

Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav

Ligger forskningskunnskap til grunn for tiltaksbruken i Nav?

Knut Fossetøl, Helene Berg, Elin Borg, Audun Gleinsvik,
Tatiana Maximova-Mentzoni og Eirin Pedersen



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016
© Work Research Institute (AFI), Oslo and Akershus University College of Applied Sciences
© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

ISBN 987-82-7609-379-7
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)
Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA)

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

E-post: postmottak@afi.hioa.no

Webadresse: www.afi.no

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO, Norway

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no> eller trykkes på bestilling.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Velferdsstatens organisering

Rapport nr.:

07/2016

Tittel:

Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav.
Ligger forskningskunnskap til grunn for tiltaksbruken i Nav?

Dato:

Oktober 2016

Forfatter(e):

Knut Fossetøl, Helene Berg, Elin Borg, Audun Gleinsvik,
Tatiana Maximova-Mentzoni og Eirin Pedersen

Antall sider:

145

Resymé:

Prosjektet «Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav» er utført på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet. Prosjektet har sett på tiltaksstyringen i Nav og kartlagt hva som ligger til grunn for tiltaksbruken i Nav. I tillegg har vi gjort en litteraturstudie om effekter av arbeidsmarkeds-tiltak, samt en registerdatabasert studie for å se på utvikling i brukerbefolkningen, samt i tiltakssammensetningen over tid. Prosjektet er utført som et samarbeid mellom Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Proba Samfunnsanalyse (Proba).

Viktige funn er at utviklingen i tiltakssammensetningen ikke samsvarer med kunnskapen om effekter, og at en viktig årsak til dette synes å være knyttet til trekk ved tiltaksstyringen (målstyringen), som beskrives som lite forutsigbar og for detaljert. Resultatet av dette er at kunnskap (og behov) i mindre grad enn ønsket ligger til grunn for de beslutninger som fattes.

Emneord:

Arbeidsmarkedstiltak, effekter, kunnskapsstrategi, målstyring, Nav

Forord

Dette prosjektet er finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet.

Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Proba Samfunnsanalyse (Proba). Fra AFIs side har Knut Fossestøl (prosjektleder), Tatiana Maximova-Mentzoni, Eirin Pedersen og Elin Borg deltatt. Fra Probas side har Helene Berg og Audun Gleinsvik deltatt.

Prosjektet har vært organisert som selvstendige moduler, hvor ulike forskere/institutter har hatt ansvar for hver sin del. Audun Gleinsvik har hatt hovedansvaret for litteraturstudien. Tatiana Maximova-Mentzoni har sammen med Elin Borg hatt hovedansvaret for surveyundersøkelsen, mens Helene Berg har hatt hovedansvaret for registerdataundersøkelsen. Knut Fossestøl har i samarbeid med Eirin Pedersen hatt hovedansvaret for casestudien, samt for «kappen» dvs. forsøkene på å hente ut og systematisere de sentrale funnene fra delrapportene, å sy det sammen med de kvalitative dataene.

Vi takker alle informanter i prosjektet, enten de har vært på fylkes- eller lokalkontornivå for å ha delt sine erfaringer med oss gjennom intervjuer og spørreskjemaer. Vi takker Arbeids- og velferdsdirektoratet for praktisk å ha tilrettelagt for at vi har fått gjennomført undersøkelsen. Tusen takk også til Olaug Hagen som har lest korrektur, og gitt innholdet et rapportformat. Endelig takker vi departementet for mulighetene for å gjennomføre et spennende prosjekt.

Oslo, oktober 2016

Knut Fossestøl
Prosjektleder

Innhold

Forord

Sammendrag

| | |
|---|-----------|
| Hovedrapport..... | 1 |
| 1 Oppdraget, metodisk design og oppbygning | 1 |
| Oppdraget..... | 1 |
| Metodisk design..... | 2 |
| Oppbygning..... | 3 |
| 2 Evidens, tiltakssammensetning og effekt av tiltak for ulike grupper..... | 5 |
| Hva er evidensbasering? | 5 |
| Hva sier evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper? | 6 |
| Hvor godt samsvarer endringene i tiltakssammensetningen med endringer i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene? | 8 |
| Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med forskningsevidensen? | 9 |
| 3 Navs budsjett- og tiltaksstyring | 11 |
| Styringssystemet | 11 |
| Hvordan oppleves styringen? | 16 |
| Spesialisert eller integrert styring? | 20 |
| Styring av tiltaksleverandørene | 21 |
| Kort drøfting | 23 |
| 4 Lokalkontorenes tiltaksbruk..... | 25 |
| Funn fra surveyundersøkelsen om tilbud og henvisning av arbeidsrettede tiltak | 25 |
| Hva sier fylket/kontrollerne om veiledernes tiltakspraksis? | 26 |
| Hva sier veilederne om tiltakspraksis? | 29 |
| Fylkenes og lokalkontorenes forslag til forbedringer | 32 |
| Drøfting | 34 |
| 5 Om innholdsreformen og tiltaksbruk..... | 36 |
| Surveyen | 36 |
| Arbeidsavklaringspenger (AAP)..... | 37 |
| Veiledningsplattformen..... | 38 |
| Standard for arbeidsrettet oppfølging..... | 39 |
| Om behovet for integrert tenkning | 42 |
| Fra Aetat til Nav..... | 43 |
| Om behovet for regelverksforenkling | 44 |

| | |
|---|------------|
| Kort drøfting | 46 |
| 6 Om kunnskap og læringsformer i Nav | 48 |
| Om surveyen..... | 48 |
| Syn på (forsknings)kunnskap..... | 48 |
| Samarbeid med kompetansemiljøer og betydningen av flerfaglighet..... | 52 |
| Informasjon, opplæring, opplæringsarenaer og opplæringsutfordringer | 54 |
| Fylkesnivået..... | 60 |
| Kort drøfting | 60 |
| 7 Drøftingskapittel | 63 |
| Kunnskapen finnes, men tas ikke i bruk. Hvorfor?..... | 63 |
| Det skjer et betydelig utviklingsarbeid i Nav | 66 |
| To viktige diskusjoner..... | 67 |
| Delrapport 1..... | 68 |
| Virkninger av arbeidsrettede tiltak - en litteraturstudie..... | 68 |
| Litteratursøket | 68 |
| Brede sammenstillinger og metastudier | 73 |
| Studier av ulike typer tiltak | 77 |
| Studier av tiltak for målgrupper definert ved medisinske kriterier | 80 |
| Oppsummering | 83 |
| Litteraturliste..... | 85 |
| Delrapport 2..... | 88 |
| Spørreundersøkelsen på kontor- og fylkesnivå | 88 |
| Metode | 88 |
| Resultater fra spørreundersøkelsen..... | 94 |
| Forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak..... | 97 |
| Bruk av arbeidsrettede tiltak for innvandrere | 109 |
| Funn fra spørreundersøkelsen oppsummert..... | 113 |
| Delrapport 3..... | 116 |
| Utvikling i tiltaks- og befolkningssammensetning de siste tiårene..... | 116 |
| Innledning | 116 |
| Ordinære arbeidssøkere..... | 118 |
| Personer med nedsatt arbeidsevne | 129 |

Sammendrag

Fra mange hold har det vært et ønske om at det i større grad skal ligge vitenskapelig kunnskap til grunn for tiltaksbruken. På hvilken måte gjelder dette for Nav? I det følgende redegjør vi først for hva forskningen sier om effekter, for utviklingen i tiltakssammensetningen i Norge og for om utviklingen i tiltakssammensetningen stemmer overens med effektkunnskapen. Vi ser deretter på føringer for valg av tiltak i Nav og på hvilken betydning nye styringsformer, nye arbeidsformer, arbeidssituasjonen og kunnskap har for valgene som gjøres. Til slutt besvarer vi hovedspørsmålet: På hvilken måte kan kunnskap sies å ligge til grunn for tiltaksbruken i Nav?

Hva sier forskningen?

Vi har gjort en begrenset litteraturstudie, i hovedsak avgrenset til skandinaviske og engelske systematiske metaanalyser (Delrapport 1). Forskningen synes å gi noen grove retningslinjer for tiltaksbruken, og det er mulig å se den faktiske tiltaksbruken og etatens tildelingspraksis i lys av disse. I det følgende skal vi trekke fram noen hovedfunn fra denne forskningen.

I hovedsak framstår forskningen om virkning av tiltak som ganske omforent. For ordinære arbeidssøkere finner man følgende:

- Lønnstilskudd og andre tiltak i det ordinære arbeidslivet virker best.
- Utdanning har også positive virkninger på sikt, men har sterk innlåsingeffekt mens tiltaket pågår.
- Formidlingstiltak har også positive virkninger.
- Både trussel- og innlåsingeffekter kan være sterke. Dette taler for å bruke kortvarige tiltak.
- Særlige sysselsettingstiltak i offentlig sektor (ekstraordinære arbeidsplasser) og tiltak i skjermet sektor har svake eller negative virkninger for sannsynligheten for å bli sysselsatt på ordinære vilkår.

En del av de samme konklusjonene gjelder også når målgruppa er personer med nedsatt arbeidsevne:

- Både lønnstilskudd og ordinær utdanning ser ut til å ha positive virkninger for sysselsettingen.
- Tiltak med oppfølging (supported employment) viser også positive resultater. Særlig positive virkninger finner man av IPS-modellen for personer med psykiske helseproblemer.
- Tiltak som kombinerer medisinsk og arbeidsrettet oppfølging, er mest effektive for å fremme sysselsettingen.
- Også tilpasninger av arbeidsplassen/-situasjonen virker positivt, men dette tiltaket når ikke fram til mange.

Tiltaksbruk i ulike målgrupper

Vi har gjort en registeranalyse av utviklingen i brukerbefolkningen og tiltaksbruk fra 1994 til 2013. Den metodiske utfordringen knyttet til en slik analyse er særlig utvidelsen av gruppa med nedsatt arbeidsevne i og med innføringen av AAP i 2010.

Med noen unntak har sammensetningen av brukerbefolkningen, det vil si arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, endret seg lite i perioden 1994–2013. Fra 2005/2006 har andelen innvandrere blant arbeidssøkerne økt betydelig. Andelen innvandrere har også økt noe blant de med nedsatt arbeidsevne, men i denne gruppa er den største endringen et resultat av innføringen av AAP i 2010, noe som medførte at det ble en større andel eldre. Tiltaksbruken har endret seg mer. For personer med nedsatt arbeidsevne har det særlig vært en sterk nedgang i bruken av ordinær utdanning siden 2000, mens bruken av arbeidspraksis og arbeid med bistand økte. Det er ingen like klar trend i tiltaksbruken for ordinære arbeidssøkere, men de senere årene har bruken av arbeidspraksis økt også i denne gruppa.

Noen hovedfunn fra analysen av tiltaksbruk i ulike målgrupper:

- Andelen personer på tiltak blant ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne er omtrent den samme¹. Gitt at tiltak skal tildeles etter behov og gruppa med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres, er dette overraskende.
- Ungdom har høy sannsynlighet for å få tiltak. Dette stemmer med at de er en prioritert gruppe.
- Jo høyere utdanningsnivå, desto større sannsynlighet for å delta i et arbeidsrettet tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er overraskende, hvis man antar at behovet for arbeidsrettede tiltak er størst blant dem med lavt utdanningsnivå.

Samsvarer tiltakssammensetningen med kunnskapen om effekter?

I grove trekk ser ikke utviklingen i tiltakssammensetningen ut til å samsvare med kunnskapen om effekter. På følgende områder synes det viktig med endringer:

- Lønnstilskudd/subsidierte arbeidsplasser har god effekt. Det tilsier at dette tiltaket burde brukes mye mer enn i dag.
- Kombinerte tiltak viser god effekt. Dette tilsier at tiltak og samarbeid i grenselandet mellom arbeid og helse burde stå sentralt. Slike tiltak (arbeidsrettet rehabilitering) er lite brukt i Norge.
- Ordinære utdanningstiltak har god effekt, særlig på lengre sikt. Det tilsier at mulighetene for å ta ordinær utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne burde utvides. Bruken av dette tiltaket øker med høyere utdanningsnivå, det vil si for brukere som kanskje i mindre grad enn folk med lavere utdanning trenger slike tiltak.
- Forskningen tyder på at arbeidspraksis i skjermet sektor ikke virker, men tvert imot kan ha en negativ effekt. Det tilsier at man skal være tilbakeholden med å bruke arbeidspraksis i skjermet sektor. Dette synes ikke å være tilfellet, og spesielt innvandrere og ungdom har noe større sannsynlighet for å havne på slike tiltak.

¹ Vi skal seinere referere til den såkalte 17-83 fordelingen som tok sikte på å øke andelen på tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne. Denne fordelingen trådte først i kraft 2014, mens våre data går frem til og med 2013. Vår konklusjon er derfor bare gyldig frem til og med 2013.

Føringer for valg (tilbud og henvisning) av tiltak

Det er mange forhold som legger føringer på valg av tiltak, blant annet styringssystemet, metodene og verktøyene som er utarbeidet, veiledernes skjønnsutøvelse, arbeids- og ressurs situasjonen lokalt og informasjons- og læringssystemet som er bygget opp. Summen av disse vil være med på å skape de vaner, standarder og rutiner som ligger til grunn for tiltaksarbeidet.

Betydningen av styring

Den viktigste føringen for tiltaksbruken i Nav er knyttet til tildelingsbrevene som skisserer de politiske forventningen til Nav og gir de budsjettmessige rammene for virksomheten. Siden tildelingsbrevene er så betydningsfulle, er det viktig at signalene der bygger på innsikt fra forskningen. Disse signalene bringes videre til lavere nivåer gjennom mål- og disponeringsbrevene fra direktorat og fylke. Det er bygget opp et omfattende budsjett- og kontrollsystem for å sørge for at disse styringssignalene iverksettes, og hvor kontrollerne/tiltakskoordinatorene spiller viktige roller.

På fylkeskontor- og lokalkontornivå beskrives styringen som lite forutsigbar og detaljstyrt, ikke minst fordi budsjetter og planer må endres kontinuerlig og til dels betydelig gjennom hele året og mellom ulike budsjettår. Om styringen fra departement og direktorat blir det sagt at den går på bekostning av kunnskap om hva som virker, av langsiktig planlegging og av politikernes ønske om at behov skal ligge til grunn for veiledernes tiltaksarbeid.

Betydningen av lokalkontorenes tiltaksbruk

I casematerialet er det en gjennomgående kritikk av veiledernes tiltaksbruk fra fylket/kontrollere. Det handler om at veilederne velger tiltak for å unngå nye oppgaver – enten for å minske sin egen arbeidsbelastning og eller på grunn av redsel og usikkerhet for å ta på seg nye oppgaver. Det handler videre om at veilederne i for stor grad legger vekt på lokale erfaringer, rykter og nettverk som grunnlag for valg av tiltak.

Veilederne synes i større grad å mene at de er tilbøyelige til å henvise brukerne til det tiltaket de mener er best for dem, og de mener at avvik i større grad er knyttet til at de må gjøre så mange andre oppgaver som ikke handler om å velge det beste tiltaket og å følge opp brukerne. De snakker om et voksende byråkrati, om aktivitetsstyringen, om å søke inn brukere til tiltak for å få opp produksjonen, om dårlige IKT-systemer, om å håndtere brukere som ikke møter opp, og om lange ventetider og avbrytelser knyttet til opplæring av nyansatte.

Konsekvensene de trekker av dette, er ulike. Fylket/kontrollerne understreker betydningen av standardisering, og sentralisering av innsøkingfunksjoner for eksempel gjennom «inntaksteam», mens veilederne understreker i stedet at det er behov for mindre byråkrati, mer tid til oppfølgingsarbeid og mer kompetanse, særlig i arbeidet mot tiltaksleverandørene.

Lokalkontorenes tiltaksbruk synes i denne framstillingen i begrenset grad å kunne fremme en tiltaksbruk som er i overensstemmelse med overordnede føringer og brukernes behov.

Betydningen av innholdsreformen

Innholdsreformen betegner forhold som er knyttet til endringer i inntektssikringssystemer (AAP), metoder og verktøy som veilederne skal ta i bruk på kontorene, for eksempel standarden for arbeidsrettet oppfølging og veiledningsplattformen samt det regelverket som ligger til grunn for tiltakene. Det er grunn til å tro at slike forhold kan påvirke skjønnsutøvelsen og tiltaksbruken på lokalkontorene og eventuelt også kunne bidra til en tiltaksbruk som er i overensstemmelse med forskningen.

Våre data, både survey- og intervjudata, tyder på at dette ennå i begrenset grad er tilfelle, og et felles-trekk i surveyundersøkelsen peker til dels også i negativ retning. I det kvalitative materialet knyttes dette til at tiltakene – på tross av forenklinger – blir beskyldt for å være for mange og ha for komplekse regelverk, AAP for å bidra til en sykeliggjøring og manglende arbeidsretting av arbeidet med brukerne og standarden (behovs- og arbeidsevnevurderingene og aktivitetsplanen) for å være for omfattende og byråkratisk og gå på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen.

På den ene siden har vi de som argumenterer for det faglige utviklingspotensialet i innholdsreformen. De mener at den kan innebære en bedre systematikk i arbeidet med brukerne og tiltakene, og at den kan representere ansatsen til det som kanskje kan kalles en egen forskningsbasert Nav-kompetanse. Den sentrale utfordringen fremover er i større grad å få integrert oppfølgingsmetodikken og veiledningsmetodikken med tiltaks- og virkemiddelarbeidet styringsmessig, organisatorisk og metodisk.

På den andre siden har vi de som mener at utviklingen går i gal retning. De sterkeste og mest gjennomgripende representantene for en slik kritikk synes å ha en fundamental skepsis til selve grunnpremisset for Nav-reformen, altså at den arbeidsrettede innsatsen også skal omfatte dem med nedsatt arbeidsevne. Dette synspunktet fremstår ikke som representativt, men kan ha betydning i enkelte fylker/lokkontorer.

Betydningen av kunnskap og informasjons- og læringssystemer

Kunnskapsforståelsen, samarbeidet med FoU-miljøer og informasjons- og læringssystemene Nav har bygget opp, kan antas å ha betydning for om det ligger forskningskunnskap til grunn for tiltaksbruken.

Det er en gjennomgående etterlysning av mer kunnskap om bruken og effekten av tiltak fra overordnet hold. Samtidig synes diskusjonen av forskningsbasering å være sterkt preget av den formen den hierarkiske styringen, målstyringen og fokuset på ansvaret (accountability) har i organisasjonen. Det settes i stor grad likhetstegn mellom forskningsbasering på lokalt nivå og det å handle i overensstemmelse med overordnede føringer.

Både surveyen og de kvalitative intervjuene viser at det er fylket som i hovedsak har kontakten med forskere og forskningsmiljøer, og at det er der diskusjonen av forskningsresultater foregår. Dette stemmer overens med en hierarkisk styringsmodell, hvor de underordnede (lokkantorene) i hovedsak iverksetter fylkets beslutninger.

Det er betydelige forskjeller mellom fylkene når det gjelder samarbeid med FoU-miljøer og hvordan forskningen brukes for å utvikle fylkenes politikk vis-à-vis lokalkantorene. Sør-Trøndelag fremstår som et fylke som har kommet langt i dette arbeidet. Det finnes mange møteplasser og opplæringsarenaer på et lokalt Nav-kontor, men den læringen som foregår der, synes primært å være knyttet til informasjon, regelverksavklaringer og kontroll og virker i liten grad å ha karakter av forskningsformidling eller diskusjoner av konsekvenser av forskning for lokal praksis, det vil si være av faglig karakter. Det foregår mye formalisert opplæringsvirksomhet, ikke minst gjennom e-læring. Den formelle opplæringen virker likevel å representere en utilstrekkelig motvekt mot den lokale sosialiseringen gjennom skulder-til-skulder-opplæring. Opplæringen synes i liten grad å være opptatt av forskningsformidling eller konsekvenser av forskning for veilederne. Tross disse forskjellene har vi ikke funnet forskjeller i tiltaksbruk og tiltakssammensetning mellom casefylkene.

Konklusjon

Vår forskning viser at det ikke er samsvar mellom tiltakssammensetningen og utviklingen i brukerbefolkningen og kunnskapen om effekter.

Det synes å være en rekke utfordringer knyttet til å få etaten til å handle mer forskningsbasert: Styringen av tiltaksvirksomheten er detaljert og rigid, fylkene sliter med å få lokalkontorene til å handle slik de mener er best, og det er dårlig overensstemmelse mellom hvordan fylket og lokalkontorene forstår og analyserer situasjonen.

Innholdsreformen synes å skape et grunnlag for en mer forskningsbasert praksis, men det er utfordrende å skulle integrere de ulike elementene i den og få den iverksatt. Enkelte steder synes iverksettingsutfordringene å være knyttet til en skepsis til og en kritikk av den utvidelsen av brukergruppa som Nav-reformen representerer. Det finnes systemer for informasjon og læring for lokale veiledere i Nav, men de benyttes i liten grad til forskningsformidling eller til å drøfte konsekvensene av forskningsinnsatsen for lokalt nivå. Dette henger antakelig sammen med at lokalt nivå primært skal iverksette det fylket har bestemt. På fylkesnivå finnes det imidlertid slike diskusjoner, og enkelte fylker har en til dels betydelig deltakelse i forskningsprosjekter og et tett samarbeid med lokale FoU-miljøer.

Anbefalinger

Skulle forskning ligge til grunn for tiltaksbruken, burde bruken av lønnstilskudd, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, utdanning og kombinerte tiltak (helse og arbeid) øke, mens AMO-kurs og skjermede tiltak burde minske. I tillegg burde samvirket mellom arbeid og helse fortsette. I dag har satsingene innenfor arbeids- og helseområdet et relativt lite omfang.

Det fremstår som sentralt å gjennomgå styringssystemet for å sikre en forutsigbar og mindre detaljert styring. Dette vil antakeligvis innebære mindre politisk styring av tiltaksbruken enn i dag.

Arbeidet med å se tiltak og virkemidler i sammenheng bør fortsette på alle nivåer, og det bør også komme til uttrykk i det faglig-metodiske arbeidet. Det er en utfordring at arbeidet med den organisatoriske integreringen av tiltaksarbeidet med oppfølgingsarbeidet er kommet så kort.

Det bør utvikles en tydeligere forståelse av hvordan det lokale kontoret kan trekkes inn i diskusjoner om formidling og bruk av forskning i tiltaksarbeidet. Dette krever også en avklaring av hvilken rolle veilederne lokalt skal spille – som iverksettere av overordnede beslutninger, eller som profesjonelle og autonome yrkesutøvere.

Arbeidet med Kunnskapsstrategien og et tettere samarbeid mellom direktorat, fylker og lokalkontorer og nasjonale og regionale forskningsmiljøer, bør fortsette. Spørsmålet som må besvares er hvordan hierarkisk styring og hensynet til løpende drift kan forenes med hensynet til kunnskap om hva som virker og den enkeltes behov.

Hovedrapport

Knut Fossetøl og Eirin Pedersen

1 Oppdraget, metodisk design og oppbygning

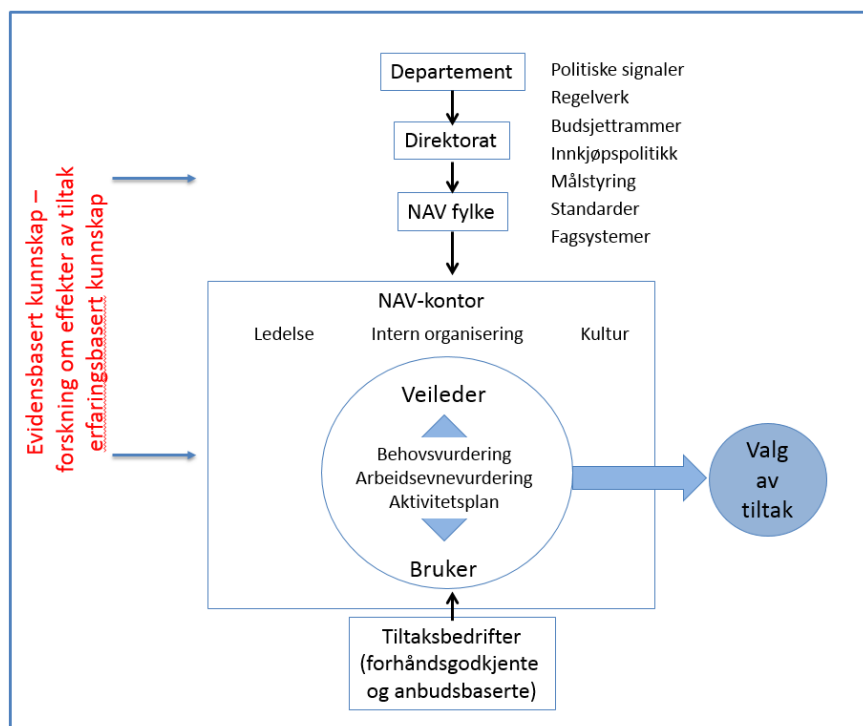
Oppdraget

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker en bedre forståelse av hvordan forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav er tilpasset behovet for å hjelpe arbeidssøkere til å komme i arbeid.

- 1) Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper?
- 2) Hvilke føringer har betydning for veiledernes valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker?
- 3) Hvor godt samsvarer endringer i tiltakssammensetning med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene?
- 4) Hvilken betydning har reformen med arbeidsavklaringspenger og nye arbeidsmåter i Nav hatt for bruken av tiltak?

Den overordnede problemstillingen er hvor godt arbeidsmarkedstiltakenes innretning og omfang støtter opp om og reflekterer en evidensbasert praksis for å hjelpe arbeidssøkere til å komme i arbeid. Det er således en forståelse og analyse av hele forvaltningen av arbeidsrettede tiltak som etterspørres, ikke primært kunnskap om enkelttemaer. Oppdraget krever at mange dimensjoner sees i sammenheng og at man gjennom prosjektet evner å trekke ut en forståelse av hvordan forvaltningen av de arbeidsrettede tiltakene foregår, og hvordan den kan videreutvikles.

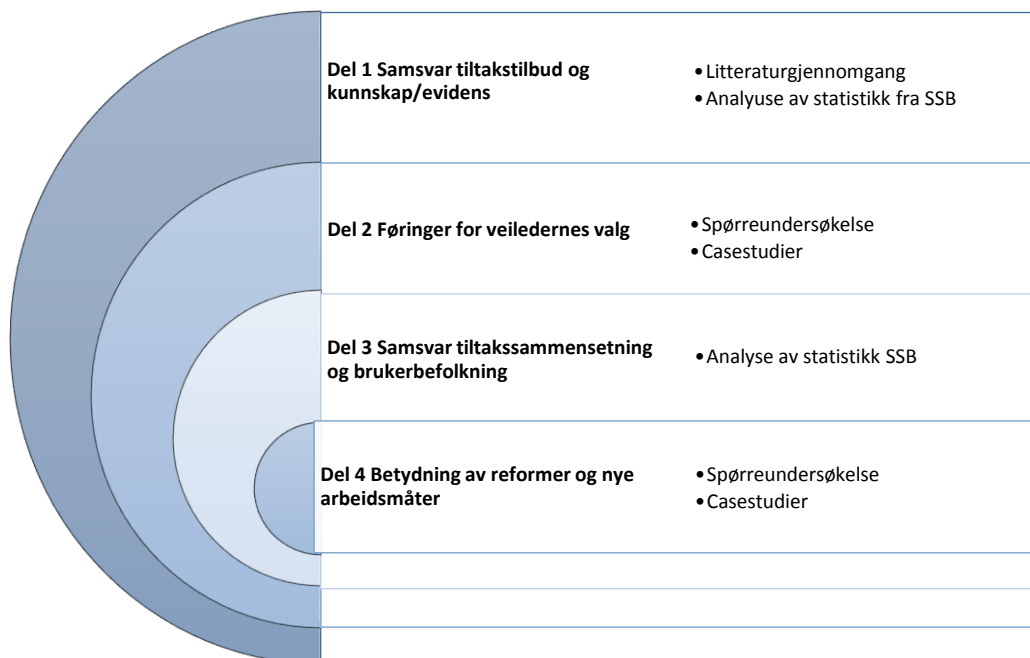
De mange dimensjonene illustreres i **Feil! Fant ikke referansekilden..**



Figur 1. Aktører og faktorer som påvirker vedtak om arbeidsrettet tiltak

Metodisk design

Prosjektet kombinerer ulike metodiske tilnærminger for datainnsamling og analyse, litteraturgjennomgang, spørreundersøkelser, tre casestudier og en registerdataanalyse. Figur 2 illustrerer hvilke metoder skal benyttes for å besvare hovedproblemstillinger i prosjektet.



Figur 2. Oversikt over metodisk design for prosjektets problemstillinger

Litteraturgjennomgang

For å sammenfatte kunnskap om hvordan ulike typer arbeidsrettede tiltak virker for ulike grupper av brukere har AFI gjennomført en gjennomgang av effektevalueringer. Vi har primært gått gjennom foreliggende kunnskapsoversikter, samt enkelte primære studier av nyere karakter enn eksisterende kunnskapsoversikter. Det er redegjort nærmere for framgangsmåten i Delrapport 1 «Virkinger av arbeidsrettede tiltak - en litteraturstudie». Det har vært begrensede ressurser, og vi har derfor i hovedsak valgt å bygge på allerede eksisterende kunnskapsoversikter og forskning med fokus på nordiske forhold og eventuelle systematiske oversikter som måtte finnes i engelspråklig fagfelleverdert litteratur.

Spørreundersøkelser til ansatte i Nav

Det er sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte i samtlige lokalkontor i Buskerud, Vest-Agder og Sør-Trøndelag (1640 informanter). Respondentene skulle ha jobbet med arbeidsrettede tiltak det siste året. I tillegg ble det sendt ut et spørreskjema til fylkes- og tiltaksenheter i samtlige fylker i landet (806 informanter). Totalt 878 respondenter besvarte undersøkelsen. Her har vi blant annet kartlagt faktorer som kan være av betydning for tilbud og valg av arbeidsrettede tiltak, forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak og betydningen av reformer og nye arbeidsmåter i Nav.

Casestudie i tre fylker

Vi har også gjennomført besøk på tre fylkeskontor og tre lokalkontor. Vi har intervjuet personer i ulike posisjoner - fylkesdirektør/assisterende direktør, avdelingsdirektører, kontrollere, fylkeskoordinatører, rådgivere og tiltaksansvarlige/ledere for tiltaksenheter, på lokalt nivå avdelingsledere for oppfølging, veiledere og fagkoordinatorer – til sammen ca. 30 informanter. Informantene ble valgt ut av våre kontaktpersoner på kontorene. Hvert besøk varte i to dager.

Fylkene/kontorene som ble besøkt var Vest-Agder/Kristiansand; Buskerud/Drammen og Sør-Trøndelag/Trondheim. Avdir valgte ut casefylkene som tok sikte på å speile en variasjon i kontekst og organisatoriske strategier i Nav. Casene er derfor ikke valgt ut fordi de er typiske. Fylkene valgte ut lokalkontorene, men av praktiske årsaker ønsket vi å besøke kontorer som var lokalisert i samme by som Nav fylke.

Innhenting og analyse av statistiske data fra Nav/SSB

For å kartlegge sammensetningen av det eksisterende tiltakstilbudet, bruken av tiltak overfor ulike målgrupper og endring i disse faktorene over tid, har vi benyttet data fra administrative registre levert av SSB. Fra SSB har vi fått koblede data fra arbeidssøkerregisteret (Arena), demografiske registre og utdanningsregisteret, fra 1994 til 2013.

Utfordringene med å analysere tiltaksstatistikken over en så lang periode er at tiltak endrer navn, og repertoaret er blitt mer differensiert over tid. I tillegg kan hvem som er inkludert i tiltaksstatistikken og definisjonen av hovedgruppene av brukere ha endret seg. I årene før 1994 ble for eksempel yrkeshemmede inkludert i tallene for deltakere på ordinære tiltak. Dette er grunnen til at vi ikke ønsker å analysere data fra før 1994.

Innføring av arbeidsevnevurdering (oktober 2008), og deretter arbeidsavklaringspenger (mars 2010), har gjort at antall personer med nedsatt arbeidsevne er dobbelt så mange som det tidligere fantes yrkeshemmede – og det finnes ikke informasjon om hvem som er i målgruppa for arbeidsrettede tiltak, og hvem som kun skal ha medisinsk behandling. Dette innebærer at vi har et brudd i 2010.

Data på diagnoser for de med nedsatt arbeidsevne er svært mangelfulle etter 2001. Dette skyldes at det etter 2001 ikke lenger var obligatorisk å registrere diagnoser for yrkeshemmede/personer med nedsatt arbeidsevne for statistikkformål.

Noen metodiske overveielser

Dataene fra den kvalitative undersøkelsen er hentet fra tre fylker, og fra et stort kontor i hvert fylke. Dette dekker opp en viktig variasjon mellom fylkene, men vi kan ikke si hvor utbredte de ulike synspunktene er, utover at synspunktene finnes. Det er grunn til å tro at informanter bruker forskningsintervjuer til å si fra om forhold som de opplever det som tjenlig å si fra om, og derfor enkelte ganger snakker med «utestemme». Da blir det opp til forskerne å kontekstualisere deres utsagn, og fremstille deres utsagn som synspunkter og del av diskusjoner som foregår, og ikke som sannheter om ulike saksforhold.

Rapporten inneholder en del sitater. Vi har gjennomgått sitatbruken, og håper å ha funnet en rimelig balanse mellom hensynet til informantenes anonymitet, og hensynet til å belyse saken. Rapporten omhandler forhold av stor samfunnsmessig interesse, og mye av informasjonen kommer informanter i ledende stillinger som er satt til å forvalte skattebetalernes penger.

Oppbygning

Prosjektet opererer med fire delproblemstillinger, hvor problemstilling 1 og 3 og problemstilling 2 og 4 i noen grad henger sammen tematisk. Problemstilling 1 og 3 handler om hvorvidt endringene i tiltakssammensetningen gjenspeiler endringer i brukerbefolkningen og den evidensbaserte kunnskapen om effekt av tiltak for ulike målgrupper. Problemstilling 2 og 4 handler om organisatoriske spørsmål knyttet til hva som ligger til grunn for veiledernes valg av tiltak, og hvordan nye arbeidsmåter, ikke minst knyttet til arbeidsevnevurderingene, og økt bruk av anbud har påvirket tiltakssammensetningen i en evidensbasert retning.

Problemstilling 1, «Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper?» Denne delen av prosjektet har tre hovedelementer; a) Sammenfatning av evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper, b) Kartlegging av det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning, omfang og innhold, og c) Vurdering av samsvar mellom a og b.

Litteraturgjennomgangen er presentert i Delrapport 1, «Virkninger av arbeidsrettede tiltak - en litteraturstudie». Kartleggingen av det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning er presentert i Delrapport 3, «Utvikling i befolknings- og tiltakssammensetning de siste tiårene». På bakgrunn av denne kunnskapen vil vi kunne gi en vurdering og analyse av i hvilken grad den faktiske praksisen i dag samsvarer med det man i forskningslitteraturen finner evidens for. Gitt at evidensen peker i retning tiltak knyttet til ordinært arbeidsliv bør dette speiles i tiltaksprofil. Om dette er tilfelle vil vi få en indikasjon på gjennom registerdataanalysen. Analysen av dette skjer i hovedrapporten, kapittel fire og fem.

Problemstilling 3, «Hvor godt samsvarer endringer i tiltakssammensetning med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene?». Under del 3 ønsker oppdragsgiver a) en analyse av tiltaksdeltakelse i ulike tiltakstyper for demografiske grupper og innvandrergupper, og b) en analyse av spørsmålet «Hvor godt samsvarer *endringer* i tiltakssammensetning med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene? Nærmere bestemt ønsker oppdragsgiver en vurdering av hvordan tiltaksapparatet har svart på endringer i sammensetningen av brukerbefolkningen, kvantitativt og kvalitetsmessig. Denne besvares i Delrapport 3 Utvikling i befolknings- og tiltakssammensetning de siste tiårene, og i hovedrapporten kapittel 5.

