



Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV

Delrapport 2

Asbjørn Grimsmo, Svenn-Erik Mamelund og Øystein Spjelkavik

FoU resultat 2015

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FoU RESULTAT

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015
© 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.

Arbeidsforskningsinstituttet
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: afi@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Forord

Forsøket ”Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging” er bestilt av Arbeidsdepartementet og formulert slik: ”Det skal i 2012 iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører.” Forsøket er 3-årig og formålet er å bedømme i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv sikrer en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppløsing spesielt med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak, i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, og å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid.

Kjerneoppgaver i NAV erstatter de eksterne avklaringstiltakene (Avklaring skjermet og Avklaring ordinær) og oppfølgingstiltakene (Arbeid med bistand og Oppfølging).

Evalueringsoppdraget er bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utarbeide bredere og mer systematisk kunnskap om konsekvensene av at NAV selv gjennomfører arbeidsavklaring og følger opp sine brukere. Dette er evalueringens andre delrapport. Første delrapport kom i 2014.¹

Denne andre delrapporten er mindre deskriptiv og detaljert i omtalen av det enkelte forsøkskontoret og legger mer vekt på fellestrekk og utfordringer knyttet til tiltaksgjennomføringen; vi legger større vekt på effektevalueringen og arbeidsgivernes erfaringer.

Vi presiserer at datagrunnlaget for denne delrapporten i all hovedsak er fra 2014.

I rapporten forkorter vi ”Kjerneoppgaver i NAV” til KIN, og mener med det det teamet som arbeider med forsøket ved forsøkskontoret. For den tiltaksvarianten som fra 2014 er registrert som ”utvidet avklaring og oppfølging”, bruker vi i rapporten uttrykkene ”KIN avklaring” og ”KIN oppfølging”. I utøvelsen av denne tiltaksvarianten ved NAV-kontoret er forsøket organisert med egen avdelingsledelse og et fast antall veiledere. For å skille mellom veiledere i KIN og de øvrige veilederne ved forsøkskontorene, bruker vi uttrykkene ”KIN-veileder” og ”ordinær saksbehandler”.

Svenn-Erik Mamelund har hatt hovedansvaret for kapitlet om effektevaluering. Asbjørn Grimsmo har hatt hovedansvaret for kapitlet om arbeidsgiverundersøkelsen. Samtlige har deltatt i datainn-samlingen ved forsøkskontorene.

Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, mai 2015

Øystein Spjelkavik,
Prosjektleder

¹ Spjelkavik, Grimsmo, Mamelund & Rudningen (2014). Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV. Delrapport 1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	6
1. Innledning.....	10
Bakgrunn	10
Evaluering og datagrunnlag.....	10
2. Effektevaluering av overgang til arbeid.....	12
Data og metode.....	12
Resultater	20
Oppsummering.....	24
3. Organisering	26
Intern organisering og ledelse.....	27
Spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen	28
Utfordringer i egen organisasjon.....	30
Oppsummering.....	31
4. Prosedyrer for avklaring og oppfølging.....	32
Regelverket og KIN	32
Forarbeidene – bestillerkompetanse og målgruppe	34
Avklaring.....	37
Overgang fra avklaring til oppfølging	39
Oppfølging	40
Avslutning.....	43
Utfordringer i tiltaksgjennomføringen	44
Oppsummering.....	46
5. Ordinære saksbehandleres erfaringer med KIN.....	48
Positive erfaringer	48
Negative erfaringer	51
Oppsummering.....	52
6. Tilpassing av tjenester for brukerne.....	54
Forsøket som brukertilpassing sett fra ledelsesnivået.....	54
Utfordringer knyttet til brukerne i KIN.....	55
Brukernes erfaringer	56
Oppsummering.....	60

7. Arbeidsgivernes erfaringer	61
Om spørreundersøkelsen	61
Om bedriftene	62
Om kandidatene	67
Om kandidater som har fått fast ansettelse	73
Om bedriftenes erfaringer med forsøkskontorene	80
Kommentarer til service, oppfølging, støtte fra KIN-kontorene	84
Oppsummering.....	86
8. Oppsummerende konklusjon	87

Vedlegg intervjuguider

Sammendrag

Forsøket "Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging" er bestilt av Arbeidsdepartementet og er formulert slik: "Det skal i 2012 iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører." Forsøket innebærer at forsøkskontorene skal gjennomføre avklarings- og oppfølgingstjenester selv i stedet for å kjøpe slike tjenester fra eksterne leverandører. Forsøket er 3-årig og formålet er å bedømme i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv sikrer en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølgning, spesielt med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak; i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv og å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid.

Datagrunnlaget for evalueringens andre delrapport er i all hovedsak fra 2014.

Denne delrapportens hovedkonklusjon er: I sum har de organisatoriske og kompetansemessige trekkene ved KIN skapt en ny spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen ved forsøkskontorene. Det er tvilsomt at organiseringen av KIN ville fått den samme observerte effekten uten den spesialiserte kompetansen for arbeidsrettet brukeroppfølgning.

Effektevalueringen viser at forsøket med kjerneoppgaver har hatt en positiv effekt på overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV i perioden januar til oktober 2014, men effekten er ikke statistisk signifikant. Isolert sett er denne effekten på 6,1 prosentpoeng eller 38,8 prosent. Mange av deltakerne i forsøket har nedsatt arbeidsevne, og for disse kan en kombinasjon av deltidsjobb med ytelser fra NAV være en god løsning. Samtidig har vi sett at forsøket har hatt en ikke-signifikant nedgang i overgang til arbeid *uten* å kombinere dette med ytelser fra NAV på 0,2 prosentpoeng eller 2,4 prosent. Dersom vi ser på den samlede overgangen til arbeid, altså på personer som har hatt overgang til status som arbeidstakere med eller uten ytelse fra NAV, er effekten på 5,8 prosentpoeng eller 22,6 prosents økning sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Selv om heller ikke denne effekten er statistisk signifikant virker dette som en *substansiell* effekt i en arbeidsliv- og tiltaks-forskningssammenheng. En grunn til at ingen av effektene vi dokumenterer er statistisk signifikante kan være at tallgrunnlaget vi har analysert er begrenset. Dette gjør det vanskelig å oppnå statistisk signifikante resultater.

Data vi har analysert er kun fra midtveis i forsøket og noen sentrale forutsetninger for analysene kan være brutt. Disse er knyttet til design av forsøket (ikke randomisert tilordning til «treatment», ulik «treatment» etc.), mulige forsøk på siling av brukere som er søkt inn i forsøket («creaming») og til økning i bruk av lønnskudd. Vi kan derfor ikke utelukke at det også er andre faktorer enn selve forsøket som har drevet resultatene. I sluttrapporten som vil komme i 2016 vil vi analysere data for overgang til arbeid for perioden april til desember 2013 (da vil også disse dataene være klare) og for hele 2014 og 2015, og ikke bare for 10 måneder i 2014, som i denne rapporten. Med større statistisk styrke (flere avganger og overganger til arbeid) vil vi kunne konkludere om tiltaket har statistisk signifikant effekt på overgang til arbeid for de to siste årene av forsøksperioden.

De kvalitative studiene viser at KIN ved alle forsøkskontorene er organisert i henhold til regelverket for tiltaksgjennomføring i en bestiller - utførermodell. Forsøksmidlene brukes ikke primært for å utvikle eller endre NAV-kontoret, men for å teste om NAV-kontoret selv kan ta seg av den tiltaksinnsatsen

som eksterne tiltaksarrangører ellers får betalt for å gjøre. Det at forsøket samtidig får konsekvenser for oppgavefordeling, arbeidsutførelse, metodikk og organisering ved NAV-kontoret, må forstås som en bieffekt av forsøket, på samme måte som en tiltaksarrangør søker å utvikle hensiktsmessig organisering, kompetanse og metodikk for å oppnå best mulige resultater. Når det gjelder utfordringer i forsøket peker NAV-informantene på skillet mellom avklaring og oppfølging, innholdet i KIN og i avklaring spesielt, og ulike aspekter ved samhandlingen mellom ordinær saksbehandler og KIN.

Forsøkskontorene eksperimenterte seg fram med ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger for innsøking av brukere til KIN. I 2014 har arbeidet med å få på plass felles inntaksrutiner - og dermed forarbeidene til innsøking - til KIN stått sentralt. Brukerne i KIN, som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene Oppfølging, Arbeid med bistand, Avklaring skjermet og Avklaring ordinært, skal ifølge kravspesifikasjonen for KIN ("utvidet avklaring og oppfølging") ha situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov. Informasjon fra forsøkskontorene tilsier at det er tatt inn noen brukere i KIN med standardinnsats, men disse ser ut til å være få og dreier seg om sykefraværssaker eller brukere som ellers hadde vært aktuell for Oppfølgings tiltaket. Utfordringene i forsøket har på den ene siden vært oppgavefordelingen mellom ordinær saksbehandler og KIN; på den andre siden utfordringene knyttet til vurdering og treffsikkerhet når det gjelder hvilket tiltak som passer brukeren best (avklaring eller oppfølging); på den tredje siden utfordringer knyttet til tiltakskjedning. Prosedyrene for forarbeidene ved forsøkskontorene ser gjennomgående ut til å ha blitt sterkere vektlagt og intensivert sammenliknet med bruken av eksterne tiltak, hvilket betyr at tilfeldighetene i valg av tiltak ser ut til å ha blitt redusert. Trenden i KIN med å bruke ordinære arbeidsplasser i avklaringen ser ut til å ha fortsatt til en viss grad, selv om det varierer mellom forsøkskontorene.

Metodikken i KIN oppfølg er gjennomgående individuelt tilpasset brukerens behov, dvs. at man tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til jobbmatch. Ett av forsøkskontorene skiller seg noe ut ved å i større grad ta utgangspunkt i arbeidsgiverens behov. Alle KIN-teamene bruker praksisplass og forhandler med arbeidsgiver underveis i praksisperioden om lønn, ansettelse og avklaring av arbeidsevne innen det aktuelle yrket. Alle KIN-teamene har fokus på oppfølging på arbeidsplass og samarbeid med arbeidsgiver, men det varierer i hvor stor grad oppfølging på arbeidsplassen blir vektlagt og hvor komfortable KIN-veilederne er med det. Noen lar det være opp til arbeidsgiver å vurdere blant annet omfanget av oppfølgingen, mens andre har den arbeidsrettede oppfølgingen mer systematisk innarbeidet. Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøket, men det er noen problemer knyttet til at KIN avklaring stjeler tid og oppmerksomhet.

Det er mest vanlig at brukerne skrives ut av forsøket idet de får ansettelse (med eller uten lønns-tilskudd). I tilfeller der det ved ansettelse vurderes som hensiktsmessig, utvides oppfølgingen inntil 6 måneder. Det opplyses at det ved ansettelse er vanlig å bruke tilretteleggingsgarantien.

Av utfordringer knyttet til tiltaksgjennomføringen pekes særlig på samhandlingen mellom ordinær saksbehandler og KIN, innholdet i avklaringen, vansker med å finne riktig praksisplass og å få til overgang til ansettelse, metodiske utfordringer og utfordringer knyttet til NAVs dårlige rykte; utfordringer knyttet til samarbeid med eksterne instanser og utfordringer knyttet til arbeidsmarkedet og arbeidsgiverens holdninger.

De ordinære saksbehandlerne er gjennomgående positive til erfaringene med KIN; det går først og fremst på at KIN har bidratt til mindre ventetid for brukere inn i tiltaket, at bistanden er mer individuelt

tilpasset brukeren, og at det er bedre samhandling og dialog omkring brukersaken mellom saksbehandler og tiltak, mindre ventetid og raskere resultater, mer individuelt tilpasset bistand og tettere samhandling og dialog om og med brukeren. Ved to av forsøkskontorene pekes det på at KIN har høyere adgangsterskler enn de kjøpte tiltakene og at brukerne i KIN dermed er "lettere". De ordinære saksbehandlerne ved disse to forsøkskontorene er misfornøyd med avklaringen i KIN og ved ett av forsøkskontorene mener man at manglende NAV-faglig kompetanse i KIN har medført økt arbeidsbelastning for de ordinære saksbehandlerne. Av faglig uenighet i forsøksperioden pekes det særlig på rutiner knyttet til trekantsamtaler og krav om oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN.

Brukerne er gjennomgående positive til KIN. Det legges vekt på at KIN-veileder har få brukere, at de framstår som friere enn vanlige veiledere i NAV, at de er mer tett på i oppfølgingen, stiller krav og har en aktiv rolle, og at veilederens fokus er flyttet fra saksbehandling og regelverk til oppfølging. Brukerne peker på jobbmatchingsarbeidet i KIN når det gjelder praksisplasser og de i fast arbeid er gjennomgående godt fornøyd med både arbeidsplass og arbeidsgiver. Brukernes negative erfaringer går særlig på at det er mye møter, stress, usikkerhet knyttet til praksisplasser og svikt i oppfølgingen.

Arbeidsgiverundersøkelsen viser at KIN-veilederne har vært profesjonelle i måten de har henvendt seg til bedriftene på og hvordan de har presentert kandidatene. To av tre arbeidsgivere mente at den servicen, oppfølgingen og støtten de har fått fra KIN har vært svært eller meget bra. De arbeidsgiverne som vi har kunnet sammenlikne, vurderte servicen og oppfølgingen fra KIN som noe bedre enn den de hadde fått fra andre instanser de hadde samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging. De relativt få arbeidsgiverne som hadde kritiske kommentarer, savnet mer oppfølging av kandidatene og mer informasjon om disse, bedre dialog og tettere samarbeid med KIN, og bedre kompetanse blant KIN-veilederne. Noen arbeidsgivere påpekte at servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått, hadde variert med hvilken KIN-veileder de hadde samarbeidet med.

Evalueringsens andre delrapport oppsummerer at den positive effekten av KIN primært kan forklares med referanse til hensiktsmessig organisering og relevant kompetanse. I sum har de organisatoriske og kompetansemessige trekkene ved KIN skapt en ny spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen ved forsøkskontorene. Etter at godt og vel halvparten av forsøksperioden er over, oppsummerer evalueringen klare indikasjoner på at økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV medfører:

- endringer i organiseringen av arbeidet ved NAV-kontoret på den måten at innsatsen samles i en spesialisert avdeling som samarbeider tett med NAV-kontorets øvrige avdelinger gjennom etablerte prosedyrer
- endringer i måten man ved NAV-kontoret jobber med brukerne
- at NAV-kontoret får nærere relasjoner med den enkelte bruker, tettere samhandling med arbeidsgivere og – til en viss grad - tettere samarbeid med andre støtteinstanser og økt koordinering av NAV og samarbeidspartnere sine tilbud til brukeren
- endringer i kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse i NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen
- bedre tilpassede tjenester for brukerne

- ringvirkninger som f eks bedre markedskontakt
- endringer i kostnader, økt effektivitet i organiseringen av den arbeidsrettede brukeropfølgingen og raskere leveranse av tjenester for brukerne.

Både brukerresponsen og responsen fra arbeidsgivere gir en klar indikasjon på at KIN bidrar til å styrke NAVs omdømme.

Så langt indikerer erfaringene fra forsøket på at noen avklaringsoppgaver best kan løses eksternt; dette gjelder særlig i de tilfellene der det er behov for skjermet avklaring.

1. Innledning

Bakgrunn

Arbeids- og velferdsetaten har to hovedoppdrag², 1) å bidra til sosial og økonomisk trygghet relatert til forvaltning av folketrygdens ytelser og 2) å fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet knyttet til å bistå personer som har utfordringer med å få eller beholde arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten har det overordnede ansvaret av organiseringen av den arbeidsrettede bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne. Mye av den praktiske oppfølgingen anskaffes fra eksterne tiltaksarrangører. NAV-reformen ser så langt ut til å ha forsterket denne arbeidsdelingen med en forskyvning fra tjenesteproduksjon og egen oppfølging til en mer rendyrket "bestiller - utfører modell".³

Avklarings- og oppfølgingstiltakene er innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak, som trådte i kraft januar 2009. Bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene var ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken målgruppe eller inntekts-sikringsordning brukeren tilhører: "I tillegg lå det også en pragmatisk tilnærming til grunn ved at man så at det ikke var realistisk at Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby disse tjenestene i den situasjonen etaten var i med generelt høyt arbeidspress" (NOU 2012:6, s. 205). I 2010 omfattet oppfølging (tiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand) 9908 personer, mens avklaring (tiltakene Avklaring i skjermet virksomhet og Avklaring i ordinær virksomhet) omfattet 2280 personer.⁴

Forsøket "Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging" – ofte omtalt som "insourcings-forsøket" – er bestilt av Arbeidsdepartementet og er formulert slik: "Det skal i 2012 iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører." Forsøket innebærer med andre ord at forsøkskontorene skal gjennomføre avklarings- og oppfølgingstjenester selv i stedet for å kjøpe slike tjenester fra eksterne leverandører. Forsøket er 3-årig og formålet er å bedømme i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv sikrer en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging spesielt med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er:

- å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak
- i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv
- å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid

Evaluering og datagrunnlag

Arbeidsforskningsinstituttets evalueringsoppdrag, som er bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, har følgende overordnede problemstilling: Er det slik at økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV-kontoret vil gi en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging? "Helhetlig arbeidsrettet

² LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

³ Denne tendensen er utfyllende beskrevet i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

⁴ Kilde: NOU (2012:6) Arbeidsrettede tiltak.

brukeroppfølgning” forstås som en intensjon om å følge opp den enkelte brukeren uten at det oppstår ventetid mellom ulike tiltak, uten at man nødvendigvis går veien om en ekstern tiltaksarrangør, samt med en klar intensjon om økt samhandling med ordinært arbeidsliv.

Datagrunnlaget for denne andre delrapporten er:

- Gruppeintervju med kontor og avdelingsledere, KIN-veiledere, ordinære saksbehandlere, brukere og arbeidsgivere desember 2014 (intervjuguider i vedlegg).
- Intervju og mailutvekslinger med KIN-ledere og prosjektansvarlig i Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014 – 2015.
- Telefonintervju med ledelsen ved kontrollkontorene desember 2014 (intervjuguide i vedlegg).
- Spørreundersøkelse (QuestBack) blant arbeidsgivere april 2015 (spørsmålene framkommer i kapittel 7).
- Registerdata (metode og variable framkommer i kapittel 2).
- Dialogkonferanse april 2015 (jf. egen rapportering⁵)
- Observasjon ved ledelsessamlinger for KIN 2014 – 2015.
- Prosjektinterne dokumenter 2014 – 2015.

Vi viser til evalueringens første delrapport for detaljert informasjon om evalueringsdesign og metode (Spjelkavik, Grimsmo, Mamelund & Rudningen 2014).

⁵ Spjelkavik (2015): Dialogkonferanse Kjerneoppgaver i NAV. 17. mars 2015. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

2. Effektevaluering av overgang til arbeid

Den mest sentrale problemstillingen i forsøket med kjerneoppgaver er hvorvidt avklaring og oppfølging i egen regi (årsak) gir høyere overgang til arbeid (effekt) enn ved å kjøpe tjenester av eksterne tiltaksarrangører.

For å kunne si hvilken effekt KIN har hatt for overgang til arbeid for brukerne ved de fem forsøkskontorene (NAV Ski, NAV Kongsvinger, NAV Bamble, NAV Åsane og NAV Heimdal), burde vi ideelt sett sammenligne de samme brukerne i et forløp hvor de deltok i KIN, med det kontrafaktiske forløpet hvor de deltok i tiltakene som forsøket erstattet. Da ville faktorer som påvirker de individuelle brukernes sannsynlighet for overgang til arbeid blitt holdt konstante. Det sier seg selv at det ikke er mulig. Som en tilnærming til det kontrafaktiske forløpet, altså hva som ville ha skjedd ved forsøkskontorene uten at forsøket var satt i gang, studerer vi i stedet utviklingen for brukerne ved de fem utvalgte kontrollkontorene (NAV Nittedal, NAV Stange, NAV Porsgrunn, NAV Askøy og NAV Østbyen).

En annen sentral problemstilling er om forsøket har bidratt til raskere gjennomstrømming. Vi har fått tilgang til data på gjennomsnittlig oppholdstid i tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» ved forsøkskontorene og avklaring skjermet, avklaring anbud, oppfølging og arbeid med bistand ved kontrollkontorene. Det er imidlertid for tidlig å gjøre analyser når det gjelder denne problemstillingen. Årsaken er at tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» ikke ble etablert i NAVs saksbehandlingssystem (Arena) før januar 2014. Oppholdstiden til de første brukerne i forsøket i starten av 2014 blir på grunn av dette kunstig lav sammenliknet med oppholdstiden til brukere som deltok på de fire tiltakene som forsøket erstattet i starten av 2012. Dette gjelder også sammenliknet med brukere på kontrollkontorene både i 2012 og 2014. Vi vil komme tilbake til denne problemstillingen i sluttrapporten som kommer i 2016.

Data og metode

Analysene er gjort på bakgrunn av aggregerte data fra to datakilder. Den ene er NAVs saksbehandlingssystem Arena, med oversikt over deltakere i tiltakene. Det andre er Arbeidstaker og Arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) som gir data på arbeidstakerforhold. AA-registeret fanger ikke opp overgang til selvstendig virksomhet eller arbeidsforhold med forventet arbeidstid på mindre enn fire timer i uken og en varighet på mindre enn seks dager. Data fra sommeren 2014 viste at 2,4% av tidligere arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med avgang fra NAV hadde hatt overgang til selvstendig virksomhet⁶. Dette er gjennomsnittstall for alle tidligere brukere uavhengig av om de hadde deltatt på tiltak eller ei. Overgang til selvstendig virksomhet fanges altså ikke opp i våre analyser, men det er ikke et problem med mindre det er systematiske forskjeller i overgang til selvstendig virksomhet mellom forsøks- og kontrollkontorene. Det har vi imidlertid ingen holdepunkter for å tro.

Analyseperiode og baseline

Forsøket startet opp i april 2013. Det første forsøksåret kan ikke analyseres per dags dato fordi data på alle som er skrevet ut av forsøket ved casekontorene fra april 2013 til desember 2013 er mangelfulle. Grunnet omlegging av AA-registeret fra og med november 2014 har vi kun fått avgangsdata fra

⁶ Mamelund, S-E & S. Widding (2014): NAVs formidlings- og rekrutteringsbistand. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

forsøket for 10-månedersperioden januar til oktober 2014. Vi har sammenliknet denne forsøksperioden med tilsvarende 10-månedersperiode i 2012, altså januar til oktober 2012. Dette er vår baselinemåling.

Det er uheldig at vi ikke har hatt tilgang til data for overgang til arbeid for 2013, november og desember 2014 og de første månedene av 2015. Det er ikke utenkelig at effekten for 2013 og 2015 hadde vært svakere enn den vi her dokumenterer for perioden januar til oktober 2014. Det kan for eksempel tenkes at forsøket i oppstartsåret 2013, med nyansettelser og utprøving av nye arbeidsmetoder, ikke helt hadde funnet sin form, mens 2015 kan være starten på en «nedtrapping» av forsøket, for eksempel ved at midlertidige ansatte i forsøket ser seg om etter andre jobber. Til tross for mangel på data for disse årene mener vi at det er rimelig å bruke 2014 for å måle effekten av forsøket. På dette tidspunktet hadde forsøket generelt sett fått satt seg.

Overgangsdefinisjon og status på arbeidsmarkedet

I våre analyser ser vi på avgang fra status som ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne i en gitt måned (data fra Arena) og status på arbeidsmarkedet to måneder senere (data fra AA-registeret). I følge denne avgangsdefinisjonen må det ha gått mer enn 60 dager fra avgang til det er registrert ny tilgang som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne. Dette er den samme definisjonen som ligger til grunn for NAVS offisielle overgangsstatistikk. Ved forsøkskontorene er avgang i 2014 registrert fra tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging», mens avganger ved forsøkskontorene i 2012 og kontrollkontorene i 2012 og 2014 har skjedd fra tiltakene avklaring anbud, avklaring skjermet, oppfølging og arbeid med bistand. Vi har ikke skilt mellom personer med status som arbeidssøker eller status som person med nedsatt arbeidsevne.

I analysene for overgang til arbeid har vi skilt mellom personer som har 1) status som arbeidstaker uten ytelser fra NAV, 2) status som arbeidstaker med ytelser fra NAV og 3) status som arbeidstaker med eller uten ytelser fra NAV.

Statistisk metode

For å estimere den kausale effekten av forsøket gjør vi en såkalt forskjell-i-forskjell analyse. Dette er blant de mest brukte metodene innenfor effektevalueringslitteraturen⁷. I en slik analyse er den kausale effekten lik post-pre endring i overgang til arbeid for forsøkskontorene fratrukket post-pre endring i overgang til arbeid ved kontrollkontorene. Vi gjør samlet analyse av forsøk og kontrollkontorene, men også parvise sammenlikninger. Det siste gjør vi for å ta høyde for mulige regionale forskjeller i arbeidsmarkedsutviklingen.

Forutsetninger for effektanalysen

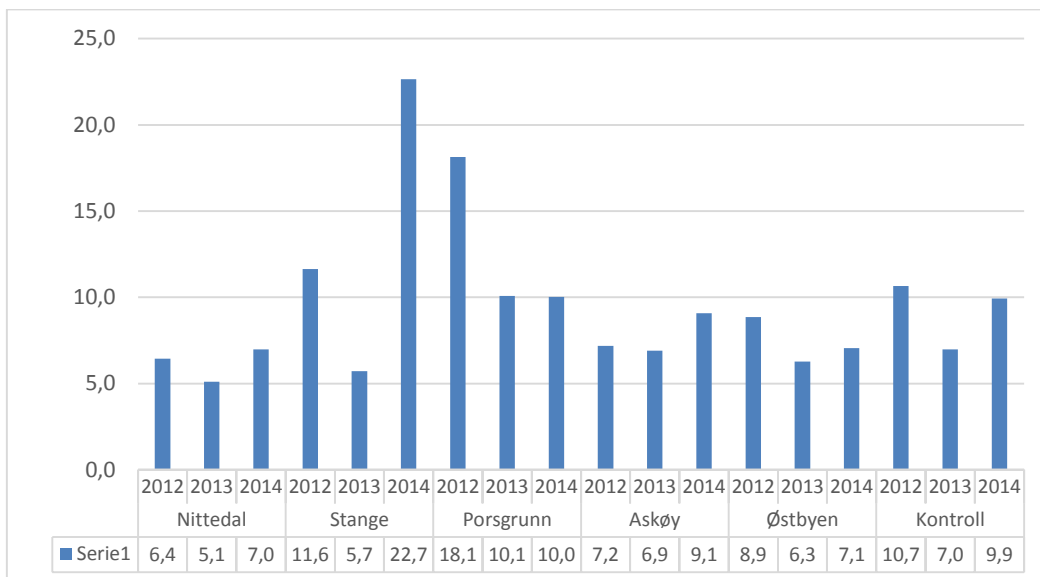
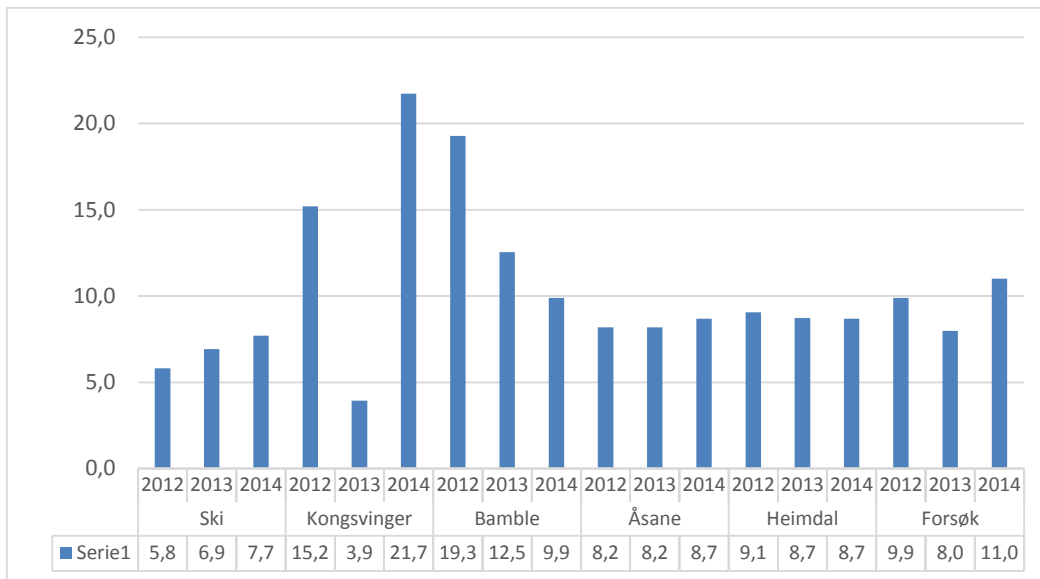
Det er flere brudd på forutsetningene som ligger til grunn for effektanalysen. For det første skal forsøkskontorene og kontrollkontorene være valgt ut tilfeldig (unit homogeneity). Fylkene som ønsket å delta i forsøket har derimot selv valgt ut ett forsøkskontor og ett kontrollkontor. Selv om det ble lagt vekt på at NAV-kontorene som skulle inngå i forsøket var sammenliknbare med hensyn til antall ansatte og kjøp av tiltaksplasser, er det ikke grunn til å tro at alle observerbare og ikke-observerbare forskjeller ved kontorene og veilederne, som kan påvirke overgang til arbeid blant brukerne, er like. Dessuten vil karakteristika ved brukerne og kontorenes omgivelser kunne være forskjellige.

⁷ Se Card, D., Krueger, A.B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, 84(4): 772-793.

Kontorenes omgivelser er imidlertid delvis ivaretatt ved at kontorene innen samme fylket geografisk sett ligger omtrent på samme sted. Likevel har vi et brudd på den såkalte unit homogeneity forutsetningen. For det andre er ikke forsøket dobbelt-blindet, det vil si at de 10 kontorene kjenner til hverandre. Kontrollkontorene kan potensielt ha «overprestert/kompensert» fordi de ikke fikk mulighet til å gjøre avklaring og oppfølging i egen regi (kompensatorisk rivalisering og creaming), eller blitt demoralisert av samme grunn. Dette kalles gjerne interaksjonseffekt eller smitteeffekt i eksperimentlitteraturen. Det er ikke grunn til å tro at brukerne på kontrollkontorene har «overprestert» fordi de ikke fikk tilgang til «treatment» (NAV-veiledere som jobber med brukere i egen regi fremfor å sende dem til tiltaksarrangører), og det er heller ikke grunn til å tro at de flyttet til forsøkskontor-regionene for å få «treatment» (men case-studiene innen forsøksregionene kan tyde på at det kan ha forekommet kamp mellom brukerne om å få være med). For det tredje la Direktoratet i utformingen av forsøket vekt på at «Forsøkskontorene skal selv får velge tiltak/brukergrupper som skal inngå i forsøket». De kvalitative studiene har derfor ikke overraskende vist at forsøket til dels har blitt operasjonaliseres ulikt (arbeidsmetodikk), og at metode for å søke brukerne inn i forsøket også kan ha variert mellom forsøkskontorene (og ledet til forsøk på creaming). Ulik arbeidsmetodikk og innsøkningsmåte, som også kan ha endret seg over tid, er et brudd på equal and stable treatment forutsetningen i effektevalueringslitteraturen. Gjennom dialogkonferanser og forskningsstøttet fagutvikling har også AFI vært med på å definere hva som fungerer og hva som skal til for at forsøkskontorene skal lykkes. Dette kan også ha bidratt til å gjøre kontorenes arbeidsmåter likere over tid.

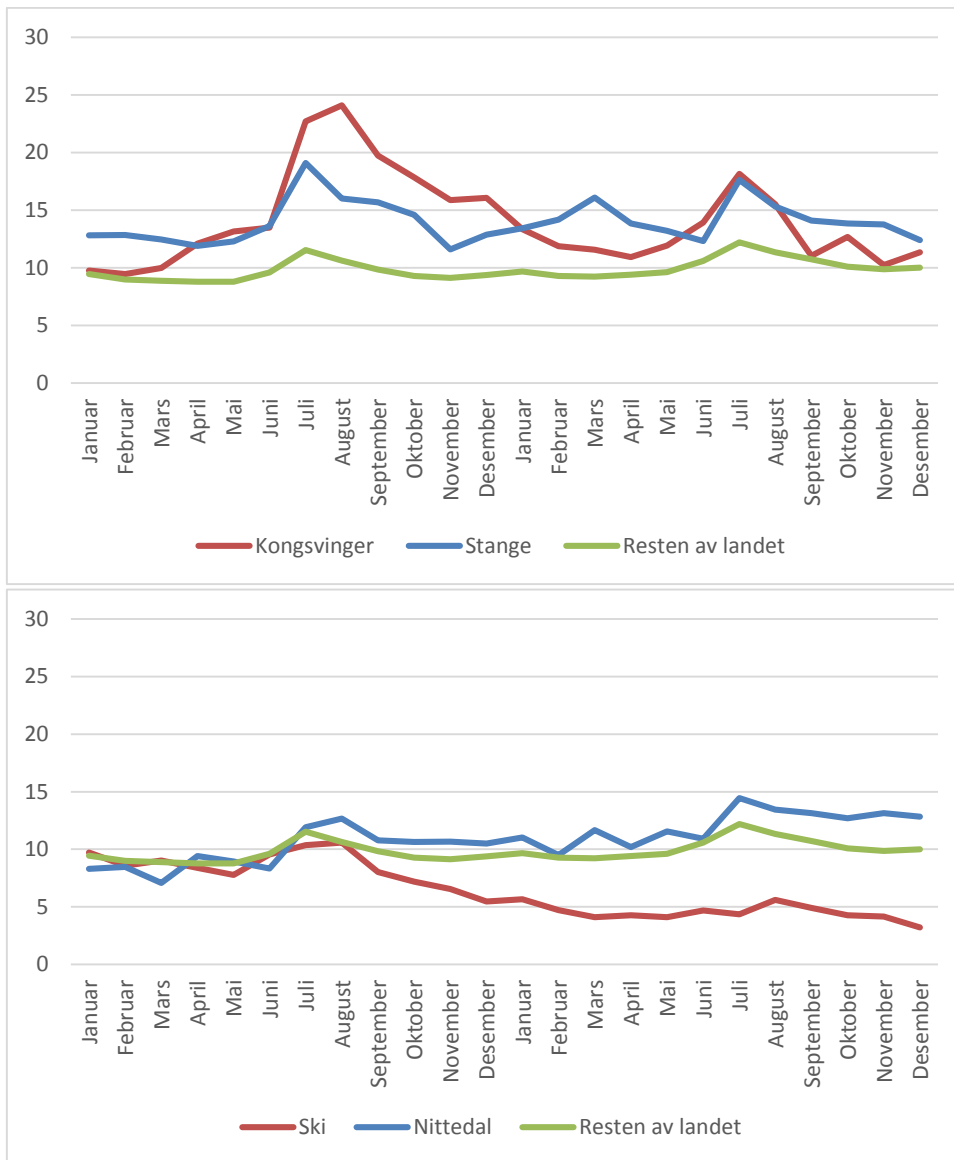
Funn som blir presentert i resultatdelen viser at det er en sterk sammenheng mellom overgang til arbeid for forsøks- og kontrollkontorene innen hvert fylke. Dette tyder på at kompensierende rivalisering ikke er et stort problem. For å sjekke om det har foregått siling (altså at personer med bedre forutsetninger for å komme i arbeid har blitt søkt inn på tiltakene vi studerer) har vi studert antall nye uføre ved hele kontoret i forhold til folketallet i kommunen hvor hvert NAV-kontor ligger, og vi har også studert andel av den totale tiltaksbeholdningen ved hvert kontor som er registrert på arbeidspraksis i skjermet sektor (APS).

