

Marit Kasin

Birgit Sannes

**Fra vernet bedrift i et vernet marked,
til tiltaksbedrift i et
konkurrans utsatt marked**

Framtidige tjenesteleveranser i et uforutsigbart marked

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Sammendrag

Gjennom prinsipper fra New Public Management og regelverket for offentlige anskaffelser, har Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) de siste årene endret praksis i forhold til hvordan attføringsoppdrag tildeles tiltaksarrangører. Tradisjonelt har attføringsoppdrag gått direkte fra Arbeids- og velferdsforvaltningen til attførings- og vekstbedrifter. Det har vært liten grad av konkurranse, og det har heller ikke vært stort fokus på resultatoppgjøret. Gjennom NAV-reformen i 2005, ble den nye arbeids- og velferdsforvaltningens målsettinger presisert, og Regjeringen satte skarpt søkelys på bruk av offentlige midler og fokus på arbeidslinja – det vil si, ”flere i arbeid og aktivitet – og færre på stønad”. Det har blitt betydelig større fokus på resultater i forhold til formidling tilbake til arbeidslivet, og NAV omdisponerer midler fra faste tiltaksplasser til konkurranseutsatte tjenester, som alle fritt kan legge inn tilbud på. NAV ønsker også mer individuelt tilpassede tiltak, og vektlegger arbeidstrening i ordinær bedrift, framfor å starte arbeidstreningen i attføringsbedrift, for så å plassere ut i ordinært og/eller tilrettelagt arbeid. Denne utviklingen har medført nye krav til attføringsbedriftene om fleksible tjenester, rask omstilling av tjenester og tiltak, mindre vektlegging av attføringsbedriftenes vareproduksjon og mer vektlegging av tjenesteproduksjonen. Disse endringene kan gi uforutsigbarhet i forhold til hva attføringsbedriftene kan forvente av avtaler og oppdrag fra NAV.

Hensikten med oppgaven er å belyse hvilke typer tjenester skjermet sektor, det vil si attførings- og vekstbedrifter bør vektlegge fremover. Empirien er innehentet gjennom intervjuer med informanter fra overordnet politisk nivå, bestillerleddet (NAV) og utførerleddet (attførings- og vekstbedrifter). Videre er det tatt utgangspunkt i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak, som ble fremlagt for arbeidsministeren i februar 2012.

Resultatene som har kommet frem gjennom intervjuene, viser relativt stor grad av enighet og samstemthet fra informantene i forhold til forskningsspørsmål og hypoteser. Fokus og vektlegging varierer selvfølgelig i henhold til hvilken rolle informanten har, men i all hovedsak er grunnsyn og grunnholdning den samme blant alle informanter.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Abstract

From vocational rehabilitation enterprise in a protected market, to vocational rehabilitation enterprise in a competitive market

Future service delivery in an unpredictable market

Because of the New Public Management and the Public Procurement Act, the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) has, over the last years, changed practice in relation to how rehabilitation projects are assigned. Traditionally, this kind of rehabilitation projects have been assigned directly from the Labour and Welfare Administration to vocational rehabilitation enterprises. It was no competition between different suppliers, nor high focus on achieved results. Through the NAV-reform in 2005, the goals of the Labour and Welfare Administration were emphasized, and the Government directed attention to how public funds were used. The Government also focused on the main goals of the Labour and Welfare Administration, which are: to get more people into work or relevant activities, and have fewer on welfare benefits.

Lately, it has been a significantly higher focus on results in terms of the number of people actually getting jobs. NAV has changed their funding from permanent rehabilitation projects to services based on competition, open for every firm to compete. NAV also demand more individually adapted services, and emphasizing vocational training in ordinary enterprises, rather than starting vocational rehabilitation in vocational rehabilitation enterprises. This development has led to new demands for the vocational rehabilitation enterprises – more flexible services, rapid changes of services, less emphasize on the production of products and more emphasize on production of services. These changes can lead to more unpredictable situation for the vocational rehabilitation enterprises in relation to what the enterprises can expect of contracts and missions from NAV.

The purpose of this paper, is to illustrate what kind of services vocational rehabilitation enterprises should emphasize in the coming years. Empirical data are obtained through interviews with informants from political level, NAV and vocational rehabilitation

enterprises. A Norwegian Official Report from 2012 – Work-related measures, is also basis for this paper.

The results shows quite high degree of agreement between the different levels of informants.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Førord

Vår motivasjon for å velge dette tema og dette forskningsspørsmålet er blant annet at Marit er administrerende direktør for en arbeidsmarkedsbedrift og har lang erfaring med ulike trender og utfordringer innenfor området. Birgit er kommunalsjef for helse og omsorg, og har ansvar for arbeidsmarkedsbedriftenes målgruppe, hvis disse ikke får hensiktsmessige tiltak.

Videre håper vi å kunne få fram nyttig kunnskap for landets attføringsbedrifter, Arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening og for NAV.

Vi må rette stor takk til flere gode hjelpere; først til professor Harald Koht for god, nyttig og konstruktiv veiledning, og for hans tålmodighet med oss. Dernest skylder vi våre informanter en stor takk for deres bidrag til informasjon om hvordan ting ser ut i det virkelige liv, og for å bruke tid på oss. Våre arbeidsgivere fortjener også takk for velvilje og fleksibilitet, ikke bare under skriving av masteroppgaven, men gjennom hele studiet.

Og til slutt vil vi takke hverandre, for at vi har holdt ut med hverandre, uten krangel eller konflikt, men med konstruktive diskusjoner med glimt i øyet og smil om munnen.

Notodden/Skien 27. april 2012

Marit Kasin og Birgit Sannes

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Oppgavens oppbygging og disposisjon	8
1.2	Kort om NAV.....	8
1.3	Endrede rammebetingelser for attføringsbedriftene	9
1.4	Beskrivelse av attføringsbedriftene	9
1.5	Signaler for attføringsbedriftenes framtid - NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.....	11
1.6	Noen sentrale definisjoner og avklaringer	14
1.7	Bakgrunn for valg av tema for masteroppgaven	15
1.8	Forskningsspørsmål og avgrensning.....	15
2	Teoretisk ramme og perspektiver.....	17
2.1	Attføringsbedriftene sett i lys av prinsipper fra New Public Management	18
2.2	Public Management Reform – et rammeverk for offentlige reformer og styringsformer.....	20
2.3	Attføringsbedriftene i et kommersielt marked	22
2.4	”Trender i tiden” – avbyråkratisering og radikal økonomisme	23
2.5	Governance/samstyring – en gunstigere samarbeidsform?.....	27
2.6	Mål- og resultatstyring i samarbeidet mellom NAV og attføringsbedrift.....	29
3	Valg av metode og innsamling av data.....	29
3.1	Variabler og operasjonalisering av hypotesene.....	30
3.2	Utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse.....	31
3.3	Gjennomføring, dokumentasjon og bearbeiding av datainnsamling	32
3.4	Styrker og svakheter ved metodevalget	33
3.5	Etiske refleksjoner og dilemma	34
4	Resultater og drøfting.....	35
4.1	Generell bakgrunnsinformasjon	36
4.2	Økt bruk av konkurranseutsetting og kjøp av tjenester.....	36
4.3	Gir endrede finansieringsmodeller uforutsigbarhet	42

4.4	Fokus på individ og resultater	46
4.5	Nye krav til organisasjonen.....	49
5	Konklusjon og avslutning	52
5.1	Samsvar mellom funn og hypoteser	52
5.2	Anbefalinger til utføringsbedriftene	56
5.3	Avsluttende kommentar	57
	Litteraturliste/referanser	59
	Vedlegg	61
	Introduksjonsbrev til masteroppgave	61
	Intervjuguide.....	62

1 Innledning

Hensikten med denne oppgaven er å belyse hvorvidt det er enkelte typer tjenesteleveranser skjernet sektor bør vektlegge i sitt framtidige arbeid. Det er av stor interesse å følge utviklingen innenfor denne sektoren, særlig med tanke på ulikhetene som preger disse bedriftene og de krav som blir stilt til dem.

Skjernet sektor omfatter attføringsbedrifter og vekstbedrifter. Dette er bedrifter som har inngått samarbeidsavtaler med Arbeids- og velferdsetaten (heretter kalt NAV) om levering av følgende tiltak:

- Avklaring
- Arbeidspraksis i skjernet virksomhet (APS)
- Arbeid med bistand (AB)
- Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)
- Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Innenfor alle disse tiltakene bestiller NAV et gitt antall tiltaksplasser. Alle tiltaksplassene benyttes overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

I utgangspunktet er ikke begrepene attføringsbedrift og vekstbedrift klart avgrensede virksomhetsbegreper, og skillet har blitt mindre tydelig fordi alle tiltaksformer kan forekomme i begge typer bedrifter. Flere attføringsbedrifter tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA), og flere vekstbedrifter tilbyr arbeidsmarkedstiltak som tidligere primært lå hos attføringsbedriftene. Denne utviklingen synliggjøres i at enkelte attførings- og vekstbedrifter fusjonerer. Mye tyder på at denne sammensmeltingen fortsetter, og at en deling av disse to virksomhetstypene stadig vil bli mer uhensiktsmessig (econ, 2009, 2). Fordi skillet er blitt mindre mellom dem, ser vi at denne oppgaven kan ha nytteverdi for både attføringsbedriftene og vekstbedriftene.

1.1 Oppgavens oppbygging og disposisjon

Kapittel 1 gir en oversikt over utførelsesbedriftenes egenart og deres rammebetingelser, samt noen sentrale definisjoner. Kapitlet inneholder også oppgavens forskningsspørsmål og avgrensning. Kapittel 2 belyser oppgavens teoretiske rammer og perspektiver. Oppgaven og forskningsspørsmålet relateres spesielt til prinsipper fra New Public Management og Public Management Reform, avbyråkratisering, radikal økonomisme og governance/samstyring. Kapittel 3 presenterer valg av metode og innsamling av data. I kapittel 4 analyseres informasjonen fra informantene, og disse data drøftes opp mot oppgavens hypoteser og forskningsspørsmål. Avslutningsvis i kapittel 5 gis en oppsummering, konklusjon og videre anbefalinger til utførelsesbedriftenes satsningsområder framover.

1.2 Kort om NAV

Våren 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. De to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, skulle fusjoneres og bli en etat. Lokalt skulle NAV-forvaltningen innlemme kommunal sosialtjeneste. Det finnes 457 NAV-kontorer spredt utover kommunene og bydelene. De lokale NAV-kontorene eies av staten og kommunen i fellesskap. Hvert enkelt kontor etableres i et partnerskap mellom staten ved NAV fylkesdirektør og kommunen ved rådmannen. Partnerskapet reguleres gjennom en samarbeidsavtale. Til grunn for samarbeidsavtalen ligger en rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Kommunenes Sentralforbund (KS) (Andreassen m.fl., 2011, 13)

I henhold til Arbeidsdepartementet har NAV-reformen følgende mål:

- Flere i arbeid og aktivitet - og færre på stønad
- Forenkle tjenestene til brukerne
- Tilpasse tjenester til brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

1.3 Endrede rammebetingelser for attføringsbedriftene

På bakgrunn av politiske føringer, rammer og reformen som ble iverksatt for arbeid, velferd og inkludering, har NAV som er oppdragsgiver, endret forutsetninger for kjøp av tjenester. Gjennom kravspesifikasjoner for hvert eneste tiltak som NAV kjøper av attføringsbedriftene, kommer det fram klare retningslinjer og føringer på hva hvert tiltak skal inneholde. Det har ført til større krav til gjennomføring av tjenesten og et tydeligere forhold mellom oppdragsgiver og leverandør. Resultatorienteringen har i større grad fått fokus, og uttellingen på bruk av penger/midler fra NAV er en bevisst tankegang gjennom alt kjøp.

For å imøtekomme disse endringene har attføringsbedriftene måttet modernisere seg med tanke på profesjonalitet på kompetanse og tjenester. Fra å bruke alle midler på faste tiltaksplasser er det i større grad en tendens til konkurranseutsetting, og at NAV gjør om deler av midlene som før var tiltenkt faste tiltaksplasser, til skreddersøm av tjenester basert på individets behov og markedets behov for arbeidskraft.

På bakgrunn av denne utviklingen, ser vi tendenser som viser en omdisponering av midlene fra faste tiltaksplasser til konkurranseutsetting. Tjenestene er mer individuelt rettet og behovsstyrt. Offentlige utlysninger kunngjøres på Doffin (den nasjonale portalen for offentlige anskaffelser i Norge) hvor NAV annonserer sine konkurranseutsatte tjenester, og gir mulighet for ulike tilbydere til å konkurrere om NAV sine oppdrag.

De endringer som har skjedd de siste år har ført til uforutsigbarhet i henhold til hva attføringsbedriftene kan forvente i forhold til avtaler med, og oppdrag fra NAV. For å sikre kompetanse, kvalitet og kontinuitet i leveransen til NAV, er en viss forutsigbarhet for attføringsbedriftene nødvendig. Det kan synes som et paradoks, at attføringsbedriftene, som skal representere trygghet og stabilitet for brukerne, selv utsettes for stor grad av uforutsigbarhet.

1.4 Beskrivelse av attføringsbedriftene

Tiltak i attføringsbedrifter er i hovedsak forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne og skal gi høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Målet er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning (nav.no, Forskrift om arbeidsrettede tiltak). I henhold til forskriften skal attføringsbedriftene som en hovedoppgave hjelpe enkeltindividet nærmere arbeidslivet gjennom avklaring, kvalifisering til for eksempel

fagkompetanse, deltagelse i arbeidslivet, yrkesvalg m.m. Enkelte attføringsbedrifter har også tiltaket kalt tidsubestemt tilrettelagt arbeid, for personer som ikke mestrer det ordinære arbeidslivet. For personer med uføretrygd er det tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) som er gjeldende. Den enkelte attføringsbedrifts kompetanse skal også bidra til å motivere personene til å tro på egne muligheter. Attføringsbedriftene er på bakgrunn av deres tiltak og kompetanse en av flere bidragsytere i arbeidsrekrutteringen til næringslivet. Bedriftene er også med på å hindre unødvendig uføretrygding og økning i antallet personer som lever på passive ytelser.

Enkelte attføringsbedrifter driver produksjon av varer og tjenester for salg i ulike markeder. Det er imidlertid stor variasjon fra bedrift til bedrift i forhold til det kommersielle aspektet.

Eksempelene nedenfor viser ulikheten mellom forskjellige attføringsbedrifter, ved å ta utgangspunkt i tre hovedtrekk ved bedriftene; størrelse på bedriften, innhold i tjenestene og bedriftens materielle og økonomiske verdier.

Eksempel 1 – stor attføringsbedrift

Bedriften har som hovedformål formidling av arbeidskraft gjennom verdiskapning i profesjonelle miljøer. Den består av seks avdelinger: Plastavdeling, Elektroavdeling, Barnehager, Vekstavdeling, Mekanisk avdeling og administrasjon. Fast ansatte er 130 personer.

På bakgrunn av mangfoldet som disse avdelingene representerer, er kundene svært varierte og ulike. Bygningsmassen er stor, og bedriften har 4 ulike lokasjoner. Antall på arbeidsmarkedstiltak er 190 personer, i tillegg har bedriften en del kurs som gjennomføres i henhold til konkurranseutsatte tjenester.

Eksempel 2 – liten attføringsbedrift

Denne bedriften har seks ansatte og arbeider med arbeidsrekruttering av mennesker. Har tilhørighet ett sted, i leide lokaler. NAV er kunden, og bedriften har 15 tiltaksplasser i tillegg til konkurranseutsatte tjenester.

Eksemplene viser to attføringsbedrifter som har stor ulikhet i rammebetingelser både på størrelse, innhold, materiell og økonomiske verdier. Ulikhetene setter sitt preg både på den fleksibiliteten attføringsbedriftene har, og den kompetanse hver enkelt bedrift innehar som grunnlag for utførelse av tjenestene.

Attføringsbedriftene har gjennom flere omganger vært inne i omstillingsprosesser. Tidligere kjøpte NAV bare faste tiltaksplasser med et større fokus på at personen skulle ha et tilbud, enn en bevissthet i forhold til hva tilbudet skulle inneholde. Mange attføringsbedrifter baserte seg på arbeidskraft som var subsidiert fra NAV i sin produksjon, men også med tanke på at personen selv skulle ha opplæring og praksiserfaringer gjennom attføringsbedriften.

Som beskrevet tidligere har tjenestene bestått av faste tiltaksplasser, som er regulert gjennom samarbeidsavtalen mellom bedriften og NAV. I tillegg til disse tjenestene viser det seg en stadig økning av konkurranseutsatte tjenester. Dette er offentlige utlysninger som attføringsbedriftene eller andre leverandører, kan levere tilbud på.

I 2010 ble rundt 3,3 milliarder kroner brukt til overføringer til forhåndsgodkjente tiltaksplasser, noe som er tilnærmet 44% regnet av utgiftene til alle arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er attføringsbedriftene aktive i anbudsmarkedet for arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6, 100)

1.5 Signaler for attføringsbedriftenes framtid - NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak

29. januar 2009 ble det i kongelig resolusjon oppnevnt et utvalg for arbeidsrettede tiltak, Brofossutvalget. Utvalget leverte sin utredning NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak, 9. februar 2012. Denne utredningen vil være en viktig premissleverandør for attføringsbedriftene og vil kunne gi noen perspektiver på fremtidig valg av strategi, samtidig som den kan rokke ved attføringsbedriftenes identitet.

