klare så mye som 50 prosent jobb.

Informantene forteller om eksempler på at det hadde blitt henvist brukere hvor hverken leverandøren eller NAV mente det var mulig å oppnå resultatmålet, men som heller ikke hadde fått uføretrygd. Det ble påpekt at dette var brukere som ellers ville blitt henvist til Oppfølging hvor man ville «godta» at resultatet for eksempel kunne være en 20-30 prosent stilling. Jobbspesialister i Refino fortalte om eksempler hvor det var mulig å få til en jobb med lavere stillingsprosent, men at de lot være å bruke denne muligheten i håp om å få til noe mer senere.

### **Avslutning av tiltaket**

Det var ulike oppfatninger om når tiltaket i Refino skulle avsluttes. En fylkesrepresentant presenterte problemet slik: Noen mener at tiltaket skal avsluttes «når arbeidsforholdet er sikret». Leverandøren må kunne sikre arbeidsforholdet helt fram til milepæl 2. Problemet er da at de «opptar plasser», og at andre blir forhindret i å begynne. Både leverandørene og NAV hadde litt ulike oppfatninger knyttet til dette. Mens noen ønsket å «holde på deltakerne», var det andre leverandører som selv, eller etter påtrykk fra NAV, avsluttet ganske raskt etter at deltakeren var kommet i jobb.

Enkelte jobbspesialister i Refino opplevde at de måtte skrive ut deltakere tidligere enn det som var hensiktsmessig. De opplevde en forventning om rask utskrivelse fra tiltaket.

*Greia er når vi har fått folk i jobb så skal vi følge opp for å sørge for jobbfastholdelse, men det har vi gått vekk fra. Vi avslutter folk mer eller mindre etter at vi føler denne jobben er trygg fordi de tar en tiltaksplass som vi kunne fått inn en ny deltaker og betalt for. Det er ikke i tråd med prinsippene vi ble presentert i starten.*

## 8 Effekter av Refino

I dette kapitlet presenterer vi resultatene av effektevalueringen av Refino. Først gjør vi rede for resultatene for alle brukerne som ble trukket ut til henholdsvis Refino og Oppfølging samlet, deretter ser vi på om resultatene er forskjellige for ulike grupper.

### 8.1 Hovedresultater

Vi evaluerer to sett av utfallsmål, knyttet til henholdsvis jobboppgjør og jobbfastholdelse. For hovedresultatene viser vi først grafisk evidens, deretter regresjonsresultater.

#### 8.1.1 Grafisk evidens

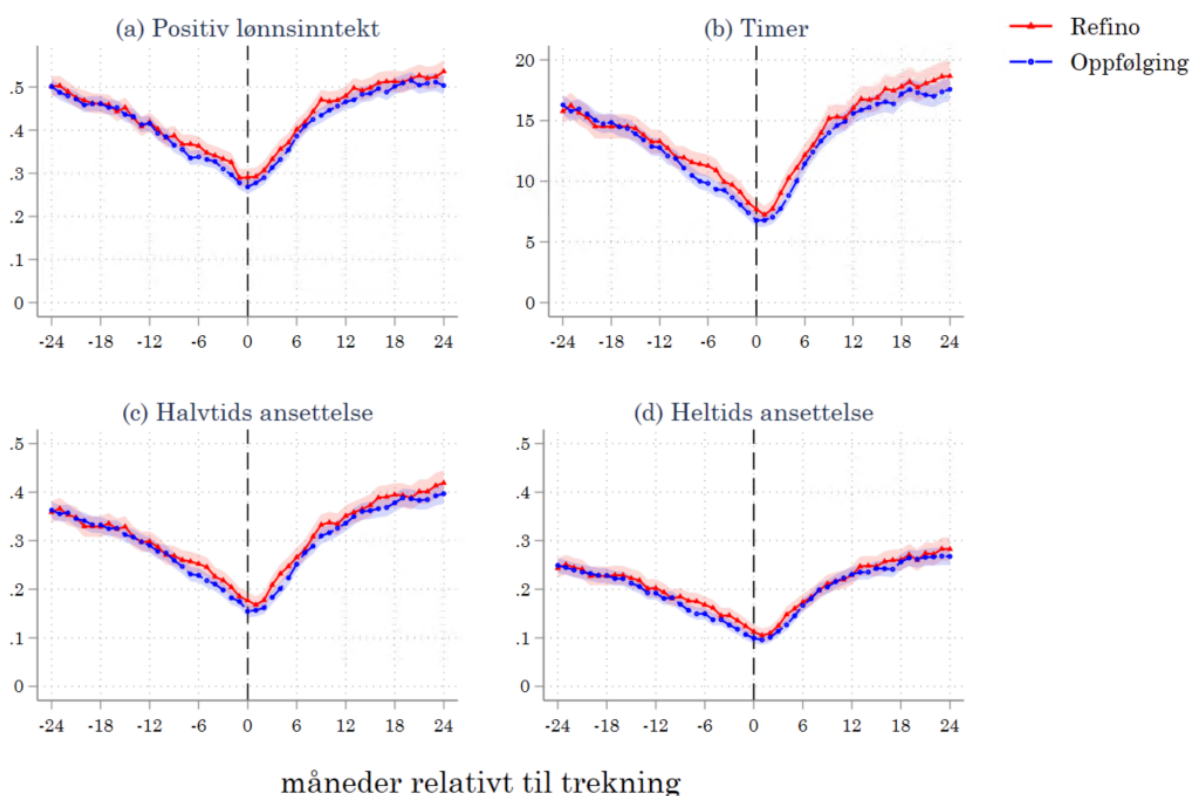
##### **Jobboppgjør**

For å analysere jobboppgjør, bruker vi fire ulike definisjoner av sysselsetting: Positiv lønnsinntekt (dvs. lønnsinntekt større enn 0), arbeidstimer, minst halvtids ansettelse (minst  $37,5/2 = 18,75$  arbeidstimer pr. uke), og heltids ansettelse (minst 37,5 arbeidstimer pr. uke). Disse fire utfallene er alle definert på månedlig basis og har verdien 1 hvis personen i løpet av måneden har et registrert arbeidsforhold som oppfyller betingelsen, og 0 ellers. En fordel med disse målene er at de er klart definert også før trekking- og tiltaksstart – denne førperioden gir da en ekstra sjekk på om de to gruppene er like med hensyn til historikk og om de er på samme utviklingsbane.

Figur 8.1 viser gjennomsnittsutfall for de to gruppene før og etter trekking for de fire målene på sysselsetting. Verdiene ved punktet 0 på den horisontale akse viser verdiene i trekkingmåneden. I den måneden hadde om lag 30 prosent noe lønnsinntekt (panel a), gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid var om lag 7,5 timer (panel b), i underkant av 20 prosent hadde minst halv tids ansettelse og i overkant av 10 prosent hadde heltids ansettelse (panel d). Vi ser at de to gruppene i svært høy grad har likt nivå og lik utvikling før trekking. I de siste månedene før trekking kan vi imidlertid se en svak ubalanse i favør av dem som ble trukket til Refino, som vi også så i analysene av balanse i kapittel 2.5. Dette er antakelig tilfeldig.

Også etter trekking utvikler gruppene seg svært likt. For alle utfallsmålene har begge grupper en økende andel med jobb i løpet av de neste 24 månedene. Linjene for de to gruppene ligger så tett oppå hverandre at vi allerede her kan si ganske sikkert at det ikke er noen statistisk signifikant forskjell i jobboppgjør mellom de som ble trukket til Refino og Oppfølging, nesten uansett på hvilket tidspunkt vi skulle måle.

Figur 8.1 Jobboppnåelse etter trekketidspunkt



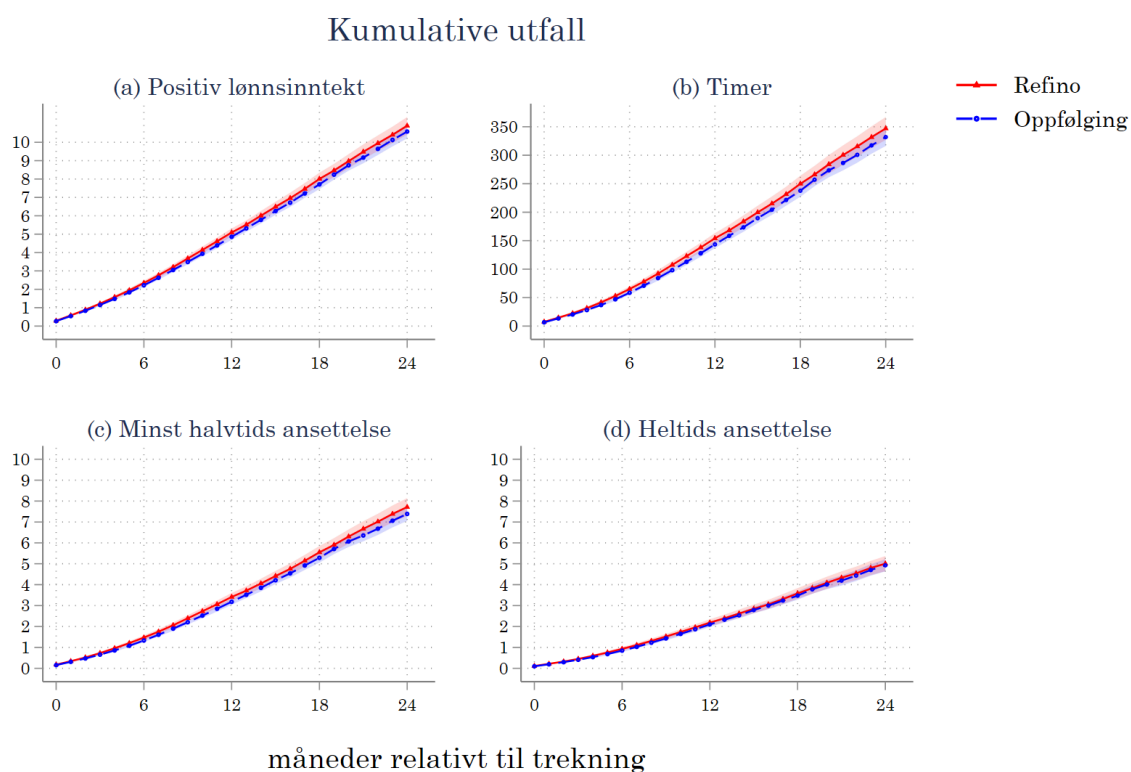
### Jobbfastholdelse

For å analysere jobbfastholdelse, beregner vi kumulativt antall måneder med arbeid pr. måned fra og med måneden for trekking til Refino eller Oppfølging. Dette gjør vi igjen for fire ulike definisjoner av arbeid: Positiv lønnsinntekt (dvs. lønnsinntekt større enn 0), ukentlig arbeidstid (timer), halvtids ansettelse (minst  $37,5/2 = 18,75$  arbeidstimer pr. uke), og heltids ansettelse (minst 37,5 arbeidstimer pr. uke).