Problemstilling 2, «Hvilke føringer har betydning for veiledernes valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker?». Oppdragsgiver ønsker en beskrivelse av faktorer som har betydning for fordeling av arbeidsrettede tiltak, på systemnivå og på individnivå, og kunnskap om konsekvenser av eventuelle motstridende føringer. Dette gjør at problemstilling 2 og 4 henger tett sammen.

Oppdragsgiver har selv i utlysningen pekt på flere forhold som kan ha betydning for valg av arbeidsrettede tiltak hos den enkelte Nav-veileder, og ønsker en drøfting av forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Surveyundersøkelsen presenterer svar på disse spørsmålene i Delrapport 2 «Spørreundersøkelsen på kontor og fylkesnivå. Problemstillingene er også besvart i hovedrapporten kapittel fem til syv.

Problemstilling 4, «Hvilken betydning har reformen med arbeidsavklaringspenger og nye arbeidsmåter i Nav hatt for bruken av tiltak?». Med delproblemstilling 4 ønsker oppdragsgiver en analyse av hvilken rolle AAP, nye arbeidsmåter og sterkere vekt på resultater gjennom anbudsprosesser har hatt i utviklingen av tiltakssammensetningen siden 2010-2011. Det overordnede spørsmålet som stilles knytter seg direkte til prosjektets hovedproblemstilling: Bidrar implementering av innholdsreformen til en tiltaksbruk som er i bedre samsvar med forskningsmessig evidens for effekt på overgang til arbeid? Disse spørsmålene samles det data om gjennom den over nevnte intervju- og surveyundersøkelsen. Resultatene presenteres i Delrapport 2 Spørreundersøkelsen på kontor- og fylkesnivå, og i kapittel syv i hovedrapporten.

2 Evidens, tiltakssammensetning og effekt av tiltak for ulike grupper

Hva er evidensbasering?

Det legges stadig mer vekt på at politikuttforming og iverksetting av offentlige tjenester skal være evidensbasert. Det er imidlertid forskjellige syn på hva som er evidens, og det opereres også med forskjellige grader av evidens.

Evidens settes på den ene siden lik et randomisert kontrollgruppedesign, og hvor det skal være mulig å replikere studien og at den gir samme effekt når metoden evalueres av andre forskere (Kazdin og Weisz). Markussen og Røed (2013) legger også en slik forståelse til grunn, og viser hvordan man kan oppnå dette gjennom «kvasi-eksperimentelle» metoder basert på registerdata. De er også opptatt av at politikerne i større grad rigger politiske tiltak på en slik måte at det er mulig å måle effektene av dem.

Andre opererer med et alternativ perspektiv på evidens som inkluderer tiltak basert på kvalitative studier, teoretiske og kliniske kunnskapsbaser (Veerman og van Ypern 2007, Melby-Lervåg og Lervåg 2013). Det gjør at for eksempel Kunnskapssenteret for helsetjenester eller Ungsinn.no også inkluderer alternative oppfatninger av evidensbasert praksis, og ikke søker å ekskludere forskning på tiltak fordi tiltaket er nytt, eller man nettopp har startet å evaluere det. Ungsinn.no skiller for eksempel mellom 4 evidensnivåer avhengig av hvilke dokumentasjonsgrad som er oppfylt, fra et potensielt, til et sannsynlig, til et funksjonelt og endelig dokumentert virksomt tiltak.

Det er også grunn til å tro at ulike former for evidens vil ha ulik relevans for ulike aktører i systemet, og følgelig ulike organisatoriske implikasjoner. Slik er det for eksempel grunn til å tro at forskningen basert på registerdata vil ha en mer direkte relevans for overordnede beslutningstakere, enn den mer målgruppe- og behandlingsorienterte evidensen som særlig er knyttet til helse- og atferdsforskningen, hvor seleksjon av bestemte brukergrupper til bestemte tiltak står sentralt.

At det finnes evidens på et område er ikke det samme som at den tas i bruk. Dette kan skyldes at de aktuelle beslutningstakerne mangler kunnskap om de aktuelle forskningen, at de ikke har ressurser eller ønske om å ta den i bruk, eller at kunnskapen ikke passer inn i rådende institusjonelle arrangementer, slik forskningen rundt lønnsstilskudd og forsøk på å vri tiltakene i retning av økt bruk av ordinære arbeidsplasser tyder på.

Bugge mfl. (2013) er i sin komparative studie av kunnskapsforvaltningen på det arbeids- og velferdspolitiske området opptatt av ulike faktorer som påvirker forvaltningens evne å organisere kunnskapsfunksjonens slik at den klarer å «fordøye», videreformidle og lære av kunnskapen:

Den ene faktoren er graden av systematikk i oppfølging av kunnskapsutvikling på feltet. Den andre handler om forvaltningens evne til å integrere ulike forvaltningsnivåer slik at det skapes rom for feedback og læring. Den tredje omhandler organisatorisk absorpsjonsevne eller organisatorisk tilrettelegging for evidensbasert praksis (Bugge mfl. 2013).

Et viktig anliggende for å utvikle en større grad av evidensbasering av forvaltningen er å utvikle databaser som systematiserer tiltaksforskningen på et område, og som beskriver tiltak med ulik evidens og som kan ligge til grunn for effektiv tjenesteyting. Mange av disse databasene har til felles at de jobber innenfor psykologisk-atferdsmessig eller medisinsk faghorisont (jf Cochrane/Campbell Collaborations eller ungsinn.no). Men det er også satt i gang slik innsats på det arbeidsmarkedspolitiske området, blant annet i Danmark.

Utfra vår preliminnære analyse ser det imidlertid ut til å være et behov for å gjennomgå litteraturen med tanke på å klargjøre de politiske og organisatoriske implikasjonene av den forskningskunnskapen som finnes for de ulike aktører og nivåer som er involvert i forvaltningen av tiltakene, samt å forsøke og kartlegge kunnskapshull ut fra en innfallsvinkel som handler om at ulike aktører har ulike kunnskapsbehov. Det er også grunn til å tro at den evidensen den mer medisinsk og psykologisk orienterte tiltaksforskningen presenterer, vil ha andre organisatoriske implikasjoner enn det den norske innsatsorienterte tilnærmingen åpner opp for.

Hva sier evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper?

Vi har gjort en begrenset litteraturstudie i hovedsak avgrenset til skandinaviske og engelske systematiske metaanalyser (Del 1). Det er mange metodiske utfordringer knyttet til studiene, som det er redegjort for annet sted. Forskningen synes imidlertid å gi noen grove retningsanvisninger for tiltaksbruken, og som det er mulig å se faktisk tiltaksbruk og etatens tildelingspraksis i lys av. I det følgende skal vi trekke fram noen hovedfunn fra denne forskningen.

Det finnes flere systematiske studier som sammenligner effekten av ulike tiltak på tvers av land for ordinært ledige (blant annet Card et al 2010, Kluge 2010). De viser at tiltak jevnt over øker sjansen for arbeid. Studien viser at det er formidlingstiltak/jobbklubb og trusseffekten ved tiltakene som har positiv effekt. Formell utdanning har også god effekt, i hvert fall på lengre sikt (men dette tiltaket benyttes ikke som arbeidsmarkedstiltak for ordinært ledige i Norge). Forskningen tyder videre på at arbeidspraksis som ligner på ordinær sysselsetting kan ha positive effekter, mens arbeidspraksis i skjermet sektor har svake eller negative resultater. En tredje studie (Peers 2007) finner også positive virkninger av opplæringstiltak, men de påpeker mangel på kontrollerte eksperimenter av denne tiltakstypen. Videre finner de positive effekter av sanksjoner og formidlingstiltak/jobbklubb.

Tiltak rettet spesielt mot ungdom har generelt svakere resultater enn andre tiltak (Card et al 2010, Kluge 2010). De fleste tiltak synes å ha positive virkninger for kvinners sysselsetting, og virkningene er ofte sterkere for dem enn for mennene, særlig i land med lav kvinnelig yrkesdeltakelse. Opplæring og arbeidspraksis er tiltak med særlig god effekt (Bergmann 2008). En metaanalyse av tiltak for innvandrere viser at lønnstilskudd, særlig i privat sektor, har positiv effekt. Andre tiltak viser svake og negative resultater for denne gruppa. Funnene bekreftes i flere studier. Virkningene av utdanningstiltak for innvandrere er usikre.

Det kan altså se ut som at tiltak generelt kan være viktige for å øke sysselsettingen for ordinært ledige. At de utsettes for intensivt oppfølging samt formidlingsbistand kan øke deres sjanse for sysselsetting. Utdanning kan være et egnet virkemiddel, særlig på lang sikt og for kvinner. Arbeidspraksis er bra, men ikke hvis den foregår i skjermet sektor. Man bør vise tilbakeholdenhet med å lage særskilte tiltak for unge, og innvandrere bør få tilbud om lønnstilskudd.

Det finnes en del forskning knyttet til personer med funksjonsnedsettelse/kroniske sykdommer/nedsatt arbeidsevne. For personer med nedsatt arbeidsevne synes norske studier å tyde på at utdanning er et tiltak med bra effekt, særlig på lang sikt. Det samme gjelder for arbeidspraksis når det skjer i ordinære virksomheter. Lønnstilskudd er imidlertid mer effektivt enn praksistiltak (Westlie 2008). Lignende funn finner også Markussen og Røed (2014), som viser at lønnstilskudd i ordinær virksomhet og ordinær utdanning bidrar til økt yrkesdeltakelse, mens skjermet sysselsetting og AMO-kurs ikke har positive effekter.

En systematisk studie viser at tilpasning av arbeidsplassen (arbeidstid, fleksible resultatkrav og fysiske tilpasninger) har god effekt. Tilsvarende har subsidier god effekt, ikke minst gjennom lønnstilskudd (Clayton 2011, 2012). En annen systematisk studie finner støtte for at kombinasjoner av medisinsk og

arbeidsrettet rehabilitering har god effekt, mens enten arbeidsrettede eller medisinske tiltak alene ikke har noen sikker effekt (Kuoppala og Lamminpaa 2008).

Det finnes en del forskning knyttet til spesifikke målgrupper definert ved medisinske kriterier som psykiske lidelser, hjerneskader, multippel sklerose, synshemming, autisme, leddgikt, kreft, rygglidelser mv. Det fremstår som vanskelig å trekke noen klare konklusjoner ut fra denne forskningen. I flere tilfeller er resultatene uklare (for eksempel for autisme, leddgikt, rygglidelser), i andre tilfeller varierer resultatene knyttet til samme diagnosegruppe: Enkelte systematiske studier finner ingen effekter (hjerneskadde); mens andre fremhever betydningen av kombinerte tiltak, dvs. at medisinske tiltak sees i sammenheng med arbeidsrettede (kreft); atter andre igjen peker mot betydningen av tidlig intervensjon og diagnosert arbeidsplassrettettilrettelegging (hjerneskadde, multippel sklerose). For unge synshemmede finnes det studier som tilsier at jobbsøking og motivasjons- og mestringstrening kan være viktig.

Det finnes mye forskning om IPS (individual placement and support – på norsk individuell jobbstøtte), som er en intervensjon rettet primært mot personer med alvorlige psykiske lidelser og som kombinerer helsehjelp med tett oppfølging på arbeidsplassen (kombinerte tiltak). Dette kan slik sett både beskrives som et målgruppeorientert tiltak, men også som en generell metodikk. Vår litteraturgjennomgang tyder på at dette tiltaket har god effekt, og bedre effekt enn andre tiltak for den aktuelle målgruppa, men først og fremst når tiltakene gjennomføres etter boka. Det finnes forskning som tyder på at dette tiltaket også kan ha god effekt for andre målgrupper, blant annet hjerneskadde.

Lønnstilskudd og utdanning kan altså være gode tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Skjermet sysselsetting og AMO-kurs kan ha negative effekter og bør reduseres i omfang. Tilretteleggingstiltak for personer med funksjonsnedsettelse har positiv effekt. Kombinerte tiltak hvor arbeid og helse sees i sammenheng synes å ha god effekt. Dette gjelder også for psykiske lidelser, hvor IPS har vist seg å være et tiltak med god effekt. Det kan synes som om ulike tiltak har ulik effekt for ulike diagnosegrupper, og at en viss spesialisering etter diagnose kan være hensiktsmessig.

- I hovedsak framstår forskningen om virkning for tiltak som ganske omforent: Lønnstilskudd og andre tiltak i det ordinære arbeidslivet virker best
- Utdanning har også positive virkninger på sikt, men sterk innlåsingeffekt mens tiltaket pågår.
- Formidlingstiltak har også positive virkninger
- Både trussel- og innlåsingeffekter kan være sterke. Dette taler for å bruke kortvarige tiltak
- Særlige sysselsettingstiltak i offentlig sektor (ekstraordinære arbeidsplasser) og tiltak i skjermet sektor har svake eller negative virkninger for sannsynligheten for å bli sysselsatt på ordinære vilkår

Skulle forskning ligge til grunn for tiltaksbruken, burde derfor bruken av lønnstilskudd, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, utdanning og kombinerte tiltak (helse og arbeid) øke, mens AMO-kurs og skjermede tiltak burde minske.

En del av konklusjonene over gjelder også når målgruppa er personer med nedsatt arbeidsevne:

- Både lønnstilskudd og ordinær utdanning ser ut til å ha positive virkninger for sysselsetting
- Tiltak med oppfølging (supported employment) viser også positive resultater. Særlig positive virkninger finner man av IPS-modellen for personer med psykiske helseproblemer
- Tiltak som kombinerer medisinsk og arbeidsrettet oppfølging er mest effektive for å fremme sysselsetting

- Også tilpasninger av arbeidsplassen/-situasjonen virker positivt, men dette tiltaket når ikke fram til mange

Hvor godt samsvarer endringene i tiltakssammensetningen med endringer i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene?

Vi har gjort en registeranalyse av utviklingen i brukerbefolkningen og tiltaksbruk fra 1994-2013. Den metodiske utfordringen knyttet til en slik analyse er særlig utvidelsen av gruppa med nedsatt arbeidsevne i og med innføringen av AAP i 2010. Disse utfordringene er det redegjort for i Del 3. Her vil vi presentere noen hovedfunn, som kan gi en indikasjon på om tiltakssammensetning stemmer overens med utviklingen i brukerbefolkningen de siste tiårene.

Gjennomsnittsalderen på *ordinære arbeidssøkere* har økt noe. Det er høyere sannsynlighet for at unge får arbeidsrettede tiltak enn eldre, særlig gjelder dette tiltaket arbeidspraksis.

Det har vært en sterk reduksjon i andelen av arbeidssøkerne som har «noe, men ikke fullført videregående utdanning». På den andre siden har andelen med høyere utdanning og med bare grunnskole økt. De med ukjent utdanningsnivå eller grunnskole eller mindre har høyere sannsynlighet enn andre for å gå på AMO-kurs. Det har vært en sterk økning av innvandrere blant de ordinært ledige. Fra å utgjøre 12 prosent av arbeidssøkerne i 1994 til å utgjøre 39 prosent av arbeidssøkerne i 2013. Mange av disse har ingen registrert utdanning. Innvandrere fra land utenfor EØS har betydelig større sjanse for å være i ulike typer tiltak enn personer uten slik bakgrunn. Nesten 30 prosent av innvandrerne fra land utenfor EØS går på et tiltak. Særlig er det større sjanse for å finne disse på AMO-kurs og på arbeidspraksis. I lys av at forskningen tilsier at lønnstilskudd er et godt virkemiddel for innvandrere kunne man tenkt seg at de ble foretrukket til dette tiltaket. Det skjer i liten grad. Mange, over tre ganger så mange som ikke-innvandrere får imidlertid AMO – et opplæringstilbud som ifølge litteraturen har dårlige effekter.

Gruppa med *nedsatt arbeidsevne* har vokst betydelig, ikke minst med sammenslåingen av attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon i AAP i 2010. Personer med nedsatt arbeidsevne er blitt stadig eldre. Gjennomsnittsalderen har økt fra 36 til 42 år fra 1994 til 2013. Særlig har gruppa på 50 år eller mer økt. Også innvandrerandelen har økt. 16 prosent av dem med nedsatt arbeidsevne er innvandrere. Det gjennomsnittlige utdanningsnivået har økt noe.

En politisk hovedintensjon med Nav-reformen var at flere med nedsatt arbeidsevne skulle få tiltak, og at tiltak skulle vurderes etter behov og ikke etter ytelse. Utviklingen i tiltaksbruken synes ikke å speile dette. Antall tiltaksdeltakere er totalt sett omtrent det samme som tidligere. Andelen av dem med nedsatt arbeidsevne på tiltak er vesentlig redusert, fra 60 prosent i 2006 til i overkant av 20 prosent i 2013. Dette er for en stor del forårsaket av at antall potensielle tiltaksdeltakere ble kraftig utvidet i og med innføringen av AAP i 2010, og at den inkluderer personer som tidligere ville fått rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. For en god del av disse er det ikke aktuelt med arbeidsrettet tiltak. Imidlertid er heller ikke *antall* tiltaksplasser økt. Tiltaksintensiteten sank i de første årene av Nav-reformen, og har holdt seg stabil etter det.

Sannsynligheten for å delta i et arbeidsrettet tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne øker imidlertid med utdanningsnivå. Kjønn og innvandrerbakgrunn har liten betydning for sannsynligheten til å få tiltak.

Ungdom er en prioritert gruppe. Dette skulle tilsi flere tiltak for denne gruppa enn for andre aldersgrupper. Dette synes å stemme. Sannsynligheten for å delta i tiltak for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne er høyest blant de unge og da særlig i tiltaket arbeidspraksis. Jo yngre du er desto høyere

er sannsynligheten for at du er i tiltak. Samtidig har personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år høyere sannsynlighet for å delta i kvalifisering i skjermet virksomhet, enn eldre.

Det har også vært en jevn økning av andelen innvandrere blant personer med nedsatt arbeidsevne, til nå ca. 15 prosent. Andelen innvandrere blant de med nedsatt arbeidsevne er imidlertid langt lavere enn blant ordinære arbeidssøkere. Innvandrerbakgrunn har liten betydning for sannsynligheten for å delta i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Innvandrere fra land utenfor EØS har en større tilbøyelighet til å være på AMO-kurs enn andre med nedsatt arbeidsevne. De har også større sannsynlighet enn andre grupper for å delta i kvalifisering i skjermet virksomhet. Innvandrere fra land utenfor EØS har lavere sjans for å få lønnstilskudd enn andre, og lavest for dem med ukjent utdanningsnivå. De har også lavere sannsynlighet for å delta i utdanningstiltak.

Noen hovedfunn

Andelen personer på tiltak blant ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne er omtrent den samme. Dette er overraskende gitt at tiltak skal tildeles etter behov, og gruppa med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres.

Innvandrere skal prioriteres. Innvandrere som er ordinære arbeidssøkere prioriteres. Innvandrere med nedsatt arbeidsevne har ikke høyere sannsynlighet enn andre for å få tiltak.

Ungdom har høy sannsynlighet for å få tiltak. Dette stemmer med at de er en prioritert gruppe.

Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med forskningsevidensen?

Forskning tilsier at tiltak er viktige for ordinært ledige. Utviklingen i arbeidsmarkedstiltakene tyder på at andelen ordinære arbeidssøkere på tiltak har gått ned. Mens andelen i begynnelsen av nittitallet var på omtrent 40 prosent sank den gradvis utover på nittitallet og har de siste årene ligget på omtrent 20 prosent. Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv har gode effekter. Arbeidspraksis har økt og utgjør i dag (les 2013) 42 prosent, og for ordinært ledige foregår den ikke i skjermet sektor. Bruken av lønnstilskudd har gode effekter. Bruken har vært ganske kontant, men har minsket noe i løpet av perioden, og utgjør i underkant av 10 prosent av arbeidssøkerne får dette tiltaket. AMO-kurs er mye brukt, selv om tiltaket ikke har særlig positive effekter. Bruken av jobbsøkerkurs er økt utover hele perioden, og i dag får ca. 13 prosent slike tiltak. Den økte bruken synes å være i overensstemmelse med hva forskningen sier.

Tiltak har i hovedsak positiv effekt for personer med nedsatt arbeidsevne, særlig hvis de foregår i ordinære omgivelser. Tiltak levert av skjermet sektor og i skjermede omgivelser har imidlertid økt i perioden. Mens mellom 15 og 20 prosent av tiltakene ble levert av skjermet sektor i begynnelsen på nittitallet, er det i dag nesten 45 prosent som leveres derfra. Og mens i overkant av 25 prosent av tiltakene ble levert i skjermede omgivelser på begynnelsen midten av nittitallet, er det i dag ca. 35 prosent. At tiltakene leveres i skjermede omgivelser betyr i denne sammenheng at tiltakene er forbehold brukere med nedsatt arbeidsevne, og hvor også jobbklubber, AMO og arbeidsrettet rehabilitering inngår.

Lønnstilskudd er gode tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Lønnstilskudd er imidlertid et lite brukt tiltak for gruppa, og det er bare et par prosent av personene som får et slikt tiltak. Utdanning har god effekt for personer med nedsatt arbeidsevne. Bruken av dette tiltaket har blitt kraftig redusert (fra 40 prosent til ca. 20 prosent), men er fremdeles et av de mest utbredte tiltakene. Sjansene for at du går på et utdanningstiltak øker med økende utdanning. For eksempel får nesten halvparten av dem som hadde høyskole/universitetsutdanning på lavere nivå et utdanningstiltak, mens litt over 15 prosent av dem med grunnskole eller mindre, får et slikt tiltak.

Kombinerte tiltak og IPS anbefales for personer med funksjonsnedsettelse. Dette er et svært lite brukt tiltak. Arbeid med bistand-tiltaket har imidlertid økt i perioden, og har i 2013 et omfang på 16 prosent av tiltaksplassene. Dette tiltaket kan ha elementer av «kombinert tenkning» i seg, særlig der metodikken praktiseres etter IPS standarder. Det er så vidt vi har forstått liten grad av målgruppe-organisering av tiltakene, noe som gjør at de i begrenset grad er tilpasset for særskilte diagnosegrupper.

Noen hovedfunn

Arbeidspraksis i skjermet sektor virker ikke, og kan ha en negativ effekt. Dette tilsier tilbakeholdenhet med bruk av arbeidspraksis i skjermet sektor. Dette synes ikke å være tilfelle, og spesielt innvandrere og ungdom har større sannsynlighet for å havne her.

Lønnstilskudd/subsidierte arbeidsplasser har god effekt. Dette tilsier at dette tiltaket burde brukes mye mer. Det er imidlertid liten, om enn stabil bruk av dette virkemiddelet over tid.

Kombinerte tiltak viser god effekt. Dette tilsier at tiltak og samarbeid i grenseflaten mellom arbeid og helse burde stå sentralt. Dette tiltaket (arbeidsrettet rehabilitering) har et mikroskopisk omfang, selv om det tidligere AB tiltaket (IPS) i noen grad kan forstås som et slikt tiltak. IPS er imidlertid et manualbasert tiltak, og det er lite som tyder på at dette tiltaket i Norge praktiseres så strengt.

Ordinære utdanningstiltak har god effekt, særlig på lengre sikt. Det tilsier at mulighetene for å ta ordinær utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne burde utvides. Dette tiltaket har det vært restriksjoner på. Bruken av det øker med høyere utdanning, dvs. for brukere som kanskje i mindre grad enn folk med lavere utdanning trenger slike tiltak.

3 Navs budsjett- og tiltaksstyring

I dette kapittelet skal vi se på Navs budsjett- og tiltaksstyring. Det er tildelingsbrev, mål og disponeringsbrev til fylkene (rammestyrt virkemidler) samt et udatert dokument fra en arbeidsgruppe i Arbeids- og velferdsgeneralsektor (Avdir) som ligger til grunn for fremstillingen. Når det gjelder vurderingen av styringen, er det intervjudata fra fylkesnivået i de tre casefylkene som ligger til grunn for denne gjennomgangen. Vi beskriver først styringssystemet slik det uttrykkes i tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev fra 2015. En viktig del av fylkenes styring er knyttet til bruk av kontrollere og tiltaks konsulenter. Organiseringen og bruken av disse ressursene varierer fra fylke til fylke. Vi beskriver deretter hvordan lokalt nivå (fylkene/lokalkontorene) i de tre casefylkene opplever styringen, som beskrives som omfattende, rigid og krevende. Vi kommer også kort inn på styringen av tiltaksleverandørene. Konsekvensene av styringen for tiltaksbruken lokalt vil vi beskrive i neste kapittel.

Styringssystemet

Budsjettproposisjoner og budsjettinnstillinger gir sammen med lover og regelverk rammene for styring og prioritering av arbeidsmarkedstiltakene. Hovedtyngden av de arbeidsrettede tiltakene som gjennomføres av Arbeids- og velferdsetaten, finansieres i dag over én budsjettpost (kapittel 634 Arbeidsmarkedstiltak, post 76 Tiltak for arbeidssøkere). I tillegg til tiltakskostnader dekker bevilgningen utgifter til tiltakspenger. Budsjettvedtaket angir både den tildelte økonomiske rammen og antall tiltaksplasser som skal gjennomføres i løpet av budsjettåret.

Regjeringen foreslår i Prop. 1 S et bevilgningsnivå og et overordnet måltall for antall tiltaksplasser på nasjonalt nivå. I tillegg foreslås separate måltall for henholdsvis ledige personer og personer med nedsett arbeidsevne. Regjeringens forslag behandles av Stortinget, som fastsetter endelig bevilgningsnivå, tilsagnsfullmakter og måltall for antall tiltaksplasser, og som gir eventuelt andre føringer for bruk av tiltaksbevilgningen. Både i budsjettproposisjonen og gjennom Stortingets budsjettbehandling kan det gis føringer knyttet til prioritering av målgrupper og tiltakstyper samt annen innretning av tiltakstilbudet. Endring i bevilgning gjennom året utløses gjennom supplerende tildelingsbrev.

Tiltaksbevilgningen er en bindende grense for bruk av midler til arbeidsmarkedstiltak gjennom året. Aktivitetsnivået som er fastsatt, skal tilstrebes oppnådd. Departementet gir også andre føringer knyttet til tiltaksgjennomføringen som prioritering av målgrupper og garantiordninger. Siden enkelte grupper anses for spesielt viktige å bistå for å unngå ledighet eller har vanskeligere for å få arbeid på egenhånd, gis det føringer om at disse gruppene *skal prioriteres for tiltak*.

I tildelingsbrevet som Arbeids- og sosialdepartementet gir til Arbeids- og velferdsgeneralsektor, beskrives mål, styringsparametere, rapporteringskrav og oppdrag som skal ha «høy oppmerksomhet», som det heter i tildelingsbrevet for 2015. På styringsparametere skal det rapporteres tertialvis gjennom virksomhetsrapporter, og for hele året skal det rapporteres gjennom en årsrapport. Denne rapporteringen ligger til grunn for etatsstyringsmøtene, og for kontaktmøter der direktoratets ledelse møter den politiske ledelsen.

På området «et velfungerende arbeidsmarked», hvor innsatsen for arbeidssøkere, personer med nedsett arbeidsevne og sykmeldte hører hjemme, opereres det med ulike styringsparametere som det skal rapporteres på. I tillegg inneholder hvert innsatsområde en oppstilling av ulike prioriteringsområder, formulert slik: «Arbeids- og velferdsetaten skal ...». Endelig inneholder også området en beskrivelse av mål, styringsparametere etc. for gjennomføring av de arbeidsrettede tiltakene og virkemidlene, og en gjennomgang av pågående forsøks- og utviklingstiltak. For 2015 inneholder for eksempel tildelingsbrevet følgende krav:

- Den arbeidsrettede bistanden til utsatte grupper skal styrkes, og fordelingsnøkkelen for tiltaksbruk skal være 20/80, der 20 prosent av plassene skal gå til ledige, mens 80 prosent skal gå til personer med nedsatt arbeidsevne, med en fleksibilitet på +/- 3 prosent av det totale måltallet på årsbasis.
- Personer med stort bistandsbehov (ungdom under 30 år, langtidsledige og innvandrere) skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser, og garantiordninger skal videreføres (for ungdom under 20 år, ungdom i alderen 20–24 år med vedtak og situasjonsbestemt innsats, ungdom med nedsatt arbeidsevne i alderen 20–29 år og for langtidsledige).
- Brukere med nedsatt arbeidsevne (også de med AAP) skal følges opp minst to ganger i året, personer under 30 år tre ganger.
- Bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena skal øke.
- Brukermedvirkningen skal være reell, og behovs- og arbeidsevnevurderingene og aktivitetsplanene skal ligge til grunn for tiltaksbruken.
- Videre skal utviklingen i antall gjennomførte tiltaksplasser og bruk av midler følges tett, det skal sikres god kontroll av kvalitet og resultater av arbeidsrettede tiltak, og det skal stilles klare krav om kvalitet og resultater til leverandører av slik tiltak.

Når forslaget til statsbudsjett for neste budsjettår foreligger medio oktober, starter Arbeids- og velferdsdirektoratet fordelingsprosessen til fylkene for å gi fylkene forutsigbare rammer og sikre opprettholdelse av aktivitet over årsskiftet. Endelig tildelingsbrev fra departementet oversendes direktoratet på nyåret. Tiltaksplasser for ledige fordeles i henhold til føringene som fremkommer i statsbudsjettet og fylkenes beholdning av personer som tilhører prioriterte målgrupper.

Fylkene utarbeider detaljerte planer for aktivitet, bruk av midler og månedspriser, både for de enkelte tiltakstypene og i gjennomsnitt. Det utarbeides ikke separate budsjetter for behovsgrupperinger. Direktoratet sammenstiller fylkenes forslag og ser dette opp mot etatens ressursramme for kommende år. Når summen av fylkenes budsjettinnspill tilsvarer etatens ressursramme og måltallet for antall tiltaksplasser, godkjenner direktoratet fylkenes budsjetter og aktivitetsplaner, med forbehold om endelig tildeling til etaten. Tildelingen gis samlet for alle tiltakstyper og brukergrupper. Brev om foreløpig tildeling og godkjenning av fylkenes planer for gjennomføring og bruk av midler sendes til fylkene medio desember. Denne tildelingen utgjør fylkenes handlingsrom og resultatkrav kommende år, dersom det ikke vedtas endringer underveis i budsjettåret.

På bakgrunn av tildelingsbrevet med budsjettammer utvikler Avdir et mål- og disponeringsbrev til fylkene i Nav. Sammen med budsjettammene gir dette de overordnede føringene for fylkenes virksomhet og skal ligge til grunn for fylkenes virksomhetsplaner. Disse planene skal inneholde en risikovurdering og redegjøre for eventuelle risikoreduserende tiltak for å nå de fastsatte målene. Det skal rapporteres tertialvis, men for de rammestyrte virkemidlene skulle det i 2015 rapporteres månedlig. Denne rapporteringen ligger til grunn for styringsdialogmøtene med fylket og for tjenestedirektørmøtene.

I mål- og disponeringsbrevet for 2015 om rammestyrte virkemidler til fylkene heter det for eksempel at det er fylkenes oppgave å sikre at den tildelte rammen benyttes. For å sikre en optimal utnyttelse av de rammestyrte virkemidlene skal det som hovedregel ikke gis tilsagn med varighet over tre måneder. Samlet gjennomsnittlig tiltaksnivå for 2015 var 60 000 plasser, hvor 48 000 skal gis til dem med behov for tilpasset innsats (nedsatt arbeidsevne) og 12 000 til ordinært ledige (standard og situasjonsbestemt innsats). Tiltaksplasser fordeles etter fylkenes andel av den gjennomsnittlige beholdningen av søkere med ulike innsatsbehov de siste tolv månedene. Rundt 10 000 av disse plassene er forbeholdt ulike ordninger, satsinger og forsøk, som jobbstrategien, tidsbestemt lønnstilskudd, bekjempelse av

fattigdom og nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Dette betyr at for eksempel Vest-Agder fikk tildelt 2333 tiltaksplasser i 2015, hvorav 402 skulle gå til standard og situasjonsbestemt og 1931 skulle gå tilpasset innsats. Av disse igjen skulle 123 plasser gå til tidsubestemt lønnstilskudd, 69 til arbeid og psykisk helse, 212 til KVP (Kvalifiseringsprogrammet) og LAR (legemiddelassistert rehabilitering), 39 til jobbstrategi, 30 til resultatbasert finansiering og 40 til AAP som lønnstilskudd.

Hovedprioriteringene for mål- og disponeringsbrevet for 2015 følger tildelingsbrevet tett, og i tillegg inneholder det følgende:

- Krav om å prioritere brukerne med størst behov, med vekt på tidlig intervensjon
- Krav om at brukere med sammensatte behov skal sikres koordinert bistand
- En operasjonalisering av politiske mål i form av aktivitetskrav knyttet til andel personer som skal få oppfølging, jobbmatch etc.
- Krav av organisatorisk art, for eksempel knyttet til organisering i kanalstrategi og markeds- team, og til integrasjon på tvers av stat og kommune
- Krav om gjennomføring av kompetansehevende tiltak, knyttet til standard for brukerrettet oppfølging, veiledningsplattformen, markedsplattformen og standarden for arbeidsrettede tiltak
- Krav om at behovsvurdering skal gjennomføres tidlig, og at brukere med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats skal ha godkjent aktivitetsplan
- Streng praktisering av aktivitetskrav og krav om at alle brukere som har ytelser med slike krav, skal ha oppdatert CV
- Krav om jobbmatch for alle brukere som følges opp mot arbeid.
- Ordinært arbeidsliv skal tas i bruk som tiltaksarena, og krav om at bruken av tilretteleggingsgaranti, lønnstilskuddsordninger, utdanningstiltak og oppfølgingstiltaket og bruken av oppfølging/mentor skal styrkes.
- I tillegg kommer krav knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne, oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse, ungdom og innvandrere og langtidsledige (helt ledige i 6 måneder og en samlet arbeidssøkerperiode på to år eller lengre).

Fylkenes styring av lokalkontorene

En hovedoppgave for fylket er å formidle budsjettene og føringene som kommer gjennom tildelingsbrevet og mål- og disponeringsbrevet videre til kontorene og veilederne. Disse føringene formidler fylket videre i form av et mål- og disponeringsbrev til alle enheter som er underlagt fylket. Disse enhetene skal så lage en virksomhetsplan som de rapporterer på hvert tertial, og månedlig på enkeltområder. Dette ligger til grunn for styringsdialogen som fylket har med kontorene, og for enhetsledermøter, tiltaksmøter og ledersamlinger.

I mål- og disponeringsbrevet fra Vest-Agder i 2015 til alle enheter pekes det ut tre målområder: rekrutterings-, omstillings- og formidlingsbistand (ROF) til arbeidsgiverne, veiledning og oppfølging av arbeidssøkere, inkludert sykefraværsoppfølgingsarbeidet (SYFO) og kvaliteten på den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Av 25 punkter gjelder 15 ROF- og SYFO-arbeid. Når det gjelder oppfølging av arbeidssøkere, understrekes tidlig behovsvurdering, aktivitetskravet, oppdatert CV og at oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne skal skje minst tre ganger i året. Videre understrekes det at garantiordningene skal videreføres, og at det forventes at enhetene overholder «alle relevante bestemmelser som er nedfelt i lov, rundskriv, reglementer, policyer og retningslinjer, selv når de ikke er omtalt» i brevet. Organisering og rutiner for oppfølging av arbeidsmarkedstiltakene varierer mellom fylkene. Hovedtyngden av fylkene opererer med en inndeling i regioner eller tjenesteområder. I denne sammenhengen er region eller tjenesteområde en koordinerende enhet for flere Nav-kontorer.