Utvalget fikk følgende mandat:

Utvalget skal foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til det ordinære arbeidslivet, samt vurdere fordelingen av deltakere på tiltak i henholdsvis skjermede og ordinære virksomheter. Utvalget skal videre foreslå begrunnede endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere som har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass. Samtidig skal det tas hensyn til sentrale

mål som inkludering, trygghet og gode levekår for den enkelte. Utvalgets arbeid skal bidra til å sikre arbeids- og velferdsetaten forutsigbare samarbeidspartnere som holder høy kvalitet, er fleksible overfor brukerne, samt å sikre kvalitet i skjermet virksomhet gjennom tydelige krav og gode forutsigbare og framtidrettede rammevilkår.

Videre skal utvalget gjennomgå og vurdere skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken, samt forholdet mellom de skjermede virksomhetene og andre aktører, deriblant arbeids- og velferdsetaten. Utredningen skal omfatte vurderinger av om virksomhetene leverer tjenester som er fleksible og godt tilpasset dagens og morgendagens arbeidsliv, samt vurdere innholdet og kvaliteten av de skjermede virksomhetenes arbeid og komme med forslag til forbedringer. Utvalget skal også vurdere tiltak rettet mot ulike grupper med nedsatt arbeidsevne, deriblant ungdom med nedsatt arbeidsevne som er uten fullført videregående opplæring og andre arbeidssøkere som har mangelfull og svak kompetanse (NOU 2012:6, 11).

Utvalget har behandlet en rekke forhold som er viktige for at mennesker som er ekskludert fra arbeidslivet skal kunne komme i arbeid, gjennom for eksempel faglige tilnærminger i attføringsarbeidet, kvalitetssikring, finansiering, og juridiske rammer. Det er lagt lite vekt på reduserte ventetider og den konkrete organiseringen av de arbeidsrettede tiltakene som i dag gjør at brukerne i for liten grad får det tilbudet de trenger for å lykkes.

Brofossutvalget peker på følgende viktige konklusjoner som utvalget er enige om (NOU 2012:6, 284):

- Ordinære virksomheter som arena
- Ventetid kuttes (før og mellom tiltak)
- Kvalitet (prosess- og resultat kvalitet)
- Forskning og kompetanseutvikling
- Forholdet til statsstøtteregulering og regelverk for offentlige anskaffelser
- Resultatbasert finansiering
- Tidsubestemte arbeidsrettede tiltak - ordinær

Utvalget har videre kommet med forslag om tre ulike modeller for arbeidsrettede tiltak, og viser med det at utvalget ikke har klart å enes om en felles modell. To av modellene åpner for konkurranseutsetting.

Modell 1: Individretting og forhåndsgodkjenning

- Det arbeidsinkluderende tiltak (Avklaring, APS og AB)
- Det kvalifiserende tiltak (Avklaring, APS, KIA og AB)
- Basert på brukers behov for bistand
- Sikre langsiktighet for NAV
- Bygge videre på dagens kompetanse
- Forenkle tiltaksstrukturen – individuelle løp
- NAV sin rolle styrkes

Modell 2: Arbeidsinkluderings-modellen

Anbudsbasert – bidra med kraft og kompetanse

- Mer sømløse tilbud til den enkelte – tiltak slås sammen
- NAV må ha sterkere kontroll av gjennomføringen
- Heve kompetanse i NAV og tilbyder
- Virkemidler ut til næringslivet (fadderordning, tilretteleggingstilskudd, lønnstilskudd)
- Åpne dørene innefra

Modell 3: Konkurranseutprøving

To nye tiltak:

- Oop – opplæring og praksis i forhåndsgodkjente bedrifter
- AmS – arbeidspraksis med støtte. Gjennomføres i ordinære bedrifter, anbudsutsatt. Midler følger med til arbeidsgiver

1.6 Noen sentrale definisjoner og avklaringer

NAV:	Arbeids- og velferdsetaten. Statlig etat med ansvar for trygdeordningene, arbeidsformidling og kommunal økonomisk sosialhjelp.
Attføringsbedrift:	Gjennom avklaring, karriereveiledning, kvalifisering og arbeidstrening gir attføringsbedriftene, på bestilling fra NAV, personer mulighet til å komme tilbake til ordinært arbeid. Årlig yter landets attføringsbedrifter tjenester til nærmere 35.000 personer. Attføringsbedriftenes motto: Attføringsbedriftene - en bro til arbeidslivet (Attføringsbedriftene.no).
Vekstbedrift:	Bistår hvert år flere tusen mennesker på veien til ordinært arbeid, og tilbyr varig tilrettelagt arbeid (VTA) for personer med uførepensjon. Mange av vekstbedriftenes tiltaksdeltakere og -ansatte har flere år bak seg i ordinært arbeid, men har kommet i en situasjon der de trenger hjelp for å komme seg opp en motbakke og videre i livet. Andre er unge mennesker som har ”droppet” ut fra skolen, personer med utviklingshemming, personer med rusproblemer, eller som av andre årsaker trenger ekstra bistand for å kunne mestre en jobb (Arbeidsgiverforeningen for vekstbedriftene, ASVL.no).
Bruker:	Person som er inne i arbeidsavklarings- og/eller arbeidsmarkedstiltak i attførings- og/eller vekstbedrift.
EQUASS	Et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering. Det gir tjenesteleverandører i velferdssektoren anledning til å sikre kvaliteten av tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere. I Norge er EQUASS Assurance nå tatt i bruk av virksomheter innenfor skjermet arbeidsmarkedssektor. Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt krav om kvalitetssikring med ekstern

revisjon og sertifisering for å kunne drifte en del arbeidsmarkedstiltak. EQUASS Assurance dekker myndighetenes krav til kvalitetssikring innenfor sektoren.

Innelåsing	Beholde de mest produktive arbeidstakerne over lengst mulig tid, og tilby arbeid i attføringsbedrift som er kjent og trygt, versus tilby arbeid i det ordinære åpne arbeidsmarkedet (NOU 2012:6, 305)
Place and train	Veileder fra attføringsbedrift følger opp bruker direkte i ordinær bedrift.
Train and place	Bruker får først opplæring og veiledning i attføringsbedrift, for så å komme ut i ordinært arbeid.

1.7 Bakgrunn for valg av tema for masteroppgaven

Attføringsbedriftene har hatt en sentral rolle i norsk arbeidsmarkedspolitikken gjennom de siste 30 – 40 årene. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har vært et viktig virkemiddel for å realisere samfunnets mål om å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet (NOU 2012:6, 19, 45). Endringen mot at NAV kjøper færre faste tiltaksplasser og tjenester fra attføringsbedriftene, samt sterkere bruk av anbudskonkurranser, er krevende for attføringsbedriftene. Dette innebærer at de må levere tilbud, de kan ikke lenger forvente å ha faste inntekter og avtaler, de trenger økt kompetanse i forhold til offentlige anskaffelser, fleksibelt og endringsvillig personale, og personale med høy grad av kreativitet og innovasjonsvilje.

For å få innblikk i hvordan attføringsbedriftene i sterkere grad kan imøtekomme endrede behov og forventninger, ønsker forfatterne å finne ut hvilket innhold tjenesteleveransen fra attføringsbedriftene bør ha, og gjennom dette å kunne gi attføringsbedriftene tips om mulighet til tilpasninger og justeringer i sin drift i henhold til forventede rammebetingelser som NAV og markedet setter.

1.8 Forskningsspørsmål og avgrensning

Attføringsbedriftene har vært tradisjonelle i sin gjennomføring av tjenesten, og har hatt forutsigbare avtaler med kundene. Status 2012 er at det er stor uforutsigbarhet og uvisshet i

forhold til bedriftenes framtidige roller og oppgaver. Av den grunn blir det viktig å definere presist hvor bedriftene er, men enda viktigere å definere hvor de skal. Forskningsspørsmålet blir derfor:

Hva vil kjennetegne attføringsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser.

På bakgrunn av dette framkommer følgende hypoteser:

- Politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting
- Stadig endrede finansieringsmodeller gir uforutsigbarhet i tjenesteleveransen og ressurstilgang
- NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering
- Konkurranseutsettingen vil sette nye krav til organisasjonen, deriblant evne og vilje til endring og omstilling

Vi anser de ”uforutsigbare rammebetingelsene” som mest vesentlig å drøfte i oppgaven, og disse blir derfor oppgavens avhengige variabel. De uavhengige variablene relateres til overordnede politiske føringer, og krav fra NAV. Variablene utdypes og begrunnes i del 3.1 ”Variabler og operasjonalisering av hypotesene”.

Temaet ”framtidige” utfordringer for attføringsbedriftene er vidt og omfattende, og det er mange svært interessante innfallsvinkler. Omkringliggende faktorer som har betydning for bedriftenes framtid er blant annet politiske føringer, NAV sine krav og forventninger, hvilke leveranser NAV etterspør, brukernes forventninger, øvrige samarbeidspartners forventninger, krav fra bedriftenes eiere om inntjening, forhold til konkurrenter, og bedriftenes ansatte.

For å avgrense oppgaven og dens omfang, velger vi å vektlegge politiske føringer, krav fra NAV og framtidig innhold i tjenesteleveranser, basert på uforutsigbare rammebetingelser. Disse faktorene bør være interessante for både attføringsbedriftene og NAV.

2 Teoretisk ramme og perspektiver

Den teoretiske rammen skal belyse våre antagelser i forskningsspørsmålet og hypotesene. Teorien skal videre forklare og underbygge antagelsene og vise sammenhengen mellom teorien og hvordan utførelsesbedriftenes vilkår fungerer i praksis. I forhold til dette masterstudiet relateres oppgaven hovedsakelig til kursets styringsdel og organisasjon og endring .

De siste årene har det skjedd store endringer i offentlige velferdstjenester gjennom NAV-reformen. Utviklingen av offentlig velferd er i økende grad gjenstand for politisk innflytelse, både på nasjonalt og lokalt plan. Blant annet gjennom innføring av parlamentarisme og kvasiparlamentarisme i flere av de store kommunene, får politikken og politikerne betydelig større innflytelse over hvordan velferdssamfunnet skal fungere.

Både presse og politikere fokuserer mer på offentlige tjenester og bruken av offentlige midler. Regelverket for offentlige anskaffelser skal blant annet sikre at Norge følger de bestemmelser vi har forpliktet oss til gjennom EØS-avtalen. Dette innebærer å sikre like konkurransevilkår innenfor EØS-området, foreta effektive offentlige anskaffelser basert på konkurranse, og sikre lik behandling av aktuelle leverandører (Johnsen m.fl. 2004, 58). Effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser er et av hovedformålene i regelverket, og bruk av konkurranse skal sikre dette. NAV er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser, og effektivitetsaspektet kan således overskygge det sosiale og velferdsmessige perspektivet. Dette er utfordrende for utførelsesbedriftene, som gjennom dette må arbeide innenfor svært korte tidsperspektiv, og under uforutsigbare finansielle betingelser og samarbeidsforhold.

Offentlige reformer, i hovedsak NAV-reformen og ”nye” styringsideer fra New Public Management, utgjør bakteppet for oppgavens hypoteser og forskningsspørsmål. Begrunnelsen for å bruke Public Management Reform i oppgaven, er at NAV er utførelsesbedriftenes største enkeltkunde, og legger premissene for kjøp av tjenestene, basert på politiske føringer. NAV-reformen og hvordan NAV-kontorene forvalter statlige ressurser, har derfor konsekvenser for utførelsesbedriftenes daglige situasjon i forhold til leveranse av tjenester. Mer spesifikt i forhold til denne oppgaven, ligger elementer av teori om konkurranseutsetting av offentlige tjenester, kvalitet- og resultatstyring, og bedriftenes muligheter for raske endringer og omstillinger, samt aktuelle trender innenfor organisasjonsteori og -utvikling. Også ideer fra

”governance/samstyring” vil gi en interessant vinkling med andre perspektiver på vårt forskningsspørsmål. Vi velger derfor å diskutere og belyse vårt forskningsspørsmål i forhold til begrepene, New Public Management, Public Management Reform, organisasjonstrender og governance/samstyring.

2.1 Attføringsbedriftene sett i lys av prinsipper fra New Public Management

New Public Management (NPM), eller Ny offentlig styring (NOS), er en samlebetegnelse på en retning eller reformbølge i offentlig sektor som kom fra Australia og New Zealand på 80-tallet. NPM representerer ideer og tiltak i forhold til hvordan offentlig tjenesteproduksjon best kan organiseres. Christensen angir i sin artikkel ”Staten og reformenes forunderlige verden”, ”at NPM var en reaksjon på at den gamle offentlige sektor hadde effektivitetsproblemer, legitimitetsproblemer og problemer med bred mobilisering av befolkningen”. NPM skulle sørge for ”økt fokus på effektivitet som overordnet mål. Effektivitetsgevinsten skulle realiseres gjennom en rekke tiltak; fristilling av etater, tilsyn og selskap; klarere skille mellom ulike roller (eier, forvalter, regulator, etterspørter, tilbyder osv); økt vekt på resultat, marked og konkurranse, samt en sterkere brukerorientering” (Christensen 2006, 215). Også Pollitt og Bouckaert (2004, 24) og Øgård (2005, 25) beskriver denne markedsfokuserte bølgen av reformer som har skylt inn over offentlig sektor de siste tiårene. Hovedideen bak NPM er at offentlige tjenester og forvaltning må drives mer som private virksomheter, og at det styres gjennom konkurranse, insentiver og fragmentering, og at konkurranse fører til høyere produktivitet.

NPM-trenden kan deles i to søyler: den økonomiske og den managerialistiske. Den økonomiske søylen innebærer et ønske om større markedsorientering i offentlig sektor basert på et ønske om bedre økonomistyring med utgangspunkt i nyinstitusjonelle teorier som for eksempel public choice og principal-agent teorier. For å oppnå denne markedsorienteringen kan man bruke verktøy som privatisering, partnerskap mellom det private og det offentlige, kontraktstyring m.m. Den managerialistiske søylen innebærer at man bruker teorier om organisasjon og ledelse som er utviklet og brukt i det private næringsliv i den offentlige forvaltningen. Eksempler på dette er mål- og rammestyring, Total Quality Management, teamledelse m.m. (Busch m.fl, 2007, 58).

Øgård framhever tre karakteristiske hovedelementer ved NOS: ”sterk tro på ledelse, mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet, og økt bruker-/borgerfokusering” (Øgård 2005, 48). Disse hovedelementene, spesielt kontrollelementet og fokuset på bruker-/borgerfokusering, kan gjenkjennes i forhold til samarbeidet mellom attføringsbedriftene og NAV.

Kontrollelementet inneholder bl.a.: privatisering, konkurranseutsetting og kontrakter, kvalitetsutvikling, mål-/resultatstyring, benchmarking, evaluering, prestasjonsbasert belønning, delegert ansvar og myndighet. I praksis gir dette seg utslag i NAV som bestiller og blant annet attføringsbedriftene som utfører. Den lojalitet og de relasjoner som tidligere var mellom NAV og attføringsbedriftene, må nå vike til fordel for rene markedsmessige motiver, og de krav som settes til NAV for å forvalte sine midler på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Kvalitetsaspektet og grad av måloppnåelse er også sentralt ved tildeling av kontrakter. De bedrifter, attførings- eller andre, som kan dokumentere gode resultater, har større mulighet til å vinne anbudet enn de som ikke kan dokumentere.

Brukerfokuseringen innenfor NPM-ideologien vektlegger valgfrihet for brukerne, aktiv brukermedvirkning i utvalg, råd etc., brukerundersøkelser, høringer, elektronisk servise m.m. Det kan stilles spørsmål ved hvordan brukermedvirkningen er i det daglige. NAV, attføringsbedriftene, så å si alle offentlige instanser, og private aktører, har fokus på brukerne/kundene og medvirkning fra dem. De fleste aktører har brukerråd og –utvalg, men hvor reelt valg og innflytelse har faktisk brukerne? Brukernes valgfrihet i forhold til hvilke tiltak og tiltaksleverandører de ønsker, er i realiteten et ikke-tema. Så lenge økonomiske ressurser ikke følger bruker, er de prisgitt de tiltak NAV bestemmer og de leverandører NAV benytter.

Ledelsesaspektet i NPM inneholder faktorer som: effektivitet, desentralisering og delegering, profesjonalisering av lederrollen, produktivitetskrav, lederkontrakter. For at attføringsbedriftene skal være i stand til å møte nye krav til tjenesteleveranser, produktivitet, effektivitet, god kvalitet og resultater i form av formidling av brukere tilbake til lønnet arbeid, er attføringsbedriftenes ledelse svært viktig. Bedriftenes daglige ledelse må innrettes på en slik måte at både mellomledere og øvrige ansatte settes i stand til å utvise fleksibilitet i tjenestene, kunne gjøre raske endringer og omstillinger, være på tilbudssida og imøtekomme krav og forventninger fra NAV nærmest ”over natten”.