Figur 8.2 viser utviklingen i disse utfallene. Ettersom alle fire er kumulative, dvs. at det er summeringer fra og med trekkemåneden til og med en gitt måned, er de automatisk økende. Punktet 12 på den horisontale akse viser nivået 12 måneder etter trekking. Vi ser at da hadde deltakerne i gjennomsnitt 5 måneder med noe positiv lønnsinntekt (panel a), 3 måneder med minst halvtids ansettelse (panel c) og 2 måneder med heltids ansettelse. Vi ser også at forskjellene mellom de to gruppene er fraværende eller mikroskopiske, i likhet med resultatene for jobboppnåelse.



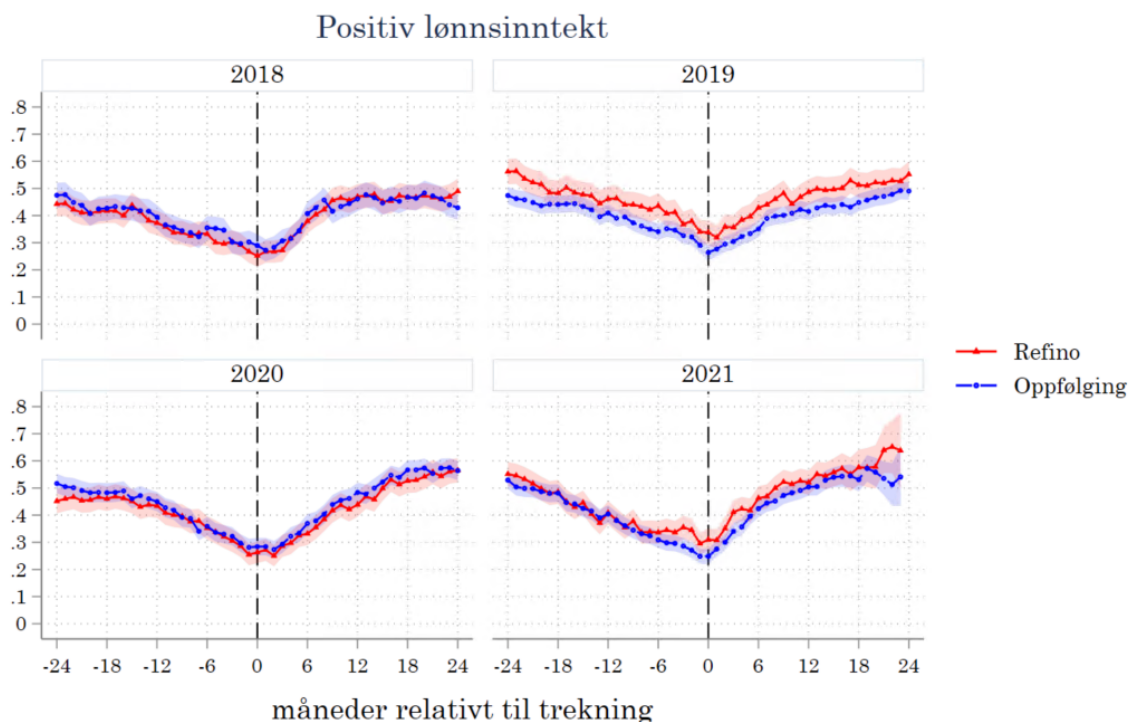
Figur 8.2 Jobbfastholdelse etter trekketidspunkt



### Jobboppnåelse avhengig av trekketidspunkt

I materialet fra spørreundersøkelsen og intervjuer er det tegn som tyder på at arbeidet i Refino endret seg over tid i løpet av forsøksperioden. At det kan ta tid å få «kjørt inn» nye tiltak og nye måter å gjøre ting på er ikke noe nytt. I tillegg var det skifte av leverandører av Oppfølging i flere av fylkene i løpet av forsøksperioden, kravspesifikasjonen for Oppfølging ble noe endret, og deler av perioden var preget av koronaepidemien. Vi har derfor også undersøkt om det er forskjeller i estimert effekt for personer som ble trukket til tiltak i hvert av årene 2018, 2019, 2020 og 2021. I likhet med de aggregerte resultatene over, finner vi også da bare små og ikke statistisk signifikante forskjeller mellom gruppene. Dette er vist i Figur 8.3 nedenfor.

Figur 8.3 Jobboppnåelse etter trekketidspunkt avhengig av år for trekking



## 8.1.2 Regresjonsresultater

Som beskrevet i kapittel 1.4.2, estimerer vi følgende lineære regresjonsmodell:

$$\text{Utfall} = \alpha + \beta_1 \cdot \text{Refino} + \beta_2 \cdot \text{Individkjennetegn} + \tau + \text{epsilon}$$

Hvor Refino er en binær variabel lik 1 hvis deltakeren ble trukket til å delta i Refino. I denne modellen gir beta\_1 gjennomsnittseffekten av at en bruker blir trukket ut til en leverandør med resultatbasert finansiering sammenlignet med en leverandør med ordinær finansiering.  $\tau$  angir separate ledd for hver unike kombinasjon av måned og fylke. Dette er inkludert for å unngå at variasjonen i trekkesannsynlighet over tid og mellom fylker skal skape skjeve estimater.

Vi viser også her resultater for jobboppnåelse og jobbfastholdelse separat.

Tabell 8.1 viser resultatene for jobboppnåelse 12 måneder etter trekketidspunktet. Estimaterne er gjennomgående små og ikke statistisk signifikante. Dette er som forventet på bakgrunn av de foregående figurene med sammenligninger mellom gruppene. Estimater for lønn i første resultatkolonne viser en forskjell på 880 kroner (0.00088 av 100 000 kroner) i måneden 12 måneder etter trekking. Neste kolonne kan tolkes som sannsynlighet for positiv lønnsinntekt den 12. måneden etter trekking. Her er den estimerte forskjellen for Refinogruppa om lag 1 prosentpoeng lavere sannsynlighet (-0.0096). Imidlertid ligger 0 godt innenfor konfidensintervallet for estimatet, som er konsistent med både positive og negative virkninger på 2-3 prosentpoeng. Estimaterne i de etterfølgende kolonnene har forskjellig fortegn og peker dermed i ulik retning. Det tyder på at det er tilfeldig variasjon som ligger bak estimatene og styrker tolkningen om ingen effekt.

Tabell 8.1 Effekter av trekkegruppe på jobboppnåelse 12 mnd. etter trekking

	Lønn	Positiv lønnsinntekt	Timer	Halvtid	Fulltid
Refino	-0.00088	-0.0096	-0.17	0.0026	-0.014
	(0.0059)	(0.016)	(0.73)	(0.015)	(0.013)
Gjennomsnitt	0.12	0.47	15.6	0.34	0.23
N	4898	4898	4898	4898	4898

Note: Resultater fra en lineær regresjon. Kontrollvariable: Kjønn, innvandringsbakgrunn (dummyvariabel), alder, antall år med pensjonsgivende inntekt, yrkesinntekt året før, pensjonsgivende inntekt året før og dummyvariable for hver unike kombinasjon av måned og fylke. Lønn målt i 100 000 kroner (2023), andre utfall er dummyvariable.

Tabell 8.2 viser resultater for jobbfastholdelse. Her er utfallene summert opp for alle 12 måneder etter trekking. Her er alle estimatene positive og går i retning av en positiv effekt av å bli trukket til Refino. Imidlertid er forskjellene små og ikke statistisk signifikante. Estimater i første kolonne tyder på rundt 9 000 mer i lønn over 12 måneder. Resultatene i de tre midtre kolonnene, som har stigende grad av strenghet i definisjonen av hva som kvalifiserer som å være sysselsatt, er om lag 1/5 måned mer sysselsatt. Dette er summert over alle 12 måneder etter at en person ble trukket til tiltaket. Punktestimater innebærer altså at de som ble trukket til Refino hadde rundt en uke mer med sysselsetting etter disse definisjonene i løpet av de neste 12 månedene. Dette er såpass lite at resultatene er konsistente med at det ikke var noen effekt. Til slutt viser siste kolonne 1/10 måned mer med fulltids sysselsetting for dem som ble trukket til Refino.