I Vest-Agder, som er organisert i tiltaksregioner, har regionlederne fått ansvaret for de arbeidsrettede tiltakene og skal sørge for at de leveres etter budsjett, mens lederne på Nav-kontorene skal påse at det er riktig gruppe som prioriteres inn på de ulike tiltakene.

Fylkene skal sikre at tildelt ramme utnyttes, og at tilgangen til tiltakene er forholdsvis lik i hele fylket og gjennom hele året. Fylkeskontorene fordeler midler og tiltaksplasser videre i organisasjonen etter ulike modeller, avhengig av fylkeskontorenes organisering.

De fleste fylkene fordeler både tiltaksplasser og tiltaksmidler til underliggende enheter, og benytter den samme fordelingsmodellen som direktoratet benytter overfor fylkene. Enkelte fylker fordeler kun aktivitet og angir veiledende månedspriser, mens det faktiske forbruket i forhold til tildelt ramme følges på sentralt hold, enten på fylkesnivå eller ved region/tjenesteområde. Andre fylker tildeler en såkalt tiltaksenhet midler til innkjøp av AMO-kurs, avklaring og oppfølging samt plasser i skjermet sektor. Enhetene kjøper inn disse tiltakene i dialog med Nav-kontorene, og plassene fordeles mellom Nav-kontorene ved hjelp av gitte fordelingsnøkler. Fylker uten tiltaksenhet kan fordele midler og plasser til AMO og tiltak i skjermet sektor på region/tjenesteområdenivå. Få fylker tildeler midler til disse tiltakene direkte til Nav-kontor, fordi dette i hovedsak er tiltak med deltakere fra mer enn én kommune/bydel.

Casefylkene beskriver et omfattende arbeid med å utvikle budsjetter for det enkelte kontor på basis av mål- og disponeringsbrevet og med å følge opp kontorene. Det skilles mellom drifts- og tiltaksbudsjett. Driftsbudsjettet styres av fylket, og resultatet leveres på slutten av året.

Kontrolleren i et fylke forteller hvordan de har utviklet et eget avansert system for å drive budsjettplanlegging. I den forbindelse tar de i bruk statistikk og kunnskap om kontorene, for eksempel om befolkningssammensetningen, sosialhjelpsmottakere, brukere i kommunen med nedsatt arbeidsevne og fordelingen eller sammensetningen av brukere, for eksempel brukere under 25 år og personer på AAP. På grunnlag av dette lager de en modell som fordeler plassene fylket har fått, mellom kontorene. Poenget er at man ikke skal kjøre en flat fordeling mellom kontorene, men heller fordele plassene i tråd med den lokale sammensetningen av brukere og innsatsbehovet. I Vest-Agder er ansvaret for tiltaksbruken regionalisert, og der reiser lederen for tiltaksenheten også «rundt på regionmøter og søker innspill på hvordan vi skal gjøre dette i lys av bistandsbehov og sammensetning av brukermassen og forhold til de føringene som ligger i tildelingsbrevet».

Kontrollerne / de tiltaksansvarlige i fylkene skal sikre at tiltaksbruken i de lokale enhetene koordineres, både på fylkes-, region- og lokalkontornivå. Oppgavene til kontrollerne synes primært å handle om å lage budsjetter utfra den tildelingen de har fått fra direktoratet, samt følge kontorene opp på budsjettene etterpå. I Sør-Trøndelag beskrives budsjettkontrollen slik:

Tiltakskoordinator jobber tett sammen med internkontrollen. Internkontrollen gir beskjed til ledelsen om hvordan man ligger an i forhold til økonomi på forskjellige plasser, og om det er noe som gjør at kontoret må sette inn tiltak. Tiltakskoordinator gir leder ukentlig info til ledergruppa, en statusrapport og en analyse av tallene, og forslag til eventuelle tiltak. Annenhver uke møter koordinatoren ledergruppa til et formelt møte hvor det drøftes hvordan vi skal gjøre det.

Så langt vi har klart å bringe på det rene, finnes det ingen sentrale retningslinjer for bruken av disse stillingene. Det vil si at det er betydelige fylkesvise variasjoner i hvordan styringen og kontrollen er organisert og foregår, og hvor rigid den er. Rollene og oppgavene til kontrollerne/tiltakskoordinatorerne fremstår ikke som atskilte. I Buskerud ser det ut som de bare snakker om kontrollere, mens i Sør-Trøndelag synes tiltakskoordinator og kontroller å være én og samme person. I Vest-Agder opererer

de både med (regionale) tiltakskoordinatorer og kontrollere. I Buskerud har de fem kontrollere, i Sør-Trøndelag har de én på hvert kontor i Trondheim, tre som betjener resten av fylket, og en fylkeskontroller.

I enkelte fylker har kontrolleren også enkelte økonomioppfølgingsoppgaver i forhold til bedriftene, mens i andre fylker er det tiltakskoordinatoren/enhetene som har dette arbeidet. Kontrollerne gir også ledelsesbistand. I Buskerud skal kontrollerne også være ressurspersoner med tanke på bruk av tiltakene. De skal ikke overta veiledernes skjønnsmessige oppgaver knyttet til om enkeltpersoner burde få det eller det tiltaket, men de sjekker skjønnsutøvelsen i enkeltsaker og avgjør om den er innenfor eller utenfor. I Sør-Trøndelag sitter også kontrollerne/tiltakskoordinatoren i et eget inntaksteam som har ansvar for ventelisten og bestemmer hvem som skal ut i tiltak i fylket.

Kontrollerne har også innflytelse fordi de er til stede på teammøter og i andre mindre fora for å drive opplæring og diskutere andre aktuelle forhold. En fylkesdirektør beskriver dette som mer effektivt enn større møter som kontormøter.

Den formelle tilknytningen til kontrollere/tiltakskoordinatoren varierer, og flere kontorer har endret tilknytning over årene. I Buskerud var kontrollere tidligere plassert ute på kontorene. I dag er de knyttet til fylket, og opplever i større grad at de har myndighet til å sende forpliktende signaler til lokalt nivå enn tidligere. I Vest-Agder var fullmaktene knyttet til tiltaksbruk tidligere lagt til lokalkontorene. I dag er kontrollere regionalisert til tre enheter (Lista, Lindesnes og Kristiansand), men det er en diskusjon om også dette svekker både mulighetene til å diskutere og gjøre de riktige fortolkningene og gjennomslagskraften til miljøene. «Vi sitter som ensomme ulver», sier en kontrollere. I Sør-Trøndelag er kontrollere/tiltakskoordinatoren nå plassert i stab til kontorleder, mens de tidligere var en del av fylkeslinja. Begrunnelsen for omorganiseringen var at «de ble for selvstendige», og at man, så vidt vi forstår, ikke opplevde at de understøttet den integrasjonen av tiltaksområdet og oppfølgingsarbeidet på kontoret som Sør-Trøndelag forsøker å realisere.

Fylkene opplever å ha lite fleksibilitet når de lager sine tiltaksbudsjetter, og budsjettstyringen er «utfordrende», noe vi skal komme tilbake til nedenfor. Kontrollerne/tiltakskoordinatoren ser ut til å arbeide tett sammen med ledelsen på lokalkontorene, men de virker samtidig å ha betydelig innflytelse over tiltaksbruken lokalt gjennom kombinasjonen av budsjett-, kontroll- og opplærings-/domsfunksjoner. I denne sammenheng understrekes det at fylkene, og dermed også kontrollere, er avhengige av leveransene fra de store kontorene i fylket for å nå resultatmålene sine. I Vest-Agder sier de: «Det er viktig at Nav Kristiansand leverer. Kristiansand utgjør 70 prosent av fylket, så vi er helt avhengig av at dette lokomotivet går, ellers så ryker alt» (avdelingsleder tiltaksenhet). Eller som en annen avdelingsleder fra et lokalkontor lakonisk sier: «Det er alltid et av de store kontorene som er ute og kjører [...] det er sånn det er. Det er alltid noe som vil treffe oss. [...] Og det skyldes ikke alltid dårlig drift» (avdelingsleder Østbyen).

Reviderte budsjetter

Tiltaksbudsjettet krever nitid planlegging, og kontorene følges tett opp (månedlig) på budsjettene som er lagt. Å planlegge tiltaksbudsjettet er komplekst, hevder en fylkesdirektør: Da må man tenke på hva som er «riktig sammensetning av tiltaksvarianter i lys av behovene», og «hvor mye du skal bruke på skjermet og hvor mye på ordinært? Dette må vi balansere med at vi har en del leverandører som ikke må få skiftninger over natten». Hvis Nav-kontoret skal myndiggjøres og få større handlingsrom samtidig som denne styringsformen opprettholdes, blir ikke situasjonen mindre kompleks, legges det til.

Planleggingen kompliseres ytterligere av at budsjettene stadig må revideres. I den forbindelse understrekes det for det første at budsjettene legges i slutten av kalenderåret, i november/desember, og at

det ikke bestandig er slik at den situasjonen som er i kontoret da, stemmer med situasjonen i august/september året etter. Da blir det viktig at fylket klarer å utnytte sin fleksibilitet for å gi kontorene mest mulig fleksibilitet hver for seg.

For det andre skjer det ting i løpet av et år:

[...] for eksempel nedleggelse av en bedrift [...] Det er ikke noe vi kan ta høyde for i et budsjett. Da må vi sammen prøve å finne fleksibilitet i de rammene og aktivitetene vi har, sånn at vi kan hjelpe det kontoret best mulig. (kontroller)

For det tredje snakkes det om «ubalanser på landsbasis» som gjør at noen fylker får ekstra tiltaksmidler. Det oppleves som om det kommer millioner som må brukes opp før året er omme. Videre kommer revidert statsbudsjett. Det er ikke sikkert det kommer noe mer der, men som regel gjør det det, sies det. For det fjerde kan det komme supplerende tildelingsbrev fra departementet som fylkene må forholde seg til, og så er det omfordelinger innad i fylket mot slutten av året og som får budsjettmessige konsekvenser og konsekvenser for tiltaksbruk. Dette gjør budsjettssituasjonen lite forutsigbar, men ekstra tiltaksmidler kan skape rom i budsjettet gjennom året.

Endelig kommer utfordringene til ekstraordinært store omlegginger mellom budsjettårene, og det har vært et viktig tema i intervjuene i flere av casene. I vårt materiale er denne store omleggingen eksemplifisert med det fylkene har kalt 17/83-problematikken, hvor Nav fikk beskjed om å øke tiltaksinnsatsen betydelig for dem med nedsatt arbeidsevne og minske den for personer med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov. Nærmere bestemt skulle 17 prosent av tiltaksplassene gå til den sistnevnte gruppa, og 83 prosent til dem med behov for tilpasset innsats. Denne endringen kom, så langt vi har brakt på det rene, i forbindelse med regjeringsskiftet i 2013. I Prop. 1 S som kom i oktober 2013, ønsket man en styrket innsats for personer med nedsatt arbeidsevne. Forslaget var å redusere tiltakene fra ordinære arbeidssøkere fra 16 000 til 14 000 plasser for 2014, og man endte så på 12 000 plasser. Det innebar «en vridning» på 4000 plasser, noe som for Vest-Agders vedkommende innebar en reduksjon i antall tiltak for ordinære arbeidssøkere på ca. 150 tiltaksplasser, eller på 25 prosent. Denne fordelingen er seinere blitt endret flere ganger.

Hvordan oppleves styringen?

Styringen som fylkene utsettes for, og som kontorene utsettes for i neste omgang, beskrives både på fylkes- og kontornivå som «omfattende», «detaljstyrt», «byråkratisk», «rigid» og «krevende».

Grunnleggende sett handler det om å bruke opp de tiltakene politikerne har bevilget.

Når politisk nivå får beskjed om at Nav ikke klarer å bruke virkemidlene per april og har fått masse til rådighet og ledigheten holder på å gå litt opp, så må man finne ut hva det er. Og da trykker man hardt fra direktorat for å vise at man er handlekraftig. Så jeg skjønner det [...]. (fylkesdirektør)

Det direktoratet forteller til oss er at hvis ikke etaten vår bruker de plassene en statsråd opplever å ha kjempet til sin sektor, så er ikke det spesielt gøy for den statsråden. Og da blir det også vanskeligere på våre vegne neste runde og be om mer penger. For da vil de andre si, du bruker dem ikke likevel? (fylkesdirektør)

Dette kommer til uttrykk i sitatene nedenfor. De første sitatene kommer fra fylkesledelsen og understreker at styringen kommer fra toppen, altså ikke bare fra direktoratet, men også fra den politiske ledelsen, og at styringen beskrives som detaljert og ekstrem:

Statsråden følger med på fylkesnivået detaljert så de vet hvem som leverer, og min sjef blir irettesatt hvis vi ikke leverer. (assisterende fylkesdirektør)

Det styres ekstremt [...] Jeg har jobbet her lenge, og det er ikke mye endring i måten tiltaksarbeidet styres på. Nasjonalt nivå styrer mye som de alltid har gjort [...] og det må de (direktoratet) med det detaljgrunnlaget som ligger i tildelingsbrevet [...] Så da sliter vi hvis vi ikke har orden i regnskapet. (assisterende fylkesdirektør)

Et eksempel på detaljstyringen er hvordan departementet øremerker satsingen med jobbstrategien (for personer med nedsatt funksjonsevne):

Politikerne skjønner lite av hvordan man utvikler en organisasjon når de er så små at de øremerker sånne ting. Vi må tenke helhetlig, så det å ha en (fra departementet) som sitter og pirker på de tallene har ikke noe for seg. Vi kan ikke ha en egen person (på fylket) som bare skal ha det i hodet sitt når det pågår masse forskning på ungdom, videregående skole jobber mye med overgang til jobb for ungdom som faller ut, vi har (andre tiltak) som jobber med ungdom. Hvis de med jobbstrategien skal ut å snakke om sitt område må de være koblet på både forskning- og utviklingsiden for å kunne til en viss grad få en aksept for at den stillingen finnes. (fylkesdirektør)

Den sterke styringen kommer også til uttrykk blant kontrollerne, som understreker hvor tett oppfølgingen fra direktoratet er, og den manglende lokale fleksibiliteten dette fører til:

Vi blir veldig styrt [...] både på bruk av aktivitet på de forskjellige gruppene og også i forhold til penger. I hvert fall de to siste årene har direktoratet hatt veldig tett dialog i forhold til aktiviteten i fylket. Da rapporterer vi på månedsbasis, og blir tett fulgt opp i forhold til de budsjettene vi har lagt og på de avvikene som evt. eksisterer både når det gjelder aktivitet eller penger. Det er veldig lite fleksibilitet i forhold til det. (kontroller)

Kontorene må bryte sin aktivitet ned på ulike tiltaksvarianter [...] Det er klart at hvis kontorene skal levere et resultat til oss i henhold til budsjettet, så er det ganske rigid styrt. Og da er det ikke så mye fleksibilitet til å sjonglere mellom tiltakene. (kontroller)

Det er ikke snakk om ikke å levere på de resultatene som ligger i budsjettene:

Vi må gjøre som departement og direktoratet krever av oss. De krever at vi går etter planen, og styrer på mnd. og så vi gjør jo det. (fylkesdirektør)

Eller som en avdelingsleder på en tiltaksenhet sier: «Når vi får direktiver [...] da kjører vi [...]. Planene i budsjettene skal nås.»

Også lokalkontorene beskriver styringen som detaljorientert, streng og krevende.

Vi har aldri vært så detaljstyrt før [...] Som kontor har vi vært detaljstyrt på avvik, budsjett og tiltaksplasser og det er veldig krevende. Det er vel ikke mange bedrifter som klarer å holde seg innenfor 3 prosent på budsjett, det er en veldig streng styring. (avdelingsleder)

Detaljstyringens pris

Styringen har ifølge fylket, kontrollere, tiltaksansvarlige og lokalkontorene en rekke konsekvenser for kvaliteten på tiltaksarbeidet når det gjelder tilbud om og henvisning til tiltak, som – hvis vi forstår dem rett – fører til betydelige målforskyvninger.

Ifølge en kontrollør er den ene konsekvensen knyttet til at en ensidig styring på volumer – «når vi får beskjed om at vi skal øke så gjør vi det» – går på bekostning av «kunnskapen om hva som virker», og av langsiktigheten i arbeidet med brukerne. Skal man se resultater i den andre enden, «så krever det ofte flere års arbeid med den enkelte brukeren», og at «kunnskap om hvilke tiltak som virker», sees i sammenheng med «hele metodikken vår», der oppfølging og aktivitetsplan inngår. Dette er vanskelig innenfor det nåværende styringsregimet.

En annen konsekvens vil være at det ikke er behov som ligger til grunn for tiltaksbruken. Ved dagens styring, når det er økonomien knyttet til tiltakene som blir det sentrale, blir veilederne kontinuerlig opptatt av andre vurderinger enn det som er knyttet til behovsvurderingene og aktivitetsplaner, hevder en annen kontrollør:

Det er en hjertesak fra meg [...] at når vi blir styrt veldig detaljert, så kommer vi bort fra fokuset om at vi skal sy skreddersydde løsninger til hver enkelt bruker. [...] Det blir tullete for meg [...] hvis det er sånn at nå må vi ha opp produksjon på lønnstilskudd også har vi ingen brukere som er aktuelle på lønnstilskudd akkurat da, og så skal vi bare gå ut å finne noen, for å tilfredsstille et behov høyere opp i systemet. For mitt utgangspunkt som fagperson er at vi skal lage gode løsninger for en bruker, hvordan skal denne komme seg i jobb. Vi skal ikke lage løsninger basert på at nå skal vi opp på disse to tiltakene, velg mellom dem! (kontrollør)

I begge tilfeller stilles det grunnleggende etiske spørsmål ved forholdet mellom hierarkiske og standardiserte styringsformer og ønsket om at tiltakene skal være tilpasset den enkeltes behov, samtidig som de skal være kunnskapsbaserte.

En tredje konsekvens hevdes å være at styringsformen gjør at lederne mister legitimitet. Legitimitetstapet synes å være knyttet både til at man må lede folk på måter som man ikke ønsker, det vil si å pese dem, mer enn å stole på dem, og til at enkelte medarbeider rett og slett unndrar seg styringen, og dermed undergraver lederens legitimitet.

Du tvinger folk så mye at du ser de begynner å bli matte og bleike, da mister du litt legitimitet som leder i en periode [...] Og så er det dette [...] når du peser, at [...] det sitter noen garvede medarbeidere med lang fartstid i Nav som vet at jaja, nå blåser det litt igjen, men på slutten av året så er det i boks likevel. Da får du ikke den responsen du forventer deg, når du også får pes fra oven, men ikke får noen respons fra gruppa fordi de har hørt dette før. Også blir det sånn skinngreie. (avdelingsleder)

Endelig gjør styringsformen det vanskeligere å «jobbe langsiktig, fordi man hele tiden må tilpasse seg nye styringssignaler»:

Det blir panisk og masse støy når man har et stort overforbruk på våren, mens så vet man at på høsten vil det være et underforbruk. Resultatet er at det blir veldig vanskelig å jobbe langsiktig, både som veileder og som avdelingsleder, fordi en skal

forholde seg til de tallene som man hører på ledermøtene hele tiden. (avdelingsleder oppfølging og marked)

Ikke minst beskrives de store konsekvensene brå endringer har, jf. den såkalte 17/83-fordelingen. Det sies at det innebærer et voldsomt arbeid ute i kontorene for å få til den nye fordelingen. Det brukes bilder av Nav som en supertanker eller et stort tog, som det tar lang tid både å starte og få stoppet:

Såne store endringer, når alt stopper og vi må ta ned aktiviteten, det gir så store ringvirkninger [...] Vi ser det også ved mindre endringer. Et år hadde tre av kontorene fått inntrykk av at det var stopp, og da måtte vi ta opp igjen aktiviteten på standard og situasjonsbestemt på høsten, og jobbe på spreng for å få den opp. Men pga. frislippet av aktivitet på standard og situasjonsbestemt fortsatte kontorene med veldig høy aktivitet året etter. Så da fikk vi plutselig for mange brukere inn, som igjen førte til at det ble gitt signaler som ble oppfattet som stopp. (kontroller)

Mekanismen bak bråstoppene beskrives slik:

Erfaringen var veilederne kommer og spør kan jeg sette i gang Ola på situasjonsbestemt på en arbeidspraksis? Så sier kontrollerne nei, at per i dag så ligger vi så langt over, at vi må vente å se. Også kommer veilederen tilbake om en uke og spør om det samme og får kanskje samme svaret og da vet jeg som leder at det skjer noe i hodet til denne veilederen. Og da vil det ikke gå så veldig lang tid før overforbruket faktisk blir et underforbruk. Dette er rent psykologisk. Effekten av at du får nei av meg 2–3 ganger, da gidder du ikke komme ned den 4. gangen. Og det skjedde jo også at vi gikk fra et overforbruk til et underforbruk så vi fikk jo en hektisk høst. [...] Så nå er jeg veldig spent nå som regjeringa plutselig gikk fra 17/83 til 25/75. (avdelingsleder)

I Buskerud mener de at de i 2015 var på vei til å lykkes igjen. Systemet oppfattes som å være i balanse med små justeringer, men ingen store omlegginger i forhold til Nav-kontorene. Når kontorene vet hva de skal forholde seg til, skapes det forutsigbarhet, og det blir enklere å drive god opplæring og oppfølging.

At de har lykkes med dette, skal henge sammen med at de ikke har hatt «store bølger» når det gjelder styringen av tiltaksbruken fra sentralt hold, for eksempel i form av «ekstra millioner i oktober som skal brukes opp før året er omme». På den andre siden understrekes betydningen av det arbeidet de selv har gjort, at kontorene overvåkes så tett at når ting begynner å gå litt feil noe sted, kan de korrigere det med en gang. Slipper man å korrigere i ettertid blir korrigeringen mye mindre, hevdes det, og det blir rom for veilederne til «å tenke rundt tiltaksbruk».

Samtidig gjelder det å ikke styre det enkelte kontor for hardt:

Det man ikke må si (til veilederne) er at nå må du stoppe å bruke dette tiltaket. Det sprer seg raskt, og ofte husker veilederne ikke hvilket tiltak det gjaldt fordi det er så mye å holde styr på. Så man bør holde seg unna tydelige og klare beskjeder, og heller ta det rolig og justere uten å lage et nummer. (avdelingsdirektør)

Videre gjelder det «å ha slake bølger så vi slipper disse stopp- og start-signalene for de skaper veldig uro». En måte å oppnå dette på er å ikke styre de enkelte Nav-kontorene for rigid: Ikke alle Nav-kontorer er «på null» sies det, «men de som er under streken, blir hjulpet av dem over, og da lar vi dem være, for det hjelper fylket». En annen måte å unngå dette på er ifølge en tiltaksadministrator å ikke ha

«store tiltak sjelden og med mange brukere», for «da får du en funksjon som sier at nå må vi fylle opp. I stedet må vi kjøre kursene oftere for færre brukere, da blir det en mer naturlig tilførsel».

En rådgiver uttrykker imidlertid begeistring for effektiviteten i denne styringsformen, og toner ned dramatikken i 17/83-fordelingen. Han beskriver de stadige endringene knyttet til ekstra bevilgninger, overforbruk eller endringene i revidert budsjett som «hoppinger» og mener at disse for hver enkelt veileder er lite dramatiske, for de gjelder bare én eller to tiltaksplasser, men når man eskalerer det opp til Norge, er det ganske mange tusen. På denne måten klarer man å styre tiltaksbruken gjennom å påvirke veilederens atferd.

Andre er opptatt av at det enkelte ganger kan være nødvendig med «store bølger» som 17/83-fordelingen. Det kommer til uttrykk i de følgende tre sitatene, alle fra fylkesdirektører:

Jeg tror politikerne har gjort noe riktig her, fordi de (på standard innsats) normalt skal klare seg selv i mye større grad. De kan benytte seg av våre selvbetjeningsløsninger og stort sett komme seg ut i jobb av seg selv, og vi ser jo at de gjør det. Det er gruppa med nedsatt arbeidsevne som har behov for tilpasset tiltak, som er størst, og det er dem vi skal ha ut, selv om det er vanskelig. (fylkesdirektør)

Her understrekes på den ene siden det underliggende rasjonale bak endringen: At mesteparten av ressursene tidligere gikk til folk med situasjonsbestemt innsats, det vil si til vanlig ledige, mens mindre gikk til folk på spesielt tilpasset innsats. På den andre siden understrekes den symbolpolitiske betydningen av å bruke opp pengene som er bevilget, for å unngå nedskjæringer i neste omgang.

Samtidig ser vi også en annen argumentasjon som trekker fornuften bak 17/83-fordelingen i tvil. Denne tvilen handler ikke bare om at mange av de ordinære arbeidssøkerne ikke fikk tiltak, man var også i tvil om de med standard og situasjonsbestemt innsats faktisk var mindre hjelpetrengende enn de med nedsatt arbeidsevne. Andre igjen nok vil hevde at dette i så fall handler om at veilederne ikke har gjort den behovsvurderingen de skulle ha gjort av brukerne i forhold til om de skulle ha spesielt tilpasset innsats eller ikke.

En tredje, men beslektet argumentasjon synes ifølge en fylkesdirektør å være at «det er lettere» å få ut brukere på standard innsats i arbeidslivet, og at dette derfor er en gruppe Nav burde jobbe mer med. Denne argumentasjonen finner vi også blant flere veiledere på lokalkontorene, noen av dem med bakgrunn fra Aetat. «Vi skal tjene to herrer: arbeidssøkere og arbeidsgivere. Vi må lytte [...] og ta dem knallhardt på alvor [...]. Men dette er ikke tilfelle, for «i stedet er det Oslo-politikerne som styrer våre tiltaksmidler og de prioriteringer som gjøres»:

Vi som jobber på gulvet og ser folk i øynene, vi som snakker med folk, vi har en annen versjon av hva som trengs, enn de som sitter der oppe og mener noe, de er jo langt borte [...] og har aldri sett en arbeidssøker. For man må være på gulvet og se den enkeltes behov ut i fra sin situasjon (veileder)

Spesialisert eller integrert styring?

En hovedutfordring i styringen er ifølge flere informanter at man i Nav skiller organisatorisk mellom spørsmål om volumorientert tiltaksstyring og kontroll, kunnskap om hva tiltakene førte til, og spørsmål om oppfølgingsarbeidet på kontorene, det vil si fra standarden for arbeidsrettet oppfølging. Det har ført til at man har vært uforholdsmessig opptatt av «særområdet» tiltak og virkemidler i styringsdialogen, at man i liten grad har fått anledning til å snakke med lokalkontorene om andre forhold, og at spørsmål om noe kan gjøres annerledes, i liten grad har blitt reist. Dette organisatoriske skillet har i sin

tur preget arbeidet i fylkene og på lokalkontorene, og kontrollerne/tiltakskoordinatorene har tradisjonelt sett tilhørt «særområdet» tiltak og virkemidler.

Det er imidlertid tendenser i styringen som peker i en mer integrert retning. Tradisjonelt har arbeidet i tiltaks- og virkemiddelseksjonen i direktoratet foregått atskilt fra tjenesteseksjonen og markedsseksjonen, hevdes det. Det har vært «veldig mange ildsjeler (les: fra direktoratet) som kontaktet oss [...] og prøvde å få fram sine ting». Slik er det i noen grad fremdeles, men det beskrives også en utvikling i styringsdialogen med direktoratet hvor det ligger en «helhetsforståelse» til grunn for de temaene som gjennomgås, og hvor tiltaksområdet og utviklingen av Nav-faget sees i sammenheng.

En hovedstrategi i Sør-Trøndelag har i overensstemmelse med denne helhetlige tendensen vært å forsøke å integrere organisatorisk områder på fylkesnivået som tradisjonelt har vært atskilt, nemlig økonomi- og fagfunksjonene. Denne integrasjonen håper de i neste omgang skal gjenspeile seg på lokalkontorene ved at arbeidet med arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner ikke blir sett på som noe annet enn og atskilt fra tiltaksbruken, men sees på som to sider av samme sak.

Ifølge fylkesdirektør i Sør-Trøndelag er fylket i noen grad på vei til å lykkes med dette ved å bringe de «faglige vurderingene og satsingene som fylket gjør» inn i de budsjettene som legges, ved at «budsjettene både tar høyde for lokale behov, men også [...] de faglige prinsipper man ønsker å tenke etter» og ved at denne diskusjonen nå:

[...] er lagt inn i hele utviklingsorganisasjonen, sånn at oppfølgingsdelen på kontorene også har kunnskap om virkemidler i tiltak. [...] Det er jobbet mye med [å utvikle en] tettere felles forståelse. Det gjenspeiler seg også ut i kontorene når de som jobber f.eks. med kvalitetssikring av AEV, også bringer inn perspektivet: Hvordan gir dette utslag i virkemidler. Da blir det ikke noe isolert, men heller noe integrert.

Styring av tiltaksleverandørene

Styringen av tiltaksleverandørene er ikke et tema for denne rapporten. Noen resonnementer bør imidlertid presenteres, siden dette utgjør en så viktig og omfattende del av styringen av tiltaksbruken.

Relasjonen til tiltaksleverandørene preges av at leverandørene har hatt sterke interesser, og at arbeidsmarkedsetaten har hatt en sterk tilknytning til dem, ifølge en kontroller. Med konkurranseutsettingen skal dette ha endret seg. Det er nå mulig å være «mer dynamiske, og kunne gjøre endringer i forhold til behov».

Flere understreker betydningen innføringen av resultatkrav har hatt for relasjonen til bedriftene, det vil si for deres «bestillerrelasjon» til bedriftene. I Vest-Agder og Telemark ble resultatkrav innført i 2012. Hele landet innførte det i 2014. Et resultatkrav er for eksempel at det skal være en viss prosent-sats overgang til ordinært arbeid for ulike tiltak. En fylkeskoordinator for tiltak understreker den betydningen bedriftenes kvalitetssikringssystem (Equass) har hatt. Det er bedriftene selv som har tatt initiativ til systemet, som gjorde at bedriftene var forberedte når myndighetene innførte resultatkrav. De hadde allerede et system som dokumenterte og synliggjorde hva de holdt på med. Et spørsmål «er selvfølgelig hvordan dette påvirker inntaket av brukere. Hvor mange brukere med stort behov kommer da inn i disse bedriftene?» (assisterende direktør, Vest-Agder).

Alle bedriftene i Sør-Trøndelag blir godkjent for seks år om gangen. Så er det jevnlig revisjoner og nye godkjenninger. Hvert år skriver hver bedrift en avtale som skal være ferdig i første kvartal, og som danner grunnlaget for utbetalinger. Avtalen regulerer hvor mye som skal kjøpes, oppsigelsestid, og målkrav knyttet til de ulike tiltakene. I avtalen inngår også data fra et benchmarkingsystem som bedriftene selv har utviklet, og som kan brukes for å sammenligne hvordan hver enkelt bedrift leverer på

kvalitet. Dette beskrives som et nyttig verktøy for å samtale rundt kvalitet, uten at noen sitter på fasiten.

Hver høst følges avtalene opp, og her går man inn i spesifikke områder, for eksempel knyttet til en gjennomgang av APS-rapportene eller til de spesifikke målene for hver enkelt bedrift. Etter den årlige gjennomgangen får alle bedriftene en skriftlig tilbakemelding med spørsmål om hva de har tenkt å gjøre for å rette opp avvik, og en frist for når de skal gjøre det.

Det arrangeres jevnlig fagsamlinger med bedriftene hvor blant annet de nye føringene knyttet til tiltaksregelverket diskuteres. Her presenteres også gode metoder og tiltak, som bedriftene får del i (fylkesdirektør Aust-Agder). I Sør-Trøndelag har de også hatt gjennomgang av avtalene med bedriftene i enkeltsaker. «Hvor mange har du ute i ordinær praksis kontra internt, hvor mange har yrkesmål eller oppdatert CV etter å ha vært der, og hva er begrunnelsene.» Dette beskrives som «fagsteg» i retning av at bedriftene i større grad må begrunne de valgene de tar (kontroller).

God økonomistyring er viktig i relasjonen til bedriftene. Det er stramme rutiner for registrering, gjennomføring og oppgjør av tilsagn. Dette gir grunnlag for gode økonomirapporter, noe som er viktig fordi det hvert år tilbakeføres et betydelig antall midler til fylket fra bedriftene (10–15 millioner kroner) og som så kan brukes til andre formål i fylket. Mangler du disse rutinene, blir pengene værende i bedriftene (kontroller).

Tidligere hadde hvert kontor i Sør-Trøndelag sine bedrifter. Nå finnes det et felles inntakssystem, noe som skaper større fleksibilitet og mindre sårbarhet (i forhold til styring), hevdes det. Det opereres ikke med noen rangering av bedrifter. Alle godkjente bedrifter «må ha en kvalitet som gjør at veileder ikke skal lure på om det er trygt å sende meg eller deg». «Hvis vi lurer på om det er trygt må vi bryte kontakten.»

Fylkene er ansvarlige for anskaffelser som er underlagt statlige innkjøpsordninger: anbudet, forhandlingene og den praktiske gjennomføringen. Det er utarbeidet statlige kravspesifikasjoner som bestemmer innholdet i tiltakene. Lokalt viser man til spesifikasjonene og bestemmer antall timer, varighet, hva man får, etc.

Det å vurdere anbudene beskrives som komplekst. En del bedrifter hevdes å ta «litt lett på det» og ikke gi god nok dokumentasjon på hva de skulle gjøre rent faglig (knyttet til avklarings- og oppfølgingstiltakene), selv om det de gjør, kan være bra nok. Andre bedrifter har veldig lav pris, antakelig fordi de har tapt tidligere anbud og har behov for oppdrag. Videre er det en del kryss-subsidiering i systemet som gjør det vanskelig å vite hva du betaler for, ifølge en fylkesdirektør.

Det ligger sentrale «kravspekker» som det kalles, eller kravspesifikasjoner til grunn for de ulike tiltakene som lages nasjonalt. En veileder mener at bedriftene «blir bedre og bedre. De får mer fagpersonale som tør å se litt på hva andre har gjort, og ikke bare på hva de selv har gjort [...]». Når jeg ser på konkurransen på tiltaksbedriftene her, så vil de vise til resultat ut i fra forskning eller annen kunnskap. Så jeg tror vi har blitt flinkere til å gjøre det [...]». Det er imidlertid interessant at det ikke ser ut til å ligge krav eller forventninger om bruk av forskningsbaserte metoder eller tiltak til grunn for disse spesifikasjonene.

En kontroller mener at leverandørene over mange år har hatt et altfor stort handlingsrom til å utøve sin praksis uten at det har vært dokumentert hva det har ført til. Dette i stor grad etatens egen feil, hevdes det:

I kravspekken til skjermet sektor er det ramset opp hva leverandørene skal gjøre, og leverandørene sier at vi gjør det sånn og sånn. Men det er ingen som har etterspurt hvorfor vi gjør det på denne måten, eller om det ene tiltaket virker bedre enn det andre. [...] En kravspekk burde jo beskrive de metodiske tilnærmingene og hvorfor de skal bruke dem [...] Men dette er først noe vi har begynt å tenke på de siste årene... (kontroller).

En særegen problematikk oppstår der tiltaksbedriftene er eid av kommunen, noe som gjelder stort sett alle tiltaksbedriftene, ifølge en kontroller. Da er kommunen motpart i forhold til å levere tiltakene, men partner i forhold til Nav-kontoret. Dette kan hindre endringer i bedriftene og nødvendig fleksibilitet, hevdes det.