Nivået på uføreinsidensen innen hvert case- og kontrollpar følger hverandre tett over tid (figur 2.1). Det er også nærmest en perfekt sammenheng mellom utviklingen i uføreinsidensen over tid mellom det enkelte par av case- og kontrollkontor ($r=0,95$). Dette betyr at vi kan utelukke at siling har skjedd ved at en større andel av brukerne ved forsøkskontorene enn kontrollkontorene er skrevet ut til uføretrygd i prosjektperioden.

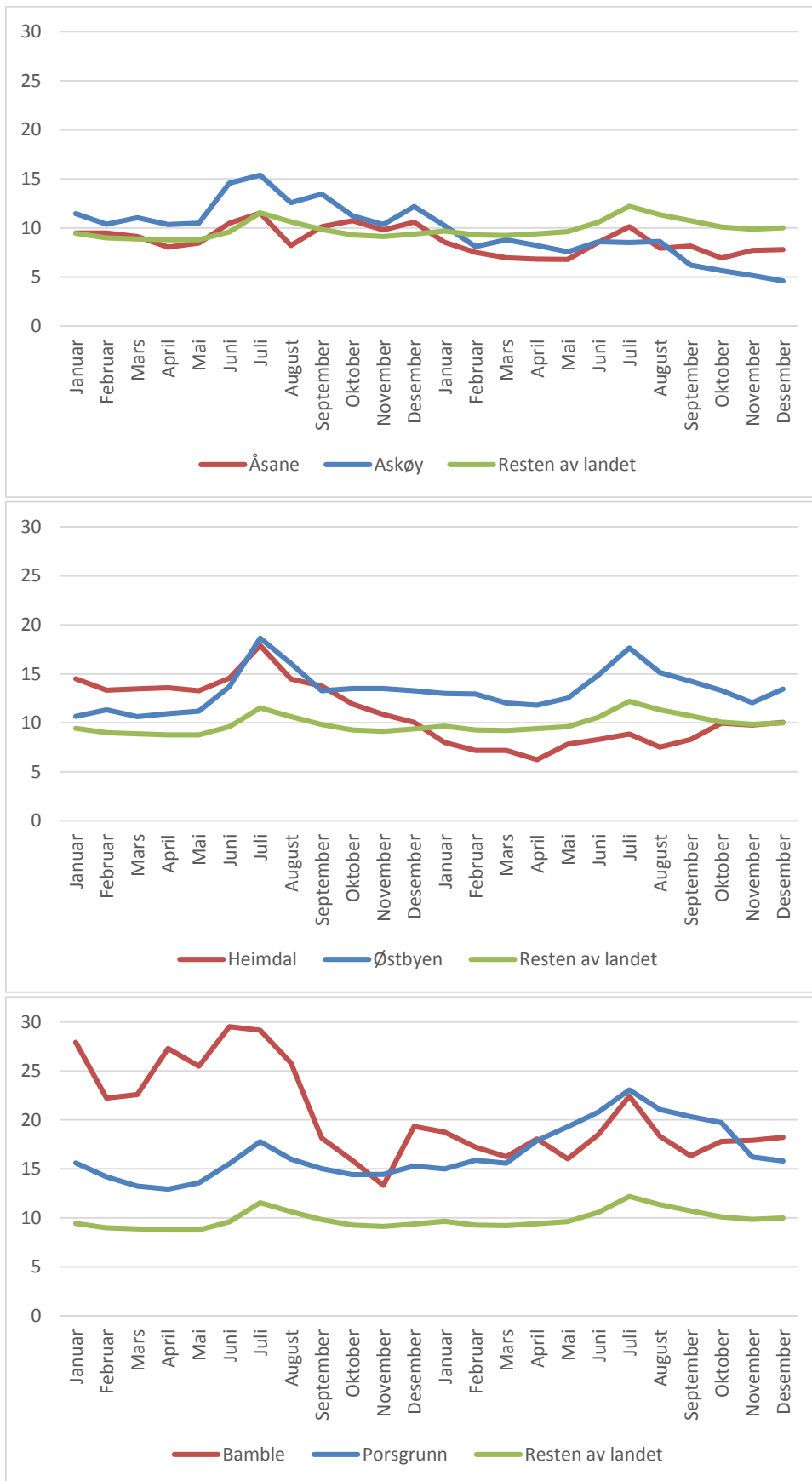


Figur 2.1. Antall nye tilfeller av uføre per 1000 innbyggere per år i den enkelte kommune som casekontorene (øvre panel) og kontrollkontorene (nedre panel) tilhører.

For å studere hvor utbredt siling har vært har vi også sett på andel av tiltaksbeholdningen som er på arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) ved hvert enkelt kontor (figur 2.2). Her har det vært stor variasjon i hva som har skjedd etter at forsøket startet opp i april 2013. Kongsvinger skiller seg ut ved at andelen på APS øker relativt kraftig første halvår i 2013 (fra 10% i januar 2013 til 25% i juli 2013) og holder seg høyere enn kontrollkontoret Stange ut andre halvår i 2013. I 2014 ligger imidlertid Kongsvinger og Stange relativt likt. Forsøkskontoret Åsane ligger noe under kontrollkontoret Askøy i bruk av APS, men hovedbildet er at de følger hverandre ganske jevnt, og at de begge to ikke skiller seg særlig fra landet for øvrig. Ved forsøkskontorene Ski og Heimdal er det en klar nedgang i bruken av APS fra og med august/september 2013, mens deres respektive kontrollkontor har konstant bruk. Denne utviklingen fortsatte i 2014. Til sist ser vi også at forsøkskontoret Bamble har halvert sin bruk av APS i perioden november 2013 til desember 2014 sammenliknet med månedene før og rett etter at forsøket startet opp (fra opp mot 30% til noe over 15%). I 2013 lå bruken av APS i Bamble langt over bruken av APS ved kontrollkontoret Porsgrunn, men i 2014 er altså bruken helt lik mellom de to kontortypene.

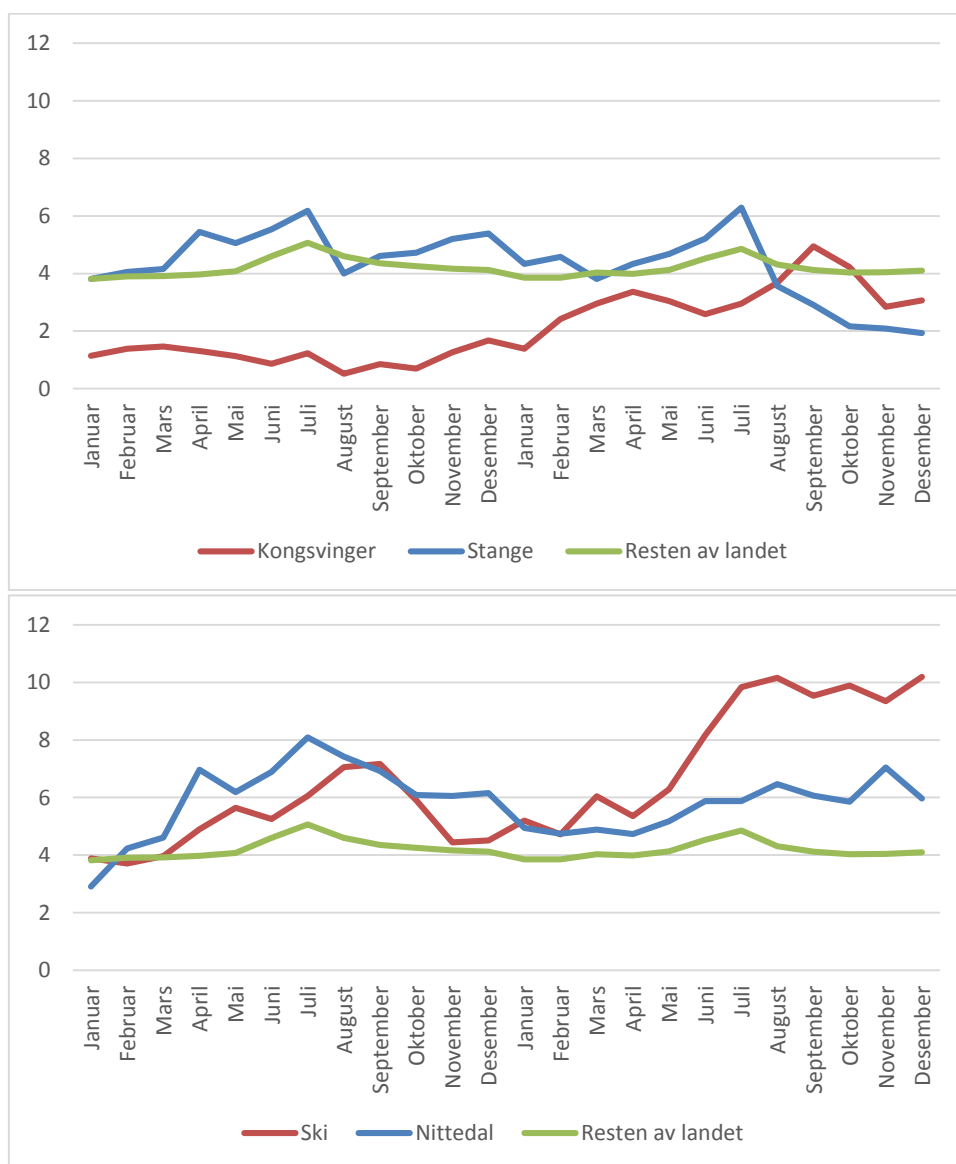


Figur 2.2. Andel av tiltaksbeholdningen på Arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) januar 2013-desember 2014 (%).

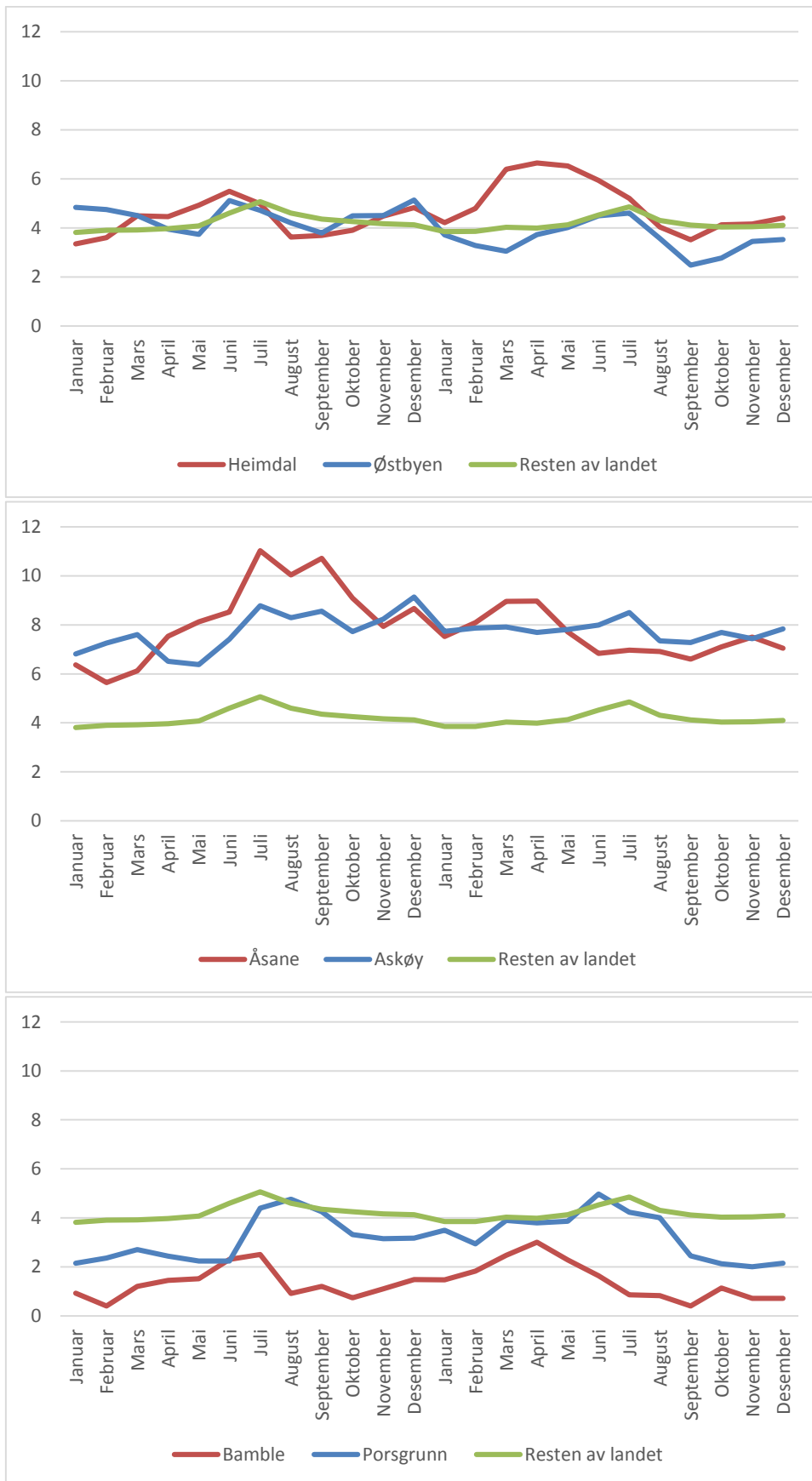


Figur 2.2 forts. Andel av tiltaksbeholdningen på Arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) januar 2013-desember 2014 (%).

Arbeidsgivere som har tiltaksdeltakere på lønnstilskudd skal registrere dette som ordinært arbeid til AA-registeret. Dersom forsøkskontorene har økt bruken av lønnstilskudd i prosjektperioden kan dette tyde på de har forsøkt å gjøre det noe lettere for seg selv å oppnå gode resultater i forsøket. Vi har derfor til slutt studert andel av den totale tiltaksbeholdningen ved hvert kontor som er registrert på tidsbegrenset lønnstilskudd. I 2013 var dette virkemidlet ved forsøkskontorene Heimdal, Ski og Kongsvinger omtrent like mye eller mindre brukt enn ved kontrollkontorene, mens det omkring årsskiftet 2014 var en klar økning ved de samme forsøkskontorene som gjør at bruken av dette tiltaket utover i 2014 var høyere enn ved kontrollkontorene (figur 2.3). Dette kan tyde på at disse kontorene på denne måten har gjort det noe lettere for seg selv å oppnå gode resultater i forsøket (særlig Ski). Forsøkskontorene Bamble og Åsane følger hovedsakelig samme utvikling som de respektive kontrollkontorene (kanskje med unntak av Åsane fra april 2013, da forsøket startet, og frem til oktober 2013).



Figur 2.3. Andel av tiltaksbeholdningen på tidsbegrenset lønnstilskudd januar 2013-desember 2014 (%).



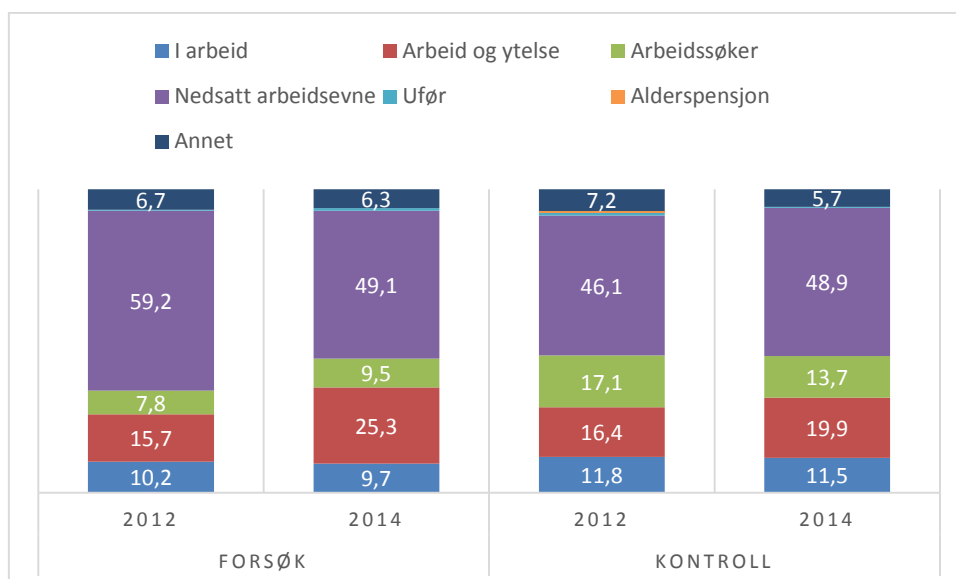
Figur 2.3 forts. Andel av tiltaksbeholdningen på tidsbegrenset lønnstilskudd januar 2013-desember 2014 (%).

Vi har altså forsøkt måle hvorvidt det har foregått siling på to måter. Vi har ikke funnet støtte for at dette har skjedd ved at forsøkskontorene har skrevet ut flere til uføretrygd enn kontrollkontorene. Det er imidlertid tegn til siling av brukere på Kongsvinger, hvor bruk av APS har økt. Her kan vi dermed ha en mistanke om at brukerne er sterkere enn de som ble søkt inn før forsøket startet opp. Ved Åsane har vi ikke funnet tegn på siling ved at flere av brukerne er på APS, og ved kontorene Ski og Heimdal har andelen på APS gått ned slik hensikten med forsøket har vært. Ved Bamble har andel på APS gått kraftig ned. Dette tyder på at brukerne som er søkt inn på forsøket ved disse kontorene ikke er sterkere enn de som ble søkt inn før forsøket startet opp, og trolig heller ikke er sterkere enn de som er søkt inn i avklaring- og oppfølgingstiltakene ved kontrollkontorene.

Det er positivt at bruken av skjermet sektor har gått ned ved tre av de fem forsøkskontorene. Samtidig har vi sett at bruken av lønnstilskudd har økt ved Kongsvinger og Heimdal, og spesielt Ski. Disse kontorene har på denne måten gjort det lettere å oppnå bedre resultater i forsøket. Det kan hende at kontorene Ski og Heimdal har kompensert nedgangen i bruk av APS ved å øke bruken av lønnstilskudd, hvor arbeidsgiver må rapportere sistnevnte tiltak som ordinært arbeid i AA-registeret. Ettersom data vi har analysert gjelder for brukere ved hele kontoret, og ikke for brukere som spesifikt har hatt avgang fra tiltaksvarianten «utvidet avklaring og oppfølging» og overgang til arbeid, har vi i denne omgang ikke hatt mulighet til å forfølge denne hypotesen videre.

Resultater

I figur 2.4 viser vi status på arbeidsmarkedet 2 måneder etter avgang fra tiltakene vi studerer for forsøk- og kontrollkontorene i januar til oktober 2012 og januar til oktober 2014. Hvis vi starter på toppen av søylene ser vi først at 6-7 prosent har hatt overgang til «annet»-kategorien. Denne kategorien inkluderer personer med overgang til selvstendig virksomhet, egenfinansiert utdanning, militærtjeneste eller hjemmeværende forsørget av andre. Videre ser vi at ingen har hatt overgang til alderspensjon. Ved forsøkskontorene er overgangen til uføretrygd på 0,3% i 2012 og 0,8% i 2014. Ved kontrollkontorene er tilsvarende tall 1,1% i 2012 og 0,3% i 2014. De aller fleste av brukerne er tilbake ved NAV 2 måneder etter avgang som person med nedsatt arbeidsevne. Dette gjelder begge kontortypene. Vi ser imidlertid at denne andelen er betydelig redusert ved forsøkskontorene når vi sammenlikner 2014 med 2012. Denne nedgangen på 10,4 prosentpoeng tilsvarer nesten økningen i samme periode i andelen som har kommet i arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV, det vil si 9,4 prosentpoeng. Ved kontrollkontorene er det til sammenlikning en liten økning i andel med overgang til status som person med nedsatt arbeidsevne, men en liten nedgang i overgang til status som arbeidssøker. I likhet med forsøkskontorene er det også en økning i andel med overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV, men økningen er ikke like stor (3,5 prosentpoeng sammenliknet med 9,4 prosentpoeng).



Figur 2.4. status på arbeidsmarkedet 2 måneder etter avgang (i %) i januar-oktober 2012 og januar-oktober 2014.

Tabellene 2.1 og 2.2 viser avganger og overganger (antall og prosent) til arbeid brutt ned på hvert av de fem forsøkskontorene og de fem kontrollkontorene for 2012 og 2014. For perioden januar til oktober 2012, altså ved baseline, ser vi at forsøkskontorene samlet har noe lavere andel med overgang til arbeid enn kontrollkontorene (25,9% vs. 28,1%). Vi ser også at blant dem som får jobb er det en større andel som kombinerer arbeid med ytelser fra NAV enn andelen som har fått arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV. I forsøksperioden januar-oktober 2014 kan forsøkskontorene vise til en høyere overgang til arbeid enn kontrollkontorene (34,9% vs. 31,4%). Begge typene av kontorer har i gjennomsnitt økt overgang til arbeid sammenliknet med 2012, og økningen synes utelukkende drevet av en høyere overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV.

Tabell 2.1. Antall avganger og overganger til arbeid 2012 og 2014

Case	Jan-okt 2012			Jan-okt 2014				
	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	Avgang	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Ski	78	5	9	14	42	5	12	17
Kongsvinger	394	42	55	97	96	9	17	26
Bamble	46	2	11	13	51	6	22	28
Åsane	226	35	34	69	175	19	30	49
Heimdal	176	10	35	45	131	9	44	53
I alt	920	94	144	238	495	48	125	173

Kontroll	Jan-okt 2012			Jan-okt 2014				
	Avganger	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	Avgang	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	88	9	8	17	104	6	29	35
Stange	90	4	13	17	137	12	16	28
Porsgrunn	130	25	25	50	167	40	39	79
Askøy	89	15	17	32	85	9	16	25
Østbyen	147	11	26	37	186	11	35	46
I alt	544	64	89	153	679	78	135	213

Tabell 2.2. Andel med overgang til arbeid 2012 og 2014 (i %)

Case	jan-okt 2012			Jan-okt 2014		
	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Ski	6,4	11,5	17,9	11,9	28,6	40,5
Kongsvinger	10,7	14,0	24,6	9,4	17,7	27,1
Bamble	4,3	23,9	28,3	11,8	43,1	54,9
Åsane	15,5	15,0	30,5	10,9	17,1	28,0
Heimdal	5,7	19,9	25,6	6,9	33,6	40,5
I alt	10,2	15,7	25,9	9,7	25,3	34,9

Kontroll	jan-okt 2012			Jan-okt 2014		
	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt	I arbeid	Arbeid og ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	10,2	9,1	19,3	5,8	27,9	33,7
Stange	4,4	14,4	18,9	8,8	11,7	20,4
Porsgrunn	19,2	19,2	38,5	24,0	23,4	47,3
Askøy	16,9	19,1	36,0	10,6	18,8	29,4
Østbyen	7,5	17,7	25,2	5,9	18,8	24,7
I alt	11,8	16,4	28,1	11,5	19,9	31,4

Vi har fått tilgang til data på to av ytelsene som personer som har status som arbeidstaker mottar i kombinasjon med arbeid, henholdsvis arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Disse tallene viser at andel som mottar AAP ved forsøkskontorene var i gjennomsnitt 78% i 2012 og 65% i 2014, mens tilsvarende tall ved kontrollkontorene var 65% i 2012 og 70% i 2014. Andel som mottok uføretrygd i kombinasjon med arbeid ved forsøkskontorene var i gjennomsnitt 1,4% i 2012 og 2,4% i 2014, mens

tilsvarende tall ved kontrollkontorene var 1,1% i 2012 og 1,5% i 2014. Den klart viktigste ytelsen blant de som kombinerer arbeid med ytelse fra NAV er altså arbeidsavklaringspenger.

Tabell 2.3. Prosentpoengs økning i overgang til arbeid fra jan-okt 2012 til jan-okt 2014

Case	Arbeid og		
	I arbeid	ytelse	Arbeid i alt
Ski	5,5	17,0	22,5
Kongsvinger	- 1,3	3,7	2,5
Bamble	7,4	19,2	26,6
Åsane	- 4,6	2,1	- 2,5
Heimdal	1,2	13,7	14,9
I alt	- 0,5	9,6	9,1

Kontroll	Arbeid og		
	I arbeid	ytelse	Arbeid i alt
Nittedal	- 4,5	18,8	14,3
Stange	4,3	- 2,8	1,5
Porsgrunn	4,7	4,1	8,8
Askøy	- 6,3	- 0,3	- 6,5
Østbyen	- 1,6	1,1	- 0,4
I alt	- 0,3	3,5	3,2

Endringene over tid innen hvert av forsøkskontorene og hvert av kontrollkontorene fremgår av tabell 2.3. Her bekreftes at de positive prosentpoengs-vise endringene i gjennomsnitt for overgang til arbeid i alt er størst for forsøkskontorene (9,1% vs. 3,2), og at hele økningen både ved forsøks- og kontrollkontorene har kommet ved at en større andel kombinerer arbeid med ytelser fra NAV.

Tabell 2.4. De kausale «forskjell-i-forskjell» estimatene for overgang til arbeid ved forsøkskontorene (endring i prosentpoeng ved forsøkskontorene fratrukket endring i prosentpoeng ved kontrollkontorene). Med 95% konfidensintervaller*

Case	I arbeid			Arbeid og ytelse			Arbeid i alt		
		95% KI	z		95% KI	z		95% KI	z
Ski	10,0	- 20,5-40,4	0,6	- 1,8	- 32,2-28,7	-0,1	8,2	- 22,3-38,7	0,5
Kongsvinger	- 5,6	- 28,5-17,3	- 0,5	6,5	- 16,4-29,4	0,6	0,9	- 22,0-23,8	0,1
Bamble	2,7	- 30,9-36,3	0,2	15,1	- 18,5-48,7	0,9	17,8	- 15,8-51,4	1,0
Åsane	1,6	- 22,9-26,2	0,1	2,4	- 22,2-26,9	0,2	4,0	- 20,5-28,5	0,3
Heimdal	2,8	- 19,1-24,7	0,2	12,6	- 9,3-34,5	1,1	15,3	- 6,6-37,2	1,4
I alt	- 0,2	- 10,8-10,4	0,0	6,1	- 4,5-16,7	1,1	5,8	- 4,8-16,4	1,1

*Konfidensintervallene ble beregnet ved å bruke en ensidig z-test med alfa lik 5%.

I tabell 2.4 viser vi den kausale effekten av tiltaket ved å trekke den prosentpoengs-vise endringen i overgang til arbeid for forsøkskontorene fra tilsvarende endring for kontrollkontorene. Dersom vi ser på overgang til arbeid med og uten ytelse fra NAV er den kausale effekten av tiltaket at i gjennomsnitt 5,8 prosentpoeng eller 22,6 prosent flere kommer i jobb enn om tiltaket ikke hadde vært gjennomført. Økningen er imidlertid ikke statistisk signifikant. Vi ser igjen at tiltaket for forsøkskontorene samlet sett

ikke har hatt noen effekt på overgang til arbeid uten at tidligere arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne samtidig kombinerer dette med mottak av ytelser fra NAV. Det er en ikke-signifikant nedgang i overgang til arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV på 0,2 prosentpoeng eller 2,4 prosent. Ser vi kun på overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV er effekten en økning på 6,1 prosentpoeng eller 38,8 prosent, men heller ikke denne økningen er statistisk signifikant. Vi ser for øvrig at effekten samlet sett er positiv for alle kontorene, og at det kun er en negativ kausal deffekt for overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV ved Ski og for overgang til arbeid uten ytelser fra NAV ved Kongsvinger. Vi ser også av tabell 4 at når vi tar høyde for utviklingen innen hver region gjør forsøkskontorene det alt i alt bedre enn kontrollkontorene, men forskjellene er ikke statistisk signifikante.

Det er en relativt sterk samvariasjonene mellom hvor godt de enkelte parene av case og kontroll gjør det ($r=0,38$ på overgang til arbeid uten ytelser fra NAV, $r=0,64$ på overgang til arbeid med ytelser fra NAV, og $r=0,84$ for overgang til arbeid alt i alt). Dette kan tyde på at problemet med konkurrerende rivalisering ikke er så stort, men at det er arbeidsmarkedet i regionen som bestemmer hvor bra eller dårlig både forsøkskontorene og kontrollkontorene gjør det.

I «gode regioner» gjør både forsøkskontorene og kontrollkontorene det bra, men forsøkskontorene gjør det best (Ski bedre enn Nittedal, Bamble bedre enn Porsgrunn). I «dårlige regioner» gjør begge det relativt dårlig, men forsøkskontorene gjør det minst dårlig (Åsane bedre enn Askøy, Kongsvinger bedre enn Stange). Alt i alt gjør Bamble og Heimdal det best av forsøkskontorene, mens Ski skårer høyest blant forsøkskontorene når det gjelder overgang til arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV. Vi kan ikke utelukke at dette resultatet for Ski skyldes en sterk økning i bruk av lønnstilskudd ved dette kontoret. Denne problemstillingen vil vi følge opp mer nøye i sluttrapporten som kommer i 2016.

Oppsummering

Forsøket med kjerneoppgaver har hatt en positiv effekt på overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV i perioden januar til oktober 2014, men effekten er ikke statistisk signifikant. Isolert sett er denne effekten på 6,1 prosentpoeng eller 38,8 prosent. Mange av deltakerne i forsøket har nedsatt arbeidsevne, og for disse kan en kombinasjon av deltidsjobb med ytelser fra NAV være en god løsning. Samtidig har vi sett at forsøket har hatt en ikke-signifikant nedgang i overgang til arbeid uten å kombinere dette med ytelser fra NAV på 0,2 prosentpoeng eller 2,4 prosent. Dersom vi ser på den samlede overgangen til arbeid, altså på personer som har hatt overgang til status som arbeidstakere med eller uten ytelse fra NAV, er effekten på 5,8 prosentpoeng eller 22,6 prosents økning sammenliknet med en situasjon uten forsøket. Selv om heller ikke denne effekten er statistisk signifikant virker dette som en substansiell effekt i en arbeidsliv- og tiltaksforskningsammenheng. En grunn til at ingen av effektene vi dokumenterer er statistisk signifikante kan være at tallgrunnet vi har analysert er begrenset. Dette gjør det vanskelig å oppnå statistisk signifikante resultater.

Data vi har analysert er kun fra midtveis i forsøket og noen sentrale forutsetninger for analysene kan være brutt. Disse er knyttet til design av forsøket (ikke randomisert tilordning til «treatment», ulik «treatment» etc.), mulige forsøk på siling av brukere som er søkt inn i forsøket («creaming») og til økning i bruk av lønnstilskudd. Vi kan derfor ikke utelukke at det også er andre faktorer enn selve forsøket som har drevet resultatene. I sluttrapporten som vil komme i 2016 vil vi analysere data for overgang til arbeid for perioden april til desember 2013 (da vil også disse dataene være klare) og for

hele 2014 og 2015, og ikke bare for 10 måneder i 2014, som i denne rapporten. Med større statistisk styrke (flere avganger og overganger til arbeid) vil vi kunne konkludere om tiltaket har statistisk signifikant effekt på overgang til arbeid for de to siste årene av forsøksperioden.

3. Organisering

NOU 2012:6 drøfter tiltaksstrukturen og viser til noen uheldige sider ved den. Dette er relevant tema for forsøket med kjerneoppgaver i NAV. Det følgende er hentet fra kapittel 12.4:

”Det er to viktige begrunnelser for dagens differensierte tiltaksstruktur. For det første skal inndelingen av ulike tiltak bidra til en hensiktsmessig tydeliggjøring av særtrekk ved det enkelte tiltak knyttet til en eller flere komponenter som for eksempel målgruppe, leverandører, tilskudd, varighet og innhold. Et formål med dagens differensierte tiltaksstruktur har med andre ord vært at tiltakene skal være tilpasset ulike målgrupper med varierende ønsker og behov for bistand. For det andre har oppdelingen i ulike tiltak viktige kontrollmessige funksjoner:

- Tiltaksinndelingen skal sikre transparens og at Stortinget vet hva bevilgningene over statsbudsjettet blir brukt til.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til kontroll med og tilpassing av statlige ressurser i takt med økonomiske konjunkturer og det antatte behovet for tiltak.
- Tiltaksinndelingen skal bidra til økonomisering av ressursene på den måten at ressursbruken ikke skal være større enn det brukeren trenger. Ressursbruken skal heller ikke være mindre, men tilpasset brukerens behov.

Begge disse argumentene tilsier at det kan være hensiktsmessig med et differensiert tiltaksspekter bestående av ulike tiltak med klare målgrupper og et klart definert innhold. Hensynet til kontrollmulighetene må imidlertid vurderes opp mot de attføringsfaglige argumentene. I lys av dette kan det hevdes at dagens system har en del uheldige sider ved seg:

- Dagens ordning fører til at mange deltakere får lange og ufrivillige avbrudd i tiltaksløpene. Årsaken er at mange har behov for flere enn ett tiltak og deltar på flere tiltak etter hverandre (tiltakskjeding). Etter at ett tiltak avsluttes vurderer Arbeids- og velferdsforvaltningen behovet for nytt tiltak, noe som skaper ventetid mellom tiltak. Ventetiden kan bryte ned den motivasjon, trygghet og tillit som mange har behov for. Dette innebærer en fare for at en positiv utvikling hos den enkelte bruker ikke bare stopper, men reverserer. Resultatet er at færre kommer inn i arbeidslivet enn det som ellers ville ha vært mulig.
- Med det systemet vi har i dag, der hvert tiltak har et begrenset antall plasser, gjør at deltakere iblant søkes inn til andre tiltak enn det som er formålstjenlig. Et velfungerende system er videre avhengig av Arbeids- og velferdsetatens bestillerkompetanse. Det er ikke bare mangel på plasser som gjør at deltakere ender opp med feil tiltak, men også bestillingene fra Arbeids- og velferdsetaten.