Tabell 8.2 Effekter av trekkegruppe på jobbfastholdelse 12 mnd. etter trekking

	Lønn, samlet	Positiv lønnsinntekt, ant. mnd.	Minst 4 timer/uke, ant. mnd.	Minst 18,75 timer/uke, ant. mnd.	Minst 37,5 timer/uke, ant. mnd.
Refino	0.091	0.20	0.20	0.23	0.084
	(0.047)	(0.15)	(0.14)	(0.13)	(0.11)
Gjennomsnitt	1.10	4.86	3.99	3.19	2.10
N	4898	4898	4898	4898	4898

Vi har også undersøkt om resultatene holder seg ved andre måter å inkludere kontrollvariable på. Dette har lite å si. Resultatene fra disse robusthetstestene er vist i vedlegg – tabell II.

## 8.2 Resultater etter kjennetegn

Ved hjelp av interaksjoner mellom variabelen for behandlingsgruppe og X-variablene kan vi studere om effekten av Refino er ulik på tvers av ulike grupper. Modellen vi estimerer blir da:

$$\text{Utfall} = \alpha + \beta_1 \cdot \text{Refino} + \beta_2 \cdot \text{Individkjennetegn X} + \beta_3 \cdot \text{Refino} \cdot \text{Individkjennetegn X} + \text{Individkjennetegn } \tau + \text{epsilon}$$

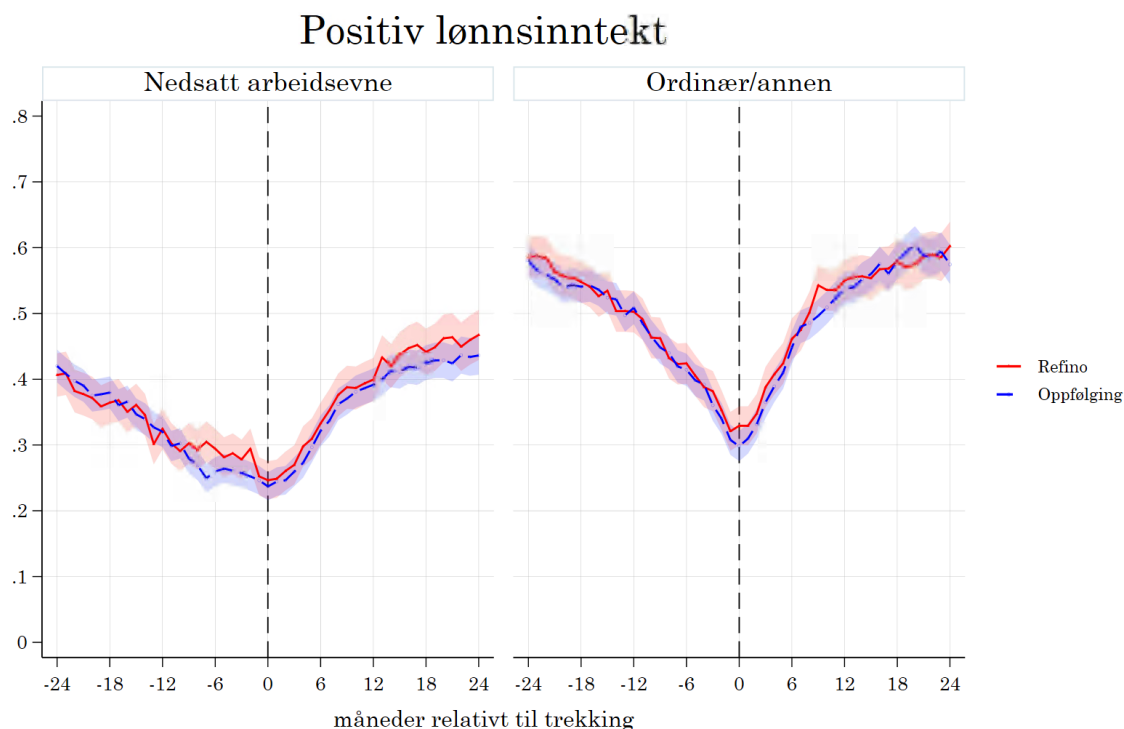
Her estimerer vi to koeffisienter knyttet til Refino.  $\beta_1$  kan tolkes som effekten for en person med verdi = 0 på kjennetegn X, mens  $\beta_3$  viser hvordan denne er forskjellig avhengig av verdien på kjennetegnet vi er interessert i,  $\beta_3$ .

Vi har undersøkt om effekten er forskjellig avhengig av kjønn, innvandrerbakgrunn, alder, arbeidserfaring, tidligere lønn, tidligere inntekt, nedsatt arbeidsevne, om personen har en diagnose registrert av NAV og om denne diagnosen er en psykisk diagnose. Oppsummert finner vi ikke noe som tyder på systematisk ulik effekt langs disse dimensjonene. Nærmere beskrivelse av og tabell med disse resultatene for utfallet lønnsinntekt 12 måneder etter trekking er i vedlegg, tabell III.

Vi går litt ekstra grundig inn i om en eventuell effekt varierer avhengig av arbeidsevne. Dette er ekstra interessant å undersøke i denne sammenhengen, siden deltakere med nedsatt arbeidsevne ser ut til å ha hatt noe ulik faktisk deltakelse på tiltak og både leverandørene og NAV-veiledere vi intervjuet formidlet at nedsatt arbeidsevne gjorde det vanskeligere å oppfylle milepælene i Refino. I tabell III i vedlegg var effektestimatet for personer uten nedsatt arbeidsevne -0.012, dvs. de som ble trukket til Refino hadde 1,2 prosentpoeng lavere andel med lønnsinntekt etter 12 måneder. For personer med nedsatt arbeidsevne var denne andelen i stedet 1,06 prosentpoeng lavere – i praksis ingen forskjell. Estimaten for andre utfall viser også svært små forskjeller i effektestimat for deltakere med nedsatt arbeidsevne og andre.

En alternativ tilnærming er å dele opp brukerne i undergrupper basert på kjennetegn. I Figur 8.4 viser vi utfallet positiv lønnsinntekt for personer med nedsatt arbeidsevne og andre. Forskjellene mellom de som ble trukket til Refino og de som ble trukket til Oppfølging er gjennomgående relativt små og ikke statistisk signifikante for noen av gruppene, se Figur 8.4.

Figur 8.4 Andel med positiv lønnsinntekt etter arbeidsevne og trekkegruppe



Vi har også undersøkt om effekten er forskjellig for personer som tidligere har hatt en diagnose, både generelt og en psykisk diagnose. Ingenting av dette ser ut til å ha noe å si for den estimerte effekten av Refino.

### 8.3 Samfunnsøkonomisk analyse

En av problemstillingene i prosjektet har vært å analysere samfunnsøkonomiske effekter av Refino sammenliknet med Oppfølging.

Et arbeidsrettet tiltak vil ha *nyttevirkninger* for samfunnet først og fremst ved å gi økt verdiskaping på grunn av økt sysselsetting. Ved økt sysselsetting vil man også få en besparelse på grunn av lavere trygdeutgifter. I tillegg kan tiltaket ha positive virkninger for deltakerne for eksempel i form av bedre helse, eller verdi av å ha en aktivitet i hverdagen. Disse virkningene antas eventuelt å være bieffekter av økt sysselsetting.

*Kostnadene* ved et arbeidsrettet tiltak består av ressursbruken til gjennomføring av tiltaket: Leverandørens ressursbruk (som gjenspeiler seg i prisen for tiltaket), kostnader i NAV knyttet til administrasjon (innkjøp og kontraktoppfølgning) og NAV-veiledernes tidsbruk knyttet til at den enkelte bruker deltar i tiltaket. Ofte kan tiltakene medføre kostnader for andre sektorer, som for eksempel for arbeidsgiverne, og man kan argumentere for å inkludere en kostnad for deltakernes tidsbruk mens de er i tiltaket.

Vi omtaler disse elementene for tiltakene Refino og Oppfølging nedenfor. Arbeidsmarkedstiltak kan også ha andre typer effekter som fortrenningseffekter og systemeffekter – det vil si virkninger for andre som ikke deltar i tiltaket. Disse har vi ikke vurdert.

## Nyttevirkninger

Siden prosjektet ikke har handlet om å beregne effekten av de to tiltakene sammenliknet med å ikke delta på tiltak, kan vi ikke beregne den samlede nyttevirkingen av tiltakene, kun differansen mellom de to tiltakene.

Effektene av tiltaksdeltakelse på verdiskaping er knyttet til økt jobbsannsynlighet etter tiltaket. Verdien av dette kan måles i økt lønnsinntekt. I tillegg kommer sparte finansieringskostnader som følge av lavere trygdeutbetalinger. Resultatene av effektanalysen viser at endringen i jobbsannsynlighet (og inntekt) den første tiden etter tiltaket er lik for de to tiltakene (en liten og ikke signifikant forskjell). Vi har dermed heller ingen grunn til å anta at de to tiltakene har forskjellig effekt på inntekt i senere år, eller på trygdeutgiftene. Vi konkluderer med at effekten på verdiskaping er lik for de to tiltakene.

De kvalitative dataene gir heller ikke grunnlag for å konkludere med at deltakerne har ulik nytte av tiltaket på andre måter, slik som helseeffekter eller å ha en meningsfull aktivitet.

Vi finner altså at Refino hadde samme nyttevirkinger som Oppfølging. I Rundskriv fra Finansdepartementet (25.06.2021) heter det at dersom de tiltakene som skal sammenlignes har like nyttevirkinger, er det ikke nødvendig å verdsette nytten i kroner for å rangere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. En rangering basert på en verdsetting av kostnadssiden kalles en kostnadseffektivitetsanalyse. Vi ser nærmere på kostnadene nedenfor.