Kort drøfting

Styringen skjer gjennom tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev. Det er en omfattende styring som skjer fra politisk hold og videre fra direktoratet via fylkene til lokalkontorene. I vårt eksempel fra mål- og disponeringsbrevet fra Vest-Agder synes mål- og disponeringsbrevet som fylket sender, å være betydelig spisset sammenlignet med de bredere målene og prioriteringene i departementets tildelingsbrev. Direktoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene inneholder også en utvidelse av styringssignalene i tildelingsbrevet ved at de også omfatter spørsmål av organisatorisk og faglig karakter. Dette gjør det vanskelig å se hvordan lavere nivåer ivaretar målene, prioriteringene og resultatkravene som ligger i tildelingsbrevet.

Styringen omfatter både antall plasser og fordelingen av plassene på innsatsbehov og på de forsøkene/prosjektene som etaten er ansvarlig for. I tillegg kommer prioriterte grupper. Dette må beskrives som aktivitetsmål mer enn resultatmål, og aktivitetsstyring beskrives gjerne som en mer inngripende form for styring enn resultatstyring.

Vi ser at det er bygget opp et omfattende styrings- og kontrollsystem på tiltaks- og virkemiddelområdet, der kontrollerne/tiltakskoordinatorene spiller nøkkelroller. Det mangler sentrale retningslinjer for bruken av disse ressursene, og det er en betydelig variasjon mellom fylkene når det gjelder roller, oppgaver, organisering og tilknytninger for disse stillingene. Vi ser at det drives avansert budsjettstyringsarbeid for å klare å utvikle gode lokalt tilpassede tiltaksbudsjetter for de ulike Nav-kontorene, og at det bygges opp kontrollapparater for å sørge for at tiltaksbruken er i overensstemmelse med overordnede føringer. Felles for styringen og kontrollen av tiltaksbruken (bortsett fra i Sør-Trøndelag) er at den foregår atskilt fra det faglige oppfølgingsarbeidet, både på fylket, men ikke minst på lokalkontorene. Lokalt innebærer dette at spørsmål knyttet for eksempel til behovs- arbeidsevnevurderinger ikke sees i sammenheng med tiltaksbruken, og dermed heller ikke med kunnskapene om hvorvidt tiltakene virker eller ikke.

Skal styringen fungere lokalt, må det ikke skje så store endringer i tiltaksbruken gjennom budsjettåret eller mellom budsjettårene. Særlig store eller brå endringer kan få betydelige og til dels langvarige konsekvenser for veiledernes arbeid ute på kontorene. Samtidig synes omfattende endringer å være regelen mer enn unntaket for kontorene. Utdfordringen her er ikke at veilederne ikke adlyder ordre, det vil si iverksetter de endringene som de overordnede ønsker, men at de tilsynelatende iverksetter dem på en for effektiv måte, slik at man i etterkant må bruke mye tid på å justere kursen.

En av de største endringene som våre informanter forteller om, er knyttet til ettervirkningene av den såkalte 17/83-fordelingen, der kontorene skulle bruke mer ressurser på dem med nedsatt arbeidsevne

enn tidligere. Eksempelet er interessant fordi det viser mulige konsekvenser av «store bølger» i styringen, men også fordi motstanden mot endringen forteller at det i enkelte fylker er en utbredt skepsis til å være altfor opptatt av personer med nedsatt arbeidsevne.

Styringen beskrives gjennomgående som detaljert, omfattende og rigid, den synes å ha økt i omfang de seinere årene, og den virker å være knyttet til volumstyring mer enn til behovs- eller kunnskapsstyring. Styringen oppleves å gå på bekostning av behovsorientering, langsiktig planlegging og av tanken om at kunnskap skal ligge til grunn for tiltaksbruken.

4 Lokalkontorenes tiltaksbruk

I dette kapittelet skal vi se på lokalkontorenes tiltaksbruk, og om det ligger kunnskap til grunn for denne. Vi vil starte med å redegjøre for noen hovedfunn fra surveymaterialet. Deretter beskriver vi hvordan henholdsvis overordnede (informanter på fylket/kontrollere/tiltaksansvarlige) og ansatte på lokalkontorene (ledere/avdelingsledere, veiledere) i de tre casefylkene beskriver hva som ligger til grunn for deres henvisning/bruk av tiltak og for hvor de ser løsningene ligge. Denne todelingen av fremstillingen skyldes at det er betydelige ulikheter i forståelsen av tiltaksbruken mellom overordnede og lokalkontorene. På tross av slike ulikheter synes begge parter å understreke betydningen av områdene veiledning, brukermedvirkning og god «bestillerkompetanse». Vi kommer så inn på det som beskrives som en lokal konsekvens av styringsregimet, nemlig tilpasning av innsatsbehov. Tilpasningen synes å henge sammen med det vi tidligere har omtalt som 17-83 problematikken.

Funn fra surveyundersøkelsen om tilbud og henvisning av arbeidsrettede tiltak

Utfordringene for lokalkontorene i forhold til en mer kunnskapsbasert tiltaksbruk knyttes av respondentene generelt til at lokalkontorene har for lite kunnskap om tiltakene og leverandørene (71 prosent), at behovs- og arbeidsevnevurderingene ikke fungerer etter forutsetningen (67 prosent) og til at de mangler «bestillerkompetanse» (61 prosent). 41 prosent fører utfordringene tilbake til liten selvstendighet og rom for skjønn i tiltaksbruken, mens like mange er helt eller delvis uenig i påstanden. Fylkesnivået er her noe mer tilbøyelig enn lederne og kontrollerne til å være enig i disse påstandene.

I surveyen skiller vi mellom faktorer som påvirker om brukerne skal tilbys et arbeidsrettet tiltak, og faktorer som påvirker hvilke hensyn det henvises til. Når det gjelder faktorer som er knyttet til om bruker skal *tilbys* arbeidsrettede tiltak eller ikke, er alle grupper (dvs. veiledere, ledere og kontrollere) enige om hva som er de to viktigste faktorene i vurderingen. Det er at det skal stilles krav om en yrkesrettet aktivitet, og om brukeren inngår i en prioritert gruppe eller ikke. Over halvparten av respondentene mener dette.

Samtidig er det interessante forskjeller mellom kontrollere og veiledere når det gjelder hva som har størst betydning når de vurderer om en bruker skal tilbys arbeidsrettet tiltak eller ikke. Det handler både om hvilke faktorer de fremhever som viktigst, og hvor mange som mener det.

Veilederne vektlegger faktorene «arbeid først» (at det stilles krav om yrkesrettet aktivitet) (62 prosent), at brukeren inngår i en prioritert gruppe (50 prosent), og behovs- og arbeidsevnevurderingene (31 prosent) som det sentrale. Lederne er jevnt over enige med veilederne. Kontrollerne har til dels betydelig større tilbøyelighet enn veilederne til å vektlegge styringen på prioriterte grupper (80 prosent), og føringer fra sentralt hold knyttet til nivået på tiltaksbruk (55 prosent), enn det veilederne er. De er også mer tilbøyelige til å mene at tiltaksbruk er knyttet til inntektssikring, dvs. at brukerne får tiltakspenger.

Når det gjelder hvilke faktorer som ligger bak *henvisningen* til tiltakene er det enighet på lokalkontorene om at den individuelle vurderingen av hvilke tiltak som gir best nytte for den enkelte bruker som er det hensynet som i praksis tillegges størst vekt (ca. 80 prosent), og at tiltaket er tilpasset brukergruppa (innsatsbehovet) det tilhører (ca. 50 prosent).

De viktigste faktorene er ifølge kontrollerne anbefalinger fra andre veiledere på kontoret som har erfaring med tiltaket (skulder til skulder), og at det er ledige tiltaksplasser av en bestemt type som skal fylles. I tillegg er de mye mindre tilbøyelig enn veilederne til å tillegge faktorene nytte for bruker, og at tiltaket er tilpasset en brukergruppe, enn det veilederne er.

På denne måten synes veilederne å mene at de vurderer krav om yrkesrettet aktivitet og prioriterte grupper når de vurderer om en bruker skal få tiltak, mens de vurderer nytte for den enkelte og dokumentert effekt på arbeid, når de velger tiltak. De mener kort sagt at de henviser brukeren til det tiltaket de mener er mest riktig for bruker. På den andre siden ser vi at kontrollerne, som veilederne, mener at veilederne vurderer krav om yrkesrettet aktivitet og prioriterte grupper når de vurderer om en bruker skal få tiltak. Samtidig mener kontrollerne at veilederne i mye mindre grad enn veilederne selv hevder, vurderer nytte for den enkelte eller dokumentert effekt på arbeid når de velger tiltak. I stedet mener de at de henviser brukerne til tiltak fordi noen andre på kontoret som de stoler på har gode erfaringer med tiltaket fra før.

Samtidig mener veilederne at de aldri eller svært sjelden gjør noen av de følgende vurderingene: fastsetter andre bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier, foretar arbeidsevnevurderinger uten involvering av bruker; tilpasser vurderinger og planer etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene, henviser brukere til tiltak de ikke kjenner, eller ikke vet hvordan det går med bruker etter de avslutter et tiltak.

Kontrollerne derimot mener at veilederne i mye større grad enn det de selv oppgir, fastsetter andre bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier, foretar arbeidsevnevurderinger uten involvering av bruker; tilpasser vurderinger og planer etter kapasiteten i de arbeidsrettede tiltakene, henviser brukere til tiltak de ikke kjenner, og ikke vet ikke vet hvordan det går med bruker etter de avslutter et tiltak.

Det er slik sett betydelige forskjeller mellom hva kontrollerne mener ligger bak tilbud om og henvisning til tiltak og hva man på lokalkontorene tillegger vekt, og hvor det kan synes som om veiledernes vurdering av egen innsats er mer positiv enn kontrollernes. Denne positive egenvurderingen skal imidlertid ikke overdrives. En veileder gir i det åpne kommentarfeltet til surveyen en forklaring som peker mot at utformingen av spørreskjemaet har fått veilederne til å fremstå som mer positive enn det de er: «Jeg opplever styringen av tiltaksbruken som mer krevende for etaten enn det som kommer fram gjennom svarene jeg har gitt», sier vedkommende, «ansatte bobler over av frustrasjon i forhold til tiltaksområdet». Dette inntrykket forsterkes i det kvalitative materialet, selv om veilederne også der er tilbøyelige til å fremheve andre forhold som sentrale for tiltakspraksisen enn det fylket/kontrollerne er.

Hva sier fylket/kontrollerne om veiledernes tiltakspraksis?

Overordnede argumenter for hvilke hensyn som styrer veiledernes valg og beslutninger faller i to hovedkategorier som ikke er gjensidig utelukkende; tilpasninger til arbeidssituasjonen, og vaner og kultur på kontorene. Det er vanskelig å avgjøre hvor reelle disse argumentene er, eller hva som er de viktigste hensynene ut fra våre data. Uansett så er argumentasjonen sterk og entydig: Overordnede mener at andre hensyn enn de som ligger i forskrifter og overordnede føringer eller i brukernes behov ligger til grunn for veiledernes tiltaksbruk. Dette gjelder det å endre, slik at tiltaksbruken i større grad kan overensstemme med det man ønsker.

Tiltaksbruk på grunn av veiledernes arbeidssituasjon

Det er mange eksempler som gis på hvordan tiltaksbruk knyttes til veiledernes arbeidssituasjon. Flere understreker at disse tilpasningene er «svært forståelige» og «vi skal ha respekt for at Nav-veilederne har en tøff hverdag. Møtet med brukerne er veldig intime, og vi forstår godt at de mange ganger ikke vet sine arme råd» (Rådgiver). Samtidig tyder mange av formuleringene på at det likevel er misfornøye med veiledernes praksis, og mener at de kunne ha handlet annerledes.

En tilpasning knyttes til at veilederne griper til «en langsiktig tilnærming», dvs. setter brukerne på lange tiltaksløp uten at dette har vært godt begrunnet. «Dette er noe veilederne selv mer eller mindre åpenhjertig setter ord på», hevdes det.

«Hvis veilederne ikke vet hvordan de skal søke inn, følge opp osv., sender de dem til tiltak i skjermet sektor og så (...) er problemet borte i den perioden de er på APS» (fylkeskoordinator). «En fordel ved en del tiltak», hevdes det videre, «særlig for dem som ikke kjenner særlig til tiltaksbruk, er at man kan søke dem på spesielt til avklaringstiltaket og APS, også kan de finne et tiltak til de». En rådgiver legger til at i skjermet sektor er det ofte sektoren «selv som fylte ut skjemaene. (...) Det var greit», hevdes det, fordi da «kunne bedriftene gjøre det så veilederen slipper å gjøre det selv».

En annen formulering av dette er at veilederne «rent operativt har så (...) mange oppgaver som skal løses at det da kan være veldig *smart å velge et tiltak som tar lang tid*. Da har brukerne i hvert fall en aktivitet (...), og så kan du tikke de av listen og gå videre på neste. (Avd. direktør). Og så «brutalt ærlig tror jeg vi skal være» legger vedkommende til, «at slik er det på alle type tiltak uansett hvor stort bistandsbehovet er. Det kan være gode løsninger for å overleve hverdagen».

En lignende argumentasjon legges fram i forhold til den såkalte innlåsningseffekten. Ifølge en avdelingsleder handler denne effekten om at hvis du var «søkt inn på avklaring først, så var risikoen for at du kom inn på APS i samme bedrift stor». «For veilederne kunne dette være gunstig», hevdes det: «En AAP veileder med 140 saker vil være lykkelig for at bruker blir ivaretatt», sies det, og tillegges «men det er ikke sikkert det kommer nærmere arbeid med den metodikken».

Det hevdes av en seksjonsleder å være et «*interessefellesskap hvor veileder og leverandør går sammen*», og hvor så vel veileder som tiltaksleverandør tjener på innelåsingsmekanismer:

Da kan det fort bli en tiltaksfasade, et langt løp, nokså uspesifisert. Det tar lang tid før de kommer tilbake, du får dem ut av arbeidsbenken din til et forhåpentligvis godt men litt udefinert oppdrag og du har leverandør som hvert fall tidligere hadde en ganske bra pris per plass per mnd. Det medførte (...) at det ikke bare var det rasjonelle behovet til den enkelte, som spilte inn, men masse andre ting. Og enkelte ganger finner vi jo (...) tiltaksløp som går mot det uendelige, og som er uten mål og mening.

En avdelingsdirektør trekker også fram en argumentasjon knyttet til *effektivitet*. I følge vedkommende vil det for en «veileder som jobber med standard innsats være én veileder per 250 brukere, og da er det effektivitet som er kriteriet og ikke nødvendigvis det beste tiltaket for bruker». Brukerne «søkes inn på kurs fordi veilederne da kjøper seg fri til å kunne jobbe med mengden», hevdes det. Effektivitet ligger også til grunn for forestillingen om at veilederne velger tiltak for å «*rydde benken*». Dette gjelder for eksempel «raskere tilbake tiltakene» ifølge en rådgiver.

Andre former for tilpasninger er knyttet *redsel for å påta seg oppgaver man ikke makter*. En avdelingsleder for en oppfølgingsavdeling sier «Veilederne er redde for at de skal søke brukerne inn på noe som de ikke klarer å følge opp, så det er litt sånn at vi søker de heller inn på avklaring så er det noen andre som tar seg av det».

Atter andre former for tilpasning er knyttet til *redsel for nye oppgaver*: «Veilederne er veldig redde for arbeidspraksis i ordinær virksomhet», sier en avdelingsleder «fordi da må de bevege seg ut fra kontoret og inn på en arbeidsplass og den dørstokken er høy» (Avdelingsleder marked). En fylkesdirektør snakker i denne forbindelse om «*dørstokkmila*»: Det handler for eksempel om veiledere som alltid bruker

skjermet sektor fordi de synes det er skummelt å ta kontakt med en bedrift. Nært beslektet er argumentet, som beskrives som litt harselerende, om at noen veiledere ikke har klart å søke inn folk på et AMO-kurs» fordi «de har ikke klart den tekniske innsøkingen der» (rådgiver).

En tredje form for tilpasning er å unngå arbeidskrevende oppgaver, som det å skrive arbeidsevnevurderinger: Dette «gjør at folk som kanskje i utgangspunktet hadde hørt til på spesielt tilpasset innsats, blir plassert på «et lavere innsatsnivå, fordi du orker ikke å gå igjennom en arbeidsevnevurdering. Dermed risikerer de å ikke få det tiltaket de skulle ha hatt» (rådgiver).

Veiledernes tiltaksbruk handler i denne fremstillingen om at de utvikler strategier som oppleves effektive og overkommelige i forhold til egen arbeidssituasjon, for eksempel ved at de avlaster seg for oppgaver ved å sette dem bort til tiltaksleverandørene; ikke går inn i oppfølgingsløp de ikke vil make å fullføre; velger vekk tiltak som krever ny kunnskap eller som krever at man setter seg inn i nye tekniske løsninger.

Tiltaksbruk på grunn av vaner og kultur på kontoret

Fra overordnet hold legges det stor betydning på erfaringer, rykter og nettverk som et viktig hensyn bak den lokale tiltaksbruken. Dette fremstår som en hovedårsak til at veilederne ikke alltid gjør som overordnede ønsker, og istedenfor bruker skjermet sektor og APS i for stor grad.

Det beskrives hvordan veilederne bruker noen få varianter av tiltak, selv om det finnes flere mulige: I et fylke forteller de om forskjellene mellom tiltaksbruken mellom kontorene. Ifølge en avdelingsleder var det «fort å se at det var veiledere som hadde sine hjertebarn (...) De kunne være veldig gode til å bruke tre forskjellige tiltakstyper, og ikke noe annet». Tilsvarende fortelles det også om i et annet fylke: «Det går nok litt på kjennskap til hverandre, «vi har det så godt sammen» og «jobber så bra». Og det gjør de sikkert også for de har gode resultater. Men det er nok litt (...) dette med hvorfor og hvilke tiltak har vi og hva er det som gjør at vi bruker det tiltaket og ikke det. Og det er noe med det å være bevisste på tiltaksbruk» (fylkeskoordinator).

Hva er det som gjør at en veileder treffer valg om en leverandører framfor andre spør en seksjonsleder:

Du kan ha etablerte gode relasjoner til noen leverandører (...) du kan kalle det favorittiltak - noen tiltak som fungerer. Du har et konsept som ruller og går, det kan være at det snevrer inn hva du velger mellom.

Veiledernes valg av tiltak er knyttet til den lokale samhandlingen med sine tiltaksleverandører, hevder han videre, og den relasjonen hevdes «å ha like stor innvirkning på valget, som kunnskapen om dem».

Flere av fylkesdirektørene synes enige om at det er lett å bruke de tiltakene man kjenner godt. I den korte versjonen heter det «Hvis en veileder «kan» en to-tre tiltak godt så bruker de dem. Orker de ikke å lære seg noe nytt, så kjører de alltid den samme visa.» (Fylkesdirektør).

I en lengre versjon kan argumentet gå slik:

Du kan si det det er sånn med tiltak kanskje at du lærer deg noen tiltak å kjenne veldig godt, og det du kjenner godt hvor du har vært ute i tiltaket, sett hvordan det er i praksis, fulgt opp deltakerne dine, har en god relasjon til tiltaksleverandør eller de som driver tiltaket og hvor du vet at det blir resultater, folk kommer i jobb og det er bra for brukeren, det er den positive delen av det, så bruker du de. Også er det kanskje dessverre sånn at du får noen tiltak som du liker veldig godt (...) så kan det hende at du begrenser deg til dem, og kanskje ikke åpner for andre muligheter som ligger der. (fylkesdirektør)

Bruken av tiltak er videre sårbar for dårlige inntrykk hos noen veiledere, som raskt formidles rundt i kontoret. Dette kan gi kø av brukere hos de «gode» bedriftene, mens de «dårlige» har ledige plasser. Denne uformelle kunnskapen formidles gjerne av erfarne veiledere, og ifølge en kontroller er «de som har jobbet lengst de verste»:

Det er så lite som skal til (...) en dårlig rapport fra en leverandør til den rette veilederen så vet hele kontoret at den leverandøren der ikke leverer, men vi kan ikke slutte å tilby tiltak til brukerne våre fordi vi har dårlig erfaring fra veileder et sted. I fjor ble det enormt dårlig innsøking på avklaring på en av bedriftene, og da var det kø et annet sted, men masse ledige plasser her. Flytt dem sa jeg, men da ble det sagt at tiltaket/bedriften var så dårlig. Og hvem er det som sier at det er så dårlig? Etter lang tid klarer du å nøste opp at det er en veileder som har sagt noe negativt, og det er en veileder med en stor stjerne. Så da må de bygge det opp igjen (...) Vi må unngå tabloidoverskrifter fordi det er farlig.

«Når vi snakker til fotfolket så snakker vi alltid om tiltakets navn (...) ikke om leverandøren (...), sier en rådgiver, «men til slutt er det alltid en som rekker opp hånden og sier ja, men jeg bruker den leverandøren jeg, men da har du fjernet deg fra tiltaket og tiltakets innhold til leverandørrelasjonen» (rådgiver).

På denne måten ser vi en relativt sterk kritikk av de hensyn og den kunnskap som ligger bak tiltaksbruken. De bruker leverandører de kjenner fra før, og bygger sin kunnskapsbase i stor grad på de råd og rykter man får fra andre kollegaer.

Hva sier veilederne om tiltakspraksis?

Vi så i surveyen en diskrepans mellom situasjonen slik veilederne og fylket opplever den. Dette betyr imidlertid ikke at veilederne er fornøyde med tilstanden på tiltaksområdet. En veileder trekker fram utfordringene med å finne egnede tiltak for gruppa *situasjonsbestemt innsats*. Rapporteringshysteriet beskrives som hinsides all fornuft; at brukerne ikke «nødvendigvis er klar for tiltak akkurat når det er åpning tiltaksmessig» (jf. problematikken med over- og underforbruk, samt «ekstraordinære tiltak som skal fylles asap»); at tiltak praktiseres for strengt (utdanningstiltaket) og at det gis «føringer som ikke stemmer overens med tiltaksforskriften, som f.eks. at arbeidspraksis må/bør føre til lønnet arbeid». Resultatet av dette er at «veilederne hele tiden føler at de gjør et dårlig arbeid», hevder veilederen.

Årsakene til veiledernes frustrasjon synes å handle om at de må gjøre så mange oppgaver som ikke oppleves å handle om å følge opp brukerne:

- Det kan handle om opplevelsen av et voksende byråkrati, dvs. «at man lager planer og produserer mer papir enn noen gang» og at den tekniske delen av tiltaksbruken er mer omfattende enn tidligere, noe som skaper en opplevelse av å bruke mer tid på å administrere tiltak enn å følge opp brukeren.
- Det kan handle om prioriteringer på tiltaksområdet, dvs. at veilederne må søke bruker til tiltak for å få opp produksjonen, ikke fordi brukerne trenger det, og at dette gjerne må skje med en gang.
- Det kan handle om aktivitetsstyringen, for eksempel i form av jobb-match («Vi har plikt til å sende jobbmatch til minst 80 personer i måneden. Jeg kan garantere at 99 prosent kaster det, men jeg må gjøre det»)
- Det kan handle om at det kan være vanskelig og tidkrevende å finne brukere til tiltak som man skal ha «produksjon på», noe som skyldes dårlige søkefunksjoner for eksempel knyttet til kompetanse.
- Det kan handle om at det er mange som sier nei til tiltak eller ikke møter, og da må det innkalles nye brukere, i tillegg til at «sosial» må varsles fordi de ikke møter opp («jeg bruker mer tid på det, enn å få de ut i en jobb»).
- Eller det kan handle om ventetider. Brukerne venter på leger, på behandling, på avklaringstiltak som ikke gir avklaring eller på tiltak som ikke er tilgjengelig når man trenger det. Dette skaper utfordringer i oppfølgingen av brukerne.
- I tillegg kommer den kontinuerlige opplæringen av nyansatte og hvor den formelle opplæringen ikke er nok samtidig som det tar tid å lære opp en ny person, noe som krever mye skulder til skulder samarbeid på team- og avdelingsnivå.

Nå stemmer enkelte forhold som lokalkontorene trekker fram godt overens med fylkets vurderinger presentert tidligere, særlig gjelder dette hva som styrer henvisningen til tiltak. Det handler for eksempel om at «det kan gå litt sport i hvilke bedrifter de bruker» og en veileder hevder at det handler om «gammel vane» på kontoret; «Da oppstår det kjøp, selv om man gjerne kunne ha brukt andre leverandører». En annen veileder understreker betydningen av at man kjenner noen i bedriften som man stoler på. Valgene av tiltaksbedrifter handler «hvem du føler gir best service, som gjør det jeg ber dem om», hevder en. Noen har vært «litt vrang, og da gidder jeg ikke bruke dem», heter det, så lenge andre bedrifter har de samme tiltakene kan de velges vekk. En tredje veileder mener at hvis man blir frustrert over bedriftene «da snakker du kanskje med kollegaen og sier, dere har ikke gjort noe av det vi har bestilt. Dette er helt verdiløst».

I det hele tatt er veilederne opptatt av å understreke den kritiske relasjonen til tiltaksbedriftene.

Enkelte ganger er det som bruker og bedrift står sammen mot veilederne, hevdes det, og hvor de «sitter i sjefsstolen». Eksempelet er en bruker som hadde bestemt seg for at hun ville ha utdanning: «Vi hadde gitt klar beskjed om at det var yrkesmålet som skulle kartlegges i forhold til den kompetansen hun allerede hadde (hun var bachelor). Men det eneste bedriften kunne se var at hun skulle ha den utdanningen».

Andre forteller om opplevelser av at man ikke alltid får det man ønsker fra bedriftene. I et avklarings tiltak ønsker man en analyse av hva som er årsaken til og brukers hindringer i forhold til oppmøte og avklaring av yrkesmål. Når man ikke får dette går tiden og man ender med et sluttprodukt som ingen kan bruke.

Det beskrives også som krevende å gi tilbakemeldinger til leverandørene som kan handle om å vurdere om tiltaket burde stoppes. Det etterlyses sjekklister om hva man kan forvente av bedriftene, men mangelen på klager knyttes også til bekvemmelighet, dvs. til at det «krever mer av oss å gå inn og klage. Du må lese igjennom og vurdere rapporten grundig, og når du finleser og evaluerer så tar det tid».

Summen av dette synes å knyttes til kompetansen til å gi gode bestillinger til leverandørene. Dette handler ikke minst om å avklare brukerens situasjon bedre, om å få brukeren til å medvirke og om «å få fatt i brukerstemmen». Det gjelder å finne ut hva brukerne ønsker, slik at det ikke er veilederne som bestemmer for brukerne.

Tilpasning av innsatsbehov

I det kvalitative materialet har vi mange utsagn som peker mot at folk havner på feil innsatsbehov. Vi har ikke data som kan si noe om utbredelsen av dette fenomenet, og flere av våre informanter synes å mene at dette har et begrenset omfang. Det er likevel et interessant fenomen som på den ene siden kan fortelle om målforskyvninger knyttet til for store og raske endringer i tiltaksstyringen. På den andre siden kan det også fortelle om hvordan enkelte informanter benytter den utbredte kritikken av tiltaksstyringen i Nav, til å polemisere mot Nav-reformens fokus på personer med nedsatt arbeidsevne, og som kan oppleves å svekke evnen til effektivt å betjene arbeidsgivernes behov for arbeidskraft. Den uavklarte statusen til de påstander om «tilpasning av innsatsbehov» som fremmes, er på mange måter symptomatisk for mange av diskusjonene knyttet til tiltaksbruk Nav, og kan vise tilbake til en usikkerhet og/eller uenighet om hvor utfordringene knyttet til tiltaksbruken ligger.

Argumentet handler om at når veilederne «skal levere veldig mye på spesielt tilpasset og få innstramming på situasjonsbestemt», så vil veilederne for sine brukere med situasjonsbestemt innsats gjøre vurderingen «kanskje jeg kan få ham inn på spesielt tilpasset» (avdelingsleder).

Da får vi risikoen (...) med å skrive om bruker for at den skal passe til inngangsvilkårene til tiltaket. Du gjør ting for å tilpasse deg systemet og ikke hva som er ideelt for brukeren» (avdelingsleder tiltaksenhet)

På et kontor er noen veiledere helt åpne på at de tilpasset brukerens innsatsbehov til tiltaket. «Vi gjorde det, men vi sa ikke noe» sier de. En kontroller mener at denne tilpasningen var satt i system: «Det var gitt signaler om at vi skulle ha færre på standard og situasjonsbestemt (...) Da ble vi satt til å jobbe med AEV i forhold til brukere på situasjonsbestemt for å se om det gikk an å få dem over på spesielt tilpasset, for å øke mengden der».

På samme kontor som over diskuterer veilederne om tilpasning av brukernes innsatsbehov utgjør et problem eller ikke. En sier «her ligger det en stygg grop å gå i, å lage brukerne litt mindre enn det de egentlig er», dvs. å sykeliggjøre brukerne med de mulige innlåsingsproblemer dette innebærer. En annen hevder at «innsatsbehovene glir litt over i hverandre», og at det ikke er noen «big deal» å sette en person på et annet innsatsbehov, særlig hvis brukeren ikke hadde fått en ordentlig behovsavklaring i utgangspunktet, og viser seg å ha større behov for bistand enn det som lå i den opprinnelige behovsvurderingen.

En veileder kommenterer utfordringene med «en øremerking av arbeidsmarkedstiltak til brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov» i det åpne kommentarfeltet i surveyen. Hun mener at tilgangen til folk med situasjonsbestemt innsats er for liten, og at brukere med situasjonsbestemt innsats har større bistandsbehov enn det som framkommer:

Mitt ønske er at tiltakene og midlene som medfølger i større grad bør tilpasses den brukerporteføljen det enkelte Nav-kontor til enhver tid har. Faren ved å fortsette å ha det slik vi har det i dag, er at vi i større grad klientifiserer våre brukere ved å sette et annet bistandsbehov enn det som strengt talt er nødvendig. (veileder)

Ved nærmere ettersyn synes problematikken om tilpasning av innsatsbehov og være knyttet til 17-83 problematikken dvs. til ønsket om at en mindre del av tiltaksmidlene skulle gå til personer med standard og situasjonsbestemt innsats enn tidligere.

Ifølge en avdelingsleder fører 17-83 problematikken og fokuset på dem med nedsatt arbeidsevne, det vedkommende kaller «prosentvurderingene», paradoksalt nok til at oppmerksomheten fjernes fra innsatsbehovene. Argumentet knyttes til at «de aller fleste som kommer inn på kontoret kommer inn med standard og situasjon. Samtidig skal bare små midler gå til dem (...) Resultatet av dette kan aggregert være en mismatch mellom behovet til kontoret til enhver tid ovenfor arbeidssøkere og ledige og opp imot det budsjettet vi styrer etter».

Enda en variant av denne argumentasjonen finner vi hos noen veiledere med Aetatsbakgrunn, som forteller om konsekvensene av 17-83 fordelingen når den ble praktisert ned på enkelttiltak:

Vi fikk en tilbakemelding fra markedsavdelingen om at det manglet regnskapsmedarbeidere, og at de ikke klarte å skaffe folk. Da la vi ut en kravspekk med regnskap, og fikk masse gode folk som vi søkte inn helt til vi plutselig fikk høre at her skal det være 17-83. Da var det nesten ingen folk, så hver avdeling nesten ble presset til å fremskaffe kandidater. Man tilbød mange med nedsatt arbeidsevne kurset. Men de var ikke friske nok, de datt av og hadde masse fravær (...)fordi de hadde for dårlig helse, mens det som kunne ha gitt folk jobb og skapt et godt samarbeid med markedsavdelingen, falt bort. Og der satt vi altså med 50 gode innsøkte kandidater, men med feil innsatsbehov.

På mange måter illustrerer dette siste eksempelet intensjonen med omfordelingen, at i stedet for å utvikle tiltak for folk som potensielt kunne klare seg selv, så skal det brukes mer midler på de med nedsatt arbeidsevne. Men for veilederne ble dette et eksempel på konsekvensene av «strengt prioriteringer».

Slik ser vi en slags form for glidende argumentasjon hvor uroen på den ene siden er knyttet til at veilederne tilpasser brukernes behov til systemet, mer enn at systemet tilpasses brukernes behov, mens det på den andre siden er knyttet en skepsis til at en så stor andel av tiltakene skal gå til dem med nedsatt arbeidsevne, og til «prosentvurderinger overhodet». Mellom disse to ytterpunktene finner vi synspunktet at brukerne med standard og situasjonsbestemt innsats har større bistandsbehov enn man skulle tro, og egentlig har det samme behovet for tiltak som dem med nedsatt arbeidsevne.

Fylkenes og lokalkontorenes forslag til forbedringer

Et sentralt ønske fra overordnet hold synes derfor å være å erstatte rykter, ukvalifiserte råd og favorittrelasjoner med en nøktern tiltaksbruk basert på en mer enhetlig praksis hos veilederne. Det handler om å få veilederne til å bruke hele viften av tiltak, som vi har vært inne på tidligere. Men det handler også om å forsøke «å få Nav-organisasjonen til å gå i takt», som en seksjonsleder sier.

Dette krever imidlertid at tiltak med samme overskrift har samme innhold fra sted til sted, og er også forbundet med en forestilling om at tiltakene skal være nøytrale: «Man hører ofte «ja, det er et godt tiltak», «det er ikke et godt tiltak» sier en seksjonsleder, «men i utgangspunktet tenker jeg at tiltakene

er helt nøytrale». Tiltakene er ikke verken «gode eller dårlige. Det er bruken av dem som er viktig». Forstår vi seksjonslederen rett mener vedkommende at så lenge veilederne ikke vet om de får det tiltaket de har bestilt hos leverandørene, så er det ikke mulig å føre en debatt om gode eller dårlige tiltak.

Tenkningen synes også forbundet med at det er innholdet i tiltakene som skal vurderes og matches mot bruker, og ikke leverandørene. Kanskje vi kan kalle dette leverandørnøytralitet. Man forutsetter, som det heter i Sør-Trøndelag i forbindelse med innføringen av «inntaksteam», «at de bedrifter som leverer APS-tjenester til Nav har en tilstrekkelig kompetanse til å levere på et spekter av behovene til brukeren»: «Veilederen skal ikke tenke på at noen bedrifter passer bedre for dem med rus, andre for dem med psykiske problemer. En tiltaksbedrift som leverer APS må antas å kunne hjelpe folk med forflytningsproblemer, rusproblemer og psykiske problemer», heter det.

Inntaksteam beskrives i denne forbindelse som om et av to hovedvirkemidler for å bedre kontroll med tiltaksbruken². Det andre kalles «porteføljestyring». Inntaksteam er som vi har nevnt tidligere et system hvor fylket har tatt ansvar for ventelisten og bestemmer hvem som skal ut i tiltak. Tidligere søkte veilederne direkte til en bedrift, og det var bedriftene som håndterte og hadde kontroll på ventelistene, og valgte hvem som skulle få tiltak. Nå melder bedriften fra når det er ledig kapasitet og så bestemmer inntaksteamet hvilken bruker de skal få. Veilederne søker inn til venteliste.

Når det gjelder porteføljestyling så handler det om at «veilederne ikke har oversikt over porteføljen sin og at det går brukere som kunne ha nyttiggjort seg av arbeidsrettet tiltak men som ikke får det fordi veilederen ikke har oversikt». Dette har de gjort i Arena ved å gi alle brukerne en søkbar kategori f.eks. «planlegge oppfølging i tiltak, planlegg oppfølging, aktuell for tiltak» etc. Nå kan alle – både veiledere

² I Sør-Trøndelag har de utviklet et sentralt system for henvisning til tiltak, i stedet for det gamle lokale og vanebaserte henvisningssystemet. Bakgrunnen for det nye systemet var todelt. Dels manglende oversikt det store antallet på venteliste til tiltak i skjermet sektor (Anslagene varierte mellom 400 og 1500, men det var ingen som kunne gi et presist svar på hvor mange det var. Nav-kontorene hadde ikke oversikt over hvor mange de hadde søkt inn, og det viste at flere sto på venteliste som ikke var søkt inn, men som sto der pga. av en telefonisk henvendelse), og dels en veldig varierende tiltaksbruk (dobbelte så mange brukere til APS på ellers like kontorer) og oppfølging (dokumentasjon, bestillinger og oppfølgingsarbeid) mellom kontorene. Det var tendenser til at kontorene sendte brukerne til de bedriftene de kjente, selv om ventetiden på andre bedrifter var kortere. Årsaken var at veilederne manglet «overblikk» ble det hevdet, men også at veilederne ikke hadde noen forutsetninger for å ha dette overblikket.