Noen av tiltakene i dagens forskrift har vært virksomme over et lengre tidsrom og reflekterer problemstillinger som var relevante da de ble etablert. Det kan derfor tenkes at tiltaksstrukturen virker konserverende, blant annet med tanke på utvalgets drøfting av behovet for å legge mer vekt på integrerte tiltak og utplassering i det alminnelige arbeidslivet.”

I kapittel 17.2.2 konkluderte NOU2012:6 med at det er viktig å kutte unødvendig ventetid; både ventetid før bruker kommer i gang med tiltak og ventetid mellom tiltak når den samlede arbeidsrettede bistanden inneholder flere enn ett tiltak. Den ene av de tre modellene som ble presentert i NOU

2012:6, arbeidsinkluderingsmodellen, tok til orde for at de midlertidige tiltakene burde slås sammen, blant annet for å få mer sømløse, arbeidsrettede forløp for den enkelte brukeren.

I det følgende skal vi vise at forsøket med kjerneoppgaver i NAV er organisert som et tiltak i NAV, dvs med de samme reglene som gjelder for inntak i tiltak ved eksterne tiltaksarrangører. Vi skal også vise at deler av forsøket med avklarings- og oppfølgingstiltak i NAV i praksis har utviklet tiltakene i retning av ett mer "sømløst" tiltak, som skissert i NOU 2012:6.

Intern organisering og ledelse

I evalueringens første delrapport ble det vist til at arbeidet med Kjerneoppgaver (KIN) gikk i retning av en spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen ved NAV-kontoret. Organisatorisk hadde forsøket etter hvert lagt seg på en tiltaksmodell, dvs at KIN fulgte kontrollkontorets bestiller - utførermodell, men med den viktige forskjellen at tiltaket (KIN) organisatorisk var lagt til samme bestillerorganisasjonen (NAV-kontoret) og at man benyttet det samme fagsystemet (Arena).

Skillet når det gjaldt oppfatninger om forsøket, gikk primært på om KIN skulle forstås som et rent tiltak lagt til NAV-kontoret (NAV Åsane), eller om forsøket handlet om utvikling og endring av hele NAV-kontoret (NAV Kongsvinger), særlig med tanke på rutiner, oppgavefordeling og kompetanse. NAV Åsane skilte seg ut ved å opprettholde de samme innsøknings- og utskrivingsrutinene for tiltak som ved kontrollkontoret, mens NAV Kongsvinger organisatorisk hadde organisert forsøket lengst vekk fra tiltaksmodellen med mindre grenser mellom bestiller og utfører. De andre kontorene hadde organisert seg i en form som lå mellom disse to, men med en stadig tydeligere tiltaksinnretning.

Direktoratet presiserte at forsøkene skulle organiseres med en egen ledelse. Ut 2014 var KIN ved NAV Ski organisert sammen med Kvalifiseringsprogrammet (KVP), Jobbsjansen for hjemmeværende kvinner (et prosjekt finansiert av IMDi), samt en arbeidsleder for en kommunal lavterskel arbeidstreningsgruppe. Forsøksleder var avdelingsleder for hele avdelingen med fag- og personalansvar for til sammen 12 medarbeidere. Begrunnelsen var å oppnå synergieffekter ved NAV-kontoret av forsøket, for eksempel ved at KVP skulle lære og ta i bruk "samme type metodikk som de på KIN." Erfaringen er at denne samorganiseringen av forsøket med andre fagområder var "en utfordring med tanke på å kunne jobbe fokusert og enhetlig med KIN. Det var stadig hensyn til helheten i avdelingen som måtte tas." Som ved NAV SKI var leder for KIN ved NAV Kongsvinger også leder for blant annet markedsteamet, men her er man mer negativ til det de oppfatter som direktoratets styring: "Forsøket har med omorganiseringen blitt for mye en isolert del, en boks ved siden av organisasjonen, i forhold det som ble solgt inn til resten av kontoret. KIN blir med den nye organiseringen et tiltak." Ved NAV Bamble oppsummerer man ved utgangen av 2014 at KIN er "et eget team i statlig linje i organisasjonsmodellen, men vi er også et tiltak som saksbehandlere søker inn til. Det er blitt mer og mer tydelig det siste året at vi er et tiltak."

Samlet framstår forsøket ved de fem NAV-kontorene i løpet av 2014 som mer enhetlig - på den ene siden som et mer spesialisert team med egen avdelingsleder i statlig linje, på den andre siden som et tiltak som ordinær saksbehandler søker brukeren inn. Tiltaket heter "Utvidet avklaring og oppfølging" og veileder i tiltaket bruker tida til arbeidsrettet brukeroppfølging, herunder avklaring. Regelverket (tiltaksforkrift og kravspesifikasjon) er gjeldende på lik linje som ved tilsvarende tiltak hos eksterne tiltaksleverandører ved kontrollkontorene. I utøvelsen av denne tiltaksvarianten ved NAV-kontoret er forsøket organisert med egen avdelingsledelse og et fast antall veiledere. Sammenliknet med organiseringen av tiltak lagt til eksterne tiltaksarrangører, framstår KIN-teamet som et Arbeid med

bistand-team (AB-team) med egne ansatte og egen ledelse. Mens brukerne i KIN blir innsøkt av kolleger i den samme bestillerorganisasjonen, blir brukere i AB søkt inn av en ekstern bestiller. Innsøkingen til begge tiltakstypene er regulert på samme måte gjennom tiltaksregelverket.

Dette hindrer ikke at KIN kan være samlokalisert med andre deler av NAV-kontoret. Ved NAV Heimdal er KIN-veilederne samlokalisert i åpent landskap sammen med bl.a. rekrutteringsteam og tiltaks-koordinator ved NAV-kontoret, samtidig som de har egen ledelse og egne avdelingsmøter, på samme måte som AB-teamet kan være samlokalisert med tiltaksansatte som arbeider med for eksempel Avklaring, SE-forsøket eller IPS. Tiltaksforskriften krever at AB skal være organisert som eget team, men regelverket hindrer altså ikke samlokalisering. Regelverket krever dessuten at en av de finansierte funksjonene (tilrettelegger) skal ha en faglig leder-/koordinatorfunksjon.⁸ En hensikt med dette kravet er å hindre at de finansierte ressursene brukes til andre formål hos tiltaksarrangøren. Den tidligere organiseringen av forsøket ved NAV Ski og NAV Kongsvinger, beskrevet ovenfor, kan kritiseres for nettopp det. KIN skiller seg fra det vanlige AB-teamet ved at det i forsøksavdelingene legges større vekt på tiltaksledelse enn hva som kreves i regelverket, med egen ledelse med personalansvar og som inngår i NAV-kontorets ledergruppe. Det er ingenting i regelverket som hindrer tiltaksarrangør i å styrke tiltaket med egne ressurser, med mindre det gjøres som kryssfinansiering. Fagutvikling er for eksempel tiltaksarrangørens eget ansvar, det dekkes altså ikke av selve tiltaksfinansieringen.

Det varierer i hvor stor grad og på hvilken måte team-lederne følger opp KIN-veilederne i deres arbeid med brukersakene. Team-leder gjennomfører mer og mindre rutinemessige oppfølgingsamtaler mellom hver 4. uke i ett team til hver 3. måned ved andre; ett team har ingen fast rutine og ett har brukt mer gruppebaserte gjennomganger av veiledernes brukerporteføljer. Team-lederne fører gjennomgående egen statistikk og fører opp brukerutviklingen på excel-ark for å få oversikt. Teamene bruker en god del tavlemøter, både for å få oversikt og for å følge med i enkeltsaker.

Det har gjennomgående vært en utfordring at forsøket ikke fikk tiltaksregistrering før 2014 ("Utvidet avklaring og oppfølging i NAV-kontor"), med personforholdsregistrering i Arena for henholdsvis "avklaring" og "oppfølging". For å være på den sikre siden utviklet direktoratet en oversikt på excel-ark for lokal registrering for inntak og utskrivning til avklaring og oppfølging i KIN. Med unntak av NAV Åsane, har forsøkskontorene ikke brukt dette konsekvent.

Spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen

Direktoratet har utviklet et skjema for registrering av tidsbruken blant veilederne i Kjerneoppgave-teamene. Direktoratets utregning av KIN-veiledernes registreringer av egen tidsbruk kommer fram av oversikten nedenfor.

⁸ "Tiltaksarrangør organiserer Arbeid med Bistand som en tilretteleggergruppe (minimum to tilretteleggere) med en av tilretteleggerne som leder/faglig koordinator", jf Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen).

Tabelloversikt 3.1: Tidsbruk for KIN-veiledere (%)

Aktivitet	2013	Vår 14	des.14
Individuell oppfølging	19	30	33
Gruppeoppfølging	3	3	3
Arbeidsgiverkontakt	9	9	16
Oppfølging på arbeidsplass	4	8	11
Samhandling	24	20	18
Kompetanseutvikling	15	16	7
Saksbehandling	-	12	8
Andre oppgaver	26	1	5

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets forsøksinterne registreringer

I evalueringens første delrapport ble den lave andelen tid brukt på arbeidsgiverkontakt i 2013 (9%) sett som en indikasjon på at ønsket om å intensivere den arbeidsrettede brukeropfølgingen og samarbeidet med arbeidsgivere på det tidspunktet ikke var realisert i praksis. Dette ble forklart med at mye av tida i den første fasen ble brukt til organisering, kompetanseutvikling og samhandling for å få rutiner og prosedyrer på plass. Oversikten viser imidlertid at tidsbruken endret seg i løpet av 2014; tid brukt på intern samhandling og andre oppgaver har gått ned, mens tid brukt på individuell oppfølging, oppfølging på arbeidsplass og arbeidsgiverkontakt har gått opp. Vi ser også at tid brukt på saksbehandling og andre oppgaver i KIN gikk markant ned i løpet av 2014. Det er rimelig å tolke dette nettopp som utvikling i retning av spesialisering av den arbeidsrettede brukeropfølgingen. Det er samtidig en del variasjon mellom KIN-teamene i hvordan veilederne bruker tida. Dette kommer fram i det følgende øyeblikksbildet for tidsbruk i mars 2015 viser.

Tabelloversikt 3.2: Tidsbruk kjerneoppgaver i NAV-kontor mars 2015

	Ski	Kongsvinger	Bamble	Åsane	Heimdal
individuell oppfølging	30,5	18,5	27,0	36,0	37,0
gruppeoppfølging	7,0	1,5	1,5	4,5	2,0
arbeidsgiverkontakt	7,0	16,5	18,5	14,0	23,0
oppfølg. på arbeidsplass	8,0	9,0	12,0	12,5	15,0
intern samhandling	15,5	16,0	26,5	16,5	14,0
kompetanseutvikling	12,0	16,0	8,0	9,5	3,0
saksbehandling	17,5	14,0	4,0	3,5	5,0
andre oppgaver	3,5	8,5	2,0	3,0	1,0

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets forsøksinterne registreringer

Ifølge registreringene for mars 2015 skiller tidsbruken ved NAV Kongsvinger seg ut ved at KIN-veilederne der bruker noe mindre tid på oppfølging på arbeidsplass og mer tid på "andre oppgaver". I KIN ved NAV Ski bruker man også noe mindre tid på oppfølging på arbeidsplass, mindre tid på arbeidsgiverkontakt og mer på gruppeoppfølging. Både NAV Ski og NAV Kongsvinger skiller seg fra de andre ved at de bruker mer tid på saksbehandling. NAV Ski ligger lavest på markedsarbeidet med totalt 15% av tida brukt til arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass. KIN-veilederne ved NAV Heimdal bruker mest tid på arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass, og klart minst tid på "andre oppgaver".

I den første evalueringsrapporten ble det vist til at flere av teamene hadde gått vekk fra å ha intern spesialisering av roller. Det var få eksempler på at bruk av egne markedscoordinatorer i forsøket styrket den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. KIN ved NAV Kongsvinger skilte seg ut ved å bruke egne markedscoordinatorer og de hadde noe samarbeid med bemanningsbyrå i arbeidet mot arbeidsgivere. Fram til høsten 2014 opprettholdt man i KIN ved NAV Kongsvinger denne spesialiseringen ved at noen veiledere hadde spesielt ansvar for markedsarbeidet og relasjonsbyggingen med arbeidsgiverne. Begrunnelsen var at Kongsvinger-området har ”få arbeidsgivere, relativt lav kompetanse blant brukerne og høyere arbeidsledighet enn ellers. Derfor har arbeidet med relasjonsbygging til arbeidsgivere vært viktig.” Etter august 2014 skal alle veiledere i KIN ved NAV Kongsvinger likevel jobbe mer likt med markedsarbeidet - alle KIN-veilederne skal bruke 20% av tida ut mot arbeidsplass og arbeidsgivere. Begrunnelsen er å bli mer lik de andre forsøkskontorene, men man er samtidig engstelig for at veilederne kommer til å jobbe mer isolert med sine individuelle brukere og at teamet dermed får færre arbeidsgivere å spille på enn før da spesialiserte markedskontakter fungerer som portåpnere i virksomhetene: ”Før jobbet de ut fra arbeidsmarkedskunnskapen, nå skal de gå andre veien med å ta utgangspunkt i kunnskapen om brukeren. Effektiviteten vil derfor gå nedover.” Tidsregistreringen internt i forsøket viser at KIN-veilederne ved NAV Kongsvinger i mars 2015 brukte 16,5% av tida på arbeidsgiverkontakt og 9% til oppfølging på arbeidsplassen.

KIN ved NAV Kongsvinger skiller seg fra de andre forsøkskontorene ved å samarbeide med bemanningsbyrå. Begrunnelsen er at bemanningsbyrå har felles mål med KIN om å få flest mulig ut i jobb: ”Byrået har sitt nettverk av bedrifter i regionen, og for mange bedrifter, spesielt om de ikke har en egen personalavdeling, er det vanskelig å rekruttere de riktige kandidatene til ledige stillinger.” Med KIN-veilederens brukerkunnskap kan byrået finne ut hvem av brukerne som kan presenteres hvor: ”Samarbeidet innebærer flere menneskelige ressurser til å vurdere kandidater.” Samtidig står bemanningsbyrået i utgangspunktet i en konkurransesituasjon med KIN, og det er ofte de samme bedriftene de forholder seg til. Setter byrået en kandidat ut i lønnet jobb, ønsker de ikke at KIN har direkte kontakt med brukeren eller arbeidsgiveren i arbeidssituasjonen. Bedriften er byråets kunde, ikke NAVs eller KINs, og oppfølgingen anses dermed å være byråets ansvar. I den grad KIN skal ha kontakt med brukeren, må det være oppfølging utenom jobb. På denne måten å organisere inkluderingsarbeidet på er brukerne i KIN utleid arbeidskraft fra bemanningsbyrået – og det argumenteres for at ”hvis målet for KIN er å få flest mulig ut i lønnet arbeid, er dette samarbeidet mer effektivt enn utplassering.”

Utfordringer i egen organisasjon

I intervjuene ved forsøkskontorene ble informantene bedt om å beskrive de største utfordringene knyttet gjennomføringen av tiltaksvarianten ”Utvidet avklaring og oppfølging i NAV-kontor” og i oppfølgingen for å sikre brukeren ansettelse. Disse utfordringene ble også diskutert på dialogkonferansen i februar 2015. Av utfordringer med KIN i egen organisasjon ble det særlig pekt på:

- Vanskelig å skille mellom avklaring og oppfølging
- Komme til enighet om hva en avklaring skal inneholde
- Omfattende rutiner i forhold til saksbehandling
- Problemer med ting som påvirker hverdagen, må delta i ”dugnadsjobbing” ved kontoret, for eksempel med rammestyrte midler å få nok folk ut i tiltakene
- Samhandling internt på kontoret og kvalitetssikring av det arbeidet som gjøres

- Misunnelse fra de andre teamene fordi KIN har bedre rammer
- Vanskelig å få ordinære saksbehandlere til å sette av til tid til samarbeid og trekantsamtaler; de har mindre kapasitet enn KIN
- Uenigheter på NAV-kontoret om hva KIN skal være og for hvem

Utfordringene berører i stor grad samarbeid, samordning og oppgavefordeling. Vi skal i de følgende kapitlene komme mer detaljert på disse og andre utfordringer ved forsøkskontorene.

Oppsummering

Det ser ut til at KIN ved alle forsøkskontorene er organisert i henhold til regelverket for tiltaks-gjennomføring i en bestiller - utførermodell. Forsøksmidlene brukes ikke primært for å utvikle eller endre NAV-kontoret, men for å teste om NAV-kontoret selv kan ta seg av den tiltaksinnsatsen som eksterne tiltaksarrangører ellers får betalt for å gjøre. Det at forsøket samtidig får konsekvenser for oppgavefordeling, arbeidsutførelse, metodikk og organisering ved NAV-kontoret, må forstås som en bieffekt av forsøket, på samme måte som en tiltaksarrangør søker å utvikle hensiktsmessig organisering, kompetanse og metodikk for å oppnå best mulige resultater. Når det gjelder utfordringer i forsøket peker NAV-informantene på håndtering av skillet mellom avklaring og oppfølging, innholdet i KIN og i avklaring spesielt, og ulike aspekter ved samhandlingen mellom ordinær saksbehandler og KIN.

4. Prosedyrer for avklaring og oppfølging

Evalueringens første delrapport påpekte at de lokale forsøkskontorene hadde eksperimentert seg fram med litt ulike lokale innfallsvinkler, innretninger og løsninger for innsøking av brukere til KIN. Evalueringen anbefalte at man i det videre forsøksforløpet samlet seg om en mer omforent utgave av "Kjerneoppgaver". Arbeidet med "det omforente Kjerneoppgaver" ble raskt igangsatt og man er i gang med å utvikle et dokument som synliggjør felles innsøkings- og utskrivingsrutiner og felles arbeidsmetodikk for KIN. Særlig har arbeidet med å få på plass felles inntaksrutiner - og dermed forarbeidene til innsøking - til KIN stått sentralt. Disse har blitt endret en del etter at intervjuene for denne delrapporten ble gjort, og endringene har foregått fortløpende utover våren 2015. Det er derfor viktig å merke seg at det som skrives i det følgende ikke nødvendigvis fortsatt er gjeldende, selv om det var det ved årsskiftet 2014/2015.

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på de relevante delene av regelverket knyttet til gjennomføring av arbeidsrettede tiltak før vi ser på selve tiltaksgjennomføringen i KIN, herunder forarbeidene, avklaringsdelen, oppfølgingsdelen og avslutning av tiltak.

Regelverket og KIN

For å forstå KIN kan det være nyttig å repetere retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV og gjeldende regelverk for arbeidsrettede tiltak.⁹

NAV-lovens § 14a regulerer beslutningene som NAV foretar i oppfølgingen av den enkelte; dette omfatter vurderinger av brukerens behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid, samt å fastsette brukerens mål og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Alle brukere som omfattes av NAV-lovens §14a har rett til et vedtak om oppfølging. Vedtaket etter § 14a kalles derfor "oppfølgingsvedtak". I loven heter det: "*Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).*"

§ 14a regulerer retten til behovsvurdering og arbeidsevnevurdering. Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Behovsvurderingen skal alltid skje med utgangspunkt i brukerens eget ønske. Ofte vil behovsvurderingen iverksettes ved at en person selv ber om service eller tjenester fra NAV. I andre tilfeller skjer dette etter at NAV har informert om vilkår for tjenester og ytelser, og om konsekvenser av å ikke delta i en behovsvurdering.

Dersom behovsvurderingen gir grunn til å anta at standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats ikke er tilstrekkelig for å komme i jobb, skal det foretas en mer omfattende vurdering (arbeidsevne-

⁹ Grunnlagsdokumentene for dette kapitlet er a) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010); b) Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter og Rundskriv Hovednr. 76 § 12; c) Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen).

vurdering). Dersom brukeren skal vurderes for langvarige tiltak må det gjennom en arbeidsevnevurdering dokumenteres at bruker har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Arbeidsevnevurderingen skal alltid foretas dersom det er satt fram krav om kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger eller uføreytelser, eller dersom en av disse vurderes som aktuell. Både arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram og langvarige tiltak krever at brukeren har nedsatt arbeidsevne og at det derved må gjennomføres en arbeidsevnevurdering.

Dersom konklusjonen er at arbeidsevnen ikke er nedsatt er følgende utfall aktuelle:

- Standardinnsats (tidligere "ordinær bistand")
- **Situasjonsbestemt innsats (tidligere "moderat bistand")**

Dersom konklusjonen i arbeidsevnevurderingen er nedsatt arbeidsevne er følgende utfall aktuelle:

- **Spesielt tilpasset innsats (tidligere "nedsatt arbeidsevne")**
- Varig tilpasset innsats (tidligere "varig nedsatt arbeidsevne")

Brukerne i KIN, som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene Oppfølging, Arbeid med bistand, Avklaring skjermet og Avklaring ordinært, skal ifølge kravspesifikasjonen ha **situasjonsbestemt** og **spesielt tilpasset innsatsbehov**. Informasjon fra forsøkskontorene tilsier at det også er tatt inn noen i KIN med standardinnsats, men disse ser ut til å være få og dreier seg om sykefraværssaker eller brukere som ellers hadde vært aktuell for Oppfølgingstiltaket.

Situasjonsbestemt innsats tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en mismatch mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Oppfølgingsvedtak med utfall "situasjonsbestemt innsats" skal ivareta brukerens muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand for å komme i arbeid, og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, og at det samtidig legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Det presiseres at det skal legges til grunn en vid tolkning av brukers mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid, jf 4.1.3. Utfallet innebærer at innsatsen fra NAV kan omfatte både kortere og lengre aktiviteter og tjenester i tillegg til de generelle tjenestene. NAVs innsats vil ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening og oppfølging m.v. Brukeren har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan, eventuelt et kvalifiseringsprogram.

Arbeidsrettede tiltak kan tildeles etter en individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke mulighetene til å skaffe og/eller beholde arbeid.

Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering.

Tiltaksdeltakere som har påbegynt et arbeidsrettet tiltak skal avslutte tiltaket dersom vedkommende får et jobbtilbud. I særlige tilfeller kan NAV likevel godkjenne at tiltaksdeltaker fullfører et påbegynt tiltak.

Avklaringstiltaket tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Avklaring kan vare i inntil fire uker med mulighet for forlengelse i inntil ytterligere åtte uker. Avklaringstiltaket kan inngå som en del av en arbeidsevnevurdering.

Arbeid med bistand (AB) skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Deltakere som henvises til tiltaket skal være tilstrekkelig avklart på forhånd, enten i form av avklaring fra veileder ved NAV eller avklaringstiltak, dersom det anses å være nødvendig. Før henvisning til tiltaket skal søkeren innkalles til en forhånds-samtale hos tiltaksarrangør. Dette bør gjennomføres som en trekantsamtale mellom søker, tilrettelegger og saksbehandler fra NAV. Det veiledende antall deltakere per tilrettelegger er 12. Antallet må vurderes i forhold til deltakernes oppfølgingsbehov. For deltakere i tiltaket er hosi-tering/utprøving i ordinær bedrift en integrert del av tiltaket og skal som hovedregel ikke registreres av NAV som arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Maksimal varighet for tiltaket er 3 år.

Oppfølging kan ha en varighet på inntil seks måneder. Tiltaket kan forlenges med ytterligere seks måneder, og ved særlige behov i inntil tre år. Også personer med innsatsgruppe "standardinnsats" kan delta på oppfølging i form av jobbklubb.

Den første evalueringsrapporten stilte spørsmål ved hvorvidt inntakskriteriene til KIN ble tolket likt i forsøkskontorene og pekte på at inntakskriteriene kan skape en uønsket seleksjonseffekt på brukersammensetningen i forsøket. Det ble vist til at variasjonen i brukersammensetning forsøkskontorene imellom bør tilsvare variasjonen mellom kontrollkontorene. Inntakskriterier og bruker-sammensetning blir i høy grad påvirket av hvilke krav man legger inn i det forarbeidet som ordinær saksbehandler ifølge regelverket er pålagt å gjøre. Brukersammensetningen blir også påvirket av hvilke krav man stiller til de brukerne man slipper inn i tiltaket. Qvortrup & Spjelkavik (2013) viser for eksempel at inntakskriteriene – eller adgangsterskelen – til Arbeid med bistand er svært ulik fra tiltaksarrangør til tiltaksarrangør. Dette betyr at forarbeidene, og dermed "bestillerkompetansen", i NAV også varierer mye. God bestillerkompetanse i NAV ligger som en forutsetning for gjennomføring av tiltak i tråd med regelverket for at brukerne skal få riktig tilbud, både når det gjelder behovs-vurdering, oppfølgingsvedtak, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Den første evaluerings-rapporten viste til at bruken av de eksternt arrangerte tiltakene før forsøket framsto i noen grad å være tilfeldig, både på grunn av manglende bestillerkapasitet ved NAV-kontorene og ventetidsproblematikk. Man var internt i forsøkskontorene på det tidspunktet (før oppstart av forsøket) mer kritisk til egen bestillerkapasitet enn til egen bestillerkompetanse.

I forbindelse med den praktiske gjennomføringen av de to tiltaksvariantene "avklaring" og "opp-følging" i forsøket med KIN har diskusjonen om krav til forarbeider og definisjon av inntakskriterier blusset opp. utfordringene er på den ene siden oppgavefordelingen mellom ordinær saksbehandler og KIN (tiltak); på den andre siden utfordringene knyttet til vurdering og treffsikkerhet når det gjelder hvilket tiltak som passer brukeren best (avklaring eller oppfølging); på den tredje siden utfordringer knyttet til tiltakskjeding.

Forarbeidene – bestillerkompetanse og målgruppe

Evalueringsens første delrapport viste at det ved NAV-kontorene før oppstart av forsøket ofte var noe tilfeldig hvilke tiltak brukerne fikk, samt at ledige plasser i tiltakene ofte var det som styrte hvilke tilbud

brukerne fikk.¹⁰ Ettersom tiltakene tar imot brukere på bestilling fra ordinær saksbehandler, vil det arbeidet som gjøres forut for tiltaksinnføring ha stor betydning. Det er ellers vanlig praksis at det er både inntaksteam og trekantsamtaler mellom NAV og tiltaksarrangør, noe som i noen tilfeller har gitt tiltaksarrangørene stor innflytelse over hvilke brukere som skal inn i tiltakene.¹¹ Spjelkavik (2014)¹² viser et eksempel der inntakskriterier til et Arbeid med bistand-tiltak (i 2013) må forstås som strenge:

- Deltakere skal i hovedsak ha vært gjennom arbeidspraksis før søknad til tiltaket.
- Deltakere som ikke har vært i arbeidspraksis, kan også vurderes for inntak etter følgende kriterier:
 - avklart yrkesønske
 - relevante oppdaterte helseopplysninger
 - arbeidserfaring uten brudd
 - motiverte og stabile deltakere
 - rusfrihet

Det blir vist til at inntakskriteriene til tiltaket Arbeid med bistand varierer, men at dette eksemplet ikke er enestående med hensyn til det å etablere nokså høye adgangsterskler til tiltaket.

Ordinær saksbehandler skal sørge for at det foreligger oppfølgingsvedtak (etter 14A), der brukers behov for avklaring og oppfølging er klarlagt. Utfall i dette oppfølgingsvedtaket som kan gjøre bruker aktuell for KIN er behov for arbeidsevnevurdering, situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats. Ordinær saksbehandler skal sørge for at bruker er medisinsk avklart i forkant av innsøking til KIN og det er innhentet oppdatert legeerklæring. Ifølge så vel KIN-veiledere som ordinære saksbehandlere vurderes imidlertid hensiktsmessigheten av å innhente oppdatert legeerklæring i hver enkelt sak, antakelig fordi det til dels har vært betydelig irritasjon blant ordinære saksbehandlerne om hensiktsmessigheten ved å nedfelle dette kravet som fast rutine. Etter hvert er denne rutinen endret til at for *søkere med helsemessige begrensninger*, skal ordinær saksbehandler innhente oppdaterte *legeopplysninger*; *altså* ikke legeerklæring, og ikke for brukere med situasjonsbestemt innsats. I den første delrapporten kom det fram at det varierte om KIN-teamene gjorde arbeidsevnevurdering – med dette blir brukere med behov for arbeidsevnevurdering ikke lenger ansett som aktuelle for tiltaket.

I tillegg skal det vurderes om brukeren har andre muligheter for å komme i jobb enn gjennom deltakelse i KIN, eller om bruker kan komme i jobb på egenhånd.

Ordinær saksbehandler skal ha samtale med bruker før innsøking for å sikre at bruker er informert om KIN og om hva som forventes av egeninnsats. Samtalen skal også avdekke om bruker har andre planer enn avklaring av arbeidsevne eller oppfølging til arbeid. Brukere som venter på utredninger og operasjoner skal ikke søkes inn. Det er også et gjennomgående trekk at brukers CV skal være oppdatert før innsøking til KIN.

¹⁰ Jf også Jf Fosseth, Børing & Skarpaas (2012): Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgings tiltak i regi av NAV. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

¹¹ Jf Qvortrup & Spjelkavik (2013).

¹² Spjelkavik, Ø. (2014). *Ordinært arbeidsliv som metode og mål*. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014). Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel. Oslo: Gyldendal.

Innsøkingen til KIN kvalitetssikres gjennom enten et inntaksteam eller en trekantsamtale mellom bruker, innsøkende saksbehandler og KIN-veileder, i tråd med anbefalingene i regelverket.¹³. Noen ordinære saksbehandlere har stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten ved å ha trekantsamtale som fast rutine og mener at det ikke alltid er nødvendig. Kravet om oppdatert legeerklæring/legeopplysninger og kravet om fast trekantsamtale (eventuelt inntaksmøte) oppleves av en del ordinære saksbehandlere som merarbeid som er blitt påført dem som følge av KIN. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 5, om ordinære saksbehandleres erfaringer med KIN.

Tabelloversikt 4.1: Kjerneoppgaver pr oktober 2014

	Bamble	Åsane	Ski	Heimdal	Kongsvinger*
Ant. stillinger	7,4	11	8	12	10
Ant. brukere pr veileder	10 -12	10 -18	15	12 - 15	8-15
Ant. brukere	65	98	108	136**	92
Ant. plasser avklaring	13	64*****	ikke def***	74	31
Ant. plasser oppfølging	57	55*****	ikke def***	62	61
Ant. på venteliste avklaring	ingen	ingen	20****	7	1
Ventetid avklaring	ingen	maks 1 uke	ca 1 mnd	ca 4 uker	1-2 uker
Ant. på venteliste oppfølging	ingen	ingen	20****	2	1
Ventetid oppfølging	ingen	maks 1 uke	ca 1 mnd	1-2 uker	1-2 uker

*Per april 2015.

**Pr november 2014.

***De fleste brukerne i KIN starter i avklaring.

****Det søkes inn til ett tiltak og skilles ikke på avklaring og oppfølging.

*****Iflg nye opplysninger mai 2015.

Oversikten viser at det ikke er ventetid for inntak til KIN. NAV Ski har noe ventetid, noe som antakelig skyldes at de fleste brukerne i KIN starter i avklaring, slik at det blir noe "oppnopning" der. Dersom bruker skal følges opp videre til arbeid, endres personforholdet til oppfølging. NAV Ski opplyser at de har inntaksmøter en gang pr. måned og at de "har stort sett betjent behovet for plasser hver måned."

Med unntak av NAV Heimdal og NAV Åsane blir bruker søkt inn i KIN i Arena før denne trekantsamtalen. Hvis man i trekantsamtalen vurderer at bruker likevel ikke er aktuell for forsøket, eller det framkommer at KIN likevel ikke er det riktige for bruker, settes tiltaksdeltakelsen til «ikke aktuell». Ordinær saksbehandler har ansvaret for informasjonsskriv om KIN-deltakelse til bruker. Ved NAV Heimdal venter man med innsøkingen i Arena til etter at trekantsamtalen har avklart om brukeren skal søkes inn i tiltaket.

¹³ "Før henvisning til tiltaket skal søkeren innkalles til en forhåndssamtale hos tiltaksarrangør. Dette bør gjennomføres som en trekantsamtale mellom søker, tilrettelegger og saksbehandler fra NAV" (Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak (sist endret 29.01.2015).

Er det brukere med samme type bistandsbehov (innsatsbehov) i KIN som ved de eksterne tiltakene? En ordinær saksbehandler ved ett av forsøkskontorene sier:

”De som får avklaring er de som trenger avklaring ift arbeidsevne, altså hvor mye og type arbeid, som et første tiltak før uføretrygding som er siste mulighet. De som får oppfølging er de som er et skritt lengre, som er klar for arbeid, de som kan knytte kontakt med arbeidsgiver men som ikke klarer det på egenhånd, de som har en dokumentert arbeidsevne, de som vi vet mer om hvor de står.”

En annen ved et annet forsøkskontor sier at de brukerne som får tilbud i KIN er de med nedsatt arbeidsevne, men at det er ”de som er motiverte; de som er ferdig avklart. Og de skal ikke ha for mye helseproblem.”

Ved NAV Heimdal har 90 % av brukerne i KIN spesielt tilpasset innsatsbehov; KIN ved NAV Bamble har få brukere med sosialhjelp, og brukerne må ha spesielt tilpasset innsatsbehov; KIN ved NAV Kongsvinger har flest på spesielt tilpasset, men ”litt for mange på situasjonsbestemt akkurat nå”; mens KIN ved NAV Åsane opplyser at de ikke har hatt noen brukere med ordinær innsats og ”hovedvekt på spesielt tilpasset.”

KIN ved NAV Bamble har bistått med avklaring av sykemeldte med bruk av VIP24, og NAV Heimdal og NAV Åsane har noen få sykmeldte uten arbeidsgiver. KIN ved NAV Ski har ikke tatt inn noen sykmeldte, mens KIN ved NAV Kongsvinger har ”lært opp andre veiledere i VIP24, sånn at de kan gjøre dette selv” i avklaring av sykmeldte.

De som ikke får tilbud om KIN, er ifølge en saksbehandler ”de som klarer seg sjøl, de som skal ta utdanning, de som klarer å få seg en jobb med vanlige virkemidler, de som kan skaffe seg praksisplass sjøl, de som er ordinære arbeidssøkere og de som trenger medisinsk behandling.” På dialogkonferansen 2015 kom det fram at KIN ved NAV Kongsvinger avviser nesten halvparten av innsøkte brukere. Der har KIN det avgjørende ordet når det gjelder hvem som skal inn i tiltaket, mens innsøkende saksbehandler har det avgjørende ordet ved NAV Åsane, noe som fører til ”mange tunge brukersaker i avklaring”.

