



# Kvalitet i skjermet sektor

Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i  
tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

av

Ingebjørg Skarpaas og Reidun Norvoll

AFI-notat 3/2011

# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet 2011

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-286-8

ISSN 0801-7816

Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Pb. 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Work Research Institute  
P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

Telefax: +47 22 56 89 18

E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)

Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

*Temaområde:*

Medvirkning, Inkludering og Organisering

*Notat nr.:*

3/2011

*Tittel:*

Kvalitet i skjermet sektor  
Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer  
med nedsatt arbeidsevne

*Dato*

Mars 2011

*Forfatter:*

Ingebjørg Skarpaas og Reidun Norvoll

*Antall sider:*

93

*Resymé:*

Rapporten handler om kvalitet på offentlige tjenester, og har til hensikt å øke kunnskapsgrunnlaget for hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan sikre kvalitet i arbeidsrettede tiltak levert av forhåndsgodkjente leverandører (skjermede virksomheter).

Først gis en situasjonsbeskrivelse av hvordan etaten sikrer kvalitet i tiltak levert av skjermede virksomheter i dag. Gjennom en litteraturstudie av relevant forskningslitteratur – særlig innenfor offentlig sektor, og gjennom erfaringer fra barnevernet, identifiserer rapporten fire hovedtilnærminger når det gjelder å sikre kvalitet på tjenester. Avslutningsvis gis det innspill til det videre kvalitetsarbeidet i NAV.

*Emneord:*

Arbeidsmarkedstiltak, kvalitet, skjermet sektor, tjenestekvalitet, skjermede tiltak

## **Forord**

Arbeidsforskningsinstituttet har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet gjennomført et prosjekt om kvalitet og kvalitetskontroll i tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne.

Studien har i hovedsak vært gjennomført av Ingebjørg Skarpaas og Reidun Norvoll. Lars Klemsdal har vært prosjektleder for prosjektet. Han har bidratt som diskusjonspartner i forhold til overordnede veivalg, og lest og kommentert rapporter underveis.

Kapittel 1, 2, 4 og 5 er skrevet av Ingebjørg Skarpaas. Kapittel 3 er skrevet av Reidun Norvoll.

Prosjektet ble gjennomført fra august 2010 til mars 2011.

Vi vil takke Referansegruppen som gjennom flere runder har kommet med nyttige innspill og kommentarer på stoff vi har lagt frem. Vi vil også takke Lene Rathe i Arbeidsdepartementet for fleksibelt og godt samarbeid i alle prosjektets ulike faser.

Arbeidsforskningsinstituttet, mars 2011

*Ingebjørg Skarpaas*

# Innhold

## Forord

## Sammendrag/summary

<b>1</b>	<b>KVALITET OG KVALITETSKONTROLL I ARBEIDSRETTEDE TILTAK</b>	<b>1</b>
1.1	Innledning	1
1.2	Problemstillinger	2
1.3	Fokus og avgrensning	3
<b>2</b>	<b>KVALITETSUTFORDRINGER I NAV – SITUASJONSBESKRIVELSE</b>	<b>4</b>
2.1	Anskaffelsesprosessens betydning for kvalitet	7
2.2	Forhold som påvirker tjenestene	9
2.3	Bestilling av tiltak	11
2.4	Gjennomføring av tiltak	16
2.5	Sluttrapport	18
2.6	NAVs oppfølging av tiltaksarrangør	19
2.7	Formidling til arbeid	21
2.8	Motstridende krav – eksempel fra svenske Samhall AB	23
2.9	Kvalitetssikringssystem med ekstern revisor - EQUASS	29
2.10	Konklusjon	33
<b>3</b>	<b>KVALITET BELYST GJENNOM FAG- OG FORSKNINGSLITTERATUR</b>	<b>35</b>
3.1	Innledning	35
3.2	Ulike faglige tilnærminger til kvalitet og kvalitetskontroll	35
3.3	Hva er kvalitet?	38
3.4	Hva er kvalitetsstyring og kvalitetskontroll?	44
3.5	Ulike former for kvalitetsstyring og kvalitetsmåling	47
<b>4</b>	<b>ERFARINGER FRA BARNEVERNET</b>	<b>69</b>
4.1	Barnevernsinstitusjoner	69

4.2	Konkurransetsetting av tjenester – for private leverandører	75
4.3	Oppsummering om kvalitet og kvalitetskontroll i barnevernet	76
4.4	Hva kan NAV hente inn av kunnskap fra barnevernet?	77
5	KONKLUSJON	80
5.1	Mål - resultat tilnærming	81
5.2	System, revisjon, tilsynstenkning	82
5.3	Faglig tilnærming	83
5.4	Brukertilnærming	83
5.5	Hovedkonklusjoner	85
	REFERANSER	90
	VEDLEGG	

## Sammendrag

Rapporten har til hensikt å øke kunnskapsgrunnlaget for hvordan NAV kan vurdere og styre kvalitet på skjermede arbeidsmarkedstiltak som anskaffes fra attføringsbedrifter og arbeidssamvirker.

Innledningsvis gis en situasjonsbeskrivelse med hensyn til hvordan arbeidet med å sikre kvalitet i arbeidsmarkedstjenestene foregår i NAV i dag. Situasjonsbeskrivelsen leder frem til tre hovedkonklusjoner som representerer sentrale utfordringer NAV står overfor når det gjelder å sikre kvalitet på tjenestene. Det er:

1) At kvaliteten i etaten i dag har blitt ivaretatt gjennom Forskrift for arbeidsrettede tiltak, kravspesifikasjonen og avtalen mellom NAV og leverandør. Dette er dokumenter som beskriver og definerer en forventet standard på tjenestene. Når det gjelder selve gjennomføringen av tiltakene og resultater, har kvalitetsoppfølgingen mot tiltaksarrangørene ikke vært like bevisst uformet.

2) NAV-ansatte har helt ulike forventninger til skjermede tiltak. Dette gjelder mellom nivåene i etaten, men også på samme nivå. Forventningene varierer mellom to ytterpunkter – på den ene side at skjermede tiltak skal være aktivitet for personer som ikke kan formidles til ordinært arbeid. Det andre ytterpunktet er oppfatningen om at tiltakene i enda større grad må presses til å utføre formidlingsvirksomhet. Skjermede tiltak bør ut fra et slikt ståsted ligge i kommunen – utenfor NAV.

3) Situasjonsbeskrivelsen viser at det er en rekke forhold som i praksis påvirker kvaliteten på tiltakene. Både når det gjelder valg av tiltak, gjennomføringen av tiltak og resultater er det en rekke aspekt som påvirker utfallet, som ikke kan knyttes til den konkrete bestillingen og formålet med tiltaket. Dette er forhold som synes vanskelig å korrigere for, og kontrollere, gjennom kravspesifikasjon og avtaler. Situasjonen i NAV, med hensyn til kvalitetsoppfølging og kontroll med tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, viser at kvalitetsarbeidet og kvalitetskontrollen knyttet til anskaffelsen av tjenestene ikke er nok for å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester. Spørsmålet som springer ut av disse tre konklusjonene er hvordan kan NAV styrke arbeidet med oppfølging av kvaliteten i forhold til gjennomføring og resultater av tiltaksleveransene?

Med utgangspunkt i NAVs utfordringer foretok vi en *litteraturstudie* av relevant fag- og forskningslitteratur om kvalitet, særlig innenfor offentlig sektor. Vi har også innhentet erfaringer fra *barnevernet* – et felt som på mange måter har mange fellestrekk med kjøp av arbeidsmarkedstiltak – og så hvordan BUFetat har arbeidet med å sikre kvalitet på tiltak i barnevernsinstitusjoner,

Ut fra litteraturstudien og erfaringene fra barnevernet har vi identifisert *fire hovedtilnærminger* til kvalitet som kan anvendes som utgangspunkt for det videre arbeidet med utvikling av kvalitet og kvalitetskontroll for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er fire tilnærminger vi har møtt operasjonalisert på ulike måter, både i det teoretiske og empiriske materialet vi har gjennomgått.

De fire tilnærmingene er:

- 1) Mål – resultat-tenkning. Dette er en enkel modell der man måler resultater opp mot oppsatte mål.
- 2) System/revisjon/tilsynstilnærming. Dette handler om å innføre systemer som skal sikre at prosedyrer, standarder og rutiner er på plass og overholdes. Handler ofte om organisatoriske forhold.
- 3) Faglig tilnærming. Dette er selve innholdet i tiltakene. Den faglige eller metodiske tilnærmingen som har til hensikt å utvikle og motivere brukerne.
- 4) Brukertilnærming. Det handler ikke bare om hvor tilfreds brukerne er. Brukerundersøkelser kan også brukes for å sjekke ut de andre tre punktene, dvs om tiltakene har vært innrettet mot overordnet resultat, om man har fått det inntaket og oppfølgingen man skulle, og om det har foregått en indre utvikling på vei mot et overordnet mål.

Vår oppfatning er ikke at de fire hovedtilnærmingene til vurdering av kvalitet utelukker hverandre. Tvert i mot kan det være fruktbart med alle de ulike innretningene på kvalitetsvurderingsarbeidet i NAV. Et viktig aspekt ved tiltaksvirksomheten er hvordan NAV skal følge opp tiltaksleverandører og tiltak. Ved å skille mellom disse fire tilnærmingene, kan man tenke seg en oppfølging utført på fire ulike måter: for det første i form en overordnet resultattilnærming (for eksempel formidling til arbeid), for det andre kan oppfølging foregå i form av en systemtilnærming, og her kan EQUASS-sertifiseringen som NAV har tilgang til danne et utgangspunkt for dialog. For det tredje kan oppfølgingen være innrettet faglig, dvs. ha en metodisk tilnærming med fokus på metodikk og målgrupper. Her foreligger en rekke tiltaksevalueringer og forskningslitteratur knyttet til tiltaksvirksomhet som kan tas i betraktning. For det fjerde kan brukerundersøkelser være utformet som noe mer enn rene tilfredshetsundersøkelser. De kan være med å gi et bilde av innhold og kvaliteten på tiltakene. Disse fire tilnærmingene i oppfølgingen av tiltak, kan således fungere som et supplement til kravspesifikasjon, avtalen og sluttrapportene, og danne utgangspunkt for dialog mellom NAV og leverandørene.

En hovedkonklusjon i rapporten er betydningen av en bred tilnærming til kvalitet. Som vi belyser, særlig gjennom eksempler fra barnevernet, er det en tendens til at kvalitetsindikatorne ofte knyttes til noen overordnede forhold, og gjerne til systemer og rutiner, mens aspekt knyttet til innhold, gjennomføring og resultater av tjenestene, har fått mindre oppmerksomhet i kvalitetsmålinger. Slike systemindikatorer kan dreie oppmerksomheten og tjenestene i retninger som i verste fall reduserer kvaliteten.

Det har blitt antydnet at NAV bør etablere et sterkere fokus på resultater av tiltak; det vil si hva som faktisk gis for pengene. Det er et større og mer komplisert spørsmål hvorvidt NAV skal inn og kvalitetsdefinere og vurdere *innholdet og gjennomføringen* av tiltakene – ytterligere enn det som allerede pre-defineres gjennom kravspesifikasjonen og i avtalen. Et spørsmål som reiser seg etter denne studien er dermed: Hvor tett skal NAV følge opp innholdet i tiltakene? Hvor langt skal NAV gå i å definere hva som er god standard og akseptabel metodikk når det gjelder personer med nedsatt arbeidsevne? Hvor langt skal etaten gå i å pålegge virksomhetene å sikre spesifikk kompetanse i form av ”attføringsstillinger” fremfor



”produksjonsstillinger”? Eller i å dokumentere formidlingskompetanse eller nettverksbygging? Hvor stort handlingsrom skal bedriftene ha til selv å velge tilnærminger? Og hvor langt skal NAV følge opp og kontrollere at tiltakene utføres i tråd med hva som til enhver tid anses som god kvalitet? Kort sagt: Er det NAV eller bedriftene som skal definere hva som er god kvalitet på tiltakene? Går vi til litteraturen om tjenesteyting, er svaret begge parter. Det er i samspillet mellom kunden og leverandøren at kvalitet på en tjeneste skapes. Gjennom dialogen avstemmes forventninger fra begge parter, og her formes tiltaket slik at det passer til kundes krav og behov som i dette tilfellet er NAV.

## English Summary

The report addresses how the Norwegian work and welfare directorate (NAV) can secure the quality of the services provided by autonomous service providers of so called sheltered vocational rehabilitation measures. Based on interviews with representatives of NAV, several challenges concerning quality development and quality control of the sheltered measures are identified. Based on studies of the general literature on quality management, of quality management within the Norwegian child care sector, as well as within the Swedish and Danish vocational rehabilitation system, the reports suggests steps to be taken in order to address these challenges.

There is a particular need for developing a way to enhance and control the quality of the particular processes where the services are provided, as well as a way of measuring the results of the particular service provisions. However, given the nature of the services, as customized, provided in fussy contexts, addressing fussy problems, it appears to be difficult to apply general systems of standardized measures for controlling the processes and results of the services.

The report suggests a broad strategy where NAV invites the service providers into a collaboration for developing a flexible system of quality enhancement and control, that includes the following focus points: measuring of results, descriptive user evaluations, identification of the concrete content of the measures in terms of methods and activities, as well as systems revision.

# 1 Kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidsrettede tiltak

## 1.1 Innledning

Regjeringen har satt i gang et arbeid med å gjennomgå arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, og herunder lage en NOU om arbeidsrettede tiltak. I denne forbindelse er det opprettet et offentlig utvalg som skal vurdere arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalgets mandat er å gjennomgå og vurdere hvilken plass arbeidsmarkedsbedriftene og arbeidssamvirkene skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken for personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget skal også vurdere om virksomhetene leverer tjenester som er fleksible og godt tilpasset dagens og morgendagens arbeidsliv<sup>1</sup>. Kunnskap om kvalitetskontroll og måling av kvalitet under bestilling, gjennomføring og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak er også viktig i utvalgets arbeid.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet (AD) gjennomført prosjektet *Kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne*. Prosjektet skal bidra med kunnskap om kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne, som kan benyttes av Utvalget for arbeidsrettede tiltak. Delstudiene og konklusjonene i denne sluttrapporten ble lagt frem for utvalget den 9. februar 2011.

Denne sluttrapporten er en omarbeidet og videreutviklet versjon av prosjektets *delrapport*. Delrapporten inneholdt to deler – først en *situasjonsbeskrivelse* mht hvilke kvalitetsutfordringer NAV står overfor ved anskaffelser av tiltak i skjermet sektor. Deretter en *teoretisk gjennomgang* av ulike tilnærminger til kvalitet og kvalitetsvurderinger. Det ble videre gitt en kort gjennomgang av tenkning og praksis rundt kvalitet og kvalitetskontroll i andre sektorer som barnevern og helsevesen.

Med utgangspunkt i delrapportens konklusjoner om utfordringene i NAV, og kunnskapen om kvalitet på tjenester som kom frem gjennom den teoretiske gjennomgangen, avgjorde vi i samråd med oppdragsgiver at *barnevernet* kunne være en relevant sektor og lære av, når det gjelder hvordan man kan styre og vurdere kvalitet på tjenester. Barnevernet er relevant av særlig to grunner. For det første, organiseringen av anskaffelser på tjenester fra barnevernsinstitusjoner har mange likhetstrekk med anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor. For det andre har barnevernet noe lenger erfaring med å tenke kvalitet og utforme kvalitetskriterier. I 2009/2010 har en egen arbeidsgruppe hatt som mandat å se på kvalitetsindikatorer i barnevernet, så det foreligger allerede erfaringer fra denne sektoren som NAV kan ha nytte av. I begge sektorer har man de senere år hatt et sterkere ønske om å åpne tiltakene mer opp mot samfunnet, dette er viktige overordnede formål med tjenestene, både når det gjelder tiltak i barnevernsinstitusjoner og arbeidsmarkedstiltak. Den videre fasen i prosjektet etter delrapporten, har bestått av å gå dypere inn i barnevernet, og beskrive både hvordan BUFetat forsøker å sikre kvalitet på tjenester anskaffet gjennom barnevernsinstitusjoner. Vi har sett på hvilke utfordringer kvalitetsvurdering og –styring i barnevernet har stått overfor. Vi har også sett på hvilke implikasjoner og uventede konsekvenser ulike

---

<sup>1</sup> Fra konkurransegrunnlaget

kvalitetsmålinger har hatt. Da både *situasjonsbeskrivelsen* i NAV og *den teoretiske gjennomgangen* fra delrapporten danner et viktig utgangspunkt og diskusjonsgrunnlag for hvorfor barnevernet er en relevant sektor å hente kunnskap av for NAV, har vi tatt med disse redegjørelsene også i denne sluttrapporten, i en noe bearbeidet form.

Prosjektet har hatt et til dels eksplorerende preg hvor forskningsfokus og retning er endret noe underveis av flere grunner. For det første har vi hatt en tett dialog med oppdragsgiver i hele prosjektperioden, og diskutert til enhver tid - basert på kunnskapen vi fremskaffet - hva som vil være den beste tilnærningen til kvalitetsvurderinger i prosjektet. For det andre har vi lagt frem og diskutert resultater fra studien med prosjektets referansegruppe, og fått viktige innspill som vi har tatt med oss videre. For det tredje ble vi tidlig klar over at kvalitet og kvalitetskontroll, som var utgangspunktet for studien da vi søkte om prosjektet, er et for snevert perspektiv når vi skal studere kvalitetshensyn. Dette handler ikke bare om å kontrollere og måle kvaliteten på tjenestene som leveres av tiltaksleverandørene. Kvalitet må tenkes inn i en større sammenheng, som inkluderer hvordan bestilling av tiltaksrepertoar skjer, matchingen mellom tilgjengelige tiltak og enkelte bruker, i tillegg til tiltaksleveransens formelle innhold, gjennomføringen av tiltaket og oppfølgingen av brukeren etter at tiltaket er gjennomført. Det er en slik bred tilnærming vi har lagt til grunn i vår studie. I studien har vi også inkludert implikasjoner og uintenderte konsekvenser av kvalitetsmålinger i andre sektorer, da dette kan være nyttig kunnskap for det videre kvalitetsarbeidet i NAV. For det fjerde har forskningsfokuset endret seg i forhold til andre pågående prosjekter knyttet til skjermet sektor. Dette er forskningsprosjekt som også genererer kunnskap inn mot den forestående NOUen om arbeidsrettede tiltak. Blant annen har Econ Pöyry i løpet av vår prosjektperiode publisert en rapport om anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester som vi kunne hente relevant bakgrunnsstoff fra og bygge videre på.

## 1.2 Problemstillinger

Oppdraget til AFI var å foreta en gjennomgang av relevant forskning om kvalitet og kontroll med kvalitet på tiltak og tjenester innen offentlig sektor. Vi skulle også undersøke hvordan andre sektorer definerer, måler og kontrollerer kvalitet, dette for å se om det finnes andre og bedre måter å definere og kontrollere kvalitet på, enn det som er tilfelle i Arbeids- og velferdsetaten i dag.

For å avgjøre hvilke andre velferdsområder det var mest hensiktsmessig å sammenligne tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne med, begynte vi med å kartlegge hvordan NAVs rutiner for vurdering og oppfølging av kvalitet ved kjøp av arbeidsmarkedstjenester foregår i dag. Kartleggingen baserte seg dels på tidligere forskning, og da spesielt på to nylig gjennomførte undersøkelser fra Telemarksforskning (2009) og ECON (2010), og dels på egne samtaler med sentrale personer fra ulike nivå i NAV<sup>2</sup>.

*Det ble tidlig klart for oss at en diskusjon om kvalitet og kvalitetskontroll av arbeidsmarkedstiltak anskaffet av NAV, ikke kan føres uavhengig med hva som er de skjermede tiltakenes rolle i den samlede virkemiddelbruken.*

---

<sup>2</sup> En egen metodegjennomgang følger i Vedlegg 1.

Så fort vi kom inn på identifisering og tenkning rundt *kvalitet på tiltak* med informantene vi snakket med, var utsangene og tilnærmingen til kvalitet knyttet tett opp til *deres forventinger* til skjermede tiltak. Og da nærmer vi oss en viktig kjerne i problemstillingen: Hvilken rolle skjermet sektor skal ha overfor NAV er ikke avklart. Det ligger ulike – og dels motstridende – forventninger til hva de skjermede tiltakene skal bidra med, samtidig som grensesnittet mellom NAV og tiltakene er utydelig. Det betyr ikke at man ikke kan utvikle hensiktsmessige måter å identifisere, operasjonalisere og kontrollere kvalitet på i arbeidsmarkedstiltak, men det betyr at det må foretas noen sentrale grep – innad i etaten - når det gjelder skjermet sektors rolle og samarbeidsformer. I likhet med øvrige sektorer har spørsmålet om kvalitet nær sammenheng med tjenestenes målsettinger, innhold og utforming mer generelt. Dette er en diskusjon vi vil åpne opp for i slutten av denne rapporten.

Rapporten vil på denne bakgrunn:

- 1) gi en *situasjonsbeskrivelse* av utfordringene NAV står overfor i dag når det gjelder å vurdere og kontrollere kvalitet i skjermet sektor
- 2) gi en oversikt over *fag- og forskningslitteratur* om kvalitet, særlig innenfor offentlig sektor.
- 3) gi et overordnet bilde av kvalitet og kvalitetskontroll i *barnevernet*, som er en nærliggende sektor å sammenligne denne sektoren med
- 4) belyse ulike tilnærminger til *kvalitetsvurdering* på tjenester, på bakgrunn av kunnskapen som denne studien har generert, og til slutt
- 5) oppfordre NAV til å gjennomføre et ”husarbeid” innomhus dvs. foreta en intern gjennomgang av hva etaten selv anser er de viktigste forholdene å ta tak i når det gjelder kvalitetsvurderinger, og dette må gjøres for alle nivå i etaten.

### 1.3 Fokus og avgrensning

*Kvalitet* i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne kan måles på (minst) fire nivå: Kvalitet kan sees ut fra et *bruketstående*, ut fra behovene til *NAV lokal* (veileder), ut fra et sentralt, administrativt nivå i NAV, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, og endelig kvalitet kan vurderes ut fra den *overordnede politiske målsettingen* for personer med nedsatt arbeidsevne.

Vi har i denne delrapporten først og fremst tatt utgangspunkt i kvalitetstenkning og kvalitetskontroll ut fra *NAVs ståsted*, og *NAVs behov for kvalitet*, ”gjennom hele linja”. Dvs. fra de lokale kontorene, gjennom fylkesleddet og opp til direktoratsnivå og departementet. Vi har sett det hensiktsmessig å inkludere alle nivå i NAV, da vi finner forskjellige perspektiv og tilnærminger til kvalitet, ut fra hvilken rolle og ansvar man har i etaten.

AD ønsket først og fremst å belyse kvalitet og kvalitetskontroll i forhold til arbeidsmarkedstiltak som arrangeres i såkalt skjermet sektor. Det er dermed de skjermede arbeidsmarkedstiltakene i attføringsbedriftene og vekstbedriftene som er i hovedfokus i denne rapporten, selv om vi også kommer inn på kvalitet i forhold til ordinære tiltak i litteraturgjennomgangen. Vi vil også berøre spørsmål om arbeidsmarkedstiltak til personer med nedsatt arbeidsevne mer generelt.

## 2 Kvalitetsutfordringer i NAV – situasjonsbeskrivelse

Arbeidsmarkedsetatens relasjon til skjermet sektor har historisk gått for å ha både en avhengighetsdimensjon, og en reformdimensjon. Da Norge valgte en såkalt skjermet sektor fremfor for eksempel kvotering til ordinært arbeidsliv eller lønns subsidiering i ordinært arbeid, har arbeidsmyndighetene hatt behov for et skjermet miljø for personer som ikke kan livnære seg i ordinært arbeidsmarked. Et sted der det er mulighet til å delta på alt fra enkle aktivitetstiltak, til kvalifisering som gir kompetanseutvikling, selvrespekt og forhåpentligvis en jobb. Tiltakene i skjermet sektor tilbyr som oftest alt fra enkle oppgaver i lukkede bedrifter, til praksis/utplassering i åpen virksomhet, med varierte arbeidsoppgaver i kontakt med øvrig arbeidsliv.

Over tid er det etablert relasjoner og samhandlingsmønstre mellom arbeidsmarkedsmyndighetene og virksomhetene. Partene har blitt gjensidig avhengig av hverandre. Parallelt som arbeidsmarkedsetaten har benyttet seg av tjenester hos leverandørene, har skjermet sektor samtidig blitt underlagt omfattende reformer fra myndighetenes side. Over flere tiår har utfordringer blitt påpekt og identifisert: I et problemnotat fra 1984 pekes det på uklare ansvarsforhold mellom bedriftene og staten, og at virksomhetene har for dårlige atferingsresultater<sup>3</sup>. Blant sentrale tiltak som har blitt iverksatt, er støtte- og styringssystemet som ble innført i arbeidsmarkedsbudriftene i 1993. Hensikten var å legge større vekt på atfering ved å inndele i faser, og det var også et mål å øke gjennomstrømmingen i budriftene<sup>4</sup>. Siden har fasene blitt avløst av tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet (tidligere fase 1), Kvalifisering i skjermet virksomhet, KIA (tidligere fase 2), Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, TIA (tidligere fase 3) samt tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, APS, som ble opprettet i 2001. I tillegg kommer Arbeid med bistand, som etter en forsøksperiode ble innført på midten av 90-tallet.

### *Forenkling av regelverk og bedre kvalitet på tjenestene*

Arbeidsdepartementets tilnærming til å forbedre arbeidsmarkedstiltak for personer med redusert arbeidsevne i dag, er blant annet rettet mot regelverket som regulerer bruk av tiltak. Som en del av oppfølgingen av St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, har departementet satt i gang en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene, med siktemål å forenkle dagens regelverk for å gjøre det mer fleksibelt og tilpasset den enkeltes behov. Regjeringen har også nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere arbeidsmarkedstiltakene overfor personer med nedsatt arbeidsevne, se mer omtale i innledningen. Arbeidet skal være sluttført ved utgangen av 2011.

Myndighetene er opptatt av *kvaliteten* på arbeidsmarkedstiltakene, og hvordan kvalitet på tjenester best kan sikres. Økt fokus på kvalitet på tiltakene kom blant annet som en følge av at

---

<sup>3</sup> Viser til problemnotat av 2.11.84, i Arbeidsdepartementet, presentasjon på VTA konferanse 2010, v/ avdelingsdirektør Øystein Haram, 4. mai 2010

<sup>4</sup> For mer historikk om atferingsbudriftene, se Widding 1995

Riksrevisjonen i en tilstandsrapport fra 2006<sup>5</sup> påpekte omfattende feil og mangler ved utarbeidelsen, gjennomgangen og oppdateringen av avtalene mellom tiltaksarrangør og etaten, og at innhenting av opplysninger for å vurdere måloppnåelser var mangelfull. Det ble også pekt på mangler ved etatens rutiner for økonomioppfølging.

Oppfølgingsarbeidet i direktoratet etter Riksrevisjonens tilsynsrapport hadde to siktemål. For det første å lukke de avvik som var påpekt, og dernest påse en generell *kvalitetsutvikling* i tiltaksarbeidet. I følge et brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene, startet en opplæring i fylkene i tilknytning til endringene som ble gjort i rutiner og regelverk<sup>6</sup>:

”Det gjelder både i forhold til bestillingspraksis, og interne rutiner både hos NAV og tiltaksbedriftene. Det gjelder også rutiner og regelverk som regulerer forholdet mellom partene. Videre er det viktig å sikre at tiltaksarrangørene leverer i henhold til NAVs bestillinger, og at ansvarsforholdene er tydelige for begge parter. Kvalitetsutvikling på dette området er ønsket både av NAV og tiltaksarrangørene, og begge parter vil derfor bestrebe seg på god kommunikasjon underveis”.

På bakgrunn av Riksrevisjonens kritikk vedtok Arbeids- og velferdsforvaltningen i 2008 en utvidet oppfølging av virksomhetene i skjermet sektor. Det ble utarbeidet et eget materiale, et såkalt ”malverk”, som besto av en avtale, kravspesifikasjon for de skjermede tiltakene (inkludert Arbeid med bistand), rutiner for kontroll av måloppnåelse, og sjekklister og maler for forskjellige typer møter, samt skjema/henvisninger.

*Kravspesifikasjonen* omhandler generelle krav til alle tiltaksarrangørene vedrørende rutiner, faglig innhold, metoder og rapportering til de aktuelle tiltakene, og er et vedlegg til *avtalen* mellom NAV og tiltaksarrangøren. Hensikten med kravspesifikasjonen er ”å bidra til at tiltaksdeltakerne ytes en tjeneste på et avtalt kvalitetsnivå”<sup>7</sup>. En forutsetning for å arbeide i samsvar med kravspesifikasjonen er at NAV lokalt utarbeider en avtale med tiltaksarrangøren. I en slik avtale tilpasser man kravspesifikasjonen til det som er nødvendig ut fra lokale forhold. Avtalen regulerer NAV og virksomhetenes ansvar i attføringsarbeidet og skal sikre at tjenestene kvalitetssikres i henhold til avtalte kvalitetssikringssystemer. Det inngås egne avtaler med hver tiltaksarrangør.

Etter Riksrevisjonens tilsynsrapport i 2006, foretok direktoratet også en gjennomgang av forskriftens krav til *godkjenning av tiltaksarrangører* for skjermede arbeidsmarkedstiltak. De fleste tiltaksarrangører hadde en godkjenning som ble gitt for mer en 20 år siden, uten at de senere har vært vurdert i forhold til kravene i forskriften. Det ble utarbeidet nye maler for godkjenning. Den nye godkjenningsperioden som startet i 2009 skulle være tidsavgrenset til seks år, men revideres etter tre år, eller ved behov. Når det gjaldt ny godkjenning av attføringsbedriftene skulle alle bedriftene godkjennes av fylket, men det kunne settes anmerkninger som måtte forbedres, om ikke alle krav var innfridd.

---

<sup>5</sup> Dokument nr. 3:5 (2006 – 2007): ”Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper

<sup>6</sup> Brev til NAV fylkene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av 28.04.08

<sup>7</sup> Fra Kravspesifikasjonen

Godkjenning av tiltaksarrangør skjer i følge forskriften om arbeidsrettede tiltak, av Arbeids- og velferdsetaten, på det nivå Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Det er fylkesnivået som godkjenner virksomhetene. Ved godkjenning fra NAV blir leverandørene prekvalifisert for å tilby skjermede arbeidsmarkedstiltak, og godkjenningen er en forutsetning for at det skal kunne inngås en avtale mellom NAV og arrangøren. Godkjenningen er likevel ikke noen garanti for at man får opprette tiltaksplasser. Tiltaksarrangøren inngår en avtale med NAV om antall tiltaksplasser innen de ulike tiltakene, og tilskuddene til de fleste ordningene mottas uavhengig av om plassene benyttes eller ikke. Om NAV ønsker å redusere antall plasser, må dette gjøres skriftlig, og med seks måneders varsel.

I følge direktoratet skal tiltak anvendes som et virkemiddel og ikke et mål, og tiltak i skjermet sektor skal benyttes når bruker ikke kan få eller beholde ordinært arbeid. Tiltakene skal styrke brukernes muligheter på arbeidsmarkedet, og få flest mulig ut i ordinært arbeidsliv. Tiltakene skal unngå fortrengeing av ordinær arbeidskraft, og unngå innelåsingeffekter, som vil si at deltakerne tilflytter nye tiltak, i stedet for å skrives ut.

Arbeids- og velferdsetaten anskaffer i dag arbeidsrettede tiltak via forhåndsgodkjente leverandører dvs. skjermede virksomheter eller anbudskonkurranse. I tillegg finansierer etaten enkeltplasser som blant annet bedriftsintern opplæring, lønnstilskudd, varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, varig vernet arbeid og arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

*Forskrift om arbeidsrettede tiltak* (fra 2008) fastsetter hvordan arbeidsrettede tiltak skal være utformet. Forskriften definerer sentrale begrep (for eksempel *tiltaksdeltakere*, *tiltaksarrangører* og *skjermet virksomhet*), og trekker opp vilkår for deltakelse i tiltak. Den stiller også krav til tiltaksarrangøren, som for eksempel at virksomheten ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft eller virke konkurransevridende. Forskriften definerer innhold og krav til arrangøren for hvert av tiltakene under arbeidsrettede tiltak. Det er departementet som fastsetter satsene for tilskudd. I henhold til forskriften skal "Arbeids- og velferdsetaten kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskudd blir benyttet som forutsatt i denne forskriften"<sup>8</sup>. NAV kan holde ytelser tilbake, dersom arbeidsrettede tiltak ikke gjennomføres etter forutsetningene som følger forskriften. Avtalene mellom tiltaksarrangør og NAV Fylket om tiltaksplasser gjøres for ett år av gangen, og revurderes etter ett år.

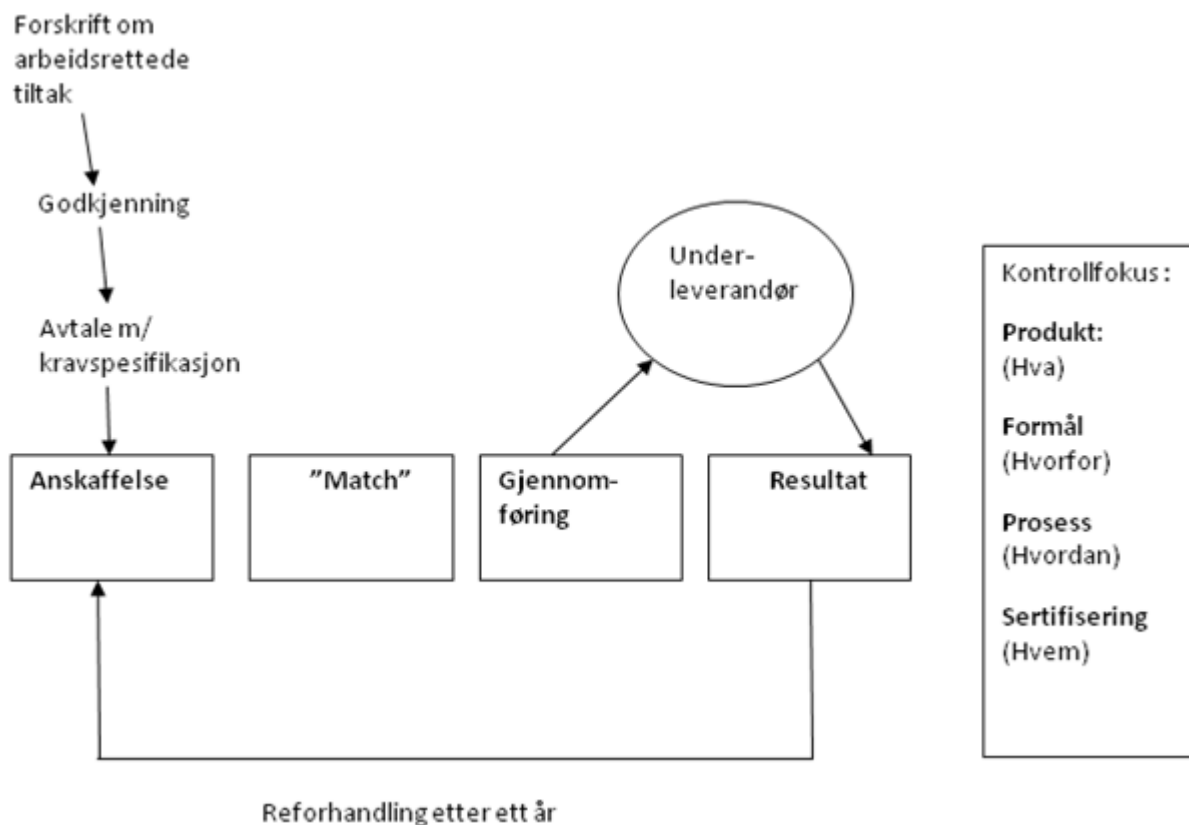
Forskriften om arbeidsrettede tiltak, godkjenningsordningen og avtalen med kravspesifikasjoner er alle dokumenter som redegjør for hva NAV ønsker av tiltaksarrangøren på forhånd. Det vil si, det er krav og avtale som skal *sikre* en standard, eller kvalitet på tiltaket. Det er veileder på NAV lokal som i samråd med bruker fatter avgjørelsen om et tiltak, dvs "matcher" person og tiltak. Så står leverandøren for selve gjennomføringen av tiltaket. I noen tilfeller benyttes underleverandører, for eksempel i forhold til praksisplass i ordinær virksomhet. Ut av dette kommer det et resultat – det kan være at en deltaker kommer i arbeid, eller at det leveres en sluttrapport fra tiltaksarrangøren.

---

<sup>8</sup> Forskrift om arbeidsrettede tiltak §1-12



I modellen under har vi visualisert de ulike leddene som til sammen er viktige for å sikre kvalitet gjennom hele tiltaksprosessen.



Figur 1: Sentrale komponenter i prosessen ved anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak fra forhåndsgodkjente leverandører.

En første overordnet konklusjon når det gjelder kvalitetsvurderinger i NAV er at *kvaliteten på arbeidsmarkedstjenester* i dag, i stor grad er ivaretatt på *venstre side* av modellen, dvs. gjennom forskriften, godkjenningsordningen, avtalen og kravspesifikasjonen. Det er ikke utarbeidet like tett kvalitetsoppfølging på modellens *høyre side*, det vil si på *resultater* eller *gjennomføring* eller *i tilknytning til gjennomføringsprosessen av tiltaket (-ene)*. Kontrollerne på lokalt nivå og Fylkesleddene i NAV holder oversikt over anvendelse av tiltaksplasser og tiltak, slik at plasser blir benyttet i størst mulig grad. Det ser imidlertid ikke ut til at det foretas like systematisk oppfølging eller vurderinger når det gjelder hva tiltakene faktisk inneholder – i praksis, eller om utfallet overensstemmer med målene. Dette retter en foreløpig oppmerksomhet mot at det videre arbeidet med kvalitetsvurderinger på tiltak i NAV, også bør rettes mot "høyre side" i modellen, dvs. mot gjennomføring og resultater av tjenestene.

## 2.1 Anskaffelsesprosessens betydning for kvalitet

Arbeidsrettede tiltak til ledige anskaffes via anbud eller enkeltplass. Arbeidsrettede tiltak til personer med nedsatt arbeidsevne anskaffes via anbud, enkeltplass eller via forhåndsgodkjente leverandører. Enkelte tiltak er forbeholdt forhåndsgodkjente leverandører (skjermede virksomheter). For tiltak i skjermet sektor, foretas en pregodkjenning av virksomheten. Et

sentralt spørsmål har vært om anskaffelse gjennom anbudskonkurranse eller anskaffelse gjennom pregodkjenning har noe å si for hva som defineres som kvalitet, og for hvordan kvaliteten på tjenestene man mottar, følges opp og kontrolleres. Frem til 2002 lå fullmakten til å godkjenne tiltaksleverandører hos Arbeidsdirektoratet. Den ble overført til fylkesarbeidskontorene for å gi fylkene bedre handlingsrom. Fylkene har også ansvar for anbudskonkurranser og inngåelse av anbudskontrakter med leverandører om ordinære arbeidsmarkedstiltak.

ECON (2010) har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet analysert hvordan kvalitet defineres og følges opp i anskaffelsesprosesser gjennom anbud, og når tjenester kjøpes direkte av forhåndsgodkjente leverandører. Som ECON påpeker er en slik sammenligning vanskelig å foreta, fordi de to anskaffelsesformene anvendes for å anskaffe ulike typer tjenester: Hadde de to anskaffelsesprosedurene blitt brukt for å anskaffe den samme tjenesten, hadde en sammenligning mht kvalitetsspesifisering og -kontroll vært enklere. Rambøll (2007) identifiserte at NAV, både lokalt og på fylkesleddet, så flere fordeler enn ulemper med økt bruk av konkurranse i anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksleverandørene utviste imidlertid motvilje mot å innføre aspekter av konkurranse for tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Et sentralt argument har vært at det særlig for svakere brukergrupper er viktig med stabilitet og forutsigbarhet, og at disse tiltakene ikke egner seg for konkurranseutsetting. Dagens tilskuddordning anses som å gi bedre anledning til å etablere faglighet og kompetanse.

Selv om ECON i sin analyse ikke konkluderer med at én anskaffelsesform er klart å foretrekke fremfor den andre, har analysen likevel bidratt med kunnskap om hvordan kvalitet operasjonaliseres og følges opp i de ulike anskaffelsesdokumentene. Når det gjelder innretningene på anskaffelsene, er begge anskaffelsesformene standardiserte: For de godkjente leverandørene brukes avtalen som regulerer de formelle forholdene, samt standardbilag som godkjenningsdokumentet, beskrivelsen av de enkelte tiltak som omfattes av avtalen (spesifikt for leverandøren), samt kravspesifikasjonen for hvert av tiltakene (generelle for alle som leverer tiltaket). I anbudskonkurranser benyttes standarddokumenter for alle trinn i anskaffelsesprosessen, samt ulike kravspesifikasjoner, via anbudsprotokoller, til kontrakter mellom NAV fylket og leverandør. Kontrakten og bilagene blir sammen med leverandørens løsningsspesifikasjon dokumentene som regulerer kontraktsforholdet mellom Nav Fylket og leverandøren.