## Kostnader

Vi finner at Refino hadde noe lavere kostnader enn Oppfølging. Grunnen er at tiltaket hadde lavere pris. De andre kostnadskomponentene vurderer vi som like for de to tiltakene.

Når det gjelder kostnader knyttet til administrasjon (innkjøp og kontraktoppfølging) viser undersøkelsen riktignok at det var en god del merkostnader knyttet til å administrere Refino enn Oppfølging. På grunnlag av intervjuene i NAVs fylkesenheter vurderer vi imidlertid at disse merkostnadene var knyttet til gjennomføringen av *forsøket*, og at det er grunn til å anta at administrasjonskostnadene i en normalsituasjon ville være like. Intervjuene tyder heller ikke på at det var noen systematisk forskjell mellom de to tiltakene i veiledernes tidsbruk knyttet til oppfølging av tiltaksgjennomføringen for den enkelte bruker.

Siden vi ikke finner systematiske forskjeller i hvordan tiltakene ble gjennomført, legger vi til grunn at også andre kostnadselementer var like. Det gjelder for eksempel tiltakskostnader i andre sektorer og tiltaksdeltakers tidsbruk i tiltaket.

### *Leverandørenes ressursbruk*

Hovedregelen for verdsetting av kostnader i samfunnsøkonomiske analyser er å bruke markedspriser (ekskl. mva.). Vi bruker derfor betalingene til leverandørene som indikasjon på deres ressursbruk, men drøfter også om prisene i kontraktene faktisk kan antas å reflektere ressursbruken.

Som nevnt tyder tallene på at det er en forskjell mellom de to tiltakene i betaling til leverandørene. Refino hadde lavere kostnader pr. deltaker enn Oppfølging. Beregningene er svært usikre, blant annet fordi vi ikke har sammenliknbar informasjon om faktiske utbetalinger for de deltakerne som deltok i forsøket. Vi baserer derfor tallene på et landsgjennomsnitt for tiltaket Oppfølging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet beregner selv månedspriser for alle tiltak. I Tabell 8.3 viser vi en oversikt for årene 2018-2022. Vi ser at den gjennomsnittlige månedsprisen for Refino i disse årene (inkl. mva.) var om lag 1000 kroner lavere enn Oppfølging. I forsøket hadde deltakerne en gjennomsnittlig varighet på tiltakene på henholdsvis 8,4 og 8,7 måneder. Den gjennomsnittlige totalprisen pr. deltaker blir dermed 46 000 kroner for Refino og 56 000 kroner for Oppfølging – en differanse på 10 000 kroner pr. deltaker. Som tidligere nevnt skal man benytte kostnader eksklusive mva. i verdsetting av kostnadene. Det kommer imidlertid til en skattekostnad på 20 prosent, noe som innebærer at differansen mellom de to tiltakene er 9 838 kroner.

Tabell 8.3 Kostnader basert på månedspriser beregnet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kroner inkl. mva.

	Refino	Oppfølging	Differanse
2018	6 693	6 173	520
2019	4 115	6 232	-2 117
2020	5 048	6 304	-1 256
2021	6 328	6 660	-332
2022	5 334	7 090	-1 756
Gjennomsnitt over årene 2018-2022	5 504	6 492	-988
Gjennomsnittlig varighet for deltakerne i forsøket (mnd)	8,4	8,7	
Utgift pr. deltaker	46 230	56 479	-10 248

Et problem med å bruke NAVs beregninger av månedspriser er at tallene både inkluderer det som allerede er utbetalt for tiltak gjennomført i året, og uoppgjorte tilsagn (bindinger) for tiltaksplasser samme år. Ikke alle uoppgjorte tilsagn ved utgangen av året vil bli utbetalt i sin helhet. Dette gjelder begge tiltakene, men det er grunn til å anta at det berører Refino i større grad enn Oppfølging.

Vi har også fått tilgang til regnskapstall med faktiske utbetalinger til leverandørene, og har gjort beregninger basert på alle deltakere på de to tiltakene i årene 2019-2022.<sup>6</sup> Vi har ikke informasjon om *antall personer som deltok* på Oppfølging i løpet av disse årene, kun antall personer som deltok på tiltaket på et gitt tidspunkt hver måned, hentet fra NAVs ordinære tiltaksstatistikk.<sup>7</sup> For å beregne en månedspris har vi benyttet summen av disse månedsobservasjonene som en indikasjon på antall deltakermåneder totalt.

<sup>6</sup> Vi har ikke inkludert 2018, da det var få deltakere og lav utbetaling i oppstartfasen.

<sup>7</sup> Kilde: [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere/arkiv-tiltaksdeltakere\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere/arkiv-tiltaksdeltakere_kap)

Deretter er månedsprisen multiplisert med gjennomsnittlig varighet for deltakerne i forsøket for å beregne gjennomsnittlig utbetaling pr. deltaker.

I tabellen nedenfor viser vi resultatet når vi bruker faktiske utbetalinger for å sammenlikne Refino og Oppfølging. Vi ser at differansen mellom de to tiltakene i månedspris er noe høyere enn i Tabell 8.3 – i størrelsesorden 1 700 kroner. Totalt sett tyder tallene på at betalingen pr. deltaker på Refino var 16 500 kroner lavere enn for Oppfølging. Når vi trekker fra mva. og legger til en skattekostnad tilsvarer det en samfunnskostnad på 15 808.

*Tabell 8.4 Kostnader basert på regnskapstall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kroner inkl. mva.*

	Refino	Oppfølging	Differanse
Antall deltakermåneder (på landsbasis)	11 625	416 683	
Kroner (1000) utbetalt til leverandørene	54 311	2 668 250	
Kroner pr deltakerobservasjon* (-måned)	4 672	6 404	-1 732
Gjennomsnittlig varighet for deltakerne i forsøket	8,4	8,7	
Utgift pr deltaker	39 244	55 711	-16 467

Det er stor usikkerhet også knyttet til disse tallene. Også her gjelder tallene for Oppfølging hele landet, mens tallene for Refino kun gjelder de som deltok i forsøket. I tillegg har vi måttet bruke antall deltakermåneder fra et bestemt år (her har vi benyttet det samme året som utbetalingene), mens vi ikke vet hvilken periode betalingene er knyttet til.

Et annet spørsmål er om prisen for gjennomføring av Refino ville vært den samme i en normalsituasjon som den var i forsøket, og om prisene reflekterer ressursbruken på en god måte. Da leverandørene konkurrerte om å levere tiltaket var det stor usikkerhet knyttet til mulig inntjening. I prissettingen måtte de anslå hvor stor andel av brukerne de ville kunne klare å få betalt for. Tilbakemeldinger i intervjuene våre tyder på at flere av dem overvurderte mulighetene for inntjening, og at de i en eventuell ny runde ville måtte øke prisene en god del. Andre ser ut til å ha hatt en inntjening som de forventet. Noen ga uttrykk for at de bevisst hadde priset seg lavt for å «komme inn på dette markedet». Intervjuene kan dermed tyde på at enkelte av leverandørene satte prisene for lavt, og at deres ressursbruk var høyere enn prisene indikerer. På den annen side fant vi også visse indikasjoner på at Refino kan ha vært drevet mer effektivt enn Oppfølging. Vi har ikke grunnlag for å trekke noen klare slutninger om hvor godt prisene for Refino relativt til Oppfølging reflekterer ressursbruken i tiltaket.

## Konklusjon

Vi finner at Refino hadde høyere kostnadseffektivitet enn Oppfølging fordi det hadde lavere pris pr. deltaker. Hvor stor vekt har den aktuelle prisforskjellen – er den stor eller liten? Vi kan sette tallet i perspektiv ved å sammenlikne det med den potensielle gevinsten av økt sysselsetting.



Lamøy og Myhre (2021) gjorde beregninger av samfunnsgevinster av at AAP-mottakere kommer i arbeid. Tallene fra deres analyser kan ikke anses som representative for den gjennomsnittlige deltaker i forsøket med Refino, siden en god del av dem ikke hadde AAP. Ettersom 48 prosent hadde nedsatt arbeidsevne, mener vi likevel at beregningene har stor relevans. I artikkelen konkluderte Lamøy og Myhre (2021) med at samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å motta uføretrygd, i gjennomsnitt er 4,7 millioner kroner pr. person. De understreker at dette er en øvre verdi, da det er flere sider ved analysene som kan bidra til at de overvurderer verdien. Vi snakker likevel om store tall relativt til prisen på tiltakene, som altså kan antas å være i størrelsesorden 40 - 50 000 kroner.

Hvis vi som et eksempel antar at den gjennomsnittlige gevinsten for den aktuelle målgruppa i forsøket er 3,2 millioner kroner, kan en ekstra kostnad på 16 000 kroner<sup>8</sup> tjenes inn dersom resultatene i form av overgang til jobb økes med 0,5 prosentpoeng. Dette illustrerer at kostnadsforskjellene er svært små, og usikkerheten i beregningene er såpass stor at vi ikke kan konkludere med at det ene tiltaket er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn det andre.

---

<sup>8</sup> Tilsvarende differansen i samfunnskostnad beregnet på grunnlag av regnskapsdata i tabell 8.4.