Når forarbeidene leder fram til at bruker skal starte opp i KIN, gir ordinær saksbehandler beskjed til avdelingsleder i KIN, som endrer tiltaksdeltakelsen fra «godkjent tiltaksplass» til «gjennomføres».

Veileder i KIN utarbeider ny og mer detaljert aktivitetsplan som inneholder delmål, yrkesmål og avtalt aktivitet og ansvarsfordeling mellom NAV og bruker. Avdelingsleder har ansvar for å opprette og følge opp tiltaksgjennomføringen, legge inn personforhold «Avklaring» eller «Oppfølging», oppdatere disse ved behov, og påse at personforholdet har en sluttdato.

Denne prosedyren ser ut til å være gjennomgående ved forsøkskontorene, enten brukeren skal til KIN avklaring eller KIN oppfølging.

Avklaring

Avklaring varer i maksimalt 12 uker, som tilsvarer de samme rammene som ekstern avklaring. Forsøkskontorene unntatt NAV Åsane bruker normalt 12 uker. NAV Åsane opplyser at de normalt bruker 4 uker, men at noen med spesielt tilpasset innsats kan utvides til 12 uker. Dette ser ut til å henge sammen med tidligere praksis i fylkene. Vi har fått informasjon om at det i Bergen er vanlig å ha

avklaringstiltak som varer i 8 uker, mens det i Trondheim er mer vanlig med 12 uker. NAV Bamble, som før forsøket hadde svært få brukere i avklaring, opplyser at det i 2014 er blitt mulig å bestille 3 måneder avklaring, men at dersom avklaringen ikke er gjennomført på 12 uker er det rutine å ha en felles diskusjon i teamet om hva som skal skje videre i saken. Heller ikke ved NAV Ski ble avklaring brukt i noe særlig omfang før forsøket; her ble heller APS og praksisplass brukt. Her er erfaringen at svært mange av sakene i KIN er avklaringsaker, og at tiltaksarrangør i stor grad er selektive på inntak av brukere til APS der de oppfatter at bestillingen inneholder elementer som kan ligne på avklaring.

På samme måte avviser KIN ved NAV Kongsvinger en god del brukere som søkes inn til avklaring. Her søkes bruker inn til KIN av ordinær saksbehandler med et eget skjema som brukes både ved avklaring og oppfølging, og KIN har siste ordet med tanke på hvem som får komme inn i tiltaket.

NAV Åsane skiller seg noe ut ved at de opprettholder et klart skille mellom innsøking til "avklaring" og "oppfølging" i KIN. Det ser ut til at det ved NAV Heimdal, NAV Kongsvinger og NAV Bamble i større grad enn ved NAV Åsane og NAV Ski er KIN som avgjør om det er avklaring eller oppfølging som er riktig for bruker. NAV Kongsvinger ser ut til å gå lengst i å legge beslutningen om inntak til KIN.

Av dette ser det ut til at NAV Åsane opprettholder det prinsipielle bestillersystemet i NAV, der NAV ved ordinær saksbehandler "eier brukersaken", er bestiller og bestemmer/vurderer hvilke tiltak som passer for hvilke brukere.

NAV Åsane bruker WIE i avklarings- og interessekartleggingsarbeidet i KIN, mens de andre forsøkskontorene bruker VIP24. Det varierer hvor mye veilederne i KIN ved NAV Ski bruker VIP24, mens veilederne i KIN ved NAV Bamble bruker det mye. NAV Heimdal opplyser at man i KIN bruker VIP24 mye, men mest de delene som omfatter interesse- og preferanseprofilen. KIN ved NAV Kongsvinger opplyser at man bruker VIP24 med alle brukere som kommer inn KIN fordi "det gir stor treffsikkerhet videre."

Trenden i KIN med å bruke ordinære arbeidsplasser i avklaringen, som det ble vist til i evalueringens første delrapport, ser ut til å ha fortsatt til en viss grad, selv om det varierer mellom forsøkskontorene. NAV Ski bruker ordinære arbeidsplasser også i avklaringsaker, men har opplevd utfordringer med å finne avklaringsplasser i ordinært arbeidsliv "for de tyngste brukerne." Utfordringene har bestått i at det tar "tid å finne rett arbeidsgiver som er villig til å ta imot, og samtidig skulle ivareta brukers ønsker og forutsetninger." Også NAV Bamble opplyser at det byr på store utfordringer å finne ordinære arbeidsplasser for avklaring "i de tunge sakene." NAV Heimdal, og i noen grad NAV Kongsvinger, bruker i større grad faste arbeidsgivere for avklaring. NAV Heimdal gjør dette i størst omfang og har etablert et nettverk med 20 - 25 arbeidsgivere som de samarbeider med om avklaring.

Forsøkskontorene arrangerer også mange aktiviteter som minner mer om tradisjonell skjermet og kursbasert avklaring, som gruppeveiledning, jobbsøkekurs, intervjutrening, trening i CV- og søknadsskriving, fysisk trening og undervisning. Dette er aktiviteter som foregår i egne lokaler, enten ved NAV-kontoret eller i lokaler som leies i nærheten:

- NAV Bamble arrangerer jobbkafé med ulike tema en time hver onsdag for brukere i både avklaring og oppfølging. De som ikke er i praksis er pålagt å komme fordi det er en avklaring i seg selv om de ikke klarer å stille en gang i uken. Alle brukere som vil, får treningskort på

treningssenter. Av og til er KIN-veilederne med brukerne og trener, og har kontakt med fysioterapeut og treningsveileder om ulike opplegg.

- Ved NAV Heimdal søkes brukere som er ferdig avklart fortløpende inn i workshop tre timer en gang i uken og følges opp i gruppe.
- NAV Kongsvinger har i perioder arrangert gruppebasert jobbkurs tre dager i uken i to uker, men planlegger nå å arrangere jobbkafé en gang i uken. Avklaring inneholder undervisning med arbeidsmarkedsperspektiv og utarbeiding av CV, søknadsskriving og intervjutrening etterfulgt av praksis hos eksterne arbeidsgiver med tett oppfølging.
- NAV Ski arrangerer et jobbverksted for brukere i både avklaring og oppfølging som foregår to halve dager i uken i åtte uker. Her lages det CV, jobb- og praksissøknader, og man drar på bedriftsbesøk.
- NAV Åsane arrangerer jobbfokussamlinger hver måned og jobbveiledningskurs med to ukers varighet tre timer hver dag som inneholder intervjutrening, gruppearbeid, oppdatering av CV, søknadsskriving.

De fleste saksbehandlerne er gjennomgående fornøyd med avklaringen, men vi skal senere (kapittel 5) se at en del av de ordinære saksbehandlerne ved to av forsøkskontorene ikke er tilfreds.

Etter at avklaringsperioden er over, innkaller veileder i KIN til trekantsamtale med saksbehandler og bruker og går gjennom hva avklaringen har ført til, hva som er blitt gjort, og om man har svart på bestillingen. Det skrives sluttrapport i Arena på grunnlag av de notatene som er ført i løpet av avklaringsperioden, og der man anbefaler uføretrygd, behandling eller annet tiltak. Så skrives bruker ut av KIN og overføres til ordinær saksbehandler for videre oppfølging.

Overgang fra avklaring til oppfølging

Det er ingen entydig rutine når det gjelder overgang fra avklaring til oppfølging i KIN, bortsett fra ved NAV Åsane. Her blir bruker rutinemessig skrevet ut av tiltaksvarianten "avklaring" og bestilling for "oppfølging" blir lagt inn som nytt notat i Arena og av ordinære saksbehandler registrert inn på tiltaksnummer. Denne nye bestillingen er basert på rapporten i Arena fra "avklaring". NAV Åsane venter med rapporten til det blir klart om brukeren går fra avklaring til oppfølging. Ved de andre kontorene er overgangen mellom de to tiltaksvariantene i KIN mer flytende, hvilket kan forstås som utvikling av en mer "sømløs" praksis som foreslått i NOU 2012:6.

NAV Åsane skiller seg ut ved å entydig opprettholde skillet mellom tiltakene avklaring og oppfølging i tråd med det regelverket som NAV og de eksterne tiltaksleverandørene ellers følger. Her skrives brukerne ut av KIN avklaring og søkes på nytt inn i KIN oppfølg. Ved de andre kontorene har man i praksis i større grad visket ut skillet mellom avklaring og oppfølging, selv om man formelt registrerer tiltaksvariant som "personforhold" i Arena.¹⁴ Før forsøket brukte verken NAV Bamble eller NAV Ski avklaringstiltakene i særlig stor grad. Begge KIN-teamene ønsker å ha et klart definert skille mellom avklaring og oppfølging på grunn av særegne brukerutfordringer og metodikk i avklaringen. I praksis har det likevel vist seg å ikke være så lett. Ved NAV Bamble har bruken av avklaring i KIN økt noe, men her sies det at "det er vanskelig å se forskjell på avklaring og oppfølging, det er flytende overgang." KIN ved NAV Ski opplyser at det ikke nødvendigvis er gitt i innsøkingen om det er avklaring eller oppfølging

¹⁴ Vi har fått informasjon om at i løpet av 2015 har man også i NAV Åsane gått noe mer i retning av å la overgangen skje uten all registreringen i Arena, men ved at ordinær veileder er involvert i diskusjonen om hva som skal skje videre. Dermed er KIN-teamene etter hvert blitt mer like her.

som er ønsket. Mange ordinære saksbehandlere "søker inn brukere til både avklaring og oppfølging og hva bestillingen til KIN blir, konkretiseres i trekantsamtalen." De fleste brukerne her starter opp i KIN avklaring, og brukere som skal videre til KIN oppfølging "følges opp videre uten avbrudd av samme veileder og personforholdet i arena endres til 'oppfølging'."

Gjennomgående er det sånn at alle avklaringssakene i KIN drøftes med teamleder. Dersom brukeren skal videre til oppfølging, skrives ikke egen avsluttende rapport for "avklaring". Det avholdes trekant-samtale med bruker og ordinær saksbehandler. Dersom man blir enige om at bruker skal til KIN oppfølging, endres personforholdet i arena og vanligvis er det den samme veilederen i KIN som fortsetter å følge opp bruker. I løpet av 2015 er det ifølge informasjon etablert rutiner i KIN med at det skal være en tiltaksansvarlig ved alle kontorene som gjør denne jobben.

Det ser ut til å være ulike grunner til at det har utviklet seg en mer flytende overgangen fra KIN avklaring til KIN oppfølging". En grunn kan være at de andre forsøkskontorene har hatt mer vansker enn NAV Åsane med det rent formelt byråkratiske skillet i regelverket mellom to tiltak som utføres av de samme ansatte i en avdeling på NAV-kontoret. Hos tiltaksarrangører er tiltakene gjerne organisert mer adskilt, både fordi tiltakene krever ulik kompetanse, men også for å unngå mistanke om dobbelt-finansiering. En annen grunn kan være at man ser faglige fordeler med et mer sømløst inkluderings-forløp og ser i praksis ikke særlig stor forskjell i arbeidet med avklarings- og oppfølgingsoppgaver når brukeren i begge tiltaksvariantene likevel befinner seg på en ordinær arbeidsplass. Man finner det dermed naturlig å utvikle videre den brukerrelasjonen som ble påbegynt med avklaring av arbeidsevne og yrkesvalg også i oppfølging fram mot ansettelse. Det er særlig KIN ved NAV Heimdal som har vist til disse siste erfaringene. Her mener man det er vanskelig å skille mellom de to tiltakene i og med at det er "ett tiltak, men en kan velge mellom to personforhold 'avklaring' og 'oppfølging'. Vi jobber ut i fra det vi kaller en glidende overgang mellom avklaring og oppfølging og kunne helst sett for oss at det ikke blir skilt på avklaring og oppfølging." I KIN ved NAV Kongsvinger gir uttrykk for det samme: "Det er forstyrrende for oppfølgingsløpet at det er delt i avklaring og oppfølging. Vi kunne ønske at vi kun har fokus på at vi skal drive god kvalitativ veiledning med bruker på en slik måte at vi får avdekket restarbeidsevne og veiledet i forhold til jobb uten dette skillet." En tredje grunn kan være at for å sikre best mulig resultater i oppfølgingstiltaket foretrekker KIN at brukeren først går gjennom avklarings-tiltaket, slik at man har fått sjekket om vedkommende er "klar for arbeid". Tiltaksutøveren bruker da avklaringstiltaket til å sile vekk brukere man ikke anser å kunne gi et godt resultat i oppfølgingstiltaket, i dette tilfellet at de ikke er "formidlingsklare". Selv om KIN blir målt på samlede resultater, skal vi i kapittel 5 se at denne siste begrunnelsen er relevant også i KIN.

Oppfølging

I KIN oppfølging kan brukere med situasjonsbestemt innsats prinsipielt få oppfølging i inntil 6 måneder, mens brukere med spesielt tilpasset innsats prinsipielt kan få oppfølging i inntil 3 år. Bortsett fra ved NAV Åsane ser det ut til at man i KIN praksis har slått sammen disse, og skiller sånn sett ikke på innsatsgruppe. Ved innsøking til KIN oppfølging brukes gjennomgående samme prosedyre som ved innsøking til KIN avklaring. Etter trekantsamtalen som gjennomføres ved innsøking, hender det at bestillingen blir endret fra avklaring til oppfølging og motsatt, i samråd med innsøkende saksbehandler.

KIN ved NAV Heimdal opplyser at det er trekantsamtalen og bestillingen ("finne jobb innen en definert grad og type arbeid") som er styrende og at det er forarbeidet gjort av ordinær saksbehandler som er avgjørende for hvem som kommer inn i KIN oppfølging. KIN ved NAV Kongsvinger opplyser at brukeren

tas inn "etter trekantsamtale dersom det ikke skulle være klare forhold som skulle motsi dette." KIN ved NAV Åsane opplyser at oppfølging "foregår individuelt, men kan også foregå i jobbveiledningskurs dersom bruker ønsker det."

KIN-teamene har i økende grad vært opptatt av å få på utviklet faglig oppfølgingsmetodikk og kvalitets-sikring av disse. Vi har tidligere sett at alle utenom NAV Åsane i større og mindre grad bruker VIP24 i interessekartleggingsarbeidet. Ved NAV Heimdal utarbeides milepæler for hva som bør gjøres og når. Ved NAV Ski brukes et eget skjema for oppfølging på arbeidsplass når bruker er i praksis både i avklaring og oppfølging. Ved NAV Kongsvinger brukes maler for oppfølgingsarbeidet, men ingen standard rutiner. Ved NAV Bamble legges det til grunn at "KIN-veilederne følger femtrinnsprosessen i Supported Employment¹⁵ og bruker en arbeidskravsanalyse som kombinert med VIP24 utgjør en "kvalitetssikring av kartleggingen av bedrift og bruker som gir god jobbmatch." En gang pr. uke er det møte i teamet for å drøfte case og hvis en KIN-veileder står fast i en sak, byttes veileder. NAV Bamble arrangerer også "Min mentor" via Friundervisningen, som er et motivasjonskurs for arbeidsgivere slik at disse skal stå bedre rustet til å ta imot brukerne. NAV Åsane arrangerer egne "minijobbmesser" for ulike bransjer.

Metodikken i oppfølgingen i KIN er gjennomgående individuelt tilpasset brukerens behov, dvs. at man tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til jobbmatch i arbeidslivet. NAV Kongsvinger skiller seg noe ut ved at man der i større grad har tatt utgangspunkt i arbeidsgiverens behov, en tilnærming som minner om attføringsbedriftenes "Ringer i vannet".¹⁶ Denne tilnærmingen begynte man med i KIN ved NAV Heimdal, men gikk vekk fra den (jf evalueringens første delrapport).

Det er vanlig i alle KIN-teamene å bruke praksisplass og å forhandle med arbeidsgiver underveis i praksisperioden om lønn, ansettelse og avklaring av arbeidsevne innen det aktuelle yrket. Alle KIN-teamene har fokus på oppfølging på arbeidsplass og samarbeid med arbeidsgiver, men det varierer i hvor stor grad oppfølging på arbeidsplassen blir vektlagt og hvor komfortable KIN-veilederne er med det. Noen lar det være opp til arbeidsgiver å vurdere blant annet omfanget av oppfølgingen, mens andre har den arbeidsrettede oppfølgingen mer systematisk innarbeidet.

I den praktiske oppfølgingen av KIN-brukere som er på arbeidsplassen ved NAV Åsane avtaler man med arbeidsgiver om oppfølgingsbesøk, men det trenger ikke alltid bety avtale om møte, men at man varsler at man stikker innom. Det hender også ofte at veileder stikker innom arbeidsplassen uanmeldt. KIN ved NAV Bamble inngår samarbeidssamtaler med bruker og arbeidsgiver, anvender arbeidskravanalyse for å finne jobbmatch og bytter veileder om utviklingen i brukersaken går for sakte. Hvis praksisplass ikke gir ansettelse, finner man en ny arbeidsplass. KIN-veilederne ved NAV Bamble, og til en viss grad ved NAV Åsane og NAV Kongsvinger, jobber sammen med en del brukere på arbeidsplass der det er behov for det, særlig i oppstarten av en praksisperiode. Veilederne i KIN ved NAV Kongsvinger bruker et eget skjema som omhandler arbeid og oppgaver som arbeidsgiver og arbeidstaker fyller ut. Erfaringen er at ved god jobbmatch er ofte arbeidsplassen kartlagt godt i forkant av «utplassering». Når bruker er i praksis, både i avklaring og oppfølging, foregår oppfølgingen ved NAV Heimdal på arbeidsplass.

¹⁵ <http://www.eusetoolkit.eu/index.php/supported-employment>

¹⁶ <http://www.attforingsbedriftene.no/kompetanse/ringer-i-vannet-1.aspx>

NAV Bamble ser ut til å være det av forsøkskontorene som mest systematisk vektlegger oppfølging på arbeidsplass som metodisk tilnærming og KIN-veilederne bruker ofte metodikk der veileder i en periode jobber sammen med bruker på arbeidsplassen. Tilbakemeldingene fra både brukere og arbeidsgivere på denne metodikken har vært positiv.

Tidsregistreringen som ble gjennomført i regi av direktoratet for forsøket i 2013 viste at KIN-veilederne hadde problemer med å disponere tiden sin slik at de var mye ute på arbeidsplassene. Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøket, men av "øyeblikksbildet" i mars 2015 ser det ut til at KIN-veilederne ved NAV Ski fortsatt bruker mye tid internt. Dette kan skyldes at KIN-veiledernes tid går med på det som omtales som "tunge avklaringsaker". Til sammenlikning avviser KIN ved NAV Kongsvinger ifølge opplysninger "omtrent halvparten av de brukerne som blir innsøkt", slik at man der kanskje unngår den "opp-hopningen av tunge brukere" som man har i avklaring i KIN ved NAV Ski.

På den andre siden opplyser både KIN-veilederne ved NAV Ski og arbeidsgivere de samarbeider med at det ikke er behov for oppfølging av brukerne som er på arbeidsplasser – antakelig fordi de ikke har særlig store utfordringer. Det ser imidlertid ut til at KIN-teamet har problemer med å hjelpe de med større utfordringer i avklaring fram til arbeidsplass. Kan det at KIN-veilederne ved NAV Ski bruker mer tid internt, og det at KIN ved NAV Kongsvinger avviser så mange brukere, bety at KIN-veilederne fortsatt har et stykke å når det gjelder kompetanse på det å utvikle samarbeid med ordinære arbeidsgivere om brukere med større og mer sammensatte utfordringer? Det er ikke dermed sagt at dette kun handler om kompetanse i samarbeidet med arbeidsgivere. Forskning viser at det ofte oppstår problemer når den oppfølgingsansvarlige får for mange oppgaver som ikke er arbeidsrelaterte, fordi disse avleder oppmerksomheten mot arbeidsinkluderingen. I litteraturen knyttet til Supported Employment anbefales gjennomgående at jobbspesialisten i størst mulig grad skal konsentrere seg om inkluderingsforløpet mot arbeid, herunder samarbeidet med arbeidsgivere, mens andre instanser tar seg av andre oppgaver. Den tverrfaglige team-modellen i IPS-versjonen av Supported Employment er et klart eksempel på dette.¹⁷ Det er viktig å påpeke at inkluderingskompetanse forutsetter nært samarbeid med øvrige deler av hjelpeapparatet, ikke minst psykisk helse, parallelt med arbeidsinkluderingen. I første delrapport ble det stilt spørsmål om en utvidet samhandling med andre relevante eksterne fagmiljøer kunne styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen for brukere med større og sammensatte bistandsbehov. Samarbeid med eksterne instanser ser ut til å ha økt noe; KIN-teamene opplyser at de har samarbeid med eksterne instanser i brukersaken, som arbeidsrådgivning, arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, rådgivende lege, lege, psykolog, og også brukers nettverk (far og mor, ektefelle, onkel), lege, psykolog. Samtidig opplyses det at samarbeidet med for eksempel DPS eller hjelpemiddelsentralen byr på utfordringer, at det generelt kan være vanskelig å få til samarbeid med instanser i det øvrige støttesystemet og at det lett blir personavhengig. Det finnes flere enkeltstående eksempler, som at en av brukerne i KIN ved NAV Heimdal har deltatt i kurs i depresjonsmestring arrangert av Oppfølgingstjenesten i Trondheim Kommune. Det ser likevel ut til at

¹⁷ Jf f eks Berge & og Falkum (2013). Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse. Oslo: Gyldendal; Drake, Bond, & Becker (2012). Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment. New York: Oxford University Press; Spjelkavik, Hagen & Härkäpää (2011). Supported Employment i Norden. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet; ten Velden Hegelstad, Heitmann, Kydland & Schafft (2014). Psykiske lidelser og arbeidsdeltakelse. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

alle KIN-teamene fortsatt har utfordringer med å få til hensiktsmessige samspill med andre faginstanser for å møte brukeres utfordringer, også når det gjelder samarbeid med andre deler av NAV-systemet.

Oppfølging foretas jevnt over fram til 6 måneder etter ansettelse ved alle KIN-teamene. Dette gjøres for å styrke jobbfastholdelsen, men behovet for dette vurderes individuelt. Alle teamene opplyser at de bruker tilretteleggingsgaranti med kontaktperson i NAV ved utskriving av tiltak, slik at det skal være mulig for både arbeidsgiver og bruker å ta kontakt ved behov. NAV Ski skriver ikke ut brukere som ikke har fått stillingsstørrelse som tilsvarer arbeidsevnen.

Av virkemidler i forbindelse med oppfølgingsarbeidet og ansettelse er det først og fremst lønnstilskudd som brukes, men i varierende grad. KIN ved NAV Ski har brukt lønnstilskudd uten at det foreligger en fast ansettelse, mens KIN ved NAV Bamble og NAV Kongsvinger krever minimum 6 måneders ansettelse for bruk av lønnstilskudd. KIN ved NAV Ski bruker en del mentortilskudd, mens det ser ut til å bli sjeldnere brukt ved de andre forsøkskontorene. Ved KIN i NAV Åsane har man kun brukt mentortilskudd i ett tilfelle. Fritak for arbeidsgiverperioden og tilretteleggingsgarantien (TG) brukes i varierende grad ved forsøkskontorene. Første evalueringsrapport viste at TG først og fremst ble brukt som del av oppfølgingen til den enkelte bedrift etter ansettelsen. Informasjon tilsier at NAV Kongsvinger og NAV Ski bruker TG mest, mens de andre forsøkskontorene bruker TG i mindre grad.

Blant lederne av KIN er det tendens til uenighet om hva KINs oppgave er. Det kan tenkes at denne uenigheten er større enn hva som så langt har kommet fram, og at den påvirker hva slags kompetanse og type metodikk som skal vektlegges blant veilederne i KIN. Alle er enige om at KIN skal gjøre en god avklaringsjobb, men vi skal i kapitlet om de ordinære saksbehandlernes erfaringer se at det ikke er klart hva avklaring i KIN egentlig skal innebære. Blant lederne i KIN er det ulik vektning av hvor sterkt arbeidsfokuset skal være, hvilke krav som skal stilles til brukerne, hvor mye man skal følge opp på arbeidsplass osv. Mens noen mener at den viktigste oppgaven for KIN er den spesialiserte arbeidsrettede brukeroppfølgingen, mener andre at det viktigste med KIN er at brukeren får et riktig tilbud, det være seg arbeid, annet tiltak eller avklaring til uførepensjon.

Avslutning

Ved avslutning av tiltaksdeltakelse følger forsøkskontorene lik rutine. Det vises til at gjennomført avklaring og oppfølging kan føre til flere utfall. Ett utfall kan være at bruker vurderes å være klar for å skaffe seg arbeid på egenhånd eller ha behov for andre tiltak/behandling. Ved dette utfallet tilbakeføres brukeren til ordinær saksbehandler. I tilfeller der et stabilt arbeidsforhold er sikret, og det ikke er nødvendig og hensiktsmessig med utvidet oppfølging av bruker eller arbeidsgiver, blir bruker skrevet ut av forsøket.

Det er stor variasjon om man tilbyr bruker og arbeidsgiver tilretteleggingsgaranti (TG). Ifølge opplysninger brukes TG ved alle ansettelser (men opplysninger tilsier også at TG brukes oftere utenom KIN ved forsøkskontorene).

Det er mest vanlig at brukerne skrives ut av forsøket idet de får ansettelse (med eller uten lønnstilskudd). I tilfeller der det ved ansettelse vurderes som hensiktsmessig, gir man utvidet oppfølging i inntil 6 måneder, særlig med bruk av telefon og sms. KIN-veiledere ved NAV Bamble kan også fortsette oppfølgingen på arbeidsplass også etter at brukeren har fått fast ansettelse. Ved NAV Ski hender det at brukere som ikke har fått en stillingsprosent i forhold til vurdert arbeidsevne beholdes i oppfølging.

I tilfeller med overgang til uførepensjon, uførepensjon kombinert med ansettelse, eller overgang til studier av lengre varighet, blir tiltaket avsluttet og bruker blir overført til ordinær saksbehandler. Hvis bruker flytter eller ikke lenger ønsker oppfølging fra NAV, avsluttes tiltaket og bruker overføres til ordinær saksbehandler.

I alle tilfellene rapporterer KIN-veileder i Arena om hva som har vært forsøkt av arbeidsoppgaver og tilrettelegging, og anbefaling om videre tiltak eller tilrettelegging. Rapporten skal kunne brukes som dokumentasjon i arbeidsevnevurdering, også i forbindelse med uføresøknad. Rapporten skal godkjennes av bruker. Tiltaksansvarlig setter gjennomføringen til «avsluttet», setter sluttdato på personforhold og oppgaven «Planlegg oppfølging person» føres tilbake i Arena til ordinær saksbehandler. Ved NAV Ski presiseres det at det holdes en sluttsamtale med bruker og at ordinær saksbehandler skal informeres og involveres før en sak avsluttes.

Utfordringer i tiltaksgjennomføringen

I intervjuene ved forsøkskontorene ble informantene bedt om å beskrive de største utfordringene knyttet tiltaksvarianten "Utvidet avklaring og oppfølging i NAV-kontor" og i oppfølgingen for å sikre brukeren ansettelse. Disse utfordringene ble også diskutert på dialogkonferansen i februar 2015. Når det gjelder tiltaksgjennomføringen ble det pekt på følgende utfordringer for KIN:

Forarbeider

- At noen saksbehandlere ikke har snakket med brukeren de søker inn
- Mange tunge saker på grunn av lite medbestemmelse i KIN om hvem som skal inn

Avklaring

- En del avklaringsaker krever veldig tett oppfølging for å holde tidsfristen
- Å få ferdigstilt en kvalitativt god avklaring innen tidsfristen. Mange brukere trenger lengre tid slik at vi må ha de inne på avklaring lengre enn metodedokumentet tilsier
- Ikke alltid veilederne klarer å få til en utprøving i løpet av avklaringsperioden.
- Det å bruke mer tid for å kunne jobbe med de tyngste
- Brukerne blir værende i avklaringstilbud, kommer ikke ut i jobb
- Å sette strek, når er nok nok? Når er bruker ferdig avklart og kan skrives ut

Oppfølging

- Bruker for lang tid på å finne egnet praksisplass
- Kartlegging av arbeidsplass før utplassering
- Trygghet og kompetanse i oppfølgingsarbeidet
- Ikke alle i teamet er komfortable med arbeidsgiverkontakt
- Vanskelig å finne jobber for brukere med høy utdanning
- Vanskelig å få gode nok tilbakemeldinger fra arbeidsgivere; noen sier "det går greit", men gir ikke utfyllende svar på det veilederne ønsker å få tak i
- Arbeidsgiver ønsker ikke alltid å ta opp negative ting om brukeren
- Brukere som er på arbeidsplass kan miste motivasjonen

- Fortsatt mye å gå på for å få til tett nok oppfølging
- Vanskelig å finne ut av når er det nok oppfølging
- Avslutning av praksisplasser som ikke fører til arbeid
- Raskere overgang fra praksisplass til lønnet arbeid
- Finne bedrifter som matcher brukers yrkesretning og treningsbehov
- Forhandlinger i forbindelse med overgang fra praksisplass til lønnet arbeid
- Få brukeren til å fungere i det sosiale miljøet på jobben
- Den dagen arbeidsgiver går lei, hva skjer da? Har bruker den ressursen som skal til for å overleve videre i den jobben?

Av utfordringer knyttet til **metodisk tilnærming** i KIN ble det særlig pekt på:

- Tørre å gjøre innsalget hos arbeidsgiver
- Andre arbeidsoppgaver i NAV
- Bedriftene har dårlig erfaring med NAV; NAV har dårlig rykte; NAV har vært der før, og det gikk ikke bra pga manglende oppfølging
- Kamp om arbeidsgivernes gunst – hvem "eier" arbeidsgiverne?
- Teknologiutfordringer knyttet til NAVs datasystemer hindrer markedsorientering

Når det gjelder utfordringer knyttet til **det eksterne samarbeidet**, ble det særlig pekt på:

- Samarbeid med DPS og psykolog som gir bruker urealistiske forhåpninger til hva de kan forvente i arbeidslivet. Gjør at KIN-veileder innimellom må være "drømmeknuser"
- Noen får ikke plass på DPS
- Vansker med å få til samarbeid med Senter for jobbmestring
- Grensesnitt med Hjelpemiddelsentralen - hvem har ansvar for hva?
- Samarbeid med ALS er svært personavhengig
- Samarbeidet med lege varierer

Når det gjelder utfordringer knyttet til **arbeidsmarkedet**, ble det særlig pekt på:

- Arbeidsgiverne vil ha de best kvalifiserte kandidatene, som vi ikke har
- Vanskelig å få arbeidsgiverne til å tørre å ansette de brukerne vi har
- Arbeidsgiverne er bortskjemte med bruken av praksisplass; gjelder både NAVs og tiltaksarrangørens bruk av praksisplasser, Arbeid med bistand bruker lange praksisforløp i inntil 3 år
- Mer vanskelig i det offentlige segmentet
- Vanskelig å finne kontorjobber; det krever utdanning som våre brukere ikke har
- Ufaglærte jobber er mangelvare; mange jobber for ufaglærte har forsvunnet
- Vanskeligere med store enn med små og mellomstore bedrifter
- Bedriftene henter arbeidskraft fra eksterne kilder; bemanningsbransjen er en utfordring
- Bedriften har ikke ressurser, svak økonomi, nedskjæringer

- Stramt arbeidsmarked
- Å få bedrifter til å holde på brukere med utfordringer

Utfordringene peker på vansker i samhandlingen med ordinær saksbehandler, tunge brukersaker i avklaringen, vansker med å finne og bruke relevante ordinære arbeidsplasser, NAVs rykte, sviktende mot og manglende metodekompetanse i oppfølgingen og i tilnærmingen til arbeidsgivere, samt trekk ved arbeidsmarked og arbeidsgiveres holdninger. Samarbeidet med øvrige deler av støttesystemet byr på utfordringer.

Oppsummering

Forsøkskontorene eksperimenterte seg fram med ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger for innsøking av brukere til KIN. I 2014 har arbeidet med å få på plass felles inntaksrutiner - og dermed forarbeidene til innsøking - til KIN stått sentralt.

Brukerne i KIN, som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene Oppfølging, Arbeid med bistand, Avklaring skjermet og Avklaring ordinært, skal ifølge kravspesifikasjonen ha situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov. Informasjon fra forsøkskontorene tilsier at det også er tatt inn noen i KIN med standardinnsats, men disse ser ut til å være få og dreier seg om sykefraværssaker eller brukere som ellers hadde vært aktuell for Oppfølgingstiltaket.

Alle KIN-teamene opplever å ha et tett samarbeid med innsøkende saksbehandler og at samarbeidet fungerer bra. Utfordringen går på at man ved noen av forsøkskontorene opplever at det blir søkt inn for mange "tunge saker" til KIN, at innsøkende saksbehandler noen ganger ikke har gjort godt nok forarbeid, at noen opplever at KIN har for liten innflytelse på hvem som skal inn i tiltaket, og at ordinær saksbehandler glemmer at det finnes andre tiltak enn KIN. Trekantsamtalene framheves som svært positive for utviklingen av samarbeidet. Det er også erfaringer med at henvisende saksbehandler har stor arbeidsbyrde og ikke ønsker å involveres mer enn høyst nødvendig.

Utfordringene i forsøket er på den ene siden oppgavefordelingen mellom ordinær saksbehandler og KIN; på den andre siden utfordringene knyttet til vurdering og treffsikkerhet når det gjelder hvilket tiltak som passer brukeren best (avklaring eller oppfølging); på den tredje siden utfordringer knyttet til tiltakskjeding (fra avklaring og oppfølging). Prosedyrene for forarbeidene ved forsøkskontorene ser ut til å bli sterkere vektlagt og intensivert sammenliknet med bruken av eksterne tiltak, hvilket ser ut til å medføre at tilfeldighetene i valg av tiltak blir redusert. Samtidig er det en tendens til at skillene mellom tiltakene viskes ut og at bestemmelsen om inntak er overført til tiltaket (KIN). Trenden i KIN med å bruke ordinære arbeidsplasser i avklaringen ser ut til å ha fortsatt til en viss grad, selv om det varierer mellom forsøkskontorene. Forsøkskontorene arrangerer også mange aktiviteter som minner om tradisjonelle "skjermede" innslag i avklaringsarbeidet. I KIN oppfølging kan brukere med situasjonsbestemt innsats prinsipielt få oppfølging i inntil 6 måneder (det vil si samme ramme som det eksterne tiltaket Oppfølging), mens brukere med spesielt tilpasset innsats prinsipielt kan få oppfølging i inntil 3 år (det vil si samme ramme som det eksterne tiltaket Arbeid med bistand). Bortsett fra ved NAV Åsane ser det i praksis ut til at man i KIN har slått sammen disse, og skiller sånn sett ikke på innsatsgruppe.