For de forhåndsgodkjente leverandørene er ECONs oppfatning at kravspesifikasjonen og avtalen kompletterer hverandre. I tillegg til spesifikasjonene i avtalen er formålet med godkjenningsdokumentet for leverandøren en grunnleggende regulering av blant annet kvaliteten på leverandøren gjennom at de tilfredsstiller kravene for å være tiltaksleverandør. ECONs gjennomgang av dokumentene i anbudsprosessene, ga et til dels "uoversiktlig inntrykk" (ECON 2010:37). Dette fordi det var variasjoner i hvilke kravspesifikasjoner som ble benyttet til enhver tid, både innenfor den samme anskaffelsen, og innenfor samme NAV fylke. Og fordi en del av kravene som ble benyttet, ikke var relevante for den spesifikke tjenesten. ECON konkluderer dermed på følgende måte:

”I hovedsak er det vår vurdering at kravspesifikasjonene som følger avtalene med de forhåndsgodkjente leverandørene generelt har både tydeligere mål for kvalitet i tiltakene og tydeligere resultatmål enn anbudskontraktene (s.38)”:

Avtalen som inngås skal definere mål for kvalitet i tiltaket. I følge ECON, varierer det noe mellom de ulike avtalene i hvor stor grad og hvordan mål defineres eller operasjonaliseres for de enkelte tiltak eller leverandører. Mål for kvalitet har følgende former i avtalene:

- Beskrivelse av formålet med tiltaket
- Beskrivelse av aktiviteter tiltaket skal bestå av
- Beskrivelse av prosesser som skal gjennomføres
- Eksplisitte krav til virksomhet (kompetanseutvikling, systemer, rutiner)
- Kvantifiserbare mål for dokumentasjon og resultater av tiltaket (noen har for eksempel lagt inn krav til 60 % formidling til arbeid)
- Viser til mål i kravspesifikasjonen for den aktuelle tjenesten

ECON konkluderer med:

”På samme måte som for målene for kvalitet fremstår avtalene som inngås med forhåndsgodkjente leverandører som tydeligere på operasjonalisering av kvalitetsmål for tiltakene sammenlignet med kontraktene som inngås etter anbudskonkurranse (s.39)”.

Det påpekes videre at avtalenes standardoppsett for å definere mål, tvinger aktørene til å tenke gjennom konkrete målsettinger på en annen måte enn hvis standarden ikke har et slikt oppsett.

ECONs analyse viser at avtalen og kravspesifikasjonene (utarbeidet til forhåndsgodkjente leverandører) slik de er utformet i dag er mer rettet inn mot å definere og operasjonalisere kvalitet, enn standarddokument for anbudskonkurranse (for ordinære tiltak).

*Men er det slik, at hvis man har klare formål, og beskrivelser av aktiviteter og prosesser man ønsker gjennomført, så får man den kvaliteten på tjenestene som man forventer og ønsker?* Møller og Sannes gjennomgang av skjermet sektor fra 2009 tar for seg en rekke forhold ved tiltakene i skjermet sektor, som formål, varighet, hva man går til etter tiltak, trekk ved deltakere og samhandling mellom leverandører og NAV. Deres undersøkelse dokumenterer at det er *en rekke andre forhold*, enn forhåndsdefinerte mål og krav til innhold, som preger tiltakene. *Kunnskap om hva som påvirker tiltakene i praksis* er viktig for å forstå hvordan man eventuelt kan dreie tiltak i en mer ønsket retning, for å oppnå bedre kvalitet.

## **2.2 Forhold som påvirker tjenestene**

Studier de senere år har gitt oss ny kunnskap om tiltakene og deltakerne i skjermet sektor. På bakgrunn av disse studiene vet vi mer om virksomhetene, hva som i *praksis* anses å være formålene med tiltakene, varigheten tiltakene vanligvis har, og overganger mellom tiltak og andre livssituasjoner (Møller og Sannes 2009). Vi har fått mer kunnskap om økonomi og organisering i skjermet sektor (ECON 2009) og om forskjeller i kvalitets- og kvalitets-

vurderinger mellom anskaffelser gjennom anbudskonkurranser og anskaffelser gjennom kjøp av forhåndsgodkjente leverandører (ECON 2010).

Dette er studier som på ulike måter berører *kvalitet* og former for *kvalitetssikring/kvalitetskontroll*. Kunnskap fra studiene viser at for å oppnå god kvalitet på tjenestene må det korrigeres for en rekke uønskede mekanismer som påvirker inngang til tiltakene, gjennomføringen og resultat. Vi har trukket ut essensen av tidligere gjennomganger av skjermet sektor, og hensikten er å belyse hvilke forhold som spiller inn når det gjelder kvaliteten på tjenestene.

Kvalitet på tjenester, når det gjelder et felt som tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, innbefatter mange områder og tema. Etter å ha gjennomgått relevant forskningslitteratur fra skjermet sektor, forskrifter og "malverket" i NAV (kravspesifikasjon og avtaler med bedriftene), samt gjennomført egne samtaler med informanter fra ulike nivå i etaten, vil vi konsentrere den videre fremstillingen rundt *fem områder som anses som spesielt viktige* når det gjelder å oppnå kvalitet på tjenester. Vi gir først en kort presentasjon av de fem områdene, før vi utdyper dem grundigere hver for seg:

### *1)Bestilling av tiltak*

Valg av tiltak og bestilling av tiltaket blir oppfattet som spesielt avgjørende for kvaliteten. NAV-veileder skal i samråd med bruker avgjøre hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig, og det skal foretas en "match" mellom bruker og tiltak. *Kvalitet* fra NAVs ståsted vil si at det er NAV-veileder som skal avklare behov for arbeidsrettede tiltak i samråd med bruker, og foreta en vurdering om tiltaksplass skal opprettes<sup>9</sup>. Undersøkelser har imidlertid pekt på en rekke andre forhold som påvirker inntaksprosedyrene og formålet med tjenesten enn NAVs bestilling, og som kan være med å redusere kvaliteten på tjenesten.

### *2) Gjennomføring av tiltak (innhold, rutiner, varighet)*

I dette ligger innhold og rutiner tiltakene har underveis i tiltaksperioden og varighet/gjennomstrømning på tiltakene. Det er behov for at tiltakene har en viss varighet, samtidig som lengre tid i tiltakene enn nødvendig, bidrar til å holde deltakerne utenfor arbeidslivet (innelåsnings-effekt). Hva som den optimale varigheten vil avhenge både av tiltakets art og deltakernes individuelle behov. *Kvalitet* kobles til at både innholdet i tjenestene og gjennomstrømningen i tiltakene er tilpasset den enkeltes behov. Undersøkelser har vist at tiltakene anvendes på andre måter enn de opprinnelige formål, og at andre forhold enn deltakers individuelle behov, påvirker varigheten på tiltaksperiodene. Hva som påvirker innhold og tiltaksvarigheten negativt er viktig å avdekke for å oppnå bedre kvalitet.

### *3)Sluttrapport*

I henhold til kravspesifikasjonen skal det utarbeides rapporter om den enkelte deltaker, både underveis og etter tiltaksperioden. Innholdet i rapporten angis i kravspesifikasjonen. Det utarbeides ofte halvårslige, og årlige rapporter, i tillegg til en sluttrapport for hver enkelt deltaker. Rapporten skal besvare bestillingen, og momentene avhenger av tiltakstype. Undersøkelser har vist at NAV-veiledere mener at kvaliteten på sluttrapportene varierer, og at de ikke alltid har nytte av rapportene. Bedre og mer hensiktsmessig rapportering som svarer

---

<sup>9</sup> Retningslinjer for arbeidsrettede tiltak, Arbeids- og velferdsdirektoratet/Arbeid og aktivitet. Av 30.01.09

til behovs- og arbeidsevnevurderingen i NAV, som tiltaksarrangørene føler at NAV bruker aktivt, inngår i tjenesten om den skal anses å ha kvalitet.

#### 4) NAVs oppfølging av tiltaksarrangør

I henhold til avtalen mellom NAV og tiltaksarrangører, skal det avholdes møter for oppfølging av avtalen mellom partene, minst en gang i året. Selv om møtevirksomheten mellom partene flere steder forekommer hyppigere enn årlig, viser undersøkelser at det verken fra bedriftene eller NAVs side pr i dag er tilfredsstillende kommunikasjon og dialog mellom partene, noe som både forskere (Møller og Sannes 2009, ECON 2010) og informanter vi har snakket med, mener har konsekvenser for kvaliteten på tjenestene. Riksrevisjonen påpekte at både økonomisk oppfølging av tiltakene, og kontroll med kvalitet var for dårlig (2006).

#### 5) Formidling til arbeid

Et sentralt aspekt ved et hvert arbeidsmarkedstiltak er hvorvidt tiltaket bidrar til at deltakerne får ordinært arbeid, enten gjennom praksis, kvalifisering eller direkte formidlingsbistand. Krav og vektlegging av formidling varierer fra tiltak til tiltak. Noen fylker har lagt krav til formidling inn i avtalen med arrangørene. *Kvalitet* knyttes av mange i NAV, til høy grad av formidling av deltakere i ordinært arbeid. Undersøkelser viser imidlertid at målsettingen om formidling ikke ser ut til å være like høyt prioritert som man skulle forvente, verken hos tiltaksarrangørene eller i NAV. Selv om formidling ikke er aktuelt for alle NAVs brukere, er det likevel et sentralt mål i etaten at flest mulig skal kunne få og beholde et arbeid. Eller en meningsfylt hverdag i aktivitet.

Hensikten med å belyse disse fem forholdene som anses som sentrale aspekt ved kvalitet på tiltak i skjermet sektor, er å vise at definerte mål og formål ved tiltakene, som kravspesifikasjon og avtaler ivaretar, ikke er nok for å oppnå kvalitet i praksis. Dette fordi det er så mange andre aspekt som spiller inn. Vi går derfor konkret inn på hvert av de fem aspektene for å gi en bedre situasjonsbeskrivelse av utfordringene NAV står overfor.

## 2.3 Bestilling av tiltak

Kvalitet er ikke bare knyttet til utføringen av tjenestene. I følge ECON handler det også om: ”Hvor dyktig innkjøper er til å definere riktig kvalitet<sup>10</sup>. Et sentralt forhold vedrørende *kvaliteten på tiltak* er knyttet til selve *bestillingen*. Enhver ny deltaker i et av tiltakene arrangert av skjermet virksomhet skal henvises via NAV. Valg av tiltak skal gjøres i samarbeid med bruker, og være en del av en helhetlig plan. I følge sjekklisten for markedsrettet bruk av tiltak skal valg av tiltak styres av hva som er målet til søkeren, hvilke delmål som må gjennomføres for å nå målet, ved tiltakskjedning – om tiltakene går i samme retning, i hvilken grad målet er realistisk, hvilke yrkes-/karrieremuligheter som finnes, og hvordan arbeidsmarkedet er innen bransjen.<sup>11</sup> Inntaksprosessen starter i praksis med en henvisning fra NAV, på bakgrunn av samtale med bruker.

---

<sup>10</sup> Fra ECONs tilbud ”Evaluering av kjøp av arbeidsmarkedstjenester” av 30. juni 2009

<sup>11</sup> Sjekkliste for markedsrettet bruk av tiltak, NAV, Fastsatt 01.2009

Fra mange hold blir det rapportert at bestillingene fra NAV til tiltaksarrangørene ikke er gode nok. AFI har tidligere foretatt evalueringer av attføringsbedriftene, da omtalt som AMBER (Widding 1995, Widding 2000), og rapporten fra 2000 pekte på at det var forhold rundt arbeidskontorenes bestilling av tiltak og introduksjonsrutinene til bedriftene som kunne forbedres.

I følge Møller og Sannes (2009) opplever bedriftene også i dag at søknadene fra NAV er mangelfulle, og at veilederne ikke kjenner godt nok til tiltakene (ECON 2010). Det er også ofte mangelfull informasjon om deltakerne som søkes inn. Undersøkelsen til Møller og Sannes viste at 40 % av bedriftene oppgir at bestillingene fra NAV i stor grad er både klare/tydelige og realistiske, mens halvparten av informantene mente at bestillingene kan være både/og. Det var små forskjeller når det gjaldt vurdering av bestillingene mellom tiltakene.

Møller og Sannes (2009) gjennomgang av tiltakene i skjermet sektor dokumenterer imidlertid at det i praksis ikke er lett for NAV å legge føringer på innsøkingen av deltakere. Rapporten belyser hvordan et *mangfold av ulike prosedyrer* benyttes. Det betyr at det ikke alltid er saksbehandler/veileders vurdering av hva som er hensiktsmessig for den individuelle bruker som ligger til grunn, men at det er en rekke andre forhold og incentiv som påvirker bestillingen. Gjennom spørreundersøkelser, registerdata og intervjuer dokumenterer Møller og Sannes hvilke forhold som påvirker innsøkingen:

- At en bruker sterkt ønsker et spesielt tiltak
- At det kommer sterke anbefalinger fra tiltaksarrangøren om at en person bør søkes inn på et spesielt tiltak. Det foregår omfattende kjeding av ulike tiltak innenfor bedriften<sup>12</sup>, noe som utgjør et tveegget sverd; det gir mulighet til å bevege deltakerne i ønsket retning og sette sammen hensiktsmessige pakker for den enkelte. Men det kan også beholde deltakere i virksomheten, noe som kan bli kontra-produktivt for deltaker, og føre til innelåsning. Uansett blir det virksomhetene som i hovedsak her står for tiltaksmatchingen, ikke NAV-kontoret.
- Bedriftens renommé og tidligere resultater
- Bedriftenes øvrige nettverk mot ordinære bedrifter som gir muligheter for kvalifisering/jobb
- Hvor relevant praksis bedriften tilbyr
- At plassene er forhåndskjøpt av NAV, og at man ønsker å fylle opp plasser man allerede har betalt for (kan føre til at en bruker som kunne benyttet en ordinær plass får tilbud om APS)
- At bedriften har ledig kapasitet på et tiltak på det aktuelle tidspunktet
- At det i praksis er vanskelig å skille mellom de ulike intensjonene (for eksempel avklaring og formidling, forhold må avklares før deltaker kan formidles). Innsøkingen blir dermed noe tilfeldig
- NAV ansatt har tillit til at ansatte ved tiltaket kan ta seg av spesielt krevende brukere

---

<sup>12</sup> Møller og Sannes s.131/133/173/182/183

- Hensyn til avstanden fra deltakers hjem og til tiltaket
- Ingen andre valgmuligheter
- Konklusjon fra et annet avklaringstiltak, for eksempel et Arbeidsrådgivningskontor, ARK
- Kapasitetsproblemer i NAV; manglende tid til oppfølging av brukere på NAV (pga NAV-reformen), fører til at NAV-veilederne setter oppfølgingen av brukere ut til de skjærmede tiltakene
- Nyansatte ved NAV kjenner ikke tiltakene, og bestillingen blir tilfeldig
- Arbeidsmarkedet; man velger bort kvalifisering (lærlingeplasser/fagbrev) pga manglende muligheter på arbeidsmarkedet, og legger mer vekt på formidlingstiltak, for eksempel Arbeid med bistand
- Økonomisk incentiv hos deltakerne, en lærlingordning/fagbrev for en person som er på KIA, vil føre til at personen går ned i lønn, så personen vil heller bli i tiltak
- NAVs policy kan periodevis prege bruk av tiltak, enten beskjed om hvilke tiltak som skal ha spesiell prioritet, eller at man for eksempel skal satse mer på kortere tiltak<sup>13</sup> (for eksempel APS og AB) enn lengre (KIA), for å unngå innelåsningseffekt.

Poenget er å vise at selv om tiltakene har spesifikke formål, angitt i forskriften og kravspesifikasjonen (formidling til ordinært arbeid, arbeidstrening, kvalifisering til et bestemt yrke/fag, avklaring av arbeids- eller funksjonsevne, ev annet), er det som punktene over viser, en rekke andre forhold som påvirker tiltaksutplasseringen i praksis. Dette igjen, fører til at *tiltakene brukes på andre måter enn det som er hensikten*, og at de samme tiltakene brukes forskjellig, både innad i bedriftene og mellom bedrifter. Det er også slik at bedriftene og NAV-ansatte ikke alltid vurderer deltakernes avstand til det ordinære arbeidsmarkedet likt, de har ulike ståsted, og dermed også ofte ulike ”briller” når de vurderer personene, og kan dermed også ha ulike planer for deltakerne (Møller og Sannes 2009 s.111), noe som igjen påvirker forventninger og opplevd kvalitet på tjenesten fra NAVs side.

At et tiltak i *praksis* har mange ulike formål (og flere enn oppgitt i kravspesifikasjonen) resulterer i følge Møller og Sannes i at et tiltak, (for eksempel Arbeid med bistand) kan bli brukt som ”sekketiltak”, noe som innebærer at deltakerne kan bli henvist, uten at det på forhånd er avklart hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig eller ikke.

Det er ikke dermed ikke *én grunn* til at tiltakene anvendes på andre måter enn tiltenkt, men mange ulike grunner. Løsninger for å unngå at tiltak brukes til andre formål enn i henhold til kravspesifikasjonen, må dermed tilsvarende settes inn fra flere hold. Tiltakene kan også ha begrensninger det ikke er enkelt å korrigere for. Leverandørene benytter ofte eksterne bedrifter til opplæring i ordinær virksomhet, og tiltakene blir da prisgitt det som finnes på utdanningsmarkedet og opplæring innenfor samarbeidende bedrifter (Møller og Sannes s. 126). NAV overlater dermed et skjønn til bedriftene, både når det gjelder opplæring og

---

<sup>13</sup> Signaler om at det foregår nedtrapping av TIA, kan føre til at deltakere går over på andre aktive tiltak eller tidsbegrenset uføretrygd (Møller og Sannes s.220)

formidling i ordinær virksomhet. Det er tiltakene som står for oppfølgingen mens deltaker er utplassert, og i vår sammenheng kommer det inn et spørsmål - ikke bare om å oppnå kvalitet i NAVs bestilling til tiltaksleverandør, men også hvorvidt arrangørens skjønn kan styres og kontrolleres?

Gode bestillinger til arrangørene beskrives både av Møller og Sannes, og av våre informanter som å inneholde klare og konkrete, målrettede bestillinger, og at det er god kommunikasjon før, etter og underveis mellom NAV og tiltak. Fra flere hold blir det påpekt at kvaliteten på NAVs bestilling avhenger av hvor god kommunikasjon de har med bedriftene. En informant fra NAV var opptatt av at hvis ikke veilederne fulgte opp tiltaksleverandørene godt nok, får det konsekvenser i form av at NAV mister viktig informasjon om tiltakene. Og dette går ut over kvaliteten i valg av tiltak, og på bestillingen, da man ikke kjenner innhold og innretning på tiltakene. Dagens system krever at veilederne har tett dialog med tiltakene, og at de får nok input til å foreta valg mellom dem, noe som ikke synes å være tilfelle for alle NAV veiledere lokalt i dag. Fra direktoratets side er det et ønske om at kravspesifikasjonen som skal ligge som vedlegg til avtalen bør brukes mer operativt i arbeidet med å finne og matche riktig tiltak og bruker. Under punkt to, *beskrivelsen av tiltakene*, bør tiltaksarrangørene på en lettfattelig og mindre byråkratisk måte redegjøre for innholdet i tiltakene i en form som gjør det enkelt for NAV-veileder og bruker å skille mellom tiltak og innhold. Kravspesifikasjonen bør dermed ikke bare være et vedlegg til avtalen, den bør brukes aktivt som et utgangspunkt for veiledernes valg av tiltak.

### *Formidlingsagenter eller varig tilrettelagt arbeid?*

Et større tema, som i stor grad omhandler hva som anses som kvaliteten på bestillingen, er at det innenfor NAV finnes ulike tilnæringer til hva skjermet sektor *skal bidra til*. Informantene vi snakket med<sup>14</sup> var ikke bare opptatt av *hvordan* NAV skal bestille arbeidsmarkedstjenester og sikre riktig match mellom bruker og tiltak, de var også opptatt av *hva NAV skal få ut av tiltakene*.

Vi fant to ytterpunkter når det gjelder forventninger til skjermet sektor. Den ene oppfatningen gikk på å presse attføringsbedriftene til å rendyrke formidlingsvirksomheten, og få flere av deltakerne over i ordinært arbeidsliv. Til det trengs mer offensive metoder overfor arbeidslivet og et godt nettverk. Bedriftene må vise til mye bedre resultater på formidlingssiden enn det de har i dag, noe som vil få en direkte konsekvens i form av at NAV vil opprette flere tiltaksplasser i virksomheten. Tiltakene må utformes slik at brukerne har lyst til å være der, det er ikke NAV-veileders oppgave å overtale en bruker til å møte opp i et tiltak vedkommende ikke ønsker. Da har ikke tiltaket livets rett. Brukerne må selv ønske seg til en bedrift fordi de vet at andre før dem har fått hjelp til et selvstendig liv. Informantene som fremmet denne tilnærmingen så helst at de varige tilrettelagte arbeidsplassene ble overført til kommunene, slik at bedriftene fikk en enda tydelige formidlingsprofil. På den måten unngår

---

<sup>14</sup> Vi snakket med seks nøkkelinformanter i NAV, dvs. vi kontaktet personer som innad i NAV ble oppfattet som å ha kunnskap og meninger rundt tema kvalitet på arbeidsmarkedstiltak. Vi snakket med to personer fra lokalt nivå, tre fra fylkesnivå og en person på direktoratsnivå. For mer informasjon om gjennomføring, se Vedlegg 1.



man sammenblandinger av sterke og svake målgrupper, og man unngår samtidig at kommunen ønsker brukere over i skjermet sektor og NAV-midler, for å spare kommunale utgifter. Forventningen til kvalitet handler ut fra dette ståstedet om at bedriftene har et bredt nettverk og kan vise til et høyt formidlingsresultat.

En annen oppfatning vi møtte når det gjelder hvilken rolle skjermet sektor skal ha, handlet om at bedriftene nettopp skal tilby *tiltak i skjermet sektor*. For alle som ikke kan livnære seg på det ordinære arbeidsmarkedet trengs det et varig tilrettelagt alternativ, og det kan attførings- og vekstbedrifter tilby. Muligheten for ordinært arbeid skal alltid vurderes, men bedriftene skal tilby en tilrettelagt arbeidsdag med oppgaver tilpasset de aller svakeste brukergruppene. Av en slik tilnærning følger at all avklaring, oppfølging og formidling av brukere er NAVs oppgave, og for en informant var det spesielt viktig at disse oppgavene *måtte* ligge i etaten. Hvis ikke forsvant det viktig kompetanse ut av NAV, sammen med hele kontrollen av tiltaksbruken. NAV vil da sitte igjen som et rent forvaltningsorgan, noe flere av informantene ikke ønsket seg. Kvalitet handler ut fra dette ståstedet om at skjermet sektor tilbyr brukerne en tilrettelagt, skjermet og meningsfull jobb.

<b>Hva ønsker NAV fra skjermet sektor</b>	
<b>Bedriftene skal tilby SKJERMET arbeid/aktivitet</b>	<b>Bedriftene skal opptre som FORMIDLINGS-agenter</b>
Bedriftene skal være som navnet tilsier; <i>skjermet sysselsetting</i>	Bedriftene må presses mer i retning av å rendyrke formidlingsvirksomheten- <i>skjermet virksomhet</i> bør legges til kommunen og ikke være oppgave for stat/NAV
Bedriftene skal tilby tiltak for personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv	De må levere på formidling (resultatmål) først da vil bedriftene oppnå økt antall plasser/tiltak fra NAV
NAV skal ha ansvar for formidling, samt avklaring, kartlegging og oppfølging	De må omformes til attraktive tilbud for sykemeldte m.fl. – veileder skal ikke behøve å måtte <i>argumentere</i> for tiltaket, bruker må selv ha lyst til å gjennomføre

Figur 2 NAVs forventinger til skjermet sektor – to ytterpunkter

*Kvalitet* for våre informanter var dermed tett koblet til hva de anså som *formålet* med de skjermete tiltakene. Tidligere forskning (Møller og Sannes 2009, ECON 2010) og informantens utsagn retter oppmerksomheten mot at det er uklare oppfatninger om *hva tiltakene i skjermet sektor skal bidra til*. Både på samme nivå, og på ulike nivåer i NAV fant vi *helt ulike forventninger til skjermet sektor*, noe som igjen førte til at nøkkelpersoner i NAV tenkte helt ulikt med hensyn til hva de forventet av kvalitet ved tjenestene.

Dette leder opp til vår andre hovedkonklusjon: *NAV ansattes forventninger til skjermet sektor og hva de anser skal være tiltakenes rolle i den samlede virkemiddelbruken nyanserer og kompliserer ytterligere hvordan NAV skal tenke rundt kvalitet på tiltaksvirksomheten.*

I tillegg pekes det på to uklare grenseoppganger mellom NAV og øvrig virkemiddelapparat:

- Hvor går grensene for NAVs totale ”sørge for” ansvar overfor brukerne? Hva skal NAV kjøpe av tjenester? Flere informanter i NAV var skeptiske til at etaten betalte for såkalt ”Stig og Stein-virksomhet<sup>15</sup>”. Andre var usikre på om det var NAVs oppgave å sørge for tjenester der tiltaksarrangørene reiste hjem til deltakere og vekket dem opp.
- Hvor går grensen mellom NAV og de skjermede tiltakene? For flere NAV-ansatte var det viktig at etaten utførte oppgaver som avklaring/kartlegging, oppfølging og formidling, da dette hører med til den faglige virksomheten i NAV. Slik det er i dag, utfører mange tiltak en flere av disse oppgavene, noe som informantene mente førte til at verdifull kompetanse forsvinner ut av etaten, over på tiltakene. En informant sa: ”Før gjorde vi forvaltningsoppgavene på siden av oppfølgingen, nå er det omvent”.

Disse to uavklarte grenseoppgangene spiller også inn i forhold til vurderinger rundt kvaliteten på tiltak.

## 2.4 Gjennomføring av tiltak

Et neste sentralt aspekt som knyttes til kvalitet ved tiltakene, er varigheten tiltakene har. Å øke gjennomstrømningen på tiltakene oppfattet samtlige informanter som svært viktig, det har opptatt myndighetene gjennom flere tiår, og økt gjennomstrømning ligger som en sentral hensikt bak reformer og regelverk som er innført.

I tiltaksforskriften er det satt en maksimumsgrense for de enkelte tiltakene, noe som gir en indikasjon på hva departementet anser som en øvre grense på et tiltak. Ideelt sett, vil den optimale varigheten avhenge av tiltakets art og individuelle behov, og det er viktig at deltakerne ikke blir i tiltak lenger enn nødvendig. Det betyr at maksimalvarighet i tiltaksforskriften ikke bare må forstås som en terskel der de positive tiltakseffektene blir utnyttet full ut (pro-aktivt), men at det også over tid er fare for at negative innelåsningseffekter trer inn (kontra-aktivt).

Møller og Sannes (2009) har dokumentert at gjennomstrømningen i tiltakene varierer betydelig fra bedrift til bedrift<sup>16</sup> og at det er ulike forhold som påvirker tiltakenes varighet:

- Diagnose (personer med sosiale diagnoser kan ha behov for lengre tilvenningstid enn fysiske diagnoser<sup>17</sup>, og psykiske lidelser har for eksempel gjennomsnittlig kortere tid i tiltak enn somatiske diagnoser<sup>18</sup>)
- Situasjonen på arbeidsmarkedet

---

<sup>15</sup> Stig og Stein er et idéutviklingsselskap som har utviklet produkter, tjenester, metoder og modeller rundt kreativitet, motivasjon og innovasjon, som de selger til kunder. Stig og Stein er også en merkevare, som gjerne forbindes med praktisk kreativitet i grupper, der man sammen ”leker” og løser løse praktiske oppgaver for å bygge team.

<sup>16</sup> S. 211

<sup>17</sup> Møller og Sannes s.193

<sup>18</sup> Møller og Sannes s. 201

- At det er bedriften som har kontroll på rekrutteringen av tiltaket, og dermed også utformingen av dem og hva de skal inneholde<sup>19</sup>. Personer kan anses som for svake til å skrives ut, men har likevel arbeidskraft å tilby bedriftene, eller de kan fungere som veiledere for andre deltakere<sup>20</sup>
- Situasjonen personen er i; tiltak kan brukes kortere, fordi de f.eks brukes til avklaring, og ikke til kvalifisering som er formålet med tiltaket (KIA)
- Resultatmålinger i bedriften kan gi strategiske disposisjoner på tiltak, slik at man overfører personer til tiltak slik at man får best uttelling<sup>21</sup>
- Type stønad (individuell stønad vs atføringsstønad, se fotnote<sup>22</sup>)
- Antall deltakere totalt i virksomheten
- Incentiv for å skrive ut, noen tiltak har høy terskel (bare de som kan få jobb), andre har lavere<sup>23</sup>
- Tiltaksregelverket, tendens til opphoping på maksimale tiltaksvarigheter<sup>24</sup>
- Formål og bruken av tiltakene (fylkesvise forskjeller i lengde på samme tiltak<sup>25</sup>)
- Karriere i trygdesystemet (lenger karriere i trygd gir lenger varighet på tiltak)
- Forhold ved bedriften (tiltaksvarighet varierer fra bedrift til bedrift)
- Tiltaksomplussing (bedriftene flytter deltakere ettersom hvilken avstand de anser å ha til arbeidsmarkedet. Kan være strategisk i forhold til resultatmål).
- Manglende kapasitet i NAV til å følge opp egne brukere: ”KIA bruker jeg i de tilfellene hvor bruker har behov for tett oppfølging og fordi jeg som saksbehandler ikke har kapasitet til å følge så tett som det ofte er behov for” (Møller og Sannes 2009, s. 82). Hvis NAV ikke følger tett opp brukerne, kan det føre til at deltakerne blir i tiltak lenger enn nødvendig<sup>26</sup>.

I tillegg til disse forholdene peker Møller og Sannes på en rekke strukturelle forhold som ser ut til å påvirke variasjon i varighet på tiltakene, som kjønn (menn kortere varighet enn kvinner) alder, utdanning, passiv- eller aktiv trygdekarriere fra før, trekk ved arbeidsmarkedet etc.

Poenget er at det pr i dag ikke ser ut til bare å være *deltakers individuelle behov* og *tiltakets innhold* som avgjør lengden i tiltakene. Møller og Sannes skiller mellom atføringsorienterte og produksjonsorienterte virksomheter, og viser til at de atføringsorienterte virksomhetene

---

<sup>19</sup> Møller og Sannes s.72

<sup>20</sup> Møller og Sannes s.75)

<sup>21</sup> Møller og Sannes s.195, for eksempel er det sterkere resultatkrav i AB enn APS

<sup>22</sup> Personer med sosial yrkeshemming har individstønad i perioden man er i tiltak, noe som kan gi NAV større økonomiske insentiv til å følge opp de med individstønad mer enn de som har atføringspenger (som løper uavhengig av tiltak eller ikke) Møller og Sannes s.207

<sup>23</sup> Møller og Sannes s.209

<sup>24</sup> Møller og Sannes s.195

<sup>25</sup> Møller og Sannes s.202. Lengre tiltaksvarighet i Agder enn i Oslo

<sup>26</sup> Møller og Sannes s.198

har noe høyere gjennomstrømning enn de produksjonsorienterte virksomhetene og blandingsformene<sup>27</sup>.

Tiltaksarrangørens *oppfølging* av deltakere under tiltaksperioden blir ansett som viktig i forhold til gjennomstrømningen. Når det gjelder arrangørens oppfølging av deltakerne mens de er i tiltaket kommer det frem av Møller og Sannes undersøkelse, et paradoks: På den ene siden bruker NAV-ansatte tiltak i skjermet sektor, i stedet for ordinære tiltak og utdanning, fordi de mener at deltakerne har behov for tettere oppfølging enn det som er aktuelt i ordinær opplæring. På den annen side ser det ut til å være enighet om at de skjermede virksomhetene ikke alltid har så god oppfølging av deltakerne. Bare 25 % av NAV-ansatte i undersøkelsen til Møller og Sannes oppga at de skjermede tiltakene *har* god oppfølging av deltakerne. Mange mente at oppfølgingen ikke er bedre enn oppfølgingen i ordinære virksomheter (s.84).

Informantene vi snakket med var også opptatt av at tiltaksvarigheten ikke måtte bli for lang, og at tiltakskjeding kun måtte foregå i kontrollerte former. Det kan lett etableres et forhold der NAV er fornøyd med at en deltaker er under oppfølging og i aktivitet, *virksomheten* er fornøyd med subsidiert arbeidskraft, og *brukeren* er fornøyd med arbeidsmiljøet, - men uten at dette egentlig er det riktige (målrettede) tiltaket for brukeren.

I følge informantenes oppfatning ligger det en gevinst i å avklare situasjonen til brukeren så fort som mulig; hvis en arbeidsgiver ikke vil ansette en deltaker, er dette et forhold som ofte kan avklares etter noen uker (og kanskje heller etter noen uker, enn om det går for lang tid) og blir det ingen ansettelse bør andre muligheter prøves. Det er ikke hensiktsmessig at det tar opptil ett år å vurdere arbeidssituasjonen; ”Vi trenger større omløpshastighet, å få folk inn og ut på tiltak fort”, sa en sentral informant. En annen informant, som ønsket større grad av formidling i tiltakene, ønsket at flere av tiltakene i skjermet sektor fikk krav om ”praksishale” på tiltaket. Vedkommende mente at alle tiltak kunne avsluttes med praksisplass i ordinær virksomhet, noe som mer enn noe annet kunne føre til fast jobb.

Poenget er at heller ikke når det gjelder *tiltakenes varighet* ser det i dag ut til å være knyttet til individuelle forhold ved brukerne eller innholdet i tiltaket. Det er en rekke forhold på ulike nivå som påvirker hvor lenge brukerne er i tiltakene.

## 2.5 Sluttrapport

Flere informanter vi snakket med fra NAV nevnte at *sluttrapportene* fra bedriftene var viktige når de vurderte kvaliteten på tiltakene. Rapporten bør i følge informantene gi klare innspill som kan brukes av NAV-veilderne for å vurdere rett til *behovsvurdering* (identifisere om man kan ha behov for mer omfattende bistand for å komme i arbeid), *arbeidsevnevurdering* (behov for mer omfattende vurdering) og *aktivitetsplan* (hvilke tiltak som er nødvendig/hensiktsmessig for å komme fra nå-situasjon til ønsket arbeid)<sup>28</sup>.

Hyppigheten på rapporteringen fra attførings- og vekstbedriftene i dag er preget av et tilvendt mønster som kanskje ikke er hensiktsmessig: Møller og Sannes (2009) har dokumentert at

---

<sup>27</sup> Møller og Sannes s.212

<sup>28</sup> Jfr. NAV-loven §14a som trådte i kraft 1.2.2010

mange NAV ansatte ikke har kapasitet til å følge opp enkeltbrukere i tiltak, og at *for hyppig* rapportering fra tiltaksarrangørene kan oppleves som ”mye papir”. Noen bedrifter har vært motvillige til å rapportere for ofte. Resultatet har blitt at det oppleves som hensiktsmessig for begge parter at rapportering ikke forekommer for ofte. På den annen side fører for sjelden rapportering til at NAV-veilederne går glipp av informasjon som kan gi dem bedre kunnskap om tiltakene. Bedriftene melder også om lite respons på rapporteringene fra NAV, og at de opplever at NAV lokal ikke alltid ser ut til å nyttiggjøre seg informasjon som tilkommer dem (Møller og Sannes 2009).

NAV-informantene vi snakket med mente at sluttrapportene fra leverandørene i dag i for stor grad fokuserte på brukerens begrensninger, og ikke i like stor grad vektla mulighetene til brukerne. Informantene mente at NAV som oftest hadde mer enn god nok kjennskap til brukerens begrensninger *før* tiltaket, og at hensikten med et tiltak nettopp var å få innspill i forhold til videre muligheter. Selv om det handler om avklaring mot en eventuell uføretrygd, trenger ikke *alle* å ende opp som 100 % ufør. *Kvalitet* på sluttrapporten knyttes til at det bør pekes på *noe* brukeren kan gjøre videre for å styrke arbeidsevnen. Det påpekes tydelig fra informantene fra NAV, at det *ikke* er tiltaksarrangørens oppgave i sluttrapporten å konkludere med videre tiltaksvirksomhet eller utdanning. Kvalitet på rapportene vil si at de danner et beslutningsgrunnlag for NAV, men ikke at tiltaksarrangørene foretar selve beslutningen.

Når det gjaldt samarbeidsklimaet mellom NAV-lokal og bedriftene, var en av informantene fra NAV opptatt av at relasjonen mellom tiltaksarrangørene og NAV-veilederne måtte være så god som mulig, da dette var viktig for brukerne. Brukerne måtte føle at det var tillit mellom partene. Hvis det var utfordringer, for eksempel når det gjaldt rapporteringer fra bedriften, må dette tas opp mellom leder for tiltaksleverandør og NAV-fylke, og ikke utgjøre forsurende kontaktpunkt mellom arrangør og NAV lokal, da dette ikke oppleves tillitsvekkende for brukerne.

## 2.6 NAVs oppfølging av tiltaksarrangør

I henhold til kravspesifikasjonen inngås avtaler om bruk av tiltak hos forhåndsgodkjente leverandører, for ett år fra undertegningstidspunktet. NAV kan med seks måneders varsel, skriftlig justere omfang av tiltak. Avtalene omtaler krav til ulike møtetyper og møtefrekvens mellom partene. Virksomhetene og NAV-fylke skal minst ha ett årlig møte i forbindelse med reforhandling av avtalen. I møtene skal NAV formidle de overordnede mål og rammer for de ulike tiltakene, NAVs bestilling av tiltaksplasser, og eventuelt resultatkrav innen de ulike plassene, hvis fylket opererer med det.

Spørreundersøkelsen til Møller og Sannes (2009) viser at det varierer hvor ofte virksomhetene har møte med NAV. Når det gjelder bedriftene oppgir 32 % av attføringsbedriftene og 33 % av vekstbedriftene at de har møte med NAV en gang i måneden. Nesten 40 % av bedriftslederne svarer at de ønsker møter med NAV oftere, mens resten ønsker den praksisen de har. Møller og Sannes kommentar til at flere bedrifter ønsker hyppigere møter, er at det kan ha sammenheng med NAV-reformen: mange bedrifter har i reformperioden opplevd at det var vanskelig å få nok oppmerksomhet fra NAV (s. 171). Det har også vært behov i

bedriftene for å etablere og bygge opp nye relasjoner med NAV-ansatte (s.172). Kontorene har i første periode av reformen først og fremst vært opptatt av å få på plass interne forhold, slik at eksterne samarbeidspartnere (tiltaksarrangører, arbeidsgivere, helsesektoren) har blitt satt på vent. Møller og Sannes påpeker at formell kontakt med NAV suppleres med uformell kontakt, og mange av virksomhetene oppgir å ha relativt mye uformell kontakt med NAV).

I følge Møller og Sannes (2009:171) mente 90 % av bedriftene at avtalen mellom partene i noen eller stor grad har bidratt til å samordne krav og forventninger mellom partene. Det var 98 % som oppga at kravspesifikasjonene hadde bidratt til å sikre kvaliteten i stor eller noen grad.

I tillegg til hvordan NAV opplever kvaliteten på tjenestene som gis, er det også et spørsmål i hvilken grad NAV kan påvirke type tiltak og tiltaksplasser. Da er anskaffelsesformen igjen interessant:

#### *Endring av tiltak og tiltaksportefølje*

Oppfølging av tiltaksarrangørene og påvirkningsmuligheter i forhold til tiltaksportefølje var et forhold ECON belyste i sin komparative analyse av anskaffelsesprosessene (2010). Selve oppfølgingen av tiltaksarrangørene kan i følge ECON gjøres på tilnærmet samme måte innenfor de to anskaffelsesformene (anbudskonkurranse og forhåndsgodkjenning). Når det gjelder endring av porteføljer og anskaffelser av nye tiltak, er det imidlertid ulike logikker og forhold som preger de to anskaffelsesregimer. Dette tema er mer utfyllende beskrevet i ECONs rapport (2010), men vi gjengir noen hovedpunkter, for å belyse at det ikke er åpenbart at den ene eller andre anskaffelsesformen er best for å utvikle nye og bedre tjenestetilbud:

- *Kvalitet legges inn i anskaffelsesbestillingen.* Det vil si det vurderes hvilket hensyn det tas til kvalitet under *inngåelsen av avtaler* med en leverandør. NAV vet imidlertid lite om det er forskjeller i kvalitet når det gjelder selve leveransen av tiltakene/tjenestene, og det gjelder for begge anskaffelsesformer.
- I mange fylker er det ingen konkurranse, da det bare er én aktuell tilbyder. Det blir dermed ingen reell konkurranse, og pris kan ikke reguleres ut fra markedslogikk
- NAV har ofte monopol på å kjøpe tjenestene. Det vil si mange virksomheter har NAV som eneste kjøper
- NAV kjøper tjenestene for en tredjepart (bruker), det er ikke bruker selv som definerer og velger mellom hva de opplever som kvalitet
- Tiltak hos forhåndsgodkjente leverandører har fast pris, fastsatt av kunden. Det vil si at de forhåndsgodkjente leverandørene i praksis konkurrerer på kvalitet, men - som nevnt - det er ikke alltid andre alternativ i fylkene/kommunene, så NAV må ta det man får
- NAV *forplikter seg ikke* til å kjøpe plasser fra de forhåndsgodkjente leverandørene, slik at i utgangspunktet skal det ikke være vanskeligere å avvike plasser her, enn tilsvarende for anbudsleverandører. I praksis er det imidlertid mange føringer som fører til at fylkene opplever det som upopulært å gjøre for store reduksjoner, eller si opp alle avtaler. Dette handler dels om bedriftenes posisjon som samfunnsaktør (koblinger til andre aktører, som feks NHO), og dels om eierskap (kommunene som

eier og driver mange av bedriftene, og har sterke interesser). Politikere og storting engasjerer seg ofte i konflikter. Det har forundret våre informanter fra NAV, at for eksempel politikere har gått ut i media med uttalelser om at Attføringsbedriftene bør avlaste NAV<sup>29</sup>, eller at NHO Service offentlig tar avstand fra konkurranse, og mener at attføringsbedriftene bør unngå å bli konkurranseutsatt<sup>30</sup>.