## 9 Konklusjoner og anbefalinger

### 9.1 Oppsummering og vurderinger

Ved konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstjenester kan man benytte ulike finansieringsmodeller. Fordi det er vanskelig å presisere helt perfekt og entydig hva som skal leveres, kontraktsfester man ofte innholdet i tjenesten heller enn resultatet. En detaljert spesifisering av utformingen av et tiltak, for eksempel i form av prosesser som deltakerne skal gjennom og antall timer med innsats fra leverandøren for hver deltaker, skaper imidlertid lite fleksible tiltak. Denne strategien kan forhindre innovasjon, og kan kreve mye kontroll og dokumentasjon. Det ordinære oppfølgingstiltaket blir i dag betalt for timer leverandørene bruker til oppfølging av deltakerne, og innholdet i tiltaket er spesifisert ganske detaljert.

Ved å benytte en resultatbasert modell der leverandøren får betalt for å oppnå målet, og ikke for å gjennomføre bestemte aktiviteter, innfører man et ekstra insentivement og kan åpne for innovasjon.

Refino-forsøket ble gjennomført i perioden 2018–2022 innenfor avgrensede tjenesteområder i fem fylker. Målgruppa var den samme som for det ordinære tiltaket Oppfølging, og deltakerne ble randomisert til de to tiltakene blant de brukerne ved de aktuelle NAV-kontorene som veilederne hadde henvist til et oppfølgingstiltak. Det var én Refino-leverandør og én Oppfølging-leverandør som deltok i hvert fylke. Til sammen 1827 brukere ble trukket ut til Refino, 3074 til Oppfølging.

Refino ble anskaffet ved anbudskonkurranse, med en kravspesifikasjon som tok utgangspunkt i kravspesifikasjonen for Oppfølging, men med mindre grad av spesifisering av innholdet. Det ble formulert kriterier for betaling med en fast del knyttet til en innledende kartlegging, og en resultatbasert del, først knyttet til at deltakeren kom i jobb, og deretter knyttet til jobbfastholdelse.

Vi oppsummerer og drøfter her funnene fra evalueringen.

#### **Effekter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av Refino**

Vi har fulgt deltakerne og undersøkt effekter på jobbopptak og jobbfastholdelse, målt med flere ulike definisjoner. Oppsummert finner vi relativt små og ikke statistisk signifikante resultater av å bli trukket til en leverandør med resultatbasert finansiering. Punkttestimatene for jobbopptak 12 måneder etter trekking er små og sprikende. Punkttestimatene for jobbfastholdelse, det vil si ulike mål på sysselsetting summert over 12 måneder etter trekking, er derimot konsistent positive, men også disse estimatene er relativt små og ikke statistisk signifikante.

Et arbeidsrettet tiltak vil ha samfunnsøkonomiske *nyttevirkninger* først og fremst ved å gi økt verdiskaping på grunn av økt sysselsetting. Siden vi ikke finner noen signifikant forskjell mellom Refino og Oppfølging i effekten på sysselsetting, og heller ikke ser forskjeller i andre gevinster, har vi konkludert med at de to tiltakene har samme nytteverdi. Vi finner imidlertid at Refino hadde lavere kostnader enn Oppfølging fordi tiltaket hadde lavere pris pr. deltaker. Forskjellen er imidlertid liten. Usikkerheten i beregningene av kostnadene er dessuten såpass stor at vi ikke kan konkludere med at det ene tiltaket er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn det andre.

## Hvorfor fant vi ikke effekter av Refino?

Ut fra tidligere forskning og en programteori for forsøket hadde vi satt opp noen hypoteser om hvordan – det vil si gjennom hvilke virkningsmekanismer – en resultatbasert modell vil virke. Disse hypotesene har vi belyst ved hjelp av spørreundersøkelser og intervjuer. Vi oppsummerer her våre konklusjoner.

*Hypotese: Den resultatbasert finansieringsordningen gir leverandørene insentiver til å organisere driften på en effektiv måte, ha bedre rutiner og drive mer kvalitetsutvikling.*

Med få unntak fant vi ingen systematiske forskjeller på hvordan Refino- og Oppfølging-leverandørene organiserte virksomheten sin. I Refino hadde de flere deltakere pr. jobbspesialist enn i Oppfølging, og det kan se ut som de tilpasset antall deltakere pr. jobbspesialist mer fleksibelt etter deltakernes behov. Dette kan indikere en mer effektiv drift, men kan også indikere at de bruker mindre tid på hver deltaker.

Når det gjelder rutiner for arbeidet var det stor variasjon mellom leverandørene som deltok i forsøket, men ikke systematiske forskjeller mellom Refino og Oppfølging. Vi fant heller ingen tegn på at Refino-leverandørene drev mer kvalitetsutvikling enn Oppfølging.

Veilederne i Refino hadde i gjennomsnitt høyere utdanning enn de i Oppfølging. Når det gjelder fag- og erfaringsbakgrunn, er forskjellene mellom de to tiltakene noe overraskende. Vi ville forvente at jobbspesialistene i Refino ville ha mer markeds- og økonomibakgrunn og erfaring fra privat næringsliv. De hadde isteden oftere pedagogisk eller sosialfaglig utdanning, mens i Oppfølging var det mer vanlig med utdanning innen markedsføring/kommunikasjon. Jobbspesialistene i Refino hadde også sjeldnere erfaring fra privat næringsliv. En god del av dem hadde tidligere jobbet hos leverandører av Oppfølging. Det siste er et element som kan ha bidratt til at leverandørene drev virksomheten ganske likt.

I sum fant vi ikke grunnlag for å konkludere med at virksomhetenes organisering, rutiner, kvalitetsarbeid eller rekruttering ble påvirket av betalingsordningen slik hypotesen tilsier.

*Hypotese: Den resultatbaserte finansieringsordningen gjør at jobbspesialistene følger opp deltakerne mer målrettet, prøver ut nye metoder og/eller følger opp deltakerne mer i arbeidssituasjonen for å sikre at arbeidsforholdet blir stabilt.*

Når det gjaldt den faktiske oppfølgingen av deltakerne og arbeidsgiverne fant vi mange forskjeller mellom de enkelte leverandørene, men skillelinjene gikk sjelden mellom Refino på den ene siden og Oppfølging på den andre. For eksempel var det vanskelig å se noen systematisk forskjell mellom Refino og Oppfølging når det gjelder hvor «tro» jobbspesialistene var mot metoden Supported Employment.

I Refino økte det i løpet av forsøksperioden hvor tett jobbspesialistene fulgte opp deltakerne sine – målt ved hvor mye kontakt de hadde. Det var en viss tendens til at de i Refino hadde minst like mye kontakt som Oppfølging før deltakeren kom ut på en arbeidsplass og en del mindre etter hvert. Både intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at de i Refino i noe større grad enn i Oppfølging varierte oppfølgingen fra uke til uke, trappet ned over tid og differensierte mellom deltakere. I Refino oppfattet jobbspesialistene selv at de hadde større fleksibilitet enn Oppfølging.

Det er ikke lett å se noen systematiske forskjeller mellom de to tiltakene i varigheten eller innholdet i kartleggingen de gjør innledningsvis. Imidlertid mente Refino-veilederne selv at de gjennomførte en grundigere kartlegging på grunn av finansieringsmodellen. Dette mente de var viktig for å sikre en god jobbmatch og jobbfastholdelse for den enkelte deltaker, og dermed oppnå resultatmålet for Refino. De kunne dessuten vurdere å

avslutte tiltaket for en deltaker etter denne fasen, noe som gjorde kartleggingen mer avgjørende.

Når det gjelder hvor lenge jobbspesialistene fulgte opp deltakerne etter at de kom i jobb, ville vi forvente at de fulgte opp lenger i Refino, for å sikre at arbeidsforholdet forble stabilt. Vi finner imidlertid ingen forskjell mellom Refino og Oppfølging her.

Andre kjennetegn ved oppfølgingen av deltakere var også ganske like i de to tiltakene. Vi fant ingen tegn til at de i Refino prøvde ut andre metoder eller var mer innovative enn i Oppfølging.

I sum er det liten grunn til å konkludere med at jobbspesialistenes oppfølging av deltakerne ble påvirket av betalingsordningen på den måten som hypotesen tilsier.

*Hypotese: Den resultatbaserte finansieringsordningen gjør at jobbspesialistene driver et mer intensivt og mer målrettet markedsarbeid, jobbutvikling, samt følger opp arbeidsgiverne tettere for å sikre jobbfastholdelse.*

Vi fant at jobbspesialistene i Refino gjorde like mange henvendelser til arbeidsgivere pr. uke som i Oppfølging, for å finne arbeid til deltakerne. Heller ikke andre forhold vi undersøkte gir grunnlag for å konkludere med at det var noen systematisk forskjell mellom de to tiltakene i hvordan de drev markedsarbeid.

Vi fant en klarere forskjell mellom tiltakene når det gjelder hva slags arbeidstilpasning deltakeren hadde/fikk i tiltaket. I Refino ble det brukt mindre av ulike typer arbeidspraksis enn i Oppfølging. Det var vanligere at deltakerne kom rett inn i en ordinær jobb med lønn, men det skjedde i gjennomsnitt etter lenger tid enn deltakerne i Oppfølging kom ut på en arbeidsplass. En årsak kan være at det var et spesifisert krav i Oppfølging, men ikke i Refino, knyttet til hvor raskt deltakerne skulle inn i arbeid. Dette kan ha medført at de i Oppfølging har brukt arbeidspraksis også i tilfeller hvor det ikke ga noen økt sannsynlighet for ordinært arbeid.

Når det gjelder kontakt med arbeidsgivere etter at deltakeren er kommet i arbeid, var det ingen forskjeller mellom de to tiltakene totalt sett.