For å få oversikt ble det utviklet et system hvor fylket har tatt ansvar for ventelisten og bestemmer hvem som skal ut i tiltak. Bedriften melder fra når det er ledig kapasitet og så bestemmer inntaksteamet hvilken bruker de skal få. Tidligere søkte veilederne direkte til en bedrift, og det var bedriftene som håndterte og hadde kontroll på ventelistene, og valgte hvem som skulle få tiltak. Videre ble det utviklet et system på Google Web («stjålet» fra Hordaland) der bedriftene kan skrive inn hvilken ledig kapasitet de har på tiltakene, og så kan inntaksteamet gå inn på sine lister, se hvor de bor og hvilke som kan være aktuelle. Endelig er det utviklet kvalitetskriterier som må være oppfylt for at veilederne skal kunne henvise til APS, og som framgår i en venteliste som er laget i Arena. Det skal være en oppdatert CV, en AEV og en aktivitetsplan og ikke minst en begrunnelse for hvorfor brukeren trenger dette tiltaket. Innsøkte saker blir sjekket, og er de ikke i henhold til kriteriene blir de sendt tilbake til veileder. De som blir sjekket og godkjent, blir satt på en venteliste. Det er også blitt satt i gang opplæring for alle på kontoret som jobber med brukere for å heve kvaliteten på aktivitetsplaner dem. Et viktig formål med opplæringen har vært å integrere arbeidet med oppfølging og arbeidet med tiltak og virkemidler. I tillegg er det jobbet med å gi selvtilitt til veilederne som bestillere. Dette er vanskelig og viktig siden det ofte er rådgiverne i bedriftene som kjenner brukeren best. De må kjenne sin egen rolle, og de må klare å systematisere informasjon som de samler om brukeren slik at bestillingen blir god.

I dag oppgir fylket at de har oversikt over hvor hvem og hvor mange som står på venteliste til de forskjellige bedriftene. Forventningene til veilederne og bedriftene er blitt tydeliggjort. Veilederne er blitt myndiggjort som bestillere, og vet hva de kan kreve av bedriftene. I tillegg har de fått ned ventetiden ganske mye, og gjort det mulig å tenke rundt geografisk mobilitet. Inntaksteamet blir også et viktig fora for å diskutere fag, for eksempel hvordan endringen i tiltaksregelverket skal forstås, og hvordan tiltakene skal brukes. Det er blitt et viktig fora, sies det selv om det ikke er ledere tilstede.

og ledere gå igjennom porteføljen å se hvem de mener er aktuell for tiltak. Så vidt vi forstår er det nå (mars 2016) utviklet et verktøy sentralt som skal gjøre det mulig både på kontor- og avdelingsnivå å få oversikt over porteføljen og kunne drive porteføljestyring.

I noen grad synes både tenkningen om tiltaks- og leverandørnøytralitet og tenkningen om inntaksteam å fjerne eller redusere betydningen av så vel veiledernes skjønnsutøvelse, som av variasjonen i kvalitet og kompetanse hos tiltaksleverandørene. På spørsmål om ordningen med inntaksteam kan ta høyde for forskjeller i kompetanse- og brukerprofil mellom ulike tiltaksbedrifter i forhold til ulike grupper så svarer kontroller at man ikke lenger vet dette. Det er fylket som inngår avtalene med bedriftene, og inntaksteamet kjenner ikke den enkelte bedrift.

For veilederne kan tiltaksarbeidet oppleves som belastende, særlig i forbindelse med ventetider, det å ikke kunne følge opp brukere med store behov, å ikke kunne gjøre godt oppfølgingsarbeid etc. De ønsker en situasjon der de kunne drive mer oppfølgingsarbeid, og bruke mindre tid på byråkrati. Det etterlyses blant annet en mulighet «til å gå inn i sakene så dypt at man kan se både behandling og arbeidsrettet aktivitet i sammenheng, og kunne samhandle med en lege og så få den totalvurderingen av saken tidlig». Det etterlyses også en mulighet til å gjøre større deler av oppfølgingsarbeidet selv: «Jeg skulle gjerne ha gjort disse vurderingene selv (...) både i forhold til arbeidsgiver og hva slags rom de har i forhold til å la folk få prøve seg ut, også (...) tiden til å kommunisere med brukeren. For det er jo det det handler om. Å finne ut med brukeren hva som fungerer. I stedet for å sitte på dataen hele tiden».

Et annet ønske er etterlysningen av mer kompetanse, særlig mot tiltaksleverandørene. Det handler ikke bare om kunnskap om forskrifter og tiltaksinnhold, men også om å «ha myndighet» til å være uenig med bruker og bedrift, til å kreve valuta for pengene, og å stoppe dårlige leveranser. Det som trengs er å «myndiggjøre hver enkelt veileder som bestiller om hva de kan kreve av bedrifter», sier en avdelingsleder. For bedriften er i kontakt med veilederen flere ganger i uken og blir kanskje mer kjent med brukeren enn det veilederen ville blitt. Og da er det veldig lett å legge alt ansvar og kontroll i hendene til veilederen hos bedriften. Men «det er Nav-veilederne som skal styre og bestemme retning».

Drøfting

Det er en sterk kritikk av veiledernes tiltaksbruk fra fylket/kontrollerne. Den handler om at veilederne velger tiltak for å minske egne arbeidsbelastninger, for å unngå nye oppgaver eller på grunn redsel og usikkerhet i forhold til å lære nye oppgaver. Den handler videre om at veilederne i for stor grad legger vekt på lokale erfaringer, rykter og nettverk som grunnlag for valg av tiltak. Veilederne synes i større grad å mene at de er tilbøyelig til å henvise brukerne til det tiltaket de mener er best for brukeren, og mener at avvik i større grad er knyttet til at de må gjøre så mange andre oppgaver som ikke handler om å velge det beste tiltaket og å følge opp brukerne. De snakker om et voksende byråkrati (en bekymring fylket deler), om aktivitetsstyringen, om å søke inn brukere til tiltak for å få opp produksjon, om dårlige IKT-systemer, om å håndtere brukere som ikke møter opp og om lange ventetider og avbrytelser knyttet til opplæring av nye.

Konsekvensene de trekker av dette er også ulike. Overordnede understreker betydningen av standardisering og sentralisering av innsøkningsfunksjoner for eksempel gjennom «inntaksteam», dvs. i realiteten å flytte beslutninger vekk fra veilederne. Veilederne understreker i stedet mer tid til oppfølgingsarbeid og behovet for mer bestillerkompetanse særlig i arbeidet mot tiltaksbedriftene.

Det er ikke enkelt å fortolke informasjonen knyttet til lokalkontorenes tiltaksbruk. Dette handler på den ene siden om at vi ikke har observasjoner av hva veilederne faktisk gjør, og som gjør det mulig å si

noe om forholdet mellom tale og handling. Videre handler det om at surveyen vi har gjennomført antakeligvis ikke godt nok fanger opp de utfordringene veilederne og lokalkontorene opplever knyttet til tiltaksbruken. Endelig handler det om at det synes å være et stort fokus fra topp til bunn i organisasjonen på at tiltaksbudsjettene skal holdes, og at man på ulike nivåer står ansvarlig for å levere disse resultatene. Dette kan gjøre det enklere å fokusere på hvem som er ansvarlig for eventuell manglende måloppnåelse, enn på å forbedre tiltaksstyringen. Det kan reises spørsmål om hvor hensiktsmessig en slik form for styring er i felt som er under endring og utvikling.

Likevel er det noen trekk som kan fremheves. For det første synes det å være en karakteristisk forskjell mellom overordnede kritiske fremstilling av hva som ligger bak veilederne tiltaksbruk, og veilederne mer forsonlige fremstilling av egen praksis. Det er ingen som rent ut sier at veilederne er å klandre, men det motsatte sies heller ikke. Samtidig står den sterke kritikken i et tilsynelatende motsetningsfylt forhold til den vekt som overordnede på samme tid legger på den sterke detaljstyringen som tilsynelatende fjerner enhver autonomi fra lokalkontorene og veilederne.

En tydelig anbefaling fra overordnede for å bøte på disse utfordringene synes å være et ønske om ytterligere standardisering - av innholdet i tiltakene, gjennom inntaksteam og porteføljestyling. Veilederne individuelle skjønn skal reduseres. Dette står i motsetning til rådene fra lokalt nivå som i større grad etterlyser mer tid til veiledning og oppfølging og mindre tid til byråkrati, samt kompetanseheving, særlig i forhold å øke «bestillerkompetansen» i forhold til tiltaksleverandørene.

Noe av forskjellene mellom overordnede og underordnede kan være av språklig karakter, dvs. at man omtaler samme fenomener på ulike måter, uten av den grunn å være dyptgripende uenig. Det er likevel grunn til å ta forskjellene på alvor fordi de vitner om at fylkene og lokalkontorene vil ha problemer med å oppnå en effektiv og målrettet diskusjon om endringer i tiltaksbruken når de snakker og forstår situasjonen så ulikt.

I kapittelet har vi også drøftet en mulig konsekvens av den såkalte 17-83 fordelingen, nemlig tilpasningen av innsatsbehov. Drøftingen illustrerer hvor vanskelig det er utfra vårt materiale (survey og intervjuer) å avgjøre om denne tilpasningen faktisk skjer, eller hvorfor man er opptatt av å hevde at dette skjer. Fra vårt ståsted synes noen av disse diskusjonene i hvert fall delvis å handle om et opprør fra en rekke informanter med bakgrunn hovedsakelig fra gamle Aetat, og som egentlig uttrykker en grunnleggende skepsis til den utvidelsen av målgruppene som arbeidslinja i Nav representerer, nemlig gruppa med nedsatt arbeidsevne.

5 Om innholdsreformen og tiltaksbruk

I tillegg til at Nav-reformen var en organisatorisk reform, var den en innholdsreform. Det er de seinere årene gjort et betydelig arbeid for å utvikle standarder, fagsystemer, organisering og arbeidsprosesser som gjør at oppfølgingsarbeidet settes i fokus på lokalkontorene. Det innebar blant annet utviklingen av et nytt inntektssikringssystem, nye arbeidsverktøy og arbeidsmetoder.

Det handlet om forenklingen av stønadssystemet ved at tre ytelser ble til en – arbeidsavklaringspenger; det handlet om nye rettigheter til brukerne om rettigheter til behovs- og arbeidsevnevurderinger og eventuelt en aktivitetsplan; det handlet om et nytt verktøy for medarbeiderne på Nav-kontorene – arbeidsevnevurderinger, hvor fokuset skulle være på arbeids- og inntektsevne, ikke på sykdom og diagnose, og det handlet om et nytt kvalifiseringsprogram for personer med redusert arbeidsevne, men med få eller ingen rettigheter i folketrygden.

Ikke minst handler det om behovs- (og arbeidsevnevurderingene) som er viktige for tiltaksplasseringene. De kan resultere i ett av fire mulige vedtak: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats. Disse vedtakene ligger til grunn både for hvem som behandler brukerne i organisasjonen, dvs. om saken behandles i mottak eller i oppfølgingsavdelingen, og eventuelt hvilken person/team brukeren kanaliseres til. Disse vedtakene er imidlertid også viktige for hvilke tiltak brukerne selekteres til, og lengden og innholdet i tiltakene. Mens brukere i de to førstnevnte gruppene (standard og situasjonsbestemt innsats) bare kan selekteres til tiltak i anbudsutsatte tiltak, kan personer med nedsatt arbeidsevne både tildeles vedtak i skjermet og anbudsutsatt sektor. Tilsvarende vil arbeidsevnevurderingen være viktig fordi det er den som skal bestemme hvilket tiltak som passer den enkeltes situasjon best. I den seinere tiden er det også innført nye standarder for brukerrettet oppfølging som kan ha betydning for tiltaksbruken på kontorene.

Det er derfor ikke noen urimelig antakelse at dette arbeidet skulle og burde ha konsekvenser for tiltaksbruken ute på kontorene. Vi vil først gå igjennom hva surveyundersøkelsen sier om problematikken, for så å behandle en del av materialet fra intervjuundersøkelsen. Både surveymaterialet og intervjumaterialet peker i samme retning. Det synes ikke å være en veldig tydelig sammenheng mellom innholdsreformen og tiltaksarbeidet på kontorene, men flere mener retningen man går i er riktig. For mange framstår regelverksendringene som ble iverksatt fra 1.1.2016 som en betydningsfull endring, men her er det enda få konkrete erfaringer, så synspunktene på dette blir av litt mer overordnet karakter.

Surveyen

Surveyen (se delrapport 2) viser ingen entydig positiv sammenheng mellom de nye arbeidsmåtene og tiltaksbruken. Vi spør blant annet om innføringen av arbeidsavklaringspenger, Arena, behovs- og arbeidsevnevurderingene, innføringen av Standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning og oversikten over Navs tiltaksportefølje har bidratt til en mer arbeidsrettet brukeroppfølgning. De fleste av svarene ligger mellom «i liten grad» og «i noen grad».

Et fellestrekk ved besvarelsene er at de likevel til en viss grad peker i en negativ retning. Denne tendensen er mest markant i vurderingen av påstandene om betydning av arbeidsavklaringspenger. På spørsmålene om innføringen av arbeidsavklaringspenger har ført til bedre begrunnet bruk av tiltak og til økt arbeidsretting i brukeroppfølgningen, fant vi at det var tre ganger så mange respondenter som svarte «i liten/svært liten grad/ikke i det hele tatt» sammenlignet med dem som oppga «i stor/svært stor grad».

Samlet sett tyder funnene på at veileder, ledere og kontrollere i Nav og i fylkesenheten ikke i nevneverdig grad opplever at de nye arbeidsmåtene i Nav har resultert i ønskelige mål. Denne negative vurderingen av de nye arbeidsmåtene framkom også i pilotrunden av denne undersøkelsen. Det var flere respondenter som påpekte at de nye arbeidsmåtene enda har karakter av å være betegnelser, mer enn å karakterisere enn ny praksis.

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

I 2010 slo man sammen attføringsstønader, midlertid uføretrygd og rehabiliteringspenger til en ordning som i dag er AAP. Kravet for å motta denne ytelsen var at den skulle kombineres med en plan og vilkår om aktivitet. Den skulle derfor utgjøre en mer arbeidsrettet ytelse i motsetning til de tidligere tre ytelsene.

Ifølge en fylkesdirektør var rehabiliteringspengeordningen for syke. Mange hadde gått på ytelsen lenge, de var inne på samtaler, men ytelsen var ikke arbeidsrettet. De ble «hektet av», hevdes det og man kunne «styre og stelle» uten noe aktivitetskrav. Midlertidig uføretrygding blir beskrevet som en «panikkpolitisk greie» uten særlige resultater, selv om det fantes en del prosjekter i forhold til å få utføre ut i arbeid. Endelig hadde man attføringspengene som ble beskrevet som arbeidsrettet ytelse «alt du gjorde der var for å komme tilbake til arbeid», som det heter.

Hensikten bak denne reformen var ifølge samme fylkesdirektør veldig god, men samtidig har det vist seg at det har vært «veldig krevende å få ut effekten av det som ligger bak rent sånn idémessig».

Mange informanter er inne på dette, og oppgir ulike årsaker til vanskelighetene med å hente ut potensialene i AAP-reformen.

For det første vektlegges utfordringene knyttet til implementeringen av ordningen. Disse toppet seg med det såkalte konvertittproblemet som oppsto når AAP brukerne, som gikk på en midlertidig fireårig ytelse, opphørte, og i 2014 skulle konverteres til en annen status. Utfordringene hadde sitt utgangspunkt i at AAP ble innført i 2010, i en veldig turbulent fase for kontorene, som da var midt i omorganiseringprosessen.

Situasjonen i Nav Drammen kan illustrere dette. I Drammen, som var et av de siste kontorene som ble opprettet, kom AAP samtidig som de skulle bli et kontor. Dette skapte en situasjon hvor det på den ene siden var vanskelig å ta tak i gruppa på rehabiliteringspenger og på tidsbegrenset uførepensjon fordi det var få, om noen, som hadde gjort noe i sakene på forhånd. Dette gjorde at disse sakene ble liggende. De hadde jo en ytelse, ble det hevdet. I stedet begynte de med de nye sakene som vi må lage arbeidsevnevurdering på og vedtak om arbeidsavklaringspenger. På den andre siden tok arbeidet med de nye AAP brukerne så mye tid og ressurser, at den såkalte konvertittproblemstillingen oppsto. Det tok bortimot 4 år å komme ovenpå ifølge en avdelingsleder, få bukt med den store mengden, få litt stabilitet, å bli i stand til å «tenke tiltak». Ifølge denne avdelingslederen har dette bare vært mulig de siste to årene.

En fylkesdirektør mener imidlertid at konvertittproblemet fremdeles ikke er over, og er bekymret for det. I hennes fylke har de jobbet med problematikken i flere runder, og fremdeles er det personer som går ut på maksdato, som det formuleres.

En annen problematikk knyttes til en mismatch mellom behov og tiltakstilbudet. Innføringen av AAP innebar rent tiltaksmessig mange nye brukere med nedsatt arbeidsevne som skulle få tiltak. Tiltaksporteføljen var imidlertid tilpasset en annen brukergruppe med mindre bistandsbehov. Når politikerne

samtidig hadde det travelt, dvs. skulle ha AAP-brukerne i aktivitet, samtidig som problematikken hadde et «veldig stort volum» så ble resultatet ifølge en seksjonsleder at brukeren måtte tilpasses eksisterende konsepter, mer enn at det ble utviklet nye konsepter, og at det ble brukt mange gruppetiltak som ikke var individuelt tilpasset og tilrettelagt.

En mer grunnleggende kritikk av ordningen er knyttet til faren for sykeliggjøring av nye brukergrupper, og da særlig ungdom. Dilemmaet er at «ut fra vilkårene skal du ha AAP når det er en utsikt og mulighet til jobb», sier en fylkesdirektør, men at «du må ha en helserelatert diagnose for å få innvilget AAP». I et fylke har de for eksempel 300 ungdom på AAP (og 180 på tiltakspenger), og direktøren reiser spørsmål om man overdiagnostiserer ungdommene for å sikre dem tilgang til AAP - at det som egentlig er mangel på mestring, verdsettelse og sosial angst sykeliggjøres og diagnostiseres. Diagnose kan etter vedkommendes mening være en «feil inngang for å vurdere hva som er riktig for den enkelte fremover».

En annen mer grunnleggende kritikk er knyttet til den rutinisering og byråkratisering av brukermidvirkning og skjønnsutøvelse AAP-ordningen potensielt innebærer. Dette resonnementet knyttes til at AAP-ordningen krever at det skal ligge en arbeidsevnevurdering til grunn og som fremstilles som en tom rutine som står i motsetning til å få til noe med brukeren:

Og jo mer du har oppstilt av rutiner (...) jo mindre greier du å bruke den frie skjønnsutøvelsen sammen med brukeren, det er sånn jeg forstår og ser det (...) og hvis ikke du har god brukermidvirkning så er det vanskelig å få til noe, du må tenne gnisten for å få til noe. (assisterende direktør)

Flere hevder imidlertid at situasjonen er blitt bedre, og knytter dette til at de har fått kontroll rundt situasjonen med konvertittene, og at de store mengdene med AAP brukere er redusert. Dette skulle tilsi at veilederne burde ha bedre tid til å ha fokus på tiltaksbruk, og på kvaliteten når det gjelder valg av tiltak, hevdes det. På den andre siden er kritikken av AAP ordningen også sterk hos flere, knyttet til sykeliggjøring, overdiagnostisering og rutinisering. Det synes som om den dobbeltheten som AAP representerer ved å være ordning som krever at helsemessige vilkår oppfylles, og en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan, for flere representerer en omvei til det arbeidsrettede tiltaksarbeidet. Noe av dette synes også forankret i en mer grunnleggende skepsis til å arbeide arbeidsrettet med den voksende gruppa med nedsatt arbeidsevne, dvs. en skepsis til Nav reformens formål og brukergrupper.

Veiledningsplattformen

Veiledningsplattformen har ikke vært et spesielt tema i intervjuene, men understrekes av flere på alle nivåer, som svært viktig. Utgangspunktet for alt vi gjør i Nav er en god samtalen, sier det: Samtaledelen og den mellommenneskelige delen med Nav er kjempeviktig, men også det som er vanskeligst – å få brukeren til å endre fokuset fra sykdom til arbeid. Det veiledningsplattformen bidrar med er en metode som kan hjelpe en til å se hvordan man er som veileder; hva gjør man bra og om det er en kan gjøre bedre, sier en rådgiver.

God veiledning og brukermidvirkning oppleves å være forutsetningen for en målrettet og planlagt innsats for brukeren.

Et godt tiltak (...) passer med behovet til brukeren og der må du ha en dialog. Du kan ikke bare si «det har du godt av», det kan være lurt å prate med vedkommende og være innforstått med at de eier prosessen. For det er klart at uansett hvor godt

tiltaket kan tenkes å være, hvis ikke vedkommende er motivert så vil det sannsynlig ikke lykkes likevel. (seksjonsleder)

Veiledningen og understrekingen av brukermedvirkning gir også en tilgang til brukerens behov som er annerledes enn arbeidsevnevurderingene, hevdes det, og som kan bidra til å sikre gode behovsvurderinger: «for du kan si at det er de gode behovsvurderingen vi er på jakt etter her (...) en god behovsvurdering som du tufter videre løp på, enten det er bruk av tiltak eller ikke (...) Da unngår du de grelle eksemplene vi noen ganger har sett med tiltak (...) litt uten mål og mening».

Fokuset på veiledning har også andre fordeler. Noen mener at satsingen har innebåret at man har begynt å snakke fag igjen, og ikke bare lover og regler. Andre mener at det kan bringe statlig og kommunalt ansatte nærmere hverandre

En fylkesdirektør peker imidlertid på implementeringsutfordringer. Vedkommende mener at veiledningsplattformen fungerer bra der stat og kommune er tett integrert, de får til kollegaveiledning jevnt og trutt, og den sosialfaglige veiledningskompetansen tas i bruk. Dette er imidlertid vanskeligere på kontorer som ikke er så tett integrert, som er store og hvor det er overvekt av ansatte på kommunalsiden.

En annen viktig implementeringsutfordring er imidlertid ifølge en avdelingsleder «at veiledning ikke gir noen produksjon (...) så det er ikke alltid like enkelt å få prioritert». «Det vil alltid være noe som tar tiden vekk fra brukersamtalene», hevdes det «i hvert fall inntil du får metodikken under huden».

Standard for arbeidsrettet oppfølging

Det er en omfattende diskusjon knyttet til Standarden og særlig knyttet til arbeidsevnevurderingene, og som er vel kjent fra før.

Et viktig synspunkt som ikke minst fylket fremhever, er Standarden (14 A, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan) som «et felles referansepunkt» (fylkeskoordinator), som er bra fordi den gir alle de lov-pålagte stegene i en brukeroppfølgning». Hvis «du (...) begynner å bruke Standarden så (...) vil du i større grad se sammenhengen i et oppfølgingsløp, se hvordan tingene henger sammen» - dvs. at det ikke er mulig å lage en god aktivitetsplan uten en behovsvurdering og at man ikke kan lage en behovsvurdering uten å ha snakket med brukeren.

Kanskje følgende sitat kan oppsummere de mer optimistiske fylkenes syn på arbeidet med Standarden:

Det kan nok hende at noen synes det er et herk, denne 14 a og formaliseringen av rettigheter. Jeg vil nok tro at den har bidratt til en økt bevisstgjøring rundt hva som er et hensiktsmessig tiltak muligens på en litt mer forpliktende måte enn før, da dokumentasjonen var litt mer varierende (...). Det er mulig jeg på litt tynn is nå, men jeg vil anta at du har på grunn av brukeroppfølgningen, metodikken, 14 a, standarden og en del ting, vi ser flere ting som gjør at det kanskje går bedre, det er bedre bestillinger, det er bedre rundt hvilke tiltak du velger og hvilke du velger bort. (seksjonsleder)

Slik hevder en fylkesdirektør at innføringen av Standarden var «helt innlysende riktig (...) det har vi vært veldig støttende til (...) at man har noen strukturer å jobbe etter, alt det er veldig bra».

Men skal man stole på fylkesledelsen er det langt igjen før disse strukturene faktisk realiserer ambisjonene i forhold til Standarden om økt brukerrettet oppfølging: En fylkesdirektør hevder at man har laget standarden for kompleks. At den representerer en struktur og dokumentasjonskrav som ikke oppleves

som hensiktsmessig og som tidkrevende. Det er et inntrykk sier hun «at det tar litt overhånd, at intensjonen drukner litt i mengden, i strukturer og dokumentasjon». Standarden er blitt «vanvittig omfattende», og noe som av enkelte oppfattes som et mål i seg selv».

Andre utsagn peker i samme retning. En assisterende fylkesdirektør mener «det blir for mye fokus på formalia og for lite på jobb», en annen fylkesdirektør beskriver den som en fornuftig måte å jobbe på, men «veldig omfattende», og mener at hvis man skal bruke den kan den ikke «følges slavisk fra gang til gang». Hun er videre nøye med å understreke at Standarden ikke kan erstatte kunnskapen om tiltakene. Standarden og tiltaksarbeidet må sees i sammenheng.

Behovsvurdering

Behovsvurderingene er svært sentrale, noe vi har understreket flere ganger i rapporten, fordi de er med på å bestemme hva slags oppfølging brukerne får i etterkant. Dette understrekes også av de ansatte i Nav, og særlig for dem «som trenger noe mer (...) hjelp fra Nav, og som trenger tiltak» (fylkeskoordinator).

Samtidig understrekes at «behovsvurdering er en undervurdert ting som vi gjør» som en rådgiver formulerer det, og som det ser ut til det legges for lite arbeid.

At det legges lite arbeid i dem ser blant annet ut til å henge sammen med det som kalles «skyveproblematikken». I et eksempel synes problematikken knyttet til at en behovsvurdering som krever noe mer enn standard og situasjonsbestemt krever en arbeidsevnevurdering. Denne kan imidlertid ikke gjøre i mottak fordi dette arbeidet er definert som fagarbeid. Og hvis de hadde anledning så ville heller ikke ha tid til det, fordi hver veileder her kan ha opptil 260 brukere. Samtidig kvier de i oppfølging for å ta over disse brukerne fordi AEVEN oppleves som så krevende, og fordi de ikke ønsker flere brukere (Avdelingsleder). Dette gjør at det finnes brukere på kontoret som veilederne mener har større bistandsbehov enn standard og situasjonsbestemt, men som ikke får den riktige behovsvurderingen på grunn av merarbeidet knyttet til arbeidsevnevurderingene.

En annen mer grunnleggende innvending mot behovstenkningen er at den fungerer som den nye «innelåsingsmekanismen» som en veileder sier:

Vi låser inn brukeren og vi må skrive noe for at de skal oppnå noe (...) Vi ser jo når vi skriver en AAP så skal vi nesten skrive den så syk som mulig for å oppfylle vilkårene (...) Før gjorde vi det for at de skulle oppnå rehabiliteringspenger eller trygd, nå ser vi at de låses inne på behovet.

Dette handler så vidt vi forstår om at veilederen må sykeliggjøre brukere, og gi dem et tilpasset innsatsbehov, for at de skal «oppnå noe» (AAP og tiltak), og at brukeren «låses inne» der. Det er mulig at utsagnet må sees i sammenheng med problematikken rundt 17-83 fordelingen og den reduserte innsatsen for personer med standard og situasjonsbestemte innsatsbehov. En mer teknisk, men ikke mindre viktig kommentar er at for brukerne så oppleves, ifølge en veileder, «standardtekstene, hvor det henvises til 14A vedtaket, som forvirrende og vanskelige å lese, særlig hvis du «har behov bistand (...) Jeg forklarer sikkert brukeren fire ganger hva det egentlig er snakk om», sier veilederen.

Disse kommentarene anerkjenner betydningen av behovsvurderingene, understreker at det jobbes for lite med dem, og peker i retning av uenighet om ansvar og roller knyttet til hvem som skal gjøre vurderingene som en årsak til dette. Problematikken synes igjen knyttet til at et høyere innsatsbehov krever en arbeidsevnevurdering som på den ene siden defineres som et krevende fagarbeid, men som fagarbeiderne ikke har tid til å gjøre.

Som i forhold til standarden generelt finner vi også synspunktet om at folk får et høyere innsatsbehov enn de egentlig trenger for å få tilgang til AAP, og at de der, som AAP-mottakere, «låses inne på behovet».

Arbeidsevnevurdering

Kritikken mot arbeidsevnevurderingen er omfattende, og noen av uttrykkene som brukes for å betegne erfaringene med dem er sterke: «AEV er blitt en landeplage» og «folk skriver seg i hjel» (avdelingsleder).

En kritikk er knyttet til alle de obligatoriske feltene som fylles ut: «De er nødt til å fylle ut alle punktene AEV. Jeg har sett en del AEVer og jeg må si at jeg blir skremt av hvordan det fremstår» (ass.dir). Skremmelsen ligger i at vurderingene ikke oppleves nyttige, og tar fokuset fra den arbeidsrettede oppfølgingen

Vurderingene er blitt en «statisk øvelse som man gjør for sin egen skyld» (fylkeskontroller) eller for «forvaltningen» som en avdelingsleder uttrykker det og som tar fokus fra brukeroppfølgning og jobbmatch.

Vi har begynt å lage skrivere, folk som er flinke til å skrive begrunnelser for hvorfor (...) Og det er den (les AAP) som styrer vurderingen og jeg ser at vi skriver oss i hjel. Vi har folk på forvaltning som er kjempefornøyd, men blir det jobb av det? (...) Nei vi skriver og tilfredsstill systemet som har vokst som svulster (...) og som man bruker veldig mye tid på.

Igjen ser vi at det at arbeidsevnevurderingene skal fylle flere formål på en gang, både avklaring av inntektssikring og avklaring av arbeid, fremstår som vanskelig å forene, og som å ta fokuset fra arbeidsrettingen. Det er likevel vanskelig å se at man kan jobbe godt med brukere med sammensatte utfordringer uten en relativt omfattende utredning, og at den ikke bare er et hindre men også kan være en forutsetning for en arbeidsevnevurdering.

Forestillingen om at arbeidsevnevurderingene er noe man gjør for sin egen skyld ligger også i kommentaren om at vurderingene oppleves som en «akademisk oppgave», som en rådgiver sier. Dette knyttes til ordningen med egne besluttere som går igjennom alle AEVene, og søknader om spesielt tilpasset og AAP, og som godkjenner dem. Ifølge denne rådgiveren er det imidlertid ikke «sikkert en slik godkjennelse er det beste virkemidlet for å få folk i jobb» og spissformulerer det ved å hevde at det ofte er slik «operasjonen var vellykket, men pasienten døde» (rådgiver).

En kontroller understreker at det ikke er sånn at alle AEV skal skrives opp mot AAP kravene, en AEV er også en vurdering av hva slags muligheter en har på arbeidsmarkedet. Samtidig er det blitt sånn hevder vedkommende, fordi beslutterne «kjører sjekken i forhold til en AEV som skal stå på egne bein knyttet til en søknad om uføre eller er han i annet forløp».

En fylkesdirektør mener imidlertid skepsisen knyttet til beslutterteamene er blitt mindre; «til å begynne med var det jo aggresjon på at det kom i retur fra beslutterteam. Men de beslutterne er jo oppnevnt fra Nav, så det er jo våre egne folk som gjør en vurdering før det går til forvaltning, og de sier nå at sakene stort sett er på god kvalitet når de gjør det sånn».

Konsekvensene av disse svakhetene er ifølge våre kritiske informanter at vurderingene blir for omfattende, dokumentasjonskravene blir for store og strukturen for bindende. Resultatet er at intensjonen - arbeid - drukner i mengden av andre krav. Kort sagt «Det blir for mye fokus på formalia og for lite på jobb» som en assisterende fylkesdirektør sier.

Flere har i denne forbindelse uttrykt forhåpninger til forenklete arbeidsevnevurderinger som er iverksatt, og som ifølge en avdelingsleder handler om at veileder «slipper å vurdere folk opp mot nytt arbeid». Den enkle arbeidsevnevurderingen som utvikles nå skal, hvis vi forstår det riktig, bare omfatte arbeidssøkere hvis målet er «å beholde arbeid».

Aktivitetsplan

Aktivitetsplanen fremstår som viktig. En avdelingsleder understreker at «alt for mange veiledere starter med virkemiddelet i stedet for å begynne med den gode aktivitetsplanen og gjennomarbeide den og igjennom den finne fram til virkemidler».

En annen formulering av det samme handler om at man i større grad må «jobbe med det faglige innholdet i aktivitetsplanen» (seksjonsleder). I dette inngår å arbeide med forbindelsen mellom behovsvurderingen, aktivitetsplanen og valget av tiltak. For denne seksjonslederen er det som arbeidet med Standarden og aktivitetsplanen ofte sees atskilt fra valg av tiltak, selv om dette bør sees i sammenheng:

Det som står i behovsvurderingen kan si noe om hva brukeren skal ha av Nav-tiltak. Og snakker du om aktivitetsplan så er det hvert fall relevant å få inn tiltak. For tiltak henger sammen med det faglige. Tiltak er en stor del av Nav enten vi liker det eller ikke. Og da er det noe med å få brukt de så godt som mulig til de brukerne som har mest behov for det.

Flere forteller imidlertid at det fremdeles er en utfordring at for få har en «godkjent plan». Dette er alvorlig fordi det er mange brukere som inngår i «en gullrekke av tiltak (...) uten mål og mening», noe som svært ofte skyldes at «at det har vært en for dårlig utarbeidet aktivitetsplan», og «at vi har ikke tatt oss tid til den gode samtalen».

Mangelen på aktivitetsplaner knyttes til de «to omfattende prosesser du har før du kommer (...) fram til planen», dvs. til behovs og arbeidsevnevurderingene, samt brukernes egenvurdering som beskrives som utfordrende (avdelingsleder). Dette framstår for enkelte som byråkratiske prosesser som stopper arbeidet med brukermedvirkning og god veiledning, uten at vi helt får tak i hvorfor.

Om behovet for integrert tenkning

Som vi så tidligere var det utfordringer knyttet til å organisatorisk integrere tiltaksstyringen med arbeidet med oppfølgingsarbeidet i Nav («Standarden»). Flere er også opptatt av at arbeidet med de ulike delene av Standarden i praksis ofte er mentalt og organisatorisk atskilt fra hverandre. Dette handler både om at de ulike elementene i Standarden benyttes atskilt fra hverandre, men også at arbeidet i praksis er delt opp på flere personer. Som vi var inne på over gjelder ikke mangelen på integrasjon bare arbeidet med Standarden, men også på hvilken måte tiltak og virkemidler inngår i arbeidet med Standarden.

En utfordring hevdes å være at behovsvurdering og arbeidsevnevurdering gjøres atskilt: «Først så er den en behovsvurdering der vi skal skrive rundt vurderingen av innsatsbehovet til personen, og så kommer AEV i etterkant» (avdelingsleder).

En annen utfordring er at disse vurderingene spres på flere personer: «For noen gjør en behovsvurdering, og noen andre gjør en arbeidsevnevurdering, og så resulterer den i at den tredje skal ha oppfølging. Det å da se at den behovsvurderingen du gjorde først faktisk har noe å si for aktivitetsplanen er jo det som er utfordringen» (rådgiver og fylkeskoordinator).