- Kryss-subsidiering av tiltak internt i bedriftene gjør det vanskelig å vurdere pris på enkelttiltakene. Det er også betydelige lokale variasjoner på tiltak, noe som også er en utfordring for prisvurdering. Også deltakernes arbeidsevne/bistandsbehov varierer innenfor samme tiltak.

ECON påpeker at NAV oppfatter anbuds konkurransen som ”skjerpende” på leverandørene, og at de strekker seg mer, under forutsetning av at det er en reell konkurranse. Inntrykket er at de forhåndsgodkjente leverandørene strekker seg også langt i forhold til NAV, og at de ofte er i forkant når det gjelder nye metoder og innhold i tjenestene.

Anbudskonkurranser har sine omkostninger mht administrering. Møller og Sannes (2009) diskuterer muligheten for rimeligere, ordinære tiltak, med da må NAV ta ansvar for oppfølgingen av deltakerne og det må gjennomføres anbuds konkurranser. Dette anslås å ta like store ressurser fra NAV, som å kjøpe relativt dyre plasser i skjermet sektor, men hvor NAV *ikke* står for oppfølgingen av deltakerne.

ECON konkluderer med at deres analyse ”gir imidlertid ikke noe entydig grunnlag for å si hvilken innkjøpsform som fungerer best og om man bør endre innkjøpsform for enkelte typer arbeidsmarkedstjenester” (s. 62).

Om tiltakene ble anskaffet gjennom anbuds konkurranse eller fra forhåndsgodkjente leverandører var et forhold som naturlig nok mest opptok fylkene. NAV-lokal var mest opptatt av disse fem forholdene ved kvalitet som vi gjengir her, og dette er aspekt ved kvalitet som gjelder uansett anskaffelsesform.

Direktoratets ønske var som vi har vært inne på at kravspesifikasjonen og avtalene med bedriftene ble brukt som et verktøy i samhandlingen mellom NAV og bedrift – i tråd med det som er intensjonen, og at begge parter må bli flinkere til å kreve av den andre: Samhandlingsmøtene må i større grad enn i dag være preget av at begge sider møter godt forberedt, og tør å ”fichte” sine interesser, og bli tydeligere på hva deres rolle og ansvar er, og hva de forventer fra den annen part.

## 2.7 Formidling til arbeid

Et hvert arbeidsmarkedstiltak skal ha som hovedhensikt å vurdere deltakerne i forhold til ordinært arbeid, og forsøke å formidle deltakerne gjennom kvalifikasjoner, praksis eller

---

<sup>29</sup> Erna Solberg, på NA 24, skriver til Jens Stoltenberg 7. mars 2009

<sup>30</sup> Doffin, 30 sept 2008: ”Det er uenighet innad i NHO-systemet når det gjelder bruk av konkurranseutsetting i attføringen. En av de største landsforeningene i NHO, NHO Service, er ikke enig i bruk av konkurranseutsetting på dette feltet, noe hovedorganisasjonen imidlertid som hovedregel støtter”.

direkte formidlingsarbeid. Det femte og siste punktet som knyttes til kvalitet – og som kanskje burde kommet først da mange anser dette som det viktigste – handler om formidling til ordinært arbeid.

Kravspesifikasjonen vektlegger formidling til arbeid ulikt i tiltakene. Selv om det overordnede målet med alle tiltak skal være arbeid, er formidling likevel mer sentralt i tiltak som KIA og AB, sammenlignet med TIA og APS.

Et sentralt funn fra Møller og Sannes (2009) undersøkelse er at det var overraskende få av deltakerne som har fått tilbud om ordinært arbeid, og brukerne var aller minst fornøyd med oppfølgingen og bistanden de hadde fått til å finne ordinært arbeid (s.33/s.161). Man kunne forventet at en større andel brukere skulle svare at de hadde fått formidlingsbistand, både i AB og KIA, tiltak som har formidling til ordinært arbeid som uttrykt mål. Dette er et inntrykk som forsterkes i våre samtaler – flere informanter sier at ”arbeidsformidlingsfokuset” fra gamle aetat er borte, ikke bare i tiltakene, men også innad NAV: ”Her snakkes det nesten ikke om formidling”, sa en informant. Han savnet den tidligere aetats-kulturen, hvor man hadde oversikt over antall formidlinger hengende på veggen, og feiret hver person som ble overført til ordinært arbeidsliv.

En årsak til at formidlingsaspektet er mindre fremtredende i tiltakene, er at formidlingstiltak (for eksempel KIA og AB) i praksis brukes til avklaring mot uføretrygd, og ikke til arbeidsformidling. Etter at det i 2006 kom nytt regelverk for AB, har målgruppen endret seg, og resultatet er svakere resultater på formidling. Bare en relativt liten andel av deltakerne kom i ordinært arbeid etter at tiltaket var avsluttet, mens en relativt høy andel endte med uførepensjon (ECON 2009). Intervjuer og spørreundersøkelser til NAV-ansatte og tiltaksleverandører viser at AB og KIA benyttes som avklaringstiltak (mot uføretrygd). Deltakerne som søkes inn i AB anses som svært svake, innholdet i tiltaket er forskjellig fra tiltak til tiltak, og fra person til person, og det varierer hvor stor grad av oppfølging de får (ECON 2004). Møller og Sannes (2009) undersøkelse viste at gjennomsnittet for hvor mange som kommer ut i jobb for TIA er 23 %, KIA 40 %, APS 8 % og AB 23 %. Gjennomsnittlig andel for *alle bedriftene og alle de fire tiltakene* var 22 % formidling til arbeid<sup>31</sup>.

Kvalifiseringstiltak (med formidlingskrav) brukes også som meningsfylt aktivitet isteden for til formidling, og NAV-veilederne i undersøkelsen til Møller og Sannes oppgir at bedriftene ikke er så forpliktet til at brukerne skal i ordinær jobb som de hadde forventet. Men også NAV-veilederne toner ned målet om formidling og kvalifisering på bekostning av målet om arbeidstrening og avklaring av arbeids- og funksjonsevne (Møller og Sannes 2009, s. 71). Flere NAV ansatte oppgir at de syns tiltakene er for lite opptatt av formidling, og at formidlingsarbeidet er for dårlig<sup>32</sup>. Informanter vi snakket med fra tidligere aetat mente at heller ikke NAV har sterkt press på å formidle, presset var større før, da alle formidlinger i etaten ble markert og resultater feiret.

---

<sup>31</sup> Møller og Sannes s.213

<sup>32</sup> Møller og Sannes s. 72



### *Prekvalifisering til arbeidslivet, eller forvaltningsredskap?*

Det har vært reist spørsmål om attførings- og vekstbedriftene i tilstrekkelig grad har klart å omstille seg i takt med næringsstrukturen i samfunnet for øvrig (Møller og Sannes 2009: 51). Flere av våre informanter var også usikre på om tiltak i skjermet sektor er like hensiktsmessig i dag og framover, som tidligere. Selv om bedriftene oppretter praksisplasser i ordinære bedrifter viser undersøkelser at det ofte er arbeid innen tjenesteytende næringer, som catering, hotell og handel (Møller og Sannes s.121). I følge våre informanter fra NAV, kan slike jobber bety utfordringer for enkelte målgrupper i forhold til at serveres alkohol, og at det er kvelds-/nattarbeid.

Undersøkelsen til Møller og Sannes viser at bedriftene som kategoriserer under ”atføeringsrettet virksomhet”, har bedre formidlingsresultat enn de som er ”produksjonsrettet”. Hvilken innretning virksomhetene har preger typer stillinger som opprettes i bedriftene, og kompetansen som innhentes, dvs. atføeringsfaglig eller produksjonsfaglig. Produksjonsorienterte bedrifter har relativt liten andel atføeringsfaglige stillinger, mens de atføeringsorienterte bedriftene, har høyere andel atføeringsstillinger med ”atføeringsrelevant utdanning” (Møller og Sannes s. 64). Dette leder igjen til spørsmålet, hva er det NAV ønsker av bedriftene? Fagbrev og faglig kompetanse i et reelt produksjonsmiljø, eller avklaring, arbeidstrening og mer forvaltningsrettet input? Her er det store variasjoner innen bedriftene mht hvor mange ansatte som har atføeringsfaglig kompetanse, og hvor mye personalressurser de har pr deltaker (Møller og Sannes 2009: 67), noe som også vil ha konsekvenser for kvaliteten på tjenestene.

Vi har allerede beskrevet de ulike forventningene innad i NAV, når det gjelder hvorvidt atføerings- og vekstbedriftene skal tilby *aktivitet og arbeid i skjermet virksomhet* – eller fungere som *formidlingsagenter* - som NAVs forlengende arm. Dette var ulike forventninger som representerer to ytterpunkter som vi fant innad i NAV.

Dette dilemmaet knyttet til hva skjermede tiltak skal tilby henger sammen med en *større problematikk* rundt skjermet sektor - som ikke bare berører skjermet virksomhet i Norge, dilemmaet preger også andre land som har skjermede tiltak. Utfordringene vi skal belyse er hentet fra Sverige, eksemplifisert gjennom foretaket Samhall AS. Diskusjonene i Sverige rundt skjermet arbeid i Samhall viser en iboende konflikt ved formålene til skjermet sektorordningen, som også får konsekvenser for hvordan man vurderer *kvaliteten på tiltakene*. Dette fordi tiltaksarrangørene til syvende og sist må prioritere mellom flere ulike mål, krav og forventninger som stilles til dem. Man ser i praksis at dette fører til at noen aspekt kommer i bakgrunnen som følge av at andre aspekt kommer i forgrunnen. Utviklingen av skjermet sektor i Sverige, retningen Samhall har beveget seg i og diskusjonene som føres, illustrerer nettopp hvordan ytre krav fører til indre målkonflikter og dilemma for virksomhetene, og dette er trekk vi kjenner igjen fra skjermet sektor i Norge.

## **2.8 Motstridende krav – eksempel fra svenske Samhall AB**

Skjermet sysselsetting startet opp i Sverige i ulike former på 1960-tallet. Det startet med ulike verksteder og industriell virksomhet, drevet av kommuner og noen få ideelle organisasjoner.

Hovedansvaret for skjermet virksomhet var etter hvert delt opp på mange aktører, og det forekom ingen form for organisert samarbeid mellom de ulike formene for skjermet arbeid (SOU 2002:56). Utover på 1970-tallet oppfattet regjeringen skjermet sektor som splittet og dårlig samordnet, og det ble satt i gang flere utredninger. Utredningen *Skyddad arbete* fra 1972 (SOU 1972:54) slo fast at det var behov for en samordning så vel regionalt som nasjonalt, og i 1980 overtok staten hovedeierskapet for skjermet virksomhet. Dette skjedde i form av en stiftelsesorganisasjon der staten sammen med Landstingskommunene laget regionale stiftelser for hvert landstingsområde (til sammen 24 regionale stiftelser), med en overgripende sentral stiftelse. Staten skulle alene dekke kostnadene til den skjermede virksomheten og et viktig kriterie var at arbeidet skulle være *meningsfylt*, da man ønsket å komme bort fra de tidligere skjermede virksomheter der produksjonen ikke var markedsrettet (Riksrevisionen 2008). Den nye statlige organiseringen skulle også lette tilgangen til skjermet arbeid over hele landet og for forskjellige målgrupper. Stiftelsesformen ble valgt fremfor aksjeselskap, fordi man antok at den passet bedre til de arbeidsmarkedspolitiske målene til Samhall. Et aksjeselskap krevde kapitaltilskudd, og lover og regler som følger med et AS ble oppfattet som lite tilpasset (SOU 2003:56). Målene for Samhall nivåfastsettes av regjeringen.

I 1992 ble Samhall omgjort til regionale aksjeselskap, som ble holdt sammen av et moderforetak. Det var Samhall selv som ønsket dette, da de oppfattet stiftelsesformen som mindre hensiktsmessig for virksomheten. Samhall ønsket å forbedre forretningsforutsetningene og virksomhetsideen, og mente at stiftelsesformen representerte en utfordring når det gjaldt informasjon og kontakt med forretningsforbindelser. Som aksjeselskap ble det også ansett som enklere å rekruttere kompetente direktører til de regionale foretakene<sup>33</sup> (SOU 2003:56). I 2002 kom enda en organisatorisk endring, da syv regionale datterselskap, ble samlet i et aksjeselskap, som er inndelt i seks divisjoner. To av divisjonene tar seg av personutviklingsaker og fire tar seg av forretningsvirksomheten (SOU 2003:56). I 2006 fikk Samhall to økonomiske mål, som var at avkastningen på egen kapital bør ligge på 7 prosent, og aksjeselskapets soliditet på 30 prosent (Riksrevisionen 2008).

Hensikten med Samhall ble fastsatt i en riksdagsbeslutning fra 1977. Riksdagen avsetter årlig midler til Samhall, slik at virksomheten kan utføre sitt kjerneoppdrag som i 2009 var:

- Gi arbeid for personer med funksjonsnedsettelse som medfører nedsatt arbeidsevne
- 40 % skal rekrutteres fra prioriterte grupper
- Det skal tilbys 23,7 millioner arbeidstimer (17 600 årsverk)
- Det skal arbeides kontinuerlig for at brukerne skal forlate Samhall til fordel for ordinært arbeid
- Kvinners overgang til ordinært arbeid skal spesielt prioriteres
- Andel overganger fra Samhall til ordinært arbeid, skal tilsvare 5 %

For å utføre disse oppgavene får Samhall bidrag fra regjeringen som kalles *merkostnads-erstatning*, som skal kompensere for de ekstra kostnader som oppstår gjennom å utvikle

---

<sup>33</sup> For mer informasjon om overgangen til aksjeselskap, se SOU 2003: 56, kapittel 9.

personer med funksjonsnedsettelse. Avtalene inngås mellom regjeringen og Arbeidsfôrmedlingen, for ett år av gangen, og med utgangspunkt i regjeringens årlige reguleringsbrev.

Skjermet arbeid hos Samhall utgjôr ett av flere arbeidsmarkedstiltak for personer med funksjonshemninger og nedsatt arbeidsevne. Det er det nest største tiltaket for denne målgruppen (lønnskudd er det største), og det ble brukt 4,2 milliarder SEK til Samhall i 2008. Tiltaket skal kun tilbys de som har særskilt vanskelig for å få og beholde ordinært arbeid, og det er Arbeidsfôrmedlingen som søker inn personer som har så betydelige funksjonsnedsettelse at vedkommende ikke kan nyttiggjøre seg andre tiltak. I avtalen mellom Samhall og Arbeidsfôrmedlingen er det fastsatt et mål om at 40 % av brukergruppen skal rekrutteres fra spesielt *prioriterte målgrupper*. Dette er personer med psykiske funksjonsnedsettelse (langvarig), personer med utviklingshemning og personer som har flere funksjonsnedsettelse som til sammen medfører nedsatt arbeidsevne (f.eks bevegelsehemmende med kommunikasjonsutfordringer).

Inntektsgrunnlaget til Samhall kommer fra produksjon av varer og tjenester (over 3 065 millioner SEK 2007) og gjennom *merkostnadserstatningen* fra staten (over 4 148 millioner SEK i 2007). Merkostnadserstatningen overføres i form av en tolvtedel hver måned fra Arbeidsfôrmedlingen.

I følge riksdagen skal det ikke bare tilbys en viss målgruppe arbeid, arbeidet skal være utviklende og rehabiliterende, og ansettelsen ved Samhall skal være midlertidig (Riksrevisionen 2008). Samhall skal produsere etterspurte varer og tjenester, og gjennom dette skape meningsfullt og utviklende arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. På den ene siden er skjermet sysselsetting hos Samhall en arbeidsmarkedspolitisk innsats. På den andre side, er Samhall AB et statlig aksjeselskap med oppgave å produsere etterspurte varer og tjenester gjennom å skape meningsfullt og utviklende arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne.

### *Samhall i dag*

I dag er Samhall et av Sveriges største foretak, med 20 000 medarbeidere. 19 000 av dem er brukere, og 1 000 ordinære arbeidstakere. Samhall finnes på 250 steder i Sverige, sortert under 8 regioner. Samhall ligger inn under Næringsdepartementet. Det heter på hjemmesidene at virksomheten spesialiserer seg på jobber som krever mange (for eksempel for forsvaret, IKEA, og pakkejobber for produktsalg over internett), og at de setter sammen team med ulike funksjonsnedsettelse, slik at man kompenserer for hverandre i teamene.

I 2010 ble 977 personer overført fra Samhall til annen arbeidsgiver, dette tilsvarer 5,4 prosent. Målet til Samhall for formidling til ordinært arbeidsliv er 5 %, så dette målet er nådd. Imidlertid kan brukerne komme tilbake til Samhall innen 12 måneder, og det var ca 2 % som kom tilbake i 2010. Den reelle formidlingsprosenten ligger dermed på ca 3 %.

### *Iboende dilemma*

Siden Samhall er statlig eid i Sverige har man ikke de samme utfordringene knyttet til skjermet sektor når det gjelder å styre private leverandører. Det betyr imidlertid ikke at skjermet sektor i Sverige har vært skånet for diskusjoner. Det er gjennomført en rekke utredninger og granskninger av Samhall gjennom tide <sup>34</sup>. De fleste utredningene, evalueringene og tilsynsrapporter konkluderer med at Samhall har innfridd i forhold til de overordnede mål som er fastsatt av regjeringen og stilt til virksomheten. Det vil si, Samhall har innfridd i forhold til de to økonomiske målene om kapital og soliditet, og når det gjelder de tre rehabiliteringsrettede målene: at 40 % av ansettelsene skal være fra prioritert målgruppe, at formidlingen skal ligge på 5 % og de har utført det antall arbeidstimer til brukerne som er fastsatt. Målene er de samme som ble fastsatt i 1992. Nivået på målene er justert siden den gang, men Riksrevisionen påpeker at de må justeres enda mer opp, men ikke uavhengig av merkostnadsrestatningen fra staten.

Selv om målene anses oppnådd, har det gjennom hele perioden med utredninger og revisjon, blitt ført diskusjoner knyttet til målkonfliktene ved Samhall, og om regjeringen får det de ønsker gjennom forretningsvirksomheten som finnes i Samhall i dag. Riksrevisjonen har påpekt manglene styring fra regjeringens side, særlig når det gjelder å stille tøffere krav til Samhall. Formidlings-prosenten på 5 % anses som lite effektivt. Det konkluderes også med at utviklings- og rehabiliteringsvirksomheten har kommet i bakgrunnen, og at det jobbes mer for å oppnå og innfri forretningsmessig og økonomisk. Konklusjonen fra SOU i 2003:56 viderefører funn fra tidligere rapporter:

”Utredningen konstaterar i likhet med flera tidigare studier och urredningar att det råder en uppenbar målkonflikt mellan kraven på lönsamhet och kraven på att erbjuda personer med arbetshandikapp meningsfullt och utvecklande arbete där behoven finns” (SOU 2003:56:18).

Samhall anses å ha et omfattende, komplekst og sammensatt oppdrag, der forventningene er ulike ut fra om man tar utgangspunkt i at foretakene skal bedrive sysselsettingsskapende virksomhet, jobbe med rehabilitering/utvikling, regionalpolitisk eller konsentrere seg om forretningsmessig virksomhet. *Forretningen* er en forutsetning for det arbeidsmarkedspolitiske og sosiale oppdraget, samtidig som det er her motsetningene ligger. Utviklingen med en spesialisering mot store kunder, og en mer konsentrert ”storskala” produksjon av tjenester, har ført til at det er vanskeligere å innfri på de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske målene. Riksrevisionens rapport fra 2008 peker på arbeidsformidlingens oppfatning at det med tiden har blitt vanskeligere å henvise brukere til Samhall. En årsak til dette, som nevnes både av saksbehandlerne på arbeidsformidlingen, og av personalledere på Samhall er:

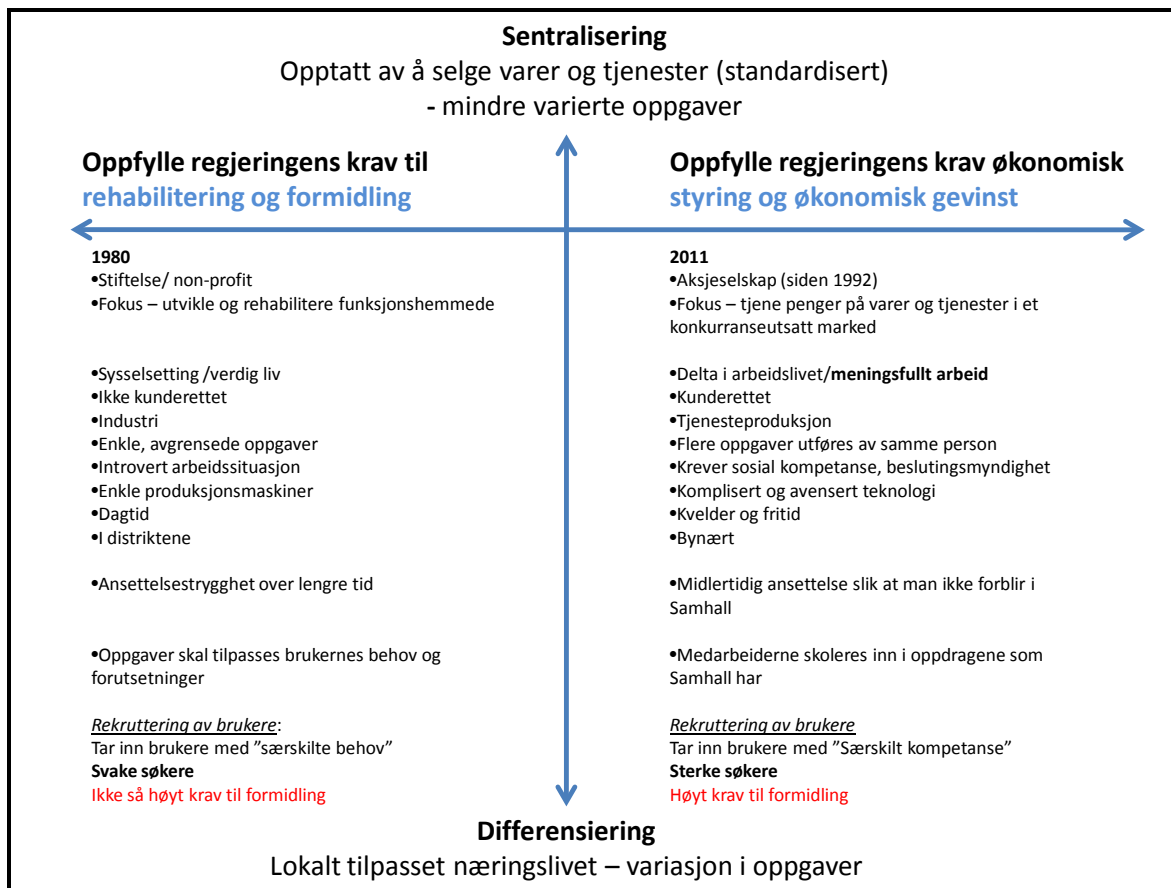
”att bolaget ställer högre krav nu än tidigare på arbetsförmågan hos de funktionshindrade. Det föreligger således en diskrepans mellan de arbetskrav Samhall ställer å ena sidan och arbetsförmågan hos en del av de personer som tillhör målgruppen å den andra (Riksrevisionen 2008)”.

---

<sup>34</sup> *Stiftelsen Samhällsforetag*, RRV 1985:985, *Samhall i går, i dag, i morgen* SOU 1991:67, *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd* SOU 1997:64, *Samhall – en effektiv åtgärd?* RRV 1999:18.

Forklaringer som gis er at etterspørselen på arbeidskraft generelt har gått ned, samt at regjeringen de senere år har minsket volumet på ordningen. Det som kommer videre frem i diskusjonene rundt Samhall er de ulike målene Samhall har, og om det i praksis *er mulig* å forene både attføringsfaglige og økonomiske mål. Da Samhall ble opprettet, var det ikke like stort fokus på formidling. Samhall var organisert på over 200 lokale steder, det var stor variasjon av typer oppgaver de påtok seg, og arbeidsoppgavene ble tilpasset brukerne, som blir beskrevet som svake. Det var produksjonsarbeid på dagtid, og hver person gjorde en begrenset del av produksjonsprosessen.

Etter hvert som Samhall gikk fra å være en nonprofit stiftelse til å bli et aksjeselskap, samtidig som virksomheten fikk *økonomiske mål*, har produksjonsdriften endret seg fra industrisektoren til tjenestesektoren. Samhall har beveget seg over til å produsere tjenester for kunder, noe som betyr at én arbeidstaker gjør flere typer oppgaver som krever relasjonskompetanse, serviceinnstilling, beslutningsmyndighet og kundekontakt, dvs. det har blitt et bredere oppgavefelt. Arbeidstiden er utvidet med kvelder og helger, og tjenestene leveres ofte i byer da det her er større etterspørsel. Dette har ført til at nedslagsfeltet ikke lenger er like bredt forankret lokalt, og siden det er mye servicevirksomhet, så er det som arbeidsformidlingen har oppfattet – mindre bredde og variasjon i arbeidsoppgavene. Søkermassen har gått fra å være de svakeste, der man tilpasset oppgaver og arbeidssituasjon til brukerne, til en næring der det er behov for sterke søkere som kan tilpasse seg arbeidssituasjonen og kundeorienteringen i Samhall. Samhalls utvikling er oppsummert i figuren på neste side. Samhall har mistet forankringen lokalt, og mindre datterselskap under aksjeselskapet har blitt samlet inn i moderselskapet, slik at organisasjonen er mer sentralisert og spesialisert.



Som følge av kritikken om at for mange blir i Samhall for lenge, har det blitt vanligere med korttidsansettelser på tre-fire måneder. Dette for å unngå at for mange blir værende i Samhall. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om den høye andel av korttidskontrakter er forenlig med intensjonene fastsatt av riksdagen:

”Eftersom målgruppen för stödet anses vara i behov av omfattande utvecklingsstödjande och rehabiliterande insatser torde det vanligen krävas längre tid än några månaders anställning för att åstedkomma en förbättring av arbetsförmågan (Riksrevisjonen 2008).

Samtidig skal ikke skjermet arbeid i Samhall resultere i en permanent ansettelse for alle, hvor man jobber hele sitt yrkesaktive liv. Riksrevisjonen anbefaler at man ser lengden i en rimelig relasjon til Samhalls oppdrag. Samtidig må det alltid være stor oppmerksomhet rettet mot ordinær formidling, så her må også arbeidsformidlingen være fremme å tilby andre ordninger, for eksempel lønnstilskudd. Riksrevisjonen er skeptiske til å kreditere tiltaksarrangører når det foretas formidlinger, da det ofte kan ligge helt andre årsaker, enn tiltaket, til grunn for at man får en jobb.

Konklusjonen til SOU 2003: 56 var at personer med nedsatt arbeids- og funksjonsevne først og fremst skal få muligheter til å arbeide i ordinært arbeidsliv. Det vil også for fremtiden være behov for en skjermet sektor, men utredningens hovedkonklusjon var at arbeidsmarkeds-politiske og sosiale mål ikke kan oppnås dersom staten ensidig benytter seg av én virksomhet

– Samhall. Formen med skjermet arbeid hos Samhall må reformeres, og det må åpnes opp for andre aktører.

Riksrevisionen konkluderer i 2008 med at regjeringen ikke har styrt Samhall godt nok og ikke fulgt opp med å tilpasse Samhall etter nye behov og forutsetninger som personer med funksjonsnedsettelse har. Den nåværende finansieringsmodell styrer dessuten ikke enhetlig. Forretningsoppdraget er en forutsetning for kjerneoppdraget om meningsfullt arbeid, men forretningsvirksomheten er også en restriksjon mht å utvikle og rehabiliterer personer med funksjonsnedsettelse.

Tilsvarende paradoks finner vi igjen i de norske attførings- og vekstbedriftene. I Norge er dette nonprofit-virksomheter, men utfører tjenester og er underleverandører som gjør at det ligger et reelt press på å yte. Et produksjonsfokus kan, som Møller og Sannes (2009) har dokumentert, føre til svakere fokus på formidling og personlig utvikling – noe som igjen påvirker hva NAV anser som kvalitet på tjenestene. Dette dilemmaet – at bedriftene balanserer mellom rehabiliteringsmål og produksjonsmål – er også et aspekt ved virksomhetene og tiltakene som må bringes inn i vurderinger rundt tjenestekvalitet i attførings- og vekstbedrifter.

## **2.9 Kvalitetssikringssystem med ekstern revisor - EQUASS**

Vi har gjennom hele dette kapitlet pekt på at utfordringene NAV totalt sett står overfor når det gjelder å operasjonalisere kvalitet på arbeidsmarkedstjenestene er sammensatte. Dette gjør at kvaliteten på tjenestene vil være utfordrende å vurdere og kontrollere, uansett kontrollsystem.

Attførings- og vekstbedriftene er i gang, og flere er ferdige, med å innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor. EQUASS er et system tiltaksarrangørene selv implementerer for å oppnå bedre kvalitet. Spørsmålet vi dermed skal berøre, er på hvilken måte man kan tenke seg at EQUASS - som et supplement til NAVs eget kvalitetsarbeid - kan tilføre kvalitet på arbeidsmarkedstjenestene?

Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav om at alle forhåndsgodkjente tiltaksleverandører må innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor, og være sertifisert innen utgangen av 2011. Attføringsbedriftene kom i kontakt med European Platform for Rehabilitation (EPR) og fikk lisens på European Quality in Social Services, EQUASS, samtidig som NAV fremsatte kravet til attførings- og vekstbedriftene om å innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor. Attførings- og vekstbedrifter over hele landet er i skrivende stund i gang eller ferdige med å innføre EQUASS.

Systemet beskrives som et totalovergrep system som skal favne alt fra brukerrettigheter på individnivå, til tverrsektorielt samarbeid på systemnivå. Språket som anvendes i arbeidet med sertifiseringen er generelt, og ment til å fungere for alle typer sosiale tjenester; det brukes ord som ”organisasjonen, tjenesten, bruker, interessepartnere, nøkkelprosesser, tjenesteleveranse, sammenhengende tjenester” osv. Det er dermed opp til hver organisasjon å operasjonalisere og gjøre kriteriene meningsfulle i henhold til sin bedrift og sitt felt. Det betyr at EQUASS må tilpasses særegent til attføringsbedrifter og vekstbedrifter, og det handler om å finne gode løsninger for seg selv. Helt konkret må virksomheten svare ”ja” på til sammen

100 spørsmål for å kunne søke om sertifisering. Bedriftene må beskrive hva de skal gjøre, og dokumentere hva de har gjort. Det er utviklet egne elektroniske selvevalueringsverktøy på nettet (equass.no), for å sjekke hvordan man ligger an. Selve sertifiseringen foregår ved at en ekstern revisor kommer til virksomheten i to dager for å sjekke at hvert av de 100 punktene er tilfredsstillende løst/ivaretatt slik at man kan si at kravene er oppfylt.

De 100 spørsmålene er fordelt på *syv overordnede tema*; som igjen består av to kriterier basert på prinsipp for kvalitet. De syv temaene er: Lederskap, rettigheter, etikk, partnerskap, deltakelse, personfokus, helhetstanke, resultatorientering og kontinuerlig forbedring. De to kriteriene for hvert av de syv temaene setter overordnet standard for hva som må til. For eksempel til tema "helhetstanke – sammenhengende tjenester" er ett av kriteriene at "Organisasjonen sikrer at bruker har tilgang til sammenhengende tjenester, som spenner fra tidlig intervensjon og støtte, og som endres på bakgrunn av endringer i krav over tid". Det andre kriteriet er at "Organisasjonen utarbeider et helhetlig tilbud av sammenhengende tjenester og reduserer hindringer ved hjelp av tverrfaglige fremgangsmåter og/eller i partnerskap med flere andre instanser". Deretter skal det under dette tema svares "ja" på fem spørsmål som handler om at man dokumenterer at tjenestene koordineres, at nøkkelprosesser evalueres, at man årlig har en evaluering av helheten og sammenhengen i tjenestetilbudet, at man identifiserer hindringer for helhetlige og sammenhengende tjenester og at man har samarbeid med andre organisasjoner. Tilsvarene gjelder for alle syv hovedtema. Man må vise til både konkrete *dokumenter, prosesser og arenaer* for å oppfylle kriteriene.

Bedriftene sertifiseres for to år, og må deretter re-sertifiseres. Den første sertifiseringen handler om hva man skal gjøre. I resertifiseringen må man dokumentere at man gjort det man skulle, at man fulgte de rutiner som ble iverksatt og at man dokumenterer som man skal.

Den eksterne revisoren skal i tillegg til å gjennomgå tilgjengelig informasjon, også intervju ansatte om ulike sider ved virksomheten. Dette stiller krav til at hver ansatt kjenner til forhold som inngår i kvalitetssikringssystemet. EQUASS stiller også krav til at brukere og kunder skal ha kanaler inn til tjenestene for å komme med tilbakemelding, så også NAV-ansatte har blitt intervjuet i forbindelse med virksomhetenes sertifisering. Et av spørsmålene det må svares "ja" på er for eksempel om interessepartene er kjent med tilbudet av program og tilgjengelige tjenester (spørsmål 12), "Kartlegger organisasjonen hvilke behov interessepartnerne har når det gjelder innovasjon", (spørsmål 15), og "Har organisasjonen kartlagt behovene til de interessepartnerne som finansierer og/eller betaler for tjenestene" (spørsmål 46). Dette er forhold NAV bør bli spurt om under en eksternrevisjon av en virksomhet.

Som en inngang til dette prosjektet om kvalitet på tiltak i skjermet sektor, var AFI med på et innføringskurs i EQUASS. Hovedinntrykket vi setter igjen med etter kurset, er at dette er et verktøy som bevisstgjør bedriftene på nye områder enn tidligere og at bedriftene får et mer aktivt forhold til hvordan man jobber på mange ulike områder. Noen tema må tenkes inn i forhold til de enkelte tiltakene, andre for hele virksomheten. Gjennom de andre kursdeltakerne (noen hadde vært i sertifiseringsprosessen en stund) fikk vi inntrykk av at EQUASS gjør noe med organisasjonen, og utfordrer virksomheten til å finne best mulig løsninger for seg selv. Kursleder oppfordret bedriftene til å utfordre de lave forventningene



som kan ligge til attføringsvirksomheter, og vise at de har høye mål, og jobber systematisk og strukturert.

Flere av deltakerne på kurset sa at særlig for bedrifter som var ”produksjonsorientert”, var det en utfordring å tenke gjennom det å være tjenesteleverandør. ”Nøkkelprosessen” skal være tiltaksvirksomheten, mens produksjon skal være et virkemiddel for å nå målsettinger, da bedriftene mottar stønad fra NAV fordi man ikke er en fullverdig produksjonsenhet. Deltakerne på kurset fortalte at flere ansatte i virksomheten tenkte *produksjon* når de diskuterte EQUASS-problemstillinger, og ikke attføringsprosessene. De var også en tendens i flere av virksomhetene, at noen tenkte at EQUASS var et system man måtte ”få på plass” til sertifiseringen, og ikke at det var en metode som man fra nå av skulle arbeide etter.

Flere av kursdeltakerne mente at de større bedriftene hadde fordel av at det var eget personell som kunne ta ansvar for, og drive prosessene rundt EQUASS. For de minste, var det vanskelig å få tid, med tiltaksdeltakere på virksomheten fra 09-00 – 16.00. Da satte man av tid fra 08.00 – 09.00. Noen la EQUASS-arbeidet inn i andre møter, mens andre bedrifter avholdt egne møter, bare til sertifiseringsarbeid. På noen arbeidsområder handlet det om å dokumentere den praksis man allerede hadde, for andre tema måtte man gå nøyere gjennom å tenke hvordan man skulle svare på kriteriene/spørsmålene. Kursdeltakerne formidlet mye engasjement rundt prosessene, en av dem fortalte: ”Selv barna mine er helt inneforstått med hva EQUASS er”. En annen snakket om hvilket ”ansiktsløft” det var for bedriften, og at man fikk større fokus på hva man gjør og hvordan man gjør det.

### *Hvordan kan EQUASS bidra til bedre kvalitet på tiltakene?*

Det inngår mange elementer i kvalitetssikringssystemet EQUASS som synes viktige for tjenestene. Fokus på Individuell plan, samhandling mellom aktører og brukervedvirkning er ofte viktig for å få til gode tjenester. Spørsmålene i sertifiseringen berører mange ulike forhold ved tjenestene, som ”Har organisasjonen målbare resultater som bekrefter at den på en vellykket måte i møtet kommer samfunnets behov og forventninger (spørsmål 17) og ”Kan organisasjonen synliggjøre hvordan tjenestene påvirker samfunnet? (spørsmål 18)”. Tonen på kurset vi deltok på, var at det ble lagt opp til at bedriftene selv måtte tenke gjennom hvilke løsninger de ville besvare kriteriene med og at de skulle være tilpasset bedriftenes virksomhet. Det finnes ingen facit, man kan få tips og ideer av hverandre, og prosessene virksomheten velger må sannsynliggjøre at kriteriene faktisk oppnås.

En utfordring med sertifiseringen er at revisor må ha kompetanse både når det gjelder ord og uttrykk innenfor sertifiseringsfaget, og innen det *spesifikke fagfelt* for å kunne vurdere om grepene som gjøres i EQUASS - vil føre til bedre kvalitet på tjenestene. Siden Attføringsbedriftene sitter med lisensen til systemet, skal ingen ekstern revisor være tilknyttet en Attførings- eller vekstbedrift. Det er dermed grunn til å rette oppmerksomheten mot hvilken kompetanse revisoren da har, og bør ha, innenfor dette spesifikke fagfeltet for å godkjenne løsningene til bedriftene. Ett eksempel er ”samarbeidspartnere” og ”helhets-tenkning” som vi refererte til over. *Hvilke* aktører bedriftene samarbeider med, vil for eksempel variere ettersom virksomheten er oppfattet av formidling eller ikke. Er *formidling* et

viktig formål, bør arbeidsgivere, NAV, Arbeidslivstjenesten og øvrig nettverk i næringslivet synliggjøres som sentrale samarbeidspartnere, og kanskje også en forutsetning for å få til formidling. Å vurdere samarbeidspartneres hensiktsmessighet for å få til bedre tjenester, krever spesifikk kunnskap om feltet.

Også når det gjelder andre forhold kan det være vanskelig å avdekke uintenderte konsekvenser og uhensiktsmessige prosesser, hvis man ikke kjenner feltet: Når det gjelder spørsmålet: "Gjennomføres det årlig en evaluering av helheten og sammenhengen i tjenestetilbudet" er *tiltakskjeding* nevnt som et eksempel på et viktig virkemiddel. Tiltakskjeding er imidlertid et aspekt som innenfor dette feltet kan ha negativ effekt. Det kan virke hensiktsmessig for en ekstern revisor at bedriftene etterstreber tiltakskjeding innenfor den samme bedriften, men for mange brukere kan slik kjeding føre til innelåsing. Hvordan tenker en ekstern revisor rundt slike iboende sammenhenger?

Et tredje forhold handler om at det er opp til virksomhetene å definere hva de gjør innefor de ulike temaene. Når det for eksempel gjelder i hvilken grad de holder på med *innovasjon*, dvs at de utvikler nye tilbud, har Møller og Sannes (2009) vist at bedriftene ofte gir respons på nye tiltak som kommer fra NAV eller departementet. Da "Grønt arbeid", "Inn på tunet" og "Raskere tilbake" kom, var det mange bedrifter som leverte tilbud. Dette var tiltak som var *nye for bedriften*, og som de selv mente var innovative, men det var ikke et nyutviklet tiltak som de hadde utviklet selv, som man ofte forbinder med innovasjon. En må dermed kjenne dette feltet godt for å kunne vurdere om et tiltak er *innovativt* – eller bare nytt for de virksomhetene som innfører det. Tilsvarende finner vi på andre områder innen EQUASS.

Det spesielle for attførings- og vekstbedriftene er at de må tilfredsstillere kravene fra NAV. EQUASS må dermed avstemmes med kravspesifikasjonen til NAV, ved at kravspesifikasjonen må integreres i kvalitetssikringssystemet. Virksomhetene må tenke bevisst gjennom dokumenter, prosesser og arenaer for å sikre at man oppfyller kriteriene. NAV har gjennom avtalen tilgang til leverandørenes sertifisering. Men også for en NAV-ansatt kreves god kunnskap om attføringsprosesser og feltet for å avgjøre om bedriftenes løsninger og prosesser fører til bedre kvalitet.

Det avgjørende er hva bedriftene legger inn som *formålet* med virksomheten, da kvalitet i EQUASS skal sikres i forhold til overordnet formål. En attføringsbedrift kan for eksempel i dag bli sertifisert, selv om de ikke har resultater å vise til når det gjelder formidling til ordinært arbeid. Har virksomheten derimot klare formidlingsmål, bør rutiner og prosesser i bedriften støtte opp under de overordnede målsettingene.