Metodikken i KIN oppfølg er gjennomgående individuelt tilpasset brukerens behov, dvs. at man tar utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til jobbmatch. NAV Kongsvinger skiller seg noe ut ved at man der i større grad har tatt utgangspunkt i arbeidsgiveres behov. Alle KIN-teamene

bruker praksisplass og forhandler med arbeidsgiver underveis i praksisperioden om lønn, ansettelse og avklaring av arbeidsevne innen det aktuelle yrket. Alle KIN-teamene har fokus på oppfølging på arbeidsplass og samarbeid med arbeidsgiver, men det varierer i hvor stor grad oppfølging på arbeidsplassen blir vektlagt og hvor komfortable KIN-veilederne er med det. Noen lar det være opp til arbeidsgiver å vurdere blant annet omfanget av oppfølgingen, mens andre har den arbeidsrettede oppfølgingen mer systematisk innarbeidet. Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere har ifølge tidsregistreringen økt betydelig i forsøket, men det er noen problemer knyttet til avklaring stjeler tid og oppmerksomhet. Av virkemidler i forbindelse med oppfølgingsarbeidet og ansettelse er det først og fremst lønnstilskudd som brukes, men i varierende grad. Tilretteleggingsgarantien brukes i varierende grad ved

Det er mest vanlig at brukerne skrives ut av forsøket idet de får ansettelse (med eller uten lønnstilskudd). I tilfeller der det ved ansettelse vurderes som hensiktsmessig, utvides oppfølgingen i inntil 6 måneder.

Blant lederne av KIN er det ulik vektning av hvor sterkt arbeidsfokuset skal være; om den viktigste oppgaven for KIN er den spesialiserte arbeidsrettede brukeroppfølgingen eller om det viktigste er at brukeren får et riktig tilbud, det være seg arbeid, annet tiltak eller avklaring til uførepensjon.

Av utfordringer knyttet til tiltaksgjennomføringen peker informanter ved forsøkskontorene særlig på samhandlingen mellom ordinær saksbehandler og KIN, innholdet i avklaringen, vansker med å finne riktig praksisplass og å få til overgang til ansettelse, metodiske utfordringer og utfordringer knyttet til NAVs dårlige rykte; utfordringer knyttet til samarbeid med eksterne instanser og utfordringer knyttet til arbeidsmarkedet og arbeidsgiveres holdninger.

5. Ordinære saksbehandleres erfaringer med KIN

Alle KIN-teamene opplever å ha et tett samarbeid med innsøkende saksbehandler og at samarbeidet fungerer bra. Utfordringen går på at man ved noen av forsøkskontorene opplever at det blir søkt inn for mange "tunge saker" til KIN, at innsøkende saksbehandler noen ganger ikke har gjort godt nok forarbeid, at noen opplever at KIN har for liten innflytelse på hvem som skal inn i tiltaket, og at ordinær saksbehandler glemmer at det finnes andre tiltak enn KIN.

Trekantsamtalene framheves som svært positive for utviklingen av samarbeidet. Det kom også fram erfaringer med at henvisende saksbehandler har stor arbeidsbyrde og ønsker ikke å involveres mer enn høyst nødvendig – kun ved viktige veiskiller og med kortest mulig tid brukt i trekantsamtaler. Denne variasjonen i erfaringer fra samarbeid med ordinær saksbehandler i NAV finner vi igjen hos eksterne tiltaksarrangører (jf Qvortrup & Spjelkavik 2013) og den samme kapasitetsmangelen hos de ordinære saksbehandlerne ble påvist i nullpunktsanalysen (jf evalueringens første delrapport). Undersøkelser har også vist at tiltaksansvarlige hos tiltaksarrangører har lagt mer vekt på avklaringsfunksjonen i Arbeid med bistand enn saksbehandlerne i NAV, som i større grad forventer at brukerne skal komme i jobb gjennom tiltaket.¹⁸

Vi skal her se på hvilke erfaringer innsøkende innstans, altså de ordinære saksbehandlerne ved forsøkskontorene, har med KIN.¹⁹

Positive erfaringer

Saksbehandlerne er gjennomgående positive til erfaringene med KIN ved alle fem forsøkskontorene, men det er ikke noe entydig bilde som blir tegnet. Ved to av forsøkskontorene er erfaringene som blir formidlet av saksbehandlere betydelig mer negative enn ved de tre andre. Disse skal vi komme tilbake til. De positive erfaringene går først og fremst på at KIN har bidratt til mindre ventetid for brukere inn i tiltaket, at bistanden er mer individuelt tilpasset brukeren, og at det er bedre samhandling og dialog omkring brukersaken mellom saksbehandler og tiltak.

Mindre ventetid og raskere resultater

De positive erfaringene er at KIN har gitt mindre ventetid, et økt antall tiltaksplasser, brukerne kommer raskere i arbeid, færre kommer i retur fordi KIN får til bedre jobbmatch. I tillegg trekkes fordelene av at KIN kan NAVs regelverk fram som en fordel – "de plager ikke oss med det", "med KIN har vi fått et sterkere fokus; vi starter det litt, så tar de over, og vi får bedre tid til andre oppgaver." Saksbehandlere ved ett av de forsøkskontorene som er noe mer negative, framhever NAV-kompetansen i KIN sammenliknet med hos tiltaksarrangør: "KIN kjenner mer til NAV-regelverket, utbetalinger og meldekort – og det er kort vei til oss saksbehandlere i disse sakene." Ved et av de mer positive forsøkskontorene pekes det på det motsatte, at KIN-veilederne mangler NAV-kompetanse og at det skaper ekstraarbeid for dem.

Noen viser til gode resultater: "KIN har kanskje medført større gjennomstrømming", "noen har kommet i jobb", "noen jeg har slitt lenge med har KIN fått ut i jobb" og "med KIN har brukerne fått

¹⁸ Møller & Sannes (2009), Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter. Bø: Telemarksforskning.

¹⁹ Saksbehandlerne som ble intervjuet ble lovet anonymitet, derfor er utsagn som kan stedsidentifiseres anonymisert. Noen utsagn er splittet opp til ulike tema.

bedre oppfølging enn for eks AB, KIN er mer tett på, det skjer mye mer, det virker som at de har god kunnskap om arbeidsmarkedet”, ”KIN får flere i jobb, jeg er overrasket over noen ’håpløse’ som de har fått i jobb”, ”KIN gir støtte og skaper motivasjon, de har klart å skape større forventninger både hos seg selv i KIN og hos oss saksbehandlere enn tiltaksarrangør ”, ”resultatet til jobb er bedre, brukerne kommer tidligere i praksis”, ”KIN gir det siste ’puffet’ inn mot arbeidsgiver og vi kan hekte på lønnstilskudd”, ”KIN har alt samlet på ett sted - de er derfor kjappere enn tiltaksarrangørene.”

Jevnt over mener de ordinære saksbehandlerne at KIN har mange tunge saker, at brukerne generelt blir tyngre og at KIN ”jobber i større grad med tyngre brukere ut på arbeidsmarkedet”, ”KIN prøver å få disse inn i ordinært arbeid, også de som er på avklaring, disse kom aldri i arbeid før. Nå får de kontakt med arbeidsmarkedet også når de er i avklaring.” Den samme saksbehandleren er imidlertid engstelig for at KIN kan ”bruke opp arbeidsgiverne med de tyngste, de som ikke er motivert.” Det er også saksbehandlere som påpeker at det foreløpig ”ikke er så store forskjeller med KIN med tanke på sluttresultatet” og ett sted oppsummerte saksbehandlerne: ”I sum har vi mer nytte av oppfølging enn av avklaring i KIN.”

”Det har tatt lang tid å forstå hva avklaring er for noe i KIN. Det positive er at vi jobber på samme kontor, kommunikasjonen er tettere. Det tok litt lenger tid og det var lite kontakt etter at brukerne ble sendt til tiltaksarrangør.”

Mer individuelt tilpasset bistand

Saksbehandlere forteller at de lager aktivitetsplan for de brukerne som skal i avklaring, mens KIN-veiledere selv oppdaterer aktivitetsplanen for de som skal i oppfølging: ”Aktivitetsplanen er bedre nå, det har vært en utvikling hos oss også, vi er nå mer konsise i forhold til aktiviteter, har mer fokus på innholdet, på oppfølgingspunkter, og på det å få brukerens stemme inn i planen, få den godkjent av bruker.” ”Jobbfokuset er blitt tydeligere, markedskunnskapen er blitt bedre, noe som avspeiles i aktivitetsplanene.”

Saksbehandlerne opplever jevnt over at KIN gir brukerne en mer individuelt tilpasset bistand sammenliknet med hva tiltaksarrangørene gjorde: ”KIN bruker mer ordinær bedrift, mens det var mer internt med tiltaksarrangørene”, ”KIN arbeider tverrfaglig”, ”i brukersaken er vi mer samkjørte med KIN enn med tiltaksarrangør, det er bedre informasjonsflyt”, ”det er mer individuelt tilpasset; med tiltaksarrangør var det sånn at brukeren måtte passe inn i tiltaket, i avklaring hadde tiltaksarrangør kun visse valg eller arbeidsområder å avklare mot”. Men det er også en saksbehandler som påpeker: ”Samtidig skal vi huske at mange tiltaksarrangør også bruker ordinære arbeidsplasser for avklaring. Mangelen er at de opererer for seg, ikke i et system sånn som KIN gjør. Og så skal vi huske at noen trenger også skjermet avklaring.”

Tettere samhandling og dialog om og med brukeren

Ansvarsfordelingen i samhandlingen om brukersaken mellom ordinær saksbehandler og KIN ser ut til å være annerledes enn mellom NAV og tiltaksarrangører. Der sistnevnte i svært liten grad vil trekkes inn, ser vi av oversikten nedenfor at KIN trekkes inn både i vurderinger og i beslutninger:

Tabelloversikt 5.1: Oppgavefordeling mellom ordinær saksbehandler og KIN

Oppgave	Ansvarlig
forhold knyttet til brukers økonomi	saksbehandler (vurdering, i noen tilfeller i samarbeid med KIN) + forvaltning (vedtak)
forlengelse av AAP	saksbehandlere (utover 4 år) + KIN (innenfor 4 år) + forvaltning (vedtak)
søknad om tiltakspenger	forvaltning
sosialhjelp	saksbehandlere (KIN gir i noen tilfeller informasjon)
hjelp til bolig	saksbehandlere (KIN gir i noen tilfeller informasjon)
praksisplass, driftstilskudd, tilretteleggingstilskudd, mentortilskudd	KIN (saksbehandlere gjør papirarbeid ved avslutning)
beslutning om lønnstilskudd	KIN (initiativ og forhandling om størrelse) + saksbehandlere (gjennomføring)

Kilde: Oversikten er basert på opplysninger fra informanter blant ordinære saksbehandlere ved forsøkskontorene.

Tettere dialog om brukerne blir trukket fram av saksbehandlere: "Med tiltaksarrangør hørte vi ikke så mye før sluttrapporten, nå vet vi mer hva som skjer med brukeren underveis", "med tiltaksarrangør måtte vi etterspørre rapporter, nå kan vi enkelt gå inn i Arena til enhver tid og sjekke hva som skjer", "KIN kommer til oss og spør og oppdaterer oss om utfordringer." Saksbehandlere viser også til at de med KIN har fått bedre kontroll på brukerne og selv er kommet tettere på dem. "KIN har tett dialog med oss, så vi legger også mer føringer på det som skal skje; brukerne gir meg tilbakemeldinger og jeg følger tettere opp."

Saksbehandlere viser til at kommunikasjonen med KIN har vært god, og at det har vært enkelt å ta kontakt med veilederne i KIN: "Annenhver fredag har de en arena hvor vi kan diskutere saker med veilederne i KIN. De KIN er serviceinnstilt."

Det vises også til at roller og ansvarsfordeling mellom saksbehandlere og KIN i brukersaken er annerledes nå enn i samarbeidet med tiltaksarrangører: "Ansvar og rolle er godt avklart, for eksempel at KIN oppdaterer aktivitetsplanen i oppfølging", "det er alltid trekantsamtale når vi saksbehandlere vurderer avklaring eller oppfølging, hvor det gjøres helsemessig vurdering og avklaring i forhold til forventninger og ordinært arbeid." Den samme saksbehandleren påpeker: "Vi hadde noe trekantsamtale med AB også, det er en stor fordel fordi brukeren blir godt orientert. Med KIN sitter vi tett sammen, vi har rask informasjonsutveksling. Det er lettere å gå og spørre, vi søker og avklarer kjapt, vi deler info på Arena og Gosys – man kan se hva som er gjort før". En annen viser til at det foregår mye mer "uformell informasjonsutveksling." Samtidig er det en som påpeker at "det har vært noen uklarheter med hvem som skal følge med på utløp av stønader og tiltak – om det er KIN eller ordinær saksbehandler."

Saksbehandlerne er av den oppfatning at rapportene fra avklaring i KIN er "bedre nå sammenliknet med det vi fikk fra tiltaksarrangører tidligere, de er mer detaljerte med bedre vurdering i forhold til ordinært arbeid, mens de var mer sprikende fra tiltaksarrangør." Det blir også vist til at saksbehandlerne "er mer premissleverandør for rapportene med KIN enn med tiltaksarrangør. Med tiltaksarrangør var det mer etterbestilling, nå er det tettere dialog underveis." Samtidig er det noen som påpeker: "Det var ikke så dårlig før, sluttrapportene var ofte gode." Vi skal se nedenfor at det også er de som mener at rapportene fra tiltaksarrangør var bedre, særlig fra avklaring.

Negative erfaringer

Ved alle fem forsøkskontorene kom det gjennomgående fram positive erfaringer med KIN, selv om det ved alle kom fram noen innvendinger. Ved to av forsøkskontorene har ordinære saksbehandlere forholdsvis sterke innvendinger mot KIN.

Høye adgangsterskler

De ordinære saksbehandlerne ved fire av de fem forsøkskontorene mener at brukerne i KIN er de samme som de som ellers hadde blitt søkt inn hos tiltaksarrangører.

Ved ett av forsøkskontorene mener saksbehandlere at KIN har høyere adgangsterskler til de kjøpte tiltakene og at brukerne i KIN er "lettere" enn de som ellers ville ha gått til avklarings- og oppfølgings-tiltakene hos tiltaksarrangører:

"Tiltaksarrangørene måtte ta imot hvem som helst, mens KIN siler bort de aller tyngste brukerne; de i KIN sier at det ikke er tid nok eller resultatene blir for dårlige."

"Det har hendt at vi får brukere med opptil 80 % restarbeidsevne i retur på bestilling om avklaring. Argumentasjonen har vært at noen brukere må avklares på et arbeidssted og om de er vanskelige å plassere ut, vil det gi et dårlig rykte blant arbeidsgivere for brukere som kommer fra NAV. De brukerne som er friske nok og motivert går det veldig greit å få inn i KIN. De som ikke er 100 % motivert kan vi få i retur."

Ved to av forsøkskontorene er de ordinære saksbehandlerne særlig skeptiske til avklaringen i KIN: "Avklaring av restarbeidsevne - de i KIN har ikke skjønt dette. Det ble et vakuum når KIN startet opp. Det var veldig opphøst, det skulle bli så bra, og det har tatt lang tid å komme i gang. Det var dårlig planlegging; det burde ha vært bestemt på forhånd hvordan avklaring skulle skje. Vi tror at noen av brukerne har fått lengre løp enn nødvendig."

En annen utfordring er ifølge saksbehandlerne ved to av forsøkskontorene at avklaringen i KIN ikke er bedre enn hos tiltaksarrangørene og at rapportene fra avklaring KIN ikke er detaljerte nok: "Vi har mistet den muligheten vi hadde til å teste ut brukeren hos tiltaksarrangør. Vi savner rapportene fra tiltaksarrangørene, den som sier noe om oppmøte, sykefravær og så videre. Dette har ikke KIN greid."

"Resultatene fra VIP24 er tilgjengelige i Gosys; ellers ser vi lite til rapporter fra KIN."

"De brukerne som vi ikke får inn i KIN, får vi ikke rapport på."

"De må bruke mer tid til å jobbe med de tyngste; KIN bør gjøre mer avklaring."

"Om KIN hadde tatt inn alle aktuelle brukere, spesielt til fire ukers avklaring, hadde det bedret flyten på hele huset."

Økt arbeidsbelastning

Saksbehandlere ved ett av forsøkskontorene mener at KIN-veiledere mangler NAV-faglig kompetanse og at dette har medført økt arbeidsbelastning på dem.

En saksbehandler opplever at det ikke er store forskjellen sammenliknet med før: "Vi gjør alt papir-arbeidet, mens KIN, som tiltaksarrangørene, gjør oppfølgingen av brukerne" og "KIN krever mer av oss,

for nå har vi flere møter med de som jobber i KIN. Men vi får håpe det gir økt overgang til jobb.” En annen saksbehandler sier: ”Samarbeidet er lettere og tettere, men det er mer arbeidskrevende innsøk. Vi føler at vi må gjøre innsøkningen med høyere kvalitet her enn når vi sendte til tiltaksarrangør.”

Brukerporteføljen er ifølge saksbehandlere ikke redusert som følge av KIN: ”Mange av disse er de vanskeligste å få videre, spesielt når vi ikke får lov til å bruke aktører utenom KIN til avklaring”, ”KIN utgjør bare en dråpe i havet”, ”vi eier fortsatt brukeren, men de i KIN har ansvaret for oppfølgingen.”

”AB fulgte brukerne tettere – og avklaringene hos tiltaksarrangøren var tettere, de så dem hver dag.”

”Den største utfordringen i samarbeidet med KIN er at de ikke tar avklaring mot uførhet.”

”Det mangler innimellom notater på hva som skjer med den enkelte brukeren, f.eks. om brukeren er til avklaring eller om dette er avsluttet.”

”Forsøket har påført oss mer arbeid, mer klargjøring enn tidligere, vi som bestiller har aldri blitt spurt. I begynnelsen trodde vi at forsøksteamet skulle følge opp alt.”

”Kommer flere i jobb med KIN? Jeg vet ikke, jeg tror ikke det. KIN varer for kort tid. Kanskje man forventer resultater for raskt? Det tar lang tid å få folk i jobb når de har vært så lenge ute.”

Faglig uenighet i forsøksperioden

Vi har tidligere vist til faglig uenighet mellom KIN og ordinære saksbehandlere når det gjelder rutiner knyttet til trekantsamtaler: ”Vi mener at det ikke alltid er nødvendig”.

Det har også vært uenigheter når det gjelder rutine for oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN: ”Jeg skjønner ikke helt hensikten, det er ikke alltid nødvendig, det kan ta mange uker og det blir en forlengelse av innsøkingprosessen, det blir nærmest som en ekstra strafferunde, og det påfører behandlingsapparatet større belastning.” ”Legeerklæringen fungerer sånn at folk må bevise at de kan arbeide, dette er et nytt trekk som er kommet inn med KIN, legens vurdering blir viktigere enn vår eller brukerens. Men at legen er med på laget er en stor fordel.”²⁰

Det er også, som vi har sett, til dels faglig uenighet om hvilke krav man skal stille til brukerne som kan søkes inn i KIN. En annen uenighet er bruk av KIN som avklaringsinstans mot uføre: ”De som skal avklares mot ufør er det vanskelig å få inn i KIN. For de som kan gå mot arbeid er det et kjempebra samarbeid, og de blir det tatt tak i.”

Oppsummering

De ordinære saksbehandlerne er gjennomgående positive til erfaringene med KIN ved alle fem forsøkskontorene; det går først og fremst på at KIN har bidratt til mindre ventetid for brukere inn i tiltaket, at bistanden er mer individuelt tilpasset brukeren, og at det er bedre samhandling og dialog omkring brukersaken mellom saksbehandler og tiltak, mindre ventetid og raskere resultater, mer individuelt tilpasset bistand og tettere samhandling og dialog om og med brukeren

²⁰ Som påpekt tidligere, er dette kravet i løpet av 2015 moderert til å gjelde de med behov for situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats og formuleringen er nå ”legeopplysninger”.

Ved to av forsøkskontorene er de ordinære saksbehandleres erfaringer med KIN betydelig mer negative enn ved de tre andre. Det går særlig på at KIN har høyere adgangsterskler enn de kjøpte tiltakene og at brukerne i KIN dermed er "lettere". De ordinære saksbehandlerne ved to av forsøkskontorene er misfornøyd med avklaringen i KIN og saksbehandlere ved ett av forsøkskontorene mener at manglende NAV-faglig kompetanse i KIN har medført økt arbeidsbelastning på dem.

Av faglig uenighet i forsøksperioden peker de ordinære saksbehandlerne særlig på diskusjoner med KIN når det gjelder rutiner knyttet til trekantsamtaler og krav oppdatert legeerklæring ved innsøking til KIN.

6. Tilpassing av tjenester for brukerne

Vi skal i dette kapitlet så hvordan man på ledelsesnivå ved forsøkskontorene oppfatter forsøket som tilpassing av tjenester for brukerne og hvilke utfordringer man på ledelsesnivå og i KIN oppfatter at brukerne har. Til slutt skal vi se på brukernes erfaringer med KIN.

Forsøket som brukertilpassing sett fra ledelsesnivået

Kontaktpersoner fra forsøksfylkene, samt NAV-ledere og avdelingsledere ved forsøkskontorene, inkludert ledere av KIN, er blitt intervjuet (se vedlegg).

Erfaringen ved forsøkskontorene er ifølge ledelsesnivået at KIN medfører en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester sammenliknet med tidligere, særlig på grunn av tettere oppfølging i bedriftene. KIN medfører dessuten at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand; og det vises til at KIN medfører at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov fordi man i KIN har et rendyrket brukerperspektiv. Generelt er det en oppfatning blant lederne ved forsøkskontorene og i fylkene at KIN medfører en mer målrettet innsats som ifølge dem vil sikre en høyere overgang til arbeid, "helhet og mer fokus på arbeid tror vi vil gi bedre resultater", "KIN har fokus på jobbmatch – det ligger i markedsplattformen, og hadde vel kommet uavhengig av KIN. Men KIN er enda mer på dette området. KIN kan også ta tak i mange andre områder enn kun de arbeidsrelaterte, og de er mer på i forhold til arbeidsgiveres behov; om brukerne faller fort ut, kan KIN tilsvarende raskt hente dem inn igjen." KINs målrettede innsats "sikrer en høyere overgang til arbeid på grunn av fokus på jobbmatch, oppdatering av AEV og bedre muligheter for gradert utførelse", sier en i ledelsen ved ett av forsøkskontorene. En leder for en oppfølgingsavdeling sier at man med eksterne tiltaksarrangører måtte vente på rapporter:

"Nå vet vi hele tiden hva som skal til, for eksempel bedre matching mot jobb, mens det før var 'ute av syne, ute av sinn'. Vi gjennomfører AEV, mens tiltaksarrangører må begynne på scratch. Poenget er at vi nå gjennomfører oppfølgingen sømløst uten plunder og heft med overganger. Dette medfører mindre ventetid for brukeren – vi venter ikke på et fellesmøte for inntak i AB. Nå foregår det smidigere og mindre byråkratisk, vi har ikke opptaksmøter og inntaksteam som skaper ventetid, dette foregår fortløpende."

Det vises til at brukerne i KIN nå blir grundigere kartlagt, noe som gjør at de treffer bedre med å finne rett jobb. "Den grundige kartleggingen med bl.a. VIP24 og bevisstgjøringen rundt resultatene, sammen med den tette oppfølgingen gjør at den bistanden blir mer individuelt tilpasset."

Det at veilederne i KIN har god kjennskap til virkemidlene i NAV gjør at disse kan tilpasses bedre til brukerne: "Nå er det trekantsamtale med hver enkelt; hos tiltaksarrangør er det vanlig å delta på kurs med 20 brukere," sier en avdelingsleder, mens en leder for KIN sier: "Vi har gruppebasert etter trekantsamtale, men mindre standardisert, mer individuelt." En annen KIN-leder sier at KIN har "mer individuell tilnærming, ikke så mye gruppebasert, vi vurderer fortløpende i forhold til behov; det er ingen rundgang fra den ene til den andre, KIN har nærkontakt med ordinær saksbehandler og er dermed mer helhetlig." En annen KIN-leder sier: "På fagmøtene hver mandag kan den som står fast med en bruker få diskutert dette i teamet og høste av andres kompetanse. Nærheten til resten av kontoret gjør at oppfølgingen blir tettere". Lederne peker på betydningen av jobbmatch: "Det er dette KIN prøver å bli gode på – å matche brukernes behov med det som kreves i en jobb. Hvis behovene er

for store til å kunne realiseres i arbeidslivet, er veilederne flinke til å motivere brukerne til å gå ut i jobb likevel”, ”kontoret har blitt flinkere til å få på plass de tingene som skal være der for å få brukere ut i jobb, f.eks. CV eller AEV; bestillerkompetansen på huset har også blitt bedre siden KIN er strengere enn tiltaksleverandørene. Dette gjelder hele NAV-kontoret - hvordan tenke og jobbe med et fokus mot arbeid,” ”KIN skreddersyr, er mer individuelt orientert, og med mindre fokus på ytelse, mer tid til hver enkelt, og er tettere på arbeidsgivere”, ”tjenestene er også mer brukertilpassede ved at brukeren fortelles at ’vi skal følge deg opp her, du skal ikke sendes videre’, og ved at man prøver å finne ut hva som fungerer for den enkelte.” Lederne mener at KIN gir bedre brukeropplevelser, ”brukerne synes det blir mindre stigma med NAV”, ”KIN gir bedre varige løsninger fordi KIN gjør avklaring i ordinært arbeid.”

Ifølge ledelsesnivået medfører forsøket redusert ventetid for brukerne sammenliknet med tidligere. Det vises til at det har vært lange ventelister til tiltak hos tiltaksleverandørene, opptil 6 måneder. Det vises til at den gruppevise avklaringen til bestemte tider førte til økt ventetid for enkelte grupper, spesielt ungdom: ”Dette er borte på grunn av måten de jobber i KIN. Det er ingen ventetid mellom avklaring og oppfølging, slik som hos tiltaksleverandørene”, ”her er det ikke noe ventetid, verken til avklaring eller oppfølging, her er det samtale dagen etter.” Lederne viser til at de mange ekstra brukerne en har kunnet ta inn i KIN har medført redusert ventetid, ”fordi mange uten KIN da ville ha stått i en eller annen kø til et tiltak.” Ved ett av forsøkskontorene vises det til at ”ventetiden har også gått ned i resten av kontoret også, f.eks. ved at vi har flyttet mer ressurser til oppfølging av sykemeldte og til jobb- og veiledningssenteret for å fange opp brukere tidlig.”

Utfordringer knyttet til brukerne i KIN

I intervjuene ved forsøkskontorene ble informantene bedt om å beskrive de største utfordringene knyttet til brukerne i KIN. Disse utfordringene ble også diskutert på dialogkonferansen i februar 2015. Det ble særlig pekt på:

- Brukernes begrensingsfokus; også begrensingsfokus i helsevesenet
- Mangler fagkompetanse
- Manglende motivasjon, sykeliggjøring av seg selv
- Manglende mobilitet
- Motstand mot endring, mange bruker mye krefter på å unngå aktivitet
- Brukere som spiller behandler og veileder opp mot hverandre
- Mange som burde ha vært på APS ender opp i KIN over lengre tid; tiltaksbedrifter som har APS sender disse brukere tilbake til NAV
- Enslige forsørgere og mangel på barnehageplass; vanskelig å finne jobber til dem
- Vanskelig å få kontakt med umotiverte brukere; de tar ikke telefonen, møter ikke til avtaler osv.
- Når veileder kommer tettere på brukeren, kommer det ofte fram at det er større utfordringer enn det man trodde, både fysisk og psykisk helseproblematikk
- Mange eldre brukere med helseutfordringer og manglende formell kompetanse
- Vanskelig for bruker å beholde jobb pga personlige utfordringer
- Personer med tvangstrekk, rus- og gjeldsproblemer
- Oppfatninger om – og opplevelse av - at det ikke lønner seg økonomisk å jobbe
- Vansker med å stå i jobb over tid, takle tretthet, smerte, press, og å ha god arbeidsmoral
- Vansker med å takle livets utfordringer (samlevingsbrudd, organisering)

- Dårlig økonomi, lav inntekt med trekk
- Bakgrunn, sosial arv, vanen med NAV, tidligere ytelser, "NAV-hengige"
- Vil klare seg selv og helst bli ferdige med NAV, men oppfølging er ofte helt nødvendig
- Har ikke lært arbeidsmoral, vet ikke hva som egentlig kreves
- Brukere som yter mer enn de egentlig klarer gjennom en praksis
- Manglende sosial kompetanse, lager mye «støy» på arbeidsplassen

Vi skal nedenfor se på brukernes egne erfaringer med KIN.

Brukernes erfaringer

35 brukere er blitt intervjuet i gruppe ved de fem forsøkskontorene (to av brukerne ble intervjuet individuelt). Av disse var 18 kvinner og 17 menn.

KIN-veiledere ved forsøkskontorene inviterte brukere til gruppeintervju med informasjonsskriv fra AFI hvor det framgikk at deltakelse er frivillig og at informantene loves anonymitet.

Alderspredning: 3 i 20-årene, 14 i 30-årene, 11 i 40-årene, 5 i 50-årene, 2 i 60-årene

17 av de 35 opplyser å ha vært i tiltak før KIN, mange opplyser å ha vært "NAV-bruker" i mange år.

14 av de 35 hadde fått jobb gjennom KIN (de aller fleste med en praksisplass først), 15 var på praksisplass, 1 var ordinær arbeidsledig (innvilget dagpenger), de 5 resterende hadde kontakt med KIN-veileder, deltok på kurs eller liknende.

Noen eksempler:

- En mann har opplevd KIN som en positiv erfaring, "veilederne i KIN tar andres innfallsvinkel, man blir pushet i gang, får tett oppfølging."
- En alenemor og tidligere selvstendig næringsdrivende, forteller at "etter en lang periode med mye møter og fram og tilbake" med flere ordinære veiledere, fikk hun praksisplass "nesten med en gang" i KIN.
- En kvinne i 40-årene som er i arbeidspraksis, forteller at hun "har hatt flere perioder med arbeidspraksis i ulike yrker" og at hun nå skal skrives ut av KIN med anbefaling om søknad til uførepensjon.
- En mann forteller at han "har vært i NAV-systemet i 7 år." Han forteller at da han bodde et annet sted var "det ikke særlig kontakt med NAV, men her er det kjempeoppfølging, en helt sinnssyk oppfølging! Det er tett kontakt, det er mer rom for at ting ikke må være så fastspikra. Det er rom for å tenke individuelt. I trekantmøter tar man ting mer på sparket."
- En mann i 50-årene forteller at han skal i arbeidspraksis på kontor, hvor det er "klart at jeg ikke får bli ansatt på ordinære vilkår."
- En mann som er langtidssykemeldt på AAP forteller at det å delta i KIN innebærer "hyppige møter, de ringer ofte, sender meldinger, kommer med forslag til hva jeg skal gjøre." Han beskriver sin situasjon slik: "Jeg er på vei opp."
- En mann forteller at deltakelse i KIN har vært "hyppige samtaler, jeg er blitt fulgt opp som aldri før."
- En kvinne gir uttrykk for at KIN er "ekstremt positivt, det kunne ikke ha vært bedre."

- En kvinne i 40-årene har deltatt i KIN siden april 2014, og har vært i arbeidspraksis innen kontor som gikk over i fast ansettelse i 50 % ordinær stilling.
- En mann har deltatt i KIN og forteller at han blir nå skrevet ut med anbefaling om søknad til uførepensjon: "Før KIN var det veldig lite oppfølging; i KIN er det mer toveisdialog og oppfølging én gang i uka."
- En mann forteller at han har hatt sju saksbehandlere i de fem årene han har vært innenfor NAV. For hver nye saksbehandler har han måttet starte om igjen, og hver gang har han blottet seg selv og livet sitt. Mannen sier han har fulgt opp alt han har fått beskjed om, men "jeg har alltid sittet med følelsen av å være snylter." Med KIN "er jeg endelig kommet meg ut på praksisplass." Oppfølgingen fra veileder i KIN vurderer han som god, med månedlige kontakt pr telefon.
- En kvinne i fast jobb berømmer oppfølgingen hun har fått i KIN; "uten den ville jeg ikke ha vært der jeg er i dag." Hun forteller at den tette oppfølgingen hun har fått i KIN står i kontrast til den hjelpen hun som rusmisbruker tidligere har fått i NAV.
- En mann forteller at problemstillingen "for meg har vært å komme i form, og å ta tilleggsutdanning da yrket mitt ikke finnes lengre." Han har nå kommet i gang og har "to dager på praksisplass, to dager på skolebenken og en dag hjemme."
- En kvinne forteller at problemet var at hun ikke visste hva hun ville fortsette med i arbeidslivet. "Dette har jeg nå fått hjelp med, men jeg er fortsatt usikker." Hun hadde ingen ting å utsette på KIN og la det meste av skylden for egen situasjon på seg selv.
- "Før ble jeg behandlet som et nummer uten spesielle behov, nå har veilederen tid til den enkelte", sier en kvinne.

Andre forhold brukerne legger vekt på er at veileder har få brukere, at de er friere enn vanlig i NAV, at "de er veldig tette på, stiller krav og utfordrer meg, de har en aktiv rolle", "de har flytta fokus fra saksbehandling og regelverk til oppfølging", "de bryr seg, de finner ut av ting etter at jeg har spurt", "jeg blir behandlet som et individ", "veileder er hyggelig og pågående, gir seg ikke", "de gir deg personlig, tilpasset hjelp", "veileder er aktiv, flink, står på", "de er gode", "de gir raske tilbakemeldinger", "det er positivt at de nye folka er ydmyke, og ringer tilbake om de ikke vet svar på spørsmål."

Når det gjelder oppfølgingen til og i jobb trekker flere deltakerne fram jobbmatchingsarbeidet i KIN når det gjaldt praksisplasser, og de i fast arbeid er gjennomgående godt fornøyd med både arbeidsplass og arbeidsgiver. Her er uttalelser som beskriver brukernes erfaringer med den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i KIN:

- Ringte arbeidsgivere, fikk til intervju, fikk en fot innafor med praksisplass, ikke sikkert jeg hadde fått jobben uten den innsatsen.
- Kartlegger hvor mye jeg kan jobbe
- Veileder var med på jobben første dag, var med på morgenmøte, også flere ganger senere
- Snakker med min overordnede om hvordan jeg passer inn på arbeidsplassen, veilederen kjenner meg godt.
- Veileder arbeidsgiver.
- Arbeidsgiver trenger litt press, veilederen snakker for oss, åpner muligheter
- Det er vanskelig å være aktiv selv, arbeidsgiver gir oss ikke tid – NAV er en offentlig instans som kommer gjennom hos arbeidsgiver.