Vi konkluderer med at heller ikke markedsarbeidet og oppfølgingen av arbeidsforholdet/arbeidsgivere ble påvirket av betalingsordningen på den måten hypotesen tilsier.

## **Negative virkninger**

Forskningslitteraturen peker særlig på tre mulige ulemper med en resultatbasert finansieringsmodell. Vi har også belyst disse.

*Hypotese: En resultatbasert modell øker risikoen for fløteskumming, det vil si at leverandørene vil ta inn deltakere som de mener har høy sannsynlighet for å få jobb, og avvise deltakere som de vurderer har lav sannsynlighet for å få jobb.*

Det kan også være at NAV-veilederne som henviser deltakere til tiltaket driver «fløteskumming». Randomiseringen av deltakere i forsøket skulle sikre at det ikke skjedde noen systematisk seleksjon av deltakere inn i tiltakene. Selve randomiseringen ser ut til å ha blitt gjennomført etter hensikten. Mange NAV-veiledere mente imidlertid at betalingsmodellen gjorde at tiltaket ikke passet for de deltakerne som hadde lavest jobbsannsynlighet. I en normalsituasjon ville de sannsynligvis vært en god del mer selektive med hensyn til hvem de rekrutterte inn i tiltaket. Leverandørene på sin side kunne ikke fritt bestemme hvem de skulle ta inn, men de kunne gå i dialog med NAV dersom de mente at tiltaket åpenbart ikke var det rette. Tallene viser at det var en noe større andel av de som ble trukket ut til Refino som ikke begynte i tiltaket, enn tilsvarende i Oppfølging. Leverandørene kunne også avslutte tiltaket etter den innledende

kartleggingsfasen, noe som skjedde noe mer i Refino enn på tilsvarende tidspunkt i Oppfølging.

Vi konkluderer med at det skjedde en viss fløteskumming i forsøket, og at det ville skjedd mer positiv seleksjon til Refino både fra NAV-veiledernes og leverandørenes side i en «normalsituasjon», det vil si uten randomisering. Problemet var i stor grad forårsaket av kriteriet for utbetaling i Refino, som (for de fleste deltakerne) var minst 50 prosent jobb.

*Hypotese: En resultatbasert modell øker risikoen for parkering, det vil si at leverandørene velger å bruke lite ressurser på deltakere som de ikke tror vil komme i jobb (og som de derfor ikke får betaling for).*

Den informasjonen vi har samlet tyder ikke på at dette var noe problem. At leverandørene uansett fikk betalt for en innledende kartlegging, og at de hadde mulighet til å avslutte tiltaket etter kartleggingen, kan ha vært viktig for å unngå dette.

*Hypotese: En resultatbasert modell øker risikoen for suboptimalisering, det vil si at leverandøren fokuserer på å nå de målbare resultatene som øker inntjeningen, framfor de reelle målene for tjenestene.*

Dette problemet har sammenheng med at det ofte er vanskelig å lage et resultatmål som presist reflekterer det man ønsker å oppnå. I Refino var resultatmålet (i hovedsak) satt til at deltakerne skulle ha en jobb med minst 50 prosent stilling. Dette innebar at leverandørene ville tape på å gjøre en innsats for at deltakeren skulle få en jobb på 30 eller 40 prosent, selv om dette skulle være en god match og et stabilt arbeid, og noe som deltakeren ønsket. De kunne heller ikke «godta» at en deltaker kom inn i to deltidsstillinger dersom ingen av dem var på minst 50 prosent. Dette kunne medføre at deltakerne ble gående lenge i en jobbsøkingssfase, og at det eventuelt gikk så lang tid at tiltaket ble avsluttet, og/eller at deltakeren kom inn i en jobb med dårligere match. Man ville altså ikke oppnå det man ønsket å oppnå – at deltakerne skulle få eller beholde ordinært lønnet arbeid.

## 9.2 anbefalinger

I prosjektet skulle vi gi anbefalinger om hensiktsmessigheten av en resultatbasert betalingsmodell for å øke overgang til arbeid. Vi har valgt å dele spørsmålet i to: Er en resultatbasert betalingsmodell som den som ble prøvd ut i forsøket hensiktsmessig? Kunne en resultatbasert modell som var utformet annerledes vært mer hensiktsmessig? I tillegg har vi vurdert hvordan erfaringene fra forsøket eventuelt kan benyttes i videreutvikling av det ordinære oppfølgingstiltaket.

### Hensiktsmessigheten ved Refino

Når vi skal vurdere hvorvidt Refino-modellen er hensiktsmessig, må vi ta hensyn til at et tiltak aldri vil fungere helt likt i en normalsituasjon som i et forsøk.

Vi fant at Refino og Oppfølging hadde tilnærmet like resultater i form av jobboppnåelse og jobbfastholdelse. Administrasjonskostnadene i forsøket var relativt høye, men vi har antatt at de i en normalsituasjon ville være like. Prisene var noe lavere, men det er på den annen side nærliggende å anta at prisene vil være høyere i en normalsituasjon. Årsaken er at vi fikk informasjon om at flere av leverandørene i forsøket hadde dårlig inntjening, og at prisene derfor ikke ville være bærekraftige på sikt. Forskjellen i kostnader er såpass liten og usikkerheten såpass stor at vi ikke kan konkludere med at det ene tiltaket er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn det andre.

Vi fant to negative virkninger av betalingsmodellen. For det første vil det trolig være en god del seleksjon i en normalsituasjon. I forsøket ble deltakerne randomisert inn. Vi konkluderte likevel med at det skjedde en viss fløteskumming fra leverandørenes side (etter trekking). I en normalsituasjon vil NAV-veilederne beslutte hvem som skal henvises til Refino. Intervjuene våre tyder helt klart på at en del NAV-veiledere mente at Refino ikke var det rette for en del av deres brukere. Selv om NAV skulle følge opp *leverandørene* tett og redusere risikoen for fløteskumming fra deres side, ville trolig Refino med tilsvarende høye resultatmål, som f.eks. minst 50 prosent stilling, etablere seg som et tiltak som passer for de som «er nærmere arbeidsmarkedet» enn de som i dag henvises til Oppfølging.

En konsekvens av å erstatte finansieringsordningen i Oppfølging med Refino-modellen ville i så fall være at en del deltakere som i dag regnes å ha nytte av et oppfølgingstiltak ikke ville få det. En god del deltakere som man vanligvis tenker at vil ha nytte av SE-metodikken, ville ikke få det. Alternativet for disse vil trolig være Arbeidsforberedende trening.

Et alternativ kunne vært å ha begge variantene parallelt. Det ville imidlertid føre til mye administrasjon, og til at en del leverandører ville ha to ulike kontrakter med NAV om å levere det samme tiltaket på samme sted, noe som synes lite hensiktsmessig.

En annen negativ konsekvens av Refino var innslag av suboptimalisering. Som en konsekvens av utformingen av finansieringsmodellen, var det tilfeller der ressursene i tiltaket ikke ble benyttet på den måten de burde for å oppnå det man egentlig ønsker å oppnå med tiltaket.

Vår konklusjon er at vi ikke vil anbefale at Refino-modellen som ble prøvd ut i forsøket innføres som et ordinært tiltak.

### **Utforming av en mer hensiktsmessig modell**

Vi har undersøkt én bestemt versjon av resultatbasert finansiering, og funnet at den har noen problemer som gjør at vi ikke vil anbefale den. Problemene er først og fremst knyttet til definisjonen av måloppnåelse/kriterier for utbetaling. Erfaringene i forsøket tyder på at det er mulig å redusere disse problemene ved å endre kriteriene for utbetaling.

Et spørsmål som blir drøftet i litteraturen er hvorvidt man bør operere med ulike satser for brukere som i utgangspunktet antas å ha ulik jobbsannsynlighet, for å redusere risikoen for fløteskumming. Erfaringen fra ulike arbeidsrettede tiltak, er imidlertid at det ikke på forhånd er mulig å anslå og tallfeste en «initiell» jobbsannsynlighet for enkeltdeltakere. Vi vil ikke anbefale en slik modell.

I teorien kunne det være et alternativ å gjøre betalingen avhengig av *økning* i sysselsettingsgrad eller økning i inntekt, men det ville være mange problemer knyttet til hvordan man skal definere sysselsettingsgraden eller inntekten før tiltaket uavhengig av om brukeren har en jobb vedkommende er sykmeldt fra, eller ikke.

Man kan imidlertid tenke seg at betalingen ble gradert etter hvor høy stillingsprosent leverandøren klarte å oppnå. Det vil si at det ikke var en terskelverdi hvor leverandørene ikke fikk noe hvis deltakeren fikk en stillingsprosent under denne verdien, men hvor de fikk 100 prosent uttelling hvis deltakeren fikk en stillingsprosent over denne verdien. Modellen burde trolig utformes med en minimum stillingsprosent som utløste utbetaling, og eventuelt full utbetaling for en stillingsprosent lavere enn 100.

I tillegg til sysselsetting mener vi at overgang til utdanning burde telle positivt i en resultatbasert betalingsmodell.

Denne typen betalingskriterier vil kunne redusere risikoen for fløteskumming og den typen suboptimalisering vi observerte i Refino. Om det vil utløse andre problemer er vanskelig å si. Hvorvidt man ønsker å ta i bruk en slik modell avhenger av hva man tror man vil oppnå i samfunnsøkonomisk lønnsomhet relativt til dagens modell for Oppfølging – først og fremst i form av økt sysselsetting.

Kan en annen utforming av en resultatbasert modell gi bedre effekt enn Refino hadde? Det melder seg et spørsmål om kravspesifikasjonen for Refino var *for* spesifikk i kravene til innhold, selv om den ble utformet mindre spesifikk enn for Oppfølging. Dette kan ha hindret innovasjon.