En informant mener at denne oppsplittingen i behovsvurdering og arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan «i seg selv er byråkratisk, og at det heller ikke er noen som alene har klart å finne ut av (...) hvordan

de skal sees i sammenheng». Derfor hilses det pågående arbeidet fra Direktoratet om å se dette i sammenheng velkomment.

Det sentrale er å få veilederne til å se ting i sammenheng, og dette hevdes å være et spørsmål om kompetanse. Her må også brukerne delta i arbeidet:

*Hvis det er noe der (i arbeidet med bruker) som du lurer på så kan du ikke lage en god prognose uten å ha snakket med brukeren, kanskje må du lage en arbeidsevne vurdering fordi du ikke vet. Så det er noe med å se de tingene sammen. (...)
Dette har med kompetanse å gjøre, at det henger sammen. Du kan ikke løsrive en del for det er en helhet på det. (fylkeskoordinator)*

Andre igjen er opptatt av hvordan arbeidet med Standarden og oppfølgingsmetodikken i praksis også er atskilt fra tiltaksarbeidet. Dette skjer også organisatorisk hvor styringen av tiltakene i stor grad skjer atskilt fra andre faglige oppgaver, så vel lokalt på fylket som i direktoratet. En hovedoppgave er derfor å utvikle en tenkning «hvor tiltak og virkemidler blir en naturlig del av oppfølgingsarbeidet» (fylkeskoordinator). Som vi skal se i et annet kapittel har særlig Sør-Trøndelag vært opptatt av denne problematikken.

Fra Aetat til Nav

For å forstå diskusjonene om AAP, Standarden og regelverksforenklingene er det viktig å huske den historiske utviklingen fra Aetat til Nav. Mange av dem som jobber med tiltaksbruk på alle nivåer har sin bakgrunn fra Aetat, og det synes som om den måten å arbeide på som preget etaten da, enkelte steder lever videre i dag, og skaper grunnlag for en ganske stor skepsis til utviklingen i Nav. Skepsisen er forankret i en rekke ulike forhold:

For det første understrekes det at etaten nå har hele tilfanget av brukere, «fra fødselspenger til gravferdstønad», i motsetning til gamle Aetat. Dette gjør det vanskelig eller umulig å holde fokus på det som er «imellom» fødsel og død, nemlig utdanning og arbeid.

For det andre understrekes det at Nav-reformen bygger på misforståelse. Reformen la til grunn at det var så mange fleretatsbrukere - men det var ikke tilfelle, kommer det fram fra flere informanter. Det var ikke sånn, ifølge en assisterende direktør, «at alle de som søkte tjenester i Aetat var på sosial- og trygdekontoret». Tanken om at alt skal sees i sammenheng var god, sies det, men «det viste seg at strengt tatt ikke var nødvendig».

For det tredje hevdes det (ass.dir) at mens brukerne tidligere var «vanlige arbeidsfolk» og hvor fokuset var yrkesrettet, så innebærer ordningen i dag, med arbeidsavklaringspenger kombinert med aktivitetskrav, «at man må sette i gang et tiltak bare for å få noe inn i avtalen om aktivitet». Resultatet er at Nav plutselig har «fått veldig mange ikke-arbeidsrettede tiltak», sies det.

Sett fra disse informantenes perspektiv fremstår Nav-reformen i sitt grunnleggende design på mange måter som mislykket. Trygdefokuset blir for sterkt, fokuset på helhet og sammenheng overdrevet i forhold til hva brukerne trenger, mens aktivitetskrav til personer med nedsatt arbeidsevne bare resulterer i forvaltningen av masse ikke-arbeidsrettede tiltak.

I tillegg framstår dagens arbeidsform som svært byråkratisk og ineffektiv i forhold til tidligere. Ikke minst gjelder dette arbeidsevnevurderingene som både skal fungere som avklaring av brukere mot arbeid, men også fungere som dokumentasjon ved søknader om AAP og uførepensjon:

Jeg har jo vært yrkesveileder i gamle Aetat på 90-tallet og da gjorde vi også sånne vurderinger på hva som var passelig arbeid for en med nedsatt arbeidsevne eller var enslig forsørger og vi klarte jo å formulere det på en helt grei måte skriftlig og begrunne hvorfor, uten å holde på sånn som vi gjør i dag med sjekklister. Jeg synes det er overdrevent. (ass. dir.)

På mange måter kan den latente kritikken over sies å ha blitt forsterket gjennom den økte satsingen på personer med nedsatt arbeidsevne, som kom til uttrykk i det vi flere ganger tidligere har omtalt som den såkalte 17-83 fordelingen. Tidligere var gruppa med situasjonsbestemt innsats veldig stor og fikk mange tiltak. Nå skulle hoveddelen av tiltakene gå til dem med spesielt tilpasset innsats. Den omleggingen denne nye fordelingsnøkkelen innebar, beskrives av en rådgiver som «ekstrem» og at det trengtes tid for å endre tiltak og kultur ute i kontorene. Dette skyldtes ikke minst at veilederne tidligere hadde fått brukere inn i tiltakene uten å gjøre den standardiserte vurderingen som de måtte gjøre for at brukerne skulle ha spesielt tilpasset innsats. Den ekstreme omleggingen besto derfor av at veilederne nå måtte gjøre 14A, arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen (...), noe de ikke hadde gjort tidligere.

Uttalelsene over er interessante fordi de forteller om hvor stor endring innholdsreformen var for dem som tradisjonelt hadde forvaltet de arbeidsrettede tiltakene. Bølgene etter denne endringen synes ennå ikke å ha lagt seg. Sitatene er imidlertid også interessante fordi de konstituerer et gjenkjennbart kritisk blikk på Nav, og som kommer til uttrykk i mye av kritikken av ulike elementer i innholdsreformen.

Om behovet for regelverksforenkling

Utgangspunktet særlig i et fylke er en kritikk av at det finnes for mange tiltak, at det er vanskelig at noen av dem forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, og at tiltakene har for ulike regelverk, noe som hemmer skjønnsutøvelsen.

«Vi trenger ikke noen og femti tiltak», sier en fylkesdirektør. «Vi trenger tiltak for å avklare og vi trenger tiltak for å oppfølge, også trenger vi å kunne bruke tiltakene på hele gruppa av de som står utenfor arbeidslivet». En assisterende direktør mener også at det «har blitt flere tiltak, det er vel 45 tiltak hvis du teller opp, for det har kommet en del nye i dette brede Nav-systemet som også spisser seg mye mer mot de syke, f.eks. dette med «raskere tilbake». «Alle tiltakene har sitt regelverk», legges det til. «Det ville vært bedre med «få tiltak, som har stor fleksibilitet», hevdes det. «Veilederne er forventet å gi god veiledning og utøve godt skjønn og da mener jeg at det er ikke nødvendig med en haug med spesifikke tiltak når du i bunnen skal utøve skjønn» (Assisterende direktør). Begge mener videre at det ikke er enkelt for veilederne at noen tiltak er forbeholdt dem med nedsatt arbeidsevne, «mens han eller hun som de møter også har behov for tiltaket». En avdelingsleder i samme fylke mener at «det å sette seg inn i et komplett tiltaksverk (...) det er alt for vanskelig. Jeg har jobbet med tiltak i 30 år og jeg skjønner ikke poenget med (utviklingen) de siste årene (...) Vi sliter med bruken, hvilke tiltak og navn, også har de byttet navn og innhold (...) også skal vi ha brukermedvirkning, i tillegg» (Avdelingsdirektør).

Men også andre mener at det er vanskelig for veilederne å orientere seg i «tiltaksjungelen». Det er ikke bare mange tiltak, «men mange tiltak kan brukes til det samme, og hva er det da lurt å velge? Det er (...) kjempeutfordrende for veilederne å holde på med». I tillegg er veilederne forskjellige. Noen jobber masse med tiltak og har god oversikt, mens andre bruker det to ganger i året og da er det vanskelig å holde høy kompetanse på det området. Dette gjelder særlig kommunalt ansatte som jobber med oppfølging av sosialhjelpsmottakere, hevder en kontroller.

I tillegg er mange av regelverkene svært komplekse. Dette gjelder for eksempel utdanningstiltaket som skal praktiseres i samarbeid med fylkeskommunen. En rådgiver med opplæringsansvar mener det er umulig i løpet av to timer, som en opplæringsbolk gjerne varer, å skrape noe annet enn overflaten i dette tiltaket. «Og det er egentlig et tiltak vi burde brukt mye mer», legges det til fordi vi mangler kvalifiserende tiltak i tiltaksporteføljen vår.

På denne bakgrunnen anses tiltaksforenklingen som tråde i kraft fra 1.1. 2016 for å være av stor betydning, særlig trekkes da sammenslåingen av avklarings- og oppfølgingstiltakene fram. Dette innebærer ikke minst en forenkling for veilederne ved at avklarings- og oppfølgingstiltakene er samlet hos et færre antall leverandører. En viktig implikasjon av sammenslåingen av konkurranseutsettingen og sammenslåingen av avklarings- og oppfølgingstiltakene er at «arbeidspraksis skal foregå i ordinære bedrifter. Det vil ikke være noen andre muligheter når bedriftene er kommersielle», sier en kontrollør. «Vi har fått en grad av handlefrihet nå som vi er i ferd med å anskaffe nye tiltak. I og med at mer og mer konkurranseutsettes, så utarbeides det sentrale kravspesifikasjoner på en del områder, men fylkene står til en viss grad fritt til å velge å anskaffe de forskjellige tiltakene», sier en annen. Tiltaksforenklingene innebærer at «vi får starte med blanke ark, og med ny kravspekk som passer 2015-2016, og ikke en overlevering fra Aetat», hevder en avdelingsleder.

Utviklingen har imidlertid ikke bare gjort ting enklere. Ifølge en seksjonsleder/rådgiver så ga ikke regelverket;

...rom for individuelle løsninger (...) når du satt med en bruker så kunne du være sikker på at på den sjekklisten du satt med på en 8-10 punkt, så var det hvert fall 2-3 punkt som gjorde at det ikke passet, som gjorde at enten måtte du finne et nytt tiltak eller (...) så var det ikke fylt ut lovlig. Nå er (...) den erfaringen tatt inn (...) den som vil ha de krystallklare rådene når de leser forskrift må gå et annet sted, for der er det underformuleringer med en hensikt. Det skal passe for mange. (...) Det krever veldig mye av veilederen, du kan ikke gjemme deg bak noe, du må vurdere etter arbeidsmarkedsfaglige hensyn. (seksjonsleder/rådgiver)

I dette sitatet krever det moderne tiltaksarbeidet mer skjønn og kompetanse hos veilederne enn tidligere. Skjønnsutøvelsen fremstår som krevende for veilederne fordi de ikke lenger har noe «å gjemme seg bak». Kanskje de hadde mer å gjemme seg bak tidligere og tiltaksbruken var mer regelstyrt. Samtidig synes økt skjønnsutøvelse og kompetanse på den andre siden å være nødvendig for å kunne komme brukernes behov i møte og for å få til effektive og forskningsbaserte tiltak.

Manglende forarbeid

Flere trekker fram at de siste regelverksendringene har vært dårlig forberedt og har gått fort, noe som skaper mer arbeid og implementeringsproblemer for fylkene, selv om vi «vet at endringene er bra,» som en kontrollør sier.

For det første skyldes det manglende forarbeid til regelendringene. «Vanligvis når det skjer endringer i tiltaksstrukturen så foreligger det et forarbeid, og så kommer regelendringene, og så kan man gå tilbake å finne ut hva det var de tenkte her med tiltaket (...) men nå er det ikke noe forarbeid, så det er mange ting vi sliter med å finne ut av» (fagansvarlig/kontrollør). Jeg mener at når du skal innføre nye ting bør man gjøre det ordentlig, sier en avdelingsleder, for da blir legitimiteten ute mye større.

Det klages for eksempel over manglende forberedelser knyttet til innføringen av klageadgang for tiltak, hos en avdelingsleder. Det åpnes for klageadgang, samtidig som det som det klages på som oftest vil være de politiske prioriteringene. Og det er heller ikke gitt støtte til hvordan klageadgangen skal utøves i praksis. «Tiltak er prioriteringer», hevder vedkommende, «alle kan ikke få. Og da er det viktig at vi får

styringssignaler på hvordan vi skal gjøre det». Politikerne kan ikke si at alle skal få, og samtidig sitte og detaljstyre oss på et budsjett hvor vi skal prioritere, sies det.

For det andre etterlyses det et skikkelig innføringsopplegg for «å kvalitetssikre implementeringen». Det er kommet nye lønnstilskuddsordninger, det har kommet et nytt inkluderingstilskudd og nye forskrifter. «Kontrollerne kan ikke utvikle et eget opplæringsprogram for dette», hevdes det (avdelingsleder tiltak). Samtidig er det ikke utviklet noe sentralt opplæringsprogram for dette, «endringene er bare blitt rullet ut i fra troppen med noen powerpoint-serier» sier en tiltakskordinator som har måttet lese seg opp selv.

Kort drøfting

Bidrar utviklingen (les implementeringen av innholdsreformen) til en tiltaksbruk som er i bedre samsvar med forskningsmessig evidens for effekt på overgang til arbeid? Har den ført til en systematikk og en målretting av tiltaksarbeidet i forhold til tidligere?

Det synes å være et samsvar mellom vurderingene i surveyen og i intervjumaterialet. Verken arbeidsavklaringspenger eller standarden synes i særlig utstrekning å oppleves som å bidra til økt arbeidsretting i arbeidet. Ut fra vårt materiale fremstår utfordringene med AAP forbundet med utfordringene knyttet til de såkalte konvertittene, dvs. til implementeringen av ordningen, og til en skepsis fra gamle Aetats folk til den utvidelsen ordningen med AAP innebar, i forhold til hvilke grupper som skulle få arbeidsrettet aktivitet.

På den ene siden har vi de som argumenterer for prinsippene i Standarden. Den skaper et felles referansepunkt for hvordan man skal jobbe, systematikken i Standarden «tvinger deg til å bruke riktig tiltak», og sier den er bra fordi «den gir alle de lovpålagte stegene i en brukeroppfølgning». Beslektet med denne tenkningen er de som i større grad ser på Standarden som et faglig verktøy under utvikling, og som er opptatt av hvordan de ulike elementene i den, i større grad enn tilfelle i dag, kan sees i sammenheng og legge grunnlag for en integrert faglig-metodisk tilnærming og kompetanse i arbeidet. Dette er synspunkter vi finner hos kontrollere, rådgivere og tiltakskoordinatorer med fortrolighet med den måten det jobbes med rundt Standarden. De fokuserer på de faglige utviklingspotensialene i innholdsreformen, og ønsker å integrere oppfølgingsmetodikken og veiledningsmetodikken med tiltaks- og virkemiddelarbeidet. De mener at arbeidet har potensialer i seg til å innebære en bedre systematikk i arbeidet med brukerne og tiltakene, og kan representerer ansatsen til det som kanskje kan kalles en egen Nav-kompetanse, uten at noen bruker denne betegnelsen.

Et annet hovedsynspunkt synes å være at Standarden er for omfattende, at den går på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen, og at det er vanskelig å se nytten av innsatsen. Arbeidsevnevurderingene skrives for «forvaltningen» hevdes det, og forsterkes av at det er egne besluttere som går igjennom alle arbeidsevnevurderingene. At Standarden er omfattende og at arbeidsevnevurderingene er et tungt verktøy er mange enige om. Skepsisen til innholdsreformen generelt og til Standarden spesielt synes imidlertid særlig sterk der medarbeiderne har erfaring fra den tidligere arbeidslinjetenkingen som dominerte Aetat. Denne tenkningen representerer så å si en institusjonalisert og historisk overlevert standard, som i noen grad står i motsetning til den offisielle Standarden. Den institusjonaliserte standarden synes å peke i retning av brukermedvirkning, ubyråkratiske arbeidsformer, nærhet til arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet samt et fokus på «ordinære» arbeidssøkere – det motsatte av hva dagens byråkratiske arbeidsform impliserer, ifølge kritikerne. Denne argumentasjonen fremstår ikke som å være i overensstemmelse med intensjonene bak Nav-reformen.

Når det gjelder regelverket så klages det over at det er for mange tiltak, og til dels svært komplekse regelverk. Av den grunn hilses de siste regelverksendringene velkommen, særlig sammenslåingen av

avklarings- og oppfølgingstiltak, fordi de representerer en forenkling og en utvikling videre i retning av ordinært arbeidsliv. Samtidig kritiseres den siste regelverksendringen for å være dårlig forberedt ved å mangle gode forarbeider og et gjennomarbeidet opplæringsopplegg. I tillegg kritiseres klageadgangen for tiltak og lønnstilskudd for sykmeldte for å være lite gjennomtenkt og inneholde en manglende vilje til å prioritere fra politikernes side.

6 Om kunnskap og læringsformer i Nav

Det følgende kapitlet består av to deler. Det ene omhandler synspunkter på kunnskap inkludert forskningsbasert kunnskap, samarbeid med forskningsmiljøer og betydningen av flerfaglighet, primært hentet fra informanter på fylkesnivået. Den andre delen handler om arenaer for informasjon og opplæring i Nav, med hovedfokus på informasjons- og læringsstrukturer rundt lokalkontorene.

For begge delene gjelder at de ikke gir et fullstendig bilde av hva som foregår i fylkene eller på lokalkontorene. Det gis imidlertid et bilde av diskusjoner knyttet til forskningsbasert kunnskap og den innrettingen systemene for informasjon og opplæring har.

Etter en kort presentasjon av surveymaterialet vil vi først presentere det som må oppfattes som en støtte til en mer forskningsbasert eller evidensbasert tilnærming. Vi vil deretter se på ulike resonneringer som presenteres og som på mange måter nedtoner betydningen av forskningsbasert kunnskap for praksisen i Nav, eller peker mot alternative forståelser av kunnskap. Videre vil vi se på fylkenes samarbeid med forskningsmiljøer og utvikling av flerfaglige miljøer på fylkesnivåene, og på bruken av forskning i egen regi for å utvikle arbeidet videre.

Om surveyen

Fylkene holder seg mer oppdatert om forskningsbasert kunnskap og oppgir i større grad at de er involvert i nasjonale forsøk eller prosjekter enn veilederne på kontoret. Dette framstår som lite overraskende: Fylket skal styre tiltaksbruken og det vil være naturlig å sette seg inn i forskning om hva som virker. Lokalkontorene skal i større grad iverksette det som er vedtatt sentralt. Videre kan det godt foregå forsøk og prosjekter innenfor fylket som fylket vet om, men som veilederne ved det enkelte kontor ikke kjenner til. Det er en sammenheng mellom de som opplever høy arbeidsbelastning og dem som oppgir at de i mindre grad holder seg oppdatert på forskningsbasert kunnskap.

For veilederne er Navet eller Navs nettsider den desidert viktigste kilden til kunnskap (76 prosent). Deretter konferanser eller eksterne seminarer (38 prosent) og interne møter (36 prosent). Deretter kommer «Arbeid og velferd» og kollegaer (34 prosent og 32 prosent). På fylket er også Navs egne sider den viktigste kunnskapskilden (62 prosent). Deretter kommer forskningsrapporter (ikke vitenskapelige rapporter) og konferanser (52 prosent), kollegaer og «Arbeid og velferd» (henholdsvis 33 og 32 prosent).

Syn på (forsknings)kunnskap

De følgende observasjoner om forskningskunnskap er primært knyttet til informanter fra fylkesnivået.

Savn av forskning og ulike kunnskapssyn

Alle fylkesdirektørene understreker betydningen av forskning om effekter. «Vi i etaten eller i Norge vet alt for lite om en og en blir to» heter det, «vi vet alt for lite om det vi gjør virker på kort og på lengre sikt». En annen sier «Jeg har savnet en mer evidensbasert tilnærming fra dag én. Jeg har jobbet her siden 2000, og når man har så mye ressurser til rådighet og pøser på med dokumentasjon på hva du har brukt, så har jeg i stor grad savnet kunnskap om hva det har ført til». En tredje direktør mener at «i lys av at arbeidsrettede tiltak er et knapphetsgode, så må det deles ut med mål og mening. Men når det gjelder «tiltak og virkemidler» synes jeg det er mangelfullt hva som foreligger av forskningsdokumentasjon (...) Vi har alt for lite forskning på (...) hva det gir av effekt. Jeg synes det er skremmende hvor mye vi bruker av penger og som vi ikke vet om virker slik vi har tenkt».

Etterlysningen av forskningsbasert kunnskap synes særlig knyttet til om tiltakene i skjermet sektor virker eller ikke, og sees i lys av diskusjonen om insourcing, dvs. «å ta en del av de ressursene som vi gir ut i tiltak, og heller bruke selv», som en formulerer det.

Bak ledelsens etterlysning av mer forskningsbasert kunnskap, ligger det imidlertid mange nyanser, som vi skal se: man trekker i tvil om det faktisk trengs mer kunnskap, og om forskningskunnskap kan spille noen særlig stor rolle i Nav pga. den sterke styringen. Man understreker utfordringene knyttet til formidling av kunnskap: «Kunnskapen må i tillegg gjøres til vår egen, heter det, ellers «vil vi aldri klare å få en effekt». Ikke minst understrekes betydningen av at kunnskapen treffer veiledernivået. Videre understrekes betydningen av å operere med et bredt kunnskapsbegrep som også omfatter veiledernes kunnskap; og eksistensen av alternative, ikke-forskningsbaserte kunnskapsforståelser knyttet til betydningen av regelfølgning og markedskunnskap.

Problematisering av forskning og behov for mer forskning

Samtidig som det etterlyses mer forskning finner vi en parallell problematisering av forskningen, men også synspunkter som handler om at mer forskning ikke er så viktig fordi vi allerede vet hva som fungerer; tett oppfølging og store oppfølgingsressurser.

En fylkesdirektør mener at uansett hva forskningen har å si om hvorvidt tiltaket er godt eller ikke «så vil oppfølging gjøre veldig mye på effekten. Her har de skjermede tiltakene og arbeidsmarkedsbidriftene bedre vilkår enn Nav-veilederne», hevdes det. «Mens en veileder på et Nav-kontor følger opp hundre og femti, så har de ti, og oppfølgingen blir bedre jo færre du har». Utfordringen er således ikke så mye mangelen på forskningsmessig kunnskap, som manglende ressurser. Nå viser jo forskningen at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom oppfølgingsressurser og resultater, jf delrapport 1 her. Det er derfor kanskje grunn til å lese denne uttalelsen som et innlegg i ressursdebatten, mer enn som en problematisering av forskningen.

Når det gjelder problematiseringen av forskningen finner vi informanter som mener at forskningen defineres som for snever eller støter mot «hva man vet» om hva som virker. Dette er interessant på den måten at det hos enkelte foregår en diskusjon og en refleksjon rundt tiltaks- og effektforskningen. På den andre siden er kommentarene interessante fordi de forteller om en opplevelse av at forskningen er utilstrekkelig i forhold til hva de selv vet om tiltakenes effekt. Under presenteres tre resonnementer om APS, AMO-kurs og lønnstilskudd. I de to førstnevnte tiltakene fremheves positive erfaringer med tiltak som forskerne mener har negativ effekt. I det sistnevnte tilfellet problematiseres forskningen som anbefaler økt bruk lønnstilskudd, fordi det er et tiltak som bare kan brukes av folk som har fått jobb, og er et tiltak som ikke passer for dem langt unna arbeidslivet.

Vi har hørt i flere år nå at arbeidspraksis (i skjermet sektor) ikke virker. Samtidig satt jeg på et seminar med fylkeskontrollere hvor det var en som hadde forsket på arbeidspraksis, og vedkommende sa at arbeidspraksis kan være nyttig som en del av en totalpakke, og hvor for eksempel avklaring av manglende kompetanse eller avklaring om det løpet som du vil gå er hensiktsmessig, har stor nytteverdi. (kontroller).

Vi har tidligere satset mye på AMO-kurs spesielt når ledigheten er høy. Men samtidig er det forskning som viser at AMO-kurs ikke har noe for seg. Det er utdanning som har det. Så nå skal vi ikke bruke AMO-kurs som før. Men samtidig er det sånn at den målgruppa som gjerne får AMO-kurs ikke er målgruppa for utdanning, så da

er jo AMO-kurs veldig nyttig (...) Det er ganske mange jobber for ufaglærte som krever at du kan kjøre truck. (kontroller)

«Men jeg blir litt oppgitt når jeg leser en rapport om at lønnstilskudd er mye bedre en arbeidspraksis. Fordi flere personer fra lønnstilskudd kommer ut i jobb, men da tenker jeg at det er veldig stor forskjell på de som går til lønnstilskudd, og at kravene for lønnstilskudd er at du har fått jobb. (...) Mange har ikke forståelse av at vi har veldig forskjellige brukere. Forsker man på hva som skjer i det lange løp? Vi får ikke en som er kjempelangt unne arbeid ut i lønnstilskudd, det er ingen arbeidsgivere som vil ha han. Vi må gjøre masse før vi kommer dit». (avdelingsleder)

På den andre siden etterlyses det også mer (og mer relevant?) forskning. Eksempler på forskningsønsker er problematikken knyttet til de lokale og regionale forskjellene i tiltaksbruk, som flere fylker selv har samlet inn kunnskap om, men som de ikke har noen god forklaring på³. En annen etterlysning er behovet for forskning om «blandingsbrukerne», som beskrives som «en voksende gruppe og ny utfordring», selv om Nav-reformen på mange måter ble opprettet for å fange opp denne problematikken:

Hva er det vi trenger av tiltak fremover for den brukergruppa vi har (...) det er ikke lenger industriarbeidere eller folk med dårlig rygg, (...) Det er dem med psykisk helse-problematikk, blandingsproblematikk og sosialproblematikk (vi sliter med). Og hvem kan hjelpe oss med det? Hvilke tiltak virker for denne gruppa. Da må vi måle effekten av APS, men også «vilje viser vei», «veien til arbeid», lange Amo kurs med praksis i etterkant i ordinært arbeidsliv. (avdelingsleder)

«Å gjemme seg bak en kvasivitenskapelig boble»

Andre er opptatt av på ulike måter å problematisere betydningen av forskningsmessig kunnskap enten det skjer på grunn av ulike forhold knyttet til arbeidssituasjonen i Nav eller knyttet til at det er vanskelig å benytte forskningskunnskapen på situasjoner hvor veilederne skal gjøre avgjørelser i forhold til enkeltpersoner.

Et resonnement handler om at det å snakke om forskningskunnskap i Nav er en type selvmotsigelse fordi den praktiske virkeligheten i Nav ser så annerledes ut. En seksjonsleder mente for eksempel vår survey hadde en «slagside mot det vitenskapelige»:

Fylket forholder seg til en mye enklere hverdag. Det er så mange andre ting som må være på plass. Det er så mange andre utfordringer knyttet til tiltak. Det hadde vært veldig morsomt hvis tiltakssystemet kunne fungert så godt at vi kunne være interessert i det forskningsbaserte, men nå gjemmer vi oss bare bak en kvasivitenskapelig boble.

Et annet lignende resonnement peker mot styringen som preger Nav og som gjør at «når vi får beskjed om at vi skal øke, så må vi øke:

Da setter du i gang aktiviteter hvor hovedbiten er at du får store volumer igjennom. Da er det nok ikke nødvendigvis kunnskapen om hva som virker det første som blir tatt i bruk. (kontroller)

³ Vi har ikke funnet slike forskjeller tiltaksbruk mellom våre tre casefylker.

Det «kunnskapsmessige grunnlaget for denne volumstyringen» er ifølge en informant på fylkesnivået «et makroøkonomisk perspektiv som finnes i departementene og hvor den fremherskende tenkningen hevdes å være «at du holder en del utenfor arbeidsstyrken, og dermed får et ledighetstall som er mer balansert. Bruttoledigheten er jo like høy, men nettoledigheten blir mindre». Dette beskrives som en form for symbolpolitisk styring, hvor myndighetene er opptatt av å fremstå som handlekraftige og med gode resultater, og hvor hva forskningen sier om effekter eller hva som skjer med den enkelte bruker, spiller mindre rolle.

Forskjellen mellom individ- og systemkunnskap

Et annet resonnement handler om at folk stort sett har en viss ide om forskningen om hva som virker og ikke virker, og hva som kan sies å fungere (rådgiver). Mange har for eksempel fått med seg at lønns-tilskudd blir anbefalt og er et tiltak etaten ønsker at skal bli brukt. Utfordringen er at denne kunnskapen befinner seg på «et systemmessig nivå» eller et aggregert nivå, men at det kan være vanskelig å ta i bruk denne kunnskapen på en måte som passer den enkelte. Man kommer derfor ikke utenom det individuelle skjønnet.

For på tross av systemkunnskapen må du til syvende og sist lage en individuelt tilpasset plan og «bruke det du har i forhold til kunnskapen om tiltaket og brukeren». Da kan det være at brukeren trenger en «aktivitetspakke» i skjermet sektor, som forskningen ikke anbefaler men som «kan være en god plan for vedkommende likevel». «Derfor kan ikke alle gå på lønns-tilskudd selv om det er anbefalt», sies det, eller «alle sendes til tiltak i ordinær sektor, selv om det anbefales nå». For noen kan tiltakene i skjermet sektor derfor ha livets rett når de blir brukt på riktig måte, sies det. Sitatet er også interessant fordi det kan brukes som en illustrasjon på hvordan signaler kan fortolkes. Hvem er det som hevder at alle skal gå på lønns-tilskudd?

Et bredt kunnskapsbegrep

Når fylkesledelsen snakker om kunnskap opererer de med det vi kan kalle et bredt kunnskapsbegrep, dvs. at kunnskapen ikke bare sitter i ledelsen og skal tas i bruk eller iverksettes av dem lengre nede. Produksjonen av kunnskap og kunnskapsformidlingen «foregår i hele linja» sier en assisterende direktør, og hevder «at kunnskapen er alle steder, ut i fra det perspektivet du har der du sitter».

Et slikt kunnskapsbegrep understrekes også i de andre fylker: Det er «ikke noe mindre kunnskap på veiledernivået enn i direktoratet, kunnskapen er bare annerledes», sier en fylkesdirektør, og «veilederens kunnskap er kanskje den viktigste, fordi den er helt evidensbasert. De kjenner brukerne, og vet hvem som kommer tilbake til kontoret eller ikke, de kombinerer det teoretiske og kunnskapsbaserte med den praksis du møter i hverdagen». (Fylkesdirektør).

Enda en versjon av det det brede kunnskapsbegrepet kommer fra en seksjonsleder: «Det er en stor kunnskapsproduksjon nedenifra,» sies det, «vi ser at de sitter med kunnskap og at de får ny kunnskap hele tiden og dette må vi nyttiggjøre oss. Men vi må bare finne måter som er hensiktsmessig å nyttiggjøre seg den kunnskapen på».

Det er interessant, gitt etterlysningen av forskningsevidens over, at informanter i alle tre casefylker understreker betydningen av den praksiskunnskapen veilederne er i besittelse av. Det er imidlertid også interessant at de er så opptatt av å understreke praksiskunnskapens betydning så lenge de har så liten tillit til den (jf. tidligere kapittel om lokalkontorenes tiltaksbruk). Muligens ligger noe av svaret på disse paradoksene i at det seksjonslederen er inne på, at de ikke vet hvordan de skal få tak i og nyttiggjøre seg veilederens kunnskap, og at det er et problem som kanskje forsterkes av den sterke hierarkiske styringen som kontorene utsettes for. Samtidig illustrerer sitatene over kanskje også et syn på

forskning primært som noe som informerer overordnede beslutninger, og som legger premisser for veilederne handlinger, mer enn noe som veilederne selv kan ha nytte av å forholde seg til.

Kunnskap som regelfølgning og som markedskunnskap

Vi finner to andre ytterpunkter av kunnskapsforståelser blant dem som understreker betydningen av regelfølgning på den ene siden, og av den erfaringsbaserte kunnskapen om markedet på den andre.

Regelfølgningen, forbundet med en hierarkisk kunnskapsforståelse, hvor kunnskapen sitter på toppen og tas i bruk av dem lenger ned i hierarkiet, er en forståelse av kunnskap som ensartet regelfølgning. Det sentrale er «en samkjørt oppfatning av regelverket (...) så det skal ikke være noen forskjell på begrunnelser fra et sted til et annet», et resultat som ifølge denne kontrolleren er «noe av det vi begynner å få nå».

Mange flere understreker betydningen av markedskunnskap. Dette er ikke primært en kunnskap om hva som virker eller ikke, men en kunnskap om arbeidsmarkedet og utviklingen der, og en erfaringsbasert kunnskap om hvordan arbeidsgiverne tenker og hva som påvirker deres rekrutteringsbeslutninger. Dette er en kunnskap som typisk forvaltes av markedsavdelingene, rekrutteringsrådgiverne, IA-medarbeiderne, og som systematiseres gjennom bedriftsundersøkelsene som jevnlig gjennomføres. Det er denne kunnskapen som «på en måte utgjør hovedoppskriften på planlegging av tiltak», hevdes det, og «all verdens forskning kan ikke erstatte denne» (avdelingsdirektør).

Ansvar for systematisering og formidling/spredning av kunnskap

Uansett syn på kunnskap hos ulike aktører så pekes det oppover når det gjelder ansvaret for å systematisere å ta i bruk kunnskapen. På lokalkontorene hevdes det at det er «fylkesleddet som er/må være ansvarlig for kunnskapsspredning. På fylkesnivå heter det at det må være direktoratets oppgave «å fange opp og formidle kunnskap, slik at ikke alle må gjøre det» som en fylkesdirektør uttrykker det, eller som en annen assisterende direktør formulerer det «en del av det teoretiske mener jeg er en del av direktoratet sin oppgave å fange opp og formidle».

Samarbeid med kompetansemiljøer og betydningen av flerfaglighet

Særlig i Sør-Trøndelag synes det å foregå et betydelig samarbeid med forskningsmiljøer.

I Sør-Trøndelag har de samarbeidssamtale med NTNU, en felles samarbeidsavtale mellom fylkesmann, St. Olavs hospital og medisinsk fakultet, særlig institutt for samfunnsmedisin. I tillegg har de et betydelig samarbeid på utdanningssiden med praksiskandidater innenfor mange fag. De samarbeider også om forskningsprosjekter i forhold til ungdom i regi av oss, NTNU og fylkesmann, hvor Trondheim kommune fra kommunal side også er inne.

Arbeidet og ansvaret for forskning og utdanning er forankret i en egen gruppe i en av seksjonene på fylket.

I Buskerud har vi ikke fått informasjon om noe institusjonalisert samarbeid med universitet eller høyskoler (selv om de kan ha det). De forteller i stedet om forskningsprosjekt (SE og KRAV-prosjektet) initiert fra direktoratet som de og flere kontorer i fylket er med på. I begge tilfeller tilføres ekstra ressurser, og det blir morsomt å se, som det uttrykkes fra fylket (ass. dir.) om man får lov til å bruke de samme ressursene seinere. De har videre et samarbeid med Drammen DPS og IPS hvor både terapeuter og jobbspesialister er inne.

Fylket i Vest-Agder har en samarbeidsavtale med Universitet i Agder og etablert noen samarbeidsgrupper knyttet til den avtalen. Avtalene ble imidlertid opprettet før Nav ble etablert. I tillegg er Kristian-

sand en universitetsby som gjør at Kristiansand kommune har en egen avtale med Universitetet i Agder. Dette har gjort at fokuset for samarbeid i noen grad har vært knyttet til Nav Kristiansand og ikke hele fylket.