Det er pr i dag for tidlig å si på hvilken måte EQUASS kan forbedre kvaliteten på tiltakene. De fleste virksomheter er nysertifisert, eller kan bli det i 2011, og for mange av bedriftene handler sertifiseringen om hva de planlegger å gjøre. Først når bedriftene skal re-sertifiseres, to år etter sertifiseringen, får vi et bedre bilde av om de faktisk gjør det de har sagt de skal, og om det er valgt grep som NAV opplever forbedrer kvaliteten. Likevel, en overordnet hensikt med denne studien er å belyse at et ensidig fokus på systemer, ikke er nok til å sikre total kvalitet på tjenestene, men systemrevisjon kan være et viktig supplement, hvis delprosessene leder opp mot og sikrer et overordnet, hensiktsmessig formål.

## 2.10 Konklusjon

Gjennomgangen/situasjonsbeskrivelsen i dette kapitlet har ledet frem til tre hovedkonklusjoner som alle er med å peke på sentrale utfordringer NAV står overfor når det gjelder å sikre kvalitet på tjenestene. De tre hovedkonklusjonene er:

1) At kvaliteten i etaten i dag har blitt ivare tatt gjennom forskriften, kravspesifikasjonen og avtalen, dvs dokumenter som alle beskriver og definerer en forventet standard på tjenestene. Når det gjelder gjennomføring og resultater, har kvalitetsoppfølgingen mot tiltaksarrangørene ikke vært like tett.

2) Kvalitet på tjenestene i forhåndsgodkjente bedrifter er knyttet til hvilken rolle skjermet sektor skal ha i det totale virkemiddelapparatet. NAV-ansatte har i dag helt ulike forventninger til skjermede tiltak, både mellom nivåene i etaten, men også på samme nivå. Forventningene varierer mellom to ytterpunkter – på den ene side at skjermede tiltak skal være aktivitet for personer som ikke kan formidles til ordinært arbeid, til det andre ytterpunktet; tiltakene må presses i enda større grad til å utføre formidlingsvirksomhet (så kan skjermede tiltak ligge i kommunen – utenfor NAV).

Det er også iboende motsetninger i både å være produksjonsenheter, og å ivareta rehabilitering og utvikling av deltakerne. Kapitlet har også belyst at virksomhetene har stort press på seg til både å jobbe seriøst med atferdsvirksomheten, og sikre meningsfullt arbeid for deltakerne. Dette er et dilemma også i andre land, for eksempel Sverige.

Det er uklart grensesnitt mellom NAV og tiltaksleverandørene når det gjelder en rekke oppgaver (avklaring/veiledning/formidling) og det er også uklare grenser når det gjelder hva som er NAV totale ”sørge for” ansvar.

Dette tyder på at kravspesifikasjonene som brukes under anskaffelsen ikke er tydelig nok til å skape grunnlag for relativt entydige forståelser av hva som er riktige måter å jobbe på, samt mål og resultater å jobbe mot i etaten selv.

3) Gjennomgangen har pekt på en rekke forhold som i *praksis* påvirker kvaliteten på tjenestene – og dette er aspekt som det synes vanskelig å kontrollere for gjennom kravspesifikasjon og avtaler. Det ligger utfordringer knyttet til at det er ulike bestillingsprosedyrer (og ikke alltid bevisste valg fra NAV) som påvirker inntak, det er for lav gjennomstrømning på tiltakene, og tiltakene har i praksis andre formål enn det som er hensikten i henhold til kravspesifikasjon. Det er mange steder ujevn og uklar dialog mellom bedriftene og NAV, og at NAV har variert utbytte av sluttrapportene fra tiltakene.

Med andre ord, den innledende analysen når det gjelder situasjonen i NAV for kvalitetsoppfølging og kontroll med tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, er at kvalitetsarbeidet og kontrollen knyttet til anskaffelsen av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester. Spørsmålet som springer ut av disse tre konklusjonene er da *hvordan* NAV kan styrke arbeidet med oppfølging av kvaliteten i forhold til gjennomføring og resultater av tiltaksleveransene. Hvilke utfordringer og hvilke muligheter står vi ovenfor? Vi vil først se til den generelle litteraturen om kvalitetsarbeid, inkludert

litteraturen om kvalitetsarbeid i tilsvarende sektor, spesielt i Danmark for å finne svar. Deretter skal vi se nærmere på hvordan barnevernet sørger for kvalitet i tjenesteleveransene hos sine underleverandører.

## 3 Kvalitet belyst gjennom fag- og forskningslitteratur

### 3.1 Innledning

Som beskrevet innledningsvis i rapporten skal prosjektet gi en oversikt over *fag- og forskningslitteratur* om kvalitet, særlig innenfor offentlig sektor.

Innenfor litteraturen finnes det flere ulike tilnærminger til spørsmålet om kvalitet, kvalitetskontroll og til spørsmålet om hvordan man skal kunne måle kvalitet på tjenestene som gis. De ulike tilnærmingene finnes innenfor egne faglige disipliner, men anvendes også i ulike sektorer.

I dette kapitlet vil vi kort belyse ulike faglige tilnærminger til spørsmålene om kvalitet, kvalitetskontroll og kvalitetsmåling slik de fremkommer i den utvalgte faglitteraturen, og som har relevans for kvalitetsdiskusjonen om arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Deretter vil vi gi en beskrivelse av ulike definisjoner av kvalitet og kvalitetsstyring, herunder kvalitetskontroll.

I likhet med de empiriske funnene og utfordringene i NAV som er beskrevet i de foregående kapitlene taler gjennomgangen av litteraturen for en helhetlig tilnærming til spørsmålet om kvalitet og kvalitetskontroll. Denne helheten kommer til uttrykk ved at kvalitetsarbeidet inkluderer hele tjenesteytingsprosessen og at kvalitetsdimensjonene og kvalitetsarbeidet omhandler både struktur, prosess og resultat .

Med dette utgangspunkt vil vi deretter diskutere og eksemplifisere ulike tilnærminger til kvalitetsarbeid og kvalitetsmåling innenfor ulike sektorer og andre land.

### 3.2 Ulike faglige tilnærminger til kvalitet og kvalitetskontroll

Litteraturgjennomgangen viser at det er flere ulike faglige perspektiver på spørsmål om kvalitet, kvalitetskontroll og kvalitetsstyring generelt, og til kvalitet på velferdstjenester.

I dette avsnittet vil vi kort beskrive fem sentrale faglige tilnærminger som kan relateres til debatten om kvalitet på arbeidsmarkedstiltak. Dette er bidrag fra samfunnsøkonomi, revisjonsrelaterte tema, Quality Management, styring av offentlig/privat sektor og profesjons/kompetansebasert kvalitet. Tilnærmingene vil så utdypes og diskuteres gjennom kapitlet under de enkelte tema.

**De samfunnsøkonomiske tilnærmingene** forstår ofte kvalitet som effektiv utnyttning av begrensede ressurser. I tillegg anvendes ofte økonomisk teori. I flere bidrag om tjenester i offentlig sektor, samt bidrag som omhandler kontroll av forholdet mellom NAV og tiltaksleverandørene, er det eksempelvis benyttet økonomisk teori (se bl.a. ECON 2010, Andresen m.fl. 2001). Denne forståelsen er ofte basert på prinsippal -agent teori.

Møller og Sannes (2009) har også tatt utgangspunkt i tre hovedmodeller for styring av tiltak i skjermede virksomheter, som alle bygger på en prinsippal -agent modell. Prinsippal er her ”bestiller”, mens agenten er ”den utførende virksomhet”. Et viktig utgangspunkt for denne modellen, er at når det ikke er sammenfall mellom prinsippalens og agentens mål, samtidig

som det eksisterer informasjonsskjevheter dem imellom som prinsipalen ikke kan kontrollere, så vil agenten tendere til å følge sine egne interesser på tvers av prinsipalens interesser. Formålet med et hvert styringssystem, er dermed å bygge inn elementer som gjør at partene i størst mulig grad har sammenfallende interesser.

Med utgangspunkt i prinsipal- agent modellen ser Møller og Sannes tre mulige modeller for utvikling og kontroll av kvalitet, som ikke er gjensidig utelukkende, men kan kombineres.

1) *Forhandlingsmodellen*, som baserer seg på kontrakter, ramme- og avtalefinansiering og dialog/forhandlinger om krav og leveranser. Dagens modell for innkjøp av arbeidsmarkedstjenester i skjermet sektor, kan langt på vei beskrives med denne modellen. Prinsipalen kontrollerer agenten gjennom avtalene, forhandlingsmøte og målstyringssystem, og ”ris bak speilet” (reduisering av antall tiltaksplasser) om bedriften ikke lever opp til forventningene.

2) *Konkurransmodellen*, der ulike leverandører konkurrerer om å legge inn anbud. Modellen kan basere seg på bruk av pris, kvalitet eller aktivitet, eventuelt kombinasjoner av disse. Selve konkurransesituasjonen skal stimulere til at pris minimaliseres, og kvalitet optimaliseres. Riset bak speilet er at kontrakten kan brytes, eller at leverandør ikke får ny kontrakt.

3) *Prestasjonsmodellen*. Ønsket fra prinsipalen er å påvirke adferden til tiltaksleverandørene, og derigjennom også effekten av tiltaket, bla. gjennom design av finansieringssystemene. Modellen bygger på at rammefinansiering gir dårligere incentiver enn et resultatbasert finansieringssystem. Det stilles dermed sterkere krav til resultat, og mindre krav til innhold/gjennomføring av tilbudet. Et sentralt poeng med denne modellen er å gi leverandørene handlefrihet i å uforme tiltaket, og at resultatkravene skal stimulere til at arrangøren utnytter dette handlingsrommet optimalt. Som vi skal utdype senere, er dagens politikk ofte preget av ulike sammensetninger av disse tre modellene, både i Norge, men også i Sverige og Danmark.

En annen tilnærming til kvalitet og kvalitetskontroll som beskrives i litteraturen er **revisjons- og tilsynsbaserte tilnærminger**. Denne tilnærmingen har preget diskusjonen og den politiske innsatsen knyttet til arbeidsmarkedstiltakene både i Norge og i andre land. Eksempelvis har Riksrevisjonens rapport i Norge (2006), Danmark (Rigsrevisjonen 2006, 2008) og Riksrevisjonen i Sverige (2008) hatt betydningen for kvalitetskontrolldebatten de senere årene ved at de har påpekt manglende kontroll av tilskudd og oppfølging av arbeidstiltakene, og behov for økt kontroll av arbeidsmarkedstiltakene. Riksrevisjonens uttalelser har så lagt grunnlaget for fokus på økt tilsyn av de private tiltaksarrangørene.

Ved siden av regnskapskontroll, er *målsettingsanalyse*, hvor man ser om midlene brukes etter de målsettinger som er fastlagt, en viktig tilnærming. I tillegg kommer *kvalitetsrevisjon*. Dette er en vurdering av bedriftens dokumenterte kvalitetssystem (Aune 2008). Kvalitetsrevisjoner kan omfatte revisjon av systemet, prosesser og/eller produkt og utføres av personell som ikke har direkte ansvar for virksomheten på de områdene som revisjonen gjelder. Revisjonen kan foregå internt av ansatte i bedriften, eller som ekstern revisjon. En slik revisjonstilnærming, gjenfinnes i EQUASS-tenkningen som beskrevet i forrige kapittel.

En viktig fagtradisjon som har hatt stor og økende betydning for kvalitetsdiskusjonene de senere årene er **Quality Management**, på norsk oversatt til **kvalitetspolitikk, kvalitetsstyring eller kvalitetsledelse i vid forstand**. Faget utgjør et tverrfaglig og tverrsektorielt fagområde. Det har bakgrunn i privat industriell vareproduksjon og slo for alvor igjennom på 1990-tallet hvor innføringen av ISO- standarder og total kvalitetskontroll ble viktige strømninger (Lillestøl 1994, Edvardsson og Larsson 2004, Beggerud 2010, Foster 2010).

I løpet av årene har deler av tenkningen blitt overført til service-næringer i mer generell forstand. Deretter fant den for alvor veien inn til offentlig tjensteproduksjon på begynnelsen av 2000-tallet, hvor det vokste frem omfattende kvalitetssikringssystemer i offentlig virksomhet ofte basert på modeller fra privat sektor, også kalt kvalitetsbevegelsen (Berg mfl. 2002, Nordstoga og Støkken 2009). Fagtradisjonen har dermed stor påvirkning på dagens kvalitetsarbeid både i privat og offentlig sektor.

En fjerde tilnærming i litteraturen når det gjelder kvalitet og kvalitetskontroll av offentlige tjenester er spørsmålet om **styring av kvaliteten i offentlig sektor og/eller forholdet mellom offentlig og privat sektor. Denne fagdiskusjonen er også påvirket av Quality Management-tenkningen**. I mange vestlige samfunn, herunder Norge, utformes velferdstjenestene gjennom et nært samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Det er ikke slik at tenkning og praksisformer i privat sektor hovedsakelig overføres til det offentlige. Utviklingen er også kjennetegnet ved at privat sektor i stadig økende grad utsettes for offentlig styring ved at de leverer tjenester til offentlige oppdragsgivere. I tillegg kan tjenestene utspilles som et samspill mellom statlig – halvoffentlig – privat sektor.

Siden en stor andel av velferdstjenestene, herunder arbeidsmarkedstiltakene, i dag tar form som et offentlig – privat samarbeid, blir den statlige styringen av forholdet privat/offentlig sektor av avgjørende betydning for styring av kvalitet og utformingen av kvalitetskontrollen. Klemsdal (2009) beskriver for eksempel i en evalueringsstudie av NAV-reformen at det økte presset på NAV kan føre til utvikling av nye grenseflater hvor NAV skyver over oppfølgingsoppgaver og oppfølgingskompetanse til attførings- og vekstbedriftene eller kommune (se også Møller og Sannes 2009). ECON (2010) påpeker også i sin rapport om kvalitet på anskaffelsesordningene av arbeidstiltakene i skjermet sektor som ble presentert i forrige kapittel, at denne kvaliteten og utformingen av kvalitetskontroll vil påvirkes av avhengighetsforholdet og samspillet mellom NAV og virksomhetene mer generelt.

Styringen av kvalitet i offentlig sektor i de senere årene har vært preget av styringsidealene fra New Public Management (NPM). Prinsippene skulle bidra til å modernisere og effektivisere offentlig sektor. Tross forskjeller er vanlige virkemidler i NPM: strategisk planlegging og desentralisering, mål- og resultatstyring, kundeorientering og brukerundersøkelser, privatisering og konkurranseutsetting, fristilling og bestiller- utførerorganisering, kvalitetsstyring og bruk av serviceerklæring, samt ledelse og myndiggjøring (Sletnes og Vabo 2004, gjengitt i Nordstoga og Støkken 2009). I tillegg benyttes også ofte dokumentasjonssystemer, ulike typer kvalitetssystemer og finansieringssystemer i styringsøyemed.

En femte og siste tilnærming til spørsmålet om kvalitet og kvalitetskontroll omhandler betydningen av **profesjons- og /eller kompetansebasert kvalitetsutvikling og kvalitets-sikring** av praksis. I flere sektorer er man opptatt av betydningen av profesjonell kompetanse

for praksis. Videre er man opptatt av kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av praksis gjennom kunnskapsbasert eller evidensbasert praksis (Grimen og Terum 2009, Egelund 2004).

Et aspekt som er blitt diskutert i forbindelse med endringen av velferdstjenestene de senere årene, er forholdet mellom standardisering og faglig skjønn og/eller faglig autonomi (bla. Dale og Thorsen mfl. 2004). Dette har også sammenheng med tenkningen om at ”bakkebyråkratene”, dvs. de som utøver de politiske vedtak og byråkratiets retningslinjer, er like viktige som retningslinjer. Hvordan tjenesteutøverne tolker regler og retningslinjer er avgjørende for hva som skjer i lokal praksis og for hvilke velferdstjenester som tilbys. Bidragene påpeker at faglig skjønn alltid har vært en viktig del av profesjonelles yrkesutøvelse. Bakkebyråkratenes skjønnsvurdering er i stigende grad vurdert som uheldig fordi det øker kostnadene, skaper vilkårlighet og gir forskjellsbehandling. Andre hevder på motsatt side at denne faglige autonomien er sentral for kvaliteten på tjenestene. Som vi vil utdype senere i rapporten har dette forholdet gitt en spenning i synet på hvilken rolle profesjonene skal ha i kvalitetsarbeidet, og hvilke styringsformer som skaper kvalitet.

Innenfor helsesektoren har fokuset på profesjonell fagutøvelse som sentral for kvalitet i tjenestene hatt en langvarig og sterk tradisjon. Helsevesenet var også tidlig ute med bruk av evidensbaserte kunnskapsformer i kvalitetsøymed gjennom utviklingen av Cochrane- basen. Behovet for å lage en kunnskapsbase skyldtes problemet med profesjonell kunnskap som ekspanderte og ble uoversiktlig. Senere ble denne tenkningen koblet opp mot NPM på noen områder og senere til kvalitetstenkning og systemer for dette (Hellandsvik 2005, gjengitt i Nordstoga og Støkken 2009).

Sosialtjenesten er på sin side kjennetegnet av en kortere periode med profesjonsutvikling da sosionomprofesjonen først vokste frem som del av velferdsstatens utvikling på 1960-tallet. Attføringsfaget er stort (jf Hernes mfl. 2010), men mindre profesjonalisert enn de klassiske profesjonene. I denne forbindelse blir *definisjon og operasjonalisering av godt attføringsfaglig arbeid* og *kompetanse i attføringsarbeid* viktig dersom man skal utvikle målsettinger og målesystemer for kvalitet og kvalitetskontroll i attføringsarbeid og bruk av arbeidsmarkeds-tiltak både i NAV og attførings- og vekstbedriftene. Forutsetningen for å måle eller kontrollere kvalitet er at man har utviklet en tenkning, eller standarder, om hva kvalitet på attføringstjenester innebærer.

### 3.3 Hva er kvalitet?

I kvalitetspolitikkitteraturen blir spørsmålet om kvalitet ofte knyttet til en kravforståelse og at denne dekker behov. Denne forståelsen av kvalitet gjenspeiles i den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO som har stor betydning for definisjonen av kvalitet generelt og i forhold til offentlige tjenester. Deres definisjon er også innebygget i norsk og europeisk standard (NS-ISO 8402- Kvalitet Terminologi).

I følge ISO 9000:200 og Norsk standard betegner kvalitet ” *i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav (eller behov).*” Andre definisjoner av kvalitet basert på ISO er at kvalitet utgjør en ” *helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet.*” (Aune



2008:17). Forenklete definisjoner av denne definisjonen (ibid) er at kvalitet er ”*Overensstemmelse med kravene (eventuelt behovene, forventningene, spesifikasjonene)*”, eller ”*Egnethet for bruk*”.

*Krav* innebærer en formell beskrivelse av behov og forventet måte de skal bli dekket på, og gjenspeiles kundens eller brukerens syn på produktet eller tjenestene. Spesifikasjon er på sin side en formell beskrivelse av produkt/tjeneste og planlagt måte å frembringe det/den på (Aune 2008:18). Krav kan være lover, forskrifter, standarder, kontraktuelle forhold og normative veiledninger (Beggerud 2010). Det kan også innebære sedvane eller forventninger som bør innfris.

Flere av de nevnte bidragene påpeker at kvalitet - og spesielt tjenestekvalitet - defineres gjennom et samspill av flere aktører og preges av aktørenes normer, standarder og forventninger. Aktørene kan være de ansatte, profesjonelle og oppdragsgiverne /eierne. I tillegg vil det være mange interessenter utenom disse, som pårørende og befolkningen for øvrig i kommunen. Siden kvalitet ikke er en gitt størrelse, vil definisjonen og operasjonaliseringen av kvalitet utkrystallieres gjennom at disse ulike forventningene inkluderes og forhandles. Dette synet er særlig utviklet i ISO- standardene som baserer sin kvalitetsforståelse på konsensus i ekspertgruppene.

I moderne kvalitetslitteratur om tjenestekvalitet forstås kvalitet ikke som et fastlagt begrep, men som en stadig pågående prosess uten endelig fastlagt mål, da kravene både i markedet og kundene kan endres hele tiden (Edvardsson og Larsson 2004). Contingency – teorien lanserer også en mer pragmatisk forståelse av begrepet kvalitet hvor de mener at kvalitetsmål /dimensjoner må variere gitt at bedrifter osv har ulike formål. Videre er det i dag ofte mer vekt på verdibaserte perspektiver på kvalitet, for eksempel at den skal være brukerorientert. Videre forstår man kvalitet i større grad ut fra et kulturelt perspektiv hvor kulturelle forhold eksempelvis vil påvirke smak, ønsker og behov (Foster 2010).

### **Kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon**

Som beskrevet har kvalitetsfaget bakgrunn i vareproduksjon. Dette er en noe annen type produksjon enn tjenesteproduksjon. Vare står for en fysisk gjenstand og/eller dokument. Tjeneste kan på den andre siden defineres som ”*arbeid utført for andre, eksternt eller internt i bedriften.*” (Aune 2008:18).

Tjenester er kjennetegnet ved aktiviteter og at tjenester skapes i en sekvens av aktiviteter. Det kan være en prosess, en samtidig produksjon, leveranse eller konsumering. Tjenester er immaterielle eller abstrakte. De kan ikke lagres på samme vis som en vare, selv om man kan operere med ventelister til et tjenestetilbud. Disse egenskapene innebærer at tjenestene er aktiviteter som skapes her og nå og som forbrukes her og nå. De produseres samtidig som de konsumeres.

Kunden bidrar ofte til å utføre noen, eller mange, av disse aktivitetene (Edvardsson og Larsson 2004). Siden kunden deltar som medprodusent gjennom sine delvis unike krav og oppførsel vil dette også påvirke prosessen og resultatene. Dette gjør det vanskelig å standardisere og styre tjenesteprosessen og dermed resultatet. Kundene er ulike og har ulike forventninger og

ønsker til hvordan tjenesten skal utføres. De har også ulik evne og vilje til å utføre sin del av tjenesten. Jo mer standardiserte tjenestene er, jo mindre rom finnes for å tilpasse tjenestene til kundene. Personalets oppførsel eller agerende i møtet med kunden får ofte stor betydning for kundens opplevelse av kvalitet på tjenestene og kan påvirke synet på tjenestene over lang tid i etterkant. En viktig forutsetning for kvalitet i tjenestene er derfor god relasjonshåndtering i tjenestemøtet og at personalet er *samspillfleksible* (på engelsk brukes ofte begrepet responsive), da det ofte er i samspillet med kunden at kvaliteten produseres. En god kvalitet på dette aspektet ved tjenesteutføringen er sentralt for kvaliteten på tjenestene mer generelt. Edvarsson og Larsson mener også at dette er spesielt viktig i omsorgsvirksomheter.

På samme vis som profesjonene, understreker kvalitetspolitikkfaget at balansen mellom standardisering og et autonomisk handlingsrom for faglig skjønn i tjenesteutførelsen, slik at man kan tilpasse tjenestene den enkelte klient, er sentralt. Overført til våre problemstillinger står man her ovenfor en avveining i kvalitetskontrollspørsmålet mellom det å benytte og/eller balansere standardisering som virkemiddel versus fleksibilitet i organisasjonen som er nødvendig for å tilpasse arbeidsmarkedstiltakene på en god måte til det enkelte individ og vedkommendes behov.

De mener videre at tjenestekvalitet er vanskeligere å definere enn konkrete produkter fordi de har mye større spredning eller variasjon i kvalitetsdimensjonene. Kvalitetsopplevelsen er også lettere påvirket av kundens sinnsstemning eller subjektive oppfatninger (om man er i dårlig humør opplever en ikke tjenesten som så god), og mer relasjonelt påvirket (fra begge parter side). Viktige dimensjoner ved tjenestekvalitet viser seg ofte å være: lokalenes fysiske utforming, tjenestenes pålitelighet (at leverandører jevnt over holder det de lover) og tjenestenes responsivitet (at de hjelper og er serviceinnstilte, empatiske, trygghetsskapende og tillitsvekkende). I tillegg vektlegges ofte kvalitetsdimensjoner som tilgjengelighet, profesjonalitet, iherdighet, fullstendighet og behagelighet. Alt må oppfylles samtidig for å gi ønsket effekt.

Innenfor andre fag som samfunnsvitenskap og helse- og sosialfag har man ofte påpekt at det er vanskelig å overføre kvalitetsforståelsen i vareproduksjon til offentlige menneskebehandlingstjenester. Det fremheves at mennesker ikke er en vare, men levende og ofte mer uforutsigbare og komplekse handlende individer (bl.a. Svensson 1998).

Med andre ord, vanskeligheten med å standardisere tjenester og følgelig fraværet av konkret standarder for tjenesteleveranser gjør at forståelsen av kvalitet som samsvar med kravspesifikasjon, er svært utilstrekkelig i tjenesteytende næringer og særlig i menneskebehandlingstjenester (bla. Dahl 2004, gjengitt Nordstoga og Støkken 2009).

### **Brukerbasert kvalitet**

Innenfor Quality Management (kvalitetspolitikk)- litteraturen er kvalitet ofte definert som produkttegenskaper i forhold til brukernes behov, krav og forventninger, og det fremheves at kvalitet er noe i produktet som til syvende og sist bare kan måles av den enkelte kunde eller bruker (Aune 2008). En kvalitetsegenskap er dermed noe som bidrar til kundetilfredsstillelse. Brukerorienterte metoder som kilde til kvalitet og kvalitetskontroll har bakgrunn i denne kundetenkningen.

Tenkningen om brukerbasert kvalitet har særlig vært sterk innenfor retningen Total Quality Management (TQM) hvor det hevdes at "Kvaliteten bestemmes av kunden" (Munro-Faue og Munro-Faure 1992:17, gjengitt i Aune 2008). Foster (2010) viser også til at brukeres vurdering av kvalitet har vært sentral i vanlig markedsteori ut fra tenkningen om at fornøyde kunder kjøper mer. Dette har drevet frem en oppfatning om at det kunden liker er kvalitet, og at bedriften bare blir en suksess i den grad den svarer på kundens behov og forventninger.

Kjennskap til kunden – eller brukeren - og tilbakemelding blir dermed helt sentralt for kvalitetsstyring og gir behov for data om brukeren og analyse av dennes behov og ønsker. Retningen har derfor opparbeidet en rekke verktøy for klager, feedback og garantier slik at de kan korrigere sine handlinger i relasjonen til brukerne. Det vektlegges at tilbakemeldingene bør være en pågående prosess. Inkluderingen av brukerne omhandler både å innsamle, analysere og utvikle/implementere forbedringer i prosesser og design på bakgrunn av denne diskusjonen.

Det er samtidig imidlertid usikkerhet knyttet til å vurdere hva kundene ønsker og har behov for. Aune (2008) mener at selv når produsenten er klar over kundens eller brukerens ønsker, kan det være økonomiske eller teknologiske begrensninger som gjør at disse ønskene ikke kan oppfylles fullt ut. Det vil derfor alltid være en avveining mellom det ønskelige og det mulige. Denne avveiningsprosessen skjer ofte gjennom en utviklingsfase hvor behovsspesifikasjonen omsettes til en funksjonsspesifikasjon. Funksjonsspesifikasjonen definerer den planlagte kvaliteten – det kvalitetsnivå som produsenten ønsker å legge seg på i forhold til den aktuelle kundegruppens ønsker og krav. Ved innkjøp av tjenester vil dette kvalitetsforholdet da avgjøres av toleransenivået for avvik. Det fremholdes videre at ikke alle gode ideer kommer fra kundene. Mange gode produkter er utviklet av de faglige ansvarlige i bedriftene. Mye bra kommer fra at bedriften identifiserer og definerer et behov som kunden selv ikke kjenner til.

Brukermedvirkning har det senere tiår i økende grad inngått i offentlige styring og blitt nedfelt i lovverket. Man ser en økende bruk av brukermedvirkningsperspektivet i alle offentlige tjenester. Helsevesenet synes likevel å ha kommet lengst med utvikling av nasjonale brukerundersøkelser og offentlige utarbeidete brukerundersøkelser gjennom Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (senere omtalt som Kunnskapssenteret). Videre har man i de senere årene i økende grad påpekt viktigheten av brukermedvirkning og brukermedvirket forskning for kvalitetsutvikling i tjenestene, i tillegg til tilfredshetsundersøkelser.

Innføringen av brukerperspektivet har bakgrunn i flere strømninger. For det første er det basert i demokratiske argumenter og i tenkningen fra sosiale bevegelser der det å uttale seg om forhold som omhandler en selv er en rettighet. I tillegg henter den inspirasjon fra privat vareproduksjon som beskrevet ovenfor og fra offentlig styring som argumenterer for at brukermedvirkning er et viktig redskap for kvalitetsutvikling (Ørstavik 2002).

Møller og Sanda (2003) gjennomgår brukerperspektivet i offentlig sektor. De skiller mellom to former for brukerperspektiv: et forvaltningsorientert brukerperspektiv og et brukerorientert brukerperspektiv. I den første definisjonen er det forvaltningen som på vegne av brukerne utformer tjenester til brukernes beste (i motsetning til forvaltningens beste). I den andre definisjonen trekkes brukernes egen stemme direkte inn i beslutnings- og utformings-

prosessene av tjenestene gjennom begreper som brukermedvirkning, brukerdeltakelse og brukerinnflytelse. Brukerperspektivet kan deles inn i strukturelle, prosessuelle og markedsbaserte virkemidler. Strukturer for virkemidler kan eksempelvis være rådgivende organ, mens prosesser er løpende dialogformer.

Ulike metoder for systematisk informasjon er en av de mest utbredte formene for brukerring i Norge. Denne tendensen har blitt forsterket ved innføringen av New Public Management i offentlig sektor som ofte inkluderer brukerperspektivet ut fra et styringsperspektiv (jf. ovenfor). I praksis har denne type brukerperspektiv ofte blitt operasjonalisert som brukerundersøkelser (survey) hvor man måler tilfredshet med tjenestene, eller som frie brukervalg.

Frie brukervalg representerer et ytterpunkt på skalaen over virkemidler, og inngår som et markedsorientert virkemiddel (Møller og Sanda 2003). Dette virkemidlet gir brukeren mye makt. Selv om det offentlige betaler for tjenestene, vil brukeren i prinsippet ha suveren makt til å fatte beslutninger som hvilket tjenestetilbud man ønsker. Indirekte vil en slik form, hvor man kan vandre mellom ulike tilbydere i markedet, bidra til å påvirke tjenestetilbudets kvalitet. Møller og Sanda mener imidlertid at i praksis er brukernes makt ofte begrenset av regelverket for offentlige anskaffelser og øvrige godkjenningsordninger av leverandører. De kan heller ikke beslutte hvilken tjenesteleverandør som skal få gi tjenesten eller hvilket omfang tjenesten skal ha.

Det forvaltningsorienterte brukerperspektivet er preget av servicering og myndiggjøring hvor saksbehandlerne benytter seg av metoder for å gjøre brukerne i stand til å være aktive brukere og selv bli i stand til å påvirke sin egen situasjon. Tvungen aktivisering for å få et tilbud, kan imidlertid stå i spenning til et brukerorientert eller brukermedvirket perspektiv vs kontroll.

Serviceinnretning kan bestå av ulike tilbud som å forbedre tilgjengelighet gjennom tiltak som servicekontorer, IT-baserte tiltak, informasjonsarbeid og serviceerklæringer som beskriver den varen de vil få og hvilke forventninger som kan stilles til tjenestene. Slik sett er dette et virkemiddel for å håndtere gapet mellom brukernes forventninger og kapasiteten i tjenestetilbudet (se også Edvardsson og Larsson 2004).

Det foreligger i dag flere diskusjoner om bruk av brukerundersøkelser i kvalitetsøymed. Disse omhandler både deres validitet og deres anvendelighet for å måle kvalitet på tjenestene.

Hansen (2009) viser til at det per i dag finnes et omfattende litteraturtilfang om brukerundersøkelser i offentlig sektor mer generelt. Denne litteraturen omfatter flere ulike debatter; En debatt er om tilfredshetsundersøkelser kan benyttes som indikator for å si noe om offentlige tjenesters omfang og kvalitet. Skeptikere mener det finnes flere studier som reiser spørsmål om borgerne har den nødvendige kunnskapen om hvem som har ansvaret for leveranse av ulike offentlige tjenester, og det er påvist inkonsistens mellom objektive mål på tjenestens kvalitet og omfang, og borgernes tilfredshet. Det finnes også en rekke utenforstående faktorer som kan påvirke tilfredsheten med tjenestene, deriblant forskjellsbehandling og diskriminering, eller ulike forventninger, politiske holdninger, sosioøkonom-

iske vilkår mv. Andre mener at disse validitetsproblemer er mindre enn antatt, og at mer objektive mål også er beheftet med mange måleproblemer.

Flere studier, både innen offentlig og privat tjenesteyting viser at survey/spørreskjemaundersøkelser har en tendens til å score for høyt på tilfredshet når man sammenlikner med scoringen med informasjon som fremkommer i kvalitative intervjuer eller casestudier (se Møller og Sanda 2003, Hansen 2009). De globale tilfredshetsmålene er ikke egnet til å fange opp misnøye. Dette har blitt tydeliggjort innenfor helsevesenet, herunder ved private sykehjem, der man har bred erfaring med brukerundersøkelser i kvalitetskontroll øyemed. Surveyforskningen er også kritisert for å undervurdere den sosiale konteksten for tilfredshetsmålingene. Videre er det ofte et problem å få de svakeste brukerne til å besvare denne type undersøkelser, flere kan være uvante med, eller ha problemer med skriftelige tilbakemeldingsformer. Dette innebærer at man må utforme design som er egnet til å fange opp disse gruppene. Survey-forskerne mener på sin side at caseforskere overdriver misnøyen, og at surveyene faktisk fanger opp en generell tilfredshet med tjenestene. Videre at surveyundersøkelser gir en mulighet for brukerne til å mene noe om tjenestene de får. Selv om tilbakemeldingene er subjektive, vil brukernes tilbakemeldinger gi viktig informasjon om kvaliteten på tjenestene ved at de ikke er kvalitativ tilfredsstillende dersom brukerne er misfornøyd med dem.

Det er også usikkert om tilfredshetsundersøkelser er egnet som måleinstrument for resultat – eller outcome av tjenestene. Et aspekt i forbindelse med arbeidsmarkedstiltakene er for eksempel at de har et kontrollaspekt. Som det fremgår i studien til Møller og Sannes (2009) er flere av tiltakene som gis av spesielt atfføringsbedriftene rettet mot avklaring, også i forhold til uføretrygd. Mange brukere ønsket at oppholdet skulle ende med at de fikk innvilget sin søknad om uføretrygd. I slike situasjoner er forventningene til tjenestene ikke overgang til ordinært arbeid, noe som vanskeliggjør å benytte kundetilfredshet som mål. Arbeidsmarkedstiltakene er ikke bare rettet mot å imøtekomme brukernes behov, men representerer også en samfunnsmessig kontrollfunksjon. Hvordan man skal tenke brukerundersøkelser som redskap i kvalitetsutvikling, kvalitetsmåling og kvalitetskontroll av arbeidsmarkedstiltakene blir dermed en kompleks vurdering som må innlemme flere ulike aspekter.

Møller og Sanda (2003) viser også til flere problemstillinger i tilknytning til brukerperspektivet. Kritikken mot brukerperspektivet har særlig vært rettet til spørsmålet om representativitet og dels til spørsmålene om virkningene av dette perspektivet. Det er rettet spørsmål om brukerundersøkelser ikke måler kvalitet på tjenestene eller et faktisk dårlig tjenestetilbud, men heller forventinger til tjenestene (se også Svensson 1998). Brukerundersøkelser kan skape urealistiske forventninger til det offentlige tjenestetilbudet og derigjennom øker forventningsgapet. Dette skaper økt klemme for forvaltningen mellom å forvalte knappe ressurser vs det å leve opp til brukernes forventninger. Det er også et spørsmål om brukene alltid ønsker og har evner til å påvirke, og om brukernes interesser alltid er det offentlige interesser. Økte krav til gjennomstrømming er et område som kan vise hvordan offentlige interesser ikke alltid er brukernes interesser, eksempelvis i sosialkontorene (og som muligens har relevans for den økte tenkningen om gjennomstrømming i skjermet sektor).

I forbindelse med arbeidsmarkedstiltak er dermed spørsmålet i hvilken grad brukerne kan bestemme kvalitet på tjenesten som gis, og hvilke aspekter det kan være. Spørsmålet om brukermedvirkning omhandler forvaltningsmessige sider ved tiltaksutformingen samt metoder for å innsamle synspunkter fra brukerne i beslutningsprosesser. Videre omhandler det spørsmålet om ulike former for å inkludere brukernes perspektiver direkte i tjenesteutformingen. På hvilken måte og hvordan kan og bør brukernes opplevelser og erfaringer inngå i kvalitetsarbeidet og kvalitetsdefinisjonene?

### 3.4 Hva er kvalitetsstyring og kvalitetskontroll?

Et viktig bidrag fra Quality Management, eller på norsk kvalitetsstyrings-/politikkfaget, er at spørsmålet om *kvalitetskontroll inngår som et element i et langt større perspektiv som omhandler kvalitetsstyring og kvalitetsforvaltning*. Spørsmålet om kvalitetskontroll vil derfor være avhengig av hvilken tilnærming en har til kvalitetsstyringen mer generelt. På samme vis omhandler spørsmålet om kvalitetskontroll av arbeidsmarkedstiltakene hvilken grunntilnærming myndighetene ønsker i sin tilnærming til kvalitetsstyring av NAV og overfor arbeidsmarkedstiltakene.

Beggerud bygger på definisjonen av kvalitetsstyring i ISO 9000:200, hvor **kvalitetsstyring** defineres som ”*koordinerte aktiviteter for å rettlede og styre en organisasjon når det gjelder kvalitet*” (Beggerud 2010:18). ISO 9000:200 lister opp åtte prinsipper for kvalitetsstyring: Kundefokus, lederskap, personellets engasjement, prosesstankegang, systemtankegang, kontinuerlig forbedring, beslutninger basert på faktisk hendelser og et gjensidig fordelaktig samarbeid med leverandør. En organisasjon og dens leverandør er avhengige av hverandre og et gjensidig, fordelaktig samarbeid forbedrer begge parters evne til å skape verdi.

Hovedmålet for kvalitetsstyring er å levere produkter eller tjenester som lever opp til definerte krav. Hensikten er å forhindre tap, bedre effektiviteten, ivareta ressurser og bedre ressursutnyttelsen, å være forberedt på nye krav og endrede forutsetninger og ha kundefokus som sikrer tilfredse kunder (Beggerud 2010). Kvalitetsstyring i vid forstand kan bestå av tre hovedkomponenter som overlapper hverandre: kvalitetskontroll, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling (Foster 2010). Beggerud (2010) inndeler på sin side kvalitetsstyring (eller kvalitetsforvaltning) i fire delkomponenter: Kvalitetsplanlegging, kvalitetskontroll, kvalitetssikring og kvalitetsforbedring.

**Kvalitetsplanlegging** er en vurdering av ønskede egenskaper ved et produkt, innhold i en tjeneste eller kundens eller brukerens opplevelse av produktet eller tjenesten. Videre hvordan man vil at organisasjonen faktisk skal fungere for å kunne oppfylle disse kravene. I følge Aune (2008) innebærer planlegging av tjenestekvalitet blant annet en kvalitetsposisjonering som kommuniseres til kundene. Det må defineres kvalitetsstandarder basert på kundeønsker og utvikles et tjenesteleveransesystem basert på dette. Kundene må gis muligheter til å gi tilbakemeldinger om kvaliteten, og kvalitetsstandardene må kommuniseres utad til ansatte.

Spørsmålet om kvalitetsplanlegging kan også relateres til **kvalitetspolitikk** som gjenspeiler tenkingen om at beslutningen om å gå inn for kvalitet og kvalitetsstyring må legges til ledelsesnivået, og ikke utførende aktører. Mens arbeiderne utformer produktene, er det

lederne som utformer policyen. En beslutning om å gå inn for kvalitet er en policy-beslutning, hvor det blir viktig å legge opp en policy- (eller politikk) strategi for kvalitetsarbeidet i bedriften.

Foster (2010) beskriver **kvalitetssikring** som å omhandle aktiviteter som skal garantere produktets kvalitet. Kvalitetssikringen er ofte designrelatert. Det er viktig at kvalitetssikringen er proaktiv, i stedet for kvalitetskontroll som ofte er mer reaktiv i sin form. Den viktigste kvalitetssikringen ligger i designfasen, og at man investerer i prosesser og standardisering av disse slik at de produserer det de skal. Oppfølging basert på statistikk e.l. vil alltid være reaktiv, da de kommer for sent. Kvalitetssikring må da etableres i tidlig fase.

Aune (2008:64) definerer **kvalitetskontroll** som ”1) *Måling av resultatet.* 2) *Sammenlikning av resultat/mål.*” Beggerud (2010:18) definerer på sin side kvalitetskontroll som ”*del av kvalitetsstyring, med fokus på å oppfylle krav til kvalitet*” (jf ISO 9000:2000). Det vil si en kartlegging av hvordan ting faktisk er, definisjon av metoder for å måle om krav er oppfylt og samsvarsvurderinger mot lov, forskrift eller standard (eller kravspesifikasjon – forfatterens anmerkning) . Det kan for eksempel være produkttesting eller måling av kundetilfredshet. I følge Foster (2010) er kontrollprosessen basert på en vitenskapelig metode, som inkluderer faser med analyse, relasjon (mellom ulike variabler), og generalisering. Dette innebærer aktiviteter som monitoreringsprosesser, gjennomføringsevne og stabilitet, samt å måle dyktighet, redusere uønskede forskjeller, lage målbare størrelser, gjøre akseptable utvalg og utvikle/opprettholde kontrolloversikter.