- Viktig at de kan gi oppfølging også etter at man har fått seg en jobb, dette har de inne
- Det viktige er koblingen mellom meg og denne aktuelle arbeidsgiveren.
- Kursene jeg har hatt hos underleverandører er et sted å plassere mennesker. Jeg har selv søkt jobb aktivt, så jeg har dermed fått fred fra kursene. I dette forsøket er veileder fornuftig å prate med, det er nyttig, veileder har en viss peiling på hvem du er, hva jeg har gjort, hva jeg kunne.
- Positivt at veileder kommer dit jeg jobber, prater med meg og lederen.
- Veileder snakker med min overordnede om hvordan jeg passer inn på arbeidsplassen, veilederen kjenner meg godt.
- Veilederen er interessert, er med meg ut på bedriften.
- Jeg har fått gode tilbakemeldinger, kommet innenfor, jeg har fast jobb nå. Jeg hadde tre praksisplasser, har lært mye, fått prøvd ut ulike steder.
- Dette er riktig måte å jobbe på, det er engasjement, her kommer man seg til en arbeidsgiver.
- Jeg har fått ansettelse nå og er ferdig med NAV. Veileder har ringt noen ganger etter at vi avslutta samarbeidet.
- Brukte litt tid på å finne ut hvor jeg kunne jobbe, gikk gjennom ledige stillinger, ringte arbeidsgivere
- De ringer, besøker arbeidsplassen, bruker mail
- Info om ledige stillinger, tips til hvor jeg bør søke
- Veileder har vært flere ganger på arbeidsplassen for å sjekke hvordan det går
- Veiledning og trening i jobbintervju
- Har hatt test for å finne ut hva jeg vil, det var veldig nyttig, a-ha-opplevelse
- Samtale om hva jeg vil, hvor jeg vil jobbe
- Det gikk raskere enn jeg trodde å få en jobb
- På jobbkafeen gikk vi gjennom mange ulike emner, som jobbsøknad, intervju
- Veileder har klart å spore meg inn på noe jeg kan klare, jeg trenger ikke en tung og fysisk jobb, tror det går bra
- Hjelp til å finne praksisplass, men mange finner praksisplass selv også

Brukerne er gjennomgående positive til KIN, som eksemplene ovenfor viser. De sammenlikner ofte KIN med tidligere erfaringer de har hatt med NAV. I evalueringens første delrapport sammenliknet brukerne i større grad med erfaringer de har hatt med tiltaksarrangører. På det tidspunktet var flere av informantene brukere som var tatt inn i KIN fra eksternt arrangerte tiltak. Denne gangen sammenliknes det mer med tidligere erfaringer med tiltaksdeltakelse hos eksterne tiltaksarrangører.

Selv om brukerne gjennomgående er svært positive til KIN, som de var i første delrapport, rapporterer brukerne nå om mer negative erfaringer. Disse går særlig på at det er mye møter, noen opplever stress og noen opplever usikkerhet knyttet til praksisplasser:

- En kvinne forteller at det i de første årene i NAV var stor utskiftning blant saksbehandlerne, det var "lite oppfølging og mye rot". Videre forteller hun at i KIN "har det vært så mange møter, beskjeder og telefoner i alle retninger at jeg har blitt stressa. Jeg er takknemlig for all den oppfølgingen jeg har fått, men la oss få litt lufterom iblant!
- En mann sier: "Hadde det kommet noe ut av alle møtene, hadde jeg kommet virkelig langt!".
- Det er mye møter!

- Jeg er hundre prosent arbeidsfør, men ikke i den jobben jeg har nå.
- Kvinne som har vært i NAV i «gud vet hvor mange år», forteller at det først var med KIN at hun kom ut i jobb. Før KIN hadde hun hatt et utall saksbehandlere, men ikke kommet noen vei. Nå har hun hatt to tremåneders arbeidspraksis, men er usikker på hva som skjer etter jul på grunn av lite informasjon fra veileder i KIN. På grunn av diagnose trenger hun forutsigbarhet, og det har det vært mindre av i KIN fordi ting skjer fort og forandringene er til dels store. Oppfølgingen fra NAV, ukentlig telefon eller besøk på arbeidsplassen, har hun opplevd som for tett.
- Jeg ønsket en 20% stilling, men det kunne ikke NAV godta.
- Lang ventetid mellom praksisplassene.
- Veileder må ikke renne ned dørene hos arbeidsgiver, jeg vil ikke bli oppfattet som en byrde, men noen trenger mye oppfølging, dette må veilederen være flink til å vurdere.
- Avtale om at veileder skulle være med første dag på praksisplass, men veileder glemte meg, var vanskelig, følte meg veldig alene
- Har praksisplass, men vet ikke hvor lenge jeg skal jobbe der
- Ingen oppsummering sammen med veileder om hvordan det går i jobben
- Veileder hjelper til med å finne bra praksisplass, men det fører ikke til jobb
- De kaller det midlertidig ansettelse, men jeg får ikke lønn. Veileder framhever at jeg jo får en viktig attest
- Jeg ønsker meg en jobb, men har fått beskjed om at det ikke er jobb til meg etter praksisperioden. Men jeg prøver å gjøre meg uerstattelig
- Jeg vil bare gjøre noe, men det hadde vært best om jeg fikk en jobb
- Jeg er redd for å bare bli plassert et sted, NAV sier at jeg ellers må finne jobb selv, de klarer ikke finne en jobb som passer for meg
- En mann forteller at han er "utbrent" og at han gjennom KIN har fått prøvd seg ut på forskjellige praksisplasser. Han har inntrykk av at "praksisplassen er mest er for aktivitetens skyld" og han mener at "arbeidspraksisen kunne ha vært mer rettet mot fast jobb."
- Likevel syntes han det hadde vært vel mange møter, og arbeidsgiver hadde i perioder vært irritert over å måtte møte opp på NAV-kontoret for oppfølgingsamtaler.
- De kan reglene for dårlig

Inntrykket av oppfølgingsarbeidet når det gjelder brukerne, er at de har fra ukentlig til månedlig kontakt pr mobiltelefon eller sms med spørsmål fra KIN-veileder om hvordan det går. Flere har hatt besøk av veileder på arbeidsplassen, men dette virker mer knyttet til enkeltpersoner i KIN enn som en rutine eller praksis i teamene. Det er et klart inntrykk at mange av brukerne har vært med på oppfølgingsamtaler med arbeidsgiver og KIN-veileder.

På spørsmål om eventuelle forbedringer, gir brukerne svar som i all hovedsak reflekterer deres erfaringer i møte med NAV generelt:

- Vær medmenneskelig!
- Det er alltid en årsak til at folk havner på NAV, og det å være i kontakt med NAV blir stadig å måtte gjenta det som er problemet – den gjørma du har havnet i.
- De som henvender seg til NAV trenger hjelp og skal slippe kjempe i et stort byråkrati med mange saksbehandlere som flytter på papirer seg imellom og dytter ansvaret videre.
- Noen må til slutt tro på deg og ta en beslutning.

Oppsummering

Erfaringen ved forsøkskontorene er ifølge ledelsesnivået at KIN medfører en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester sammenliknet med tidligere, særlig på grunn av tettere oppfølging i bedriftene. KIN medfører dessuten at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand; og det vises til at KIN medfører at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov fordi man i KIN har et rendyrket brukerperspektiv. Generelt er det en oppfatning blant lederne ved forsøkskontorene og i fylkene at KIN medfører en mer målrettet innsats som ifølge dem vil sikre en høyere overgang til arbeid og at forsøket medfører redusert ventetid for brukerne sammenliknet med tidligere.

Når det gjelder utfordringer knyttet til brukerne i KIN, pekes det særlig på brukernes begrensningsfokus, inkludert begrensingsfokus i helsevesenet, manglende motivasjon, arbeidsmoral og sosial kompetanse, og at man avdekker større utfordringer knyttet til psykisk og fysisk helse enn det man trodde.

De brukerne vi har intervjuet er gjennomgående positive til KIN. De legger vekt på at KIN-veileder har få brukere og framstår som friere enn vanlige veiledere i NAV, at de er mer tett på i oppfølgingen, stiller krav og har en aktiv rolle, og at veilederens fokus er flyttet fra saksbehandling og regelverk til oppfølging. Brukerne peker på jobbmatchingsarbeidet i KIN når det gjelder praksisplasser og de i fast arbeid er gjennomgående godt fornøyd med både arbeidsplass og arbeidsgiver. Brukernes negative erfaringer går særlig på at det er mye møter, stress, usikkerhet knyttet til praksisplasser og svikt i oppfølgingen. Med KIN ser brukerne for seg et forbedret NAV, med veiledere som ser brukeren som et medmenneske, som forstår at det er en årsak til at folk havner på NAV og som har tro på brukeren.

7. Arbeidsgivernes erfaringer

I dette kapitlet skal vi presentere resultatene fra en spørreundersøkelse om arbeidsgiveres erfaringer med forsøket «Kjerneoppgaver i NAV». Forsøket er på en måte et trekantsamarbeid med kandidatene med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging, arbeidsgiverne og KIN-teamene som sentrale aktører. En vellykket prosess med å få kandidater inn i eller tilbake til arbeidslivet er ikke bare avhengig av disse aktørene innsats, men også samarbeidet dem imellom. En evaluering av forsøket KIN må derfor også innbefatte arbeidsgivernes erfaringer.

Om spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet ble utformet og tilrettelagt i QuestBack for elektronisk utsendelse ved AFI. Det besto av cirka 25 spørsmål. De første spørsmålene var om karakteristika ved arbeidsgiver eller bedriften, f.eks. hvilken bransje bedriften er i. Den neste bolken med spørsmål dreide seg om de kandidatene med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging som bedriften hadde hatt og har til utplassering, samt de kandidatene fra forsøkskontorene som hadde fått fast ansettelse. Til slutt i spørreskjemaet fikk arbeidsgiverne spørsmål om samarbeidet med KIN-teamene og servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått derfra. Spørsmålsformuleringene vil framgå i presentasjonen av resultatene.

KIN-lederne fikk tilsendt en invitasjons-epost med en lenke til undersøkelsen med oppgave om å distribuere invitasjonen til de arbeidsgivere som de hadde hatt kandidater hos fra starten av forsøket. Spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverne startet 23.03, og ble avsluttet 20.04.15. Trekker vi ifra påskedagene var undersøkelsen ute i 18 virkedager.

Nær 35% av arbeidsgiverne som fikk tilsendt undersøkelsen pr e-post, svarte innen fristen. Ved NAV Heimdal ble det sendt ut to påminnelser om undersøkelsen, ellers en påminnelse. Den gjengse svarprosenten i undersøkelser der informanter skal svare på vegne av bedriften og ikke seg selv, er ca. 35% pluss-minus et titalls prosentpoeng. Vi har dermed fått en forventet svarprosent i underundersøkelsen. Svarprosenten for de enkelte forsøkskontorene i forsøket framgår av tabellen under.

Tabell 7.1: Antall utsendte spørreskjemaer, antall svar og svarprosent etter forsøkskontor

	Utsendt	Svar	Svar %
NAV Bamble	75	27	36,0
NAV Heimdal	162	49	30,2
NAV Kongsvinger	71	25	34,9
NAV Ski	112	41	36,4
NAV Åsane	158	58	36,7
Totalt	578	200	34,6

I tillegg kommer en arbeidsgiver som ikke svarte på hvilke av de fem forsøkskontorene vedkommende har samarbeidet med. Den faktiske svarprosenten er derfor 34,8%.

På grunn av anonymiseringen som ligger i utsendelsesprosedyren, samt begrensningene i datafangsten, kan vi ikke si noe om hvor representative de arbeidsgiverne som har svart på undersøkelsen er for «populasjonen» av arbeidsgivere som har hatt kandidater fra KIN. Det er rimelig å anta at det er arbeidsgivere med stort sett positive erfaringer som har svart. Men samtidig kan det tenkes at arbeidsgivere med negative erfaringer fra forsøket også har vært motiverte for å svare på undersøkelsen. Innholdet i de åpne svarene og enkelte svarfordelinger tyder ikke på at det siste er tilfellet. Likevel vil det være forskningsmessig uforvarslig å hevde at de mange positive svarene er representative for alle arbeidsgiverne som har vært med i forsøket.

NAV Heimdal og NAV Åsane er to relativt store kontorer, og resultatene herfra vil derfor prege de fordelingene vi presenterer nedenfor. NAV Bamble og NAV Kongsvinger er små kontorer og de vil ofte framstå som «avvik fra normalen» i tabellen. Dette skyldes lavere reliabilitet i resultatene fra disse kontorene. En meget kritisk eller meget positivt innstilt arbeidsgiver blant noen få, kan gjøre store utslag i svarfordelingen for et mindre kontor.

Om bedriftene

I det følgende skal vi nærmere på hvilke bransjer de bedriftene arbeidsgiverne som har svart kommer fra, fordelingen av virksomhetene etter privat og offentlig sektor, og antall ansatte i bedriftene.

Tabell 7.2: Antall bedrifter etter bransje eller næring

I hvilken bransje eller næring er bedriften?			
	Antall	Prosent	Valid prosent
Jordbruk, skogbruk og fiske	1	0,5	0,5
Bergverksdrift og utvinning	1	0,5	0,5
Industri	13	6,5	6,5
Elektrisitet, vann og renovasjon	0	0,0	0,0
Bygge- og anleggsvirksomhet	16	8,0	8,0
Varehandel, reparasjon av motorvogner	40	19,9	20,0
Transport og lagring	7	3,5	3,5
Overnattings- og serveringsvirksomhet	10	5,0	5,0
Informasjon og kommunikasjon	1	0,5	0,5
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	0,0	0,0
Omsetning og drift av fast eiendom	1	0,5	0,5
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	3	1,5	1,5
Forretningsmessig tjenesteyting	4	2,0	2,0
Offentlig administrasjon	9	4,5	4,5
Undervisning	26	12,9	13,0
Helse- og sosialtjenester	30	14,9	15,0
Kulturell virksomhet, underholdning og fritid	8	4,0	4,0
Annen tjenesteyting	30	14,9	15,0
Svar total	200	99,5	100
Manglende svar	1	0,5	
Totalt	201	100	

Vi ser av tabellen over at mange av arbeidsgiverne som forsøkskontorene samarbeider med, kommer fra varehandel inkludert bilverksteder (20%), undervisning (13%), helse og sosialtjenester (15%) og

annen tjenesteyting (15%). Tar vi med industri (7%) og bygge- og anleggsvirksomhet (8%), kan vi si at cirka tre av fire virksomheter kommer fra disse seks bransjene.

Annen tjenesteyting er i utgangspunktet en liten bransje og omfatter reparasjon av IKT-varer, husholdningsvarer og personlige varer. Det at denne bransjen er «overrepresentert» kan skyldes at svarere har krysset av for dette når de ikke har funnet seg igjen i de andre næringene.

Det er en variasjon mellom forsøkskontorene i hvilken bransje arbeidsgiverne som KIN samarbeider med befinner seg. Ved NAV Bamble er 23% i industrien, 19% i varehandelen, 23% i undervisning og 12% i annen tjenesteyting. Det tilsvarende for NAV Heimdal er 12% i bygg og anlegg, 10% i overnattings- og serveringsvirksomhet, 14% i undervisning, 22% i helse og sosialtjenester og 14% i annen tjenesteyting. For NAV Kongsvinger er fordelingen 28% i varehandel, 12% i henholdsvis undervisning og helse- og sosialtjenester og 32% i annen tjenesteyting. Omtrent tre av fire arbeidsgivere som KIN ved NAV Ski samarbeider med, befinner seg i varehandelen (32%), i helse og sosialtjenester (19%), i kultur, underholdning og fritid (12%) og annen tjenesteyting (12%). Det tilsvarende for NAV Åsane er 14% i bygg og anlegg, 21% i varehandel, 16% i undervisning, 14% i helse og sosialtjenester og 12% i annen tjenesteyting.

De 200 arbeidsgiverne som svarte på undersøkelsen, har hatt, har og/eller har ansatt til sammen 544 kandidater fra forsøkskontorene i bedriften. I tabellen under ser vi til hvilke bransjer kandidatene har gått til. Som vi ser har nær hver femte (18%) kandidat gått til bransjen «annen tjenesteyting». Vi har derfor satt opp to kolonner med prosentfordelinger, med og uten kandidater fra annen tjenesteyting, for å kunne sammenlikne med den prosentvise fordelingen av sysselsatte.

Tabell 7.3: Antall kandidater etter bransje eller næring

I hvilken bransje eller næring er bedriften? etter antall kandidater				
	Antall kandidater	Prosent	Prosent uten «Annen tjenesteyting»	Fordeling sysselsatte
Jordbruk, skogbruk og fiske	2	0,4	0,4	2,2
Bergverksdrift og utvinning	2	0,4	0,4	2,9
Industri	23	4,2	5,2	8,7
Elektrisitet, vann og renovasjon	0	0,0	0,0	1,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	43	7,9	9,6	7,6
Varehandel, reparasjon av motorvogner	111	20,4	24,9	13,4
Transport og lagring	32	5,9	7,2	5,3
Overnattings- og serveringsvirksomhet	26	4,8	5,8	2,8
Informasjon og kommunikasjon	1	0,2	0,2	3,9
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	0,0	0,0	2,1
Omsetning og drift av fast eiendom	4	0,7	0,9	1,0
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	5	0,9	1,1	5,6
Forretningsmessig tjenesteyting	14	2,6	3,1	4,1
Offentlig administrasjon	16	2,9	3,6	6,6
Undervisning	60	11,0	13,5	8,5
Helse- og sosialtjenester	84	15,4	18,8	20,0
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	23	4,2	5,2	1,7
Annen tjenesteyting	98	18,0	-	2,3
Totalt	544	100,0	100,0	100,0

Bransjene varehandel inklusiv bilverksteder (20%), undervisning (11%), helse og sosialtjenester (15%) og annen tjenesteyting (18%) ser ut til å ha tatt imot ca. 65% av kandidatene fra KIN. Omtrent 45% av de sysselsatte befinner seg i de samme bransjene. Sammenliknet med sysselsettingsstatistikken kan vi si at bransjene varehandel med reparasjon av motorvogner, og delvis undervisning, er «overrepresentert» når det gjelder å ta imot kandidater fra KIN-teamene.

Kandidatenes kvalifikasjoner og ønsker om jobb, samt det som ligger bak den nedsatte arbeidsevnen og behovet for arbeidsrettet oppfølging, skal ha en avgjørende betydning hvor de utplasseres. Ut fra det tabellen over viser, kan det se ut som om den beste jobbmatten for hver fjerde eller femte (20-25%) kandidat fra KIN-teamene er innen varehandel. Dette kan være tilfellet, men tallene kan også indikere at KIN-teamene mer har fulgt «tilbudet» i arbeidsmarkedet, enn «etterspørselen» fra

kandidatene. I dette kan det ligge, sammenliknet med sysselsettingsstatistikken, at forsøkskontorene ikke fullt ut har benyttet seg av det arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne har å by på av mulige stillinger for kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging.

Tabellen under viser at omtrent tre av fem arbeidsgivere som forsøkskontorene har samarbeidet med, befinner seg i private bedrifter. Ved KIN i NAV Bamble kommer 74% av arbeidsgiverne fra privat sektor og 22% fra offentlig sektor. Ved KIN i NAV Heimdal er den tilsvarende fordelingen 51% og 38%. Ellers ser de tre andre KIN-teamene ut til å ha den samme «samarbeidsprofilen» med arbeidsgiverne som framkommer i tabellen under.

Tabell 7.4: Fordeling privat og offentlig virksomhet

Er bedriften en offentlig eller privat virksomhet?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Privat virksomhet	124	61,7	62,0	62,0
Offentlig forvaltning	36	17,9	18,0	80,0
Offentlig foretak	31	15,4	15,5	95,5
Frivillig organisasjon	9	4,5	4,5	100
Svar totalt	200	99,5	100	
Manglende svar	1	0,5		
Totalt	201	100		

Ifølge Statistisk sentralbyrås tall er rundt 65% av de sysselsatte i privat sektor og 35% i offentlig sektor.²¹ Tar vi hensyn til hvor mange kandidater arbeidsgiverne i henholdsvis offentlig og privat sektor, får vi den samme prosentfordelingen. Det ser derfor ut til at utplasseringen av kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging, skjer like lett i private bedrifter som i offentlig sektor.

I undersøkelsen svarte tre av fem (61%) arbeidsgivere ja til at bedriften eller avdelingen de svarer for, er en del av en større virksomhet. Dette kan bety at vi nådde de vi ønsket med undersøkelsen; arbeidsgivere eller deres representanter med førstehåndskunnskap om kandidatene fra KIN. Men vi får samtidig vansker med å sammenlikne «KIN-bedriftene» med bedrifter generelt når det gjelder antall ansatte; en del kan f.eks. ha svart hvor mange ansatte det er i en mindre avdeling i stor bedrift.

I tabellen under ser vi at de bedriftene forsøkskontorene samarbeider med, er større enn det som er vanlig; 28% har mer enn 50 ansatte og nær 13% over 100. I den statistikken vi har hatt tilgjengelig fra SSB er det omtrent 4% av bedriftene som har over 50 ansatte. (Denne sammenlikningen må kun tolkes tentativt fordi det i prosentgrunlaget for den generelle statistikken er et ukjent antall bedrifter med kun en ansatt. Vi antar at ingen av "KIN-bedriftene" er enmannsbedrifter).

²¹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/nokkeltall>

Tabell 7.5: Antall ansatte i bedriften/avdelingen

Hvor mange ansatte er det i bedriften/avdelingen du svarer for?						
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent	Del av større virksomhet	Bedrifter generelt
Under 10	60	29,9	30,0	30,0	21,4	73,9
10-19	34	16,9	17,0	47,0	16,2	13,4
20-29	29	14,4	14,5	61,5	14,5	8,6
30-49	21	10,4	10,5	72,0	13,7	
50-69	18	9,0	9,0	81,0	11,1	2,6
70-100	13	6,5	6,5	87,5	7,7	
Over 100	25	12,4	12,5	100,0	15,4	1,5
Svar totalt	200	99,5	100,0		100,0	100,0
Manglende svar	1	0,5				
Totalt	201	100				

Det er nær ingen forskjell mellom forsøkskontorene når det gjelder størrelsen på de bedriftene eller avdelingene de har hatt eller har brukerne i. Unntaket kan være NAV Bamble, som ser ut til i mindre grad å samarbeide med større bedrifter; 7% av bedriftene har mer enn 70 ansatte.

Tar vi utgangspunkt i kandidatene, finner vi at omtrent hver fjerde (26%) har vært, er i eller har fått ansettelse i en bedrift med under 10 ansatte. Omtrent hver sjettede (18%) kandidat er eller har vært i en bedrift med over 100 ansatte i bedriften. For hver sjuende kandidat (13-15%) er bedriftsstørrelsen enten 10-19 ansatte, 20-29 ansatte, 30-49 ansatte eller 50-100 ansatte.

Vi stilte spørsmålet om antallet ansatte i bedriften eller avdelingen ut fra en antakelse om at det i større bedrifter vil være mer ressurser tilgjengelig for å ta imot forespørsler om å ta imot kandidater med nedsatt arbeidsevne, f.eks. at det finnes en HR-avdeling eller liknende å henvende seg til, eller som kan ha støtteressurser. Vi antok også at mulighetene for tilrettelagt arbeid er bedre i de store enn i de små bedriftene. Antallet svar og svarene vi har fått på spørsmålene om antallet ansatte og om bedriften eller avdelingen er en del av en større virksomhet, gjør det vanskelig å forfølge disse antakelsene.

Om bedriftene og erfaringer med kandidater

Tre av fire (75%) arbeidsgivere som svarte på undersøkelsen har hatt kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging, men som ikke lengre er i bedriften. Litt over halvparten (52%) av bedriftene har kandidater utplassert nå, og omtrent tre av ti (29%) arbeidsgivere har gitt fast ansettelse til kandidater som har kommet fra forsøkskontorene.

Nedenfor har vi delt inn bedriftene etter om de tidligere har hatt kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene, om de har utplasserte kandidater nå *og/eller* om de har ansatte som har vært kandidater tidligere.

- 28% har kun hatt kandidater tidligere, kandidater som ikke lengre er i bedriften
- 25% har hatt og har kandidater nå, men ikke gitt noen fast ansettelse
- 13% har hatt kandidater tidligere, har kandidater utplassert nå og har ansatt tidligere kandidater
- 11% har kun kandidater til utplassering nå
- 8% har hatt kandidater tidligere, hvorav minst en har fått fast ansettelse
- 6% har kun tidligere kandidater som nå er fast ansatt
- 6% er i «forhandlinger» om å ta imot kandidater
- 3% har kandidater utplassert nå og ansatte som har vært kandidater tidligere

Om kandidatene

I undersøkelsen blant arbeidsgiverne stilte vi tre bolker med spørsmål om erfaringer med kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene. Først stilte vi spørsmål om kandidater som hadde vært i bedriften, men som ikke er der lenger. Neste bolk var om kandidater som er i bedriften, men som ikke har fått fast ansettelse. De siste spørsmålene var om erfaringer med kandidater som hadde fått fast ansettelse. Resultatene fra undersøkelsen vil bli presentert i tilsvarende tre bolker.

Om kandidater som ikke har fått ansettelse

Tabellen under viser at 50 (ca. 25%) av de 201 bedriftene ikke har hatt tidligere kandidater fra de aktuelle NAV-kontorene i perioden før undersøkelsen ble gjennomført. Omtrent halvparten har hatt en til to kandidater fra KIN-kontorene i bedriften, kandidater som en eller annen grunn ikke lengre er i bedriften. Det er fortrinnsvis de største bedriftene eller avdelingene som har hatt tre eller flere kandidater.

Tabell 7.6: Antall bedrifter som har hatt kandidater de to siste årene, kandidater som ikke lengre er i bedriften

Hvor mange kandidater fra dette aktuelle NAV-kontoret har bedriften hatt de to siste årene - men som ikke lengre er i bedriften?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Ingen	50	24,9	24,9	24,9
1	69	34,3	34,3	59,2
2	43	21,4	21,4	80,6
3	15	7,5	7,5	88,1
4	10	5,0	5,0	93,0
5	4	2,0	2,0	95,0
6	10	5,0	5,0	100,0
Totalt	201	100,0	100,0	

Multipliserer vi antallet kandidater bedriftene har hatt med antall bedrifter, og legger sammen, får vi at til sammen 305 kandidater fra KIN har vært i en bedrift, men som nå ikke lengre er i denne bedriften.

Tabell 7.7: Andelen bedrifter som har hatt kandidater som ikke lengre er i bedriften, etter forsøkskontor

	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Bedrifter som har hatt kandidater som ikke lengre er i bedriften	51,9%	79,6%	88,0%	75,6%	75,9%	75,0%
Antall bedrifter	27	49	25	41	58	200
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vi ser av tabellen over at bedriftene som sokner til KIN ved NAV Bamble og NAV Kongsvinger skiller seg fra de andre bedriftene med en henholdsvis lav og høy andel som har erfaringer med kandidater som ikke lengre er i bedriften. Dette kan være en indikasjon på at KIN ved NAV Bamble er mer "treffsikre" i utvelgelsen av hvilke bedrifter de henvender seg til.

I undersøkelsen fikk arbeidsgiverne anledning til å gi et kryss pr. kandidat for det de mente var hovedårsaken til at vedkommende ikke var blitt ansatt. Svaralternativene var «svak arbeidsinnsats», «dårlig sosial fungering», «bedriftens økonomi» og «for lite støtte fra NAV». Tabellen under viser fordelingen av kryss de 305 kandidatene som ikke har blitt ansatt har fått. (Vi mangler opplysninger om en kandidat).

Tabell 7.8: Fem hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Kandidat(e) var kun til arbeidsavklaring	172	56,4	56,6	56,6
Svak arbeidsinnsats	60	19,7	19,7	76,3
Dårlig sosial fungering	34	11,1	11,2	87,5
Bedriftens økonomi	31	10,2	10,2	97,7
For lite støtte fra NAV	7	2,3	2,3	100
Antall kandidater	304	99,7	100,0	
Manglende svar	1	0,3		
Totalt	305	100,0		

Av tabellen over ser det ut til at det for over halvparten (56%) av kandidatene, ikke var aktuelt med ansettelse fordi de kun var til arbeidsavklaring. Svak arbeidsinnsats er hovedårsaken til at hver femte (20%) kandidat ikke fikk ansettelse, og for hver tiende (11%) kandidat er begrunnelsen dårlig sosial fungering. Cirka ti prosent av kandidatene fikk ikke ansettelse på grunn av bedriftens økonomi. Kun to prosent av kandidatene fikk ikke ansettelse på grunn av at arbeidsgiver fikk for lite støtte fra NAV.

Fordelingen av avkryssninger i tabellen over ville sannsynligvis ha sett annerledes ut om arbeidsgiverne hadde hatt mulighet til å sette flere og ikke kun ett kryss pr. kandidat. Det er ikke urimelig å anta at

arbeidsgivere f.eks. har forholdt seg strengt til tidsavgrensningen som ligger arbeidsavklaring når de har vært tvil om hvordan en kandidat har fungert sosialt eller hvordan arbeidsinnsatsen har vært.

I tabellen under ser vi at hovedårsaken til at tidligere kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, varierer noe etter hvilket KIN-kontor det dreier seg om. Ved alle kontorene er den hyppigste hovedforklaringen fra bedriftene at kandidaten kun var til arbeidsavklaring, men denne andelen er høyere (71%) ved NAV Kongsvinger, og lavere (40%) ved NAV Åsane, enn ved de tre andre KIN-kontorene. Prosentgrunnlaget, antallet kandidater for hvert forsøkskontor, er vist nederst i tabellen.

Tabell 7.9: Fem hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? etter forsøkskontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Kandidat(e) var kun til arbeidsavklaring	56,0	63,2	70,6	53,8	39,7	56,6
Svak arbeidsinnsats	32,0	11,5	15,7	29,5	17,5	19,7
Dårlig sosial fungering	4,0	6,9	9,8	10,3	22,2	11,2
Bedriftens økonomi	8,0	14,9	3,9	3,8	17,5	10,2
For lite støtte fra NAV	0,0	3,4	0,0	2,6	3,2	2,3
Antall kandidater	25	87	51	78	63	304
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Det kan diskuteres om ikke andeler kandidater som kun har vært til arbeidsavklaring på opptil 70%, er høye andeler. En tolkning kan være at målet for arbeidsgiverne med utplasseringen av nærmere tre av fem (57%) kandidater, ikke er ansettelse, men kun arbeidsavklaring. Det at målet kun er arbeidsavklaring kan redusere arbeidsgivers «investeringslyst» i kandidaten, f.eks. i form av opplæring. For kandidaten vil det sannsynligvis være demotiverende, kanskje nok en gang, å bli utplassert hos en arbeidsgiver uten et mål om ansettelse i bedriften.

I tabellen under har vi tatt ut de kandidatene som ikke har fått ansettelse av den hovedårsak at de kun har vært til arbeidsavklaring i bedriften. Antallet kandidater begynner å bli lite for de to minste forsøkskontorene, så vi må utvise noe forsiktighet i tolkningen av prosentandelene i tabellen. For eksempel kan det at det ikke er kandidater fra NAV Bamble og NAV Kongsvinger som ikke har fått ansettelse på grunn av for lite støtte fra NAV, være tilfeldig siden antallet kandidater her er lite.

Tabell 7.10: Fire hovedårsaker til at kandidater ikke har fått ansettelse i bedriften, etter forsøkskontor

Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? etter forsøkskontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svak arbeidsinnsats	72,7	31,3	53,3	63,9	28,9	45,5
Dårlig sosial fungering	9,1	18,8	33,3	22,2	36,8	25,8
Bedriftens økonomi	18,2	40,6	13,3	8,3	28,9	23,5
For lite støtte fra NAV	0,0	9,4	0,0	5,6	5,3	5,3
Antall kandidater	11	35	15	39	38	138
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Svak arbeidsinnsats ser ut til å være hovedårsaken til at kandidatene fra NAV Bamble, NAV Ski og til dels NAV Kongsvinger, ikke har fått ansettelse. Dårlig sosial fungering ser ut til å være et relativt hyppig forekommende hinder for ansettelse for kandidater fra NAV Åsane og NAV Kongsvinger. Det at tidligere kandidater ikke har fått ansettelse med henvisning til bedriftens økonomi som hovedårsak, kan nesten se ut til å være et slags «storbyfenomen».

Om de utplasserte kandidatene

Tabellen under viser at da undersøkelsen ble gjennomført, hadde litt over halvparten (52%) av bedriftene kandidater utplassert fra de aktuelle NAV kontorene.

Tabell 7.11: Antall bedrifter med kandidater som nå er utplassert

Hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret er nå utplassert (praksisplass eller liknende, men ikke formelt ansatt) i bedriften?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Ingen	95	47,3	47,5	47,5
1	81	40,3	40,5	88,0
2	13	6,5	6,5	94,5
3	5	2,5	2,5	97,0
4	3	1,5	1,5	98,5
5	3	1,5	1,5	100,0
Antall svar	200	99,5	100,0	
Manglende svar	1	0,5		
Totalt	201	100,0		

Om vi multipliserer antallet kandidater som nå er utplassert i bedriftene, med antallet bedrifter og legger sammen, får vi at 149 kandidater var utplassert fra KIN-kontorene da undersøkelsen ble gjennomført.

Vi ser av tabellen under at andelen bedrifter som ikke har kandidater utplassert er lavere blant de som søker til NAV Kongsvinger, og høyere blant de som søker til NAV Åsane. En forklaring på disse to «avvikene fra gjennomsnittet», kan være forskjeller i motivasjonen for å svare på undersøkelsen blant arbeidsgiverne i Bergen og Kongsvinger-distriktet.

Tabell 7.12: Andelen bedrifter som har kandidater utplassert nå, etter KIN-kontor

	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Andel bedrifter som har kandidater utplassert nå	51,9%	52,1%	68,0%	58,5%	41,4%	52,3%
Antall bedrifter	27	48	25	41	58	199
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I tabellen under ser hvor lenge de utplasserte kandidatene har vært i bedriftene, etter hvilket forsøkskontor bedriftene søker til. Antallet utplasserte kandidater fra NAV Bamble og NAV Kongsvinger er lite, og prosentfordelingene etter hvor lenge kandidatene har vært i bedriften, kan derfor være påvirket av tilfeldigheter. Ellers ser vi at det er relativt få kandidater, under 15%, som har vært utplassert i bedriften i mer enn seks måneder. Dette er på en måte i samsvar med et resultat vi har sett tidligere; at nærmere tre av fem kandidater kun er til arbeidsavklaring.