2.2 Public Management Reform – et rammeverk for offentlige reformer og styringsformer

NAV-reformen har hatt stor betydning for utførelsesbedriftenes rammebetingelser og mulighet for forutsigbare oppgaver og utvikling av tjenester og tiltak for brukerne.

En reform kan enkelt defineres som en ønsket og organisert forandring. Busch m.fl. (2007, 36) framhever at ordet reform er et verdiladet begrep i og med at det symboliserer en fordelaktig og ønsket endring med mål om å få offentlige organisasjoner til å yte mer.

Pollitt og Bouckaert (2004) har utviklet en modell, eller rammeverk, for analyse av endringer og reformer. Modellen tar for seg forskjellige faktorer for påvirkning og er en hjelp til å analysere hvilke krefter og motkrefter som initierer reformer. Modellen bygges rundt tre hovedelementer; sosio-økonomiske krefter, politisk system og administrativt system. Hver av disse er igjen inndelt i underpunkter. I tillegg beskriver modellen også elitens beslutninger og eventuelle hendelser som skandaler eller ulykker, som vil ha innvirkning på iverksetting og utvikling av en reform. Alle delene i modellen kan ha innvirkning på hverandre, og kan således ha betydning for resultatet av reformen.

NAV-reformen er en av Norges største velferdsreformer gjennom tidene. Som oftest kommer initiativet til en reform fra det Pollitt og Bouckaert kaller "eliten", det vil si sentrale politikere og byråkrater. Disse skaper ideene til reformen og driver den gjennom. Respekterte fagfolk kan også til en viss grad ha påvirkningsmulighet, da disse ofte er premissleverandører til den statlige eliten. NAV-reformen ble initiert fra "det politiske systemet" ved at Stortingets sosialkomite i 2001 foreslo for Stortinget at Regjeringen skulle utrede muligheten for en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. Bakgrunnen for forslaget var "press fra befolkningen og brukerne av tjenestene", ved at en del brukere ble kasterballe mellom de forskjellige etatene. Grunntanken var én dør inn til velferdstjenestene. Et interessant fenomen ved NAV-reformen og gjennomføringen av denne, var den relativt store tverrpolitiske enigheten. Reformen har blitt utviklet og gjennomført under regjeringene Stoltenberg I, Bondevik II og Stoltenberg II. I tillegg virket også "nye styringsideer" inn, gjennom ønsket om å drive moderne og effektive offentlige tjenester. Dette relateres også til modellens vurdering av "sosio-økonomiske" krefter og i dette, "sosio-demografiske endringer". I et velferdssamfunn som Norge, utgjør utgifter til helse-, omsorgs- og velferdstjenester en av de største postene på nasjonalbudsjettet. Gjennom fokus på arbeidsledighet, mer utgifter til behandling av livsstilssykdommer, som for eksempel

hjerterproblemer, kols, diabetes, og til tross for dette; høyere levealder, er det nødvendig å søke å redusere utgiftene til helse-, omsorgs- og velferdsområdene. Den generelle samfunnsutviklingen var derfor også et viktig incitament til å endre måten velferdstjenestene skal ytes på. I dette lå ikke bare hensynet til at brukerne av velferdstjenestene skulle få en enklere hverdag, det ble også utviklet et betydelig fokus på “arbeidslinja”, det vil si “flere i arbeid og færre på passive ytelser”.

Gjennom blant annet arbeidslinja, prinsipper fra New Public Management og regelverket for offentlige anskaffelser, ble NAV og NAV-kontorene tvunget til å tenke nytt. Elitenes, det vil si Stortingets, føringer på hva som var ønskelig utvikling av tjenester fra NAV, dannet grunnlaget for en helt ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette bringer oss over i modellens siste hovedelement, “det administrative systemet”. Sentralt i NAV sin utførelse av tjenester til borgerne står blant annet effektiv bruk av offentlige midler. NAV-kontorene selv utfører kun i liten grad konkrete tiltaks- og tilretteleggingstjenester overfor brukerne. I hovedsak kjøpes dette fra eksterne leverandører, i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser.

Fram til iverksettingen av NAV-reformen i 2005, hadde attføringsbedriftene levd et noenlunde tradisjonelt og forutsigbart liv, hvor samarbeid med og leveranse av tiltak til trygdeetaten, aetat og kommunal sosialtjeneste, var hovedaktivitet. Som nevnt ønsket Stortinget endringer i denne måten å yte arbeidsrehabilitering på, og attføringsbedriftene måtte ut på konkurransemarkedet og levere tilbud til NAV, på lik linje med andre private bedrifter. Dette var en ny situasjon for attføringsbedriftene, som blant annet krevde ny kompetanse i forhold til anskaffelsesregelverket, mer fokus på konkrete attføringstjenester til den enkelte bruker, og høyere resultatkrav i forhold til antall brukere som ble utskrevet tilbake til lønnet arbeid. Det administrative systemet kan være vanskelig og utfordrende å endre, og gjøres ofte inkrementalistisk – eller med små skritt. Det må tas hensyn til både strukturelle og kulturelle forskjeller i endringsprosessen, og også forhold ved personalet som arbeider i attføringsbedriftene.

Leveranser til tidligere trygd og arbeidsmarkedsetat var attføringsbedriftenes hovedinntektskilde, og relativt forutsigbar fra år til år. Med NAV ble attføringsbedriftene, i løpet av ganske kort tid, kastet ut i en ny måte å arbeide på, og den inkrementalistiske endringsprosessen ble krevet tatt i sjumilssteg. Både innholdet i NAV-reformen og iverksettingen av den, har vært gjenstand for mye kritikk – berettiget eller uberettiget. Implementeringen er kontinuerlig gjenstand for evaluering, og Attføringsbedriftene

(attføringsbedriftenes interesseorganisasjon) er i jevnlig dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å gi innspill til attføringsbedriftenes situasjon i et konkurranseutsatt marked.

2.3 Attføringsbedriftene i et kommersielt marked

Langt over 60 % av attføringsbedriftene er 100% kommunalt eid. Disse bedriftene har derfor i en årrekke fungert som kommunal eller offentlig tjenestes forlengede arm, og var før NAV-reformen i 2005, en naturlig samarbeidspartner for trygdeetaten, aetat og de kommunale sosialkontorene. Gjennom framveksten av nye måter å styre offentlige tjenester på og NAV-reformen, har attføringsbedriftenes utgangspunkt for oppdrag og forhold til oppdragsgiverne endret seg. Dette skaper nye utfordringer for både attføringsbedriftene og deres samarbeidspartnere, ved at NAV styrer fokus mot marked og markedskrefter, gjerne gjennom konkurranseutsetting. Konkurranseutsetting er å velge en organisasjonsform som gir mest mulig nytte av bedriftens produksjon, til så lav kostnad som mulig (Johnsen m.fl. 2004, 26). Ved å la private aktører utføre tjenester som tradisjonelt har vært levert av offentlige instanser, søker man å redusere bruken av offentlige ressurser og oppnå høyere effektivitet (Busch m.fl. 2009, 249).

Konkurranseutsetting kan innebære flere virkemidler. I henhold til Johnsen m.fl. (2004, 25-26) er det særlig fire aktuelle begreper; konkurranseeksponering ved etablering av konkurransemarkeder, anbudskonkurranser, pengene følger brukeren og benchmarking. I denne oppgavens sammenheng er det anbudskonkurranse som er den mest aktuelle konkurranseform. Det er derfor kun den som omtales.

Anbudskonkurranse innebærer at en eller flere leverandører får rett til å produsere varer eller tjenester på bakgrunn av en offentlig konkurranse. Det er den offentlige instans som er bestiller, og er ansvarlig for tjenestens innhold og kvalitet. Tilbyderen er leverandør og utfører. Konkurransen skjer om et marked, ikke i et marked. Det betyr at leverandøren får enerett på leveransen i kontraktperioden. I en slik bestiller-utfører modell settes det krav til kontraktsinngåelser, gjerne på et relativt detaljert nivå. For bestiller vil det være viktig å definere og beregne transaksjonskostnadene ved anbudet og kontraktsinngåelsen. Det kan stilles spørsmål ved om det kan lønne seg at bestiller selv også er utfører. Det er blant annet vurderingen av transaksjonskostnadene som avgjør dette. De siste årene har NAV selv

signalisert muligheten for flere tiltak i egen regi, og færre på anbud. Foreløpig er det ingen stor endring på dette området, men sannsynligheten for at det vil komme er ikke ubetydelig. En faktor her er stordriftsfordeler, som kan gi NAV bedre oversikt over detaljer og bedre kontroll, og dermed billigere tjenester og tiltak. Men det kan også medvirke til tungroddede styrings- og oppfølgingssystemer internt i etaten.

På den annen side kan de samme prinsipper gjøre seg gjeldende for utføringsbedriftene. Som nevnt er det svært store forskjeller mellom bedriftene, både i forhold til størrelse, økonomiske ressurser og personal-/kompetanseressurser. Samarbeid utføringsbedriftene i mellom kan bidra til at deres kostnader reduseres, og at de til sammen har større mulighet til å vinne anbud.

En annen interessant faktor i forbindelse med anbudsinngåelse og bestiller-utfører modell, er hvilke typer kontrakter som inngås. Busch m.fl. (2009, 254) angir tre typer kontrakter; markedskontrakt som regulerer et kjøp-/salgsforhold; relasjonskontrakt som egner seg best ved leveranser som er vanskelig å spesifisere; og hierarkiske kontrakter, som i hovedsak brukes internt i bedrifter.

I anbudskonkurranser vil det ofte være markedskontrakter som er aktuelle. Dette innebærer at oppgaver og tjenester er relativt spesifisert og pris er angitt. Slike kontrakter gir lite rom for fleksibilitet, og styringsmekanismen er i hovedsak pris. Tillit kan imidlertid også være en del av en slik kontrakt, men ikke i like stor grad som ved relasjonskontrakter. I det marked NAV og utføringsbedriftene opererer, er man i tillegg til pris, svært avhengig av tillit til hverandre. Brukerne som skal motta tjenester er forskjellige, med forskjellige forutsetninger og forskjellig dagsform. Felles enighet mellom NAV og utføringsbedriftene om dette, kan ha betydning for i hvilken grad det er mulig å ha mer fleksible avtaler og kontrakter. Det kan tenkes at mer utstrakt bruk av relasjonskontrakter vil gi mindre rigide kontrakter, lavere transaksjonskostnader for NAV, høyere grad av fleksibilitet, lengre kontraktsperioder og høyere forutsigbarhet for utføringsbedriftene. Og gjennom dette – bedre og mer fleksible og skreddersydde tjenester for brukerne.

2.4 ”Trender i tiden” – avbyråkratisering og radikal økonomisme

Trender blir av Røvik beskrevet som dominerende ideer om organisasjonsutforming (Røvik 2007, 109). Han er opptatt av hva som karakteriserer samtiden og deres oppskrifter på

organisasjonsideer. Hva handler ideene om, tilgangen på ideene og hvordan de ”pakkes” og presenteres. Røvik beskriver at det som kan defineres som hovedtrender innenfor organisasjonsteori må bestemmes ut fra ideens utbredelse i tid og rom (Røvik 2007, 122). Når det gjelder tid er han opptatt av å identifisere det typiske ved samtidens organisasjonsoppskrifter. For at det kan betegnes som en trend må den ha en ide som preger diskurser og andre aktiviteter på mange arenaer, og opptrer som et allment fenomen som folder seg ut over tid. Ideenes popularitet og spredningskraft kommer til uttrykk ved at de utløser og setter rammer for omstilling i svært mange virksomheter. Man implementerer tidstypiske ideer. Røvik identifiserer fem hovedtrender i sitt materiale: Avbyråkratisering, styringstenkning, radikal økonomisme, prosessbasert organisering og omdømmehåndtering. Disse trendene gir oppskrifter på utforming av ulike deler av det organisatoriske arrangementet og på utførelsen av ulike organisatoriske aktiviteter, blant annet ledelse, strategiutforming, formell organisasjonsstruktur, personalhåndtering, interne styringssystemer, design av arbeidsprosesser/verdikjeder og håndtering av omgivelsene (Røvik 2007, 217). To av disse trendene kan sees i sammenheng med endringer for attføringsbedriftene: Avbyråkratisering og radikal økonomisme.

Avbyråkratisering

Avbyråkratiseringen beveger seg bort fra byråkratiseringen ved å ha en form av to sammenknyttede ideer, fleksibilisering og kontraksjon. Fleksibilisering refererer til noe som er stivt, stabilt, eller ubevegelig, som forsøkes gjort mer bøyelig, tøyelig og mindre stabilt. Dette for å mestre stadig raskere ombygging av formelle strukturer, samt mer omfattende bruk av temporære organisasjonsformer. Fleksibilisering erstatter byråkrati med adhocрати, som innebærer at stabile forutsigbare former må vike for prosjekter, team og løse nettverk som kontinuerlig omdannes, nedlegges og erstattes med nye, alt etter hvilke utfordringer man til enhver tid ser organisasjonen står overfor (Røvik 2007, 129). Tidligere kunne bedrifter ha samme organisering over flere år. De siste årene ser man at attføringsbedriftene har vært nødt til å endre struktur og organisasjonskart oftere enn tidligere. Attføringsbedriftene må benytte kompetansen de har mer helhetlig for å tilfredsstille kundens bestilling og endringer i bestillingene. På den måten kan ikke virksomheten være statisk, men må kunne imøtekomme trenden om avbyråkratisering som kreves for å være NAV sitt første valg for bestillinger. På

den måten kan utførelsesbedriftene levere kvalitet i tjenesten basert på individuelle fleksible behov.

Den horisontale kontraktsjonen konsentrerer innsatsen om den definerte kjernevirksomheten, og handler om å definere kjernevirksomheten. For utførelsesbedriftene er definisjon av kjernevirksomhet formidling av arbeidssøkere. For å følge best mulig med på de føringene og krav som kommer, har mange utførelsesbedrifter sett det som nødvendig å holde en så flat struktur som mulig. For å få de beste resultatene med bestillinger som kan være flyktige og tidsbegrensede, er flat struktur en styrke. Den er en av samtidens aller mest populære organisasjonsideer og etablert som motsatt til det dype, pyramidale hierarkiet.

Radikal økonomisme

Begrepet organisasjonsform brukes i betydningen som grunnleggende virksomhetstype, forretning, forvaltning og forening (Røvik 2007, 162). Forretningsformen dominerer, og fokuset er knyttet til kundeorientering, markedstilpasning og profittmaksimerende bedrift for aksjonærene. Dette samsvarer godt med de nye trendene som utførelsesbedriftene opplever ved at NAV reduserer kjøp av faste rammetall, med hva det innebærer av faste og forutsigbare inntekter, til konkurranseutsetting basert på forhandlinger og uforutsigbare oppdrag og inntekter. NAV har ønske om å minske faste rammetall for å behovsbasere bestillingene bedre, og for å sikre kostnadseffektivitet. Som en konsekvens av dette, og for å stå bedre rustet i konkurransen, ser flere arbeidsmarkedsbedrifter nytten av å samarbeide i nettverk. Særlig for små bedrifter som ikke innehar den kompetansen konkurransegrunnlaget krever, er det viktig å samarbeide om spesialkompetanse som kan være utfallet for om man vinner et tilbud eller ikke.

Den radikale økonomismens transformativ kraft merkes særlig tydelig på tre områder: organisasjonens grunnleggende form, i strategispørsmål og i spørsmål om organisasjonsintern ressursstyring (Røvik 2007, 162). Observasjonen går på at den nye idestrømningen særlig kommer til uttrykk i stadig mer aggressive, økonomisk inspirerte ideer og reformgrep. I Harvard Business Review (Røvik 2007, 168) andre halvdel av 1990-tallet, finnes oppskrifter på aggressive organisatoriske strategier. Det fokuseres på:

- Slå sammen organisatoriske enheter/ kjøpe opp enheter
- Selge ut/outsourc

- Oppskrifter på å føre, vinne markedskriger
- Strategiske kostnadskutt
- Strategiske snuoperasjoner (turnarounds)

På bakgrunn av behovet for å snu seg fort rundt, endre innhold og ressurser er det behov for oppskrifter på å føre og vinne markedskriger, starte snuoperasjoner og beslutte strategiske kostnadskutt. En variant av dette er å se på ett tettere forpliktende samarbeid med nettverk for å vinne markedsandeler. Trenden er å ha et nettverk å dra nytte av, med betydningen det kan ha for å vinne markedsandeler og skape god kompetanse. Fusjonsmuligheter, der fleksibilitet og kvalitet i leveransen er i fokus, kan også vurderes, sammen med strategiske kostnadskutt.

Den aggressive interne ressursstyringen dreier seg om oppskrifter for organisasjonens interne ressursstyring. Oppskriften inneholder budskap om hvordan man skaffer seg kontroll og informasjon om alle ressursstrømningene i bedriften, slik at de kan innrettes på maksimal verdiskapning og avkastninger på investeringer, og gjøre de riktige tingene. Ressursstyring kan defineres som økonomistyring og virksomhetsstyring, to viktige elementer for konkurranseutsettingen. I anbudsrunder er det som oftest to elementer som blir vektlagt; pris og kvalitet. Av den grunn blir fleksibiliteten på ressursstyringen viktig for å matche konkurransegrunnlagene. Ved riktig ressursstyring oppnås rett budsjett i tilbudene på offentlige tjenester samtidig som man oppnår maksimal verdiskapning.