En beslektet form er **kvalitetsovervåkning** (Aune 2008). Denne er rettet mot en bestemt kontrakt/leveranse og kan utføres av, eller på vegne av, en kunde for å sikre at inngåtte kontraktskrav blir imøtekommet. Metoder for kontroll og forbedring av produkter og prosesser, kan være problemløsningsmodeller/teknikker, statistiske metoder for produkt- og prosesskontroll og forbedring: diagrammer, grunnlagsmålinger, prekontroll og produktkontroller, enkle og doble/multiple stikkprøver, standardplaner og valg av kontrollomfang.

**Kvalitetsutvikling** er et samlebegrep for kvalitetsforbedring og –fornyng (Aune 2008:34-35). Kvalitetsforbedring omfatter små og middels store forandringer i eksisterende standarder, prosesser og produkter. I tillegg krever det skolering i kvalitetstenkning og problemløsning. Kvalitetsutvikling er menneskeorientert og representerer ledelse for forandring, i stedet for status quo (som i kvalitetsvedlikehold). I følge Aune behersker de fleste bedrifter kvalitetsvedlikehold bedre enn kvalitetsutvikling.

## **Mot en helhetlig forståelse av kvalitetsstyring og kvalitetskontroll**

Kvalitetsstyringsarbeid beskrives som et kompleks arbeid som utføres på tvers av formelle organisasjonsstrukturer og i tilknytning til ofte svært sammensatte prosesser (Beggerud 2010). Dette krever kunnskap og faktisk innsats når det gjelder forbedringer av så vel produkt- og tjenestekvalitet, som prosessytelse. En effektiv, bedriftsomfattende kvalitetsstyring innebærer at ansvaret for kvalitet tillegges og integreres gjennom hele organisasjonen og med leverandører og distributører (Aune 2008).

I følge litteraturen har tenkningen om kvalitetsstyring og kvalitetskontroll lange historiske røtter. Et viktig kjennetegn ved utviklingen er i følge Aune (i2008) at spørsmålet om kvalitetsstyring og kvalitetskontroll gjennom historien har gått fra en vekt på inspeksjon til kvalitetsstyrt ledelse. I tillegg ser man en utvikling av kvalitetskontroll fra inspeksjonsrolle til en støttende opplærings- og veiledningsrolle. Edvardsson og Larsson (2004) påpeker også at nåværende tenkning om kvalitetsarbeid har skiftet fra et fokus på kvalitetskontroll ovenfra eller utenifra, til et fokus på kvalitetsutvikling som fokuserer på stadig forbedring, egenkontroll og selvvurdering. En vektlegging av prevensjon i stedet for inspeksjon har stått sentralt de senere årene og må få betydning for tenkningen om tjenestekvaliteten. Kvalitet omhandler alle deler av organisasjonen og dens virksomheter. Kvalitet skapes av foretakets medarbeidere og deres kompetanse, og ikke i første hånd gjennom kvalitetsteknikker og kontroll eller målesystemer. Kvalitet er en stadig prosess og ikke et endelig fastlagt mål.

En måte å forstå kvalitet og kvalitetsstyring på er å skille kvalitetsområdene i struktur, prosess og resultat. Denne tredelingen finner man i tidlig fase av tenkningen om kvalitetsstyring og kvalitetsutviklingen i helsetjenesten (Donobedian, i Kyrkjebø 1998), i utdanningssektoren, (NOU 2002:2 *Førsteklasses fra første klasse*) og innen styringssystemet KOSTRA. Egenskapene ved de tre kvalitetsområdene utgjør virksomhetens samlede kvalitet. Overført til arbeidsmarkedstiltakene kan kvalitetsområdene beskrives slik:

*Strukturkvaliteten* beskriver virksomhetenes ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser forstått i bred forstand. Strukturkvalitet omfatter blant annet de dokumentene som definerer, styrer og danner grunnlaget for organiseringen av virksomhetene som lov, regelverk og planverk, personalets formelle kompetanse, personaltetthet, brukersammensetning, fysiske rammer og lokaler, samt andre rammevilkår og økonomi. Ved arbeidsrettede tiltak kan strukturkvalitet forstås ved sikring i forkant av tiltak.

*Prosesskvaliteten* handler i stor utstrekning om virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen. Det dreier seg om kvaliteten på relasjoner og prosesser i virksomheten, som hvordan personalet forholder seg til sitt arbeid, personalets samspill med brukerne og deres samspill seg i mellom, samt virksomhetens samspill med arbeids- og næringsliv. Prosesskvalitet omfatter også tiltakenes innhold, metodiske tilnærming, personalets anvendelse av sin egen kompetanse og muligheter til utvikling av denne i arbeidet, samt læringsmiljøet. Ved arbeidsrettede tiltak vil prosesskvalitet være kvalitet underveis i gjennomføringen av det enkelte tiltaket.

*Resultatkvaliteten* dreier seg om det man får ut av tjenesten er i samsvar med forventning eller krav. For eksempel forventning eller krav til det en ønsker å oppnå med arbeidsmarkedstiltakene og attføringsarbeidet. Resultatkvaliteten er knyttet til de overgripende målene for arbeidsmarkedstiltakene (eksempelvis overføring til ordinært arbeid) og målene i de enkelte tiltakene (eksempelvis opplæring, arbeidstrening og meningsfull arbeidsaktivitet).

Tilsvarende helhetstenkning finnes i en senere bok om Quality Management hvor Foster (2010) beskriver kvalitet og kvalitetsstyring som en ”*supply chain*”, dvs en kjede som omhandler både inngående logistikk, kjerneprosesser og utgående logistikk. I tillegg er menneskelige ressurser, informasjonssystemer og innkjøp som støtter oppunder disse prosessene sentrale. Foster påpeker videre at prosessen ut av bedriften, etter kjerne-



aktivitetene er gjennomført, er sentral for å sikre kvaliteten på utkomme. For å oppnå kvalitet må man innlemme hele kjeden. Siden kvalitet omhandler hele kjeden, vil kvalitetsplanleggingen inneholde spørsmålet om hvilke leverandører man vil benytte for å underbygge kjerneprosessene. For å sikre kvaliteten på bedriftens arbeid, er det svært viktig å vurdere prosessene for valg av leverandører, hvordan man utvikler leverandørene, og det kontaktforholdet man har med dem.

Denne tenkningen kan overføres til modellen som er presentert innledningsvis i kapittel 2, hvor man ser arbeidsmarkedstjenestene i et prosessperspektiv. Ut fra tenkningen til Foster blir spørsmålet om bruk av tiltaksarrangør vesentlig, plassert inn som en del av en større kvalitetsplanleggingsprosess. Valg av tiltaksarrangørene inngår således i en videre kvalitetsforvaltning knyttet til organisatorisk planlegging av NAVs virksomhet.

I resten av kapitlet vil vi utdype kvalitet og kvalitetsstyringsspørsmålet i et kjedeperspektiv og et struktur-, prosess- og resultatperspektiv. I tillegg vil vi beskrive hvordan disse perspektivene har blitt utformet i andre sektorer/land og diskutere overføringsverdien av disse tilnærmingene til arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

### 3.5 Ulike former for kvalitetsstyring og kvalitetsmåling

#### Kvalitetsstyring og kvalitetssikring i innkjøps- og produktprosessen

I følge Aune (2008) er en viktig side av kvalitetsstyring, kvalitetssikring i den produktfrembringende prosessen. En slik kvalitetssikring innebærer blant annet produktsikkerhetsanalyser. Det vil si man at man tidlig i førproduksjonsfasen sikrer seg en grovmaske, men systematisk undersøkelse av at det juridiske rammeverket og at andre standarder blir ivaretatt og at viktige risikomomenter blir ivaretatt. Dette skal sikre at tidspress og ressursknapphet ikke påvirker gjennomføringen.

Kvaliteten sikres også ved en gjennomgang av forespørsel, tilbud og kontrakt slik at man sikrer riktig kvalitet (og pris) for produkter som fremstilles i henhold til inngåtte kontrakter. Gjennomgangen bør skje gjennom planlagte og formelle møter med forskjellige deltakere. Videre bør man legge inn svikt og fareanalyser som gir indikasjoner på konsekvenser av at krav ikke blir oppfylt. Dette innebærer en kontrollplanlegging for fremstillingsprosessene. Kontrollplanleggingen innebærer en fastleggelse av kontrollmetoder, kontrollpunktene, kontrollhyppigheten og kontrollomfanget.

Både Aune (2008) og Foster (2010) understreker betydningen av kvalitetssikring i innkjøpsfasen. Begrepet ”**Innkjøpt kvalitet**” kan defineres som ”*overensstemmelsen mellom egenskapene hos mottatte materialer, deler og andre underleveranser og innkjøps-spesifikasjoner* (Aune 2008:22)”. En ideell innkjøps-situasjon karakteriseres av leveranser med riktig og jevn kvalitet og et gjensidig tillitsforhold mellom kunde og leverandør. Innkjøpsfunksjonen skal bygge opp om dette, samt sikre at innkjøpskvaliteten er god.

Utviklingen stiller krav til effektiv kvalitetsstyring i innkjøpsfunksjonen. De viktigste elementene i en slik styring er i følge Aune (2008:156):

- Bestillerens leveradørpolicy.
- Et system for leverandørbedømmelse (valg av nye leverandører).
- Bestillerens produktspesifikasjoner og andre krav, samt supplerende informasjon (leveringsbetingelser).
- Leverandørens og bestillerens kontrollopplegg for leveransene.
- Bestillerens system for løpende vurdering av leverandørene og eventuelt for autorisering av dem.
- Kommunikasjonskanalene for bestiller og leverandør, og for teknisk og annen assistanse.

Alternativer til sentralisering av innkjøpene, som ofte fører til store byråkratiseringsomkostninger, er å styre gjennom klare retningslinjer – dvs. en *leverandørpolicy*. Leverandørbedømmelsene bør gjennomføres av en gruppe med samlet kompetanse innen områdene innkjøp, kvalitetssikring, produksjonsteknikk, produktutvikling og økonomi.

Aune mener at uklare og ufullstendige spesifikasjoner er den største enkeltårsaken til mange av de problemer som oppstår i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester. Samtidig legger kvalitetsstyrte bedrifter større vekt på prosessstyring enn på produktkontroll. Dette krever at leverandørene leverer dokumentasjon om hvor de er i henhold til spesifikasjonene underveis. Kunde og leverandør bør i samarbeid spesifisere hvilke kontroller som skal gjennomføres hvor, fra inngangskontroll til leverandør, til mottakskontroll hos kunden. Resultatene av diskusjonen bør nedfelles skriftlig i en egen *kontrollavtale*.

Som beskrevet i kapittel 2, har man innenfor arbeidsmarkedstjeneste og i NAV de senere årene i økende grad vektlagt anskaffelsesordningene (ECON 2010). En innskjerping av innkjøpene av tiltak av private bedrifter har også vært diskutert i forbindelse med barnevernet.

Innenfor helsesektoren har ikke anskaffelsesordningene vært gjort til gjenstand for like stor debatt, selv om den har vært diskutert i relasjon til private pleie- og omsorgstjenester i kommunene og rehabiliteringsinstitusjonene. Dette skyldes trolig at størstedelen av helsetjenestene fortsatt er offentlige, selv om det også finnes private aktører. Det har imidlertid vært flere diskusjoner om anskaffelsesordningene i forbindelse med private rehabiliteringsinstitusjoner de senere årene. Etter at de regionale helseforetakene overtok ansvaret for å inngå avtaler med opptreningsinstitusjoner, sto flere institusjoner uten avtaler. I Oslo kommune foreligger egne kontrollavdelinger som har ansvar for oppfølging av konkurranseutsatte tjenester. Disse benytter kontrolltiltak som tilsynsutvalg i kombinasjon med enkle brukerundersøkelser.

I Danmark har det fra 2006 (etter Rigsrevisjonens rapport) satt økt fokus på kvalitetskontroll av arbeidsmarkedstiltakene som gis av de kommunale jobcentre. I dette arbeidet er det benyttet en rekke ulike virkemidler.

Beskæftigelsesministeriet har blant annet utarbeidet en rekke prinsipper for jobcentrenes bruk av "andre aktører" (tiltaksarrangører), som jobcentre skal følge. Her spesifiseres det at anbudene skal ta utgangspunkt i konkrete arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger og være en målrettet innsats for at få den ledige i arbeid. Målgruppene skal være veldefinerte og det skal være avklart hvilke tiltak man skal /kan vente med å inndra andre aktører og hvor man

skal iverksette dette raskt for å sikre en tett oppfølging som er viktig for jobbinkludering. Disse beskrivelsene av ulike hensyn ved ulike målgrupper og tiltak er utformet på forhånd og inngår i de offentlige anbudene.

Et annet virkemiddel har vært en gjennomgang av de offentlige anbudsordningene. For å bedre kvaliteten på anskaffelsesprosessene har Socialministeriet utarbeidet en veileder for bekjentgjørelse av anbudsstrategi og oppfølgingsredegjørelse. Veilederen utdypet reglene for utforming og innhold av disse <sup>35</sup>.

En tidligere evaluering av Rambøll (2006) når det gjelder utprøving av landsdekkende anbud av rammeavtaler i forhold til tiltakene LVU /MVU, kan også være av interesse for diskusjonen om offentlige anskaffelser på arbeidsmarkedstiltakområdet.

### **Kvalitetsstyring gjennom struktur – og systemtiltak**

Som beskrevet tidligere, både i kapittel 2 og i dette kapitlet, er en strategisk innfallsvinkel til kvalitetsstyring og kvalitetssikring ivaretagelse av viktige strukturelle og systemiske kvalitetsbetingelser. Disse kan ivaretas gjennom sikring av strukturelle rammebetingelser for virksomheten og gjennom kvalitetsrevisjon og tilsyn på systemnivå. Begge utløser flere ulike virkemidler som vil beskrives i det følgende.

### **Lovregulering, rundskriv og veiledere**

Et viktig statlig virkemiddel fra myndighetenes side har vært bruk av lovregulering, rundskriv og veiledere som definerer kvalitet og som gir retning på kvalitetssikrings- og kvalitetsutviklingsarbeidet. I tillegg har man innenfor helsetjenesten utviklet underetater som har særlig ansvar for kvalitetsforvaltning gjennom kunnskapsutvikling. Et eksempel er Kunnskapssenter for helsetjenesten som gjennomfører systematiske litteraturgjennomganger av tiltakseffekter, utvikler kvalitetssystemer og nasjonale brukerundersøkelser mv. Kunnskapssenteret arbeider både med Cochrane og Campell-basen, og har nå etablert en egen avdeling for velferdstjenester, herunder NAV og arbeidsmarkedstiltak.

Etableringen av Kunnskapssenteret gjenspeiler at helsetjenestene, og da spesielt sykehusene, har mest langvarige og omfattende tradisjoner for kvalitetsarbeid. Kvalitetsbevegelsen oppstod også først i helsesektoren og da i tilknytning til sykehusene. Helsevesenet hadde formalisert kvalitetskrav ti år før barnevernet. Innføring av systemrevisjon ble innført i barnevernet i 2004 og 1997 i helse- og omsorgstjenesten (Berg 2002, Nordstoga og Støkken 2009).

Bakgrunnen for det tidlige fokuset i helsetjenestene er blant annet sektorens sterke profesjonstilknytning og faren for alvorlig skade ved kvalitetssvikt. Fokuset på kvalitet ble forsterket av WHO sitt arbeid med Helse for alle år 2000 hvor Norge forpliktet seg til å utvikle effektive systemer som overvåker og garanterer kvaliteten i helsetjenesten (Kyrkjebø 1998). Dette ble fulgt opp av Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn i 1995 med

---

<sup>35</sup>(<http://www.sm.dk/Temaer/velfaerdsudv/Kvalitetsreform/Kvalitetskontrakt%20og%20udbudsstrategi/Sider/Start.aspx>).

Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten. Dokumentet var rettet mot å beskrive overordnede mål, verdier, og oppgaver. Strategien hadde fokus på kvalitetsutvikling og målet om at alle virksomheter i helsetjenesten skulle ha systemer for internkontroll. Fylkeslegekontorene fikk midler til oppretting av stillinger som kvalitetsrådgivere og det ble gitt opplæring og skolering i kvalitetsarbeid (Nordstoga og Støkken 2009).

I 1997 ble kvalitetsarbeidet utvidet til å omhandle pleie- og omsorgssektoren. Det ble sendt ut et rundskriv med fylldige retningslinjer sammen med en veileder om ”Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene” (Rundsskriv 1-13/97). Rundskrivet var basert på en kvalitetsdefinisjon som følger ISO og Norsk Standard (jfr tidligere), og som handler om tjenestenes evne til å tilfredsstille behov. Kommunene ble pålagt å etablere et system for å sikre kvalitet. I denne forbindelse anbefalte man internkontroll som styringsverktøy som senere ble fulgt opp av en Forskrift om internkontroll av 2002, i kraft fra 2003). Rundskrivet av 1997 ble så avløst av en ny forskrift om kvalitet som trådte i kraft i 2002, og som inkluderte sosialtjenesten. I tillegg til et prosedyresystem for kvalitet, angir nå også forskriften standarder for kvalitet.

I 2005 utkom Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten: ”... og bedre skal det bli!”. Strategien avløser dokumentet fra 1995 og er både en veileder og strategiplan for kvalitetsutvikling på alle nivåer i helse- og sosialtjenesten. Kvalitetsdefinisjonen følger også her Norsk Standard, ved at kvalitet er egenskaper som oppfyller krav. Kvalitetsdimensjonene i forskriften dekker nødvendigvis ikke de viktigste kvalitetsdimensjonene ved arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. De viser imidlertid hvor myndighetene har forsøkt å stimulere til kvalitetsutvikling og kvalitetssikring gjennom forskrift, rundskriv og veiledninger. Dette arbeidet har vært ledsaget av et konsensusarbeid om sentrale kvalitetsdimensjoner og/eller forsøk på å operasjonalisere kvalitetsdimensjoner, noe vi vil komme tilbake til senere.

## **Standarder, sertifisering og akkreditering**

Utvikling av standarder har fått en økende betydning som kvalitetssikringssystem. Slike standarder oppstod i vareproduksjonen, men har i økende grad blitt overført til tjenesteproduserende næringer, herunder helse- og sosialsektoren. En viktig årsak til fremveksten av slike standarder er dynamikken i det offentlige - private velferdsmarkedet /systemet. I tillegg har den økte bruken av anbud i offentlig sektor økt presset på standardisering og akkreditering.

Slike standarder skal ha et internt siktemål, men også brukes for eksterne kvalitetssikringsformål (Aune 2008). De kan brukes både i kontraktrettede situasjoner og i ikke-kontraktrettede situasjoner. Aune fremhever at i en kontraktrettet situasjon er kunden spesielt interessert i de elementer i leverandørens kvalitetssystem som påvirker leverandørens evne til konsekvent å levere produkter i henhold til kundens krav, og redusere risikoen for feil. I visse tilfelle kan derfor kunden kreve visse kvalitetssystem-elementer som del av leverandørens kvalitetssystem. Man tenker seg at slike systemer bør gi fordeler for både kunden og leverandør, og kan påvirke tillitsforholdet i en god retning. Som vi har vært inne på, er det imidlertid mange grunner til at det er vanskelig å standardisere tjenesteleveranser på linje med vareleveranser. Spesielt når det gjelder komplekse tjenester som i liten grad er knyttet opp til

materielle strukturer. Når tjenesten blir til i samspill mellom kunde eller bruker og tjenesteutøver, er dette vanskelig. Arbeidsmarkedstjenester hører inn blant slike tjenester.

Utviklingen av standardisering har dermed skjedd med fokus på leverandørens strukturelle betingelser for virksomheten, snarere enn mot prosessene hvor tjenestene produseres. For eksempel, sertifisering etter ISO 9001 bekrefter at en virksomhet har kvalitetssystem som tilfredsstillende kravene til en internasjonal standard. Akkreditering betyr godkjenning og er en prosedyre hvor et myndighetsorgan formelt godkjenner at et organ kan utføre spesifiserte arbeidsoppgaver, eller en godkjenner at krav til kompetanse og utførelse av en arbeidsprosess er i tråd med en gitt standard.

I Norge har man tradisjonelt i liten grad benyttet utenforliggende sertifiseringer, selv om innføring av sertifisering er diskutert, og benyttet enkelte steder. Vekten har ligget på offentlig kontroll av kvaliteten, mer enn på eksterne sertifiseringsorganisasjoner. En vanlig standard for sertifisering er ISO 9000-serien. I tillegg blir nå EQUASS innført i flere attføringsbedrifter og vekstbedrifter (jfr. kap.2).

Beggerud (2010) advarer for en blind tro på bruk av standardiserte sertifiseringssystemer i kvalitetssikringsøyemed. Slike standarder kan være nyttig, men det er usikkert om disse skaper mer kvalitet enn vekt på en kvalitetstenkning/arbeid i hele bedriften. Lokale kvalitetssikringssystemer kan være vel så effektive og nyttige. Det viktigste er at kvalitetssikringssystemet tas i bruk og at kvalitet inngår i bedriftens virksomhet.

En review av effekter av sertifisering, gjennomført av Kunnskapssenteret i 2009 på basis av forslag om at norske helseinstitusjoner må sertifiseres, viser at det ikke foreligger tydelige tegn på at slike standarder og sertifiseringsprosesser gir positive utslag på effektivitet. Noen blir imidlertid mer bevisst kvalitetsdimensjonen, noe som igjen har positiv effekt. Det samme blir fremhevet i samtaler med bedriftene om EQUASS (jfr. kap.2 ).

## **Tilsyn, systemrevisjon og internkontroll**

Som beskrevet tidligere har innføring av tilsynsvirksomheter og ulike typer kvalitetsrevisjon, herunder interne kvalitetsdokumentasjonssystemer, vært et viktig virkemiddel for kvalitetssikring og kvalitetskontroll i helsetjenesten. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, har dette også preget kvalitetskontrollen i barnevernet de senere årene.

Hellandsvik (2005, gjengitt i Nordstoga og Støkken 2009) peker på en utvikling i kvalitetsbegrepet innenfor helsesektoren som har vært preget av ulike faser: Før 1980-tallet var kvalitet forbundet med profesjonenes autonomi, autorisasjon og deres utdanning, Fra 1980-89 var kvalitet preget av kontroll av teknisk utstyr. Deretter var man fra 1990-1994 opptatt av å utvikle systemer og rutiner for internkontroll. Fra 1995 kom det så et krav om kvalitetsledelse, mens man så fra 2000-tallet igjen la mer vekt på faglig resultatkontroll og det profesjonelle arbeidet.

Helsevesenet var tidlig ute med tilsyn og internkontroll som virkemiddel for kvalitetskontroll. I barnevernet ble lov om internkontroll spesielt vektlagt og gitt innhold i 2008. Helsetilsynet er nå i ferd med å utvikle tilsyns- og overvåkningsmodeller av sosialtjenesten og NAV. Dette er imidlertid kun i oppstartsfasen, sett i forhold til helsevesenet.

I Danmark er tilsynsvirksomheten noe ulikt ordnet enn i Norge fordi de skjermede bedriftene er underlagt Socialministeriet fra 2010 og inngår i kommunens sosialforvaltning. De øvrige arbeidsmarkedstiltak inngår i kommunale jobcentre som styres og overvåkes av Beskæftigelsesministeriet, Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionene.

Kommunene er pliktige til å holde tilsyn med innhold og utførelsen av oppgaver på sosialområdet herunder de beskyttede verkstedene (Lov om rettssikkerhet og administrasjon på det sosiale område, §§ 15 og 16). I følge Bengtsson og Mateu (2009) sin kartlegging av de beskyttede verkstedene gjennomfører 65 % av kommunene årlig tilsyn med de enkelte verkstedene, 28 % to ganger i året eller mer, mens 7 % gjør det annet hvert år. Kommunene prioriterte i tilsynet med de beskyttede verksteder, generelt *borgeren*, i det 64 % av kommunene legger vekt på muligheten for opprettholdelse eller forbedring av borgerens ferdigheter og livsvilkår, og 60 % av kommunene legger vekt på borgerens og pårørendes opplevelser av tilbudet. Personalets faglige kompetanse prioriteres høyt i 36 % av kommunene. Derimot spiller de fysiske rammer og budsjettavtalenes overholdelse en mindre rolle.

Saksbehandlerne i kommunen legger på sin side vekt på borgerens ønsker samt hensynet til borgerens trivsel. I tillegg gis arbeidsutprøving og funksjonsnedsettelse stor betydning. Kun i halvparten av kommunene er borgernes mulighet til på sikt å kunne delta i det ordinære arbeidet av betydning i utredningen. Budsjetthensyn er i noe grad vektlagt, men av ukjent betydning. For øvrig viser undersøkelsen at 18 % av kommunene har oppfølgende samtaler med verkstedene hver 8 – 13 måneder, noe forskerne tolker som at hver femtedel av kommunene har oversikt over at brukers situasjon og behov kan endres over tid.

De skjermede verkstedene i Danmark har i liten grad blitt gjort til gjenstand for en debatt om kvalitetskontroll, selv om den faglige atferdsdebatten om vekt på skjermede vs integrerte tiltak i ordinære virksomheter også er tilstede (Bengtsson og Mateu 2009, Det Centrale Handicapråd 2006, Center for ligebehandling av Handicappede 2008). I diskusjonen ser man at de som vektlegger tiltak i ordinær virksomhet etterspør sterkere kontroll av de skjermede verkstedene.

I den danske litteraturen er spørsmålet om kontroll gjennom tilsyn og revisjon spesielt knyttet til bruk av ”den anden aktør” (offentlige og private tiltaksarrangører) i forbindelse med tiltak ved jobcentre (www.ams.dk., Rigsrevisjonen 2008, Deloitte 2008,2009). Vekten på kontroll og tilsyn med av disse arbeidsmarkedstiltakene har blitt forsterket gjennom Rigsrevisjonens kritikk av oppfølgingen og kontrollen med arbeidsmarkedstiltakene i 2006 og senere gjennom den løpende evalueringen av kommunalreformen i perioden 2007-2011. Her så man blant annet på betydningen av endringer i arbeidsmarkedstiltakene herunder jobcentrenes resultater og innsats.

I 2006 fant Rigsrevisjonen at myndighetenes oppfølging av de andre aktørene ikke var tilfredsstillende på sentrale områder, bl.a. ved at man ikke vurderte i hvilket omfang aktørene fikk de ledige over i ordinært arbeid. Flere, herunder arbeidsministeren, påpekte at oppfølgingen av de andre aktørene på arbeidsmarkedsområdet hadde vært for uensartet og til tider utilstrekkelig. Det ble så innført en skjerpet tilsynsmodell for de nye jobcentre til bruk overfor disse andre aktørene i 2007, kombinert med økt vekt på resultatmåling. Den skjerpede

tilsynsmodellen skal anvendes i tilsynet med de andre aktørene. Jobcentrene har plikt til å føre tilsyn med de oppgaver som andre aktører utfører etter lov om aktiv beskæftigelsesindsats (jfr. bekendtgørelse nr. 1150 af 4. oktober 2007 om andre aktører m.fl.). Jobcentrene kan velge å gjennomføre tilsynet i samarbeid med andre jobcentre. I denne forbindelse utarbeidet Beskæftigelsesministeriet en tilsynsmodell og en dertil knyttet tilsynsmanual som regulerer tilsynet som jobcentrene skal føre med andre aktører. Tilsynet er så blitt forenklet på en rekke punkter i 2008.

Jobcentrene rapporterer om deres tilsyn med andre aktører i deres årsrapport til Beskæftigelsesministeriet. Jobcentrenes innrapporteringer inngår som en del av departementets overordnede tilsyn med bruken av andre aktører i det enkelte år, og resultatene av deres innsats. Etter 2007 opplyser Beskæftigelsesministeriet at jobcentrene rapporterer om skjerpet oppfølging av andre aktører med utilfredsstillende resultater, og at enkelte jobcentre har avbrutt samarbeidet med aktører som ikke har rettet opp tilbudet.

I følge Arbeidsmarkedsstyrelsen (AMS) skal tilsynet med bruken av andre aktører sikre kvalitet og effektivitet i den ”beskæftigelsesindsats” som aktørene leverer. Tilsynet skal sikre at aktørene leverer de ytelser som er avtalt i kontraktene og at de overholder lover, regler og administrative retningslinjer. På denne måten skal tilsynet også sikre at midlene fører til at de ledige kommer raskt i jobb.

For å styrke tilsynsarbeidet har AMS også utarbeidet en egen ”Vejledning om tilsyn med andre aktører”. Veiledningen er en praktisk hjelp til kommunenes tilsyn med andre aktørers innsats og resultater. Den skal hjelpe kommunen med å få de viktigste punkter med i tilsynet og gi kommunen noen praktiske redskaper til å gjennomføre tilsynet ut fra, slik at kommunene kan sikre seg at de hele tiden samarbeider med de beste aktørene. Veiledningen gir noen anbefalinger om innholdet og hyppigheten av individuell oppfølging og andre sentrale oppgaver. Imidlertid er det kommunens ansvar å justere tilsyn når det er nødvendig. Dette betyr at det må være rom for kontinuerlig justering av hyppigheten for tilsyn sett i forhold til de resultatene aktørene leverer.

Veilederen kan benyttes i ulike tilsynssituasjoner av de andre aktørene. Den er også supplert med to guider, en til bruk på [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk), for å følge opp de andre virksomhetenes ytelse og effekter, og en annen guide til å vurdere deltakernes evalueringer ved hjelp [www.defgo.net](http://www.defgo.net).

I veilederen presenteres også en liste over de viktigste tilsynsrelaterte spørsmål, anbefalt frekvens og forslag til verktøy som kan brukes til å følge dem opp, samt intervjuguide som kan benyttes ved tilsynsbesøk. Disse blir presentert i Vedlegg 1. Øvrige virkemidler er også beskrevet i veilederen for spesielt interesserte.

Beskrivelsene av tilsynspraksisene ovenfor operasjonaliserer noen sentrale kvalitetsmål som benyttes i tilsynet av skjermet sektor og i øvrige arbeidsmarkedstiltak. I likhet med Norge (jf kapittel 2) er den danske systemrevisjonen og tilsynsordningen mest rettet mot å sikre at sentrale strukturelle rammefaktorer er på plass. I tillegg vurderer man resultater av innsatsen i den grad dette er mulig. Tilsynssystemene er i mindre grad rettet mot de konkrete prosessene i

praksis, og kvalitetsstyring-/ sikring- og utvikling av dette arbeidet. Dette skal vi utdype i neste punkt.

### **Styring og kontroll av prosesskvaliteten**

Som tidligere beskrevet innebærer prosesskvaliteten virksomhetens indre aktiviteter herunder personalets samspill med brukerne, tiltakenes innhold, metodisk tilnærming, personalets anvendelse og utvikling av sin egen kompetanse, samt læringsmiljøet.

Som tidligere beskrevet har Riksrevisjonen i ulike land, samt informanter, påpekt utfordringer knyttet til NAV og jobcentrenes manglende oppfølging og kontroll av tjenester som leveres av tiltaksarrangørene. I tillegg har behovet for en kvalitetsutvikling av det faglige innholdet i utføringstjenestene vært diskutert. Dette fordrer en utviklingsprosess hvor man i større grad har utviklet en tenkning om hva som er god faglig kvalitet på tjenestene, som igjen må danne grunnlag for måling og kontroll av denne kvaliteten, slik vi beskrev i punktet om faglig kvalitet på tjenestene.

Den foreliggende litteraturen om arbeidsmarkedstiltak har i størst grad vektlagt kvalitetskontroll gjennom anskaffelsesordningene og resultatkontroll. Det kan dermed synes som man i mindre grad enn helsevesenet og nå senere barnevernet, har vektlagt betydningen av det faglige grunnlaget for tjenestene og virkemidler for å ivareta prosesskvalitet. I dette avsnittet vil vi derfor peke på noen tilnærminger som er gjennomført i andre sektorer og land.

#### *Konsensusarbeid i forhold til kvalitetskjennetegn*

Som beskrevet tidligere innebærer kvalitetsbegrepets diffushet og kvalitetsstyring en operasjonalisering av hva kvalitet i den gitte situasjonen eller virksomheten innebærer. Siden kvalitetsegenskaper kan vurderes ulikt av ulike aktører, vil det være nødvendig å basere kvalitetsdefinisjonene og kvalitetsmålingene på et konsensusarbeid. Et slikt konsensusarbeid kan, som vi ser i helsetjenesten, ta lang tid særlig på området hvor kvaliteten kan være vanskelig å begrepsfeste. Dette gjelder også arbeidsmarkedstiltakene.

Innenfor helsetjenesten har man i ulike sammenhenger derfor benyttet konsensusarbeid for å definere kvalitetsdimensjoner og validere disse på områder som er preget av å være diffuse og skjønnsmessige. Nyere tilnærminger til konsensusbasert og transparent kvalitetsarbeid er beskrevet og utarbeidet av Kunnskapscenteret (se [kunnskapscenteret.no](http://kunnskapscenteret.no)). Et annet eksempel på et slikt arbeid, er Statistisk Sentralbyrå (SSB) sitt arbeid med å utvikle kvalitetskjennetegn innenfor sektoren for omsorgstjenester (Gulløy, Haraldsen og Holth 2009). Bakgrunn for arbeidet var å utvikle verktøy eller metode for å evaluere tidligere utarbeidede kvalitetsindikatorer for kommunale pleie- og omsorgstjenester i Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten (2005).

SSB prøver å konkretisere de seks kvalitetsindikatorerne i den nasjonale strategien slik at man kan finne gode indikatorer for å måle og evaluere i hvilken grad tjenestene har disse kjennetegnene eller ikke. I prosjektet hentet de inn synspunkter på hva som kjennetegner gode pleie- og omsorgstjenester, både fra brukere og pårørende og fra de som utfører tjenestene, for å se om det er konsensus om kvalitet i de tre gruppene. Dette innebærer at man utvikler kvalitetsforståelse og kvalitetsdefinisjoner/indikatorer ut fra en konsensusprosess, mer enn



teoretiske mål. De ser også på dagligtalepråket som omtaler kvalitet ved å benytte kvalitative metoder som gruppeintervjuer/fokusgruppeintervjuer. Avslutningsvis sammenholdt forskerne informantenes synspunkter under hver strategikategori i nasjonal plan. De mener så at studiens resultater bør tas hensyn til i det videre konkretiseringsarbeidet og bygges inn i brukerundersøkelser.

#### *Utvikling av arbeidsmetoder i arbeidsforvaltningen som sikrer kvalitetskontroll*

Et viktig aspekt ved kvalitetsstyring og prosesskvalitet er betydningen av arbeidsformene og arbeidsmetodene. På samme vis vil kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av arbeidsmarkeds-tiltakene kunne bli påvirket av NAVs arbeidsformer, deres samarbeid med bedriftene og brukerne. Dette vil derfor være av betydning for kvalitetsstyringen og kvalitetskontrollen på dette området.

I litteraturen finner vi et relativt begrenset kunnskapsgrunnlag om konkrete arbeidsformer som skal sikre kvalitet i oppfølgingen av tiltakene fra NAV sin side selv om flere ble diskutert i forrige kapittel. Som nevnt i forrige kapittel er det påpekt at det sosialfaglige og attføringsfaglige grunnlaget for velferdstjenestene har blitt svekket og mer usynlig gjennom NAV-reformen (Vindlegg 2009, Konnerup 2009). Senere studier av NAV-reformen viser også til at frontlinjen i NAV har blitt tappet for kompetanse (Alm Andreassen og Fossetøl 2009, Rytter 2008). Det er, som vi var inne på kapittel 2, derfor et spørsmål om hvordan man skal styrke prosesskvalitetsarbeidet i tiden fremover.

I likhet med Norge, påpeker våre informanter at det har vært lite fokus på kvalitetssikring og kvalitetsmåling av arbeidsmarkeds tiltakene i Danmark. Det foregår imidlertid noe diskusjon og utviklingsprosjekter på dette området som kan være av interesse.

Det ene området omhandler bruk av individuelle jobbplaner /individuelle tiltaksplaner som redskap for kvalitetsoppfølging. I tilsynsveilederen anbefales det at kommunen eller jobcenteret jevnlig tar stikkprøver hvor man velger ut noen brukere og ser om det er utarbeidet tilfredsstillende planer for den enkelte. I jobbplanen beskrives, hva som konkret er avtalt, herunder hvilke eventuelle aktiviteter/tilbud som er avtalt, samt en kort beskrivelse av deres innhold. Innholdet i jobbplanen vil blant annet avhenge av hvorvidt personen er relativt tett på arbeidsmarkedet og alene har behov for et konkret målrettet tilbud eller er relativt langt fra arbeidsmarkedet og derfor har bruk for et mere sammensatt forløp. Det vil i noen tilfelle være tilstrekkelig å utarbeide en kort og overordnet jobbplan, mens det i andre tilfelle vil være nødvendig og hensiktsmessig å utarbeide en lengre og mer detaljert jobbplan.

I møtet i Det Centrale handikapråd (2006) om skjermede virksomheter, ble det også foreslått at brukernes individuelle tiltaksplaner i større grad bør vurdere personens mulighet for å komme ut i det ordinære arbeidslivet. Dette vil kunne bidra til en større avklaring av arbeidsressurser og til å avdekke om noen vil prøve seg ut i vanlig arbeidsliv. Videre er det også foreslått at kommunene og de skjermede virksomhetene i større grad bruker de individuelle tiltaksplanene som er utarbeidet internt i de skjermede virksomhetene som underlagsdokument for å vurdere kvalitet på tilbudet, og at man i større grad samkjører

eksterne tiltaksplaner fra saksbehandlerne med de interne verkstedsplanene i samarbeid med brukerne.

### *Utviklingsprosjekter som ser på kvalitetssikring og kvalitetsmåling av prosessene*

I tillegg til myndighetenes tiltak for bedre kontroll av kommunens og jobcentrenes oppfølging av tiltaksarrangørene, er det også prosjekter som ser på kvalitetsutvikling, kvalitetsmåling og kvalitetssikring gjennom følgeforskning av utviklingsprosjekter i virksomheter som driver arbeidmarkedstiltak.

Vi har blant annet funnet miljøer som driver praksisnær forskning, blant annet ved instituttet Newinsight. Forsker Charlotte Hansen har her gjennomført et prosjekt som ser på bedre måling av kvalitet i "beskæftigelsesinnsatsen" gjennom følgeforskning av seks virksomheter fra ca. 2008-2010<sup>36</sup>. Prosjektet har utprøvd og implementert et prosessmålingsverktøy og et kvalitetsutviklingskonsept som tilbyr aktivering for ikke-arbeidsmarkedsparete borgere. Prosjektverktøyet skal fange opp hvordan ulike aktiveringstiltak kan bedre den enkeltes jobb- og utdannelsessjanser ved å styrke kompetanse og mestringsevner. Kvalitetskonseptet angir hvordan man kan få kunnskap om innsatsen virker og hva som skal til for å skape progresjon på visse indikatorer. I tillegg skulle prosjektet utvikle et kvalitetskonsept hvor man systematisk kan arbeide med å utvikle kunnskapen om tiltaket virker etter formålet og hva som skal til for å skape progresjon hos brukerne på noen gitte indikatorer. Hver deltakende virksomhet har utviklet en eller flere program- (eller praksis-) teorier for hvilke spesifikke tiltak og metoder som gir bestemte effekter. Deretter ble det utviklet et indikatorsystem som målte brukernes progresjon på forskjellige parametre som faglig, sosial og personlig kompetanse, motivasjon, arbeidsmarkedsperspektiv og forskjellige mestringskomponenter. Utfordringene har vært å finne gode målbare dimensjoner av disse områdene via en kvantitativ målemetode. I tillegg er det utviklet indikatorer som skal besvares av tiltaksansvarlige, brukerne og arbeidsgiverne. Progresjonsverktøyet innebærer at man foretar minst tre målinger i tiltaksforløpet til den enkelte bruker, og slik sett kan måle progresjon fra gang til gang.

I presentasjon av prosjektet på [jobeffekt.net/](http://jobeffekt.net/) er det link til flere innlegg om kvalitetsmåling og kvalitetssikring som kan være av interesse. Det første innlegget "Kvalitetssikring og progressionsmåling" ved Charlotte Hansen, New Insight, beskriver indikatorene for å vurdere det faglige innholdet i arbeidsmarkedstiltaket som ble utviklet i prosjektet. Disse inneholder både vurderinger fra flere aktører herunder brukerne:

#### 1. Indikatorer basert på faglige perspektiver:

- Arbeidsmarkedsperspektiv
- Faglige, praktiske og sproglige kvalifikasjoner
- Helbred.
- Tillid i samarbeidet.

---

<sup>36</sup> <http://www.newinsight.dk/nyheder/article/beder-maalng-af-kvalitet-i-beskaeftigelsesinnsatsen> En mer utdypende presentasjon av prosjektene finner man på nettsiden <http://www.jobeffekt.net/>

- Personlige og sociale kompetencer
- Økonomi og netværk
- Borgers oplevelse, værdier og samhørighed

## 2. Borger- (bruger)vurderinger på skala fra 1-10

- Borgervurdering af motivation
- Borgervurdering af relation til medarbejder/konsulent og inddragelse
- Borgervurdering af mestringskompetencer
- Borgervurdering af faglige kompetencer
- Borgervurdering af personlige og sociale kompetencer
- Borgervurdering af forløbet
- Borgervurdering af egen sundhed
- Borgervurdering af jobsøgningskompetencer

Disse kategoriene er så utviklet til mer detaljerte underspørsmål som er beskrevet i fremlegget, men for omfattende til å utdype her.