Tabell 7.13: Varigheten av kandidatenes utplassering, etter forsøkskontor

Hvor lenge har kandidaten(e) vært i bedriften? etter forsøkskontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Under 1 måned	6,3	25,7	33,3	28,6	19,2	24,5
1-3 måneder	43,8	37,1	38,1	32,7	42,3	37,4
3-6 måneder	25,0	22,9	23,8	28,6	19,2	24,5
6-12 måneder	12,5	8,6	4,8	4,1	11,5	7,5
Mer enn et år	12,5	5,7	0,0	6,1	7,7	6,1
Antall kandidater	16	35	21	49	26	147
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I spørreundersøkelsen ba vi arbeidsgiverne om å vurdere de utplasserte kandidatenes arbeidsutførelse på en skala fra 1-5, der 5 tilsvarer «normalarbeidskraft». Resultatene vi fikk er vist i tabellen under. Av tabellen ser vi blant annet at NAV Heimdal hadde 36 kandidater utplassert, dette hos halvparten av de 49 arbeidsgiverne som svarte mens undersøkelsen pågikk. Forsetter vi med NAV Heimdal, ser vi videre at 5,6% og 30,6% av kandidatene fikk henholdsvis 1 og 2 på 5-punktsskalaen for arbeidsutførelse. 30,6% av kandidatene fikk 3 i skår, 22,2% 4, mens 11,1% fikk 5 i skår som tilsvarer «normalarbeidskraft». I gjennomsnitt fikk kandidatene fra NAV Heimdal 3,0 i skår.

Tabell 7.14: Beskrivelser av kandidatenes arbeidsutførelse, etter forsøkskontor

Hvordan vil du beskrive kandidaten på en skala fra 1 – 5, der 5 er ”normalarbeidskraft”, når det gjelder arbeidsutførelse? etter forsøkskontor						
Andelen kandidater med skår..	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
..1	0,0	5,6	0,0	16,0	7,7	8,1
..2	18,8	30,6	19,0	30,0	15,4	24,8
..3	31,3	30,6	38,1	20,0	30,8	28,2
..4	25,0	22,2	33,3	22,0	34,6	26,2
..«normalarbeidskraft»	25,0	11,1	9,5	12,0	11,5	12,8
Antall kandidater	16	36	21	50	26	149
Gjennomsnittsskår	3,6	3,0	3,3	2,8	3,3	3,1
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Det er vanskelig å gi en entydig tolkning av resultatene i tabellen over. I overkant av 45% av kandidatene fra NAV Ski har fått en skår på 1 eller 2 fra arbeidsgiver når det gjelder arbeidsutførelse. Dette kan bety at kandidatene fra NAV Ski har mer nedsatt arbeidsevne enn det som er gjengs ved de andre forsøkskontorene. Men samtidig kan det være at arbeidsgiverne i Ski og omegn er ekstra kritiske til arbeidsutførelsen til kandidater som kommer fra NAV. En tredje mulig tolkning av tallene kan være at bedriftene som NAV Ski samarbeider med, har mindre inkluderingskompetanse enn de andre bedriftene. En fjerde tolkning som også er mulig, er at NAV Ski har noe større problemer enn de andre forsøkskontorene når det gjelder å finne gode jobbmatcher. Flere mulige tolkninger finnes, så det er om å gjøre å være forsiktig i tolkningene. Fra tabell 7-14 kan det f.eks. se ut som at det er relativt lett å være KIN-veileder ved NAV Bamble og NAV Åsane siden halvparten av kandidatene herfra er etter arbeidsgivernes vurdering så godt som «normalarbeidskraft» å regne når det gjelder arbeidsutførelse. Nedenfor vil vi se at over halvparten av kandidatene fra disse to kontorene også fungerer relativt godt sosialt på arbeidsplassen. Men en alternativ tolkning av disse resultatene kan være at KIN-veilederne herfra er spesielt kompetente når det gjelder å finne fram til god jobbmatch.

Noe av de samme tolkningsproblemene som over, får vi når vi i tabellen under ser hvordan arbeidsgiverne vurderer de utplasserte kandidatene når det gjelder hvordan de fungerer sosialt på arbeidsplassen. Vurderingsskalaen er den samme som over, fra 1-5, der 5 er «normalarbeidskraft».

Tabell 7.15: Beskrivelser av kandidatenes sosiale fungering, etter forsøkskontor

Hvordan vil du beskrive kandidaten(e) på en skala fra 1 – 5, der 5 er "normalarbeidskraft", når det gjelder sosial fungering? etter NAV-kontor						
Andelen kandidater med skår..	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
..1	0,0	0,0	0,0	8,0	3,8	3,4
..2	0,0	5,6	19,0	18,0	3,8	10,7
..3	31,3	30,6	9,5	28,0	38,5	28,2
..4	43,8	38,9	23,8	22,0	34,6	30,9
..«normalarbeidskraft»	25,0	19,4	47,6	18,0	19,2	23,5
Antall kandidater	16	34	21	47	26	144
Gjennomsnittsskår	3,9	3,8	4,0	3,3	3,6	3,6
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Arbeidsgiverne i undersøkelsen gir de utplasserte kandidatene en «snittkarakter» på 3,6 når det gjelder hvordan de fungerer sosialt på arbeidsplassen. Godt over halvparten (55%) av kandidatene blir i så måte beskrevet som «normalarbeidskraft» eller nesten som dette. Sammenlikner vi gjennomsnittsskårene i de to tabellene over, kan vi kanskje si at de utplasserte kandidatene ikke utfører arbeidet sitt like godt (3,1) som de fungerer sosialt på arbeidsplassen (3,6).

Det er en relativt høy samvariasjon mellom hvordan arbeidsgiverne vurderer den enkelte kandidats arbeidsutførelse og sosiale fungering ($r=0,50$, $p<0,05$). Det betyr at om kandidaten blir vurdert til å fungere heller dårlig sosialt, er det stor sannsynlighet for at arbeidsutførelsen blir bedømt som svak. Omtrent ¼ av kandidatene får en skår på 3 eller lavere når det gjelder både arbeidsutførelse og sosial fungering, mens nærmere to av fem (37%) kandidater skårer 4 eller 5 på begge forholdene. På den ene siden kan dette bety at mange av kandidatene fungerer relativt godt sosialt og ikke har særlig nedsatt arbeidsevne. På den andre siden kan dette resultatet indikere at KIN-teamene i mange tilfeller finner gode jobbmatcher både oppgavemessig og sosialt.

Om kandidater som har fått fast ansettelse

I tabellen under viser vi hva de 200 arbeidsgiverne svarte på spørsmålet om hvor mange kandidater fra forsøkskontorene som har fått fast ansettelse i bedriften. Av tabellen ser vi at nær 30% av arbeidsgiverne har ansatt en eller flere kandidater mens forsøket har pågått.

Tabell 7.16: Antall bedrifter som de to siste årene har ansatt kandidater

Hvor mange kandidater fra det aktuelle NAV-kontoret har de to siste årene fått fast ansettelse i bedriften?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Ingen	142	70,6	71,0	71,0
1	38	18,9	19,0	90,0
2	12	6,0	6,0	96,0
3	5	2,5	2,5	98,5
4	2	1,0	1,0	99,5
5	1	,5	,5	100,0
Antall svar	200	99,5	100,0	
Manglende svar	1	,5		
Totalt	201	100,0		

Multipliserer vi antallet bedrifter med antallet kandidater de har gitt fast ansettelse, og legger sammen, får vi at tabellen over omfatter 90 kandidater som har fått fast ansettelse i løpet av de to siste årene.

Omtrent tre av ti (29%) bedrifter har gitt fast ansettelse til en eller flere kandidater som har hatt nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Av tabellen under ser vi at andelen bedrifter som har ansatt tidligere kandidater fra forsøkskontorene, er noe høyere for de som søker til NAV Bamble (38%) enn for de andre forsøkskontorene.

	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Andel bedrifter som har ansatt tidligere kandidater	38,4%	26,5%	24,0%	31,7%	27,6%	29,1%
Antall bedrifter	26	49	25	41	58	199
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabellen under viser hvor lenge kandidatene var i bedriften før de fikk fast ansettelse, etter hvilket forsøkskontor bedriften søker til. Antallet tidligere kandidater pr. KIN-kontor er såpass lite at vi ikke vil begi oss inn på tolkninger av eventuelle forskjeller mellom kontorene. Tabellen viser at om det blir en fast ansettelse av en kandidat, skjer dette relativt raskt. Omtrent halvparten av de tidligere kandidatene fikk fast ansettelse innen et halvt år etter at de kom til bedriften. Relativt få (16%) kandidater har måttet vente i et år eller mer før de fikk fast ansettelse.

Tabell 7.17: Varigheten av kandidatenes utplassering før de fikk fast ansettelse, etter forsøkskontor

Hvor lenge var kandidaten(e) i bedriften før det ble ansettelse? etter NAV-kontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Mindre enn 6 måneder	38,5	57,9	20,0	64,0	47,8	50,0
6-12 måneder	53,8	36,8	60,0	20,0	26,1	34,4
1-2 år	7,7	0,0	20,0	16,0	26,1	14,4
Mer enn to år	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	1,1
Antall kandidater	13	19	10	25	23	90
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vi vet ikke hvor lenge de kandidatene som ikke fikk ansettelse, var i bedriften. Dog vet vi at over halvparten av disse kandidatene kun var til arbeidsavklaring, noe som kan ta opptil 12 uker. Tidligere har vi sett at nærmere ni av ti (86%) kandidater som nå er utplassert, har vært i bedriften i seks måneder eller kortere. Jmfører vi dette med resultatene i tabellen over, ser det ut til at mye av avgjørelsen om kandidater skal fortsette i bedriften eller ikke, tas meget tidlig. En videre tolkning kan være at introduksjonen av kandidatene og hvordan de følges opp i en tidlig fase av utplasseringen, er av stor betydning for det videre løpet i kandidatenes karriere.

I tabellen under ser vi at nærmere to av tre (64%) tidligere kandidater har fått fast ansettelse i ¼ stilling eller mer.

Tabell 7.18: Tidligere kandidaters stillingsandel etter den faste ansettelsen, etter forsøkskontor

Hvor stor stillingsandel har de(n) tidligere kandidaten(e)? etter forsøkskontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Under 1/4 stilling	7,7	5,3	0,0	16,0	4,3	7,8
1/4-1/2 stilling	15,4	10,5	30,0	8,0	21,7	15,6
1/2-3/4 stilling	15,4	15,8	10,0	8,0	13,0	12,2
3/4-1/1 stilling	61,5	68,4	60,0	68,0	60,9	64,4
Antall kandidater	13	19	10	25	23	90
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I undersøkelsen fikk arbeidsgiverne anledning til å gi et kryss pr. kandidat for det de mente var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten. Svaralternativene var «svak arbeidsinnsats», «dårlig sosial fungering», «bedriftens økonomi» og «for lite støtte fra NAV». Det var noen av arbeidsgiverne som ikke ønsket å svare på dette, så vi sitter med opplysninger om 78 (87%) av de 90 tidligere kandidatene. Tabellen under viser fordelingen av kryss for de 78 kandidatene som har fått fast jobb.

Tabell 7.19: Utfordringer ved ansettelsen av tidligere kandidater

Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Svak arbeidsinnsats	27	30,0	34,6	34,6
Dårlig sosial fungering	18	20,0	23,1	57,7
Bedriftens økonomi	25	27,8	32,1	89,8
For lite støtte fra NAV	8	8,9	10,3	100
Antall kandidater	78	86,7	100,0	
Manglende svar	12	13,3		
Totalt	90	100,0		

Fra tabellen over kan det se ut som om at svak arbeidsinnsats har vært den største utfordringen for arbeidsgiver ved hver tredje (35%) ansettelse av kandidater. Bedriftens økonomi har vært en hovedutfordring i omtrent like mange tilfeller (32%). For omtrent hver fjerde (23%) tidligere kandidat knyttes den største utfordringen angående ansettelsen til dårlig sosial fungering på arbeidsplassen. For lite støtte fra NAV ser ut til å ha skapt de største utfordringene for arbeidsgivere ved hver tiende ansettelse.

Tabell 7.20: Utfordringer ved ansettelse av tidligere kandidater, etter KIN-kontor

Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten? etter forsøkskontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svak arbeidsinnsats	11,1	31,3	40,0	52,2	25,0	34,6
Dårlig sosial fungering	22,2	25,0	30,0	21,7	20,0	23,1
Bedriftens økonomi	55,6	37,5	20,0	26,1	30,0	32,1
For lite støtte fra NAV	11,1	6,3	10,0	0,0	25,0	10,3
Antall kandidater	9	16	10	23	20	78
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Når vi fordeler de 78 kandidatene etter hvilket av de fem forsøkskontorene bedriften sokner til, blir antallet kandidater pr. KIN-team lavt. Dette fører til at prosentfordelingene i tabellen over blir ustabile. Flytter vi f.eks. om på en kandidat (11%) fra NAV Bamble, eller en kandidat (10%) fra NAV Kongsvinger, blir prosentfordelingen seende ganske annerledes ut. Vi vil derfor ikke gå inn i en nærmere tolkning av forskjellene mellom de fem KIN-teamene. Det eneste vi vil bemerke er at svak arbeidsinnsats eller arbeidsutførelse ser ut til å være en slags gjenganger i bedrifter som sokner til NAV Ski, både når det gjelder det å ikke ansette kandidater, i vurderingen av kandidatene som er i bedriften, og det å skape utfordringer ved å gi fast ansettelse til kandidater.

Brukte tilskudd og virkemidler ved ansettelse

Nær 30% av bedriftene i undersøkelsen hadde i løpet av de to siste årene gitt fast ansettelse til en eller flere kandidater med redusert arbeidsevne fra forsøkskontorene. Til sammen dreier dette seg om 90 kandidater. Vi spurte arbeidsgiverne om det i forbindelse med den siste fast ansatte kandidaten ble brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV. Blant de 90 kandidatene er det 58 (64%) som er «den siste fast ansatte». I forbindelse med 38 (66%) av de 58 siste fast ansatte ble det brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV.

I tabellen under viser vi antallet kandidater som det i forbindelse med ble brukt til henholdsvis ett, to og tre tilskudd eller virkemidler fra NAV. (Vi mangler opplysninger om hvilke tilskudd og virkemidler som ble brukt i forbindelse med en av de 38 som sist ble ansatt).

Tabell 7.21: Antall tilskudd/virkemidler pr. sist ansatt kandidat fra KIN

Er det i forbindelse med kandidaten som sist ble ansatt blitt brukt tilskudd eller virkemidler fra NAV?				
Antall tilskudd/ virkemidler	Antall kandidater	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
1	27	71,1	73,0	73
2	8	21,1	21,6	91,6
3	2	5,3	5,4	100
Antall kandidater	37	97,4	100,0	
Manglende opplysninger	1	2,6		
Totalt	38	100,0		

Vi ser av tabellen over at det i forbindelse med nær tre av fire (73%) kandidater som sist fikk fast ansettelse, ble brukt kun ett tilskudd eller virkemiddel. For hver femte (22%) kandidat ble det brukt to virkemidler eller tilskudd, og for to kandidater ble det brukt tre.

Tabellen under viser antallet virkemidler eller tilskudd etter om det er brukt ett, to eller tre tilskudd eller virkemidler i forbindelse med kandidater som har fått fast ansettelse.

Tabell 7.22: Type og antall tilskudd virkemidler brukt pr. sist ansatt kandidat fra KIN

	Ett virkemiddel/ tilskudd brukt		To virkemidler/ tilskudd brukt		Tre virkemidler/ tilskudd brukt		Totalt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Arbeidsplassvurdering	4	14,8	3	18,8	1	16,7	8	16,3
Driftstilskudd	1	3,7	1	6,3	1	16,7	3	6,1
Hjelpemidler	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mentortilskudd	0	0,0	1	6,3	1	16,7	2	4,1
Tidsbegrenset lønnstilskudd	18	66,7	8	50,0	2	33,3	28	57,1
Tidsubestemt lønnstilskudd	2	7,4	0	0,0	0	0,0	2	4,1
Tilretteleggingstilskudd	1	3,7	3	18,8	1	16,7	5	10,2
Annet	1	3,7	0	0,0	0	0,0	1	2,0
Antall tilskudd/ virkemidler	27	100,0	16	100,0	6	100,0	49	100,0

Tabellen over viser at når det har blitt brukt kun ett virkemiddel eller tilskudd i forbindelse med kandidater som har fått fast ansettelse, er dette først og fremst tidsbegrenset lønnstilskudd (67%). Som et slags nummer to virkemiddel kommer arbeidsplassvurdering (15%).

For alle de åtte kandidatene hvor det ble brukt to tilskudd eller virkemidler, ble det brukt tidsbegrenset lønnstilskudd. Dette ble som oftest gjort i kombinasjon med enten arbeidsplassvurdering (38% av kandidatene) eller tilretteleggingstilskudd (38% av kandidatene). De to kandidatene som det fulgte tre virkemidler med, fikk begge tidsbegrenset lønnstilskudd. For den ene ble det tidsbegrensede lønnstilskuddet kombinert med arbeidsplassvurdering og driftstilskudd, og for den andre med mentortilskudd og tilretteleggingstilskudd.

Går vi til totalen til høyre i tabellen over, ser vi at det ble brukt til sammen 49 tilskudd eller virkemidler i forbindelse med de 37 kandidatene som sist fikk fast ansettelse i bedriften. Tidsbegrenset lønnstilskudd ble hyppigst brukt, dvs. 57% av de tilskuddene og virkemidlene som ble gitt av NAV. 16% og 10% av virkemidlene og tilskuddene var henholdsvis arbeidsplassvurdering og tilretteleggingstilskudd. Driftstilskudd, mentortilskudd og tidsubestemt lønnstilskudd ble relativt sjelden brukt, og hjelpemidler ble ikke brukt i forbindelse med de kandidatene som sist fikk fast ansettelse.

Sammenlikning av kandidater som fikk og ikke fikk ansettelse i bedriften

Vi skal nedfor sammenlikne de kandidatene som har fått fast ansettelse i en bedrift, med utplasserte kandidater som ikke fikk ansettelse. De kandidatene som kun har vært til arbeidsavklaring i bedriften er holdt utenfor.

Tabell 7.23: Sammenlikning av hovedårsaker til ikke å gi ansettelse, og hovedutfordringer ved fast ansettelse av kandidater

Sammenlikning av Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? og Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?		
	Kandidater som ikke har fått ansettelse	Kandidater som har fått fast ansettelse
Svak arbeidsinnsats	45,5	34,6
Dårlig sosial fungering	25,8	23,1
Bedriftens økonomi	23,5	32,1
For lite støtte fra NAV	5,3	10,3
Antall kandidater	132	78
Totalt	100,0	100,0

Av tabellen over ser vi at den viktigste hovedårsaken for at kandidater ikke får ansettelse er svak arbeidsinnsats. Svak arbeidsinnsats er også en viktig utfordring for arbeidsgiverne når de skal ansette kandidater, men ikke like framtreddende som når de velger å ikke gi kandidater ansettelse i bedriften.

Det som ser ut til å øke ved ansettelse av kandidater fra NAV, er utfordringer når det gjelder bedriftens økonomi. Dette er for så vidt naturlig i og med at fast ansettelse er mer forpliktende for arbeidsgiver, enn det å stille en arbeidsplass til disposisjon midlertidig for en kandidat.

Blant de seks arbeidsgiverne som har hatt til sammen sju kandidater som ikke har fått ansettelse i bedriften på grunn av «for lite støtte fra NAV», hevder en at det ikke var nok penger til at de kunne sette av tid til mer opplæring og oppfølging. Det er ikke økonomiske problemstillinger i argumentasjonen for å ikke å ha ansatt kandidater blant de fem andre arbeidsgiverne. Går vi til de seks arbeidsgiverne som sier at «for lite støtte fra NAV» var den største utfordringen ved ansettelsen av tidligere kandidater, til sammen åtte kandidater, finner vi at fem arbeidsgivere nevner økonomi. Spesielt trekkes opphøret av lønnstilskudd fram, men kompensasjon for fravær grunnet sykdom nevnes også. Omkoder vi statistisk og flytter om på disse arbeidsgiverne og de tidligere kandidatene, får vi at den største utfordringen ved ansettelsen av nær 40% av de tidligere kandidatene, har vært bedriftens økonomi.

Ut fra det som er nevnt over, kan det se ut til at det er en dreining i perspektivet hos arbeidsgiverne når de går over fra å ta inn kandidater fra NAV, til å vurdere ansettelse av kandidater. Etter at kandidatene har fått vist seg fram, gjennom arbeidsavklaring eller praksisplass, må arbeidsgivere ved rekruttering til bedriften sette kandidatene med redusert arbeidsevne opp mot mulig «normalarbeidskraft»: Har kandidatene fra NAV et potensial til å bli «normalarbeidskraft», og har NAV tilskudd eller virkemidler som kan kompensere for det som måtte være av redusert arbeidsevne på kort eller lengre sikt?

Om bedriftenes erfaringer med forsøkskontorene

I de foregående avsnittene har vi sett på noen karakteristika ved bedriftene som KIN-teamene har samarbeidet med. Vi har også sett på forhold knyttet til kandidatene som arbeidsgiverne har hatt, har og har ansatt i bedriften. I det nedenfor skal vi se nærmere på hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med samarbeidet med forsøkskontorene.

Ut fra tabellen under ser det ut til at KIN henvender seg til bedriftene på en profesjonell måte. Så å si alle (96%) arbeidsgiverne oppfatter det i alle fall slik.

Tabell 7.24: Profesjonaliteten i måten KIN henvender seg til bedriftene på

Hvilke erfaringer har du med det aktuelle NAV-kontoret og den/de kandidaten(e) bedriften har hatt, når det gjelder måten NAV henvender seg til bedriften på?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Profesjonelt	192	95,5	96,0	96,0
Mindre profesjonelt	8	4,0	4,0	100,0
Antall svar	200	99,5	100,0	
Manglende svar	1	,5		
Totalt	201	100,0		

Da vi så på hvor raskt kandidater fra forsøkskontorene fikk jobb, sa vi at introduksjonen av kandidatene og hvordan de følges opp i en tidlig fase av utplasseringen, kunne være av stor betydning for det videre løpet i kandidatens karriere. Tilbakemeldingene fra de aller fleste (94%) arbeidsgiverne i undersøkelsen, er at KIN-veilederne presenterer kandidatene de har på en profesjonell måte.

Tabell 7.25: Profesjonaliteten i måten KIN presenterer kandidatene på

Hvilke erfaringer har du med det aktuelle NAV-kontoret og den/de kandidaten(e) bedriften har hatt, når det gjelder måten kandidaten(e) blir presentert på?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Profesjonelt	187	93,0	94,4	94,4
Mindre profesjonelt	11	5,5	5,6	100,0
Antall svar	198	98,5	100,0	
Manglende svar	3	1,5		
Totalt	201	100,0		

Ni av ti (92%) arbeidsgivere svarte at det aktuelle NAV-kontoret hadde opptrådt profesjonelt både når det gjelder måten de har henvendt seg på og måten de hadde presentert kandidatene. Kun to (1%) arbeidsgivere har opplevd at det aktuelle NAV-kontoret har opptrådt uprofesjonelt i begge henseende.

Siden det er så få arbeidsgivere som har opplevd «uprofesjonalitet», har det liten hensikt å dele inn svarene etter hvilke forsøkskontorer det dreier seg om.

Vi ba arbeidsgiverne som svarte at det aktuelle NAV-kontoret hadde vært mindre profesjonell i måten de henvender seg til bedriften på, om å utdype dette. Det er vanskelig å se et overordnet mønster i kommentarene vi har fått fordi de stort sett referer til enkeltepisoder eller situasjoner. En kommentar går på at oppfølgingen av bedriften og kontaktpersoner burde ha vært bedre, en annen at bedriftens ønsker og behov ikke ble ivaretatt, og en tredje at det aktuelle NAV-kontoret ikke hadde gitt økonomiske tilskudd som avtalt. De to siste kommentarene var at «presentasjonen av opplegget skjedde gjennom kandidaten», og at en kandidat under et møte hadde blitt truet av KIN-veileder med at «hvis du ikke finner deg jobb innen noen måneder havner du på sosialkontoret».

De fleste kommentarene om mindre profesjonelle måter å presentere kandidater på, går på at kandidatene i forkant var for dårlig avklart eller utredet når det gjelder bakgrunn. Taushetsplikten tilsier at kandidaten selv skal bestemme hvor åpen man skal være i samarbeidet med arbeidsgiver, men noen arbeidsgivere mente at de fikk for lite informasjon om bakgrunnen til kandidatene eller hvilke utfordringer de har. Lite oppfølging av kandidater, og at kandidater hadde blitt for mye overlatt til seg selv eller bedriften, blir også nevnt.

Tabellen under viser hva arbeidsgiverne svarte på spørsmålet om hvordan de i alt i alt vurderer den servicen, oppfølgingen og støtten de har fått fra det aktuelle NAV-kontoret. Vi ser av fordelingen at over to tredjedeler (71%) av arbeidsgiverne vurderer servicen de har fått som svært eller meget bra. Kun 5% av arbeidsgiverne kan sies å være misfornøyde da de har svart mindre bra eller dårlig.

Tabell 7.26: Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN

Hvordan vurderer du alt i alt den servicen (oppfølging, støtte) bedriften fikk fra det aktuelle NAV-kontoret?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Svært bra	69	34,3	35,4	35,4
Meget bra	70	34,8	35,9	71,3
Bra	46	22,9	23,6	94,9
Mindre bra	8	4,0	4,1	99,0
Dårlig	2	1,0	1,0	100,0
Antall svar	195	97,0	100,0	
Manglende svar	6	3,0		
Totalt	201	100,0		

I tabellen under har vi delt inn arbeidsgiverne etter hvilket forsøkskontor de søker til.

Tabell 7.27: Arbeidsgivernes vurderinger av servicen de har fått fra KIN, etter forsøkskontor

Hvordan vurderer du alt i alt den servicen (oppfølging, støtte) bedriften fikk fra det aktuelle NAV-kontoret? etter NAV-kontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Svært bra	44,0%	42,6%	16,0%	32,5%	36,8%	35,6%
Meget bra	32,0%	34,0%	44,0%	30,0%	38,6%	35,6%
Bra	20,0%	19,1%	32,0%	32,5%	19,3%	23,7%
Mindre bra	4,0%	4,3%	8,0%	5,0%	1,8%	4,1%
Dårlig	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	1,0%
Antall bedrifter	25	47	25	40	57	194
Gjennomsnitt	1,8	1,9	2,3	2,1	2,0	2,0
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nederst i tabellen over har vi regnet ut gjennomsnittene for svarene på en skala fra 1=Svært bra til 5=Dårlig. NAV Bamble (1,8) og NAV Heimdal (1,9) har statistisk signifikant lavere gjennomsnitt, dvs. relativt flere Svært bra og Meget bra-svar, enn NAV Kongsvinger (2,3). Men ingen av forsøkskontorene har en gjennomsnittsskåre som avviker statistisk signifikant fra totalgjennomsnittet på 2,0. En tolkning av dette kan være at det er innbyrdes forskjeller mellom forsøkskontorene når det gjelder hvor tilfredse arbeidsgiverne er med servicen, men at ingen av kontorene har resultater her som avviker fra det en skulle forvente i en slik tilfredshetsmåling. Midtpunktet på skalaen fra 1=Svært bra til 5=Dårlig, er 3,0=Bra, og vanligvis viser undersøkelser at majoriteten er fra fornøyd til svært fornøyd med den servicen de får.

Nær halvparten (48%) av arbeidsgiverne har hatt samarbeid med andre enn det aktuelle NAV-kontoret om kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Vi ba disse 97 arbeidsgiverne om å sammenlikne det aktuelle NAV-kontoret med de andre samarbeidspartnerne. Det er rimelig å anta at de andre samarbeidspartnerne er ulike tiltaksleverandører.

Tabell 7.28: Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre

Hvordan vurderer du at servicen/oppfølgingen fra dette aktuelle NAV-kontoret er, sammenliknet med andre du har hatt samarbeid med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging?				
	Antall	Prosent	Valid prosent	Kumulativ prosent
Mye bedre	14	14,4	14,4	14,4
Bedre	19	19,6	19,6	34,0
Omtrent likt	56	57,7	57,7	91,8
Dårligere	5	5,2	5,2	96,9
Mye dårligere	3	3,1	3,1	100,0
Antall svar	97	100,0	100,0	

I tabellen under har vi splittet opp arbeidsgiverne etter hvilket av de fem KIN-kontorene de sokner til.

Tabell 7.29: Arbeidsgivernes vurdering av servicen/oppfølgingen fra KIN-kontorene, sammenliknet med fra andre, etter KIN-kontor

Hvordan vurderer du at servicen/oppfølgingen fra dette aktuelle NAV-kontoret er, sammenliknet med andre du har hatt samarbeid med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging? etter NAV-kontor						
	NAV Bamble	NAV Heimdal	NAV Kongsvinger	NAV Ski	NAV Åsane	Totalt
Mye bedre	14,3%	16,7%	9,1%	9,1%	19,2%	14,6%
Bedre	42,9%	13,3%	27,3%	13,6%	23,1%	19,8%
Omtrent likt	28,6%	56,7%	45,5%	72,7%	57,7%	57,3%
Dårligere	14,3%	10,0%	0,0%	4,5%	0,0%	5,2%
Mye dårligere	0,0%	3,3%	18,2%	0,0%	0,0%	3,1%
Antall bedrifter	7	30	11	22	26	96
Gjennomsnitt	2,4	2,7	2,9	2,7	2,4	2,6
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nederst i tabellen over har vi regnet ut gjennomsnittene for svarene på en skala fra 1=Mye bedre til 5=Mye dårligere. Om arbeidsgiverne som har hatt andre samarbeidspartnere, hadde vurdert servicen fra forsøkskontorene likt med disse på alle kriterier, skulle totalgjennomsnittet ha blitt 3,0. Resultatet vi har fått viser at arbeidsgiverne i *gjennomsnitt* vurderer servicen og oppfølgingen fra forsøkskontorene som noe bedre enn den de tidligere har fått fra andre instanser som de har samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging. Forskjellen mellom forsøkskontorenes gjennomsnitt på 2,6 og midtpunktet på skalaen fra 1-5, 3,0, er statistisk signifikant.

Vi ser ellers i tabellen over at variasjonen i gjennomsnittene mellom kontorene er relativt liten. Antallet arbeidsgivere som har svart angående de to minste kontorene er lavt, og vi vil derfor ikke gå inn i en drøfting av resultatene for enkeltkontorer. Resultatene i tabellen kan også være avhengig av kvaliteten ved den servicen de andre samarbeidspartnerne har levert. For eksempel ser vi i tabell 7-29 at andelen arbeidsgivere som gir karakterene Mye bedre og Bedre er større for NAV Åsane enn ved NAV Heimdal. En mulig forklaring på dette er at tiltaksarrangørene i Trondheim kan ha levert bedre service enn de i Bergen, og dermed skapt høyere forventninger til servicenivået ved NAV-Heimdal enn ved NAV-Åsane.

Kommentarer til service, oppfølging, støtte fra KIN-kontorene

Vi avsluttet undersøkelsen med to åpne spørsmål hvor arbeidsgiverne med egne ord kunne kommentere eventuelle pro et contra med den servicen, oppfølgingen eller støtten de hadde fått fra det aktuelle NAV-kontoret:

- Hva savner du eventuelt av service, oppfølging, støtte fra dette aktuelle NAV-kontoret?
- Hva vil du trekke fram som positivt ved servicen, oppfølgingen, støtten fra dette aktuelle NAV-kontoret?

Savn i service, oppfølging og støtte fra KIN

63% av arbeidsgiverne brukte ikke anledningen de hadde til å kommenter hva de eventuelt savnet av service, oppfølging, støtte fra NAV-kontoret. Nærmere hver femte arbeidsgiver som hadde kommentar, svarte at de ikke savnet noe. Omtrent like mange (20%) av de som svarte, hadde positive kommentarer til den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN. «Alt var på stell, trivelig og åpen diskusjon», «I dette tilfellet har det vært særdeles god oppfølging, så ingenting å utsette» og «Jeg synes servicen har vært veldig bra» er tre av de positive utsagnene.

Av de 201 arbeidsgiverne var det ca. 20% som hadde ting de savnet i den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN. Dette utgjør omtrent 56% av alle kommentarene.

Noen arbeidsgivere knytter det de har savnet til kandidaten, slik som «jevnlige oppfølging av bruker», «kandidaten har ikke fått tilstrekkelig oppfølging» eller «mer aktiv og direkte kommunikasjon [fra NAV] med kandidaten i avklarings- og oppstartsprosessen». Enkelte legger til, eller har det som et eget punkt, at «NAV greier å se litt lengre fram i tid, slik at det ikke bare er 3 mnd», «jeg savner forutsigbarhet og drøfting av alternative livsløp for kandidatens del», «lengre stønadstid» eller «penger til konkrete opplærings- og oppfølgingstiltak».

Flere arbeidsgivere uttrykte at de savnet mer kompetanse hos KIN-veilederne, f.eks. «[KIN] -ansatte med menneskelig kunnskap. Kvalitetssikre at den [KIN]-ansatte er lyttende til brukeren», eller «..føler enkelte ikke tar oppgaven seriøst nok, gjelder å få flest ut for å klare måltallene. Lite medmenneskelig, tror kanskje ikke vedkommende har kompetanse til å jobbe med mennesker. Selge annonser er noe annet enn å jobbe med mennesker». To tilsvarende utsagn er «at [KIN-veiledere] har mer kunnskap og kompetanse om de enkelte personene - deres sosiale fungering og deres utfordringer» og «bedre kompetanse på utvelgelse av kandidater, tilpasset virksomhetens drift og muligheter til oppfølging». Noen arbeidsgivere har også mer informasjon og kunnskap om kandidatene før de kommer til bedriften.

Noen arbeidsgivere har savnet tettere dialog og samarbeid med KIN. Vi finner i kommentarene utsagn som «[jeg] savner muligheten til å diskutere og snakke med nav veileder ang personen vi har

utplassert», «[m]er informasjon til meg som arbeidsgiver på hva som egentlig krevdes av meg for å gi en tilfredsstillende tilbakemelding på arbeidsavklaring på de kandidatene jeg har hatt inne», «tettere dialog om hvordan NAV opplever at situasjonen fungerer for den som er i arbeidspraksis. Informasjon om plan videre på et tidlig tidspunkt». Følgende utsagn i samme retning er ikke et uttrykk for savn, men en påpekning av manglende dialog og samarbeid: «En av kandidatene har ordnet med alt selv, jeg har ikke fått noen kontakt med personen på NAV, dette syns jeg ikke er ok. Noen ting bør nemlig diskuteres UTEN kandidaten tilstede. Ille at ikke vedkommende saksbehandler/veileder har hørt av seg. I dette tilfellet har vi hatt kandidaten i ca. 5-6 måneder».