Det beskrives imidlertid også andre utfordringer ved samarbeidet; «Det har vært ganske krevende å komme så langt som vi har gjort, selv om det blir bedre», sier fylkesdirektøren. Universitet i Agder etablerte noe som ble kalt Praksis Sør. Dette tok utgangspunkt i et samarbeid med flere kommuner, men når Nav kom «så etablerte de Praksis Nav, men i Praksis Nav er ikke staten med. Skal samarbeidet med universitet og høyskoler lykkes, hevdes det

...så må man også knytte den statlige siden til seg (...) De må jo forstå Nav, og når dere har forstått det så kan dere være med på å dra det videre, (...) se hvilken retning vi går i nå (...) og si at dette (...) kan vi lage en jobb på, sette ned en arbeidsgruppe eller få en workshop på (...), men de er liksom etterpå hele tiden.

Universitet kunne bli et kompetansemiljø for Nav, heter det, da kunne Nav gi innspill på hva som puttes inn på bachelor- og masterstudiene: «Men et slikt samarbeid mellom forskning, utdanning og Nav er enda ikke etablert. Utfordringen er i stedet at vi får tilbakemeldinger fra de lokale veilederne om studenter som sier: «Det er ikke dette Nav universitetet har fortalt oss at vi vil møte».

Vanskelig, men lærerikt

Som det framgår over kan samarbeidet med forskningsmiljøene være krevende, noe også Sør-Trøndelag forteller om. De argumenterer imidlertid for at slikt samarbeid er forutsetningen for videre læring og utvikling.

I Sør-Trøndelag har de i tillegg til et ekstensivt samarbeid med forskningsmiljøene etablert et forskningsforum med ulike representanter fra forskningsmiljøet, en samspillsarena hvor (fylket) inviterer aktuelle forskningsmiljø til å oppnevne personer som kan møte Nav regelmessig, og hvor forskerne holder innlegg. De har 5 PhD-prosjekt hvor fylket er inne. De har en stipendiat som er ansatt hos St. Olav og på Hysnes helsefort. I tillegg har de en rekke masterstudenter som tas inn i organisasjonen, og også er involvert i en rekke forskningssøknader. De vurderer også en ordning med bistillinger à la det som allerede finnes i helsevesenet. Alt dette «er med på å bygge oss sammen. Det er nettverksbygging» som assisterende fylkesdirektør sier:

Samtidig beskrives samarbeidet som krevende:

Vi har vært så tett på hverandre at det er noen som kaller oss et ektepar, vi krangler, diskuterer og velger å se ting litt fra hverandres synsvinkel, jeg er veldig glad for at jeg har 6 års erfaring fra å jobbe i et forskningsmiljø, for det er noe med å forstå deres inngang i det og. Praksisfeltet har en tendens til være opptatt av å gjøre ting bra og at det de gjør er bra og mye syning og skjønn, mens forskningsmiljøet er mye mer kritisk til det som gjøres og vil inn og si noe om hva de ser og det å få den til funke. Da må det brynes en del (...)og vi må lære oss å forstå hverandre for å fungere.

Dersom man lykkes så kan dette i neste omgang føre til søknad på Helsevel, Farve eller til masterprogram: «Forskningsmiljøene har en tendens til å tenke: dette er interessant for meg, det må jeg gjøre noe med,» hevdes det, «men hvis du skaper en dialog mellom praksis og forskning så vil praksis kunne si vi kunne tenkt oss at dere så mer på dette temaet».

Sør-Trøndelag har også vært involvert i det såkalte PKU-prosjektet som handler om å utvikle arbeidet mellom forskning og utdanning og Nav, hvor universitet og høyskole beskrives som å ha drevet prosjektet litt selv. Men «dette har vært tøft, vi har virkelig måttet bryne oss, krangla, og gjort strukturendringer. (...) Men sånn må det være til man blir kjent», hevdes det:

Du må tørre å ta i det. Som leder kan du ikke bare administrere deg, du må inn i det, snu noen stener og prøve å få folk med på det (...) Jeg har klokkertro på det tette arbeidet med forskningsmiljøene, jeg syntes Nav har løftet seg på det området. (informant, ledelsen).

Betydningen av flerfaglighet

I Sør-Trøndelag og Buskerud snakkes det om betydningen av flerfaglige miljøer på fylkeskontoret: «I min avdeling så har jeg alt fra tiltaksseksjonen, psykologene altså arbeidsrådgivning, og (...) de rådgivende overlegene,» sier en seksjonsleder, og (...) på et gruppearbeid så var det første legene gjorde og psykologene i en sånn arbeidsgruppe (...) å se på tiltaksbruken, problematikken rundt riktig tiltak og hva er det leverandørene leverer».

Forskning i egen regi (lokale feedbacksløyfer)

Sør-Trøndelag har gjort egne studier av effekt på tiltak i flere år, og på ulike tiltaksvarianter. Blant annet har KIA og TIA vært evaluert og de viser at tiltakene «ikke har noen hensikt». Lignende resultater viser gjennomgang av APS området AV-tiltaket, og arbeidspraksis i skjermet og offentlig sektor: «Vi bruker enorme ressurser på at folk blir sperret inne i skjermet sektor», heter det. Studiene har «avkledd oss og vår bestillingskompetanse», og viser at «leverandørene har hatt for stort handlingsrom til å utøve sin praksis uten at det har vært dokumentert hva det har ført til». Det har vært «for lett å gi fra oss brukere og la noen andre ta dem, uten å følge opp, når man har kjøpt en tjeneste», sier assisterende direktør. Vi har gjort en analyse av ulikheter i tiltaksbruk mellom de tre casefylkene, og har ikke funnet noen vesentlige ulikheter i tiltakssammensetningen, på tross av store organisatoriske ulikheter mellom fylkene. Vi har imidlertid ikke data fra perioden 2014 og fram til i dag.

I Buskerud forteller fylkesdirektør at de kjører «questback» til brukerne som har gått kurs i regi av Nav. Skjemaet sendes ut lang tid (ett år) etter at kurset var gjennomført, og det spørres om hvor mange som har kommet i jobb, om de har kommet i jobb i den bransjen de ble kurset i, eller i en annen bransje etc. Det viser seg her at det er betydelige forskjeller mellom hva kontorene mener virker, og de dataene undersøkelsen gir. Videre har det også blitt «avdekket at mange av brukerne ikke visste hvilket kurs de hadde gått på», sies det.

Informasjon, opplæring, opplæringsarenaer og opplæringsutfordringer

Det følgende kapittelet presenterer hva informanten sier om informasjon og opplæring og om de fora som er bygget opp for dette. Presentasjonen er ikke fullstendig. Det vil for eksempel finnes omfattende opplæringsopplegg knyttet til innføringen av Standarden for arbeidsrettet oppfølging og Veiledningsplattformen som vi i liten grad kommer inn på her. Presentasjonen gir imidlertid et bilde av hvor og hvem som har utarbeidet informasjon, hva slags opplæringsopplegg som finnes, hvilke arenaer som finnes lokalt for å læres opp og diskutere tiltak, samt noen utfordringer knyttet til opplæringen.

Det finnes mye informasjon

Det finnes oversikt over alle tiltakene og hvem de er ment for og en kort innholdsbeskrivelse i Arena. Her er det imidlertid en begrensning på antall tegn, og «du får ikke alltid inn hva innholdet i tiltaket er». Ifølge enkelte fylker sendes også ut jevnlig påminnelser til veilederne om hvilken informasjon veilederne kan finne der. I Arena ligger også kravspesifikasjonene både i vedtaksbrevet til bruker og til

bedrift, og som forteller om kursets innhold. Her finnes også linker til lovtekster, fellesbestemmelser og utfyllende regelverk som gjør det mulig for veilederne selv å lete opp informasjon. Andre hevder at «kravspekkene ble tatt vekk fra Arena for noen år siden, og det var veldig synd (..) fordi den brukte folk».

På Nav.no ligger informasjon om alle tiltaksvarianter, og hva som er det generelle innholdet, og i tillegg finnes det nasjonale oversikter som veilederne kan ta i bruk på Navet (Navs intranett). Flere fylker har også utarbeidet egne oversikter (i hvert fall våre casefylker). I Sør-Trøndelag har de for eksempel utviklet en side som heter «tiltaksportalen» og som skal samle felles informasjon om tiltak og det som veilederne bør være ekstra oppmerksom på forhold til leverandører. Her finnes oversikt over «(...) alt som gjelder tiltak, Amokurs, kravspek, rammetall osv., sånn at de kan gå inn å lese, de får det detaljert».

I Vest-Agder har de også laget en oversikt over alle tiltakene basert på en forenklet versjon av en oversikt utviklet i Aust-Agder hvor «de viste alle tiltaksvariantene, forskjellene, hvilke brukergrupper de var ment for, samt link direkte til tiltaksnummeret sånn at de lett kunne finne de i Arena». Oversikten finnes på en PDF som sendes ut til kontroller eller tiltaksavdeling og som formidler den videre til de som driver med tiltak.

Opplæring og opplæringsarenaer

Det foregår en betydelig opplæringsvirksomhet i regi av fylket og i samarbeid med lokalkontorene.

Opplæringen synes å ta mange ulike former fra ren informasjonsvirksomhet, oppfølgings- og kontrollvirksomhet knyttet til produksjon (tavlemøter), opplæring av nyansatte, opplæring knyttet til endringer i saksbehandling og tiltaksregelverk, opplæringsopplegg knyttet til nye standarder og plattform, saksbehandlingssystemer og regelverk for nyansatte, samt ulike former for «læringsverksteder» knyttet til enkeltsaker. Enkelte steder jobbes det med å utvikle mer ambisiøse «integreerte» arbeidsformer hvor det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet sees i sammenheng med tiltaksbruk. I stor grad synes opplæringen å handle om å gi veilederne en kunnskap som gjør dem i stand til teknisk å drive tiltaksarbeid, og til å drive et tiltaksarbeid etter boka, dvs. i overensstemmelse med overordnede føringer. I denne forbindelse vektlegges det å se opplæringsinnsatsen i sammenheng slik at «vi er samstemte i signaler vi gir (...) og formidler det samme budskapet», som en kontroller sier det. Informasjon formidles ikke minst gjennom «ukesmailen» - «nå skal man gjøre sånn og sånn».

De ute må kjenne tiltakene godt, heter det:

Og det kan du få til på ulike måter; Ved at du sender ut skriftlig dokumentasjon, du har fagsamlinger, vi har alltid dette opp på ledersamlinger vi har 6 i året med alle ledere og noen av de også med utvidet lederteam. Styringsdialoger og fagsamlinger her er veldig viktig. Både for de som jobber med oppfølging ute i kontorene og for ledere. (fylkesdirektør)

Kontrollerne og tiltakskoordinatorene, i samarbeid med fagansvarlige eller mellomledere, spiller en nøkkelrolle i opplæringen.

Kontormøter, avdelingsmøter og teammøter synes primært å fungere som informasjonsarenaer. Det er vanlig med såkalte «tavlemøter». Her følges tiltaksbruken til veilederne opp. Her gis det signaler om hvilke tiltak «vi i perioder jobber mer spesifikt med», og hva de ulike veilederne gjør «for å få opp fokuset på det og det tiltaket». I tillegg overvåkes innsøkingen til tiltak, og om det er noen tiltak det er vanskelig å finne brukere til.

E-læringsmodulene som finnes på Navet brukes spesielt i forhold til nye medarbeidere. Her finnes en oversikt over alle elektroniske opplæringskurs som veilederne kan ta, og som en kontroller mener har potensiale til å bli «veldig bra», og som «veldig bra som en start» (avdelingsleder).

Det arrangeres mer omfattende opplæringsopplegg knyttet til innføringen av nye standarder og plattformen. I Sør-Trøndelag har de forsøkt å se opplæringen i Standarden for arbeidsrettet oppfølging i sammenheng med opplæringen i tiltak:

Vi ser at det er vanskelig å løsrive tiltak fra den generelle oppfølgingsmetodikken. Det er en veldig sammensmelta ting, så det er viktig at det eksisterer andre saksbehandlerfora (enn fora for oppfølging etter standarden) hvor tiltak diskuteres, og hvor man har en sak og diskuterer hva skal jeg gjøre og hvor tiltak og virkemidler en naturlig del av det og. (fagansvarlig)

Fylkene arrangerer også det de kaller *fagsamlinger* på kontorene eller *temadager* på fylket for veilederne. Ofte kan team- avdelings- og kontorledere være med på disse samlingene men «det er de som gjør jobben som har behov for kompetansen», vi prøver å levere «ned til dem som gjør jobben» (rådgiver).

Fylkene forteller også at «står til disposisjon for Nav-kontorene der ute og ikke så rent sjeldent blir spurt om å komme ut og levere kompetanse». De kan ønske informasjon om tiltak generelt eller om et eller flere enkelttiltak, og ikke minst om «den stadige tilbakevendende biten etterspørselen etter oversikt og tips knyttet til tiltak, virkemidler» (tiltakskoordinator). Dette skjer i samarbeid med kontrollerne. I tillegg kommer rådgivende lege og psykolog. Så vi er «jo mange som er rundt på kontorene og snakker om nye muligheter og måter og gjøre det på».

På kontornivå arrangerer et kontor en «tiltaksskole» som foregår jevnlig, basert på hva leder og avdelingsleder blir enig om hva som er lurt å ta nå, ikke minst nye ting som kommer, og som kan foregå på team, avdelings- eller kontornivå:

Da må jeg gå igjennom hva de nye tingene er og lage det til sånn at jeg tenker at det er fornuftig for veilederne å skjønne det. Noen ganger går vi inn på spesielle tiltak. Nå skal vi ha en saftig runde om utdanning, men det trenger vi ikke ta på kontormøtet for der er jo alle, men det tar vi for de som jobber med spesielt tilpasset i det teamet (...) for nå skal vi prøve å øke bruken av de tilbudet. Så vi skal vi si litt om utdanningstiltaket, si noe om hvorfor er det bra, gå igjennom en del saker, vurderer noen aktuelle, og så skal veilederne få se på de identifiserte sakene og jobbe videre med det.

Her har også fagansvarlig opplæring med folk som begynner i oppfølgingsavdelingene, og hvor de får oversikt over hva vi har en verktøykassen, og så følges de opp på hvordan de registrerer tiltak, på Arena osv. Dette karakteriseres som oppgaver som «krever mer skulder til skulder opplæring».

På samme kontor finnes også en egen tiltaksavdeling som veilederne har tilgang til og «som de ofte drøfter saker med (...) i forkant av vedtak og ved avslag (...) så de kan få en forklaring på det.

I tillegg har de et fora de kaller tiltakshjelpen. Det har de hatt lenge og her har fagansvarlig/kontroller faste tidspunkt tre ganger i uken der veilederne kan booke seg inn i kalenderen selv og ta med seg aktuelle saker. Fagansvarlig/kontroller har dette møtet sammen med en annen fagressurs på kontoret. Et av møtene har de sammen, og så ett hver for seg. Fellesmøtet er viktig, heter det, «for å sikre at de er samkjørte om hvordan vi vurderer hovedlinjen på kontoret». Vanligvis er det en og en veileder, men nyansatte forventes å delta på møtene for å lære.

Lignende fora finnes i Drammen. Her har de en rådgivningsfunksjon på tiltak og virkemidler som det kan være aktuelt for nye veiledere å rådføre seg med, både med tanke på å drøfte saker eller regelverket rundt bruken av tiltak. «Jeg tror nok de fleste er kjent med at vi eksisterer», sier kontrolleren.

I Vest-Agder beskrives den viktigste læringsarenaen på kontorene i Vest-Agder som å være (eller skal bli) «læringsverkstedet». Denne arenaen synes imidlertid ikke direkte å ha med tiltak å gjøre: der møtes folk med statlige og kommunale ansettelsesforhold. «Fylkesmannen har en rolle her, og som har fått en ganske vesentlig rolle i Nav sammenheng (...) Utdfordringen er å få utnyttet den (samlede kompetansen til) å få satt den sammen i en god opplærings- eller kompetanseplan (Assisterende direktør Vest-Agder).

Også i Drammen vektlegger de betydningen av de perspektiver som andre faggrupper har med seg selv om de kanskje bare indirekte har konsekvens for tiltaksarbeidet:

Nå har fått en rådgivende lege som er spesialist i arbeidsmedisin så vedkommende sprer jo også kunnskap som drypper ned på oss. En annen ting er at Drammen har vært så heldige å ha to veiledningsloser (...) de jobber mye mer målrettet mot spesialistapparatet og gjør jo at kompetansen spres inn i kontoret via dem. Videre har vi startet et helseavklaringsprosjekt nå, hvor vi har hentet inn en psykolog (...) Så har vi brukt ARK og DPS som har kommet hit for å informere om diagnoser, for eksempel hvordan angst virker, og som kan hjelpe oss til å skjønne sykdommen, og hva slags tiltak som er de beste for ulike grupper. (nestleder)

Begge disse formene for læring synes å handle mer om å utvide og integrere faglige perspektiver og kunnskap om brukere og samarbeidspartnere, enn om tiltaksarbeid i snever forstand. På sikt vil de imidlertid ha betydning for den kunnskap og de tenkemåter som utvikles på kontorene.

«Ny i Nav»

Flere snakker om den nye opplæringspakken som skal komme og som heter «Ny i Nav». Her sier en rådgiver at de har en større mulighet til å påvirke veilederne for det er en «obligatorisk øvelse». Den inneholder et seksmåneders opplæringsopplegg, men går ikke i dybden på tiltaksbruk ifølge fagkoordinator. I Vest-Agder er det i dag regionaliserte tiltaksenheter som står for opplæringen av nyutdannede. I denne forbindelse brukes også E-lærings moduler, og det forventes også at man leser seg opp selv.

På enkelte kontor har de utviklet en egen opplæringsmodul for nyansatte (Østbyen). Her sees det overordnet på tiltak og virkemidler, hva tiltakene kan brukes til og formålet med dem. Modulen er på vei til å revideres, men er i dag todelt:

Først kjører jeg en tiltakspakke: Hva er tiltak, hvordan bruker vi de, veldig kort om hvert enkelt tiltak og hvor finner du ressursene? Og så har jeg en annen som er mer praktisk, hvordan gjennomfører vi det, har er tilsagn, hva bruker vi tiltak til, hva du du gjøre som tiltaksansvarlig, hvordan følger du opp et tiltak.

Det understrekes videre at man som veileder har et eget ansvar for å tilegne seg de nødvendige kompetanse og fagutvikling. De kan ikke forvente at «fagkoordinator skal fortelle deg hva du skal gjøre. Samtidig understrekes det at de som begynner nye ikke får full portefølje med en gang, og får tid til å opparbeide seg kunnskap.

En hovedutfordring, på godt og vondt, knyttes til det store antallet nyansettelser. Det hevdes fra flere at det tar fra et halvt til et år å bli kjent med tiltaksbruken på kontorene, men det varierer mye fra person til person, avhengig av hvor «trygg og sikker man er» og «hva man har med seg fra før».

Det positive ved nyansettelser er at nye har med seg nye erfaringer, men også at de er «blanke ark og er lettere å forme» (avdelingsleder tiltaksenhet). For en avdelingsleder handler det da om å ta vare på og kvalitetssikre oppæringen, «slik at veilederne får det kunnskapsløftet de skal ha». I realiteten mener en kontroller at det meste av læringen likevel skjer «kollega til kollega», og peker dermed på at det finnes mer virkningsfulle former for opplæring på kontoret enn den som foregår via de formelle kanalene. For de gamle erfarne Aetat-ansatte kan derimot de nye også bli representanter for den økende byråkratiseringen av Nav ved at de er tilbøyelige til å stole mer på oppskriftene og standardene, enn på brukernes egne ønsker (og hva mer erfarne kollegaer mener er riktig). Et eksempel på dette var en veileder som ikke ville gi en bruker et AMO-kurs han ønsket, fordi «arbeidssøkers idé» ikke var gyldig før den «var kommet fram i en avklaringsamtale», som de sier, «det skulle helst være veilederen selv som skulle si noe om det».

Opplæringsutfordringer

Som det har fremgått finnes det mye informasjon tilgjengelig, og det foregår opplæring og finnes fora hvor tiltaksbruk kan diskuteres.

Noen hevder at det ikke egentlig er informasjon som er problemet, men at det er så mye informasjon, og at den kommer i så mange kanaler: «det kan jo bli så mye at man ikke klarer å ta til seg alt som kommer fra alle kanter av informasjon» (rådgiver). Andre understreker utfordringene knyttet til søkbarhet og til oversikt. «Vi har et intranett som er forhistorisk dårlig, sier en avdelingsleder, «og det burde vært organisert for å finne kunnskap raskt, det burde vært mer faglig der inne òg». Andre sier at det er for vanskelig å «få gode oversikter som brukerne kan ta i bruk». De finnes, sier en kontroller, men de kunne vært bedre.

En annen grunnleggende utfordring er knyttet til kompleksitet. Det handler om kompleksiteten knyttet til tiltakene, men også for veilederne å se tiltaksbruk som en integrert del av oppfølgingsarbeidet. En kontroller som har utviklet egne opplæringsopplegg for nykommere sier det er:

svært vanskelig å gruppere tiltakene sånn at (...) du får med alt, men samtidig skal det være oversiktlig og enkelt. Det er utfordrende for det er så mange elementer, det er økonomi, budsjett, fag og innsatsgrupper og målgrupper og leverandører, alderskrav. Så du må ha tunga rett i munn, så det er utfordrende for veilederne. (kontroller)

En annen del av kompleksiteten er knyttet til språk: «Vi har vel hatt vår egen kultur inne forbi Nav med vårt eget fagspråk, ikke minst alle forkortelsene (...) og det er ikke alltid like lett å gripe tak i hva vi egentlig mener (...) Jeg får stoppunkter selv når jeg leser, og tenker nå må jeg drøfte hvordan denne setningen skal forstås (avdelingsleder).

Om e-læringskursene, som av flere får god omtale, hevdes det at «direktoratet sliter med å holde dem oppdatert». Det er imidlertid ikke bare opplæringsoppleggene som har oppdateringsproblemer. Det understreker en saksbehandler i forbindelse med nye kravspesifikasjoner på hva tiltaksleverandørene skal levere: «vi som saksbehandlere på grasrotnivå har ikke mulighet til å oppdatere oss på hva de faktisk skal levere». En annen versjon av dette er at du får opplæring og info, men så «glemmer man litt underveis», og så «skal du greie å holde deg oppdatert».

Arbeids- og ressursituasjonen hevdes å være det største hinderet her. Dette beskrives som den mest grunnleggende utfordringen så vel av veiledere som av overordnede. At opplæring og informasjonsdeling skal skje samtidig med løpende drift, innebærer også at det alltid vil være mange som ikke deltar i eller får nødvendig informasjon og opplæring, ifølge en rådgiver.

Det finnes også enkelte informanter med lang erfaring fra Aetat og som er generelt kritiske til utviklingen i Nav, som kritiserer opplæringen så vel som innholdet i læringsmodulene. Synspunktene er ikke utbredte, men fremstår likevel som typiske:

Jeg tenker, får veilederne tid til å sette seg inn i disse læringsmodulene? Får vi sjekket nok ut at de er gjennomført? Hvordan ble det kvalitetssikret at de er oppe og står? Hvem gjør dette? Er det lederen? Hvilken kunnskap innehar lederen? (avdelingsleder)

En annen utfordring er knyttet til å ta informasjonen i bruk, integrere ulike former for kunnskap og ta den i bruk; «Det er noe med den daglige bruken av tiltakene (...) og veiledningsplattformen og hvordan en snakker med folk og kan få arbeidsretting inn i samtalene. Det er en utfordring» sier en tiltakskoordinator, og det er her «det du lærer av kollegaene blir betydningsfullt». En annen avdelingsleder snakker om betydningen av «mengdetrening» for å få veilederne til å endre forståelser og praksis.

Spesielt for nytilsatte beskrives situasjonen som utfordrende, både fordi det er mange av dem, «fordi de har mye med seg, har blanke ark og er lettere å forme» (avdelingsleder) og fordi det er så viktig hva de lærer. Det «skorter mye på grunnopplæringen» sier veiledere, mens en avdelingsleder sier at det handler egentlig om «en måte å ta vare på og kvalitetssikre veilederne slik at de får det kunnskapsløftet som skal til».

«Skulder til skulder»

En utfordring ved det som beskrives som «usystematisk» eller «tilfeldig» opplæring og som for få fagsamlinger knyttet til tiltak, metoder og resultater som en kontroller uttrykker det, er at betydningen av samarbeid og skulder til skulder-læring øker. Da skjer diskusjonene, i den grad de overhodet skjer, tilfeldig i lunsjpausene eller i møtene med kontorene, hevder han.

Bekymringen for «skulder til skulder»-opplæringen er, som vi har vært inne på flere ganger, særlig stor blant overordnede, selv om de mener det er forståelig at det blir sånn:

Det er klart at når der kommer nye inn i Nav som veiledere så er det et utrolig spenn du skal igjennom både i henhold til metodisk kunnskap, tiltaksbruk, systemer og arbeidsmarkedskunnskap (...) og om å se muligheter for denne brukeren. Så spennet er stort. Og ofte blir det «learning by doing» (...). (avdelingsleder)

Farene beskrives som flere: En avdelingsleder mener at «faren er jo at det blir vranglære. Hva kan denne kollegaen?» En kontroller utdyper «det tror jeg er litt typisk ute på kontorene også, hvis man ikke er så flink til å gå til kilden, men spør veilederen ved siden av så får du svaret som den du spør tror er riktig, men det trenger det jo ikke være»:

Da får man innlært de eventuelle feilene som er der også. Det ser vi også en del i forespørslene og henvendelser som kommer fra veiledere som ikke alltid er like flinke til å handle i forhold til hva som er i henhold til lover og regler, de lærer bort sånn som man har gjort det, også er ikke det nødvendigvis alltid helt riktig.

Motsatte synspunkter kommer fra en veileder som sier:

Det er ikke nødvendigvis noe negativt å lene seg til min kollega i forhold til dens vurderinger, de kan sikkert i noen tilfeller være bedre enn mine. Jeg må faktisk stole på at min kollega er god. Også er det det at hvis jeg spør en kollega er det fordi jeg har tillit til at den kan gjøre noe. Jeg skal ikke bare kjøre min trange tunnel og så opparbeidet meg en rutine som viser seg om et år eller to, er langt på siden av det kontoret ønsker å ha. Det er for å utveksle erfaringer.

Det at veilederne hviler tungt på andre, forårsaker også en rekke diskusjoner ute på kontorene, og som handler om hva veilederne selv må forventes å finne ut av og når de kan henvende seg til andre veiledere eller ansatte ved kontoret for å få råd.

En veileder sier: «hvis veilederne i mitt team lurere på noe så kommer de til meg. Jeg har alltid vært sånn at når folk kommer og spør så reiser jeg meg opp og hjelper dem, og legger fra meg alt jeg har. Det sliter på meg i lengden». «Jeg holder meg oppdatert på lover og regler og sånn. Jeg synes jo alle burde det, sånn at hvis det er utfordringer så kan de grave litt mer, men ofte føler jeg at folk bare tenker de kan spørre. De har ikke tid til å sette seg inn i lov og regelverk. Det er andre ting som må prioriteres». Samtidig, sier veilederen går også jeg «Ved tvil (...) til tiltaksseksjonen og spør om råd. Dette er enkeltheter det, selv om man i utgangspunktet ikke skal forstyrre dem. Men jeg vet at jeg kan...».

Fylkesnivået

Fylkene inngår naturlig nok i andre informasjons- og opplæringsløyper, enn bare med lokalkontorene.

Eksempler som gis på dette møtene hvor fylkene møter direktoratet (topplederforum) beskrives som viktig, og ikke minst opplevelsen av at det er en «tett dialog mellom tjenestedirektøren og kunnskapsstaben» er viktig. At «foiler gjenbrukes» gjør det tydelig at signalene som formidles «er tett forankret».

Fra et mer faglig ståsted beskrives fagsamlingene som direktoratet holder for bransjen minst to ganger i året, som sentrale. Her er det gjerne eksterne foredragsholdere som presenterer forskningsrelaterte undersøkelser om hvilke tiltak som virker og ikke. Blant annet vises det til Frisch-senterets forskning, hvor blant annet utdanningstiltaket er gjennomgått, og hvor forskningen om de såkalte innlåsingseffekten og skjermet sektor, har vært presentert.

Andre typer læring som understrekes er knyttet til prosjektdeltakelse og læring gjennom flerfaglighet. I Sør-Trøndelag sier de: «Vi har vært aktive til å melde oss på en del av de utviklingsprosjektene som (direktoratet) har hatt, så vi har skapt dialog med en del av de sentrale aktørene i direktoratet, og det gjør jo også at vi øker forståelsen for deres hverdag og hvordan de jobber» (fylkesdirektør).

Og selv om mange av disse diskusjonene foregår på fylkesnivå, «så deler vi det vi fanger opp med lokalt nivå», sier en kontroller, «da drypper det litt på klokkeren». Vi forsøker å spille på de som har «vært, hørt og lært».

Kort drøfting

Overordnede etterlyser behovet for effektforskning. Forskningens betydning trekkes særlig fram i forhold til den pågående diskusjonen om insourcing av tjenester fra tiltaksleverandørene (jf kjerneoppgaveprosjektet).

Samtidig opereres det med et langt bredere kunnskapsbegrep enn den som bare er knyttet til forskningen. Ikke minst betydningen av veiledernes kunnskap understrekes. Dette framstår som paradoksalt all den tid vi tidligere har fått innblikk i hvor sterk styringen av veiledernes beslutninger er, samtidig som de også har argumentert for at de har lite til veilederens kunnskap, og mener at den i stor grad springer ut av forsøk på å mestre arbeidssituasjonen eller av løse rykter og kollega til kollega læring.

Enkelte mener at man egentlig ikke trenger mer kunnskap fordi man vet hva som virker, nemlig tett oppfølging. Da trengs det mer ressurser til oppfølging, og ikke mer forskning. Andre fremhever betydningen av den erfaringsbaserte og skjønnsbaserte kunnskapen og kunnskapen om regelverk og marked. I nær sammenheng med dette resonnementet hevdes det at styringen av tiltakene egentlig ikke åpner for å ta i bruk forskningskunnskap. Fokuset på volumstyring er for sterkt. Flere reiser også spørsmål om man kan stole på den forskningsmessige kunnskapen, eller reiser tvil om på hvilken måte den kan tas i bruk i individuelle saker.

Det synes således ikke å være noen omforent forståelse av om hva kunnskap er, statusen av forskningsbasert kunnskap i forhold til andre kunnskapsformer og om man kan stole på forskningsbaserte kunnskapen, og om og hvordan man best mulig kan ta i bruk den forskningsbaserte kunnskapen for å forbedre tiltak og virkemiddelbruk. Dette kan tolkes som en viss skepsis om betydningen av forskningsmessig kunnskap, men også som starten på en nødvendig diskusjon om hvordan forskningsmessig kunnskap skal gjøres aktuell for praksis i Nav.

Usikkerheten om hvordan man kan ta i bruk kunnskapen, handler om Navs arbeidsbetingelser og styring, om betydningen av veiledernes skjønnsutøvelse, og at det finnes alternative kunnskapsforståelser til den forskningsbaserte, knyttet til regelverks- og markedskunnskap og som er svært betydningsfull for tiltaksutformingen.

Flere av fylkene forteller om samarbeid med forsknings- og utdanningsmiljøer, og særlig Sør-Trøndelag synes å ha kommet langt i dette arbeidet. Det kan være krevende å samarbeide med forskere, og mens man i Sør-Trøndelag gjør dette tross utfordringer, så er samarbeidet med universitetet i Vest-Agder mindre utviklet, angivelig på grunn av FoU-miljøenes manglende kunnskap om eller interesse for Nav som et partnerskap mellom stat og kommune. Det nære samarbeidet mellom Nav i Sør-Trøndelag og ulike FoU-miljøer fremstår som interessant eksempel og et godt utgangspunkt for en diskusjon om hvordan et slikt flerfaglig samarbeid kan organiseres.

Det synes å foreligge en betydelig informasjon om tiltak og virkemidler på intranettet til Nav og til dels også i fylkene. Informasjonen kan imidlertid være vanskelig tilgjengelig (søkbar), i tillegg til at den i begrenset grad tas i bruk av veilederne ute, som sier de ikke har tid til dette. Tilsvarende finnes det og foregår det en omfattende opplæringsvirksomhet i etaten blant annet knyttet til nye satsinger, og i form av e-læringssystemer, som flere fremhever som omfattende og godt, selv om det ikke alltid holdes oppdatert. Det fremstår som den formelle opplæringen er utilstrekkelig for å gi veilederne den kompetansen de trenger for å forstå og kunne implementere Nav tiltak og virkemidler. Dette innebærer at mye av læringen, og den læringen som antakelig er mest effektiv, fordi den er konkret og griper inn og er med til å påvirke konkrete beslutningssituasjoner, i hovedsak synes å foregå skulder til skulder. Dette vekker bekymring hos overordnede som mener at denne læringen ofte ikke er i overensstemmelse med hva overordnede ønsker, og gjerne er basert på løse rykter og enkelterfaringer

Det finnes mange opplæringsarenaer i Nav, med betydelige muligheter for å arbeide mer systematisk med lærings- og feedbacksystemer. Den læringen som foregår på disse arenaene gjennom såkalte tavlemøter, arbeidet via kontrollere og tiltakscoordinatorer, og informasjon på kontor- og avdelingsmøter synes primært knyttet til informasjon, styring og kontroll. Læringen synes i liten grad å ha karakter av

faglige diskusjoner knyttet til hvordan oppfølgingsarbeidet kan integreres med tiltaksarbeidet, eller av erfaringsutveksling og læring knyttet til forholdet mellom veilederne og fylket, eller av diskusjoner om erfaringer/effekter av tiltak. Det synes imidlertid å foregå viktig opplæring og diskusjoner knyttet til læringsverksteder/tiltakshjelp etc., men da i hovedsak knyttet til enkeltsaker. Diskusjon rundt forskningsformidling eller bruk av forskningskunnskap synes i liten grad å forekomme på lokalkontorene.

Både surveyen og de kvalitative intervjuene viser at fylket og lokalkontorene opererer på ulike læringsarenaer, og hvor kontakten med forskere og forskningsmiljøer, og diskusjon av forskningsresultater, synes mer utbredt på fylkesnivå enn på lokalkontornivå. Dette er ikke overraskende og stemmer overens med en hierarkisk styringsmodell.

7 Drøftingskapittel

Politikken og forvaltningen skal være basert på kunnskap – helst forskningskunnskap. Det understrekes blant annet i langtidsplanen for forskning (Meld. St. 7 2014–2015), i drøftinger av kunnskapsfunksjonen på arbeids- og velferdsområdet (Bugge et al. 2013) og i Kunnskapsstrategien 2013–2020 for Nav.

Hva en slik forskningsbasering nærmere bestemt handler om, er ikke så lett å si. Men ofte vil det være enighet om at det innebærer å legge til rette for evidensbasert forskning, utvikle systematiske kunnskapsoversikter og systemer for å gjøre kunnskapen søkbar og tilgjengelig og utvikle ulike kunnskapsfunksjoner (kunnskapssentra, kompetansesentra, clearinghouse etc.) som så å si skal forbinde kunnskapsutvikling med forvaltning/politikk og kunnskap i bruk/praksis.

Den økende utviklingen i retning av å fremskaffe og anvende evidensbasert kunnskap er imidlertid ikke ukontroversiell (Vindegg 2015). I tillegg er det viktig å se forskningsbasert kunnskap i relasjon til andre kunnskapsbegreper, ikke minst erfarings- og praksiskunnskap og de praksisfelleskaper som slik kunnskap kan være en del av (Wenger 1998), til distinksjonen mellom eksplisitt og taus kunnskap (Nonaka og Takeuchi 1995) etc.