I prosjektet har man gjennomført 50 målinger. Erfaringer viser at virksomhetene har fått god tilgang til informasjon om hvilke progresjonseffekter som skapes eller ikke skapes gjennom forløpet. I tillegg har prosjektet medvirket til å skape økt bevissthet hos de ansatte i virksomhetene om deres forforståelse av hvilke tiltak som gjennomføres og effektene av tiltakene som gjennomføres. Dette har stimulert til økt faglig teoridannelse, men også utvikling av et felles faglig språk om tiltak, metoder, virkninger, indikatorer og sluttresultater. *”På mange måder har prosjektet vært med til at igangssette en diskusjon af, hvad der kan ligge i en beskæftigelsesfaglighed!”* (ibid:2).

### **Kvalitetsstyring og kvalitetsmåling av resultat**

Et siste og viktig kvalitetsområde er spørsmålet om resultat av innsatsen eller tiltakene som gjøres, eller sluttpunktet av produksjonskjeden. Dette omhandler som beskrevet tidligere både om man oppnår de overordnede målene arbeidsmarkedsinnsatsen generelt for personer med nedsatt arbeidsevne, eller målene for skjermet sektor eller de enkelte arbeidsmarkedstiltakene.

Fokuset på resultatmåling har blitt preget av styringsidealene til New Public Management (NPM) som i stor grad vektlegger mål- og resultatstyring som virkemiddel). Dette overordnede perspektivet preger tilnærmingene til kvalitetskontroll i alle sektorer og land selv om det også er noen forskjeller sektorene og landene imellom.

I arbeidet med å styrke resultatene har man benyttet noe ulike virkemidler. Vi vil her først beskrive kvalitetslitteraturens tilnærming til måling av kvalitet og utvikling av ulike kvalitetsindikatorer innenfor sektorene. Deretter vil vi beskrive bruk av ulike virkemidler som skal stimulere til økt resultatoppnåelse, herunder benchmarking og finansieringsordninger. Avslutningsvis peker vi på noen dilemma og utfordringer som andre sektorer og land har møtt

ved bruk av disse virkemidlene og som kan være overførbart i arbeidet med å styrke kvalitetsstyringen av arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne.

### **Måling av kvalitet /kvalitetsindikatorer**

Som del av kvalitetsarbeidet beskriver kvalitetslitteraturen flere ulike metoder for måling av kvalitet. Dette kan være kvalitetsmatriser hvor man setter opp for hvilken kvalitet man ønsker på hva. I tillegg kan bruk av fokusgrupper og kvalitetskart være til hjelp i vurderingene (Edvarsson og Larsson 2004). En annen metode for kvalitetsmåling er Gapmodellen som er en kundeorientert målemetode (Aune 2008). Andre metodiske innfallsvinkler har vært å ta utgangspunkt i *studier av kritiske hendelser* som har bidratt til å forme fornøydhet og misnøye (Edvardsson og Larsson 2004).

En viktig årsak til fokuset på måling av kvalitet og utvikling av kvalitetsindikatorer mer generelt var det økte kundefokuset i tjenestene (Edvardsson og Larsson 2004). Å betrakte kvalitet som opplevelser hos kunder, har ført til en økt vekt på kartlegging av hvilke aspekter ved tjenesten som kunden opplever påvirker kvaliteten. Dette har igjen gitt opphav til kravspesifikasjoner der man beskriver et antall kvalitetspåvirkende faktorer eller kvalitetskriterier. I prinsippet skal kravspesifikasjonen være generelle /universelle og kunne gjelde alle typer tjenester vi benytter. Samtidig vil det også være spesielle forhold i ulike typer tjenester, og de enkelte kvalitetsdimensjoner kan ha større betydning enn andre i ulike typer tjenester. Dette gjør at det har blitt utviklet en rekke bransjespesifikke kvalitetsdeterminanter innenfor ulike tjenester, og omfattende forskning som forsøker å skille ut det særskilte for den enkelte tjeneste.

Utviklingen av kvalitetsindikatorer som skal måle tjenestekvalitet kom særlig på 1990-tallet og har siden vært fulgt av omfattende studier av hvilke faktorer som påvirker kvalitetsopplevelser på positive og negative måter. En kjent studie av positive kvalitetsfaktorer er Zeitman, Berry og Parasurams studie fra 1991 (gjengitt i Edvarsson og Larsson 2004: 88) som har påvirket senere forståelse av kvalitet. De fant følgende viktige faktorer for kunders oppfatning av tjenestekvalitet i en empirisk studie av tjenestevirksomheter:

- Pålitelighet
- Påtagelighet (tangibles): lokalenes utforming, mv.
- Tilpasningsevne (responsivitet) til kunden
- Trygghet og tillitsskapende (assurance).
- Empati

I følge Aune (2008) og utdypet av Beggerud (2010) kan kvalitet inndeles i noen dimensjoner, hvorav noen kan ha relevans for offentlige tjenester og arbeidsmarkedstiltakene:

- Ytelse
- Tilleggsytelser
- Pålitelighet
- Overenstemmelse: for eksempel med forhåndsdefinerte standarder og spesifikasjoner

- Varighet /levetid
- Servicevennlighet
- Estetikk
- Opplevd kvalitet hos kunden om produktkvaliteten.

Innenfor offentlig sektor er ofte kvalitetsindikatorer brukt som styringsredskap og som et element i benchmarking av eksempelvis sykehus. I følge Andreassen mfl. (2002), har kommunene ofte hatt tre hovedformer for kvalitetsutvikling og måling: Brukerundersøkelser, kvalitetsutviklingsprosjekter og aggregerte kvalitetsindikatorer.

Helsetjenesten har lengst tradisjon for utvikling av kvalitetsindikatorer på ulike nivå, herunder spesialisthelsetjenesten, kommuner og private sykehjem<sup>37</sup>. Denne tradisjonen gjenfinnes også i Kunnskapssenteret som spesielt har sett på bruk av kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet (Rygh mfl. 2010). Kvalitetsindikatorer er målbare variabler som gir informasjon om kvaliteten innen et område som vanligvis ikke lett lar seg måle direkte. Kvalitetsindikatorer kan ha flere formål, herunder som støtte til helsepolitisk styring, virksomhetsstyring, og intern kvalitetsforbedring. De kan også benyttes av pasienter og brukere for å sammenlikne tjenestenes standard ved valg av tjenesteyter eller tjenestested. Rapporten viser at det i Norge og internasjonalt har det vært en relativt stor diskusjon om bruk av kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet. I helsetjenesten har det vært en kritikk av det nåværende kvalitetsindikator-systemet at det er for fragmentarisk, mangelfull overordnet helhetsstenkning og varierende grad av transparens når det gjelder prioriteringer og valg. Siden slike kvalitetsindikatorer kan få store konsekvenser, har man internasjonalt vært opptatt av å lage et tydelig rammeverk med helsepolitisk og faglige føringer for det konkrete indikatorarbeidet. Kunnskapssenteret mener man i Norge, til tross for utvikling av mange målingsformer for kvalitet i helsetjenestene de siste årene og innsatser for å sikre en helsetjeneste av god kvalitet, fortsatt mangler sammenlignbare data om kvaliteten for store deler av helsetjenesten i Norge i dag, slik at det er behov for et rammeverk for nasjonalt kvalitetsindikatorsystem.

På denne bakgrunn er man nå i ferd med å utvikle et rammeverk for kvalitetsindikatorsystem med klart definerte mål og stor grad av transparens når det gjelder helsepolitiske og faglige prioriteringer og valg slik man også har vært opptatt av innenfor Helsedirektoratet i den siste tiden. I rammeverket legges det til grunn en kvalitetsdefinisjon for kvalitetsindikatorarbeidet som ”*Med kvalitet forstås i hvilken grad helsetjenestens aktiviteter og tiltak øker sannsynligheten for at enkeltpersoner og grupper i befolkningen får en ønsket helserelatert velferd, og tjenestene utøves i samsvar med dagens profesjonelle kunnskap*” (ibid, s. 3). Denne definisjonen skiller seg fra de tidlige kvalitetsdefinisjonene basert på NS/ISO og inkluderer i større grad profesjonell kunnskap.

I presentasjonen av prosjektet gis en beskrivelse av hvordan man skal gå frem for å utvikle kvalitetsindikatorene. For øvrig skal det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet fokusere på

---

<sup>37</sup> Eksempelvis ”*Objektive kvalitetsindikatorer i sykehjem i Oslo Kommune*” (2005)

nøkkelementer som: effekt, sikkerhet, brukerorientering og tilgjengelighet. Dette skal vurderes i forhold til brukeres behov for helsetjenester i et livstidsperspektiv.

En spesiell utfordring i målinger av kvalitet og resultatinnsett ved arbeidsmarkedstiltakene er at målgruppene og tiltakene er svært heterogene. Dette kan gjøre det spesielt vanskelig å finne gode kvalitetsmål eller kvalitetsindikatorer som gjenspeiler de ulike tiltakene og brukernes behov og ønsker. I Danmark har man forsøkt å løse dette problemet ved at man måler kvalitet i forhold til statistikk som viser hvor mange som er kommet i etterfølgende ordinært arbeid eller utdannelse etter aktivering i forskjellige intervaller som 13, 26 og 52 uker (informant). Dette oppføres som målinger på selvforsørgelsesgrader. I tillegg måler man om borgere har flyttet matchkategori. Arbeidsløse inndeles i 3 matchkategorier, hvor match 1 er borgere, som er umiddelbart jobbklaare, match 2 er innsatsklare - dvs. de skal ha et arbeidsmarkedstiltak for å bli klar til å få jobb og endelig match 3, som er borgere som venter på behandling av søknaden om førtidspensjon, langvarige syke mv. Det har samtidig vært kritikk av at slike målinger ikke sier noe om kvaliteten på innsatsen. Man har derfor blitt forskningsmessig opptatt av hvordan man på best mulig måte skal kunne måle innsatsen. I tillegg vises til forrige punkt hvor man i Danmark har forsøkt å utvikle prosessindikatorer som er egnet til å måle kvalitet på innholdet i tilbudet sett opp mot resultatene, dvs. at det skjer en kompetanse-/mestringsøkning eller overgang til utdanning og skole.

Som beskrevet tidligere i rapporten er spørsmålet om resultat kvalitet nært knyttet opp mot spørsmålet om funksjonen til skjermede tiltak. Dette forhold gjenspeiles også i den danske debatten hvor man på den ene siden vektlegger at de skjermede verkstedene skal utgjøre et varig og begrenset tilbud til personer med eksempelvis psykisk utviklingshemming, og hvor målsettingen i størst mulig grad er rettet mot livskvalitet og arbeidsdeltakelse. På den andre siden har den atferdsfaglige debatten også her ført til spørsmål om de skjermede verkstedene også skal måles i forhold til overgang til ordinært arbeid. Det har økt oppmerksomhet mot dette målet innenfor de skjermede virksomhetene de senere årene, og økt fokus i bedriftene på arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Kommunens målsettinger er imidlertid mindre ambisiøse. Flere bidrag (herunder Det Centrale Handicapråd 2006, Center for likebehandling 2006, Bengtsson og Mateu 2009) mener det er viktig å forhindre at personer blir ”parkert” i skjermet sektor uten å få mulighet til å gå over i arbeid på ordinær arbeidsplass på grunn av manglende ressursorienterte målsettinger eller økonomiske incitamenter. Dette kan gjøre at de beskyttede verkstedene ikke forsøker tilstrekkelig aktivt å få den enkelte bruker over i ordinært arbeid. Bengtsson og Maeu (ibid) mener samtidig at en kombinasjonsmodell kan være hensiktsmessig, hvor man både har den sikkerhet som er i en sosial ordning, samtidig som det er viktig å sikre at kommuner og verksteder har de nødvendige incitamenter til å få brukerne av skjermede tiltak ut i ordinært arbeid.

#### *Bruk av incitamenter: benchmarking og finansieringsordninger*

For å stimulere tjenestene til økt resultatoppnåelse har man blant annet i helsesektoren og i Danmark innført bruk av benchmarking som virkemiddel.

Mer generelt er benchmarking en prosess der den ene virksomheten /organisasjonen sammenlikner og måler sine målsettinger, praksiser, og ytelser mot den (de) beste organisasjonene innenfor feltet for øvrig (på verdensbasis, nasjonalt eller regionalt).

Benchmarking innebærer derigjennom å identifisere de beste virksomhetene på området ved å sammenlikne prosesser og resultater og derigjennom lære mer om hvordan man bør gjøre for å øke egen resultatoppnåelse.

I styrings- og administrasjonsøyemed benytter man ofte ”best practice benchmarking” for å evaluere ulike aspekter ved sin virksomhet gjennom en sammenlikning med andre tilsvarende virksomheter. På denne bakgrunn utvikler man planer for videre kvalitetsutvikling. En slik benchmarking kan være en enkeltstående hendelse, eller ta form som en kontinuerlig prosess som skal stimulere til en kontinuerlig forbedringsprosess. I kvalitetsarbeidet utgjør benchmarking en sammenlikning av måltall for kvalitet som skal bidra til kvalitetsforbedring gjennom at det settes i gang målrettede prosesser i den enkelte tjeneste. Dette arbeidet kan tilpasses særlige utfordringer lokalt, men kan også gjennomføres som regionale eller nasjonale satsninger (Kunnskapssenteret.no). For å legge grunnlag for en slik benchmarking utvikler man gjerne noen spesifikke indikatorer for å sammenlikne virksomhetene. Dette kan være kostnader, produktivitet og tidsbruk, eller andre kvalitetsindikatorer som er egnet for å fange opp de særskilte kvalitetsdimensjonene ved virksomheten (jfr forrige punkt om kvalitetsindikatorer).

Innenfor helsetjenesten har man utviklet ulike kvalitetsindikatorer som benyttes til benchmarking (se Kunnskapssenteret.no). I tillegg benyttes også nasjonale databaser basert på registerdata for sammenlikning av tilbud på landsnivå, eksempelvis KOSTRA i kommuner og SAMDATA for spesialisthelsetjeneste og kommune.

I Danmark har man fra 1. januar 2007 innført en systematisk oppfølging av resultater og effekter av innsatsen på bakgrunn av et ensartet dokumentgrunnlag for de enkelte jobcentrene. Disse resultatene inngår i en benchmarking av jobcentrenes innsats via en enkel resultatoppfølgingsmodell i [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk). Her kan man også sammenligne effektene av de enkelte aktørers innsats og derved måle og sammenligne andre aktører på en ensartet måte. Mer konkret innebærer dette opplysninger om:

- andelen av ledige som er i forløp hos tiltaksarrangøren, og omfanget av aktivering i forløpet.
- hvor mange ledige som ikke får jobbsamtaler og/eller aktiveringstilbud til tiden hos tiltaksarrangøren.
- hvilke typer aktivering de ledige er i hos tiltaksarrangøren.
- antall prosent av lediges forløp, som har utløst bonus til tiltaksarrangøren.

Riksrevisjonen anbefaler at det fremgår av [Jobindsats.dk](http://Jobindsats.dk) hvilke aktiviteter som har uløst bonus til ”anden” aktør. Dette skal sikre et gjennomslukt og opplyst grunnlag som gjør det mulig å vurdere de enkelte aktørers innsats.

Selv om man har begynt å bygge opp databasen er det i følge Bredgaard (2011 in press) fortsatt ikke mulig per i dag å foreta en direkte sammenlikning av resultatene til tiltaksarrangørene og jobcentrene i [jobindsats.dk](http://jobindsats.dk).

For NAVs vedkommende er det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Attføringsbedriftene, ASVL, ett NAV fylkeskontor og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Gruppen arbeider for tiden med å utvikle et system for benchmarking og benchlearning. Målet er å lage et verktøy for NAV-kontorene og tiltaksleverandørene, hvor de i samarbeid kan sette mål for hva slags tjenester som skal leveres og for kvaliteten på disse tjenestene. Systemet vil bestå av et antall resultatmål og indikatorer for kvalitet i atføringsarbeidet. Arbeidsgruppa vil avslutte sitt arbeid i 1. halvår 2011, og resultatet vil bli forelagt oppdragsgiverne, ASVL, Attføringsbedriftene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet er fremdeles i en tidlig fase og det finnes derfor ikke resultater å vurdere ennå.

### *Ulike finansieringsordninger*

For å stimulere til økt resultatoppnåelse er det også innført ulike finansieringsordninger innenfor helsevesen og i andre land. I tillegg er dette også diskutert i barnevernet.

I helsevesenet var det tidligere vanlig med rammefinansiering. Dette har de senere årene blitt erstattet med økt bruk av innsatsstyrt finansiering basert på beregnede stykkpriser (for eksempelvis for den enkelte operasjon). Dette skal stimulere sykehusene til økt produktivitet ved at de får økt inntjening på antall behandlede pasienter eller antall konsultasjoner.

I Danmark har man på sin side benyttet resultatavhengig avlønning og bonusordninger i kombinasjon med skjerpet tilsyn og benchmarking i mål- og resultatstyring. Bonusordningen skal bidra til at de private aktørene arbeider mer aktivt for å få vedkommende over på ordinært arbeid, utdanning, lærlingpraksis eller på privat lønnstilskudd.

Denne tenkningen er forsterket i 2010 ved at regjeringen inngikk en avtale som skulle sikre en mer effektiv arbeidsmarkedsinnsats og forhindre at brukere ble gående på tiltak uten verdi. Avtalen innebærer en refusjonsmodell hvor kommunene får en høy refusjon, når de gir ledige aktive tilbud ved en virksomhet (lønnstilskudd eller virksomhetspraksis) eller tilbud om ordinær utdanning. Til gjengjeld får kommunene en lav refusjon, når ledige får tilbud om veiledning og kvalifisering, seks ukers selvvalgt utdanning og i perioder, hvor ledige ikke er i aktivering.

Bakgrunnen for denne utviklingen har sammenheng med den partipolitiske sammensetningen av regjeringen. I tillegg fremhevet Rigsrevisjonen i 2006 at myndighetene ikke hadde gitt tiltaksarrangørene et tilstrekkelig sterkt økonomisk incitament til å få de ledige i varig, ordinært arbeid og så direkte som mulig (Rigsrevisjonen 2008). I følge rapporten utarbeidet Beskæftigelsesministeriet på slutten av 2005 én felles betalingsmodell, som skal anvendes i alle anbud. Dette fremgår også av ministeriets prinsipper for innlemmelse av andre aktører. I den felles betalingsmodellen består betalingen av andre aktører av et driftstilskudd på 25 % og en resultatavhengig betaling på 75 %. Den resultatavhengige betaling utløses når den ledige har vært i den bonusgivende aktivitet i 13 av 26 uker. Ordinært arbeid utløser full bonus, men avhengig av målgruppen, er det mulig å la andre aktiviteter enn ordinært arbeid utløse bonus. Bonusordningen når det gjelder overgang til ordinært arbeid varierer også med type tiltak, eksempelvis gir lønnstilskudd kun halv bonus. Ingen anbud omhandler kun minimumskontaktforløp fordi det fremgår at noen grupper av ledige vil ha behov for innsats tidlig i ledighetsforløpet.



Bidragene fra Danmark lanserer også spørsmålet om man bør innføre resultatavhengig avlønning i de skjermede verkstedene som incitament for å nå målsettingen om overgang til ordinært arbeidsliv. De skjermede virksomhetene er ikke spesielt interessert i dette selv, og det fremholdes både negative og positive argumenter for å innføre dette (Center for likebehandling 2008). De skjermede verkstedene viser til at mange av brukerne har så alvorlige funksjonshemminger at det kan være vanskelig å finne en god match med de krav som stilles innenfor ordinære virksomheter. Videre mener verkstedene at slike incitamentordninger kan bidra til at man i for stor grad får en for kortsiktig virkning i tilbudet. Mange av disse brukerne har såpass alvorlig problemer at de vil bli svært stresset av å presses ut i ordinært arbeidsliv gjennom en slik ordning. Videre vil lønnstilskudd e.l. ha for kortvarig effekt, man bygger ikke inn et tilstrekkelig sikkerhetsnett eller stabilitet i tilbudet som er viktig for de svakeste gruppene som kommer dårligst ut på arbeidsmarkedet. Foreløpig har dermed bonusordningene vært forbeholdt arbeidsmarkedstiltakene som gis av jobcentrene.

#### *Faren for "creaming" ved resultatbaserte finansieringsordninger*

Den økte vekten på resultatbaserte finansieringsordninger har fått stor betydning de senere årene. I denne forbindelse har det vært reist spørsmål om ordningene kan føre til uintenderte konsekvenser. Man har særlig vært opptatt av faren for "creaming", dvs. at virksomhetene velger de minst ressurskrevende brukerne som lettest gir inntjening eller bidrar til å oppfylle måltall ved benchmarking. Denne problematikken er interessant når vi ser på arbeidsmarkedstiltak for de svakeste brukergruppene, spesielt i skjermet sektor.

Innenfor helsetjenesten har den innsatsstyrte finansieringen av sykehusene vært diskutert (bla. Møller og Sannes 2009). På den ene siden mener man at den innsatsstyrte finansieringen har ført til økt produktivitet ved sykehusene. På den andre siden mener man at denne type finansiering har vært kostnadsdrivende og at det er behov for større grad av rammefinansiering. Videre er det hevdet at de svakeste gruppene, og særlig de med kroniske og sammensatte lidelser, kommer dårlig ut fordi de er mindre lønnsomme brukergrupper. Ordningen kan dermed føre til at sykehusene helst vil drive med operasjoner av relativt friske unge personer (eksempelvis kneoperasjoner) enn medisinske og rehabiliterende tjenester. De nye finansieringssystemene har gitt en tendens til sterk reduksjon i liggetiden. Dette gir rask sirkulasjon, men et stort omfang av reinnleggelser av de samme pasientene<sup>38</sup>. En nylig undersøkelse av SINTEF (Petersen 2010) finner at mer enn 12 prosent av alle utskrevne voksne pasienter legges inn på nytt som øyeblikkelig hjelp innen 30 dager etter utskrivning. For pasienter på 80 år og eldre var andelen så høy som 16 prosent. Det kan dermed skje uintenderte målforskyvninger i organisasjonen, som også må vurderes dersom slike finansieringsordninger innføres til skjermet sektor.

I Danmark er det noe ulike oppfatninger av effektene av de resultatbaserte betalingsmodellene. Beskæftigelsesministeriet og Rigsrevisjonen (2008) mener at disse ordningene har gitt tiltaksarrangørene viktige incitamenter for å få de ledige i jobb samt forbedret job-

---

<sup>38</sup> Dette er interessant i tilfelle man vil se en sirkulering av personer på arbeidsmarkedstiltakene for å øke gjennomstrømningsmålingene, men uten at brukeren egentlig går over til ordinært arbeid fordi vedkommende har for stor funksjonssvikt.

centrenes mulighet for å følge opp tiltaksarrangørenes innsats for å få brukerne i arbeid. Ministeriet oppgir at flere jobcentre har bemerket at betalingsmodellen gir aktørene incitament for at de i sterkere grad satser på bedriftsnære tiltak som eksempelvis lønnstilskudd fremfor utdanningsaktivering. Riksrevisjonen er også fornøyd med finansieringsordningene og mener disse tar hensyn til de ulike målgruppens forutsetninger for arbeid. Andre politiske partier har imidlertid noe ulikt syn på dette forholdet.

Deloitte (2008 og 2009) konkluderer med at de resultatavhengige ordningene fungerer rimelig tilfredsstillende og i tråd med de politiske signalene. De diskuterer imidlertid problemet med "creaming" som kan gjøre at de andre aktørene vil velge brukere som er lette å få overført til ordinært arbeid. Det er innført en aktiveringsgrad på 40 % for å unngå dette. Deloitte mener at innføring av 40 % aktiveringsgrad er tilstrekkelig for å unngå uheldig creaming. Denne vurdering er også basert på at man anser lønnstilskudd som beste tiltak, slik at tendensen til at virksomhetene bruker lønnstilskudd er i tråd med politiske målsettinger. Andre understreker behovet for å skjerme de svakeste gruppene og sikre tilbudet for disse (Bengtsson og Maneu 2009).

#### *Noen utfordringer i kvalitetsstyringsarbeidet i andre sektorer og land*

I litteraturen foreligger ulike oppfatninger om perspektivene som legges til grunn for kvalitetsstyrings- og kvalitetskontrollarbeidet i de ulike sektorene og landene. Videre er det diskusjoner om virkemidlenes hensiktsmessighet og måloppnåelse. Vi vil avslutningsvis kort gjengi noen av momentene som har vært løftet frem for videre diskusjon.

#### *Spenningen mellom styringsformene i NPM og faglig tjenesteutøvelse*

Både innenfor helsetjenesten, barnevernet og arbeidsmarkedstiltakene i Danmark har innføringen av styringsidealene fra NPM ført til spenninger mellom administrative styringsformer og profesjonelle fagutøvere samt øvrige tjenesteutøvere som møter brukerne i daglig praksis.

Pleie- og omsorgstjenestene i kommunene har i stor grad blitt preget av NPM-styring i de senere årene. Denne tendensen kom tidligst i Danmark. Innføringen av NPM har ført til omfattende debatt om hvordan dette påvirker omsorgstjenestene (Thorsen 2004), både innen politikken og forskningen. Flere forskere har vært kritiske til NPM og særlig bestiller- utfører modellen, mens andre har vært mer positive. I kommunene viser flere studier at rådmannsadministrasjonene er langt mer positive til bestiller- utførermodellen enn ansatte som har ansvar for den direkte tjenesteutøvelsen til brukerne. Det er dermed et skille i administrative og fagansattes perspektiver, samt mellom overordnede ledere og mellomledere. Vabø mfl. (2002) mener at vedtaksfattingen ved bestiller-utfører-modellen gir brukeren større kontroll med hva han får, men mindre muligheter til annen hjelp og mer rigide arbeidsformer for ansatte i hjelperelasjonen. De finner også at vekten på servicekultur, i kombinasjon med fokus på kvalitet, har vært ledsaget av en sterk kontrollkultur: kontrollen skal sikre at tjenestene skal gis i henhold til vedtak, men heller ikke mer. Hensikten er å avgrense

kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester. Dette begrenser samtidig autonomien til utøverne. Skjønnsutøvelsen er flyttet fra de som jobber nærmest brukerne ut til ”bestillerne”.

Flere mener også at innføringen av NPM i pleie- og omsorgstjenestene har ført til økt taylorisering av arbeidet. Det vises til at nye styringsformer, eksempelvis ”stoppeklokke” – styringen av helsepersonellens arbeid i hjemmesykepleien (”8 minutter til stell av glassøye”), fører til en standardisering av oppgavene som likner samlebandet i industrien. Det hevdes at dette er en overdreven standardisering som, i kombinasjon med at kontrollen med fag- og arbeidsutøvelsen blir fratatt det utøvende personalet, fører til økt arbeidsbelastning og redusert kvalitet på pleiarbeidet (Svensson 1998).

To studier av henholdsvis hjemmetjenestene og omsorgsboliger (Hofseth og Norvoll 2003, Steihaug mfl. 2007) viser at de ansatte deler seg mellom de som opplever bestiller- utfører modellen til hjelp for avgrensning av arbeidet og de som opplever at ordningen er sterkt kvalitetsreducerende. De siste mener at nødvendige tiltak ikke blir gjennomført overfor brukerne da den faglige autonomien er sterkt begrenset av den strenge tids- og oppgavereguleringen, og at yrkesutøverne mister muligheten til fleksibilitet overfor brukerne som kan ha varierende og skiftende behov. I kommuner som praktiserte mykere varianter av bestiller-utfører modellen var det størst tilfredshet med ordningen, og det blir fortalt at bestillerne og utøverne samkjøres og samarbeider mer etter hvert. Dette førte til økt tilfredshet med ordningen. Dette samsvarer med andre studier (Christensen og Læg Reid 2001, Nordstoga og Støkken 2009).

Innføringen av kvalitetsgrupper som skal utarbeide kvalitetsstandarder for tjenesten og ulike registreringsrutiner innebærer også et krav om å skriftliggjøre praksis, gjennom å utarbeide skriftelige prosedyrer. Empiriske studier (gjengitt i Dale og Thorsen 2008) viser at slike prosedyresystemer som har til hensikt å øke kvaliteten på tjenestene, likevel kan bli for omfattende og tungvinte i en travel hverdag selv om de kan øke bevisstheten om kvalitet. Kvalitetsarbeidet resulterte i store prosedyrepermer som aldri ble brukt. Noen kommuner var derfor opptatt av ikke å gjøre dette for omfattende – og å unngå ”prosedyromani”. Systemene må heller være enkle og håndterlige, og andre refleksjonsformer i praksis kan være mer egnet til bevisstgjøring av kvalitetsaspektet.

I Danmark har også det sterke fokuset på mål- og resultatstyring gjennom virkemidler fra NPM vært gjenstand for diskusjon (Bredgaard mfl, in press 2011). Disse forfatterne oppsummerer gjennomgangen av den danske styringspolitikken de senere årene med at kvalitetskontrollen har vært sterkt statlig drevet. Virkemidlene er vurdert til dels effektive. Det påpekes likevel at styringsformene, som i pleie- og omsorgstjenestene i kommunene, har ført til omkostninger gjennom motstand og kritikk fra tjenesteyterne om at faglig arbeid og individuell tilpasning er blitt vanskeliggjort og overskygget av standardisert statlig kontroll. I tillegg er det fremkommet kritikk av den tiltakende sterke byråkratiseringen som har fulgt denne type kvalitetskontroll. Det er nå iverksatt en handlingsplan for avbyråkratisering av kvalitetskontrollsystemene fra regjeringens side, men mange mener det er behov for mer av dette.

Disse erfaringene fra andre sektorer og land kan tyde på at det vil være viktig å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte man kan utforme metoder for kvalitetsstyring av arbeids-

markedtiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne. Disse må ivareta behov for kvalitetskontroll og samtidig inkluderer ”tjenesteytneres” erfaringer på en god måte for å sikre faglig kvalitet på tjenesteutøvelsen.

#### *Konklusjon etter litteraturgjennomgangen*

Utfra litteraturen om kvalitet kan vi trekke ut tre fokuspunkter for kvalitet og kvalitetskontroll, som er relevant for å forstå problemstillingene knyttet til kvalitet og kvalitetskontroll i NAVs anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak. For det første har man det som av noen kalles strukturkvalitet, som definerer formelle krav til leverandør, i form av økonomiske, juridiske, materielle og kompetansemessige rammevilkår. Det handler om orden i økonomien, orden i materiellstruktur, at medarbeiderne hver for seg og til sammen har den formelle kompetansen som kreves, at man har systemer for å følge opp at strukturen til enhver tid holder mål. For det andre har man prosesskvalitet, det vil si kvaliteten på det arbeidet som legges inn i tjenesteleveransen, hva slags oppfølging som gis til den enkelte bruker på de ulike stadier i brukerens prosess. For det tredje har man resultat-kvalitet som handler om resultatet av tjenesteleveransen svarer til forventning.

I litteraturen pekes det på at det er særlige utfordringer knyttet til kvalitetsstyring av tjenester. Dette vil i stor grad gjelde for kvalitetsstyring av tjenestene som tiltaksleverandørene for skjermet sektor leverer til NAV.

I forhold til de løsninger som kvalitetslitteraturen skisserer for styring (utvikling og kontroll av kvalitet) er det tjenestenes manglende standardisering som skaper de største utfordringene. Fraværet av standardisering av hva som gjør en tjenesteleveranse god gjør det vanskelig å formulere krav som er spesifikke nok til at de kan innfris og måles på entydige måter.

Fraværet av standardisering skyldes både trekk ved tjenesters karakter som produkter som sådan, nemlig at tjenester i større grad en materielle varer, leveres som unikas, gjennom at de leveres i samspill med brukeren eller kundens forutsetninger og deltakelse. Bruk av standardisering i kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innen tjenesteyting har derfor i stor grad fokusert på de strukturelle rammebetingelsene for tjenesteutøvelsen/produksjonen, snarere enn på prosessene hvor tjenestene skapes.

Det er med andre ord vanskelig å styre kvaliteten på leverte tjenester med utgangspunkt i generelle kravspesifikasjoner som utførelsen av tjenesten kan måles mot, for å vurdere kvaliteten. Dette gjelder både vurdering av resultat-kvalitet og kvaliteten på prosessen. Oppnådde resultater eller fravær av oppnådde resultater kan i prinsippet skyldes langt flere forhold som ikke har å gjøre med selve leveransen. Videre, hva slags behandling og måter å følge opp brukeren på, som egner seg for å levere en god tjeneste, vil være relativt til hva slags situasjon og særskilte behov brukeren har, samt brukerens vilje og evne til å samarbeide.

Brukerundersøkelser vil kunne være en måte å måle både resultat og prosesskvalitet på for tjenester. Dette forutsetter at brukeren eller kunden selv er i stand til å vurdere hva som er god eller dårlig kvalitet. I tjenesteleveranser hvor brukeren ikke selv definerer sine forventninger til kvalitet, vil imidlertid brukerundersøkelser være lite egnet som kvalitetsmål. For eksempel vil en bruker som legges inn på sykehus og behandles høflig og vennlig av det medisinske personellet, oppleve høy kvalitet på utførelsen av tjenesten. Dette sier imidlertid ikke noe om

helbredelseskvaliteten på tjenestene, noe som vil være et viktigere kvalitetsmål i denne sammenheng, enn tilfredshet med det medisinske personellet oppførsel. At arbeidsmarkedstiltakene kan oppleves positivt av brukeren, uten at de bidrar til å bringe brukeren nærmere arbeidslivet eller de målene som kravspesifikasjonene setter for tiltaket er kjent.

Generelle diskusjoner rundt måling av kvalitet på tjenester lander ofte på indikatorer som ikke måler spesifikke resultater for måloppnåelse av leveransen, men generelle egenskaper, som pålitelighet, fleksibilitet og/eller tillitskapende evner.

Kravspesifikasjoner er slik sett også lite egnet som grunnlag for å kontrollere kvalitet på gjennomføring og resultat av tjenester generelt og arbeidsmarkedstjenester spesielt. Det er slik sett kun når det gjelder det vi ovenfor betegnet som strukturkvalitet at det finnes en noenlunde grad av standardisering som gjør det mulig å måle kvalitet mot kravspesifikasjoner. I hvilken grad kvalitet på strukturen rundt leveransen av tjenesten sier noe om kvaliteten på tjenesteleveransen som sådan, kommer imidlertid an på hvor tett koplet gjennomføringen er til strukturvariable. Innen høyt spesialisert og kompetansekrevede tjenesteutøvelse som vi har eksempler på innen helsevesenet, vil for eksempel formell kompetanse og antatt utføring av tjenesten korrelere høyt. Når det gjelder tjenester hvis leveranse er sterkt basert på materiell infrastruktur, som tjenester som handler om fysisk rehabilitering for eksempel, vil også dokumentert kvalitet på denne strukturen kunne si mye om kvaliteten på gjennomføringen. I tjenester som arbeidsmarkedstiltak, som baserer seg på lav grad av kodifisert kompetanse, og i liten grad er avhengig av spesifikke former for materiell struktur, vil dermed kontroll med strukturkvalitet spille liten rolle for kontroll med kvaliteten på gjennomføringen og resultatene av tjenesteleveransen.

Når det gjelder arbeidsmarkedstjenester har man fokusert mest på utvikling av kvalitetskontroll gjennom anskaffelsen, mot relativt generelle kravspesifikasjoner. Det kan synes som om man i langt mindre grad enn i helsevesen og barnevern har vektlagt betydningen av det faglige grunnlaget for utføring av tjenestene og mer spesifikke avklaringer av hvordan kvaliteten på gjennomføringen kan ivaretas.

*Hvordan utvikle kvalitetskjenner som er spesifikke nok til å kunne følges og måles i levering og oppfølging av tjenesten?*

Når det gjelder kvalitetskontroll på tjenester med diffust og lite standardisert innhold, vil måling og avklaring av om tjenesten holder høy kvalitet i gjennomføring og resultat måtte skje gjennom mer komplekse og unike analyser, enn ut fra enkle resultatmålingsskjemaer gjennomført mot standardiserte kravspesifikasjoner.

Det kan kreve at leverandører spesifiserer mer presist hva som skal gjøres i forhold til den enkelte brukeren, som i sin tur kan legges til grunn for kontroll om gjennomføringen skjer etter avtalt prosedyre.

På bakgrunn av den etterhvert etablerte evalueringsforskningen av tiltakene etc, vil det også være mulig å engasjere samarbeid mellom bestiller og utfører om utvikling av mer spesifikke kriterier og indikatorer for kvalitativt godt arbeid med brukerne. Dette er såkalt konsensusarbeid.

Det kan handle om utvikling av samarbeidsmåter mellom bestiller og utfører for fortløpende forhandling om hva som gjelder som god kvalitet i de enkelte tilfellene og hvordan den sikres.

Et dansk prosjekt har utviklet et system for måling av progresjon underveis i tiltaksprosessen, basert på et detaljert spørsmålsbatteri. Erfaringene fra dette prosjektet viser at i tillegg til innsikt i brukerens progresjon, har det bidratt til å skape bevissthet hos de ansatte rundt valg av tiltak, og i arbeidet med, samt effektene av ulike tiltak. Konklusjonen er ikke at et ferdig kvalitetsmålingssystem er utviklet med dette, men at mye av gevinsten ligger i å utvikle en større bevissthet rundt hva som kan inngå i det faglige grunnlaget for utførelsen av arbeidsmarkedstiltakene.

## 4 Erfaringer fra barnevernet<sup>39</sup>

Som et supplement til gjennomgangen av status for NAV, samt litteraturgjennomgangen i forrige kapittel, har vi i prosjektet også utdypet spørsmålet om kvalitet og kvalitetskontroll ved å se på barnevernets anskaffelse av tjenester på vegne av det offentlige og hvordan denne sektoren arbeider med å sikre kvalitet. Som nevnt i innledningen er barnevernet relevant av særlig to grunner. For det første, organiseringen når det gjelder anskaffelser på tjenester fra barnevernsinstitusjoner har mange likhetstrekk med anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor. For det andre har barnevernet noe lenger erfaring med å tenke kvalitet og utforme kvalitetskriterier. I 2009/2010 har en egen arbeidsgruppe hatt som mandat å se på kvalitetsindikatorer i barnevernet, så det foreligger allerede erfaringer fra denne sektoren som kanskje har overføringsverdi til NAV. I begge sektorer har man de senere år ønsket å åpne tiltakene mer opp mot samfunnet, dette er viktige overordnede formål med tjenestene, både når det gjelder tiltak i barnevernsinstitusjoner og arbeidsmarkedstiltak.

### 4.1 Barnevernsinstitusjoner

Barnevernet benytter i stor grad private tjenesteleverandører, som tradisjonelt har hatt en sterk posisjon i feltet. Fremveksten av private barnevernsinstitusjoner har en historikk som på mange måter har fellestrekk med hvordan skjermede virksomheter vokste frem på 60-70-tallet: Utover på 90-tallet, ble det etablert en rekke nye private barnevernsinstitusjoner i Norge. Ved utgangen av 2003 var om lag 60 % av barn og unge i institusjon plassert hos private. Det ble på denne tiden sagt, at det var enklere å starte en barnevernsinstitusjon, enn en pølsebu (Nordstoga og Støkken 2009). Også offentlig ansatte i barnevernet gikk ut av etaten og startet egne tilbud.

Oppfatningen har vært at de private institusjonene har tatt hånd om de barna med størst omsorgs- og behandlingsbehov. Mens det i starten i hovedsak var ideelle og frivillige organisasjoner som sto for den private driften, har det etter hvert kommet et økende antall kommersielle aktører (Nordstoga og Støkken 2009). Flere institusjoner har underveis endret organisasjonsform, fra stiftelser til aksjeselskap. De private institusjonene har blitt ansett som mer fleksible enn de offentlige (Støkken og Nylehn 2003). Dette fordi de ofte har hatt raskere beslutningsprosesser og enklere arbeidstidsordninger og regelverk, som har gjort at de lettere enn offentlige institusjoner kan foreta endringer mht vaktturnuser etc.

I 2004 ble det innført en forvaltningsreform som blir beskrevet som et ”nytt kontrollregime” i barnevernet. Med det nye regimet vokste det frem en spesiell forvaltningshybrid som Nordstoga og Støkken (2009) har kalt for *markedsbyråkrati*. Med dette menes fremveksten av et omfattende byråkratisk system for å regulere private aktørers adgang og deltakelse i et velferdsmarked – som ikke er helt ulikt det vi finner innenfor anskaffelser av arbeidsmarkeds-

---

<sup>39</sup> Kapitlet om barnevernet baserer seg i hovedsak på to bidrag som omhandler kvalitet i barnevernet: Nordstoga og Støkken (2009): Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati, Universitetsforlaget. Forfatterne har foretatt en analyse av statens overtakelse av ansvaret for anskaffelser av tjenester, og hvordan etaten har tenkt rundt kvalitet. Det andre dokumentet er en rapport fra barne-, ungdoms- og familiedirektoratets arbeidsgruppe, BUFdir 2010: Kvalitet i barnevernsinstitusjoner.

tiltak i NAV. Nordstoga og Støkken fremholder at fremveksten av markedsbyråkratiet (kjennetegnet ved godkjenningsordninger, kvalitetskriterier og avtaler) er et svar på at det er vanskelig å måle resultater eller effekter av diffuse tjenester som barnevern er. Tilsvarende kan også hevdes for NAV, og kanskje utgjøre en forklaring på at det har utviklet seg et regime på ”venstre side” av modellen vår - i form av byråkratisk styring – mens det ikke er utviklet like presise kvalitetskriterier på ”høyre side”, som er resultatsiden.