Fra vernet bedrift til konkurranseutsetting synliggjør en endring for utførelsesbedriftene, som har store konsekvenser for organisasjonen. Trendene kan ivaretas ved å ha en organisasjon som ikke er for tung, men som kan organiseres på en slik måte at den kan snu seg etter det som kreves av den for å ta markedsandeler og være konkurransedyktig. Ved å definere kjernevirksomhet kan det i større grad fokuseres på tjenesteleveranse og dra nytte av et nettverk som fyller ut eventuelle mangler i egen organisasjon. Denne fleksibiliteten er helt nødvendig i et skifte fra det å være vernet bedrift og oppleve at arbeidsoppgavene var statiske og kom av seg selv til bedriften, til det å konkurrere på offentlige anbud med andre utførelsesbedrifter, større tunge private aktører og private enkeltmannsforetak. Slik kan utførelsesbedriftene bli moderne organisasjoner med stor evne, vilje og kapasitet til, å adoptere og håndtere mange og nokså ulike organisasjonsideer. Røvik kaller dette for ”multistandard organisasjoner” (Røvik 2007, 222). Den typiske multistandard organisasjonen er gjerne større, moderne virksomhet som på rutinebasis fanger opp, inkorporerer og evner å

leve med mange ulike populære organisasjonsideer samtidig. I lys av dette vil det være mulig å følge med og holde seg moderne for å tilfredsstillere kravene i forhold til endringene som skjer. For atføringsbedriftene bør dette kunne oppfylles både for de som befinner seg på innsiden av organisasjonen og på utsiden.

2.5 Governance/samstyring – en gunstigere samarbeidsform?

Som belyst tidligere i oppgaven, er atføringsbedriftenes samarbeid med NAV preget av tradisjonell tenkning ut fra begreper i New Public Management. Det kan også tenkes en helt annen innfallsvinkel til dette samarbeidet; nemlig governance eller samstyring. Koht definerer governance som "the rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised...." (Koht 2009, 56) eller "Et regime eller policyområde hvor det finnes prinsipper, normer, roller og beslutningsregler som aktørene kan samle seg om". Han sier videre at governance kan være en betegnelse på en trend i retning av styring gjennom nettverk og medvirkning fra relevante ikke-statlige aktører som samstyring. Koht sier videre at Johan From hevder at governance erstatter NPM som et kollektivt begrep for å beskrive endring og fornyelse i offentlig sektor (Koht 2009, 58). Røiseland og Vabo (2008, 90) snakker om governance blant annet som bestemte empiriske samhandlingsformer; "En slik forståelse av begrepet governance uttrykker en endring i måten offentlig politikk kan koordineres på – med en reduksjon i offentlige myndigheters muligheter for å basere seg på bruk av autoritative styringsvirkemidler innenfor hierarkisk baserte strukturer, til mindre autoritative alternativer organisert som "flatere samhandlingsformer". Begrepet kan således defineres som "den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening". Dette innebærer at "offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de hierarkiske, i et samspill mellom ulike aktører". Dette samspillet og samhandlingen gir opphav til den norske oversettelsen av governance til samstyring.

Dagens samarbeid mellom NAV og atføringsbedriftene preges i stor grad av samarbeidsavtaler, konkurranse, anbud og kontrakter, som dels er av svært kortvarig karakter. Dette bidrar til at atføringsbedriftene har mindre mulighet til å tenke langsiktig, bygge opp mangfoldighet i kompetanse og være i forkant av samfunnsutviklingen for å kunne sette inn nye tjenester på kort varsel når det er behov for det. Mange av brukerne dreier seg om har

behov for tiltak hvor tiltakskjeden må ses på som en helhet i et langsiktig perspektiv, uten avbrudd mellom de forskjellige kvalifiseringstiltakene.

Det er interessant å se på hvilke virkninger samstyring mellom NAV og attføringsbedriftene kan få for utviklingen av attføringsbedriftenes forretningsideer og –konsepter, og framtidig forutsigbarhet i leveranser til NAV. Dagens kontrakter mellom NAV og attføringsbedriftene er i hovedsak markedskontrakter, hvor pris er en viktig del av kontrakten. Etterhvert har NAV også satt mer fokus på kvalitet og resultat på de tjenester og tiltak de kjøper. Dette kan tyde på at det foregår en viss tilnærming mot mer fleksibilitet og relasjonskontrakter, for å kunne ta høyde for kompleksitet og usikkerhet i samarbeidsrelasjonen mellom NAV og attføringsbedriftene.

Røiseland og Vabo (2008, 97-98) framhever at ”Begreper som nettverk, regimer og partnerskap går igjen i governance-litteraturen”. For attføringsbedriftene vil både partnerskap og nettverk være aktuelle styringsformer for å sikre egen framtid, og for å gi gode tjenester til brukerne. Partnerskap vil være et langsiktig samarbeid hvor partene, NAV og attføringsbedriftene, har felles mål, gjerne både i forhold til kostnadsreduksjon og effektivisering, parallelt med høy grad av formidling av arbeidstakere tilbake til ordinært arbeid. Partene har en gjensidig avhengighet til hverandre og beslutninger er basert på forhandlinger og diskusjoner. Partene overfører ressurser til partnerskapet og har felles ansvar for resultatene. Åpenhet, samarbeid og læring er viktige faktorer, for å kunne justere retning og evaluere resultater. Relasjonsbygging mellom NAV og samarbeidspartnere er viktig, men også krevende, og markedskontrakter kan synes som en enklere løsning for NAV enn relasjonsbygging i et langsiktig perspektiv.

Nettverksstyring er definert som ”horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring” (Røiseland og Vabo 2008, 99). For attføringsbedriftene vil partnerskap og nettverksstyring og –arbeid være viktige faktorer blant annet i forbindelse med deres rolle i forhold til bidrag til forsterket arbeidslinje. NAV sin målsetting om flere i arbeid og færre på passive ytelser, krever at attføringsbedriftene tenker ut over egen bedrift og inn i ordinært arbeidsmarked, bedrifter og næringsliv. Røiseland og Vabo (2008, 100) sier videre at ”samstyring må organiseres. Gjensidig avhengighet er i seg selv ikke nok til å bringe aktørene sammen, eller holde dem sammen over tid. Forskjellige typer organisasjonsprosesser

er derfor både en forutsetning for, og en sentral del av samstyring”. NAV sin vilje og mulighet til å jobbe i partnerskap med attføringsbedriftene må derfor avklares. Det samme gjelder for attføringsbedriftene i forhold til bedrifter, næringsliv og andre samarbeidspartnere.

2.6 Mål- og resultatstyring i samarbeidet mellom NAV og attføringsbedrift

Diskusjonen rundt governance bringer oss over til hvordan mål- og resultatstyring brukes som virkemiddel i samarbeidet mellom attføringsbedriftene og NAV. Attføringsbedriftene er noe annet enn en vanlig privat bedrift hvis hovedmål kan sies å være maksimalt utbytte for eierne. I tillegg til at attføringsbedriftenes drift skal ”gå rundt”, har de også et samfunnsansvar i forhold til å bidra til at dem som midlertidig eller varig er utenfor arbeidslivet, får mulighet til å komme tilbake i arbeid eller aktivitet. Attføringsbedriftene har også en rolle som en borger av lokalsamfunnet.

Som attføringsbedriftenes største kunde, har staten ved NAV sterk innvirkning på deres drift, gjennom krav om dokumentasjon av resultater. Fokus på kvalitetssikring og mål- og resultatstyring er to av kontroll- og styringselementene fra NPM. Dette kan gjenkjennes i attføringsbedriftene blant annet ved at det er krav om EQUASS-sertifisering for alle attføringsbedrifter. Videre etterspør sentrale myndigheter konkrete resultater fra NAV i forhold til resultatoppgjøret av antall personer tilbake i ordinært arbeid. Resultat- og dokumentasjonskravene forplanter seg videre til attføringsbedriftene i forhold til deres leveranser til NAV.

Forventet målkrav blir dokumentert i en samarbeidsavtale når det gjelder faste tiltaksplasser, eller i en kontrakt for konkurranseutsatte tjenester.

3 Valg av metode og innsamling av data

Det er valgt kvalitativ metode i denne oppgaven. Kvalitative metoder er samlebetegnelse på metoder som primært ikke tar for seg data i form av tall, men i form av tekst. Det er ofte sosiale fenomener og fortolkning som er gjenstand for forskningen, og det kvalitative designet egner seg godt når en ønsker en dypere og mer grunnleggende forståelse og analyse av

fenomenet. Johannesen m.fl. angir at det finnes en rekke tilnæringsmåter til kvalitative forskningsdesign og gjennomføring av kvalitative metoder, men felles for dem er ”fravær av en analytisk hovedretning” (Johannesen m.fl. 2010, 80). Reliabilitet, det vil si hvor pålitelige data er, i kvantitativ forstand, er mindre relevant i en kvalitativ tilnærming. Det er likevel viktig at forskeren beskriver og dokumenterer metode og gjennomføring, slik at utenforstående kan gjøre seg opp en mening om hvordan data har kommet fram. I motsetning til kvantitative metoder, hvor undersøkelsen skal kunne gjentas av en annen forsker og de samme funn skal finnes, vil funn i en kvalitativ undersøkelse heller rette seg mot hvorvidt funnene kan være overførbare, relevante og aktuelle i andre sammenhenger, og således angi validiteten i funnene.

Hensikten med oppgaven er å få mer og utfyllende kunnskap om hvilke retninger arbeidsmarkedsbedriftene bør gå for å møte framtida og hevde seg i et konkurranseutsatt marked. Forskningsspørsmålet legger premissene for valg av metode. Forskningsspørsmålet i denne oppgaven lar seg best besvare gjennom en kvalitativ undersøkelse, og det er valgt semistrukturerte intervjuer. Fordelen med denne typen intervjuer er at det er lettere å balansere mellom standardisering og fleksibilitet, og det kan gjøres endringer underveis i intervjuet, alt etter hva som passer til sammenhengen. Det utarbeides intervjuguide for å sikre at alle relevante tema for å belyse forskningsspørsmålet, blir tatt opp. Intervjuguiden må imidlertid utformes på en slik måte at det lar seg gjøre å bearbeide resultatene i etterkant. Det kan være smart å gjennomføre 1-2 pilotintervjuer for å se hvordan guiden fungerer, hvorvidt den inneholder de rette spørsmålene/områdene for å få svar på forskningsspørsmålet, og at guiden gir mulighet for sortering og systematisering av resultatene.

3.1 Variabler og operasjonalisering av hypotesene

Variabelbegrepet er i hovedsak knyttet til forskningsspørsmål når man bruker kvantitativ metode. En variabel er det konkrete resultatet av en operasjonalisering (Johannesen m.fl. 2010, 240) man gjør når man ønsker å vurdere et fenomen i lys av utenforliggende faktorer man antar har betydning for fenomenets om ønskes studert. Selv om dette er en oppgave med kvalitativ tilnærming, synes det likevel relevant å klargjøre hvilke variabler man har med å gjøre. Det som ønskes belyst er arbeidsmarkedsbedriftenes tjenesteleveranser framover med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser. Rammebetingelsene bestemmes i stor grad av sentrale politiske føringer overfor NAV, både på fylkesplan og lokalplan. Endringer i disse

føringene har konsekvenser for hvilke tiltak og hvilke kontrakter NAV kan videreformidle til arbeidsmarkedsbedriftene, og derigjennom legger premisser for arbeidsmarkedsbedriftenes utvikling og fokus. Avhengig variabel blir derfor ”uforutsigbare rammebetingelser”, da det er disse som styrer bedriftenes utvikling, blant annet gjennom kontraktstildeling og finansiering. Ut fra operasjonaliseringen av forskningsspørsmålet vil de uavhengige variablene være ”politiske føringer”, ”NAV fylke sine prioriteringer” og ”NAV lokal sine prioriteringer”.

Operasjonalisering av hypotesene dannet grunnlaget for intervjuguiden. Etter innsamling av data ble disse bearbeidet i henhold til forskningsspørsmålet. I sammenstillingen av data ble det tatt hensyn til de ulike ståsted som fantes blant informantene.

3.2 Utvalgsstrategi og utvalgsstørrelse

Ved utvelgelse av informanter er det viktig å identifisere og velge informanter som har egenskaper som er strategiske og hensiktsmessige i forhold til å besvare forskningsspørsmålet (Johannesen m.fl. 2010, 109). I dette arbeidet er det valgt ut informanter som bør ha meninger om hvilke utfordringer attføringsbedriftene står overfor. Informantene er også valgt på bakgrunn av hvilke roller, tilnærming og tilknytning den enkelte vil ha til forskningsspørsmålet. Informantene er valgt ut fra tre kategorier: overordnet politisk innflytelse, bestiller og utfører. Det er valgt informanter fra Buskerud og Telemark, og da personer med samme roller fra begge fylker. Dette gir muligheter for å vurdere om det er forskjeller mellom fylkene. Buskerud og Telemark er hovedsakelig valgt på grunn av geografi og kjennskap til fylkene.

- Overordnet politisk innflytelse
 - Medlem i arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget Torbjørn Røe Isaksen
 - Medlem i Brofossutvalget Toril Gokstad (er også administrerende direktør for attføringsbedriften Fønix Kompetansenett AS), men i denne sammenheng representerer hun Brofossutvalget
- Bestilleren, NAV-fylkesdirektører og lokale NAV-ledere
 - Fylkesdirektør NAV Telemark Terje Tønnesen
 - Avdelingsdirektør NAV Buskerud Bjørn Christensen

- NAV-leder Bamble Siri Bøgeberg
- NAV-leder Notodden Geir Midtbø
- NAV-leder Kongsberg Wivi Ann Bamrud
- Utfører - overordnet bransjenivå
 - Direktør for Attføringsbedriftene landsforening (interesseorganisasjon) Johan Martin Leikvoll
- Utfører - ansvarlig for den daglige operative driften av arbeidsmarkedsbedriftene
 - Administrerende direktør Kompetanse Grenland AS (GREP) Thor Fjellvang
 - Daglig leder Delecto, AS Kragerø, Jon Håvard Sæland
 - Administrerende direktør Enter Kompetanse AS Gro Schøne

I henhold til anbefalinger fra Johannesen m.fl. 2010, 106, er et vanlig utvalg i kvalitative intervjuer 10-15 informanter. Det er vanskelig å på forhånd bestemme hva som er tilstrekkelig antall intervjuer, men når det ikke lenger kommer ny informasjon er tommelfingerregelen at antallet er tilstrekkelig. Antallet intervjuer avhenger også av hvilke muligheter en faktisk har. Innenfor tids- og ressursmessige rammer for denne oppgaven, er antallet intervjuer begrenset til 11.

3.3 Gjennomføring, dokumentasjon og bearbeiding av datainnsamling

Intervjuene ble fordelt mellom forfatterne og ble gjennomført dels med bruk av diktafon, dels med hjelp av ekstern sekretær som noterte det som ble sagt. Alle informanter fikk tilsendt informasjon om masteroppgaven og intervjuguiden før intervjuet, slik at de hadde mulighet til å forberede seg på aktuelle spørsmål. En av informantene svarte også skriftlig i forhold til intervjuguiden. Selv om det ikke ble lagt opp til konkrete pilotintervjuer, ble intervjuguiden endret noe etter gjennomføring av to intervjuer. Endringen gikk i hovedsak på rekkefølgen av spørsmålene og utdypings-/oppfølgingsspørsmål. Informantene ble også spurt om de kunne siteres, noe som egentlig ble forutsatt, da dette var informanter som er i posisjoner som medfører at de må kunne stå for det de mener og sier. Informantene fikk ikke tilbud om

anonymitet. Det ble opplyst om at hvis informanten ble sitert, ville sitatet og sammenhengen bli avklart med og godkjent av informanten før ferdigstilling av oppgaven.

Ved utarbeidelsen av intervjuguiden ble det tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålet og hypotesene. Spørsmålene ble utarbeidet og systematisert slik at de uten for mye problemer kunne relateres til de forskjellige hypotesene. Gjennom intervjuer av 11 informanter, framkom et stort datamateriale. For å gjøre materialet tilgjengelig og overkommelig å håndtere, ble intervjuene transkribert og satt inn i en tabell, slik at informantens svar på de forskjellige spørsmålene lett kunne ses i sammenheng til hverandre. Denne bearbeidningen lettet arbeid med å se forskjeller og likheter, samtidig som svarene kunne grupperes og systematiseres i henhold til informantens ståsted og bakgrunn.

3.4 Styrker og svakheter ved metodevalget

Utvalget av informanter synes hensiktsmessig i henhold til forskningsspørsmålet, og det forventes at dette er personer som har meninger om premisser, rammebetingelser og retning for arbeidsmarkedsbedriftene framover. Fordelingen av informanter fra de ulike gruppene synes også hensiktsmessig. 11 intervjuer av sentrale aktører innenfor NAV og attføringsbedriftene gir mye informasjon. Samtlige informanter hadde synspunkter på attføringsbedriftenes framtidsutsikter.