Vi fant få forskjeller i innholdet i Refino og Oppfølging, og dermed ingen forskjeller i effekt. Men funnene tyder på at på områder hvor det ikke var spesifikke formuleringer om innholdet i Refino, jobbet de mer fleksibelt, og brukte ressursene mer hensiktsmessig, enn i Oppfølging. Det gjelder for eksempel antall timer oppfølging av deltakerne, som riktignok bare var anslått som et gjennomsnitt i Oppfølging, og det gjelder angivelse av hvor lang tid det maksimum bør gå før deltakeren er på en arbeidsplass. Å operere med mindre spesifikasjoner av hvordan tjenesten skal utføres, påvirker med andre ord leverandørene til å jobbe på en annen måte.

### **Erfaringer som er relevante for det ordinære oppfølgingstiltaket**

Det har ikke vært en del av oppdraget vårt å vurdere dagens gjennomføring av Oppfølging. Vi har kun samlet inn data med det formål å sammenlikne Refino med Oppfølging. Med dette utgangspunktet, ser vi likevel enkelte sider ved bruken av og gjennomføringen av Oppfølgingstiltaket som trolig kan forbedres.

I løpet av forsøksperioden gjennomgikk det ordinære oppfølgingstiltaket noen endringer. Tiltaket ble utlyst for en ny kontraktperiode i de fleste fylker, og kravspesifikasjonen/avtalene ble justert på flere punkter. Blant annet ble det lagt større vekt på resultater knyttet til overgang til arbeid gjennom at disse resultatene skal tillegges vekt når NAV vurderer om opsjoner på forlengelser av avtalen skal utløses, og det ble lagt sterkere vekt på kvalitet i tildelingskriteriene ved at disse har blitt vektet vesentlig mer (60% da forsøket startet, i dag 80 %). Begge deler kan bidra til å bedre kvaliteten i og resultatene av tiltaket.

Vi ser likevel noen elementer i tiltaksgjennomføringen som NAV bør vurdere. De er dels knyttet til kravspesifikasjonen, men også til NAVs oppfølging av avtalene med leverandørene og til NAV-veiledernes rekrutteringen av deltakere inn i tiltaket.

#### *Fleksibilitet i oppfølgingen av deltakere*

Vi har sett at jobbspesialistene i Refino i noe større grad enn i Oppfølging varierte oppfølgingen fra uke til uke, trappet ned over tid og differensierte mellom deltakere. I kravspesifikasjonen for Oppfølging heter det at «NAV antar at et gjennomsnittsbehov vil være 10 timer oppfølging pr. deltaker pr. måned i hele tiltaksperioden. Dette kan imidlertid variere fra deltaker til deltaker og timeforbruket skal tilpasses den enkeltes behov.» Til tross for den siste setningen var det mange av jobbspesialistene i Oppfølging som forholdt seg til 10 timer pr. måned som en klar norm for arbeidet. «I hele tiltaksperioden» kan dessuten signalisere at oppfølgingen ikke skal reduseres dersom behovet avtar etter at deltakeren er i jobb. Dette kan medføre at ressursbruken i tiltaket blir lite hensiktsmessig.

Vi vil anbefale at NAV kommuniserer klarere forventninger om individuelt tilpasset tid til oppfølging. Vi vil anbefale å formidle *innledningsvis* under dette punktet at omfanget av oppfølgingen *skal* variere etter behov, både mellom deltakere og over tid. I tillegg kan

punktet formidle et *anslag for leverandørens samlede* timebruk relativt til antall deltakere. Det samme kan med fordel formidles av NAV fylkene i oppfølgingen av avtalene.

Generelt observerte vi at det var mye oppmerksomhet knyttet til timeregistrering hos Oppfølging-leverandørene. I ny kravspesifikasjon for tiltaket er det tydeliggjort hva som kan faktureres for og ikke, for eksempel hvordan det skal faktureres ved reisetid, rapportskriving, samhandling med arbeidsgiver uten deltaker osv. Vi har ikke grunnlag for å vurdere detaljene i dette, men vi anbefaler at NAV vurderer avgrensningene grundig. Som nevnt i kapittel 1.3, innebærer kriteriene for utbetaling en fare for suboptimalisering. Det vil si at leverandørene prioriterer å bruke tid på det de får betalt for, og bruke mindre tid på det de ikke får betalt for, selv om de skulle vurdere at det er hensiktsmessig for å oppnå målet med tiltaket.

#### *Avslutningstidspunkt for tiltaket for den enkelte*

En utfordring både for Oppfølging og Refino var at til tross for at det blir oppmuntret til å følge opp deltakerne etter at de har kommet i arbeid, var det flere steder et visst påtrykk fra NAV om å avslutte tiltaket for å kunne ta inn flere deltakere. Ikke alle deltakere ønsker eller har behov for videre oppfølging mens de er i arbeid, men avslutningstidspunktet bør styres av deltakerens/arbeidsgiverens behov, noe som bør understrekes både overfor leverandørene og NAV-kontorene/fylkene.

Kravspesifikasjonen er endret også på dette punktet, ved at det er tydeliggjort at tiltaket som hovedregel bør fortsette etter ansettelse. Imidlertid ser det altså ut til at avtale om antall *plasser* (antall deltakere til enhver tid) også kan føre til at dette ikke skjer så ofte som det burde. En mulighet man kan vurdere er å inngå rammeavtaler innenfor et anslag på samlet tidsbruk til oppfølging hver måned heller enn antall plasser.

#### *Bruk av arbeidspraksis*

Vi fant at arbeidspraksis ble benyttet mer i Oppfølging enn i Refino. Det er riktignok usikkert i hvilken grad dette fikk betydning for resultatet, siden vi fant at deltakerne i Oppfølging kom like raskt i ordinær jobb som deltakerne i Refino – men altså oftere hadde en praksisperiode først.

På dette punktet er kravspesifikasjonen endret, med en Innstramming i bruken av arbeidspraksis. Blant annet heter det: «Når arbeidspraksis benyttes som virkemiddel skal det foreligge en konkret og omforent målsetting for arbeidspraksisen. Målet med arbeidspraksisen skal alltid være tydelig definert som ledd i en kartleggingsprosess, og skal være strengt tidsavgrenset for å unngå at arbeidspraksis blir et mål i seg selv.»

Vi vil i tillegg påpeke at et ønske fra NAVs side om mindre bruk av arbeidspraksis, også bør følges av en understreking overfor NAV-kontorene/fylkene om at de ikke skal oppmuntre til bruk av praksis, slik vi har sett at har skjedd.

Det er samtidig slik at et sterkere krav om å ikke bruke praksis kan gjøre det vanskelig å oppfylle kravet om at en deltaker uten arbeidsgiver som hovedregel skal være i arbeid eller relevant utprøving hos arbeidsgiver innen 10 uker. Spørreundersøkelsen tyder på at det i dag i gjennomsnitt skjer etter lengre tid, og enda lengre tid i Refino, hvor de i mindre grad brukte praksis. Dette er et tema vi mener bør tas opp og vurderes i dialog med leverandørene knyttet til kvalitetsevalueringer. Hvordan fungerer dette i praksis?

#### *Kartlegging*

Refino-veilederne mente selv at de gjennomførte en grundigere kartlegging enn i Oppfølging, og at det er viktig for å sikre en god jobbmatch. Det kan være grunn til å spesifisere innholdet i *kartleggingen* i Oppfølging nærmere, med vekt på kompetanse,



interesser, trivsel, og andre forhold som påvirker hva slags arbeid som kan være en langsiktig løsning for deltakeren.

#### *Presisering av målgruppa/NAV's rekruttering av deltakere*

Forsøket med Refino tydeliggjorde at leverandørene av Oppfølging får henvist brukere som ikke har arbeid som mål, eller som har svært lite arbeid som mål. Det var dessuten ulike synspunkter på målgruppa i ulike fylker. Vi mener at det er behov for en gjennomgang og avgrensning av hva som kreves for å være i målgruppa for Oppfølging.

I ny kravspesifikasjon har Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt vekt på å formidle at det er stor variasjon i målgruppa, at de fleste i målgruppa har omfattende bistandsbehov for å komme i jobb og/eller beholde arbeid. Videre ble det beskrevet at disse personene som regel har større helseutfordringer, og i tillegg kan ha utfordringer knyttet til sosiale forhold o.l., og sammensatte problemer.

Det blir med andre ord understreket at mange deltakere i utgangspunktet står langt fra arbeid. Dette mener vi er positivt. Vi mener imidlertid at det også bør være en avgrensning av målgruppa når det gjelder hvilket mål deltakeren har, eller hvilket mål som anses som realistisk for deltakeren. Dersom en deltaker har et uklart mål, eller har svært lite arbeid som mål, kan det hende at Oppfølging ikke er det rette tiltaket i første omgang.