Frem til 1. januar 2004 var det fylkeskommunene, ved fylkesbarnevernet, som hadde ansvar for driften av offentlige barnevernsinstitusjoner. Det vil si at det var 19 fylkeskommuner som administrerte og kjøpte plasser av de private institusjonene. Selv om avtalene mellom fylkene og institusjonene så ut til å dekke fylkeskommunens behov (Nordstoga og Støkken 2009), var ikke de statlige myndigheter like fornøyde med måten fylkene driftet anskaffelsene på. Dels fordi det ble oppfattet som en dyr ordning, og dels fordi institusjonene fikk en for sterk markedsposisjon. Når det i realiteten ikke var andre å kjøpe plasser av, oppsto det et avhengighetsforhold, der institusjonene kunne kreve høye priser, spesielt i akutte kriser.

Forvaltningsreformen fra 2004 medførte en statlig overtakelse av ansvaret for de fylkeskommunale institusjonene, og for å inngå avtaler med de private institusjonene. Til sammen fem statlige *regionskontor* (samt Oslo kommune og Trondheim kommune<sup>40</sup>) fikk ansvaret for anskaffelser av tjenester og det ble opprettet et sentralt direktorat. I tillegg til en misnøye med måten fylkeskommunen hadde forvaltet institusjonene på, lå det også bak reformen et ønske om en sterkere kontroll med institusjonene – både når det gjaldt kvaliteten på tilbudene og kostnader. Det var i økende grad stilt spørsmål om kvaliteten på de private institusjonene var god nok. Den offisielle politikken i barnevernsfeltet gikk dessuten i retning av å erstatte bruk av institusjoner med hjemmebaserte tiltak (Nordstoga og Støkken 2009), noe som stilte ytterligere krav til institusjonene. Samtidig med reformen, på bakgrunn av EØS-avtalen som Norge følger, kom det et nytt regelverk for offentlige anskaffelser. For barnevernet medførte dette økt bruk av anbudskonkurranse på anskaffelser av tjenester fra barnevernsinstitusjonene. Det nye kontrollregimet innebar kort sagt nye krav til dokumentasjon, og til utvikling av systemer som skulle bidra til å kvalitetssikre institusjonene.

I 2009/2010 har en arbeidsgruppe nedsatt av BUFdirektorat samlet inn synspunkter og erfaringer som blant annet omhandlet hvilke generelle kvalitetskriterier som må ligge til grunn i barnevernsinstitusjonene<sup>41</sup>. Konklusjonen til arbeidsgruppen når det gjelder *skjermede institusjoners rolle i det totale virkemiddelapparatet*, er at det pr i dag ikke er så mange fullgode alternativ til institusjonene, at det er noen som profiterer på dette tiltaket, men ikke alle, men det må gjøres noe med de barrierer som finnes i dag, for at flere skal lykkes etter et institusjonsopphold (Bufdir 2010).

I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan BUFetat har arbeidet med kvalitet på tjenestene. Her henter vi mye kunnskap fra studien til Nordstoga og Støkken (2009). Deretter

---

<sup>40</sup> De to største bykommunene fikk beholde ansvaret for andrelinjen i barnevernet

<sup>41</sup> En arbeidsgruppe bestående av representanter for Bufetats regioner, Oslo kommune, samt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har laget rapporten.



går vi over til å se på arbeidsgruppens anbefalinger og videre arbeid rundt kvalitet, gjengitt i arbeidsgruppens rapport (Bufdir 2010).

### *Flere grep for å sikre god kvalitet*

Med reformen fra 2004 og overføringen til statlig ansvar for anskaffelsene, ble det tatt flere nye grep for å sikre god kvalitet ved norske barnevernsinstitusjoner. Det ble innført en *godkjenningsordning*<sup>42</sup> for private og kommunale institusjoner (NOU 2000:12). Sammen med godkjenningsforskriften kom også en *kvalitetsforskrift*<sup>43</sup> som både private og offentlige institusjoner skulle vurderes etter. BUFetat ønsket i tillegg mer kunnskap om *resultater*, de ønsket bedre styring med kvaliteten på tjenestene og de ønsket bedre styring med økonomien. Det lå også et ønske om at institusjonene *faglig sett* måtte bli bedre, og synliggjøre bedre hvilken metodikk som vektlegges overfor hvilke målgrupper. Også ledelsen av institusjonene skulle vektlegges mer oppmerksomhet etter reformen enn før. Det ble stilt nye krav til dokumentasjon, og samtidig utviklet nye indikatorer for kvalitet.

Med reformen ble det dermed innført to nye prosesser – en *kvalitetsvurdering* av både private og offentlige institusjoner og en *godkjenning* av de private og kommunale institusjonene. Godkjenningen gir de private institusjonene anledning til å være med å konkurrere om å levere tjenester. Det er dermed et viktig skille mellom godkjenningsordningen til NAV i attførings- og vekstbedriftene, og BUFetats godkjenningsordning: selv om attførings- og vekstbedriftene ikke automatisk får tildelt plasser fra NAV ved å ha en godkjenning, foregår en avtaleinngåelse av skjermede tiltak uten åpen anbudskonkurranse. For barnevernsinstitusjonene er en godkjenning avgjørende for å være med å konkurrere om å levere tjenester. Godkjenningen til barnevernsinstitusjonene varer i ett år, men det diskuteres en utvidelse da det er en tidkrevende prosess som virker uhensiktsmessig i forhold til de beste institusjonene. Attførings- og vekstbedriftene godkjennes for seks år, med en regodkjenning etter tre år, eller ved behov.

Den overordnede målsettingen for BUFetat er å sikre god kvalitet og likeverdig tilbud i institusjonene, og sikre et individuelt og faglig godt tilpasset tilbud for alle. Barn og unge skal sikres hjelp i rett tid, og med rett kvalitet (Bufdir 2010). Det er Fylkesmannen som fører tilsyn med institusjonene. På mange måter oppleves godkjenningsordningen, kvalitetsvurderingen og tilsynet for institusjonene som overlappende prosesser der samme informasjon etterspørres på noe ulike måter. Det er også gråsoner mellom hva de fem regionene bør påpeke av feil og mangler ved institusjonene, og hva som er Fylkesmannens oppgave å reagere på. Det har oppstått situasjoner der forhold har blitt ansett som avvik fra den ene siden og ikke den andre, og hvor det har vært uenighet om hvilken part som har ansvar for å følge opp videre.

Et trekk ved utviklingen den senere tid, er at det foregår en ansamling til større institusjoner. Dette kan på den ene siden føre til større bredde i tilbudet, men også til uheldig sammenblanding av målgrupper, hvor det kan forekomme såkalt ”smitteeffekt”: mindre belastede kan lære av barn med adferdsproblemer. En annen bekymring er knyttet til at sammenslåing til

---

<sup>42</sup> Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner, BDF 27.10.2003

<sup>43</sup> Forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner. BDF 27.10.2003

større institusjoner kan bidra til monopolisering av feltet. Utviklingen den senere tid har også gått i retning av at BUFeetat ønsker mer åpne tiltak, og at flere barn og unge skal tilbakeføres til familie /fosterhjem. Målet om tilbakeføring, får som vi skal se konsekvenser for hvordan man tenker og vurderer kvalitet på tjenestene.

For arbeidsrettede tiltak har det også i enkelte områder vært en tendens til sammenslåing av skjermede virksomheter eller konserndannelser de siste årene, jfr. Econ 2009 og Econ 2010.<sup>44</sup>

### *Godkjenningsordningen*<sup>45</sup>

Godkjenningsordningen retter seg mot private og kommunale institusjoner. Vilklårene for godkjenningen er at institusjonene drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter som er gitt med hjemmel i loven, herunder forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner. Institusjonene skal ellers drives på en forsvarlig måte. Godkjenningen er som nevnt, avgjørende for å få levere tilbud på tjenester. Det er de statlige regionskontorene som godkjenner institusjonene for ett år av gangen. Etter at godkjenningen er gitt, kan statens regionale barnevernmyndighet, i henhold til forskriften, når som helst og på den måten som regionen finner hensiktsmessig, føre kontroll med at vilklårene for godkjenning er til stede. Dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkår for godkjenning, skal det treffes vedtak som bortfall av godkjenning, eventuelt fastsettes ny frist.

I den første godkjenningsordningen forelå det i følge Nordstoga og Støkken (2009) 154 søknader. I alt 67 av søknadene ble godkjent, 15 institusjoner fikk avslag, og 61 søknader fikk midlertidig godkjenning, med krav om å rette opp mangler innen seks måneder.

De som arbeidet med godkjenningene var i hovedsak sosionomer, barnevernpedagoger og jurister (Nordstoga og Støkken 2009) og det ble tidlig klart at det var behov for mer juridisk kompetanse i dette arbeidet. De statlige regionskontorene møttes jevnlig i nettverksmøter, parallelt med godkjenningsprosessen, for å drøfte fortolkning og praktisering av de to forskriftene (ibid). Likevel blir forholdet mellom regionskontorene og institusjonene oppfattet som svært ulike i de fem regionene. I noen regioner var det tett kontakt og hyppig informasjon mellom partene, og egne søkerseminar. I andre regioner beskrives relasjonen som mer stiv og kontrollpreget. I godkjenningsprosessen innhenter regionskontorene også dokumentasjon om institusjonene fra Fylkesmannen, og utfører egne befaringer på institusjonene. Under befaringen ble ikke beboerne intervjuet, og kontakt og tilsyn på individnivå er et tema som har blitt mye diskutert: Før reformen gjennomførte Fylkesmannen fire årlige befaringer, der man møtte beboerne. Etter reformen, og innføring av internkontrollsystem, har individuell kontakt med beboerne blitt redusert til to samtaler i året, noe flere har oppfattet som uheldig. All verdens systemer, dokumentasjon og tilsyn kan ikke avverge at overgrep mot beboerne kan forekomme.

Sentrale erfaringer mange av institusjonene formidlet etter godkjenningsprosessen (Nordstoga og Støkken 2009), er at det lett blir mye fokus på systemer, og ikke så mye på det faglige

---

<sup>44</sup> Econ Pöyry (2009), *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064 og Econ Pöyry (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089

<sup>45</sup> Hjemmelen for godkjenning av barnevernsinstitusjoner er nedfelt i lov om barnevernstjenester.

arbeidet som faktisk utføres, eller på metodikken. Institusjonene mente de produserte mange dokumenter som de ikke er sikre på i hvilken grad faktisk ble benyttet. Det blir også formidlet en bekymring for at befaringssteamene fra regionskontorene får mer tak i idealene i institusjonene, og ikke så mye realiteter. Nordstoga og Støkken (2009) beskriver hvordan det å formidle og beskrive *teori* og *metodikk* er en utfordring hvis man ikke har gjort det før. Institusjonene meldte tilbake at det ble lite rom for å fremholde *erfaringer*, da dette var måter å jobbe på som kanskje ikke var like teoretisk forankret, men som likevel opplevdes å ha effekt. Under godkjenningprosessen kunne det oppstå et gap mellom hva det spørres etter, og hva som faktisk gjøres i institusjonen.

### *Kvalitetsforskriften*<sup>46</sup>

Det er *Kvalitetsforskriften* som angir kriteriene som alle typer barnevernsinstitusjoner skal vurderes etter. Den gir overordnede kvalitetskriterier som skal sikre god kvalitet for beboerne. Den første kvalitetsforskriften kom i 2004, men ble avløst i 2008 av en forskrift der krav til internkontroll mye tydeligere ble presisert. Det er departementet som definerer kravene til kvalitet. BUFetat som godkjenningmyndighet fortolker og vurderer om kravene er oppfylt. Kravene i kvalitetsforskriften er:

1. *Institusjonsplan* – skal beskrive hvordan institusjonen oppfyller alle krav i regelverkene/forskriftene (brann og eksplosjonsloven, mattilsynet, plan og bygningsloven, arbeidsmiljølov etc). Planen skal danne utgangspunkt for internkontrollsystemer, og være et viktig dokument i Fylkesmannens systemrevisjon.
2. *Redegjørelse av målgrupper, målsettinger og metodikk*. Institusjonene skal redegjøre for hva slags metodikk de anvender i forhold til ulike målgrupper. Det skal for eksempel fremkomme om man tilbyr utredning, observasjon, undersøkelser, behandling, omsorg, opplæring etc. Institusjonen skal angi presist, hvilke faglige metoder som anvendes for å oppnå målsettingen, formulert for hver enkelt målgruppe. Metodene må være faglige og etiske forsvarlige, og forankret i allment kjent fagteori. Dette kravet oppleves som komplisert, både fordi det stiller krav til presisering overfor ulike målgrupper, og fordi det også stiller krav til ansattes kompetanse. Det er også vanskelig for myndighetene å avdekke om det er bare ord, eller fulgt opp med handling. I hvilken grad er det faglige arbeidet forankret i institusjonen? Arbeidsgruppens anbefaling er at det er opp til *institusjonene* å dokumentere at de faglige metodene er hensiktsmessige for å oppnå oppsatte mål. Det lages dermed ikke en liste fra etatens side, om godkjente metoder. En utfordring er hvordan godkjenningmyndighetene skal vurdere vitenskaplige tilnærminger opp mot praksisbaserte tilnærminger.
3. *Materielle krav* (bygning, utstyr etc). Krav til fellesarealer, overnatting for foreldre etc
4. *Lokalisering* (geografisk – by/land). I noen tilfeller er det fordel med bynær beliggenhet, i andre tilfeller ikke. Viktigst er tilgang til skole og fritidsaktiviteter.

---

<sup>46</sup> Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner. BLD 2008

5. *Bemanning/kompetanse.* Her er det utviklet to presise krav: Leder må ha minst treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse, tilsvarende 15 studiepoeng. Det andre kravet er at minst 50 prosent av bemanningen ved institusjonene skal ha treårig barnevernfaglig/sosialfaglig bakgrunn. Dette kravet er omdiskutert. For det første finnes det mange ansatte med lang erfaring innenfor barnevern, og skal man fortolke denne realkompetansen som relevant eller ikke? Det er også mange miljøarbeidere med andre typer kompetanse eller fagbakgrunn, eller har spesielle ferdigheter innen kunst/håndverk eller idrett (Støkken og Nylehn, 2003). Det har blitt tydeligere retningslinjer for hvordan man skal håndtere dette kravet i dag, enn hva var tilfellet da kravene trådte i kraft i 2004.
6. *Oppbevaring av private eiendeler/penger.* Institusjonen skal ha nedskrevne rutiner for hvordan man oppbevarer private eiendeler/penger etc, og ha et tilfredsstillende kvitteringssystem.
7. *Medisinsk tilsyn og behandling.* For eksempel rutiner for at akutt plasserte barn får medisinsk tilsyn innen et døgn eller at medisiner oppbevares forsvarlig.
8. *Oppbevaring og behandling av personopplysninger.* De private institusjonene må ha konsesjon fra datatilsynet for å oppbevare og håndtere personopplysninger. Dette gjelder ikke de statlige institusjonene som er forankret i barnevernloven. Her stilles det også krav til låsbare og brannsikre skrap.
9. *Beboernes medvirkning.* Beboerne skal sikres deltakelse og innflytelse i saker som gjelder institusjonens daglige gjøremål, felles aktiviteter og lignende. Mange forhold er det vanskelig å regulere og vite hvor grensene går, som fritid, valg av venner, tilgang til data etc
10. *Internkontroll.* Diskusjoner i starten om hvem sitt ansvar det var at institusjonene hadde gode systemer, var det institusjonen, regionskontorene eller direktoratet som skulle ta ansvar for å utarbeide et riktig system? Hvilke krav skulle stilles?

Med de nye statlige kvalitetskravene og kontrollordningene føyde barnevernsfeltet seg inn i "kvalitetsbevegelsen", som også har kommet inn i andre sektorer med sammenlignbare tjenester (Berg 2002). Hele listen med kvalitetskravene i barnevernet, kaller Nordstoga og Støkken en blanding av krav til planer og systemer, materielle krav, beskrivelser av metoder og arbeidsmåter og krav til kompetanse. Kvaliteten er mest rettet mot driften, den setter ikke standard på tjenestene, slik som for eksempel forskriften til pleie- og omsorgstjenestene. *Det vi ser mht operasjonalisering og fortolkning av kvalitetskravene, er at for flere av punktene har BUFdir gått inn underveis, og presisert hva som menes med kravene, eller åpnet opp for andre løsninger som man ser behov for.* Dette gjelder for eksempel kravet om kompetanse. Arbeidsgruppens anbefaling er at yrkesgrupper som pedagoger, sykepleiere og helsesøstere også bør være relevant. Fengsels- og politibakgrunn oppfattes derimot ikke som å innfri kompetansekravene.

Flere av institusjonene nådde ikke opp mot kravene da de ble innført i 2004. Over halvparten av merknadene handlet om de faglige kravene, spesielt i forhold til målgrupper og metode, og

krav til kompetanse. Manglende lederopplæring, sosialfaglige kompetanse og planer for opplæring og veiledning var blant kravene mange institusjoner ikke innfridde på. Når det gjaldt varigheten på tiltakene, var det uenigheter mellom institusjonene og de statlige regionene. Staten ønsket at opphold i institusjon skulle begrenses til ett år, mens institusjonene ønsket 2 til 3 år. Her lå det mao ulike syn på hva som ble ansett som ”god faglig kvalitet” på tjenesten, mht oppholdets lengde.

## 4.2 Konkurransetsetting av tjenester – for private leverandører

Fra 2003/2004 ble det innført konkurranse i anskaffelser av tjenester fra barnevernsinstitusjoner. Konkurransen blir ikke oppfattet som et direkte resultat av reformen<sup>47</sup>, men mer resultat av en prosess som kom på samme tid. Argumentasjonen bak konkurranseutsetting, var å sikre likebehandling, skape forutsigbarhet og større gjennomsiktighet. I henhold til EØS-avtalen trenger man i utgangspunktet ikke konkurranse på *uprioriterte tjenester* som barnevernstjenester utgjør, Norge på sin side, gjorde imidlertid reglene gjeldene også for slike tjenester.

Før konkurranseutsettingen ble det utviklet standardkontrakter for alle regionene, og det ble innført konkurranse med forhandlinger. På siden av konkurransemarkedet vokste det frem et ”spotmarked”, der enkeltplasser kunne kjøpes utenom forhandlede avtaler. Det var mange motforestillinger mot konkurranse på forhånd. Et argument gikk på at små leverandører ikke ville overleve, og at dette ville føre til mindre differensiert tilbud totalt sett. Mange var også bekymret for stabiliteten i tilbudet. Avtalene ble fra starten inngått for først 2 år, så 1 + 1, men fra 2008 ble det innført avtaler for 4 +1+1, da dette ble oppfattet som mer stabilt.

Nordstoga og Støkken beskriver ulik praksis mellom regionene, der institusjoner som har fått avslag i en region, har fått avtale i en annen. Institusjonene melder om at tonen med de tidligere fylkeskommunene var mykere enn den som utviklet seg mellom institusjonene og regionskontorene – som ble ansett som hardere. Anskaffelsene har gått fra å være regionale kjøp, til i dag å ha blitt sentralisert.

Barnevernet har ikke fast pris på tjenestene, slik NAV praktiserer for samme tiltak overfor attførings- og vekstbedriftene. Innenfor barnevernet, kan det variere fra 3000 til 10 000 pr døgn, avhengig av hvor akutt og omfattende behovet er. Hva som er riktig pris har vært mye diskutert, det samme har om man skal få flere plasser rimeligere, eller om man skal betale for plasser man ikke anvender. Det er også et spørsmål hva som inngår i prisen, hva for eksempel med rømmingsforsøk? Diskusjonene rundt hva som anses som kvalitet har blitt diskutert mellom selger og kjøper, og diskusjonene er ikke så ulike de som føres mellom NAV og attføringsbedriftene. Erfaringene fra forhandlingene er at når det er diskusjoner *både* om kvalitet og pris, er det lett at kvaliteten kommer i bakgrunnen, og at det handler mest om pris.

Det har vært bekymringer i forhold til at det har vært størst fokus på rammene, og at man har oversett resultater og individene. Nordstoga og Støkken belyser hvordan individuelle befaringer fra Fylkesmannens side har blitt redusert fra fire til to befaringer, og at

---

<sup>47</sup> Nordstoga og Støkken 2009

befaringsteamet ved godkjenningen av institusjonene, ikke snakket med beboerne. Resultatet er at arbeidsgruppen har ønsket en større oppmerksomhet rettet mot beboerne, og resultater av oppholdet ved institusjon. Som en kompensasjon til systemtilnærmingen utvikles det innenfor en rekke sektorer *individuelle rettigheter*, som for eksempel pasientrettigheter, brukerrettigheter etc. Slike rettigheter kan imidlertid være på kollisjonskurs med øvrig metodikk.

Eksempler fra barnevernet viser at det er vanskelig å måle kvalitet i virksomhet med høy kompleksitet. Det er enklere å fokusere på systemene, og på brukertilfredshet gjennom brukerundersøkelser, enn å fange opp hva som skjer i "det mellomliggende rom", dvs i selve gjennomføringen av tiltaket (prosesskvalitet).

### 4.3 Oppsummering om kvalitet og kvalitetskontroll i barnevernet

På bakgrunn av erfaringer og studier av kvalitet i barnevernsinstitusjoner anbefaler arbeidsgruppen nedsatt av BUFDIR en større *differensiering* av tilbudene, ved å inndele institusjonene etter målsetting og funksjon. Dette medfører at de bør bli gode på noen typer tilbud, men skal ikke tilby alle typer tjenester. Godkjennes de i forhold til en målgruppe, skal de ikke kunne ta inn andre. Mål og evalueringer skal i større grad rettes mot ungdommene og familiene deres.

BUFetat ønsker også en grundigere pre-kartlegging, dvs at de ønsker å utvikle et bredt kartleggingssystem som inntreffer *forkant* av en plassering, for å sikre en bedre match mellom barn og tilbud. Det er også ønske om at kartleggingssystemet kan ivareta informasjon og opplysninger som man kan generere kunnskap om tiltak og resultater på sikt. Som supplement, er det også behov for å kartlegge barna som allerede er i institusjon, for å danne et bedre bilde av populasjon og behov for fremtiden. Direktoratet har som følge av arbeidsgruppens anbefaling startet arbeidet med å kartlegge barn og unge i institusjoner, for å få et bedre situasjonsbilde til bruk for beslutningen om institusjonsutvikling og differensiering av institusjonstilbudet<sup>48</sup>.

Når Arbeidsgruppen vurderer generelle kvalitetskriterier som skal gjelde for alle institusjoner, legger den vekt på faglig styring og institusjonsplanen (Bufdir 2010). Faglig styring vil både si et profesjonelt faglig miljø, som skal støtte brukerne i å nå sine mål, og en faglig og organisatorisk utviklingsplan (institusjonsplan jfr forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner) og planer for faglig og personlig utvikling for de ansatte. Det legges stor vekt på at institusjonene begrunner valg av metode, og at den har kompetanse i ulike metodikker, og dette anses som det vanskeligste området å måle kvalitet på, innenfor barnevernet. Det legges vekt på at det må arbeides systematisk med metodikken, som bør evalueres fortløpende.

Arbeidsgruppen legger også stor vekt på *endring*. At det skal skje en utvikling for barn og unge i en ønsket retning, og utviklingen må rapporteres gjennom underveisevalueringer. Godkjenningmyndighetene forventer at ledelsen og personale skal dokumentere kjennskap til ulike metoder og synliggjøre hvordan de anvender metodene overfor ulike målgrupper med

---

<sup>48</sup> <http://www.bufetat.no/nyheter/Ny-rapport-om-kvalitet-i-barnevernsinstitusjon/>

ulike målsettinger. De må begrunne hvordan formål skal nås, og dokumentere hvordan de sikrer opplæring, trening og veiledning overfor de ansatte, i de metodene institusjonen anvender. Her kan det ligge en fare i at myndighetene blir mer opptatt av hvordan metoder begrunnes og beskrives, enn at de faktisk blir nådd.

Institusjonene må fremvise høy kompetanse, samtidig som det foreligger en erkjennelse av at formalkrav til utdanning ikke er tilstrekkelig for å vurdere god kvalitet i institusjonene (Nordstoga og Støkken 2009). Man vet at godt metodisk arbeid kan utføres tilfredsstillende selv om formalkompetanse mangler. Arbeidsgruppen har åpnet opp for at også pedagoger og sykepleiere/helsesøstre har relevant fagbakgrunn, i tillegg til sosionomer, barneverns-pedagoger og vernepleiere.

Som et ledd i å fokusere mer på *resultater* – dvs at beboerne virkelig har fått god omsorg og blitt behandlet for sine adferdsproblemer, må institusjonene *dokumentere individuell utvikling* i løpet av tiltaksperioden. Her må det utvikles et evalueringssystem som sikrer at beboerne er på rett kurs i forhold til definert målsetting med oppholdet. Det legges også vekt på at flere *brukerrettede befaringer*, bør supplere skriftlige redegjørelser av metodikk, for å fange opp eventuelle endringer på resultatsiden. Et større fokus på resultat har også medført en oppmerksomhet rundt *hva som må være til stede etter endt opphold*, hva som skal være tilrettelagt ved utflytting, samtidig som målsettingen om tilbakeføring i samfunnet har blitt sterkere (Bufdir 2010). Dette medfører at institusjonene må dokumentere at de har egen kompetanse på familiarbeid, og at de har særskilt kompetanse – og egne stillinger – når det gjelder samarbeid med andre relevante aktører i institusjonenes kontekst. Det blir også lagt vekt på at institusjonene kan redegjøre for at de vet å oppdage rusproblematikk blant beboere, og at det gis opplæring i både å oppdage og håndtere rusproblematikk. BUFetat erkjenner at dette er endringer som det vil ta tid å få på plass (Bufdir 2010). Arbeidsgruppens anbefaling, er at først prioriteres en tydeligere differensiering av formål og målsetting ved bruk av institusjoner. Deretter bør en starte arbeidet med å utvikle bedre kartleggingsverktøy før plassering. Som tredje prioritet, kommer et større fokus på hensiktsmessig metodikk i forhold til målgrupper. Så skal det prioriteres oppmerksomhet og kunnskap om at all metodikk passer ikke for alle, og at metodikk må ses i sammenheng med formål og målgruppe. Punkt fem er at ansattes kompetanse må avhenge av formål, målsetting og metodikk som anvendes. Institusjonene skal vektlegge prosesser som samarbeider med skole og bør en minimum en pedagogisk rådgiver eller pedagogisk team. Arbeidet mot familiene skal trappes opp, institusjonene skal derfor også ha familieteam som kan bistå familiene under oppholdet.

#### **4.4 Hva kan NAV hente inn av kunnskap fra barnevernet?**

Som gjennomgangen av barnevernet har belyst, er det en rekke likhetstrekk mht hvordan BUFetat anskaffer tjenester i barnevernsinstitusjoner, og NAV i attførings- og vekstbedrifter. I begge sektorer er det offentlige aktører som kjøper tjenester på vegne av brukere, fra leverandører. Det at leverandørene er private, er nok en årsak til at barnevernet hadde flere likhetstrekk med anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak for personer med funksjonsnedsettelse, enn kjøp av arbeidsmarkedstiltak i Danmark og Sverige. I disse landene utføres skjermede tiltak av offentlige aktører, som nok ikke er like kompliserte å styre, som private aktører.

Studier fra barnevernet har pekt på at et for stort fokus på forhold ved rutiner og systemene, kan føre til en slags instrumentell tilnærming i relasjon med brukere. Dvs at man i alle situasjoner blir så opptatt av å følge reglene, at man glemmer å bruke faglig skjønn og sunn fornuft. Mange kontrollmålinger og systemkrav kan frata ansatte å ta situasjonsbestemmende valg.

Vi ser at barnevernet – etter å ha innført godkjenningsordninger og kvalitetsforskrifter – har behov for å fokusere mer på resultater. Det blir også viktig for NAV å fokusere mer på god kvalitet på gjennomføring og resultater av tiltakene. I den forbindelse vil det også for NAV være nyttig å se om man kan innføre typer målinger som viser at man er på vei mot et mål, dvs gode underveisevalueringer. Her bør individuell plan tas i bruk som et verktøy.

Barnevernet har en godkjenningsordning for å få levere anbud, og leverandørene godkjennes for ett år av gangen. I dag har NAV en godkjenningsordning for å levere tiltak som er forbeholdt skjermede virksomheter. Det finnes ingen prekvalifisering for å levere anbud. I Econ 2010 pekes det på behov for å forenkle leverandørens arbeid med anbud slik at mer tid kan brukes på det innholdsmessige knyttet til de arbeidsrettede tiltakene. En pregodkjenning for å levere anbud kan være et innspill til NAV for sikring av kvalitet og mulig forenkling ved anbudsprosesser. Econ 2010 skriver at ”En mulighet kan være at NAV sentralt administrerer en ordning som formelt godkjenner alle tilbydere som ønsker å levere til NAV fylke og at denne godkjenningen revurderes ved jevne mellomrom ved å innhente ny dokumentasjon fra offentlig myndigheter og virksomhetene. Så lenge en virksomhet er godkjent, trenger virksomheten ved et tilbud kun å dokumentere det som er relevant for selve utlysningen.”<sup>49</sup> Hovedkonklusjonen etter arbeidsgruppens gjennomgang av tjenestene, var en større differensiering mht funksjon og formål. Tilsvarende kan også gjelde for tiltak i attførings- og vekstbedrifter. Skal alle gjøre alt? Hadde det vært hensiktsmessig å skille bedre mellom målgrupper? I dag er det for eksempel mange høyt utdannede med funksjonsnedsettelse som opplever det lite hensiktsmessig å delta på kurs med svake målgrupper. Eller burde man skille bedre mellom hensikter? I dag omtales Arbeid med bistand som et ”sekketiltak” med mange ulike målgrupper og hensikter. Med en større grad av differensiering kunne tiltaksarrangørene opparbeidet større kompetanse innenfor noen få tiltak (og målgrupper), i stedet for å opprettholde bredden i flere.

Erfaringene fra barnevernet er at det er enklere å holde fokus på system eller individ. Utfordringen også for NAV blir å finne gode måter å måle kvalitet på innhold og gjennomføring av tiltak, og at det også må måles om tiltaket er med å bringe deltakerne nærmere målet (underveisevaluering). Hvis det ikke går i ønsket retning, må det gjøres en evaluering i forhold til å endre *tiltak*, isteden for å for raskt redusere målet.

Kvalitet handler både om organisering (systemer) og å legge til rette for personlig endring/utvikling hos brukerne.

BUFetat har valgt å la det være opp til institusjonene å dokumentere teori, metodikk og kompetanse og legitimere hvordan dette virker overfor spesifikke målgrupper. Det blir ikke satt opp en uttømmende liste over aksepterte retninger.

---

<sup>49</sup> Econ Pöyry (2010), *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. R- 2010-089



Beleggsprosenten er viktig, men Bufdir vil også fokusere på fullføringskapasitet og gjennomstrømningskapasitet.

Et viktig poeng hos Nordstoga og Støkken (2009) var at den nye relasjonen mellom institusjonene og de statlige regionskontorene etter reformen, ble ”hardere” enn den institusjonene hadde hatt med fylkeskommunene. Hvilken relasjon NAV vil ha til bedriftene er viktig for dialog og samarbeidsklima. I dag ser det ut til at NAV lokal og direktorat har mykere relasjon til bedriftene, enn fylket, som har ansvaret for kontraktinngåelsene. Rundskrivene som har utgått fra direktoratet til fylkene, har oppfordret NAV om å ha en dialogbasert tilnærming til forhandlinger med bedriftene. Samtidig ønsker direktoratet at *både* NAV fylke og bedriftene skal stille strengere krav til hverandre, enn det som gjøres i dag.

For barnevernet er det et poeng at barn er under utvikling hele tiden. Må alle barn være ”ferdigbehandlet” før de kommer ut i samfunnet igjen? Tåler vi ingen avvik? Det samme spørsmålet kan gå til arbeidsgivere: Valget om man skal i ordinært arbeidsliv eller på et skjermet tiltak handler om kompleksiteten ved tilrettelegging av ordinære forhold. Hvor villige er arbeidsgivere til å strekke seg? Må alle være 100 prosent for å få et ordinært arbeid?

## 5 Konklusjon

Gjennomgangen/situasjonsbeskrivelsen i kapittel 2 av hvordan arbeidet med å sikre kvalitet i arbeidsmarkedstjenestene i dag foregår fra NAV sin side, har ledet frem til tre hovedkonklusjoner som alle er med å peke på sentrale utfordringer NAV står overfor når det gjelder å sikre kvalitet på tjenestene. De tre hovedkonklusjonene er:

1) At kvaliteten i etaten i dag i stor grad har blitt ivaretatt gjennom forskriften, kravspesifikasjonen og avtalen, dvs. dokumenter som alle beskriver og definerer en forventet standard på tjenestene. Når det gjelder gjennomføring og innhold av tiltak og resultater, har kvalitetsoppfølgingen mot tiltaksarrangørene ikke vært like tett.

2) NAV-ansatte har i dag helt ulike forventninger til skjermede tiltak, både mellom nivåene i etaten, men også på samme nivå. Forventningene varierer mellom to ytterpunkter – på den ene side at skjermede tiltak skal være aktivitet for personer som ikke kan formidles til ordinært arbeid, til det andre ytterpunktet; tiltakene må presses i enda større grad til å utføre formidlingsvirksomhet (skjermede tiltak bør ut fra dette ståsted ligge i kommunen – utenfor NAV). Dette tyder på at kravspesifikasjonene som brukes under anskaffelsen ikke er tydelig nok til å skape grunnlag for relativt entydige forståelser av hva som er riktige måter å jobbe på, samt mål og resultater å jobbe mot i etaten selv.

3) Situasjonsbeskrivelsen har pekt på en rekke forhold som i *praksis* påvirker kvaliteten på tjenestene – og dette er aspekt som det synes vanskelig å kontrollere for gjennom kravspesifikasjon og avtaler.

Med andre ord, den innledende analysen når det gjelder situasjonen i NAV med hensyn til kvalitetsoppfølging og kontroll med tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, viser at kvalitetsarbeidet og -kontrollen knyttet til anskaffelsen av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet på tiltaksleverandørenes tjenester. Spørsmålet som springer ut av disse tre konklusjonene er da *hvordan* NAV kan styrke arbeidet med oppfølging av kvaliteten i forhold til gjennomføring og resultater av tiltaksleveransene. Hvilke utfordringer videre, og hvilke muligheter, står etaten ovenfor?

Litteraturgjennomgangen viste at generell kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll for komplekse tjenester er mye mer krevende enn for vareproduksjon, først og fremst fordi generell kvalitetsutvikling og -kontroll forutsetter standarder som leveransen kan holdes mot for utsjekk av om kvalitet svarer til forventning. Tjenesters karakter av til dels å være unikas som produseres i samspill med kunden eller brukeren, gjør det vanskelig å standardisere både prosessen hvor tjenesten produseres. Dermed er det også vanskelig å lage fungerende standarder for prosessinnhold som kan tjene som grunnlag for kvalitetskontroll av selve utøvelsen av tjenesten. Dette forklarer at mye av kvalitetsarbeidet for tjenesteyting har handlet om å sikre strukturkvalitet. For eksempel ISO-sertifiseringsstandarder handler i stor grad om det. For tjenester hvor leveransen i liten grad er knyttet til spesifikke materielle strukturer eller hvor det finnes liten grad av kodifisert kunnskap for hvordan tjenesten bør utøves (som for eksempel utøvelse av medisinske helsetjenester), vil kontroll av strukturkvalitet være langt fra tilstrekkelig for å sikre god kvalitet på tjenestene. Hovedfokuset på kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll bør legges på prosess og resultat kvalitet, noe som igjen er nettopp krevende å

kontrollere og måle enkelt og på entydige måter for tjenesteutøvelse spesielt - og for arbeidsmarkedstjenester spesielt.

Kunnskapsdepartementet vektlegger i NOU 2002:10 tre fokuspunkter for kvalitet og kvalitetskontroll, som også vi har anvendt i rapporten for å forstå problemstillingene knyttet til kvalitet og kvalitetskontroll i NAVs anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak. *Strukturkvalitet* beskriver virksomhetens ytre forutsetninger, og definerer formelle krav til leverandør i form av økonomiske, juridiske, materielle og kompetansemessige rammevilkår. Det handler om orden i økonomien, orden i materiell struktur, at medarbeiderne hver for seg og til sammen har den formelle kompetansen som kreves, og at man har systemer for å følge opp at strukturen til enhver tid holder mål. Det andre er *prosesskvalitet* som handler om virksomhetens indre aktiviteter, det vil si kvaliteten på det arbeidet som legges inn i tjenesteleveranse, som hva slags oppfølging som gis til den enkelte bruker på de ulike stadier i brukerens prosess. For det tredje har man *resultatkvalitet* som handler om hva man ønsker å oppnå, og om resultatet av tjenesteleveransen svarer til forventning.

Vi har imidlertid identifisert fire hovedtilnærminger til arbeid med prosess og resultat kvalitet som kan tjene som et fruktbart utgangspunkt for det videre arbeidet med utvikling av kvalitet og kvalitetskontroll for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er fire tilnærminger vi har møtt operasjonalisert på forskjellige måter, både i det teoretiske og empiriske materialet vi har gått igjennom.

De fire tilnærmingene er:

- 1) mål – resultat-tenkning
- 2) system/revisjon/tilsynstilnærming
- 3) faglig tilnærming, og
- 4) brukertilnærming.

Vi skal oppsummere disse fire hovedtilnærmingene noe mer utfyllende.

## **5.1 Mål - resultat tilnærming**

Dette er en enkel form for kvalitetsvurdering som er knyttet til resultater, og man vurderer et spesifikt resultat opp mot et overordnet mål. Både barnvernet og NAV har overordnede mål om at tiltakene må åpnes opp, og beboere/deltakere må i større grad tilbakeføres til en mer normal situasjon, som familie/arbeid. Noen av informantene vi snakket med fra NAV, mente at det egentlig ikke var deres business hva bedriftene gjorde, så lenge de fikk brukerne ut i jobb. Jo flere gode resultater man har å vise til, desto flere plasser vil NAV sikre seg.

Da er vi inne på et sentralt spørsmål når det gjelder kjøp av tjenester fra leverandør: Hvem sitt ansvar er det at tiltakene holder god kvalitet? Er det tiltaksleverandørene eller NAV? For BUFeetat var det viktig at barn og ungdom har et kvalitativt godt tilbud, og at institusjonene overholdt lover og forskrifter, og driver på en forsvarlig måte. Dette bringer oss over til neste punkt.

## 5.2 System, revisjon, tilsynstenkning

Internkontroll, systemrevisjon, kvalitetsvurderinger og tilsyn har vært en viktig del av kvalitetstenkningen som har slått inn i helsetjenesten, sosialtjenesten, pleie- og omsorgssektoren etc. Kvalitet blir forstått som tilfredsstillelse av beskrevne krav, forventninger og behov knyttet opp mot en helhet av egenskaper (Nordstoga og Støkken 2009). Man blir pålagt å etablere et system for å sikre kvaliteten, slik for eksempel attførings- og vekstbedriftene har fått påbud om å innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor. Kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav<sup>50</sup>. Innenfor dette feltet blir det i stor grad opp til myndighetene å definere krav til kvalitet. Verken innenfor barnevernet eller arbeidsmarkedstiltakene finner vi brukere og pårørende som er pådrivere for å utvikle gode tiltak eller legge press på myndighetene<sup>51</sup>.

Flere studier har imidlertid pekt på at det kan bli for mange rutiner og prosedyrer. For eksempel innen barnevernet, kan man finne rutiner for inntak, oppbevaring av private eiendeler, rømning og rømningsforsøk, kontakt med familien, medvirkning mht fellesaktiviteter, rusbruk etc – i tillegg til at institusjonene må overholde arbeidsmiljøloven, og følge internkontrollforskrifter, krav til godkjenning, kvalitetsforskriften osv. Faren er, det kan bli så mange prosedyrer og rutiner at det ikke lar seg gjøre å følge dem i praksis. Vabø (2004), som har sett på bestiller/uførermodellen innenfor pleie og omsorg, har belyst hvordan for mange systemkrav kan føre til at virksomheten blir ”to-språklig”: man utvikler et språk for hvordan man skal innfri krav til dokumentasjon. Samtidig har man et dagligdags språk, i forhold til de oppgaver man faktisk gjennomfører i praksis. Det har også vært påpekt at det *kan* ligge en fare i at man legger større vekt på å tilpasse virksomheten til systemene, enn systemene til virksomheten.

Tilsynsvirksomheten er også ofte i stor grad systemorientert. I barnevernet ble systemrevisjon innført i 2004. En bekymring i ettertid innenfor barnevernet, har vært at med en systemtilnærming fra Fylkesmannen ble kontakten og hensynet til individene svekket. Det er derfor viktig å supplere systemrevisjon med brukerrettede tilnærminger (jfr punkt 5.1.4 nedenfor).