Det ble brukt samme intervjuguide til alle informanter. I ettertid kan det vurderes hvorvidt intervjuguiden burde vært tilpasset de forskjellige informantgruppene. For å lette bearbeidningen av resultatene, kunne muligens guiden vært differensiert. Imidlertid hadde alle informanter synspunkter på samtlige spørsmål, og guiden synes derfor relevant.

Det ble bedt om møte med sentral politiker i Arbeidsdepartementet, men det var ingen der som ønsket å delta som informant. Det hadde vært ønskelig å snakke med en talsperson for Regjeringen, all den tid sentral opposisjonspolitiker har bidratt. Det var imidlertid ikke mulig å få dette til, og det vurderes at dette ikke har nevneverdige konsekvenser for oppgaven.

Det ble vurdert hvorvidt også brukerne av attføringsbedriftene burde vært tatt med som informanter. Etter nøye overveielse ble brukerne valgt bort. Begrunnelsen for dette er hovedsakelig at et hovedfokus i oppgaven går på attføringsbedriftenes tjenesteleveranser i forhold til endrede rammevilkår. Videre mener forfatterne at brukerne får de tjenester de har

rett på, uavhengig av hvem som leverer atfføringstjenester til NAV. Innenfor rammene av denne oppgaven ville et utvalg av brukere av atfføringsbedriftene bli for få og for snevert til at det ville være hensiktsmessig å ta med brukere som informanter. Et slikt utvalg ville heller ikke være representativt. Brukerperspektivet, både på overordnet og lokalt nivå, tas derfor ikke med i denne oppgaven.

Det arbeides imidlertid med felles overordnet system for brukerundersøkelse blant atfførings- og vekstbedriftene. For å kunne måle resultater bedre på landsbasis, innføres standard spørsmål til alle deltakere i alle bedrifter. Fra sentralt hold i bransjeorganisasjonene forutsettes det at atfførings- og vekstbedriftene legger om sitt system for brukerundersøkelser i løpet av våren 2012, slik at det i januar 2013 vil foreligge resultater fra annet halvår 2012.

Brukerperspektivet, blant annet med bakgrunn i ovennevnte undersøkelser, vil kunne være emne for et videre studium av dette tema.

3.5 Ethiske refleksjoner og dilemma

I alle typer undersøkelser er det viktig å ha fokus på etiske utfordringer og dilemma. Både i kvantitative og kvalitative forskningsdesign står informantenes anonymitet og integritet svært sentralt. Dette gjelder hele prosessen, fra første møte med informanten til endelig bearbeiding av svar og presentasjon av funn. Som nevnt er informantene i denne undersøkelsen sentrale personer innenfor både politikk og forvaltning. En forutsetter derfor at de, i kraft av de stillinger og posisjoner de innehar, fritt kan la seg sitere og referere til. Sannsynligheten for at forfatterne i denne oppgaven skal ha noen form for overordnet påvirkningskraft på informantene, er svært liten, og problemstillinger i forhold til for eksempel asymmetrisk relasjon mellom forsker og informant er lite relevant. Vi har derfor ikke funnet noen spesielle etiske dilemma i vår samhandling med informantene og bruk av den informasjon de har bidratt med.

4 Resultater og drøfting

Gjennom 11 intervjuer framkom det mye materiale. Samtlige informanter hadde mange og varierte synspunkter på spørsmålene, noe som ga et bredt grunnlag for vurdering og analyse. Fordelingen av informanter mellom bestiller, utfører og politisk, opplevdes som balansert og hensiktsmessig, og ga nyttig informasjon fra informantenes forskjellige ståsteder.

I det følgende drøftes forskningsspørsmål og hypoteser ut fra informasjonen fra informantene, det teoretiske rammeverket, og aktuelle nasjonale føringer og forskningsrapporter. I drøftingen av resultatene vil i hovedsak begrepene ”bestiller” om NAV, både fylke og lokal, ”utfører” om attføringsbedriftene, og ”politisk” om de som representerer overordnede organer, bli brukt.

På dette stadium i oppgaven kan det være betimelig å gjenta forskningsspørsmålet og hypotesene. Forskningsspørsmålet er som følger:

Hva vil kjennetegne attføringsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser.

For å få svar på forskningsspørsmålet er intervjuguiden utarbeidet med bakgrunn i følgende hypoteser:

- Politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting.
- Stadig endrede finansieringsmodeller gir uforutsigbarhet i tjenesteleveransen og ressurstillgang.
- NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering.
- Konkurranseutsettingen vil sette nye krav til organisasjonen, deriblant evne og vilje til endring og omstilling.

Hypotesene har framkommet hovedsakelig på bakgrunn av forfatterens oppfatning av hvordan attføringsbedriftenes rammebetingelser og framtidsutsikter er.

Funn og resultater fra intervjuene vil bli presentert i henhold til hver hypotese, knyttet til forskningsspørsmålet. For å synliggjøre resultatene i forhold til hypotesene, vil de mest

interessante utsagn fra de forskjellige informantgruppene presenteres. Utsagnene og funnene vil bli drøftet opp mot og i sammenheng med relevant teori og utredningen Arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6).

4.1 Generell bakgrunnsinformasjon

Som grunnlagsmateriale ble informantene spurt om hvilken kjennskap de hadde til attføringsbedriftenes hovedoppgaver og hvilken erfaring de hadde med denne type bedrifter. Alle 11 informanter kjente disse oppgavene. Informantene fra utførersida beskrev oppgavene mer grundig og utfyllende og nevnte flere former for tjenesteleveranse og oppgaver, enn informantene fra bestillersiden, som var betydelig mer korte og konsise i sine uttalelser. Dette er i og for seg ikke spesielt bemerkelsesverdig, da det er naturlig at representanter for attføringsbedriftene er opptatt av å formidle hvilke muligheter og kompetanse de har. Når det gjelder informantens egne erfaringer med attføringsbedrifter, hadde ingen av informantene fra bestillersiden egen praktisk erfaring med denne type bedrifter, altså ingen av de fem hadde selv jobbet i attføringsbedrift. Samtlige framholdt imidlertid at de gjennom sine roller som bestiller, kjente attføringsbedriftenes oppgaver godt.

Generelt var svarene både fra bestiller- og utførersiden noenlunde i samsvar, noe som innebærer at det ikke er store forskjeller i oppfatningen av attføringsbedriftenes hovedoppgaver, mellom bestiller og utfører.

Når det gjelder overordnet politisk nivå, hadde både politikeren og utvalgsmedlemmet kunnskap om hovedoppgavene. Utvalgsmedlemmet hadde også god egen erfaring med attføringsbedrifter, da hun er direktør for en slik bedrift.

På bakgrunn av dette oppfattes informantene som høyst kapable til å mene noe om og komme med anbefalinger til ønsket framtidig utvikling for attføringsbedriftene.

4.2 Økt bruk av konkurranseutsetting og kjøp av tjenester

Den første hypotesen som ønskes belyst er: Politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting.

I stor grad er det NAV som bestiller tjenester i henhold til de oppdrag de vil ha utført. Det er politiske rammer som ligger til grunn for kjøpet. NAV har to hovedoppdrag; ett relatert til forvaltning av folketrygdens ytelser og ett til å bistå personer som har utfordringer med å få eller beholde arbeid. Når det gjelder forvaltning av ytelser, utfører NAV i hovedsak alle oppgaver internt, mens tjenester knyttet til avklaring og oppfølging av brukere med behov for arbeidsrettet bistand i noen grad blir kjøpt fra eksterne leverandører (NOU 2012:6, 203). Underlaget for denne hypotesens antagelser er om det foreligger noen indikatorer som tilsier at det kan forventes mer kjøp av tjenester, og da gjennom anbudsutsetting og konkurranse.

Det politiske nivået fremhevet i sine synspunkter at det fremdeles var viktig å påpeke at skjermet sektor var skjermet, og av den grunn hadde utføringsbedriftene et slags monopol på enkelte tjenesteleveranser, og at de som tiltaksarrangør var utsatt for lite konkurranse. Derimot ble det fremholdt at selv om bedriften var skjermet, var det blitt kortere tidshorisont på avtalene. Det kunne ha en effekt i forhold til mindre forutsigbarhet.

Valgfrihet i forhold til valg av leverandør til sine oppdrag ble av det politiske nivået fremstilt som viktig. Dersom en utføringsbedrift ikke leverer etter avtale og registrerte målkrav, vil det for bestiller være hensiktsmessig å kunne velge en annen dersom man har mulighet til det. Gjennom konkurranseutsettingen vil derfor utføringsbedriftene ha mulighet for å skjerpe seg og sikre innovasjon, og unngå statisk tjenesteleveranse. Det blir i denne sammenhengen også poengtert at ved å konkurransesette, kan tjenestene i mye større grad bære preg av tilpasninger direkte til individets behov, arbeidsmarkedets behov og fleksible løsninger.

Ett siste interessant funn i dataene er forholdet mellom det samfunnsmessige oppdraget og det kommersielle. Utføringsbedriftene har en sosial drivkraft der profitten ikke er det ledendemål, men å få flest mulig i arbeid eller aktivitet. Overskuddet blir tilbakeført til bedriften, slik at midlene kan brukes til det beste for brukerne. Sett fra næringslivets side, kan det forekomme en hårfin balanse mellom utføringsbedriftene og det ordinære næringsliv når det gjelder produksjon og konkurranse. Beskyldninger om dumping av priser på bakgrunn av ”billig arbeidskraft” har framkommet i media i ulike sammenheng.

I NOU 2012:6, 205, drøftes arbeidsdelingen mellom to idealtyper for offentlige aktører:

- a) Den typen der det er strengt skille mellom offentlige organer som forvalter et regelverk og produserer vedtak på den ene side, og utførelsen av tjenester på den andre side.

Tjenestene, for eksempel i form av arbeidsrettet bistand, utføres av andre aktører på oppdrag fra den ansvarlige offentlige myndigheten.

- b) I den andre idealtypen skal den offentlige myndigheten selv være tjenesteproduzenten samtidig som den forvalter regelverket og vedtakene som er relevante for tjenestene som ytes.

Historisk var statens tjenesteproduksjon beskjeden, men ved framveksten av velferdssamfunnet endret det offentlige systemet karakter, og stat og kommune ble i stor grad tjenesteytere ved siden av også å drive forvaltning. På 2000-tallet ble flere tiltak satt ut på anbud, eller gjennomført med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. NAV-reformen forsterker dette ved en forskyvning fra tjenesteproduksjon til en bestiller–utfører funksjon (NOU 2012:6, 206). Bestiller-utfører-modellen er en sentral del av New Public Management, som fokuserer på økonomi, marked og prinsipper for organisasjon og ledelse (Busch m.fl., 2007,144). Bestiller-utfører-modellen representerer i prinsippet en overgang fra hierarkisk styring til kontraktsstyring.

Det politiske nivået av informantene fremhever blant annet hvor viktig det er å oppfylle de målkravene som blir satt. Gjennom kontrakter kan man tydelig måle effekten av tjenesten gjennom det som er nedfelt i kontrakten. På den annen side blir det riktig å ta med synspunktet om at skjermet sektor har avtaler der målkrav er regulert gjennom samarbeidsavtaler mellom bestiller og utfører – NAV og attføringsbedrift. Med tanke på uforutsigbare rammebetingelser er det viktig å påpeke at disse avtalene har en oppsigelsesfrist på seks måneder, og da uavhengig av omfanget på oppsigelsen som eventuelt kan komme.

Brofoss-utvalget beskriver videre tre tilnærminger i forhold til arbeidsdelingen mellom NAV og eksternt kjøp:

1a) Forhold som kan tale for å kjøpe avklarings- og oppfølgingsoppgaver eksternt er:

- NAV bør konsentrere seg om det de kan
- Bevilgninger av kjøp kan oppfattes mer målrettet enn bevilgninger til oppjusteringer av etatens personalressurser
- Innebærer klare ansvarsforhold
- Desentraliserte nettverk av kompetanse

1 b) Forhold som kan tale for at NAV bør løse mer av avklarings- og oppfølgingsoppgavene selv:

- Lettere å utnytte bredden av virkemidler
- Bruk av kjernekompetanse, selv om man drøfter fortsatt hva den egentlig er
- Unngår å bli tømt for egen produksjon, og kjernekompetanse
- Forsøk i egen etats regi har gitt gode resultater
- Egenproduksjon vil gi bedre kunnskapsflyt
- Kan enklere sette i gang prosesser umiddelbart
- Likeverdige tilbud på tvers av landet
- Normaliseringsprinsippet; tilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne bør gjøres så likt som mulig tilbudet til ordinære arbeidssøkere

2. Ta i bruk bistandsbehovenes grad og kompleksitet, eller avstanden til arbeidsmarkedet, som et kriterium for å avgjøre hvem som skal gjøre hva.

3. Dele opp attføringsprosessen på en slik måte at man kan fordele oppgavene ut fra mer spesifikke funksjoner som bør ivaretas på ulike arenaer og av ulike aktører.

Ovennevnte forhold er komplekse, og utvalget har hatt vanskeligheter med å enes om det skal vurderes å sette ut tjenester eksternt framover, eller om det er mer riktig å gjennomføre mer selv, internt i NAV. På bakgrunn av uenighet i utvalget vil de politiske føringene kunne bli avgjørende for om økt bruk av konkurranseutsetting blir gjeldende.

Bestillerne fremhever mål- og disponeringsbrevet fra departementet, der politiske føringer ligger som grunnlag for kjøp av tjenester. Det innbefatter føringer for hvor selve arbeidet med integreringen skal foregå, i skjermet sektor eller i det ordinære arbeidslivet. Politiske svingninger er med på å styre konkurranseutsettingen og i hvor stor grad det offentlige skal ta del i enkeltmennesket kontra hvor mye enkeltmennesket skal styre selv.

Dersom NAV ikke gjør en god nok jobb, bør andre gjøre det. Samme prinsipp gjelder for attføringsbedriftene, valgfrihet gir muligheter til å velge de beste tilbyderne.

Busch m.fl. (2007, 105) omtaler konkurranse som et virkemiddel der man legger mer vekt på å kontrollere resultatet eller det som produseres av varer og tjenester, enn selve gjennomføringen av arbeidsformidlingen og –veiledningen. Dreiningen går fra å være

regelstyrt til det å bli målstyrt. Det er klare forventninger hos informantene knyttet til tjenesteleveransen, og vurderinger av om resultatene er på et akseptabelt nivå. I en konkurransesituasjon vil den enkelte virksomhet bli sammenlignet med andre virksomheter som ønsker å tilby den samme vare.

Bestillernivået uttaler seg også klart om at mye av konkurransen er regulert gjennom avtalene med bedriftene, men med kortere tidsperspektiv enn tidligere, slik det politiske nivået også kommenterte. Ett poeng som er verdt å merke seg er ønsket og troen på mer bruk av det ordinære arbeidslivet i tjenesteleveransen. På den måten sier bestillernivået noe om å utvide konkurransen ved å dra nytte av flere plasser i det ordinære arbeidslivet, samtidig med at de fortsatt mener det er behov for noe skjermet virksomhet. Men resultatene må bedres, det vil si at flere brukere må komme raskere ut i ordinært arbeid, og attføringsarenaene må utvides fra det de er i dag.

Ett av de punktene som det hersket enighet om i Brofossutvalget er mer bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6, 305). Videre legges det til grunn tre modeller (utvalget ble ikke enige om en):

1. Modell for Individretting og Forhåndsgodkjenning
2. Modell for Arbeidsinkludering
3. Modell for Konkurransetestprøving

I alle tre modellene er bruk av det ordinære arbeidslivet inkludert. For å belyse de ulike modellene i forhold til tjenesteleveransen, og hypotesen om at politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting, vil vi gjøre det gjennom en samlet tabell (NOU 2012:6, kapittel 17).

Modeller:	Individretting og Forhåndsgodkjenning	Arbeidsinkludering	Konkurranse - utprøving
Ordinære bedrifter som arena	Både ordinære bedrifter og attføringsbedrifter	Ordinære bedrifter	Både ordinære bedrifter og attføringsbedrifter
NAVs rolle ift brukere med stort og	Styrke arbeidsavklaring.	Flytte betydelig virksomhet til NAV	NAV skal gjøre noe tiltaksarbeid

sammensatt bistandsbehov	Bestiller og følger opp bestillingen. Tett samarbeid mellom NAV og tiltaksarrangør		selv, ellers bestille og følge opp tjenester som leveres av andre tiltaksarrangør
Aktørbilde og anskaffelse	Forhåndsgodkjente aktører. Åpne for noen flere enn i dag. Statstøtteregulverket (SSR)	NAV+ Lov om offentlig anskaffelse (LOA)	Både forhåndsgodkjente aktører og mer anbud. Både SSR og LOA
Beslutningsmyndighet	Fylke (systemnivå) og lokalt (operasjonelt nivå)	Sentralt – system og tiltaksutforming	Sentralt i startfase. Lokalt senere.

(Kilde: Torill Gokstad, administrerende direktør Fønix Kompetanse AS, og medlem i Brofossutvalget).

Av denne modellen ser vi at modell 2, Arbeidsinkluderingen, er den modellen som vil konkurranseutsette flest tjenester. Den legger også opp til å bruke kun ordinære bedrifter som arena for sine tjenester. Dette innebærer at denne modellen er den mest oppsiktsvekkende av de tre.