Forsøket tydeliggjorde også at NAV-veiledere av og til bestiller avklaring eller praksis når de henviser deltakere til Oppfølging. Det er viktig at veilederne har god kunnskap om målgruppa, innholdet og prinsippene i tiltaket, og at det legges vekt på kvaliteten på bestillingene. Dette er særlig viktig når det skal legges sterkere vekt på resultater av tiltaket når NAV skal vurdere forlengelse av avtalen

# Litteratur

- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2008). «Quasi-markets in employment policy: do they deliver on promises?» *Social Policy and Society* 7.03 (2008)
- Carter, Eleanor og Adam Withworth (2015). «Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Schemes: Designed Out Of or Designed In to the UK Work Programme?» *Journal of Social Policy* 44.02 (2015)
- Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse (2010). Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand. Econ-rapport R-2010-068.
- European Commission (2011). Sub-Contracting in Public Employment Services. Review of research findings and literature on recent trends and business models. DG Employment, Social Affairs and Inclusion: Sub-Contracting in Public Employment Services. Mai 2011
- Finn, Dan (2011): "Sub-Contracting in Public Employment Services." Review of research findings and literature on recent trends and business models. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services (2011).
- Gerber Alan S. og Green, Donald P. (2012). Field Experiments. Design, Analysis, and Interpretation.
- Koning, Pierre og Carolyn J. Heinrich (2013). «Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts. » *Journal of Policy Analysis and Management* 32.3 (2013)
- Lamøy, Eirik og Andreas Myhre (2021). «Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2021
- Lunder, Trond Erik, Knut Løyland, Geir Møller og Joar Sannes (2005). Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Rapport 225. Bø: Telemarksforskning.
- McConnell S. m.fl. (2003). Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management. Final Report prepared by Mathematica Policy Research Inc. for the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health and Human Services, Washington DC
- Meld. St. 33 (2015-2016): NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet
- Proba samfunnsanalyse (2014). Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsbistand - Kartlegging av oppstartfasen. Rapport 2014-12.
- Proba samfunnsanalyse (2017). Evaluering av offentlig anskaffelse – Delrapport 1. Rapport 2017-01
- Rehwald, Kai, Michael Rosholm og Michael Svarer (2015). Are Public or Private Providers of Employment Services More Effective? Evidence from a Randomized Experiment. (2015)

# Vedlegg

## Balanse

Tabell I nedenfor viser en såkalt balansetabell, der vi viser resultatene fra regresjoner med en dummyvariabel med verdi 1 for behandlingsgruppen og verdi 0 for kontrollgruppen som avhengig variabel, og diverse personkjennetegn som uavhengige variable. Kjennetegnene er inkludert både hver for seg og samlet. I regresjonen er det inkludert såkalt faste effekter, eller enkeltledd, for hver kombinasjon av fylke\*trekkemåned, ettersom trekkssannsynligheten varierte mellom fylker og over tid.

<i>Tabell I</i>	<i>Balanse</i>						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Kvinne	0.021 (0.013)						0.022* (0.013)
Innvandrer		-0.0036 (0.015)					-0.0042 (0.020)
Alder			0.0011** (0.00056)				0.0012 (0.0011)
Erfaring				0.00099* (0.00055)			-0.00029 (0.0013)
Yrkesinntekt året før					0.0068** (0.0031)		0.0050 (0.0046)
Pensjonsgivende inntekt året før						0.0062** (0.0030)	0.0014 (0.0049)
Gj.snitt	0.54	0.29	40.19	17.53	1.56	3.18	
N	4897	4897	4897	4897	4897	4897	4897
R kvadrert	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21
Kontroll	Fylke* mnd	Fylke* mnd	Fylke* mnd	Fylke* mnd	Fylke* mnd	Fylke* mnd	Fylke* mnd

## Robusthetsanalyse

Vi undersøker her om resultatene holder seg ved andre måter å inkludere kontrollvariabler på. Dette har lite å si, se tabell II.

Tabell II Effekter av trekkegruppe 12 mnd. etter trekking

	Lønn	Positiv lønn	Jobboppnåelse			Jobbfastholdelse				
			Timer	Halvtid	Fulltid	Lønn, samlet	Pos. lønn, ant. mnd.	Minst 4 t/uke, ant. mnd.	Minst 18,75 t/uke, ant. mnd.	Minst 37,5 t/uke, ant. mnd.
Hoved-resultater	-0.00088 (0.0059)	-0.0096 (0.016)	-0.17 (0.73)	0.0026 (0.015)	-0.014 (0.013)	0.091 (0.047)	0.20 (0.15)	0.20 (0.14)	0.23 (0.13)	0.084 (0.11)
Robust 1	0.0024 (0.0062)	-0.0067 (0.016)	-0.12 (0.76)	0.0062 (0.016)	-0.012 (0.014)	0.091 (0.048)	0.20 (0.15)	0.20 (0.15)	0.23 (0.13)	0.084 (0.11)
Robust 2	-0.010 (0.016)	0.000054 (0.0061)	-0.17 (0.75)	0.0031 (0.015)	-0.013 (0.014)	0.053 (0.045)	0.12 (0.15)	0.12 (0.14)	0.16 (0.13)	0.046 (0.11)
Gj. snitt	0.12	0.47	15.6	0.34	0.23	1.10	4.86	3.99	3.19	2.10
N	4898	4898	4898	4898	4898	4898	4898	4898	4898	4898

Note: Robust1 er estimering uten kontrollvariabler, Robust2 har alle kontrollvariable inkludert lineært.

## Resultater etter kjennetegn

I tabell III studerer vi om effekten av Refino er ulik på tvers av ulike grupper ved hjelp av følgende lineære regresjonsmodell:

$$\text{Utfall} = \alpha + \beta_1 * \text{Refino} + \beta_2 * \text{Individkjennetegn X} + \beta_3 * \text{Refino} * \text{Individkjennetegn X} + \text{Individkjennetegn } \tau + \text{epsilon}$$

Her estimerer vi to koeffisienter knyttet til Refino.  $\beta_1$  kan tolkes som effekten for en person med verdi = 0 på kjennetegn X, mens  $\beta_3$  viser hvordan denne er forskjellig avhengig av verdien på kjennetegnet vi er interessert i,  $\beta_3$ .

For hvert av de ni kjennetegnene i øverste kolonne 2-10 estimerer vi modellen med positiv lønnsinntekt i måned 12 som utfall. Koeffisientene kan da tolkes som sannsynligheter. Vi er interessert i koeffisientene på Refino og Refino\*Kjennetegn. Koeffisienten -0.011 på Refino i kolonnen «Kvinne» innebærer et effektestimat på 1,1 prosentpoeng lavere andel med lønnsinntekt etter 12 måneder for menn, mens koeffisienten 0.00056 viser at denne andelen var mikroskopisk høyere for kvinner, nærmere best 0,056 prosentpoeng høyere. Dette er så lite at vi kan si at det ikke er noen tegn til ulik effekt etter kjønn.

De påfølgende kolonnene viser tilsvarende for de andre kjennetegnene. Felles for alle er at det ikke er noen store eller statistisk signifikante koeffisienter knyttet til interaksjonen, dvs. Refino\*Kjennetegn. Vi finner heller ikke dette for de andre utfallene knyttet til jobboppnåelse og jobbfastholdelse.

Det er viktig å være klar over at disse resultatene ikke forteller oss om hvem som har mest nytte av å delta på tiltak – de forteller om det er forskjeller i estimert effekt av å bli trukket til Refino framfor Oppfølging for ulike grupper. Alle personer i utvalget vårt deltar jo på tiltak, så vi har ikke noen naturlig sammenligningsgruppe for å identifisere effekten av tiltaksdeltakelse som sådan.

Tabell III Resultater av trekkegruppe etter kjennetegn

Positiv Lønns-inntekt	Kvinne	Innv.	Alder	Erfaring	Lønn	Inntekt	Neds. arb.ev.	Registrert med diagn.	P-diagn.
Refino	-0.011 (0.023)	-0.0086 (0.019)	-0.057 (0.052)	-0.039 (0.026)	-0.0068 (0.019)	-0.031 (0.027)	-0.012 (0.021)	-0.022 (0.018)	-0.012 (0.017)
Refino*									
Kjenne-tegn	0.00056 (0.029)	-0.0057 (0.033)	0.0012 (0.0012)	0.0017 (0.0012)	-0.0022 (0.0068)	0.0066 (0.0067)	0.0014 (0.029)	0.054 (0.037)	0.018 (0.049)
Kvinne	0.032* (0.018)	0.033** (0.014)	0.032** (0.014)	0.032** (0.014)	0.033** (0.014)	0.033** (0.014)	0.036** (0.014)	0.036** (0.014)	0.034** (0.014)
Innv.	0.068*** (0.022)	0.070*** (0.025)	0.067*** (0.022)	0.067*** (0.022)	0.067*** (0.022)	0.067*** (0.022)	0.056** (0.022)	0.061*** (0.022)	0.061*** (0.022)
Alder	-0.0078*** (0.0013)	-0.0078*** (0.0013)	-0.0082*** (0.0013)	-0.0078*** (0.0013)	-0.0078*** (0.0013)	-0.0078*** (0.0013)	-0.0075*** (0.0013)	-0.0079*** (0.0013)	-0.0080*** (0.0013)
Erfaring	0.0045*** (0.0014)	0.0045*** (0.0014)	0.0045*** (0.0014)	0.0039*** (0.0015)	0.0045*** (0.0014)	0.0046*** (0.0014)	0.0041*** (0.0014)	0.0047*** (0.0014)	0.0045*** (0.0014)
Arbeids-inntekt	0.040*** (0.0050)	0.040*** (0.0050)	0.040*** (0.0050)	0.040*** (0.0050)	0.041*** (0.0057)	0.040*** (0.0050)	0.031*** (0.0052)	0.036*** (0.0051)	0.039*** (0.0050)
Samlet inntekt	-0.0037 (0.0054)	-0.0037 (0.0054)	-0.0037 (0.0054)	-0.0037 (0.0054)	-0.0037 (0.0054)	-0.0061 (0.0059)	0.0025 (0.0054)	0.0013 (0.0054)	-0.0021 (0.0054)
Gj.-snitt	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47	0.47
N	4897	4897	4897	4897	4897	4897	4897	4897	4897