EQUASS representerer en systemtilnærming til kvalitetssikring. Gjennom sertifiseringen skal virksomhetene dokumentere at de har systemer, rutiner og prosesser som tilfredsstiller krav og kriterier som anses som sentrale for tjenesteproduksjon.

Kvalitet, operasjonalisert og kontrollert gjennom organisatoriske forhold ved leverandøren, er en vanlig operasjonalisering av kvalitet. Mange studier har påpekt at man ved å fokusere på ytre rammer og forhold, kan overse hva som faktisk foregår i tjenestene. Kvalitet har dermed både en organisatorisk og relasjonell side: i tillegg til hvordan leverandørene er organisert, og dokumenterer at de overholder lover og regler, er det også av betydning hvilken utviklings-/rehabiliterings-/mestringemetodikk som legges til grunn. Mens systemtilnærmingen ofte stiller

---

<sup>50</sup> Fra Sosial og Helsedirektoratets Nasjonale strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten, ”..og bedre skal det bli”. 2005

<sup>51</sup>

like krav til alle leverandører, er det *innholdet* og *metodikken* som legges til grunn som gjør tilbudene forskjellige, og dette bringer oss over til neste og tredje punkt.

### 5.3 Faglig tilnærming

For BUFetat har kvalitetstenkningen gått fra en sterk systemtilnærming i gjennomføringen av godkjenningsprosessen og kvalitetsforskriften (basert på økonomisk styring), over mot å tenke metodikk og faglig innhold i tilbudene. Det ønskes større differensiering i form av ulike metodikk overfor forskjellige målgrupper. Beskrivelse og begrunnelse av metodikk har blitt viktig, likeledes at man fremviser relevant kompetanse. Opplæring, trening og veiledning av ansatte står sentralt, og man må ha en opplæringsplan for ansatte. For barnevernet handler det om i større grad å innføre en systematisk tilnærming til hvilke metoder som anvendes, og om en større bevissthet rundt metodikk og resultater. Kvalitetsindikatorer, er en blanding av lett målbare kontrollkrav, og forhold som krever skjønnspregede vurderinger. En større differensiering av tilbud, fører til at man ikke blander målgrupper i for stor grad. Dette medfører at institusjonene må arbeide med å rendyrke metodikk i forhold til målgruppe og formål.

Barnevernsfeltet har i stor grad vært preget av økonomisk styring, og det har blitt lagt mindre vekt på de faglige/metodiske aspektene. Dette er som vi har sett forhold som Arbeidsgruppen og BUFetat tok tak i, da den under prioriteringer for kriterier for kvalitet i barnevernsinstitusjoner, vektla bedre faglig styring som første punkt.

Når det gjelder metodisk og faglig tilnærming i arbeidsmarkedstiltak har det gjennom siste to tiår blitt gjennomført en rekke prosess- og effektevalueringer samt følgeforskningsprosjekter av tiltaksvirksomhet, hvor både organisatoriske forhold, metodikk og resultater er belyst. Dette er kunnskap som faller inn under en faglig tilnærming til kvalitet.

### 5.4 Brukertilnærming

Til syvende og sist er det brukerne som skal profitere på tjenestene. Helsetjenesten for eksempel, har gått mer i retning av å rette søkelyset på brukerens opplevelser (Dahl 2004). Brukerundersøkelser er ofte tilfredsundersøkelser, dvs. de skal måle hvor fornøyde kunder/brukere er med en tjeneste (Hansen 2009). Tilfredshet er ikke uproblematisk når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. For det første er det en tendens i slike undersøkelser at hovedvekten av informantene er godt eller meget godt fornøyde med tjenesten. For det andre kan bruker være godt fornøyd med tiltaket, mens det fra et samfunnsmessig ståsted, ikke er hensiktsmessig med et skjermet tiltak, hvis vedkommende kunne oppnå økonomisk uavhengig på det ordinære arbeidsmarkedet. En viktig side ved brukerundersøkelser, er imidlertid at de *også kan være med å si noe om innhold og resultat av tjenestene*. Dette kan foregå ved at NAV-veileder etterspør – eller sjekker ut – om deltakerne faktisk har fått det tilbudet arrangøren har forpliktet seg til gjennom avtalen. Når det gjelder for eksempel, inntaksprosedyrer, tverrfaglig oppfølging, jobbrelaterte samtaler, variasjon i oppgaver og underveisevalueringer, er dette forhold som også kan kontrolleres (med visse forbehold om krav til hukommelse og retro-rapportering) gjennom brukerundersøkelser.

Studien til Nordstoga og Støkken (2009) konkluderte med at man ikke bare kan fokusere på systemkontroll og brukernes *rettigheter*. Man må også fange opp brukerens erfaringer.

Vår oppfatning er at disse fire hovedtilnærmingene til vurdering av kvalitet ikke utelukker hverandre. Tvert i mot kan det være fruktbart med ulike innretninger på kvalitetsvurderingsarbeidet i NAV. Utvalget for arbeidsrettede tiltak skal i henhold til mandatet se på NAVs *oppfølging av arbeidsmarkedstiltakene*. Ved å etablere disse fire tilnærmingene til kvalitet, kan man tenke seg en oppfølging utført på fire ulike måter: for det første i form en resultattilnærming (formidling i jobb), for det andre i form av en systemtilnærming, her kan EQUASS-sertifiseringen som NAV har tilgang til danne et nyttig utgangspunkt, for det tredje i form av en faglig, metodisk tilnærming. Her foreligger tiltaksevalueringer og en rekke forskningslitteratur knyttet til tiltaksvirksomhet, og for det fjerde kan man tenke at brukerundersøkelser kan være noe mer enn tilfredshetsundersøkelser, de kan også gi et bilde av kvaliteten på tiltakene. Disse fire tilnærmingene i oppfølgingen av tiltak, kan således fungere som et supplement til kravspesifikasjon, avtalen og sluttrapportene.

Det er viktig med en bred tilnærming. Som vi har belyst gjennom eksempler fra barnevernet, er det en tendens til at indikatorene er knyttet til noen overordnede forhold, gjerne koblet til systemer og rutiner, mens for eksempel aspekt knyttet til innhold, gjennomføring og resultater av tjenestene, har fått mindre oppmerksomhet i kvalitetsmålinger.

Denne studien har pågått i en begrenset periode, og vi ser ikke bort fra at det også finnes supplerende tilnæringer til kvalitetsstyring som kan være aktuelle for NAV. Et kvalitetsområde det blir viktig å se nærmere på, er knyttet til måling og kontroll med *resultatene* av tjenestene. Barnevernet har forsøkt å ruste opp kvalitetskontrollen av resultatene av brukernes opphold i tiltakene. Dette ved at det i større grad må defineres hva som må være til stede for at en beboer skal anses som klar til å flytte ut av tiltaket. Det skal også stilles krav til hvilke forhold som må ivaretas i selve utflyttingen. Som et ledd i å sannsynliggjøre at man fokuserer mer på overføringen til familie/fosterfamilie/samfunn, må institusjonene dokumentere både at de har egen kompetanse på familiearbeid, og at de har egne stillinger og kompetanse i forhold til å samarbeide med omkringliggende, relevante aktører, som skal lette overgangen. Institusjonene vil for fremtiden også i sterkere grad måtte begrunne hvordan de overordnede målene skal nås, og BUFetat ønsker et sterkere fokus på underveisevalueringer, slik at man vet om tiltaket bringer en beboer i ønsket retning. Dette er tiltak som barnevernet ønsker å innføre. Det gjenstår å se om de lykkes med å innføre ordningene, og om de faktisk fører til bedre kvalitet på tilbudene.

For NAV kan Individuell plan brukes aktivt for å fastsette overordnede mål, og det blir dermed viktig på et relativt tidlig tidspunkt, sammen med tiltaksarrangør, å avgjøre om tiltaket bringer deltakerne videre i ønsket retning. I dagens tiltaksapparat har det som både NAV direktorat og Møller og Sannes (2009) påpeker, ofte gått for lang tid – og opptil flere år – før NAV mottar sluttrapport hvor det fremgår at tiltaket ikke har fungert etter planen. Det er et spørsmål om det skal legges opp til en tettere underveisoppfølging mht måloppnåelse. Slik kan man få mulighet til å justere tiltaket hvis det ikke fører til ønsket utvikling hos deltakerne, i stedet for som i dag, at man lett (ned)justerer målet til deltakerne. Et nytt forskningsprosjekt som fokuserer på ulike måter å styre, vurdere og måle *resultater av tjenester* på i ulike

sektorer, ville være nyttige innspill i det videre kvalitetsarbeidet i NAV. Her kan både skolen, helsesektoren, barnevern og pleie/omsorgssektor være aktuelle å belyse. Et argument mot å innføre konkurranse på skjermede tiltak har vært at leverandørens konkurransesituasjon skaper for liten stabilitet og forutsigbarhet for de svakeste brukere. Konkurranse er imidlertid innført som anskaffelsesform for tjenester i barnevernsinstitusjoner og barn er en sårbar gruppe. En annen viktig studie ville dermed være å sammenligne anskaffelsesformen på tjenester i barnevernsinstitusjoner med pregodkjenningen for skjermede tiltak, for å se på hva som fremmer og hemmer stabilitet og kvalitativt gode tilbud.

## 5.5 Hovedkonklusjoner

På bakgrunn av den teoretiske og empiriske gjennomgangen vi har foretatt i denne studien, er det relevant å trekke frem kunnskap som kan være med å gi retning i det videre arbeidet med kvalitetsutfordringene i NAV.

**Hovedkonklusjon 1:** Kvalitetstilnærmingen til skjermede tiltak i NAV har frem til i dag manifestert seg i form av godkjenningsordninger, kravspesifikasjon og avtaler, og har preg av rammestyring (tiltakene mottar tilskudd for å utføre et arbeid). Spørsmålet er dermed hvordan NAV for fremtiden velger å forholde seg til ”høyresiden” i vår modell, dvs til kvalitet når det gjelder ”gjennomføring” og ”resultat” av tiltakene. Det har blitt antydnet at NAV bør ha et sterkere fokus på resultatene; det vil si på hva de faktisk får igjen for pengene. I dag er det slik at NAV betaler det samme for en tiltaksplass, uansett kvaliteten på tilbudene, noe som leder over mot behovet for et verktøy som kan skille mer på resultat. En konklusjon når det gjelder det videre kvalitetsarbeidet i etaten, er at det legges større vekt på hvordan man kan definere kvalitet på *resultater*.

Det er et større og mer komplisert spørsmål knyttet til hvorvidt NAV skal inn og kvalitetsdefinere og vurdere *innholdet og gjennomføringen* av tiltakene – i mer enn det som allerede pre-defineres gjennom kravspesifikasjonen og avtalen. Et hovedspørsmål som står igjen etter denne studien er dermed: Hvor tett skal NAV følge opp innholdet i tiltakene? Hvor langt skal NAV gå i å definere hva som er god standard og akseptabel metodikk? Hvor langt skal etaten gå i å pålegge virksomhetene å sikre spesifikk kompetanse i form av ”attføringsstillinger” fremfor ”produksjonsstillinger”? Hvor stort handlingsrom skal bedriftene få til selv å velge tilnærminger? Og hvor langt skal NAV følge opp og kontrollere at tiltakene utføres i tråd med hva som til enhver tid anses som god kvalitet? Skal kvaliteten på tiltakene og hva som faktisk utføres i bedriftene følges opp underveis, i form av ”underveisrapporteringer” slik barnevernet har planer om, eller er dette urealistisk eller ikke ønskelig? Eller skal gjennomføringen, som i dag, kvalitetsmessig sikres gjennom kravspesifikasjon og avtale, og ellers av en standard som virksomhetene pålegger seg selv?

Litteraturen peker på to ulike relasjonsforhold mellom kunde og leverandør, en *tillitsbasert* relasjon, der man gir leverandørene autonomi til selv å avgjøre hva som er faglig god kvalitet på tjenestene. I motsatt fall ønsker man å begrense utøvernes maktgrunnlag og handlefrihet, ved å legge føringer for innholdet.

Kort sagt: Er det NAV eller bedriftene som skal definere hva som er god kvalitet på tjenestene? Går vi til litteraturen om tjenesteyting, er svaret begge parter. Som Edvardsson og Larsson (2004) har pekt på, er det i samspillet mellom kunden og leverandøren at kvaliteten skapes. Gjennom dialogen avstemmes forventninger fra begge parter, og her formes tiltaket slik at det passer til kundes krav og behov som i dette tilfellet er NAV.

Dialogsformen mellom NAV og bedriftene er også den linjen direktoratet har valgt. I brev til fylkene datert 18.11.2008, i forbindelse med at de nye avtalene ble innført, anbefaler direktoratet at NAV fylket og tiltaksarrangørene i fellesskap finner frem til mål for avtaleperioden som er realistiske og mulige innenfor retningslinjene for det aktuelle tiltaket, og den enkelte deltakers forutsetninger. Det legges også opp til samarbeid og dialog: I brevet fra direktoratet til fylkene heter det at "Et viktig forhold er at det etableres god, gjensidig kommunikasjon mellom partene. Godt dokumenterte og omforente prosesser vil styrke NAVs muligheter til oppfølging, og tiltaksarrangørenes muligheter til å iverksette nødvendige og korrigerende tiltak i forhold til NAVs bestilling<sup>52</sup>".

En utfordring i relasjonen mellom NAV og bedriftene, er som Møller og Sannes (2009) har pekt på, at det er en fordel at det mellom bestiller og utfører (prinsipal og agent) er et sammenfall mellom partenes interesser. Hvis ikke partene har samme mål, samtidig som det eksisterer en skjevhet i informasjon som prinsipalen ikke kan kontrollere, så vil agenten tendere til å følge sine egne interesser, og ikke prinsipalens. Bedriftenes insentiv til å beholde brukere i bedriftene (som subsidiert arbeidskraft) kan gå på tvers av NAVs overordnede målsetting om å få flere ut i arbeid og selvstendig inntektssikring. Det vil dermed være av betydning om insentiver og interesser i større grad en i dag, gikk i samme retning. Når partene har samme insentiver og mål, vil kontrollbehovet bli mindre, og man kan i større grad opprettholde en "myk" kontakt i relasjonen og dialogen.

For at NAV kan bli en tydeligere bestiller i en slik dialog med leverandørene, trenger etaten selv å styrke sin kompetanse mht til hva den definerer som kvalitet på arbeidsmarkeds-tiltakene og når og hvordan kvaliteten skal styres. Her er det mange dokumenter og arenaer som kan tas i bruk for å definere kvalitet; som kravspesifikasjonen og avtalen, men også under avtalemøter og forhandlingsmøter kan det føres dialog. Slik forholdet mellom NAV og tiltakene beskrives i dag, har NAV (og tidligere aetat) ligget etter bedriftene, som på sin side har sittet i førersetet når det gjelder å tilby ulike tjenester/innretninger. Et slikt konsensusarbeid innad i NAV, om hva som anses som kvalitet på tjenester, vil ha positive ringvirkninger i forhold til hele det attføringsfaglige feltet. Slik kan vi oppsummere at det både er behov for et husarbeid innad i NAV, ut fra et teoretisk perspektiv, da det er i dialog med kunden at kvalitet på tjenesten oppstår. Det er imidlertid også viktig for NAV å utvikle en kvalitetstenkning i etaten som springer ut av eget behov. Slik kan NAV i enda større grad stille egne krav til bedriftene, og ikke være passiv mottaker av tiltak som til enhver tid tilbys.

---

<sup>52</sup> Vedr. innføring av nye avtalemaler, kravspesifikasjoner og godkjenningsregler for tiltaksarrangører for arbeidsmarkedsstiltak i skjermet sektor. Brev av 18.11. 2008 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesleddene.



**Hovedkonklusjon 2:** Forventningene til hva bedriftene og tiltakene skal utføre, er sprikende innenfor NAV, dvs at det stilles diametralt ulike forventninger til tiltakene.

Som flere bidrag innen kvalitetslitteraturen påpeker (jfr kap 3), er kvalitet ikke en gitt størrelse. Definisjonen og operasjonaliseringen av kvalitet vil utkrystalliseres gjennom at ulike forventinger inkluderes og forhandles. Kvalitet på tjenester er ikke et fastlagt begrep, men en pågående prosess der marked og kunder er i bevegelse (Edvardsson og Larsson 2004). Da forventningene til tiltakene og virksomhetene varierer fra fylke til fylke, og mellom fylkesledd og NAV lokal, og innad på de ulike nivåene i etaten, kan de spredte forventningene fra NAV til tiltakene, være en sentral årsak til at *kvalitet* innenfor dette feltet er vanskelig å definere og kontrollere. For å oppnå kvalitet, må behov og ønsker i følge litteraturen, formidles på en klar måte. Leverandørene på sin side, må være klar over kundens ønsker for å kunne levere kvalitet, og selv om man er klar over hva kunden vil ha, kan det likevel være vanskelig av økonomiske og teknologiske årsaker å oppfylle ønskene fullt ut (Aune 2008). Leveransen kompliseres ytterligere når leverandøren ikke vet hva kunden har behov for, eller at det er uenighet om hva som er kundens behov. Sistnevnte har vært tilfelle, det kan ofte oppstå uoverensstemmelser mellom attførings- og vekstbedrifter og NAV, for eksempel når det gjelder å vurdere og definere en regions samlede behov for tiltak og tiltaksplasser.

**Hovedkonklusjon 3:** Kvaliteten skal opprettholdes gjennom en lang tiltakskjede – fra forskriften, til resultatet (Jfr modellen). Forskning har pekt på at det er en rekke andre forhold enn godkjenningsordningen, avtalen og kravspesifikasjon som påvirker kvaliteten på utfallet.

Denne studien har bidratt med særlig to sentrale innsikter:

For det første har den gjennom å belyse annen forskning om skjermede tiltak og tiltaksvirksomhet løftet frem at det i praksis er en rekke forhold som påvirker utformingen og kvaliteten på tjenestene, og at godkjenningsordningen, kravspesifikasjonen og avtaleinnngåelse alene ikke styrer ulike forhold som inntreffer ved bestilling, gjennomføring og ved resultatene av tiltakene. Dette forholdet aktualiserer betydningen av at NAV må legge til grunn en *bred tilnærming til kvalitetsvurderinger* rundt tiltak. En tilnærming er ikke nok. Kvalitet må følges opp gjennom samtlige fire typer tilnærminger som vi har identifisert i denne studien. Dvs at tiltakene må ha et overordnet resultatmål. Attførings- og vekstbedriftene må ha de organisatoriske og lovpålagte rammene på plass, og drive på en forsvarlig og velstrukturert måte. Og det må gjennomføres brukerundersøkelser som peker på erfaringer, og som også kan gi et innblikk av hva som foregår inne i tiltakene. Den fjerde, og faglige tilnærmingen, er mer komplisert å kvalitetsvurdere. Det har de to siste tiår blitt bestilt og utført en omfattende tiltaksvurdering og -evaluering i Norge, og spørsmålet er om noe av denne forskningen kan bidra til å utvikle nasjonale standarder for innhold, eller peke på faglige tilnærminger som har mer relevans for kvalitet enn andre.

For det andre har denne studien, spesielt gjennom eksempler fra barnevernet – bidratt med kunnskap om hvordan *kvalitetsmålinger i seg selv* er med på å dreie fokus, og innholdet i tjenestene i bestemte retninger, både intendert, og uintent. Ved å fremholde noen sider som

viktigere enn andre, er det som vi har sett dreinger i forhold til å innfri på gitte aspekt. Dette kan igjen være uheldig da forhold som *er* viktige for kvaliteten på tjenestene, men som ikke er definert som viktige, kan bli glemte. Gjennom barnevernet har vi sett en rekke eksempler på at overfokusering på system og struktur-nivå, kan gå utover selve innholdet i tjenesten. Dette er kunnskap som må integreres i kvalitetstenkingen gjennom kontinuerlig evaluering og læring.

## 5.6 Konkrete anbefalinger

Kvalitet på tjenester skapes i dialog mellom kunde og leverandør, noe som fordrer kjennskap til tiltaksvirksomhet fra NAV-veilederne side. Det ligger et uutnyttet potensial i å bruke kravspesifikasjonen til tiltakene som et verktøy for å skaffe seg bedre oversikt over innholdet i tiltakene, både for saksbehandlere og brukere. Problemet i dag er leverandørene ofte presenterer tiltakene for langt, og i en "byråkratisert" form, som gjør informasjonen mer utilgjengelig. Ved å konkretisere og tydeliggjøre innholdet og tilbudet mer, kan NAV-veiledere og brukere i større grad danne seg en oversikt over forskjeller i tiltakene. Det er også grunn til å anta at veilederne, gjennom en tettere dialog og kommunikasjon med tiltakene enn i dag, vil få kunnskap som gjør at valget mellom tiltak blir enklere, og påvirkningsmuligheten større. Det er nylig utviklet nye maler for avtaler og kravspesifisering i etaten, og det blir viktig at disse tas i bruk som et kommunikasjons- og dialogverktøy mellom NAV-lokal og bedriftene.

Relasjonen mellom NAV og leverandørene i dag kan styrkes med en enda tettere dialog, både rundt avtale/kravspesifikasjon, men også gjennom EQUASS. Gjennom avtalen kan NAV motta sertifiseringsdokumentet, og se hvilke typer dokumentasjon og rutiner virksomheten legger til grunn. Utfordringen er imidlertid at systemrevisjon krever en bred og sammensatt kompetanse; man skal kjenne utførelsesfeltet relativt godt for å vurdere om brukermedvirkningsaspekt, samarbeidspartnere og helhet i tjenestene ivaretas på måter som er til det beste for bruker, samt fremmer muligheter for selvstendig arbeid og inntekt.

En særlig utfordring i dag er at insentivene til NAV og leverandørene ikke går i samme retning. Dette fører til at NAV ikke fullt og helt kan ha tillit til bedriftene, og tillit til at leverandørene utelukkende arbeider for å formidle flest mulig til ordinært arbeidsliv. Det blir viktig for fremtiden å se på mulighetene for å utforme et incentivsystem for leverandøren som i større grad er utformet slik at når leverandøren treffer de beslutningene som er best for han, så er også dette en beslutning som best fremmer myndighetenes interesser (Rambøll 2007).

Situasjonen i dag ser ut til å være at:

NAV i dag ikke har ett *samlet syn* på hva som anses som kvalitet på tjenestene

NAV ikke vet hva de får igjen av tiltaksvirksomheten i skjermet sektor.

Dette henger sammen som et slags uløselig problem; etaten vet ikke om de får kvalitet, fordi den heller ikke vet hva den vil ha og definerer som kvalitet.

Riksrevisjonens tilsynsrapport fra 2006 pekte på at kravene til de skjermede virksomhetene er vanskelig å operasjonalisere og vurdere, et syn som også støttes fra informanter i NAV.

AFI konkluderte i 2000 med at ”det er vanskelig å identifisere klare suksessfaktorer ved AMBene, og at utviklingsarbeid er en bedre strategi å følge (enn å lete etter suksessfaktorer) dersom man ønsker å støtte opp under, og videreutvikle arbeidsmarkedsbedriftene (Widding 2002).

At det bør foregå et utviklingsarbeid knyttet til suksessfaktorer i bedriftene er et standpunkt AFI fortsatt står ved.

AFIs oppfordring er derfor at:

1) det er behov for et internt ”husarbeid” i etaten som innbefatter alle nivå i NAV. Hovedhensikten er å avklare hva ansatte på alle nivå legger i kvalitet på skjermede tiltak. Som vi fort ble oppmerksomme på, vil en slik diskusjon også innbefatte en diskusjon knyttet til hva som skal være skjermet sektor sin rolle i det totale virkemiddelapparat. Dette er en sentral og viktig diskusjon å føre, da dette spørsmålet om skjermet sektors rolle også inngår i mandatet til Utvalg for arbeidsrettede tiltak og vil således også inngå i den forestående NOUen. Først når de skjermede tiltakenes rolle og funksjon i det totale virkemiddelapparatet er definert, kan man starte arbeidet med å sikre at man får den kvalitet på tjenestene som er nødvendig for at tiltakene skal fungere etter hensikten.

En slik prosess kan legges opp som en dialogkonferanse, men man kan fort møte et avgrensingsproblem mht hvor mange man kan involvere i en slik konferanse. Alternativ kan man etablere et større utviklingsprosjekt, der man gjennom en konsensustilnærming forsøker å få frem ulike syn i etaten, både når det gjelder attførings- og vekstbedriftenes funksjon, og i forhold til operasjonalisering av kvalitet. Bare ut fra vårt lille datamateriale er det store sprik i forventinger og krav til skjermede tiltak, så dette kan ligge an til å bli en komplisert prosess som må innbefatte alle nivå.

2) parallelt bør det gjennomføres en komparativ studie av hvordan man best kan måle *resultater* på tjenester. Her er det som nevnt igangsatt et Benchmarkingsprosjektet med ASVL, Attføringsbedriftene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette er et utviklingsprosjekt hvor man skal teste ulike resultatmål og indikatorer som bedriftene kan måle tjenestene opp mot. Denne problemstillingen bør også knyttes opp til hvordan man kan sikre, og måle, *innhold* og *gjennomføring* av tjenester, da resultater bør henge sammen med innholdet i tjenestene. Innenfor skolen, helseforetak, opptreningsinstitusjoner, og institusjoner foregår det forsøk på å måle resultater av tjenestene, dvs måle kvalitet på høyre side av modellen som ble presentert i kap 2. Det lå utenfor dette prosjektets rammer å identifisere gode resultatmål og hensiktsmessig resultatstyring spesifikt for NAV, men dette kan være en viktig og riktig vei å gå videre. En vei som vil være i tråd med utviklingen andre sektorer har gått i, og som vil utfylle en mer ensidig systemtilnærming.

## Referanser

- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossestøl (2009). Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning - oppdragsstyring eller samstyring? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3:168-179
- Andresen, Kenneth, Liv Bente Hannevik og Karl Robertsen Friestad (2001), *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. FoU - rapport nr. 12/2001, Agderforskning
- Aune, Asbjørn (2008), *Kvalitetsdrevet ledelse - kvalitetsstyrte bedrifter.*, Gyldendal Akademiske Forlag.
- Beggerud, Roger (2010), *Kvalitetsstyring : teori og praksis*. Tondheim, Tapir akademiske forlag.
- Bengtsson, Steen og Cayuelas Mateu, Nuri (2009), *Beskyttet beskæftigelse. En kortlægning*. SFI. Rapport 09:09. København: SFI et nationale forskningscenter for velfærd.
- Berg, Anne Marie Hanne Heen og Svein Hovde (2002) *Kvalitetsbyråkratiet - mellom autonomi og kontroll*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet
- Bredgaard, T og H. Jørgensen, P.K. Madsen & S. Rasmussen (2011, under udgivelse): ”*Dansk arbejdsmarkedspolitik*”, Jurist- og Økonomforbundet forlag.
- Bufdir 2010: Rapport fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Kvalitet i barneverninstitusjoner*
- Center for ligebehandling av Handicappede (2008), *Beskyttet beskæftigelse – et overset område i beskæftigelsespolitikken*. København: Center for ligebehandling av Handicappede
- Christensen, T. A.L. Fimreite og P. Lægreid (2007) Reform of the Employment and Welfare Administration – the Challenge of Co-ordination Diverse Public Organizations. *International Review of Administrative Science*, 73:398-408
- Dahl, Alf Håvard (2004) Organisering av servicekvalitet, I Johnsen, Åge, Slettnes, Ingun og Signy Iren Vabo (red): *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Dahle, Rannveig og Kirsten Thorsen (red.) (2004), *Velferdstjenester i endring: når politikk blir praksis*. Bergen: Fagbokforlaget
- Deloitte (2008) Evaluering av brugen af anden aktør under Service og – LVU-utbuddene. Delrapport 1. Arbejdsmarkedsstyrelsen. Endelig rapport. København: Deloitte Business Consulting
- Deloitte (2009) Evaluering av brugen af anden aktør under Service og – LVU-utbuddene. Delrapport 2 – supplerende analyse. København: Deloitte Business Consulting

- Det Centrale Handicapråd (2006) Referat Møde 3/2006. Onsdag den 20. september 2006.  
Dagsordenspunkt 1: Besøg av Lis Jessen. Afdelingsleder i ”Job i Erhverv” Ribe Amt.
- ECON (2004): “Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?”,  
ECON-rapport nr. 2004-102.
- ECON (2009) Økonomi og organisering i skjermet sektor. Rapport 2009-064
- ECON (2010) Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester. ECON-rapport 2010-089
- Edvardsson, Bo og Patrik Larsson (2004), *Tjänstegarantier*. Lund, Studentlitteratur
- Egelund, S. (2004), Det faglige skøn i socialt arbejde med børn og unge. I: *Det kommunale råderum : kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne* , s. 80-85, København: Socialforskningsinstituttet
- Foster, S. Thomas (2008), “Towards an understanding of supply chain quality management.” [Journal of Operations Management, Volume 26, Issue 4](#), Pages 461-467
- Grimen, Harald og Lars Inge Terum (red.) (2009) *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Gulløy, Elisabeth Gustav Haraldsen og Bjørn Are Holth: Kvalitetskjenntegn innanfor sektoren for omsorgstjenester , SSB notat 2009/59
- Hansen, Hans Tore (2009), NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse.  
*Tidsskrift for velferdsforskning* 3:207-227
- Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) (2010), *Arbeidsinkludering: om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo, Gyldendal Akademiske forlag
- Hofseth, C., og R. Norvoll: *Kommunehelsetjenesten - gamle og nye utfordringer*. SINTEF rapport STF78A033501. Trondheim: SINTEF Helse
- Klemsdal, Lars (2009), Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3:180-191
- Kyrkjebø, Jane Mikkelsen (1998), *Kvalitetsutvikling i helsetjenesten : en lærebok for helsefagstudenter*. Bergen, Fagbokforlaget
- Lillestøl, Jostein (1994), *Kvalitet :idéer og metoder: offensiv kvalitetsutvikling*. Bergen, Fagbokforlaget
- Møller, Geir og Karl Gunnar Sanda (2003), *Brukerperspektivet i offentlig sektor : begreper, metoder og utfordringer*. Bø, Telemarksforskning
- Møller, G og Joar Sannes (2009): *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Telemarkforskning, Rapport 253/2009
- NewInsight (2010), *Kvalitetsudvikling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbeidsmarkedsparete borgere*. NewInsight: København

- Nordstoga, Sigrid og Anne Marie Støkken (2009), *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo, Universitetsforlaget.
- NOU 2000: 12: *Barnevernet i Norge. Tiltaksvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*.
- NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring. Kunnskapsdepartementet
- Petersen, S. ( 2010), *Reinnleggelser i somatiske sykehus i 2008 og 2009 analysert med personidentifiserbare data*. Rapport A16888. Trondheim: SINTEF.
- Rambøll (2006), *Det første udbud af landsdækkenderammeaftaler En analyse af resultater og effekter* Del 1 Hovedrapport. Århus: Rambøll Management
- Rambøll (2007): *Gjennomgang av ulike modeller for kjøp av arbeidsmarkedstjenester*, Sluttrapport. Rambøll Management, november 2007.
- Rigsrevisjonen (2008), *Notat til Statsrevisorerne om beretning om AF's inndragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*
- Rygh mfl. 2010, Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsindikatorsystem for helsetjenesten, Rapport Kunnskapssenteret, nr. 16- 2010
- Rytter, Kirsten (red.) (2008) *Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV : med case fra sosialtjenesten i NAV sagene* Oslo, Kommuneforlaget
- SOU 1972: 54 *Skyddat arbete*. Statens offentliga utredningar
- SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*. Statens offentliga utredningar
- Steihaug, S., Norvoll, R. og A-M. Bjerkan: Kommunenes erfaringer med omsorgsboliger for eldre. SINTEF A2006. Trondheim: SINTEF Helse
- Støkken, Anne Marie og Nylehn, Børre (2003): *Et velferdsmarked i vekst. Privat barnevern i det offentlige*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Svensson, Roland (1998) *Samfunn, medisin, sykepleie. En innføring i medisinsk sosiologi*. Oslo, Gyldendal Ad Notam Forlag
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2002), NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*
- Vabø, Mia (2002), *Kvalitetsstyring og kvalitetsstrev : nye styringsambisjoner i hjemmetjenesten*. Oslo, Nova
- Vabø , Mia (2004) *effektivitet og kvalitet i omsorgstjenesten – en drakamp mellom nye og gamle styringsidealer*. I Dahle, Rannveig og Kirsten Thoresen (red.): *Velferdstjenester i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Widding, Steinar (1995): *Foregår det noe atføring her, da? Arbeidsmarkedsbedriftene under omstilling 1993-1995*. Evalueringsrapport. AFI-rapport 3/1995

Widding, Steinar (2000) *På rett kurs: saumfaring av arbeidsmarkedsbedrifter*. AFI rapport nr.4/2000

Ørstavik, Sunniva (2002), *Det tvetydige brukerperspektivet*. I: Reidun Norvoll (2002) *Samfunn og psykiske lidelser. Samfunnsvitenskapelige perspektiver – en introduksjon*. Oslo, Gyldendal Akademiske

# VEDLEGG

## Metodisk design

### Litteraturstudier

Som del av prosjektet er det også gjennomført en litteraturgjennomgang av aktuell litteratur som kan være egnet til å belyse kvalitet og kvalitetskontroll mer generelt samt andre sektorer og lands erfaringer på dette området.

Det ble innledningsvis gjennomført åpne litteratursøk i tidsperioden fra 2000-2011 for å fange inn debattene i ulike fora. Deretter ble det gjennomført søk på sentrale web-baserte nettsider i Norge og i utvalgte land for å danne oss et inntrykk av hvordan man arbeider på kvalitetsområdet; eksempelvis hjemmesiden til NAV, Kunnskapssenteret for helsetjenesten, forskning.no om barnevern og Oslo kommune som har konkurranseutsatt pleie- og omsorgssektoren. I andre land ble nettsidene til ansvarlige departement og underliggende etater samt forskningsinstitutter mv gjennomgått.

Det er gjennomført søk i flere litteraturbaser herunder ISI Web of Science, EBSCO Host, Campell Library, BIBSYS og Google Scholar. Deretter har vi gjennomgått referanser i eksisterende litteratur for å sirkle inn viktige bidrag på området. Vi har også benyttet vår kjennskap til forskningslitteratur ut fra tidligere prosjekter, herunder viktige evalueringer fra eget og andre forskningsinstitutt. Vi benyttet dermed en ”snøballmetode” for å identifisere flere relevante bidrag.

Viktige norske søkeord og søkestrenger har vært: ”Kvalitet” og ”kvalitetskontroll”, så i kombinasjon med søkeord som ”arbeidsmarkedstiltak”, ”NAV”, ”offentlig sektor”, ”offentlige tjenester”, ”helse\*”, ”sosiale tjenester”, ”barnevern”, ”rehabilitering\*”. Videre har vi søkt etter relaterte tjenester som ”rehabiliteringsinstitusjoner”, ”private sykehjem” mv..

Viktige engelske søkeord har vært ”quality\* ” eller ”quality management”, ”quality control” i kombinasjon med søkeord som ”service provider”, ” OR / AND social service, “ service provider AND quality AND vocational rehab”, ”sheltered workshop”, ”quality and vocational rehab\*”, ”quality\* AND social service agencies” og ”social care providers”.

Viktige danske søkeord var ”beskyttet beskæftigelse” og senere ”kvalitetskontrol af beskæftigelsesindsatsen” og ”den anden aktør” (tiltaksarrangør).

De foreløpige resultatene viser at det i liten grad foreligger eksplisitt forskningsbasert litteratur om kvalitet på kjøp av arbeidsmarkedstjenester, noe som samsvarer med erfaringene til ECON (2010). Det foreligger svært begrenset litteratur om kvalitet på arbeidsmarkedstiltak og den meste litteraturen er implisitt i andre studier (bla. Møller og Sannes 2009). Dette betyr at det vi har måttet lete oss frem i fag- og forskningslitteraturen for å sirkle inn relevante litteraturbidrag på dette området. Spørsmålet om kvalitet i forhold til eksterne tjenesteleverandører finnes mest i styringsdebatten om forholdet mellom offentlig og privat sektor. Det foreligger imidlertid noen politiske dokumenter om ”service provider and quality”,



eksempelvis fra EU, som påpeker viktigheten av styring og kvalitetssikring av leverandør-tjenestene på området funksjonshemmede.

Litteratursøkene viser at det finnes få forskningsstudier av de skjermede virksomhetene i Danmark. Det finnes en forskningsstudie (Steen Begtsson mfl 2009) som tilsvarende Møllers norske studie. Disse omhandler ikke kvalitetskontroll. Denne gir en god oversikt, men utdyper ikke kvalitet spesielt. Det er flest bidrag i relasjon til jobcentrenes bruk av private og kommunale aktører og kontroll av denne virksomheten. Forskningsbidragene er likevel få. Den danske kvalitetskontrolldebatten synes å være mest diskutert etter 2008, og spesielt i 2010, hvor man ser flere prosjekter i forbindelse med evalueringen av kommunalreformen fra 2007 – 2010 og i relasjon til kvalitetssikring av ”beskæftigelsesinnsatsen”. Det er også gjennomført interessante kvalitetsutviklingsprosjekter (se spesielt oppdragsinstituttet New Insight herunder et kvalitetssikringsprosjekt med flere aktører på <http://www.jobeffekt.net/>). Disse omhandler ikke skjermet virksomhet spesielt, men øvrige arbeidsmarkedstiltak som er av relevans for den norske debatten.

Litteratursøkene viser at det finnes en omfattende litteratur som omhandler kvalitet og kvalitetsstyring mer generelt, samt kvalitetslitteratur om privat vareproduksjon og tjenesteyting. En stor andel av litteraturen omhandler kvalitet i offentlig sektor og velferdstjenester herunder spørsmål om privat- og offentlig styring og New Public Management (NPM) inkludert konkurranseutsetting og bestiller -utfører modeller. Denne litteraturen er for omfattende til at den kan beskrives fylldiggjørende her. Vi har derfor valgt ut noen aspekter som har relevans for problemstillingene om kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne.

Det finnes flere bidrag om kvalitet i sosiale tjenester og barnevern. De fleste bidrag er likevel om helsetjenestene. Dette funnet, i kombinasjon med beskrivelsene i litteraturen, tyder på at helsesektoren har en større og mer langvarig tradisjon når det gjelder spørsmål om kvalitet, kvalitetsmåling og kvalitetsstyring enn sektorene barnevern og NAV. Et annet funn i litteraturgjennomgangen, er også at helsesektoren nærmer seg spørsmålene om kvalitet i vid forstand for å styrke tjenestene, ikke kun kontrollaspektet. Dette er viktig fordi det påvirker styringen av tjenestene og kvalitetsmetodikken som utvikles på sektorområdet. De første søkene innen helsetjenestene gir få treff på eksplisitte bidrag om kvalitet på anskaffelsesordningene foruten noen bidrag om bestiller- utfører modellene. Årsakene til dette er trolig at så store deler av helsetjenesten er offentlig.

Spørsmålet om kvalitet og kvalitetsdebatten tar ulik form i de offentlige sektorene (helse-sektoren, barnevern og NAV) fordi konteksten for kvalitetsdiskusjonen er noe ulik, og fordi systemenes innretning er noe forskjellige. Det finnes likevel overlappende diskusjoner i sektorene som er av relevans for problemstillingene.

Oppsummert viser de foreløpige litteratursøkene at det foreligger få eksplisitte, men flere generelle og implisitte bidrag om problemstillingene. Inntrykket er at det er større politisk interesse for kvalitetskontroll av tjenesteleverandører, enn forskningsmessig.

Av de eksplisitte og implisitte bidragene, har vi gjennomgått rundt 50-60 bidrag. Disse er inkludert på bakgrunn av at de belyser sentrale begreper som kvalitet og kvalitetskontroll,

og/eller har særlig relevans for problemstillingene som skal belyses i dette prosjektet. Litteraturen gir et foreløpig grunnlag for en diskusjon om kvalitet og kvalitetskontroll i arbeidsrettede tiltak. Litteraturgjennomgangen viser samtidig at det er behov for mer forskning for å legge et bedre kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet i tiden fremover.

### *Bruk av ekspertinformanter*

I tillegg til litteraturstudier intervjuet vi eller mailet med sentrale informanter i Norge og Danmark.

For å danne oss et bilde av hvordan NAV tenker og arbeider rundt kvalitet, gjennomførte vi seks samtaler med nøkkelpersoner i NAV, ansatt på ulike nivå. Det anses som samtaler fordi det ikke ble brukt noen form for strukturert guide for å lede inn på spesifikke tema. Informantene fikk selv pense inn på forhold de oppfattet sentrale rundt kvalitet. Informantene ble plukket ut etter "snøball"-metoden, dvs vi spurte oss frem til personer som ble oppfattet som å ha kunnskap og meninger om kvalitet innen etaten. Vi snakket med to NAV-veilere på lokalt nivå, tre ansatte på fylkesnivå, og en NAV-ansatt på direktoratsnivå. To av samtalen foregikk på telefon, de fire andre på informantenes arbeidsplass.

I Danmark ble fem personer ble kontaktet. Vi fikk svar fra fire informanter; tre forskere og en som arbeidet i et av flere arbeidsmarkedstiltak. Disse informantene bekreftet på den ene siden at forskningen om kvalitet på arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne og spesielt skjermet sektor ("beskyttede verksteder") har vært relativt begrenset, men at den attføringsfaglige og politiske debatten om behov for økt kvalitetskontroll har vært større de senere årene.



# Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden: [www.afi.no](http://www.afi.no)

Pt 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
[www.afi.no](http://www.afi.no)