Utførerleddet peker på en trend der man ser verdien av at små bedrifter slår seg sammen for å bli mer robuste i forhold til å takle omstillinger, og mer fleksible i forhold til å håndtere den variable tjenesteleveransen som kreves. De viser tro på at NAV fortsatt vil bruke skjermet sektor, men merker at NAV har blitt en bedre og mer krevende bestiller. Attføringsbedriftene blir utfordret, men stiller samtidig spørsmål tilbake til NAV om det er profitt eller det sosiale engasjementet som skal styre. Det blir nevnt at et anbudsutsatt system aldri vil kunne bli styrt av det sosiale engasjementet. Flere av informantene nevner at tiltaksstrukturen bør endres, og på den måten viser de til de tre modellene i NOU 2012:6. De fremhever modell 1 Arbeidsinkludering og Forhåndsgodkjenning, men nevner også modell 3 Konkurransetprøving.

4.3 Gir endrede finansieringsmodeller uforutsigbarhet

Forfatterens andre tilnærming til forskningsspørsmålet var antagelsen om at ”stadig endrede finansieringsmodeller gir uforutsigbarhet i tjenesteleveransen og ressurstilgangen”. For å gjennomføre Regjeringens arbeidslinje, kan endret fokus og prioritering i forhold til de føringer NAV får, forekomme.

Det politiske nivået er opptatt av at attføringsbedriftene kjører med fulle tiltaksplasser, det vil si at det ikke er slakk hos utførerleddet. Gjennom dette forventes at flere brukere sluses gjennom attføringstiltak på kortere tid, og ergo kommer raskere tilbake til arbeid eller får annen varig avklaring av arbeids- eller trygdemuligheter. Det framholdes også at de kortvarige kontraktene mellom bestiller og utfører skaper uforutsigbarhet, som på noe sikt kan skape problemer for attføringsbedriftene. Det kan bli vanskelig å rekruttere og beholde god og riktig kompetanse for å hjelpe og veilede brukerne videre. Attføringsbedriftene må tåle noe uforutsigbarhet, og må være innstilt på både opp- og nedbemanning, men når kontraktene med NAV blir så kortvarige at det er vanskelig å følge arbeidsmiljøloven i ansettelsesforhold, bør det stoppes opp. Attføringsbedriftenes ansatte kan da havne i den samme sekken som de selv skal bidra til å få folk ut av. For å unngå kortsiktighet hadde det vært ønskelig med et mer fleksibelt system, hvor det var mer lokal kontroll over NAV, NAV sine budsjettmidler og kontraktens varighet. Videre framholdes viktigheten ved tett og nært samarbeid mellom attføringsbedriftene og lokalt næringsliv. Sterkere relasjoner til næringslivet kan bidra til større fleksibilitet både i forhold til attføringsbedriftenes muligheter til formidling tilbake til jobb og bruken av egne veiledere ut i ordinært næringsliv. Gjennom dette kan attføringsbedriftene oppnå større forutsigbarhet, ved at de har flere kort å spille på.

Bestillerleddet framhever viktigheten av NAV som profesjonell bestiller og gjennom bestillingen gir attføringsbedriftene klare føringer på hva som ønskes levert. NAV må selv definere hvilke tjenester som skal kjøpes og hvilke de selv skal gjøre. Det er noenlunde stor enighet i bestillerleddet om at NAV må ha god bestillerkompetanse, og egen kompetanse i forhold til avklaring av potensialet hos den enkelte bruker. NAV bør ikke bli totalleverandør og monopolist, da dette vil skade konkurransen, og kan medføre dyrere tjenester for NAV. En av informantene sammenligner NAV med fastlegene, som tar de opplagte og enkle tingene selv, men henviser til spesialisthelsetjenesten, som i denne sammenhengen er attføringsbedriftene, når de trenger mer komplisert arbeidsavklaring og -utprøving.

I hvilken grad tjenester skal konkurranseutsettes eller gjøres selv, er i noen grad et spørsmål om politikk og hvem som sitter i regjering. Men det er også et kostnadsspørsmål, og gjennom transaksjonskostnadsteori kan det beregnes hvorvidt det er hensiktsmessig å overlate tjenesteutførelsen til andre. Busch m.fl. (2007, 104) angir at “ut fra et økonomisk resonnement er det fornuftig å sette bort tjenester til private leverandører så lenge reduksjonen i produksjonskostnadene er større enn økningen i transaksjonskostnadene”. I henhold til bestillerinformantene har NAV ikke kapasitet, og dels ikke kompetanse, til å utføre flere tjenester i egen regi. Ved å redusere utsetting av tjenester til private, ville NAV være avhengig av å bygge opp og utvide egen organisasjon. Dette ville medføre høyere transaksjonskostnader.

Bestillerne har en noe annen tilnærming til uforutsigbarhet, enn det som ligger til grunn for hypotesen. Bestiller er av den oppfatning at det ikke er så stor uforutsigbarhet, og at ingen lever av å være vernet. Bestiller gir uttrykk for at “det er ødeleggende for samfunnet, for bedriftene og for brukeren som skal ha tiltak, hvis attføringsbedriften får de samme oppdrag uansett hvor dyktig den er til å levere resultater. Det er ingen ting som er uforutsigbart i et samfunn eller i en næring, og de som lever i forutsigbarheten går til grunne”.

Attføringsbedriftenes resultater er essensielt for hvor forutsigbart samarbeidet med NAV vil være. Effekten av tiltakene og gode målbare resultater, det vil si antall brukere formidlet tilbake til ordinært arbeid, alternativt avklart mot uføretrygd eller annet varig alternativt aktivitetstilbud, er vesentlig i NAV sin vurdering av sine samarbeidspartnere. NAV er opptatt av reelle målinger og leverte resultater. Men det framheves også at kun å se på effekter og resultater kan være farlig. Slike effekter kan være at leverandør omstiller seg for å tilfredsstille generelle krav fra NAV, og gjennom dette risikerer å gi bruker feil tjenester, eller at særlig svake og krevende brukere ikke er ønsket, fordi disse er vanskeligere å formidle tilbake til arbeid.

Forholdet mellom NAV og leverandør/attføringsbedriften kan gjenkjennes som et prinsippal-agent-forhold, som er en av teoriene innenfor New Public Management. I denne sammenheng vil prinsipalen være NAV og agenten vil være leverandøren. Busch m.fl. (2007, 99) beskriver “farene” ved teorien, hvor blant annet NAV sitt sterke fokus på måloppnåelse kan medføre ulik målstruktur og skjevhet i informasjon, ved at agenten bevisst tilpasser tiltak til NAV sine krav, uavhengig om tiltakene er de beste for brukerne eller ikke. Videre kan det være en fare at brukere velges bevisst ut fra en strategi om hvem som lett kan formidles til arbeid, som kan

relateres til public-choice-teorien, som forutsetter at ”aktørene er egoistiske, rasjonelle og nyttemaksimerende” (Busch m.fl. 2007, 101).

Arbeidsdepartementets føringer til NAV gis gjennom det årlige mål- og disponeringsbrevet. Her legges også føringer for hvilke type tiltak som vektlegges framover. En del av de forskjellige tiltakene er listet opp i kapittel 1. Attføringsbedriftene innretter sin virksomhet på salg av x antall plasser innenfor tiltakene, og når disse kjøpene endres fra år til år, skaper det uforutsigbarhet i bedriftene som leverer tjenester til NAV. Dette fordrer evne til hurtig omstilling og fleksibel kompetanse i attføringsbedriftene, samt evne og vilje til å finne tiltak utenfor egen bedrift. I likhet med politisk nivå, framhever også bestillernivået viktigheten av samspill og samarbeid med lokalt næringsliv. I tillegg framholder bestiller at attføringsbedriftene bør nedtone egen produksjon i bedriften og prioritere tjenesteyting. Dette vil også bidra til at attføringsbedriften blir mindre sårbar ved endring i NAV sine kjøp av tjenester, da veilederne følger bruker ut i ekstern bedrift, og det i mindre grad trengs ansatte for å opprettholde produksjon av varer.

Utførerleddet er klare på forholdet mellom bestiller – NAV, og utfører – attføringsbedriften, og at det er NAV som legger premissene for samarbeid og kjøp av tjenester. Det framheves at uforutsigbarhet i finansiering og kjøp av tiltaksplasser, til en viss grad kan kompenseres for av attføringsbedriften selv. Ved å være på tilbudssida, være proaktive, være omstillings- og endringsvillige, og omstillingskompetente, ha de samme mål som NAV og betrakte attføringsbedriftene som NAV sin forlengede arm, vil mulighetene for godt samarbeid og å vinne nye kontrakter, øke. Det framholdes også at attføringsbedriftene må ligge et hestehode foran og forutse utvikling og behov, og gi innspill til NAV i forhold til hva som er riktig utvikling og riktig valg av tiltak og tjenester. Attføringsbedriftenes hovedmål må være å være en så god utfører at NAV sine resultater nås.

Ved å være proaktiv, endringsvillig og “hands-on” på en forventet utvikling, må bedriften ha evne til rask omstilling. Røvik (2007, 129) betegner dette som fleksibilisering, og at byråkratiet byttes ut med adhokrati og mer midlertidige organisasjonsformer. Flere informanter har presisert viktigheten av fleksible og omstillingsvillige organisasjonsformer, som samsvarer godt med fleksibilisering.

Det er flere av NAV sine tjenester som ikke er konkurranseutsatt, men tildelt til attføringsbedriftene gjennom samarbeidsavtaler. Det er også variasjoner i grad av

konkurransetsetting fra fylke til fylke. Informantene i denne oppgaven representerer to fylker, Buskerud og Telemark. I henhold til informantenes oppfatning av situasjonen i disse fylkene, er graden av konkurransetsetting i Telemark større enn i Buskerud. Hvordan NAV “forvalter sitt pund” kan variere fra fylke til fylke, og er i noen grad bestemt av fylkesdirektøren. Generelt er informantene fra leverandørsiden positive til konkurranse og mener dette kan bidra til å skjerpe kvaliteten på tjenestene. Det er noe større usikkerhet når det gjelder pris, om konkurransetsetting faktisk gir billigere tjenester.

Til tross for innovasjonsvilje, optimisme og realisme i forhold til å jobbe i et marked, og aksept av at konkurranse har kommet for å bli, kan det anes en viss engstelse blant noen av utførerinformantene. Dette gjelder blant annet i forhold til signaler fra NAV om at NAV vil utføre mer selv, og dermed kjøpe mindre tjenester, alternativt at enda flere tjenester konkurransetsettes.

Det er også en viss undring i forhold til nye eksterne aktører som tilbyr kjappe løsninger i form av kurs og formidling av brukere som er “godt formidlingsbare”. En del av disse tilbyderne har liten mulighet til langsiktig oppfølging, og kan således skumme fløten av de tiltak som settes ut. Attføringsbedriftene kan på denne måten bli sittende igjen med de som er tungt formidlingsbare, eller ikke formidlingsbare i det hele tatt. Samtidig er det viktig at attføringsbedriftene, nettopp for å redusere uforutsigbarheten, ser mot og lærer av aktører som driver forretning på en litt annen måte enn attføringsbedriftene tradisjonelt har gjort. Dette innebærer blant annet større fokus på place and train, det vil si veiledning i bedrift, framfor train and place, det vil si opplæring og veiledning i attføringsbedrift og så ut i ordinært arbeid. Attføringsbedriftene må også være innovative i form av å selge inn nye tilbud og tjenester til NAV, samt å sikre seg nye markedsandeler, for eksempel ved å bli lærebedrift, og tilby brukere utdanning med fagbrev innenfor forskjellige områder.

Felles for alle informantgrupper er framheving av attføringsbedriftenes sosiale ansvar og engasjement. Til tross for at det opereres i et kommersielt marked, legger alle grupper vekt på at attføringsbedriftene også har et samfunnsmessig ansvar, nemlig å sikre at mennesker med behov for veiledning og tilrettelegging for å komme i arbeid eller aktivitet, faktisk får denne hjelpen.

4.4 Fokus på individ og resultater

Hypotese 3 forutsetter at NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering.

Det politiske nivået er svært opptatt av at attføringsbedriftene må orientere seg mer mot det eksterne næringslivet. Arbeidsmarkedet har mulighet til å ta mange flere personer enn det som gjøres i dag. Det kan føre til et skarpere skille mellom det som skal være skjermet og det som skal åpne for det ordinære arbeidslivet. Bakgrunn for ønsket om mer bruk av det ordinære arbeidslivet, er målet om at resultatene kan bedres og føre til større effekt av offentlige midler. Det pekes også på at attføringsbedriftene er en del av NAV sitt oppfølgingssystem, særlig de komplekse prosessene. Dilemmaet kan være når det er divergens mellom hva bruker vil og hva NAV vil. Informantene fokuserer på helhetlige tjenester, og en profesjonell tjenesteleveranse. Flere personer som jobber med en bruker, gir bredere og mer variert kompetanse, og det foreslås å opparbeide nettverk som kan være med på å gi flere kompetanseprofiler. Dette vil kunne styrke arbeidet med den enkelte bruker, og særlig når bruker skal formidles til arbeidsgiver. Når det gjelder selve formidlingsprosessen, blir rekrutteringsfirmaer trukket frem som gode eksempler. Informantene uttrykker viktigheten av at bruker selv vil jobbe, og at veilederne må tone ned omsorgsaspektet og stille større krav. Veilederrollen bør endres til å bli mer målrettet og mindre omsorgsfull. I ytterste konsekvens kan penger følge bruker, som selv styrer sitt attføringsløp.

Public-choice-teorien fra New Public Management er sentral med sine ulike retninger. Sett i et borger-eller demokratiperspektiv kan man si at public-choice-tilnærmingen bygger på et individorientert tenkesett med røtter i liberal demokratisk teori og velferdsøkonomi (Øgård, 2005,25). Øgård viser videre til Sørensen mfl. (1999:31) som med referanser til public-choice-teorien beskriver som følger:

”Det er den enkelte som selv er best i stand til å vurdere egne preferanser. Dette gir ikke bare retningslinjer for hva som er gode beslutningsutfall, men også kriterier for valg av beslutningssystem. Flest mulige beslutninger bør tas av det enkelte individet”.

Utsagnene fra det politiske miljøet bygger på en mer markedsrettet modell der man ser tydelige visninger til individuelle valg i et marked, brukersuverenitet, ledelse, tydeligere roller, endring, fornyelse, selvstyre, resultater og konkurranse.

Nettverk og samstyring i forståelsen av intensjonsavtaler og samarbeidsavtaler blir et viktig virkemiddel for å kunne dekke det fleksible behovet NAV etterspør. Med tanke på mer individretting av tjenestene vil et slikt nettverk gjøre det mulig å levere det som bestilles. Governance som tegn på en trend i det å styre gjennom nettverk, kan være en løsning for å imøtekomme nye krav. Man ser tendensene til at små bedrifter slår seg sammen for å kunne levere de individbaserte tjenestene.

Bestiller er tydeligere i sine uttalelser i forhold til mer fokus på individuelle målretta løp, med godt resultat. De vil gi bonus for resultater og måle effekter i forhold til bestillingen. Det skal ikke være for hyggelig i utføringsbedriften, men det skal jobbes med å knytte brukerne mot arbeidslivet i en eller annen form og følge dem opp slik at de blir værende der. Bestiller er opptatt av rask gjennomstrømning, unngå looper, og fleksibilitet etter det behov som hele tiden foreligger. Bestiller nevner også sin egen rolle i forhold til å forbedre prosessflyt innefor eget hus, og bedre bestillinger i forhold til profesjonelt valg av leverandør.

Kjernevirksomheten bør prioriteres, mindre produksjon og mye mer tjenesteretting og utadretta virksomhet. Markedet og dets behov styrer utviklingen, og derfor bør mesteparten av praksis foregå i ordinær bedrift, og unngå innelåsning i utføringsbedrift. Bestiller fremhever skreddersøm, det vil si en individuell handlingsplan som tar utgangspunkt i personen, med mål om rask og god arbeidsformidling. Videre framheves viktigheten av færre sperringer mellom de forskjellige tiltakene, med ønske om mer flyt i den individuelle handlingsplan. Tiltaket skal tilpasses bruker. Kompetanse vil derfor være viktig for å koble den enkelte mot jobb.

Sett dette i lys av Brofossutvalgets (NOU 2012:6) tre modeller er det interessant å merke seg hypotesens innhold om mer kjøp av individretta tjenester, og større vektlegging på resultater i forhold til disse. Det som bestillerinformantene fremhever, synliggjøres også i sterk grad i modell 1 Individretting og forhåndsgodkjenning. Allerede i navnet på denne modellen legges det føringer for hvor fokuset skal være.

Det er to punkter som bør fremheves spesielt i modell 1 (NOU 2012:6, 283):

- Strukturell endring som foreslås i modellen er overgang fra aktivitetsrettede til individrettede tiltak. Det skjer ved at fire av de eksisterende tiltakene slås sammen til to nye tiltak: arbeidsinkluderende tiltak og kvalifiseringstiltak.