Det er meget få utsagn som omhandler KIN-teamene som organisasjon. Det som tas opp som tematikk er at KIN-veilederne bruker for lite tid på kandidatene og bedriftene. For lite og for sen informasjon, samt manglende informasjonsflyt, er også et tema som tas opp. Ett par arbeidsgivere peker på at det er byråkrati knyttet til det å ha kandidater utplassert i bedriften, og at saks- og søknadsbehandling kunne vært raskere.

Vi vil ikke «rangere» KIN-teamene etter hvor mye kritikk de får fra arbeidsgiverne. Til det er det for få negative utsagn, og noen arbeidsgivere sier det de har savnet av støtte, oppfølging og service er knyttet til hvem de har samarbeidet med. «[Det er] tilfeldig hvem av kontaktpersonene på Nav som har disse praksiskandidatene i forhold til oppfølging. Noen er flinke til å følge opp, men andre ser jeg ikke eller hører ikke fra dem i det hele tatt». Med relativt få negative utsagn kan det være tilfeldig hvilket kontor som får hvilken kritikk. Vi avslutter derfor denne delen av oppsummeringen av kommentarene vi har fått med et utsagn som vi mener kan gjelde alle forsøkskontorene: «[Det] har vært litt forvirring rundt sykemelding, lønnstilskudd og lønnsfritak under arbeidsgiverperioden til den aktuelle kandidaten. Ellers bra oppfølging».

Positive trekk ved service, oppfølging og støtte fra KIN

Omtrent halvparten (49,8%) av arbeidsgiverne hadde kommentarer til det de så som positivt ved den servicen, oppfølgingen, støtten de hadde fått fra KIN.

En arbeidsgiver skriver: «Vi er svært positive til dette prosjektet. Det har hele tiden vært god oppfølging av både oss som bedrift, samt kandidatene vi har hatt her. Prosjektmedarbeiderne fra NAV har vært svært flinke til å lytte og tilpasse kandidater til våre behov. Vi føler vi har møtt god forståelse for våre utfordringer, samt at NAV har imøtekommet mange av disse på en konstruktiv måte. I tillegg til dette må jeg få rose de ansatte på NAV for at de alltid er svært blide, positive og imøtekommende både når de er hos oss på bedriftsbesøk og når vi møter de i andre settinger. Vår erfaring med NAV gjennom dette prosjektet er på mange måter "stikk i strid" med den oppfatningen man kan få av NAV gjennom media. Vi håper at vi får mulighet til å jobbe med NAV på denne måten også i tiden fremover».

Ser vi bort fra den første setningen og de to siste i kommentaren over, er det denne arbeidsgiveren skriver tematisk dekkende for det de andre tar opp på forskjellig vis. Ingen andre arbeidsgivere er like ordrike, og det varierer hvilke forhold som tas opp og hvordan de vektles. Likevel er det gjennomgående en stor positivitet i de kommentarene vi har fått: «Veiledere fra NAV følger brukerne sine veldig godt opp og er opptatt av å ha en god kontakt med arbeidsgiver». Vi finner spesielt mange utsagn som går på at oppfølgingen fra KIN-kontorene har vært god både når det gjelder kandidater og bedrifter.

For mange arbeidsgivere ser god dialog og tett samarbeid med KIN-veileder ut til å ha vært viktig. I kommentarene knyttes dette ofte til at KIN-veilederne er ute i bedriften: «Hyppig oppfølging med

besøk på arbeidsplassen er veldig positivt. Lett å ta opp eventuelle ting med kontaktpersonen vår når vi har god og hyppig kommunikasjon. Har hatt folk i arbeidspraksis som ikke kommer fra dette prosjektet, da har det vært vanskelig å komme i kontakt med saksbehandler, ved skifte har vi ikke fått nytt navn/kontaktinformasjon osv.». «Faste møter med NAV veileder, klient og meg hvor vi går gjennom alle aspekter ved praksisplassen. Dette sikrer at vi gjør de riktige tingene til beste for både klient og arbeidsplass».

Det mange arbeidsgivere trekker fram som positivt er KIN-veiledernes tilgjengelighet. Det å ha et mobilnummer direkte til KIN-veileder ser ut til å ha gitt arbeidsgiverne, og kandidatene, trygghet. En arbeidsgiver skriver: «Tilgjengelighet er viktig for oss, det fungerte meget bra her hvor vi kunne kontakte på mobiltilf i motsetning til andre kontor hvor vi måtte ringe et felles tlfnr. Vi fikk også meget bra oppfølging av saksbehandler som kom og informerte på vår arbeidsplass. Den økonomiske støtten gjorde at vi tok "sjansen" på å prøve en kandidat vi helt sikkert ellers ikke ville våget å satse på».

KIN-veilederne selv blir i en del tilfeller framhevet som en del av den gode servicen arbeidsgiverne har fått. Vi finner i utsagnene kommentarer fra «Hyggelig og ryddig kontakt» til «Empatisk (ovenfor både kandidaten og arbeidsgiver). God og regelmessig oppfølging. Fleksibel og god tilpasning av både kandidatens og arbeidsgivers behov. Åpenbart ønske og formål om legge forholdene tilrette og hjelpe kandidat tilbake til arbeidslivet. Svært godt inntrykk av vår rådgiver».

Det eneste som kan karakteriseres som negativt i kommentarene vi har fått, er at kvaliteten ved servicen, støtten og oppfølgingen arbeidsgiverne har fått ser ut til varierer med hvilken KIN-veileder de har samarbeidet med. Det er få kommentarer som har negativ valør, men et eksempel er: «Ivrig på å få utplassert kandidatene, men Nav har ikke selv tatt initiativ til kontakt med arbeidsplassen etter utplasseringen og det er opp til kandidaten å ta kontakt med sin NAV kontakt».

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på karakteristika ved de arbeidsgiverne eller bedriftene som KIN-teamene har samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne eller behov for arbeidsrettet oppfølging. Vi har også sett på hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med de kandidatene som har vært og er utplassert i bedriften, samt de som har fått fast ansettelse.

Ut fra resultatene som er presentert, ser det ut til at KIN-veilederne i de aller fleste tilfellene har vært profesjonelle i måten de har henvendt seg til bedriftene på og hvordan de har presentert kandidatene. Vi har sett at to av tre arbeidsgivere mente at den servicen, oppfølgingen og støtten de har fått fra KIN har vært svært eller meget bra. De arbeidsgiverne som har kunnet sammenlikne, vurderte servicen og oppfølgingen fra KIN som noe bedre enn den de hadde fått fra andre instanser de hadde samarbeidet med om kandidater med nedsatt arbeidsevne/behov for arbeidsrettet oppfølging.

I de siste avsnittene over så vi at da arbeidsgiverne fikk anledning til med egne ord å trekke fram det de mente var positivt ved servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått fra KIN, var det mange som kom med en lang «skryteliste». De relativt få arbeidsgiverne som hadde kritiske kommentarer, sa de hadde savnet mer oppfølging av kandidatene og mer informasjon om disse, bedre dialog og tettere samarbeid med KIN, og bedre kompetanse blant KIN-veilederne. Noen arbeidsgivere påpekte at servicen, oppfølgingen og støtten de hadde fått, hadde variert med hvilken KIN-veileder de hadde samarbeidet med.

8. Oppsummerende konklusjon

I sluttrapporten til ekspertgruppen som har gjort en gjennomgang av NAV²² er anbefalingene om mer tjenesteproduksjon i NAV relevant for forsøket med Kjerneoppgaver:

”Ekspertgruppen anbefaler at NAV selv bør gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av bruker/arbeidsgiver i ordinært arbeidsliv - arbeidsinkludering. Større egenproduksjon og mindre andel anskaffelser vil gjøre det mulig for NAV-kontoret å gi brukerne mer sammenhengende, samtidige og bedre koordinerte tjenester. Dette krever endringer i Arbeids- og velferdsetatens drifts- og tiltaksbudsjett. NAV bør fortsatt kjøpe tiltak som krever spesialisert fagkompetanse eller tilrettelagte produksjonsmiljøer.”

Ekspertgruppen viser til forsøket med ”Kjerneoppgaver i NAV:

”Ekspertgruppen er opptatt av at dette må gjennomføres slik at brukerne får stadig bedre tjenester. Vi ser det derfor ikke som aktuelt å gjennomføre en slik omlegging i sin fulle bredde allerede ved første årsskifte. Vi foreslår at Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet sammen med operativt nivå legger en plan for hvorledes NAV-kontoret kan øke sin oppfølging i ordinært arbeidsliv fra nå og fremover. Dette må gjøres gradvis basert på de erfaringer som nå vinnes gjennom forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontoret og med løpende utvikling av arbeidsmåter internt i NAV, slik at bruker får bedre tjenester og NAV blir mer effektiv. Dette må også sees i tilknytning til vårt forslag om økt kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen i kapittel 9.6. Det må settes rammer rundt NAVs ressursbruk slik at en sikrer at minst like mange brukere får oppfølging i ordinært arbeidsliv som i dag.”

Vi skal her oppsummere evalueringens observasjoner fra forsøket, slik det ser ut hovedsakelig ved utgangen av 2014.

Evalueringen påpekte i oppstarten av forsøket at forsøksperioden er svært kort (for eksempel tilsvarer 3 år samme tidslengde som varigheten i ett av de tiltakene som forsøket erstatter, Arbeid med bistand) og stilte spørsmål ved om det var tatt tilstrekkelig høyde for at forsøkskontorene måtte utvikle hensiktsmessig organisering og nødvendig kompetanse før de kunne komme på eller overstige tiltaksarrangørens nivå. Store deler av det første året av forsøket gikk med til å finne riktig form på organiseringen (herunder intern oppgavefordeling og samhandlingsprosedyrer) og på kompetanseheving (særlig knyttet til metodikk for økt bruk av ordinært arbeidsliv i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen).

Forsøkets egne rapporteringer indikerte at forsøkskontorene på forholdsvis kort tid kom på samme nivå som tiltaksarrangørene ved kontrollkontorene når det gjelder overgang til arbeid. Effektervalueringen viser at effekten av forsøket sammenliknet med kontrollkontorene er om lag 6 prosentpoeng, eller 22,6%. Disse resultatene er imidlertid ikke statistisk signifikante. En grunn til at vi ikke fant statistisk signifikante resultater kan være at effektanalysen er gjort på et relativt begrenset statistisk materiale (kun 10 måneder).

²² Ekspertgruppen (2015). Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport.

Med tanke på det korte tidsrommet forsøket har hatt til rådighet, og det faktum at det første året handlet veldig mye om å få forsøket organisatorisk på plass, samt kompetanseutviklingstiltak for de ansatte i KIN, må effekten av forsøket allikevel forstås som overraskende god.

Vi kan ikke se vekk fra at det her er en prosjekteffekt vi observerer, jf evalueringens første delrapport som påpekte den voldsomme entusiasmen i forsøkets oppstartsfase. Etter at forsøket fikk "satt seg" ved forsøkskontorene ser det ut til mye av effekten kan forklares ved at "insourcingen" har skapt en tettere samarbeidsrelasjon mellom ordinær saksbehandler og tiltaksutøver (KIN-veileder) om brukersaken. Vi kan heller ikke utelukke muligheten forsøkskontorene har til å plukke brukere med de mest håndterbare utfordringene til KIN. Vi finner indikasjoner på at noen forsøkskontor "fløteskummer" brukere inn til KIN mer enn andre ved å etablere høye adgangsterskler til tiltaket, men vi finner ingen indikasjoner på at innslaget av "fløteskumming" i forsøket er høyere enn hva som ellers er vanlig ved bruk av kjøpte tiltak der bestiller og utfører samarbeider om hvilke brukere som skal inn i tiltak. Brukerporteføljen ved forsøks- og kontrollkontor ser ut til å være nokså lik. Samtidig tyder forsøket på at man har klart å fjerne de tilfeldighetene som ofte har preget en del av tiltaksinnsvøkingen til eksterne tiltak²³ og at man i forsøket har fått på plass bedre forarbeider (ordinær saksbehandler), tydeligere krav til tjenesteleverandøren (KIN) og bedre oppfølging fra ordinær saksbehandler.²⁴ Vi finner indikasjoner på at de ordinære saksbehandlerne ikke alltid er fornøyd med KIN avklaring, men det var også tilfelle var når det gjaldt rapportene fra eksterne tiltaksarrangører (jf første delrapport). Vi har ingen indikasjoner som gir grunn til å tro at trekk ved arbeidsmarkedet kan forklare forskjellene mellom forsøks- og kontrollkontor, men det er indikasjoner på at det er forskjeller i arbeidsmarkedet mellom forsøkskontor.

Det at effekten av KIN så langt framstår som nokså tydelig mener vi primært kan forklares med referanse til hensiktsmessig organisering og relevant kompetanse knyttet til tiltaksgjennomføringen:

- Organiseringen av KIN som et spesialisert tiltak internt i NAV-kontoret har gitt en tettere relasjon mellom ordinær saksbehandler og tiltaksutøver (KIN-veileder). Dette har skapt et tettere samarbeid om brukersaken mellom ordinær saksbehandler og tiltaksutøver (KIN-veileder) og har ført til at ordinær saksbehandler har gjort bedre forarbeid og dermed fått en bedre bestillerkompetanse.
- KIN har utviklet en mer spesialisert kompetanse for arbeidsrettet brukeroppfølgning enn hva som er vanlig ved NAV-kontoret. Dette er en kompetanse som spesifikt vektlegger metodikk knyttet til tett oppfølging og rask utplassering for å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena. Dette er en type kompetanse som har vært mer vanlig å finne hos eksterne tiltaksarrangører.²⁵

Vår hovedkonklusjon er dermed: I sum har de organisatoriske og kompetansemessige trekkene ved KIN skapt en ny spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgningen ved forsøkskontorene. Det er

²³ Jf Fossestøl, Børing & Skarpaas (2012).

²⁴ Det er påpekt at blant annet krav til tjenesteleveransene og NAVs oppfølging påvirker resultatene av kjøp av arbeidsmarkedstjenester; jf Econ Pöyry/Proba (2010): Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester. Oslo: Econ Pöyri/Proba.

²⁵ Jf Qvortrup & Spjelkavik (2013); Spjelkavik mfl (2011).

tvilsomt at organiseringen av KIN ville fått den samme observerte effekten uten den spesialiserte kompetansen for arbeidsrettet brukeroppfølging.

Etter at godt og vel halvparten av forsøksperioden er over kan evalueringen oppsummere klare indikasjoner på at økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV:

- medfører endringer i organiseringen av arbeidet ved NAV-kontoret på den måten at innsatsen samles i en spesialisert avdeling ("Kjerneoppgaver") som samarbeider tett med NAV-kontorets øvrige avdelinger gjennom etablerte prosedyrer; disse prosedyrene er blitt mer entydige og omforent i forsøket i løpet av 2014
- medfører endringer i måten man ved NAV-kontoret jobber med brukerne; i løpet av 2014 har ordinær saksbehandler og KIN-veiledere utviklet et tettere samarbeid om brukersaken
- medfører at NAV-kontoret får nærmere relasjoner med den enkelte bruker, tettere samhandling med arbeidsgivere og – til en viss grad – økt koordinering og tettere samarbeid med andre støtteinstanser
- endringer i kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse i NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen; det har særlig vært behov for økt kompetanse for rask utplasseringsmetodikk og tett samarbeid med ordinære arbeidsgivere; dette styrker:
 - markedskompetansen i NAV når det gjelder å bruke det ordinære arbeidslivet som avklarings- og oppfølgingsarena for brukere med nedsatt arbeidsevne, og
 - samhandlingen mellom NAV og andre enheter i støtteapparatet, der disse er nødvendige for brukere med mer sammensatte bistandsbehov
- fører til bedre tilpassede tjenester for brukerne fordi NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle støttebehov; brukeren må i større grad passe inn i de eksternt kjøpte tiltakene
- får ringvirkninger som f.eks. bedre markedskontakt, dvs. at NAV-kontoret får bedre kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet; disse får på sin side økt kunnskap om - og tillit til - NAV.

Så langt er det også indikasjoner på at økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV medfører endringer i kostnader; for eksempel ved at forsøket til samme pris som bruken av eksterne tiltaksarrangører ved kontrollkontorene har kunnet ansette flere veiledere og dermed ta inn flere brukere. Det er også indikasjoner på at forsøket medfører økt effektivitet i organiseringen av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og raskere leveranse av tjenester for brukerne, som redusert ventetid mellom tiltak eller tjenester.

Blant ordinære saksbehandlere ved forsøkskontoret er entusiasmen for forsøket stor. Det vises til at man med KIN får tettere dialog om brukersaken sammenliknet med når brukeren er hos eksternt tiltaksarrangør. Forsøket har økt bestillerkompetansen hos ordinære saksbehandlere, men forsøket har dermed også medført økt oppgavebelastning på ordinære saksbehandlere som søker brukere inn i KIN. De ordinære saksbehandlerne er gjennomgående mest fornøyd med oppfølgingen i KIN. Ved et

par av forsøkskontorene mener de ordinære saksbehandlerne at avklaringen ikke er blitt bedre eller mer effektiv med KIN.

Brukerne av KIN er gjennomgående svært fornøyd med den bistanden de får av veilederne i KIN. Det er en gjennomgående oppfatning blant det utvalget av brukerne som er blitt intervjuet av evalueringen at man foretrekker å få service fra NAV framfor å bli sendt til eksterne tiltaksarrangører. Dette kan oppfattes som en støtte til "et administrativt normaliseringsprinsipp" – det at alle brukere uavhengig av bistandsbehov får tilbud om kvalitetsservice ved samme sted. Brukerne gir også uttrykk for overraskelse over at NAV kan gi så pass tett individuell oppfølging. Brukere opplever at fokuset på arbeid er sterkere i KIN enn hos tiltaksarrangører; noen har gitt uttrykk for ubehag knyttet til dette og nevner økt stress, økt møtevirksomhet og usikkerhet knyttet til praksisplasser.

Arbeidsgiverne er gjennomgående fornøyd med samarbeidet med veilederne i KIN. Det er en gjennomgående oppfatning i det utvalget av arbeidsgivere som er blitt intervjuet av evalueringen at man er overrasket over at NAV kan tilby såpass omfattende og kvalitativt god service og oppfølging. Spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere som har samarbeidet med KIN styrker arbeidsgivernes positive inntrykk av KIN, men fra noen kommer det også fram kritikk om at KIN ikke har innfridd lovnader om tett oppfølging.

Brukerresponsen og responsen fra arbeidsgivere gir samlet en klar indikasjon på at KIN bidrar sterkt til å styrke NAVs omdømme.

Prosedyrer og oppgavefordeling er i stor grad kommet godt på plass i KIN og i samhandlingen mellom KIN og resten av NAV-kontoret. Tidsregistreringen internt i forsøket viser at KIN-veiledere bruker mer tid nå på individuell oppfølging, arbeidsgiverkontakt og oppfølging på arbeidsplass, mens tid brukt på saksbehandling gjøres utenfor KIN. Selv om vi finner indikasjoner på at avklaringsoppgaver i KIN tar oppmerksomheten vekk fra den arbeidsrettede brukeropfølgingen, bruker KIN-veiledere stadig mindre tid på andre oppgaver enn å bistå brukere og arbeidsgivere med arbeidsinkludering. Dette tyder på at KIN er i ferd med å bli et spesialisert tiltak for arbeidsrettet brukeropfølging ved NAV-kontoret.

Ved alle forsøkskontorene blir KIN brukt på en eller annen måte av hele kontoret: KIN oppfattes som et team med spesiell arbeidsmarkedskompetanse. Det er særlig veilednings- og arbeidsmarkedskompetanse og NAV-kompetanse som blir vektlagt av lederne i KIN-teamene, og det vises til at KIN-veiledere med denne type sammensatte kompetanse får til raskere framgang i brukersakene enn de som ikke har den kompetansen.

Blant lederne av KIN er det tendens til noe ulik oppfatning om hva KINs oppgave er. Lederne er ikke helt samstemte på hva avklaring egentlig skal innebære og for hvem, og det er noe ulik vektning av hvor sterkt arbeidsfokuset skal være, hvilke krav som skal stilles til brukerne, hvor mye man skal følge opp på arbeidsplass osv. Mens noen mener at den viktigste oppgaven for KIN er den spesialiserte arbeidsrettede brukeropfølgingen, mener andre at det viktigste er at KIN bidrar til at brukeren får et riktig tilbud, det være seg arbeid, annet tiltak eller avklaring til uførepensjon. Det er rimelig å anta at disse to oppfatningene blir styrt av så vel ordinære veilederes bestillerkompetanse og brukersammensetningen og kompetansenivået i KIN.

Så langt indikerer erfaringene fra forsøket på at noen avklaringsoppgaver best kan løses eksternt. Dette gjelder særlig i de tilfellene der det er behov for mer skjermet avklaring. NAV-kontorene har for det første begrensede muligheter til skjermet avklaring i egne lokaler, en del ordinære saksbehandlere rapporterer at tiltaksarrangører gjør en bedre avklaringsjobb, og avklaringsoppgaver kan, med mindre man får til å bruke avklaringen i ordinære bedrifter, dreie fokuset vekk fra den mer spesialiserte arbeidsrettede brukeropfølgingen.

Intervjuguider Prosjekt 6019: Kjerneoppgaver i NAV: Casebesøk nov - des 2014

Tema: Situasjonen i Kjerneoppgaver ved det enkelte forsøkskontoret i 2014 (forsøkets andre år).

Innhold

1. Spørsmål til kontorledelse og fylke	1
2. Spørsmål til ordinære saksbehandlere ved forsøkskontoret	3
3. Spørsmål til medarbeidere i Kjerneoppgaver.....	5
4. Fokusgruppe med brukere i Kjerneoppgaver.....	7
5. Intervju arbeidsgivere	8

1. Spørsmål til kontorledelse og fylke

1. Organisering og ressursbruk

1. Beskriv og begrunn endringer i løpet av det siste året i organisering/teamutvikling i Kjerneoppgaver ved NAV-kontoret.
2. På hvilken måte mener dere at Kjerneoppgaver eventuelt medfører økt effektivitet i den arbeidsrettede innsatsen?
3. Hva mener dere kan være forklaringer på at Kjerneoppgaver eventuelt medfører endringer i kostnader i den arbeidsretta innsatsen?
4. Ta stilling til følgende påstander:
 - a. KIN er et forsøk som er tydelig avgrenset fra det øvrige arbeidet ved kontoret.
 - b. KIN er et forsøk som er integrert med øvrige aktiviteter ved kontoret.

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Begrunn følgende påstander med referanse til lokale erfaringer:
 - a. Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats med avklaringsarbeidet.
 - b. Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret som helhet gjør en bedre innsats i oppfølgingsarbeidet.
2. Beskriv de største utfordringene dere har nå i forsøket.

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Begrunn følgende påstander med referanse til egne erfaringer:

- a. Kjerneoppgaver medfører en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester sammenliknet med tidligere (før Kjerneoppgaver).
- b. Kjerneoppgaver medfører at flere brukere enn tidligere får en mer individuelt tilpasset bistand.
- c. Kjerneoppgaver medfører at NAV-kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov sammenliknet med tidligere.
- d. Kjerneoppgaver medfører en mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid sammenliknet med tidligere.
- e. Kjerneoppgaver medfører reduisert ventetid for brukerne sammenliknet med tidligere.

4. Samarbeid og omgivelser

1. Har det vært noen kritiske hendelser i løpet av det siste året som har påvirket utførelsen av kontorets "kjerneoppgaver"?
2. Kjenner dere til noen markante forskjeller mellom ditt NAV-kontor og kontrollkontoret som har oppstått i løpet av det siste året?
3. Kjenner dere til noen endringer ved kontrollkontoret i løpet av det siste året?
4. Gi en vurdering av likheter og forskjeller mellom dette forsøkskontoret og de andre forsøkskontorene i Kjerneoppgaver:
 - a. Hvilket av de andre forsøkskontorene/Kjerneoppgaver er mest lik dette kontoret – på hvilken måte?
 - b. Hvilket av de andre forsøkskontorene/Kjerneoppgaver er mest ulikt dette kontoret – på hvilken måte?

5. Fagdiskusjoner

1. Fagdiskusjoner knyttet til forsøket/Kjerneoppgaver:
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

2. Spørsmål til ordinære saksbehandlere ved forsøkskontoret

1. Organisering og ressursbruk

1. Hva er kriteriene som bestemmer hvilke brukere som får tilbud i Kjerneoppgaver?
2. Hvem får ikke tilbud i Kjerneoppgaver?
 - i. Hvor blir det av brukere som ikke går til Kjerneoppgaver (avklaring/oppfølging)?
 - ii. Er det noe økning i bruk av andre tiltak (APS, utdanning, utføre)?
3. Opplever dere å ha større kontroll over egen brukerportefølje som følge av Kjerneoppgaver?
4. Er antall brukere pr saksbehandler minsket som følge av Kjerneoppgaver?
5. Ta stilling til følgende påstander:
 - a. Brukerne i KIN ville ellers ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.
 - b. Brukerne i KIN er "tyngre" enn de som ellers ville ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.
 - c. Brukerne i KIN er "lettere" enn de som ellers ville ha gått til avklarings- og oppfølgingstiltakene hos tiltaksarrangører.

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Hva mener dere er de største utfordringene i Kjerneoppgavers arbeid med brukerne?

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Om aktivitetsplan:
 - a. Hvem utarbeider denne og hvordan for de brukerne som skal til KIN?
 - b. Er innholdet i aktivitetsplan for brukere som skal til KIN annerledes nå enn tidligere?
2. På hvilken måte klarer Kjerneoppgaver eventuelt å gi brukerne en mer individuell tilpasset bistand sammenliknet med hva tiltaksarrangørene klarte?
 - a. Hvordan kan dette eventuelt forklares?
3. Er rapportene fra avklaring i Kjerneoppgaver bedre nå sammenliknet med hva dere fikk fra tiltaksarrangører tidligere – på hvilken måte?
4. Kommer flere av brukerne i jobb med Kjerneoppgaver/oppfølging sammenliknet med resultatene i Arbeid med bistand og Oppfølging tidligere – hvordan kan det i så fall forklares?
5. Hva skjedde med 'konvertittene' (stikkord: avklaring, oppfølging, utføre, behandling, jobb) – på hvilken måte var eventuelt Kjerneoppgaver til hjelp?

4. Samarbeid og omgivelser

1. Er roller og ansvarsfordeling mellom deg og Kjerneoppgaver i brukersaken annerledes enn når du samarbeidet med tiltaksarrangører om brukeren?
 - a. Hva er i så fall annerledes?
2. I samarbeidet med Kjerneoppgaver, hvem har beslutningsansvar for den enkelte brukeren når det gjelder:

- a. forhold knyttet til brukerens økonomi
 - b. forlengelse av AAP
 - c. søknad om tiltakspenger
 - d. sosialhjelp
 - e. hjelp til bolig
 - f. praksisplass
 - g. beslutning om lønnstilskudd
3. Hva er eventuelt annerledes ved den jobben dere gjør med brukeren nå sammenliknet med når brukeren deltok i Avklaring, Arbeid med bistand og Oppfølging hos tiltaksarrangører?
 - a. Hvis annerledes, hvordan vil dere forklare dette?
 4. Beskriv de største utfordringene som dere nå opplever i samarbeidet med Kjerneoppgaver.

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til forsøket/Kjerneoppgaver
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

3. Spørsmål til medarbeidere i Kjerneoppgaver

1. Organisering og ressursbruk

2. Har det vært endringer i arbeidet i Kjerneoppgaver i løpet av det siste året på følgende tema:
 - a. Kriterier for hvilke brukere som får tilbud i KIN:
 - i. Avklaring?
 - ii. Oppfølging?
 - b. Hvem som ikke får tilbud i KIN?
 - c. Det konkrete arbeidet med brukerne i
 - i. Avklaring?
 - ii. Oppfølging?
 - d. I samarbeidet med andre instanser i NAV-systemet?

3. Hvem har beslutningsansvar i brukersaken etter at brukeren har startet i Kjerneoppgaver:
 - a. forhold knyttet til brukerens økonomi
 - b. forlengelse av AAP
 - c. søknad om tiltakspenger
 - d. sosialhjelp
 - e. hjelp til bolig
 - f. praksisplass
 - g. beslutning om lønnstilskudd
4. Opplever dere at ordinær saksbehandlers bestillerkompetanse blitt bedre – eventuelt på hvilken måte?

2. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Beskriv de største utfordringene i forsøket nå:
 - a. I arbeidet med brukerne
 - b. I arbeidet med arbeidsgivere

3. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Ta stilling til og begrunn følgende påstander:
 - a. Vi møter brukernes individuelle behov bedre enn hva som var tilfelle før KIN.
 - b. Vi gir brukerne en riktigere innsats/bistand sammenliknet med hva som var tilfelle før KIN
 - c. KIN medfører at brukerne opplever økt mestring på arbeidsplass sammenliknet med hva som var tilfelle før KIN
 - d. Vi gir en mer målrettet innsats som sikrer en raskere overgang til arbeid enn hva som var tilfelle før KIN

4. Samarbeid og omgivelser

1. Beskriv samarbeidet dere har hatt i løpet av det siste året med andre instanser i NAV:
 - a. ARK
 - b. Arbeidslivssentret
 - c. Hjelpemiddelsentralen
 - d. Andre (hvilke)
2. Hva er de største utfordringene i forsøket nå i samarbeidet med andre NAV-interne aktører?
3. Hvilke NAV-eksterne instanser har dere samarbeidet med i løpet av det siste året (utenom arbeidsgivere)?
 - a. Hvordan bruker dere disse og hvor hyppig har dere samarbeid med dem om enkeltbrukere?
 - b. Hva er de største utfordringene i samarbeidet med eksterne instanser?
4. Beskriv samarbeidet med arbeidsgivere – hvem gjør hva og hvordan:
 - a. For avklaring
 - b. For å få praksisplass
 - c. For opplæring, tilpasning, arbeidsutførelse
 - d. For å få jobb
 - e. For jobbfastholdelse
 - f. For forhold utenom jobb/arbeidsplass
5. Hvilke erfaringer har dere med Tilretteleggingsgarantien?
6. Hva er de største utfordringene i samarbeidet med arbeidsgivere?

5. Fagdiskusjoner

1. Beskriv kontorinterne fagdiskusjoner knyttet til Kjerneoppgaver
 - a. Hvilke tema har vært oppe?
 - b. Hva har det vært faglig uenighet om?

4. Fokusgruppe med brukere i Kjerneoppgaver

AFI gjør evaluering av et forsøk der NAV skal gjøre flere oppgaver enn før (Kjerneoppgaver). Dette forsøket begynte i april 2013. Før den tid har Tiltaksarrangører (som for eksempel) tatt seg av disse oppgavene. Vi har samlet dere fordi vi ønsker å få høre om deres erfaringer med NAV sitt nye arbeid. Vi er kun interessert i å høre om deres erfaringer med hvordan NAV arbeider og hvordan NAV legger til rette for at dere skal komme ut i arbeid – erfaringer på godt og vondt. Dette gjør vi ved at vi ber dere diskutere/komme med synspunkter på noen temaer. Hele fokusgruppa tar ca. 1 time. **Vi har taushetsplikt og alt dere sier vil bli anonymisert. Vil gjerne ta opp samtalen (når vi er ferdige blir**

de

Kryss av for hvem som er til stede:

Antall kvinner ___ Antall menn ___

Alder: 30-årene ___ 40-årene ___ 50-årene ___ 60-årene ___

Antall som har hatt tiltak gjennom NAV tidligere: ___

Antall som er i jobb nå: ___

Antall på praksisplass eller lignende nå: ___

TEMA 1. NAVs samarbeid med brukere

1. Hvilke erfaringer (positivt/negativt) har dere med NAVs oppfølging av brukere?

TEMA 2. Organisering og ressursbruk

1. Hvordan arbeider NAV-medarbeiderne konkret:
 - a. Med brukere?
 - b. Med arbeidsgivere?
 - c. Med eventuelt andre instanser som er viktige for brukerne?

TEMA 3. Kompetansebehov og utnyttelse av kompetanse

1. Er de NAV-ansatte i stand til å gi brukerne den støtten som de trenger for å få seg en jobb?
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva mangler eventuelt?

TEMA 4. Tilpassing av tjenester for brukerne

1. Er NAV i stand til å tilpasse sin innsats/oppfølging til brukernes behov?
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva mangler eventuelt?

5. Intervju arbeidsgivere

AFI har oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere et forsøk der NAV skal gjøre flere oppgaver enn før (Kjerneoppgaver). Dette forsøket begynte i april 2013. Før den tid har tiltaksarrangører (som for eksempel) tatt seg av disse oppgavene. En del av evalueringen er å få fram arbeidsgiveres erfaringer med NAVs innsats for at deres brukere/arbeidssøkere skal komme i arbeid – erfaringer på godt og vondt. Dette intervjuet tar 30 minutter - 1 time.

Vi har taushetsplikt og alt dere sier vil bli anonymisert. Vil gjerne ta opp samtalen (når vi er ferdige blir dette slettet) - er det ok? Vi vil i januar sende ut en elektronisk spørreundersøkelse til samtlige arbeidsgivere som NAV samarbeider med.

NB - fylles ut for hver bedrift/arbeidsgiver:

Type bedrift/bransje:

Spørsmål om den aktuelle (tidligere) brukeren fra NAV:

1. Hvor lenge har denne aktuelle brukeren/kandidaten/arbeidssøkeren/arbeidstakeren vært i bedriften?
2. Er/var vedkommende:
 - a. På praksisplass?
 - b. I fast jobb? (deltid/heltid)
 - c. Først praksisplass, så jobb?
 - d. Annet?
3. Hvordan vil du beskrive denne aktuelle brukeren/kandidaten/arbeidstakeren på en skala fra 1 – 5, der 5 er "normalarbeidskraft":
 - a. Arbeidsutførelse?
 - b. Sosial fungering på arbeidsplass?
4. Hva vil du si er de største utfordringene med tanke på å ansette vedkommende?

Spørsmål om NAV:

5. Hvilke erfaringer har du med NAV når det gjelder:
 - a. Måten de henvender seg til bedriften på?
 - b. Måten kandidaten/brukeren/arbeidssøkeren blir presentert på?
 - c. Service/oppfølging fra NAV?
6. Hva savner du av service, oppfølging, støtte fra NAV?
7. På hvilken måte vil du si at NAV skiller seg fra andre tiltaksarrangører/instanser som henvender seg til bedriften i forbindelse med en bruker som de forsøker å hjelpe i jobb?



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 www.afi.no

Pb 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 26

Telefon: 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
www.afi.no