Dette er med på å underbygge informantenes utsagn i form av forenkling og sømløs utføring av den enkeltes attføringsløp, og det er med på å forsterke hypotesens utsagn. Med tanke på tjenesteleveransen fremover er det klart et signal om individretting både fra informantene og Brofoss-utvalgets utredninger. Informantene påpeker også en utvidelse av attføringsarenaen for brukere, noe NOU 2012:6 bekrefter ved at det legges opp til at ordinært arbeidsliv skal brukes som arena for attføringen i langt større grad enn i dag (NOU 2012:6, 283)

- Målgruppen vektlegges ved å utvide begrepet sammensatte bistandsbehov til å gjelde ikke bare sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltagelse, men at disse brukerne også sliter med å mestre sitt eget liv i bredere forstand. Eksepler på dette er problemer knyttet til boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, rus, mangel på selvtillit og sosiale og psykiske problemer.

Denne presiseringen bygger opp om nettverkstankegangen om hvor riktig det er å ha tilgjengelig kompetanse rundt brukeren, slik at flere jobber sammen om å nå målene både for personen og bedriften slik som tidligere uttalt av informantene.

Utførerleddet ser muligheter for å legge mer fokus på arbeid, oppfølging og veiledning i tettere samarbeid med ordinære bedrifter. De nevner place and train og train and place-muligheter, og å gjøre mest mulig for at brukere skal få den praksis han eller hun selv ønsker. Informantene påpeker at innelåsning forekommer sjeldent nå, og at resultatkravene er det retningsgivende. For å nå målene vil individuelle løsninger være det som vektet, og at man kan bygge team som kan dra ut i virksomhetene og gi dem kompetanse for å bli gode veiledere i egen bedrift. Oppkobling mot ordinært arbeidsliv blir foretrukket fremfor egen produksjon, kortest mulig tidshorisont på levering av resultater. Det nevnes også at forholdet mellom bestiller og utfører har en betydning i forhold til å tenke gode løsninger sammen.

I Øgård sin artikkel New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart, viser han til Ståhlbergs fokus på valgfrihet og konkurranse som effektiviseringstiltak i offentlig serviceproduksjon. Andre som uttaler seg, uttrykker bekymring i forhold til at borgerbegrepet vil bli fortrent til fordel for individentsentrert bruker- og kunderolle (Øgård, 2005, 35). Alle informantene fra attføringsbedriftene antok at NAV ville sette større fokus på individrettede og –tilpassede tiltak, og mindre fokus på institusjonelle tiltak.

Både det politiske nivået, bestiller- og utførerleddet, presiserer behovet for salgskompetanse. Det pekes på at utføringsbedriftene ikke er godt nok skodd i siste fase av tjenesteleveransen, og derfor ikke gode nok i innsalget av personer inn i det ordinære næringslivet. For å håndtere den individuelle handlingsplanen, vil det kreve bred kompetanse blant veilederne. Derfor ville et avtalefestet nettverk med spesifikk fagkompetanse vært å foretrekke, slik at man kunne ha tilgjengelig kompetanse etter kundens behov.

4.5 Nye krav til organisasjonen

Den siste hypotesen som vurderes er: Konkurransetsettingen vil sette nye krav til organisasjonen, deriblant evne og vilje til endring og omstilling.

Informantene fra politisk nivå fremholder viktigheten av at utføringsbedriften har tilgjengelige ressurser med riktig kompetanse, som kan benyttes ”på strak arm”. Dette er viktig for bedriftens evne til rask omstilling, blant annet når bedriften ikke leverer ønskede tjenester og resultat, og NAV krever endring i leveranse for fornyelse av kontrakt. Det vektlegges videre at utføringsbedriftene, i likhet med ordinært næringsliv, lever under ustabile rammevilkår og i et marked som er styrt av konkurranse. Skal utføringsbedriften ha livets rett, må den kunne eksistere innenfor slike vilkår.

Røvik (2007) beskriver forskjellige former for organisasjonsoppskrifter. Relevant i denne oppgaven er blant annet det som defineres som avbyråkratisering. Denne teorien synliggjør utføringsbedriftens behov for å ha evne og vilje til rask omstilling. Avbyråkratisering innebærer, som navnet sier, en dreining fra byråkrati mot adhoc-rati, og det legges vekt på styringsformer og –systemer i bedriften som gjør mulig raske endringer i utforming og gjennomføring av bedriftens oppgaver. Utføringsbedriftene har gjennom de siste år vært nødt til å gjennomføre jevnlig omstillingsprosesser, nettopp med tanke på å tilpasse seg endrede rammer. I fleksibiliseringsbegrepet ligger også begrepet horisontal kontraksjon. Her, innebærer det en definisjon av utføringsbedriftens kjernevirksomhet, nemlig formidling av brukere tilbake til ordinært lønnet arbeid.

Videre anses det som viktig at utføringsbedriftene har evne til lokal tilpasning av aktiviteter og drift, unngå innelåsing av brukere, og nært samarbeid med næringsliv, blant annet ved å benytte metoden place and train. Å skape og opprettholde nettverk i næringslivet anses som viktige organisasjonskvaliteter framover.

Alle tre informantgrupper er opptatt av atføringsbedriftenes evne til tilpasning til lokale forhold, og å vektlegge nært og fleksibelt samarbeid med næringslivet. Samstyring og nettverksbygging er begreper som er ”in i tiden”, og dette krever andre samhandlingsformer enn dem som tradisjonelt utspiller seg mellom en bestiller og en utfører. Røiseland og Vabo (2008, 91-92) mener ”det er gjensidig avhengighet som kjennetegner nettverk og dermed samstyring”. Dette innebærer at aktørene er avhengige av hverandre for å utvikle samarbeid og samhandling mot et felles mål. Hvilken retning som skal velges er gjerne basert på enighet mellom partene, og arbeidet er noenlunde styrt av rammer – formelle eller uformelle. Informantene er opptatt av at mye av samarbeidet mellom atføringsbedriftene og NAV er basert på rammeavtaler, og ikke utelukkende på anbud. Dette underbygger antakelsen om at det både fra politisk nivå og bestillersida, fokuseres på gjensidig tillit og felles arbeid mot felles målsettinger. Gjennom dette vil samstyringsideer og –prinsipper være aktuelle samarbeidsformer for NAV og atføringsbedriftene.

Atføringsbedriftene vil få større fokus på variert kompetanse, som de må evne å omsette til konkrete resultater. Det innebærer at bedriftene må ha et bredt spekter i kompetansen for å lykkes med å atføre og formidle et stort mangfold av brukere tilbake til lønnet arbeid, eller andre varige tiltak. Politikk-informantene vektlegger spesielt kompetanse på veiledning, endring, relasjonsbygging, næringslivets språk, salg og markedsføring.

Som nevnt i drøftingen av hypotese 3 vil veilederne i atføringsbedriftene få viktige roller framover i forhold til å ”pushe” brukerne videre, og ikke tillate dem som har atføringsmuligheter, å bli værende i skjermede tiltak. Dette kan medføre et skarpere skille mellom den tradisjonelle atføringsbedriften, som får folk tilbake i arbeid med bakgrunn i place and train, og den tradisjonelle vekstbedriften, som sørger for varig skjermet arbeid eller aktivitet.

Informantene fra bestillersida vektlegger atføringsbedriftenes evne til å gi tilbud i henhold til brukernes behov, men de setter også krav til seg selv ved å innrømme at bestiller heller ikke er gode nok til å endre rammebetingelser ut fra brukernes behov. Det er lett å forbli i den tradisjonelle oppfatningen om at det er x antall plasser innenfor den enkelte type atføringstiltak, uansett om det passer til brukernes behov eller ikke. Dette innebærer blant annet at både NAV og atføringsbedriftene må være villige til å redusere dagens rigide tiltaksstruktur og jobbe ut fra helhetlige og individuelle innsatsfaktorer. Det innebærer også vilje hos atføringsbedriftene til å arbeide mot ordinært næringsliv for å skape flere

arbeidstreningsplasser utenfor atfføringsbedriftene. For å klare dette, vil det bli svært viktig å jobbe med nettverk og relasjonsbygging overfor næringslivet.

Som nevnt innledningsvis er det stor forskjell på landets atfførings- og vekstbedrifter. Informantene fra bestillersida mener bedriftene, spesielt de små, kan profitere på å samarbeide, spesielt i forhold til administrative ressurser, enighet om spesialisering innenfor forskjellige områder, samarbeid om personal og kompetanse m.m. Med så mange nye private aktører i markedet, er det viktig for atfføringsbedriftene å selge seg felles inn til NAV. Det nevnes også at atfføringsbedriftene bør være mer ”på hugget”, mer proaktive og bedre selgere. Andre private bedrifter er mer aktive i forhold til bestiller, og dette kan atfføringsbedriftene med fordel lære av.

Omdømme- og merkevarebygging, samt image, vil også medvirke til nye krav til atfføringsbedriftene. I henhold til bestillerinformantene, kan atfføringsbedrifter fortsatt ha image som verna bedrifter, med det resultat at mennesker som skal ha atfføringstiltak ikke ønsker å komme til denne type bedrift. Røvik (2007, 196) definerer omdømmehåndtering ”som tiltak rettet inn mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon overfor relevante aktørgrupper i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av og tillit til organisasjonen”. Røvik nevner flere former for omdømmehåndtering, og for atfføringsbedriftene vil både merkevarebygging og organisasjonenes samfunnsansvar være svært viktige faktorer for bedriftenes mulighet til å hevde seg i markedet. Merkevarebygging legger vekt på å ”rendyrke og holde frem det unike ved et produkt eller en virksomhet med sikte på å oppnå konkurransemessige fortrinn” (Røvik, 2007, 198). Nettopp dette vil være viktig for atfføringsbedriftenes omdømme i forhold til NAV, og at de har et mer solid omdømme enn konkurrerende aktører. Atfføringsbedriftenes samfunnsmessige ansvar er også en viktig faktor i hvilket omdømme bedriftene har. Atfføringsbedriftene har et sosialt ansvar som grunnleggende forretningsidè, og et eventuelt overskudd skal gå tilbake til bedriften, ikke til eierne som utbytte. Denne type bedrifter vil derfor, ved å opptre anstendig, kvalitets- og samfunnsbevisst, muligens ha større mulighet til å vinne anbud enn konkurrenter som kun er ute etter god fortjeneste i et offentlig betalt marked.

Utførerinformantene er mer opptatt av å beholde produksjon enn bestillerleddet, og har nok mer bedriftens mulighet for inntjening i tankene, enn de to andre informantgruppene. Drift og produksjon må takles uansett om det er brukere i atfføringsbedriften eller ikke.

Atfføringsbedriftene har kommet forbi det stadium hvor det trengs arbeidskraft til produksjon,

og ved ”mangel” på brukere, må bedriftens eget personale stå for produksjonen. Samtidig er det også blant utførerinformantene en bevissthet i forhold til nedprioritering av produksjon og opprioritering av tjenester, blant annet ved større vekt på place and train av brukere ute i ordinært arbeidsliv. Viktighetene av å koble seg mer opp mot ordinære bedrifter presiseres.

Utførerinformantene er opptatt av samarbeid med eksterne arbeidsgivere, og styrke trygghet og relasjon mellom arbeidsgiver og utføringsbedrift. Ekstern arbeidsgiver må være trygg på at utføringsbedriften følger opp veiledning av bruker, og eventuelt tar vedkommende tilbake hvis arbeidsforholdet ikke fungerer. Ved å utvikle rekrutteringsavdelinger vil utføringsbedriftene kunne formidle forskjellige typer arbeidskraft til forskjellige typer arbeidsgivere, og sikre tette koplinger mellom utføringsbedrift og ekstern arbeidsgiver.

5 Konklusjon og avslutning

Fokus i oppgaven har vært å få svar på forskningsspørsmålet; ”Hva vil kjennetegn utføringsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser”. Hvorvidt funnene bekrefter hypotesene, vil bli drøftet i dette kapitlet. Deretter vil oppmerksomheten rettes mot forskningsspørsmålet og de funn og anbefalinger som har framkommet i datamaterialet.

5.1 Samsvar mellom funn og hypoteser

Resultatene som har kommet frem gjennom intervjuene, viser relativt stor grad av enighet og samstemthet fra informantene i forhold til forskningsspørsmål og hypoteser. Fokus og vektlegging varierer selvfølgelig i henhold til hvilken rolle informanten har, men i all hovedsak er grunnsyn og grunnholdning den samme blant alle informanter. I det følgende vil hver hypotese vurderes i henhold til de empiriske funnene.

Hypotese 1: Politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting

Informantene fra det politiske nivået var opptatt av at nåværende avtaler har kortere tidshorisont enn det som har vært tidligere. Dette har sammenheng med at oppdragsgiver vil ha frihet i henhold til valg av leverandør for å få den beste tjenesten. Konkurranseutsetting gir skjerping hos leverandørene, samtidig som statisk tjenesteleveranse hindres, og innovasjon sikres. Et av de viktigste punktene som ble pekt på i denne sammenheng var bedre tilpasning til individets behov, og at konkurranseutsetting vil kunne behovsrette tjenesten bedre.

Bestillerne framhever at politiske svingninger er med på å styre konkurranseutsettingen, altså hvorvidt det er borgerlig eller sosialistisk regjering. Også bestillerne er positive til at konkurranseutsetting og valgfrihet gir mulighet til å velge de beste tilbyderne. Gjennom det årlige mål- og disponeringsbrevet fra Arbeidsdepartementet, gis det føringer for hvor selve utførelsesarbeidet skal foregå, i skjermet sektor eller i det ordinære arbeidslivet. En utvidelse av konkurransen, ved å dra nytte av flere plasser i det ordinære arbeidslivet, framheves som svært aktuelt.

Utførerne forventer også større grad av konkurranseutsetting, og ser nytten av at små enheter slår seg sammen for å bli mer robuste for å takle omstillinger og konkurranseutsetting.

På bakgrunn av drøftinger i kapittel 4.2 og vurderingen over, kan det konkluderes med at det mest sannsynlig vil bli endringer i tiltaksstrukturen, og en kan forvente at flere tiltak blir konkurranseutsatt. Dette vil avhenge av sentrale politiske føringer og av hvem som sitter i regjering. En annen faktor her, er den pågående høringen av NOU 2012:6. Det kan derfor ikke fastslås med sikkerhet at hypotese 1 blir gjeldende framover. Men dreining mot ytterligere konkurranseutsetting kan synes realistisk.

Hypotese 2: Stadig endrede finansieringsmodeller gir uforutsigbarhet i tjenesteleveransen og ressurstilgang

Det politiske nivået gir tydelige føringer for at alle tiltaksplasser må være fylt, og at det ikke skal være slakk i organisasjonen. I framtiden forventes at flere brukere går gjennom utførelsestiltakene på kortere tid, og at det er mulighet for bonus for gode resultater. På bakgrunn av ønske om fleksible systemer, må utførelsesbedriftene tåle uforutsigbarhet og

være innstilt på opp- og nedbemanning. Det kan anes tanker om forflytning av tjenester knyttet til utføring, mer ut i det ordinære arbeidslivet, samtidig som det åpnes for at veiledere fra utføringsbedrift kan følge med bruker ut i ordinært arbeidsliv.

Bestillerne er opptatt av å ha god bestillerkompetanse, men framhever at NAV ikke bør bli monopolist, men bruke utføringsbedriftene som spesialisttjeneste. Gode resultater bør honoreres med for eksempel bonusordninger.

Utførerne er tydelige på rollefordelingen mellom bestiller og utfører. De tar selv ansvar for å være aktive i forhold til tilbud, for å vinne nye kontrakter. Det fokuseres også på at utføringsbedriftene må være så gode leverandører at NAV sine resultater nås. Det må legges opp til fleksible og omstillingsvillige organisasjonsformer, uavhengig av hvordan tjenestene finansieres. Det stilles også spørsmål ved hvorvidt konkurranseutsetting virkelig gir billigere tjenester.

På bakgrunn av drøftinger i kapittel 4.3 og betraktningene ovenfor, kan det se ut som om det vil komme flere endringer i finansieringsordningene, enn de som allerede er framlagt. Særlig vil spørsmålet om bonusfinansiering bli aktuelt, samt at det forventes mer tjenesteleveranse til lavere pris. Hypotese 2 har derfor aktualitet i henhold til informantenes synspunkter på framtiden.

Hypotese 3: NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering.

Politisk nivå er svært opptatt av mer orientering inn mot det ordinære arbeidslivet, og ønsker et skarpere skille mellom skjermet virksomhet og ordinære bedrifter. Praksis bør foregå i ordinær bedrift og innelåsing må unngås. Det fokuseres på individuelle helhetlige tjenester, og at det er personer med ulik kompetanse som jobber i team rundt bruker. Betydningen av å jobbe i nettverk og ha gode relasjoner til næringslivet framheves. Det stilles spørsmål ved om veilederrollen bør endres fra å være omsorgsrettet til å være en pådriver overfor bruker, og motivere bruker til selv å ønske utføring tilbake til ordinært arbeidsliv.

Bestillernivået framhever mer fokus på individuelle løp med bedre resultater. Det foreslås å gi bonus for resultater og målte effekter i forhold til bestillingen. Resultatkravene vil øke, og kjernevirksomheten – det vil si utføring tilbake til ordinært arbeid – må tydeliggjøres og

prioriteres. Også bestillerne er opptatt av at arbeidspraksis skal skje i ordinær bedrift, for å unngå innelåsing og sikre skreddersøm.

Utførerne ønsker å jobbe tettere med ordinære bedrifter, og nevner mulighetene for place and train og train and place. Resultatkravene framheves som retningsgivende, og at individuelle løsninger vektes høyt. Oppkobling mot ordinært arbeidsliv blir foretrukket framfor egen produksjon, og av den grunn bør salgskompetansen styrkes i attføringsbedriftene.

Kompetanseteam bygges rundt hver enkelt bruker

På bakgrunn av drøftingen i kapittel 4.4 og ovennevnte vurdering, kan det antas at hypotesen om at NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering, treffer riktig i forhold til informantenes utsagn.

Hypotese 4: Konkurransesettingen vil sette nye krav til organisasjonen, deriblant evne og vilje til endring og omstilling

De politiske informantene understreker at det må finnes tilgjengelige ressurser med riktig kompetanse. Bedriftene lever i et konkurransutsatt marked, og det forventes at de må klare å eksistere under slike vilkår for å ha livets rett. Av den grunn blir styringsformer som gir mulighet for raske endringer i utformingen av bedriftens oppgaver, svært viktig.

Politikkinformantene er også opptatt av fokus på kjernevirksomheten, som er å gi best mulig tilbud i henhold til brukerens behov. Videre framholdes lokal tilpasning, godt og nært samarbeid med næringslivet, og bygging av nettverk og relasjoner, som viktige faktorer.

Bestillerne er opptatt av at dagens rigide tiltaksstruktur reduseres, og at attføringsarbeidet må skje med grunnlag i helhetlige og individuelle innsatsfaktorer. Det kreves at tiltaksleverandør gir det beste tilbudet i henhold til brukerens behov. Også disse informantene er opptatt av at det arbeides med å bygge nettverk og relasjoner overfor næringslivet. Videre anbefales at små bedrifter samarbeider, for å stå sterkere rustet i en konkurransesituasjon. Det kommer også fram et perspektiv der attføringsbedriftene oppfordres til å skape gode merkevarer og godt omdømme, og der det samfunnsmessige oppdraget bevares.

Utførerne ønsker å beholde noe produksjon, men sett i forhold til attføringsbedriftenes kjernevirksomhet, er det forståelse for at produksjon nedprioriteres. Dette innebærer at også utførerleddet ser behovet for prioritering av attføring og formidling tilbake til arbeid, på

bekostning av attføringsbedriftenes produksjon av varer. Relasjonen mellom attføringsbedrift og ordinær bedrift vektlegges. Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor brukeren ikke fyller de krav som settes til arbeidet som utføres, og at denne type utfordring reguleres gjennom avtaler.

Samtlige informanter vektlegger attføringsbedriftenes evne og vilje til omstilling, som avgjørende for framtidig tjenesteleveranse. Hypotese 4 stemmer således godt med den informasjon som har kommet.

5.2 Anbefalinger til attføringsbedriftene

Alle informanter hadde synspunkter på forskningsspørsmålet - hvordan attføringsbedriftene bør arbeide i tiden framover, og hva som vil kjennetegne disse bedriftenes fokus og prioriteringer. Som nevnt, er det relativt stor enighet blant de forskjellige informantgruppene om hvordan en antatt utvikling vil bli, hvilke føringer som vil bli gitt, og hvilke krav bestiller vil vektlegge framover. Informantgruppenes hovedanbefalinger til attføringsbedriftene vil bli gjennomgått nedenfor.

De politiske informantene framholder helhetlig arbeid og tilnærming til den enkelte bruker. Attføringsbedriftenes kompetanse må kunne omsettes til konkrete målbare resultater. Mange av dagens attføringstiltak oppleves som fragmenterte og lite gjennomgående, med lite helhetstenkning. Det anbefales derfor at det må arbeides mer langsiktig og helhetlig med andre typer tiltak, som mer målrettet munner ut i arbeid og/eller aktivitet. Tverrfaglige team bør opprettes for den enkelte bruker, slik at bruker får den støtten som er nødvendig for å komme raskere ut i arbeid. Regjeringens arbeidslinje forutsetter og medfører et annet fokus på brukerne, ved at det stilles sterkere krav til bruker om å komme i jobb, og at omsorgsaspektet nedtones. Videre er de politiske informantene opptatt av mer samarbeid, mellom attføringsbedrift og NAV, og attføringsbedrift og øvrig næringsliv. For NAV vil evne og vilje til rask omstilling, og å være i stand til å levere i henhold til NAV sine bestillinger, være viktig. Kreativitet og innovasjon innenfor de rammer NAV setter, vil også være viktig for attføringsbedriftenes mulighet for å vinne anbud. For å kunne være en fleksibel aktør i markedet, må attføringsbedriftene utvikle mer og tettere samarbeid med næringslivet, og med aktører i lokalmiljøet for øvrig. Gjennom bygging av nettverk med private bedrifter, videregående skoler, helsetjenester m.m., vil attføringsbedriftenes mulighet for å gi brukerne

varierte og fleksible tjenester og tilbud, øke. At attføringsbedriftene har salgs- og markedsføringskompetanse framholdes som viktige faktorer for attføringsbedriftenes mulighet for å jobbe ut mot lokalt nettverk.

Bestillerinformantene er opptatt av hvilke resultater attføringsbedriftene kan få til, og at resultater måles og dokumenteres gjennom hele attføringsprosessen. Jamfør de krav NAV har til resultater, er raskere gjennomstrømming av brukere og raskere tilbake til arbeid, viktig. Attføringsbedriftenes egen produksjon bør nedtones til fordel for arbeid mot tjenesteytelse, og samarbeid med lokalsamfunnet. Attføringsbedriftene må være markedsorienterte, og kunne skifte fokus raskt i forhold til krav i markedet. Også disse informantene framholder viktigheten av å ha salgskompetanse, og variert og bred kompetanse innenfor de områder bedriften skal yte tjenester. Å tilegne seg næringslivets språk ses også på som viktig for å få til gode nettverk og relasjoner. Tilbud om attføring i ordinære bedrifter bør vektlegges, det samme med kommunikasjon med bedrifter og næringsliv. Veilederrollen bør endres fra å ha mest fokus på omsorg overfor brukeren, til å bli en coach som stiller krav til bruker og hjelper vedkommende med å identifisere egne muligheter, mål og ønsker. Konkurransedyktige priser og god kvalitet, er også faktorer bestillerleddet vektlegger.

Utførerne er opptatt av å vise fleksibilitet, robusthet og endringsvilje. Dette innebærer større fokus på veiledning og oppfølging fra attføringsbedriftene ut i ordinære bedrifter, blant annet gjennom place and train. Å etablere individuelle opplegg for den enkelte samarbeidsbedrift og den enkelte bruker, bør vektlegges. Videre må attføringsbedriftene bygge team som kan sendes ut i næringslivet for å undervise den eksterne bedriften og brukeren. Både i ekstern bedrift og i attføringsbedriften bør det være fokus på å korte ned attføringstiden, og få brukerne raskere ut i arbeid eller aktivitet. Resultater må måles og dokumenteres fortløpende, og attføringsbedriften må synliggjøre, dokumentere og markedsføre de tiltak som virker, og så gjennomføre disse i praksis. Å bygge opp kompetansemiljøer, ut fra både bevisst rekruttering og ved hjelp av nettverk i lokalmiljøet, er viktige kvalitetsfaktorer for attføringsbedriftene.

5.3 Avsluttende kommentar

Denne oppgaven har belyst spørsmålet om hva som vil kjennetegne attføringsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser.

Informantene, som ble delt inn etter tre kategorier: det politiske nivået, bestillernivået og utførernivået, har alle bidratt til å svare på forskningsspørsmålet.

Kjennetegn ved datamaterialet viser stor grad av samsvar i betraktningene rundt framtidig tjenesteleveranse, uavhengig av hvilken gruppe informantene tilhørte. Det som skiller dem, er ulike perspektiver og vektlegginger i forhold til fokusering på framtidig tjenesteleveranse, men mange konkluderer med at uforutsigbarhet vil vedvare også framover. Selve tjenesteleveransen gir attføringsbedriftene utfordringer i forhold til mer bruk av det ordinære arbeidslivet kontra egne produksjonsavdelinger. Parallelt med gjennomføring av intervjuene i denne oppgaven, ble NOU 2012:6 slutført og overlevert Arbeidsdepartementet. Utredningen viser tre modeller, der bruk av det ordinære arbeidslivet er inkludert, men graden av inkludering er ulik for de tre. Årsaken til at det ble lagt fram flere modeller er at Brofossutvalget ikke kunne enes om en. Fokus på det ordinære arbeidslivet i alle modellene, gir signal om å styrke attføringsbedriftenes arbeid mot markedet, samt sikre god kompetanse. Det oppfordres til å se på veilederrollen og endring av denne, samt klargjøring av mål og raskere veivalg i samråd med en gruppe rundt brukeren. Det kan synes som om det å stå samlet, eventuelt slå bedrifter sammen for å møte krav om fleksibilitet og kompetanse i tjenesteleveransen er gode valg for attføringsbedriftene. Endringene som skjer bærer preg av en retning der både bestiller og utfører viser et mer bevisst forhold til markedstenkningen og de muligheter det kan generere i forhold til oppgaveutførelsen. Om dette er en tendens som et resultat av en økt vekt på markedstenkning i samfunnet generelt, eller en trend som springer ut fra bestiller eller utfører, vil i seg selv være grunnlag for en ny datainnsamling. Derimot er resultatet som foreligger i denne oppgaven og den nye offentlige utredningen; NOU2012:6, grunnlag for videre drøftinger av tjenesteleveransen fremover, og den tjenesteutvikling det vil innebære for attføringsbedriftene.

Litteraturliste/referanser

- Alm Andreassen, Tone og Knut Fossetøl. 2011. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. 1. utgave, 1. opplag. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo. 2007. *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Trondheim, Steinkjer, København: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom. 2006. *Staten og reformenes forunderlige verden*. Nytt Norsk Tidsskrift, 23 (3): 215-228.
- econ. Rapport 2009 – 064. *Økonomi og organisering i skjermet sektor*.
- Forskrift om arbeidsretta tiltak. *Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak*. Oppdatert 1. juli 2010. Lastet ned 10.12.2012 fra http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Arbeidsrettede+tiltak/Oppf%C3%B8lgning/_attachment/805323001?true&_ts=1298c913f00
- Johannesen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2010. *Forskningsmetode for økonomisk – administrative fag*. 2. utgave. 3. opplag. Oslo: Abstrakt forlag as
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red.).2004. *Konkurransetsetting i kommunene*: Oslo: Abstrakt forlag as
- Koht, Harald. 2009. *Good Governance in Norway*.I: Iveta Reinholde, red.: *Good Governance*, Zinātne, Riga 2009, 50-68.
- Kravspesifikasjoner – skjermede tiltak, NAV.no og samarbeidsavtalen mellom attføringsbedrift og NAV. Lastet ned 10.01.2012 fra <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettede+tiltak/Arbeidsrettede+tiltak/Kravspesifikasjon+-+tiltak+i+skjermede+virksomheter.805334744.cms>

NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeidsdepartementet

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2008. *Governance in Norway: Governance as empirical and analytical phenomena*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift vol 24. Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Øgård, Morten. 2005. *New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart*. Det kommunale laboratorium. Bergen: Fagbokforlaget. Artikkelsamling til emnet ”Styring – former og reformer”. Høgskolen i Oslo: Avdeling for samfunnsfag.

Vedlegg

Introduksjonsbrev til masteroppgave

Studenter: Marit Kasin og Birgit Sannes

Fag: Master i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus

Veileder: Professor Harald Koht

Tittel: Fra vernet bedrift i et vernet marked, til ”vernet bedrift” i et konkurranseutsatt marked

Undertegnede tar masterstudium i Styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Marit Kasin er administrerende direktør ved arbeidsmarkedsbedriften NOPRO AS, Notodden. Birgit Sannes er kommunalsjef for helse og omsorg i Bamble kommune.

Som en del av masterstudiet skal vi skrive masteroppgave skoleåret 2011/2012. Emnet vi har valgt å belyse er: Fra vernet bedrift i et vernet marked, til ”tiltaksbedrift” i et konkurranseutsatt marked. Gjennom dette ønsker vi å se på arbeidsmarkedsbedriftenes framtid, og hvilke utfordringer og muligheter de har, gjennom følgende forskningsspørsmål:

Hva vil kjennetegne arbeidsmarkedsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser.

Vi vil bruke dokumentanalyse og strukturerte intervjuer for å få svar på vårt forskningsspørsmål. Intervjuene vil bli transkribert og sendt informantene for gjennomsyn og eventuelle rettelser. Vi er av den oppfatning at denne undersøkelsen ikke medfører personlige eller sensitive opplysninger, og vi ber derfor informantene om tillatelse til å sitere dem i rapporten der dette måtte være hensiktsmessig.

Vi håper på positiv tilbakemelding.

Vennlig hilsen

Marit Kasin

Birgit Sannes

Mail: mak@nopro.no Tlf: 97171599

Mail: birgitsannes@hotmail.com Tlf 91365085

Intervjuguide

Forskningsspørsmål

Hva vil kjennetegne arbeidsmarkedsbedriftenes tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i uforutsigbare rammebetingelser.

Hypoteser

- Politiske føringer vil gi mer kjøp av tjenester i form av konkurranseutsetting
- Stadig endrede finansieringsmodeller gir uforutsigbarhet i tjenesteleveransen og ressurstilgang
- NAV sine kjøp av tjenester vil bære preg av individfokusering og resultatorientering
- Konkurranseutsettingen vil sette nye krav til organisasjonen, deriblant evne og vilje til endring og omstilling

Bakgrunnsopplysninger

- Hvor lenge har du kjent til arbeidsmarkedsbedrifter
- Hvor god kjennskap har du til slike bedrifter

Spørsmål

1. Kjenner du til arbeidsmarkedsbedriftenes hovedoppgaver? Hvis ja, kan du nevne de du kjenner til?
2. Har du selv erfaring med arbeidsmarkedsbedrift? Hvis ja, hvilke/n og type erfaring?
3. Rundt 750000 mennesker i Norge står utenfor arbeidslivet, hvilken rolle mener du arbeidsmarkedsbedriftene har i forhold til dette?

4. Arbeidsledigheten i Norge ligger på rundt 3,2%. Kjenner du til noen politiske føringer som er relevante tiltak i forhold til å få folk tilbake i arbeid?
5. NAV er arbeidsmarkedsbedriftenes største enkeltkunde. Hvilke faktorer mener du NAV vil vektlegge i sine kjøp av tjenester?
6. Tidligere var arbeidsmarkedsbedriftenes tjenester forutsigbare. Nå er de mer uforutsigbare og konkurranseutsatte. Hvilken betydning vil dette ha for arbeidsmarkedsbedriftenes oppgaver og gjennomføring av tjenesteproduksjon?
7. God kvalitet er et av tildelingskriteriene når NAV har oppdrag ut på anbud. Hvilke andre kriterier mener du er viktig for NAV i kjøp av tjenester fra arbeidsmarkedsbedriftene?
8. NAV har visjonen: Flere i arbeid og aktivitet. Hvilke tiltak/ muligheter mener du NAV vil bruke for å utnytte offentlige midler mer effektivt?
9. Konkurransetsettingen stiller store krav til arbeidsmarkedsbedriftenes kompetanse og gjennomføringsevne. Hvilke konsekvenser mener du dette kan ha for arbeidsmarkedsbedriftenes egen oppgaveløsning?
10. Arbeidsmarkedsbedriftene har blitt kritisert for å ha innelåsning av sin tjenesteyting. Hvordan tror du framtiden blir i forhold til eksternt arbeidsliv og arbeidsmarkedsbedriften?
11. I utvikling av arbeidsmarkedsbedriftenes framtid er det satt ned et NOU-utvalg, Brofossutvalget, som skal vurdere skjermede virksomheters rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken. Kjenner du dette utvalget og dets arbeid? Hvis ja, hva vil du vektlegge som spesielt viktig i denne NOU'n med tanke på attføringsbedriftenes tjenesteproduksjon.
12. I konkurranseutsettingen er det flere private aktører som er arbeidsmarkedsbedriftenes konkurrenter. Hvilke faktorer er viktige å ta hensyn til framover for å ha lik eller bedre konkurransekraft enn private aktører?
13. Hvilke forventninger mener du NAV vil ha til en arbeidsmarkedsbedrift i framtida?
14. Kan du si noe om arbeidsfordelingen mellom NAV og arbeidsmarkedsbedrift?

15. Eksistensgrunnlaget for arbeidsmarkedsbedriftene dreier seg om formidling av arbeidskraft. Hvor høye resultatkrav mener du vil bli stilt til arbeidsmarkedsbedriftene i framtida for å fylle formidlingskravet?
16. Tenk at du er kunde av en arbeidsmarkedsbedrift. Hvilke anbefalinger ville du gi i forhold til framtidsorienterte satsningsområder og tjenester
17. Tenk deg at du skal starte opp en arbeidsmarkedsbedrift om ett år. Hvordan skal den se ut og hvilke tjenester vil du vektlegge?

Avslutning

- Har du selv innspill som du ikke har fått gitt uttrykk for gjennom de spørsmålene du har fått?
- Er det uklarheter eller spørsmål du ønsker å stille

Tusen takk for hjelpen og for din tid