Det sentrale i vår sammenheng er imidlertid verken diskusjonen av ulike kunnskapsbegreper eller utviklingen, systematiseringen eller spredningen av forskningsbasert kunnskap, men hvordan kunnskap tas i bruk. Utgangspunktet for drøftingen er at vår litteraturgjennomgang og gjennomgang av utviklingen i tiltakssammensetningen fra 1994 til 2013 ikke finner at forskningskunnskapen om effekter speiles i hvem som faktisk får tiltak, og hva slags tiltak de får. Hvorfor er det slik?

Å få en hierarkisk styrt organisasjon og dens underenheter og enkeltmedlemmer til å innarbeide forskningsbasert kunnskap i de beslutninger som fattes, en kunnskap som gjerne er produsert utenfor organisasjonen selv, er ikke enkelt. Spørsmålene om implementering av forskningskunnskap og dermed også om lærende organisasjoner er, slik vi ser det, ikke enkle verken å besvare eller å innarbeide i «standard operating procedures» (SOP). I stedet må disse utfordringene forstås som utviklingsutfordringer som krever en langsiktig strategisk utviklingsorganisering med mange ulike aktører involvert for å lykkes.

Kunnskapen finnes, men tas ikke i bruk. Hvorfor?

I boka *Arbeidsinkludering* (Frøyland & Spjelkavik 2014) nevner Hernes (s. 320–324) en del forhold som kan hindre en større bruk av ordinært arbeidsliv som inkluderingsarena, og som vi i litteraturgjennomgangen har konkludert med bør brukes hyppigere. Han nevner blant annet politisk handlingslammelse på grunn av interessepolitiske forhold knyttet til attføringsindustrien og diskusjonen knyttet til hvem som skal gjøre oppfølgingsjobben, og kompetanseutfordringer, det vil si at systemet ennå ikke har den kompetansen (arbeidsmåter og redskaper) som trengs for å ta i bruk metodikken. Han etterlyser at arbeidet inngår i grunnutdanninger, og påpeker at det bør etableres en sertifiseringsordning. Spjelkavik (s. 329–333) understreker noen lignende forhold, men peker i tillegg på det han kaller manglende «handlingskompetanse» i Nav. Denne mangelen synes å handle om en slags form for treghet eller endringsmotstand mot å ta i bruk ny kunnskap fordi man fokuserer på begrensningene (strukturelle og ressursmessige) heller enn på mulighetene i en situasjon.

I vårt materiale er det imidlertid andre forhold som trekkes fram for å forklare at kunnskap (eller behov) ikke i større grad ligger til grunn for tiltaksarbeidet. Fokuset rettes ikke minst mot trekk ved styringssystemet.

Fylkene fremhever trekk ved den overordnede styringen som gjør at både ønskene om å kunnskapsbasere tiltakene og ønskene om gi brukerne tiltak som er tilpasset deres behov, blir skadelidende, fordi

tiltaksstyringen på samme tid er så detaljert og lite forutsigbar og følges opp så tett. Det skjer hyppige endringer underveis i budsjettåret, og det kan også skje store endringer mellom budsjettårene, noe som gjør at man konsentrerer mest seg om å lage nye budsjetter og tiltaksfordelinger, med den konsekvensen at hele systemet – for å sette det på spissen – blir mer opptatt av å finne riktig deltaker til et gitt tiltak enn å finne riktig tiltak til en gitt bruker.

Utfordringene med de uforutsigbare endringene er at selv små kursjusteringer kan få store og langsiktige konsekvenser fordi det er vanskelig for veilederne å fortolke styringssignalene som er gitt. Når skal man stoppe tiltaksbruken, når skal man være litt mer restriktiv, og når skal man åpne opp? Når mange veiledere fortolker et styringssignal på en bestemt måte, kan de aggregerte konsekvensene bli store, noe som i sin tur igjen åpner for nye kursjusteringer etc. En tilleggsproblematikk ifølge fylket er at lokalkontorene i større grad enn de trenger, tilbyr og henviser brukere til tiltak. Dette er på den ene siden et resultat av en strategi for å redusere egen arbeidsbelastning og på den andre siden et resultat av gammel vane og kultur og utviklingen av uformelle skulder-til-skulder-nettverk på kontorene. Dette skaper avvik mellom ønsket og faktisk tiltaksbruk. Skulle kunnskap ha ligget til grunn for tiltaksbruken, ville den følgelig ha støttet på implementeringsproblemer.

Lokalkontorenes beskrivelse av egen situasjon er mer sammensatt og avviker i alle fall delvis fra den som representanter for fylket gir. På den ene siden er de, som fylket, opptatt av å understreke trekk ved styringssystemet som hindrer dem i å gjøre en god jobb, ikke minst i forbindelse med stadige omprioriteringer på tiltaksområdet og med aktivitets- og produksjonsstyringen. I tillegg understreker de tungvinte fagsystemer og økende byråkrati. På den andre siden legger de vekt på forhold ved arbeids-situasjonen sin – manglende kompetanse særlig i forhold til sin rolle som bestiller og manglende ressurser til oppfølging, en vanskelig situasjon som også fylket langt på vei uttrykker forståelse for, jf. diskusjonene om insourcing/outsourcing på kontorene. Dette gjør det vanskelig å følge opp brukere med store behov. Lokalkontorene synes likevel å være mer tilbøyelige til å se positivt på det som ligger bak egen tiltakspraksis (tilbud og henvisning), enn det fylket gjør, og til å argumentere for styrken i og avhengigheten deres av skulder-til-skulder-læring.

Det er disse mekanismene og trekkene ved styringssystemet som gjør fylket og lokalkontorene så opptatt av volumer, produksjon og løpende justeringer at spørsmålet om kunnskapen om hva som virker, kommer lenger ned på dagsordenen. Det synes derfor å være slik at det er andre hensyn enn hensynet til hva som virker, som ligger bak fokuset og innretningen på tiltaksarbeidet.

Et annet aspekt ved styringen synes å være den store betydning som spørsmålet om ansvar tillegges i styringsdialogen. Dette handler om at ansvaret for å levere de ønskede resultatene er klart plassert, og at vedkommende tar ansvar dersom målet ikke nås. Utfordringen ved en slik styring blir sagt å være at målet gjerne forskyver seg: Det er altså ikke spørsmålet om resultatene – flere i arbeid, færre på trygd – som blir tema for diskusjonene, men spørsmålet om hvorfor man ikke har oppnådd den aktiviteten og produksjonen man har budsjettet med. En tilleggsutfordring sett fra vårt ståsted er at styringsformen synes lite egnet til å adressere utviklingsutfordringer. Det hjelper ikke at systemet plasserer ansvar og leverer, hvis det som leveres, ikke er basert på kunnskap om effekter eller på brukernes behov. Da blir systemet og styringsdialogen opptatt av å få kontroll på produksjonen og plassere ansvaret for en eventuell manglende måloppnåelse (skyld på andre), mens de nødvendige diskusjonene av utfordringer og utvikling av tjenestene/tiltakene ikke skjer.

Som vi har vært inn på flere ganger, synes en ytterligere utfordring å være knyttet til den organisatoriske atskillelsen av tiltaksstyringen fra oppfølgingsarbeidet på alle nivåer i Nav. «Særområdet» tiltak og virkemidler har fått mye oppmerksomhet i styringsdialogen, mens det har vært snakket mindre om

at man burde gjøre ting annerledes. Budsjettplanleggingen på tiltaksområdet har så å si foregått uavhengige av de faglige oppfølgingsprinsippene og den kunnskap som finnes om tiltakenes effekter. På lokalkontorene kommer dette til uttrykk ved at kontrollerne har et betydelig ansvar for å koordinere tiltaksbruken ute på kontorene, og at denne til dels ser ut til å foregå løsrevet fra den oppfølgingsfaglige ledelsen av kontoret. Så vidt vi har forstått, foregår det imidlertid endringer nå både i Avdir og i hvert fall ett av casefylkene.

Vi vil også fremheve problematikken som er knyttet til en form for endringsmotstand, spesielt fra enkelte medarbeidere med tilknytning til den gamle tiltakstenkningen i Aetat, som finnes på ulike nivåer, og som kan gjøre det vanskeligere å bringe inn nye dimensjoner i tiltaksstyringen både i fylkene og på lokalkontorene. Dette er ikke en samlet og artikulert posisjon, men hvis man sammenligner de ulike synspunkter på inndelingen i innsatsbehov, på AAP eller på standarden, så ser vi at det finnes en gjennomgående kritikk som handler om at fokuset har blitt flyttet fra det som burde være de «to herrene» i tiltaksarbeidet, arbeidsgiverne og arbeidssøkerne, til et byråkratisk system med fokus på brukere for langt unna arbeidslivet, og med liten kontakt mot arbeidsgiverne. Slike synspunkter er kanskje ikke veldig utbredte, men kan være en delforklaring på en del av de kritiske synspunktene som har vært reist blant annet knyttet til innholdsreformen.

Styringstenkningen kommer til uttrykk i tenkningen om hva slags kunnskap som skal gjennomsyre veiledernes praksis ute. Ser vi på informasjon, interne opplæring og opplæringsarenaer lokalt, så synes mye av informasjonen som kommer gjennom ukemailed, å være preget av styringsinformasjon, opplæringen synes i stor i stor grad å være faktapreget og knyttet til tilegnelse av basiskompetanse i sentrale arbeidsprosesser, og de interne møtene er knyttet til å overvåke innsøkingen til tiltak, få opp bruken av tiltak eller finne brukere til ulike tiltak. Det arrangeres også fagsamlinger og temadager for å gi veilederne oversikt over virkemidler og gi dem informasjon om regel- og tiltaksendringer. I tillegg arrangeres det flere steder tiltaksskoler, tiltakshjelp eller læringsverksteder hvor veilederne kan få hjelp og veiledning i konkrete saker. Det ligger i den uformelle arbeidskontrakten om at veilederne selv skal skaffe seg informasjon og holde seg oppdatert på området. Navs nettsider beskrives som den desidert viktigste kilden til kunnskap for veilederne. Her finnes det mye informasjon, ikke minst om innholdet i tiltakene, og henvisninger til lover, fellesbestemmelser og utfyllende regelverk, men det blir også sagt om sidene at de mangler faglig kunnskap og er vanskelige å søke i.

Kort sagt synes ikke spørsmålet om hva som virker eller hvilke konsekvenser forskningen skal få for tiltakshenvisningene, å være sentralt ute på kontorene, og heller ikke i tenkningen rundt hvordan kontorene skal utvikles videre, selv om enkeltkontor og veiledere kan være med på forskningsprosjekter og samarbeide med høgskoler og universiteter. Det dominerende synet på informasjonen og opplæringen som skjer internt, synes å støtte opp under en vurdering av at veilederne primært trenger å iverksette sentrale direktiver. De skal ikke selv læres opp i eller gjøres i stand til selv å forholde seg til den forskningsmessige kunnskapen på området.

På den andre siden understrekes betydningen av oppfølgingskompetanse lokalt. Det handler om brukermedvirkning, veiledningskompetanse samt behovet for god kartlegging og gode handlingsplaner for brukerne, og på dette området fortelles det om aktiviteter og satsinger. Elementer i veiledningsplattformen kan selv beskrives som forskningsbaserte og krever betydelig opplæring, trening og faglig påfyll. Slik skal veilederne bruke skjønn og motivasjonsbaserte teknikker når de møter brukerne, men når det gjelder selve tiltaksbruken og tildelingen, skal de i større grad gjøre seg kjent med tiltakene som finnes, og følge standardiserte prosedyrer.

Styringstenkningen kommer også indirekte til uttrykk i de refleksjonene som enkeltaktører gjør seg om forskningskunnskap blant de lokal aktørene (lokalkontor/fylkesnivået). For eksempel diskuteres det

hva kunnskap er, om man trenger forskningskunnskap, om man allerede har den kunnskapen som trengs (det gjelder bare å ta den i bruk), om det er mulig å ta i bruk kunnskap i et system som er så sterkt styrt, om evidensen kommer fra forskerne eller veilederne, om det forskerne finner, er riktig, eller om hvordan forskningskunnskapen som finnes, rent faktisk skal brukes. Det er også interessant at fylket er så opptatt av å understreke veilederens betydning som kunnskapsaktører, all den tid de har så liten tillit til hvordan denne kunnskapen faktisk utøves lokalt. I disse diskusjonene reises det grunnleggende og viktige spørsmål, men spørsmålene fremstår mer som en del av enkeltpersoners refleksjoner enn som en systematisk diskusjon for å utvikle Nav som forskningsbasert organisasjon og klargjøre om og på hvilken måte forskningskunnskapen kan informere beslutningene på fylkes- og lokalnivået.

Når det gjelder betydningen av forskningskunnskap, understrekes den hos fylkesdirektørene, men den kan ikke sies å være et hovedanliggende eller dominere deres betraktninger. Etterlysningen av kunnskap knyttes fort til den pågående diskusjonen om insourcing av ressurser til Nav, og med referanse til det såkalte kjerneoppgaveprosjektet, som synes å vise at det kan være mer effektivt å produsere tjenestene selv enn gjennom leverandører i skjermet sektor. Dette handler til syvende og sist om hvem som skal få oppfølgingsressursene.

Nå synes det ikke å være slik at fylkene ser på hierarkisk tiltaksstyring i seg selv som et hinder for en økt forskningsbasering av tiltakene. I stedet synes kritikken i hovedsak å handle om omfanget, detaljeringsgraden og den manglende forutsigbarheten i styringen. Det naturlige svaret på en slik styringsutfordring vil være å foreta justeringer av styringen, etterstrebe større grad av forutsigbarhet, være mindre detaljorienterte, gjennomføre endringer inkrementelt og eventuelt delegere mer ansvar til regionalt nivå o.l.

Skal en slik modifisert hierarkisk styring virke, må det ligge forskningsbasert kunnskap til grunn for de overordnede politiske prioriteringer som gjøres, samt bak de enkelttiltakene som veilederne kan velge blant. Dette er imidlertid tema som ikke inngår i denne undersøkelsen. Sistnevnte problematikk handler om hva oppdragsgiver gir av føringer til tiltaksleverandørene gjennom anskaffelsesreglementet eller kravspesifikasjonene.

Det skjer et betydelig utviklingsarbeid i Nav

Nå foregår det et betydelig utviklingsarbeid i Nav knyttet til så vel den såkalte innholdsreformen som til kunnskapsutvikling i Nav, og utviklingen av en kunnskapsstrategi og kunnskapsfunksjon i Nav står sentralt.

Når det gjelder innholdsreformen, er det som om den ennå ikke har gitt den avkastningen man kunne forvente med tanke på å arbeidsrette og systematisere oppfølgingsinnsatsen. Dette synes det å være enighet om, men diskusjonene om den underliggende utviklingsretningen i innholdsreformen peker i ulike retninger. På den ene siden har vi dem som synes at verktøyene er tungvinte og lite nyttige, og at de fører til at det blir mindre fokus på det arbeidsrettede arbeidet mot brukerne. På den andre siden har du de som understreker at for eksempel standarden er i kontinuerlig utvikling, og at den legger et godt grunnlag for å se forhold i brukerens liv som tidligere var atskilt i sammenheng, og for å legge et godt grunnlag for planer. Her finner vi også de som er opptatt av at det må være en viktig utviklingsoppgave å se oppfølgingsarbeidet og tiltaksarbeidet i sammenheng i større grad. Slike betraktninger utelukker imidlertid ikke synspunkter som handler om at arbeidet med standarden også ofte skjer oppdelt, og at kvaliteten på det som gjøres, ikke er høy nok.

De seinere årene er det imidlertid satt i gang et betydelig utviklingsarbeid i Avdir som på lengre sikt trolig vil få konsekvenser for den videre forskningsbaseringen av Nav. Det mest interessante her er den

underliggende tendensen, altså at kunnskapsutviklingsområdet er i betydelig utvikling og endring. Ikke minst ser vi dette i forbindelse med utviklingen av en kunnskapsavdeling og en kunnskapsstrategi i Nav. Vi ser det i utviklingen av ulike ordninger, satsinger og forsøk som kjerneoppgaveprosjektet, AAP som lønnstilskudd, forsøk med SE (supported employment) og HOLF (Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier) hvor det på ulike måter tas i bruk eksperimentelle metoder, og kombinasjoner av mixed methods design. Vi ser det i den den rollen enkelte egeninitierte forsknings- og utviklingsprosjekter kan få i etaten, og som forteller hvor effektivt informasjon kan formidles og nå ut under gunstige vilkår; og vi ser det i den oppmerksomheten som er knyttet til regionalt samarbeid og ulike modeller for samarbeid med universitets- og høgskolesektoren. Den grunnleggende utfordringen – nemlig hvordan man i større grad skal forskningsbasere et system som er så sterkt styrt som tiltakssystemet er – synes imidlertid ikke å endre seg gjennom slike prosjekter.

To viktige diskusjoner

Avslutningsvis vil vi trekke fram to problemstillinger som vi antar vil være sentrale når det gjelder en forskningsbasering av tiltakene i Nav.

For det første, hvis styringen er så omfattende som det oppgis, og det for de underordnede primært handler om å fremskaffe brukere til de tiltakene som er budsjettert, så blir det avgjørende at det ligger kunnskap bak de overordnede politiske prioriteringene som gjøres, og bak anskaffelsen av tiltakene. Spørsmålet er om og på hvilken måte det kan sies å ligge kunnskap til grunn for de omfattende prioriteringene som den politiske ledelsen og departementet gjør i tildelingsbrevene de skriver, og som Avdir ytterligere operasjonaliserer. Spørsmålet er videre om og på hvilken måte kunnskapsstyringen kan styrkes, og hva slags konsekvenser dette bør få for budsjettstyringen av tiltakene.

For det andre er det et spørsmål om hvilken kompetanse veilederne skal ha, og hvordan lokalt nivå skal bringes inn i diskusjonene. Dette handler i stor grad om i hvilken grad man tenker seg at de forskningsmessige anbefalingene kan være direktiver, manualer eller veiledere som veilederne kan følge innenfor det nåværende regel- og budsjettstyringssystemet, eller om det å ta i bruk kunnskap i større grad krever en profesjonell kompetanse, og at det å tenke og ta i bruk forskning i større grad krever en form for skjønnsutøvelse og autonomi. Svaret på dette spørsmålet vil i stor grad avhenge av hva slags forskningskunnskap organisasjonen skal ta i bruk. Er det innsikter fra registerdatabaserte eksperimenter, er det manualbaserte intervensjoner av IPS-typen, eller er det et tettere samarbeid regionalt med forsknings- og utviklingsmiljøer? Uansett hva som blir svaret på disse spørsmålene eller hvordan disse tilnærmingene kombineres, så synes agens styring i stor grad å bygge på en underliggende forutsetningen om at man ikke trenger å gå veien om den enkelte veilederens vurderinger og skjønn for å ivareta (forsknings)kunnskapen i tiltaksbruken. Spørsmålet er om en slik tilnærming er hensiktsmessig gitt at mange medarbeidere i Nav har relativt høy kompetanse og vi vet at Nav har problemer med å holde på ansatte med den høyeste utdanningen.

Et hovedfunn i undersøkelsen er at dagens tiltaksstyring antakelig ikke er hensiktsmessig for å sikre en større grad av forskningsbasering av tiltakene. Det er interessant at så å si alle aspekter av Nav har vært betydelig endret i løpet av reformperioden, med unntak av tiltaksstyringen, som ifølge erfarne medarbeidere i Nav er som den alltid har vært. Tiltaksstyringen var heller ikke en del av Nav-evalueringen. Det er derfor på tide at styringssystemet gjennomgås, ikke nødvendigvis for å bli fjernet, men for å modifiseres og tilpasses en tid hvor etterspørselen etter forskningsbasert tiltaksutvikling er økende.

Delrapport 1.

Audun Gleinsvik

Virkninger av arbeidsrettede tiltak - en litteraturstudie

Studien skal belyse effekter av de formene for arbeidsmarkedstiltak vi har i Norge.

De fleste av studiene vi refererer til er fra utlandet og dekker gjerne tiltak i flere ulike land. Avgrensningene av tiltak i disse studiene samsvarer ikke med de avgrensningene som følger av regelverket for tiltak i Norge. Enkelte av typer tiltak i andre land finnes overhodet ikke i Norge, men mer vanlig er det at litteraturen opererer med relativt brede tiltakskategorier som dekker flere av tiltakene vi har i Norge. Manglende samsvar mellom innretningen av tiltak mellom landene bidrar til at man ikke uten videre kan overføre resultatene fra utlandet til Norge.

Litteratursøket

Den metodiske tilnærmingen til denne litteraturstudien har vært utviklet utfra målet og hovedproblemstillingen til litteraturstudien. Målet har vært å utarbeide en oversikt over kunnskapsoppsummeringer og nyere studier om effekter av ulike type arbeidsrettede tiltak for ulike grupper av brukere. Hovedproblemstillingen har vært *Hva slags effekter har ulike type av arbeidsrettede tiltak for ulike type grupper av brukere?*

Fremgangsmåten for utføring av en systematisk oversikt bygger på standarder fra Håndboken om forskningsoppsummering utgitt av Nasjonalt Kunnskapsenter for Helsetjenesten. Problemstillingen er operasjonalisert og nærmere strukturert i form av PICO-spørsmål under inklusjonskriterier. PICO er spesielt egnet ved vurdering av effektspørsmål. Her står P for populasjon (population), I for tiltak (intervention), C for sammenlikning (comparison) og O for utfall/endepunkt (outcome).

Fremgangsmåte

Inklusjonskriterier

Inklusjonskriterier omfatter PICO-spørsmål samt studietype, språk og årstall for litteraturen. Inklusjonskriterier var veiledende i utvikling av søkestrategien, utføring av litteratursøket samt vurdering av søkefunn.

Populasjon:

Hovedmålgruppa for litteraturstudien er registrerte arbeidsledige⁴ som får tilbud om arbeidsrettede tiltak.

⁴ For å kunne delta på et arbeidsrettede tiltak er det en forutsetning at du er registrert som arbeidssøker hos Nav. Det er også et krav om å være reell arbeidssøker. <https://www.Nav.no/no/Nav+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Arbeidsrettede+tiltak.357519.cms>

Nav har fire grupper som blir prioritert i tildeling av tiltaksplass. Disse er også viktige delgrupper for denne studien:

1. Innvandrere (utenlandske arbeidssøkere) – personer født i utlandet som har to utenlandsk fødte foreldre og som har lovlig opphold i Norge. Nav prioriterer innvandrere fra land utenfor EØS for tiltak⁵.
2. Ungdom – personer i alder 16-29 som er uten skoleplass eller arbeid. Nav deler ungdom ytterligere i tre undergrupper: under 20, 20-24 år, og 20-29 år.
3. Personer med nedsatt arbeidsevne – langtidssyke, personer med varige eller midlertidige funksjonsnedsettelse eller lærevansker, funksjonshemmede, personer med nedsatt arbeidsevne av så vel helsemessige som sosiale årsaker⁶.
4. Langtidsledige⁷ – arbeidsledige som har vært sammenhengende helt ledig i 6 måneder eller mer.

Tiltak:

Denne litteraturstudien omfatter arbeidsrettede tiltak eller arbeidsmarkedstiltak som er nærmere definert slik – «tiltak og virkemidler som kan forebygge at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet, og gi deg som ønsker å komme inn på arbeidsmarkedet muligheten til det.»⁸

Et arbeidsrettet tiltak kan være definert som heltidstiltak eller deltidstiltak.

Nav bruker i sin løpende statistikk⁹ for deltagelse i tiltak følgende kategorier:

- Avklaringstiltak
- Oppfølging
- Opplæring
- Lønnstilskudd
- Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater,
- Arbeidspraksis
- Jobbskaping og egenetablering
- Andre tiltak

Deretter finnes det et mangfold av ulike type tiltak med ulike Navn under hver av de ovennevnte kategoriene. Tilsvarende gjelder for kategoriene som brukes i den internasjonale forskningslitteraturen.

Av disse, regner vi ikke avklaring som arbeidsrettet i seg selv; målet med avklaring er bl.a. å undersøke om et arbeidsrettet tiltak kan være egnet for deltakerne. "Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater" brukes ikke i dag. Kategoriene "Opplæring" og "Arbeidspraksis" oppfatter vi som fellesbetegnelser for tiltak med ganske ulikt innhold. Opplæring omfatter bl.a. ordinær utdanning, arbeidsmarkedsopplæring, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Arbeidspraksis omfatter blant (midlertidig) praksis i ordinær stilling og varig tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift eller ordinær virksomhet.

⁵ Mål og disponeringsbrev 2014 til fylkene.

⁶ Proba (2011-2).

⁷ Vannevjen, H. (2010) Hvordan fungerer tiltaksgarantiordninger for unge og langtidsledige? Arbeid og Velferd, 2010/4.

⁸ <https://www.Nav.no/no/Bedrift/Rekruttering/Arbeidsrettede+tiltak>

⁹ <https://www.Nav.no/no/Nav+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdel-takere>

Kategoriseringen til Nav dekker ikke medisinsk (arbeidsrettet) rehabilitering og tilrettelegging av arbeidsplassen/-situasjonen. Dette er tiltaket som dekkes i litteraturstudien.

Sammenligning:

Andre type arbeidsrettede tiltak eller ingen tiltak.

Utfallsmål:

Ifølge Nav skal arbeidsrettede tiltak skal bidra til å¹⁰:

- styrke kompetansen, evnen til, og trening i å arbeide
- øke muligheten for vanlig arbeid (i ordinært arbeidsliv)
- skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet
- hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet

I denne studien har vi hovedsakelig begrenset effekten av arbeidsrettede tiltak til overgang til arbeid.

Studietyper:

Vi var primært interessert i systematiske oversikter over effektevalueringer samt metaanalyser publisert i *referee-baserte* tidsskrifter.

Ved behov grunnet mangel på oppdaterte oversikter har vi identifisert nyere primærforskning. I denne fasen var vi interessert i å fange opp studier av høy kvalitet. Studietyper relevante i denne fasen var Randomiserte kontrollerte studier (RCT), kvasirandomiserte studier, og ikke-randomiserte observasjonsstudier, som prospektive eller retrospektive kontrollerte kohortstudier og avbrutte tidsserieanalyser.

Språk:

Norsk, svensk, dansk, engelsk.

Årstall:

For oversikter –2004+. For primærforskning 2013-2014.

Eksklusjonskriterier

Under eksklusjonskriterier har vi nærmere definert type tiltak og studier som ikke skulle inkluderes i litteraturgjennomgangen. Av type tiltak har vi ekskludert rent medisinske tiltak samt rene økonomiske tiltak (insentivordninger). Av studietyper har vi ekskludert følgende:

- Enkeltstående prosjekt/tiltaksarrangørers rapporteringer
- Kvalitative studier
- Brukerundersøkelser
- Grå litteratur og upubliserte
- Pågående studier
- Rapporter
- NOUer
- Kompendier
- Bøker

¹⁰ <https://www.Nav.no/no/Nav+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Arbeidsrettede+tiltak.357519.cms>

Utføring av litteratursøket

Litteratursøket ble planlagt og utført i samarbeid med bibliotekarer ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Vi søkte etter kunnskapsoversikter i følgende databaser:

- Academic Search Premier
- Campbell Systematic Reviews
- Cinahl
- Cochrane
- KORA
- Norart
- ODA
- Oria
- Science Direct
- SocIndex
- SveMed+
- Web of Science

Søkestrategien ble utviklet etter mål av Nasjonalt Kunnskapssenter for helsetjenestens metode for forskningsoppsummering, men tilpasset de spesifikke behov for den inneværende litteraturstudien. Søket var avgrenset til kunnskapsoversikter og systematiske oversikter.

Ut fra litteraturstudiens inklusjons- og eksklusjonskriterier samlet vi relevante søkeord. Søkeordene omfattet forskjellige typer tiltak, ønskede effekter av tiltakene, samt aktuelle grupper arbeidstakere. Bibliotekarene foretok innledende prøvesøk i noen aktuelle baser, og videreutviklet flere aktuelle emneord sammen med forskerne på basis av dette.

Databasene ble valgt med tanke på hvor vi ville kunne finne faglig relevante kunnskapsoversikter. Noen baser ble vurdert som relevante, men luket ut som uaktuelle etter åpne prøvesøk grunnet lite gode treff (eksempelvis Google Scholar, bibliotek.dk, Idunn, Libris, Arblin, Swepub, Uppsök)

Søket ble i hovedsak gjennomført medio-ultimo desember 2014.

Utvelgelse av studier for inklusjon

Tre forskere gikk gjennom alle aktuelle abstrakter identifisert via litteratursøket for å vurdere relevans i henhold til inklusjonskriteriene. Vurderingene ble først utført uavhengig av hverandre og deretter sammenlignet.

Vurdering av inkluderte studier

Etter den første sorteringen av de innsamlede evalueringene skissert ovenfor, gjennomførte vi en kritisk vurdering av de inkluderte studiene. Mange studier ble ekskludert fordi de ikke omhandlet effektanalyser. Andre ble ekskludert fordi de ikke omhandlet tiltak som det er aktuelt for saksbehandlere i Nav å vurdere (gjelder i hovedsak medisinske tiltak, men også regelendringer).

Vi observerte at litteratursøket ikke inkluderte skandinavisk-språklig forskning. Videre så vi at nyere litteratur om tiltak for ordinære arbeidssøkere var dårlig representert. Vi har derfor komplettert gjennomgangen ved å søke på nyere forskning fra de skandinaviske landene. Dette har vi gjort ved å se direkte på publikasjonslister hos institusjoner som publiserer på skandinaviske språk og ved å se på referanselister i de nyeste publikasjonene og brukt Google Scholar for å identifisere relevante publikasjoner som har henvisning til disse.

Noen observasjoner om forskning på effekter av tiltak

Hvilke effekter måles?

I de fleste litteratursammenstillingene måles virkninger ved å se på utfall etter at deltakerne har avsluttet det aktuelle tiltaket. Det finnes imidlertid en rekke studier som også viser at tiltak kan ha virkninger også før det er avsluttet.

- For det første viser en del studier at individer som vet at de vil møte sanksjoner hvis de ikke enten finner seg arbeid på egenhånd eller deltar på tiltak vil ha større sannsynlighet for å finne seg en jobb enn tilsvarende individer som ikke står overfor tilsvarende risiko for sanksjoner. Denne effekten omtales som signaleffekten eller trusseleffekten. Mange studier er ikke egnet til å fange opp denne effekten, for eksempel fordi de ikke har eller bruker data om hvilke individer som er blitt innkalt til tiltak, men ikke har deltatt.
- For det andre er det også en rekke studier som viser at mens individene deltar på tiltak, har de lavere sannsynlighet for å finne seg jobb enn tilsvarende individer som ikke deltar på tiltak. Denne effekten omtales som innlåsingseffekten.

Både trusseleffekten og innlåsingseffekten vil normalt være sterkest for individer som "står nærmest arbeidsmarkedet", dvs. som har størst sjanse til å finne seg en jobb på egenhånd. Mens manglende måling av trusseleffekten gjør at virkningene av tiltakene undervurderes, vil manglende måling av innlåsingseffekten gjør at virkningene overvurderes.

Det er langt flere studier som inkluderer innlåsingseffekten enn trusseleffekten.

Det er også av betydning om resultatene måles ved arbeidsledighet, sysselsetting eller inntekt. En del av de som ikke kommer i arbeid, vil gi opp å søke. De blir derfor ikke lenger registrert som arbeidsledige. Studier som omhandler tiltak for arbeidsledige og som bruker arbeidsledighet som resultatvariabel vil derfor oftere vise positive effekter enn studier som måler virkning på sysselsetting eller arbeidsinntekt.

Metode for måling av effekter

Det finnes en rekke ulike metoder for måling av effekter. Blant disse kan nevnes:

- Kontrollerte eksperimenter
- Kvasi-eksperimenter (med kontrollgruppe, men hvor individene er fordelt på testgruppe og kontrollgruppe på en ikke-tilfeldig måte)
- Metoder uten kontrollgruppe

I mange av litteraturstudiene kategoriseres de enkelte analysenes utgangskraft eller robusthet etter hvor godt resultatene er fundert. Kontrollerte eksperimenter regnes som den beste metoden, deretter studier med kontrollgruppe og til slutt andre studier. Men denne kategoriseringen er alene ikke tilstrekkelig til å avgjøre hvor sikre resultatene er. Blant annet vil størrelsen på datamaterialet kunne være viktig. Dessuten er store forskjeller på metodene innenfor kvasi-eksperimenter. Noen av disse metodene bygger implisitt på forutsetninger som man ikke har muligheter for å kontrollere om er oppfylt, mens andre bygger på mindre strenge forutsetninger. For eksempel vil studier med velegnede instrumentvariable¹¹ normalt kunne regnes som pålitelige, mens en del andre metoder ikke er egnet til å kontrollere for seleksjon (dvs. om forskjellene i utfall mellom de som har vært gjennom tiltaket og

¹¹ Det er utviklet tester for å identifisere om instrumentvariable har de ønskede egenskaper

de som ikke har det skyldes selve tiltaket eller at deltakerne allerede i utgangspunktet var forskjellig fra ikke—deltakerne).

Metoder uten kontrollgruppe gir aldri kontroll for seleksjon til tiltaket og åpner i tillegg for at andre forhold (for eksempel konjunktursvingninger) kan ha påvirket endringen fra før til etter gjennomføring av tiltaket.

I en del av litteraturstudiene er det stilt krav til metode for å bli inkludert. I andre studier tillegges de ulike studiene vekt blant annet ut fra metodisk kvalitet og datamaterialets størrelse. Til slutt bruker man en skjønnsmessig vurdering for å vurdere samlet tendens i litteraturen og om tendensen kan sies å utgjøre sterk, svak eller utilstrekkelig evidens.

Ulike typer tiltak

Det brukes en rekke ulike betegnelser for tiltak. Ettersom mesteparten av litteraturen som omtales er sammenstillinger, bruker de relativt generelle betegnelser om tiltakene. Vi vil her forklare de mest brukt betegnelse i den engelskspråklige litteraturen og plassere dagens Nav-tiltak innenfor disse kategoriene.

- Supported employment: Innebærer arbeid i ordinær virksomhet samt løpende oppfølging i tillegg til arbeidsgivers ordinære oppfølging. Normalt vil det gis tilskudd til lønn. I Norge regnes arbeid med bistand som eksempel på dette tiltaket.
- IPS: Er en form for "supported employment", men med klarere retningslinjer for innretningen.
- Wage subsidy: Innebærer subsidiering av lønn i ordinær stilling. I Norge tilbys både Tidsbegrenset og tidsubegrenset lønnstilskudd, det siste bare til personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne.
- Subsidised employment (private, public): Ekstraordinære stillinger eller virksomheter som er opprettet for å skape arbeid
- Job search assistance: Kan omfatte både motivasjonstiltak, hjelp til å identifisere aktuelle stillinger samt råd og opplæring for å mestre søkeprosessen. I Norge dekker ordinær formidlingsbistand aktiviteter som kan være definert som arbeidsmarkedstiltak i andre land. I tillegg er Jobbklubb (kategorisert under AMO-kurs i statistikken?) et eksempel på denne typen tiltak.
- Sanctions: Innebærer at inntektsstøtte reduseres eller fjernes hvis arbeidssøkeren ikke oppfyller visse krav, for eksempel i form av jobbsøkeaktivitet eller deltagelse i tiltak.
- Training (classroom, on-the-job training): Dekker både ordinær utdanning, arbeidsmarkedskurs og arbeidspraksis.
- Employment programmes: Dette er særlige prosjekter eller stillinger som opprettes for arbeidssøkere. Dette brukes lite i Norge i dag, bortsett fra i form av varige tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet for personer med nedsatt arbeidsevne.
- Workplace adjustments: I Norge brukes begrepet tilrettelegging. Tiltaket brukes overfor personer med ulike former for funksjonsnedsettelse.

Brede sammenstillinger og metastudier

Vi vil her referere til studier som ser på flere ulike typer tiltak og som dekker et bredt spekter av målgrupper. En del av studiene omhandler bare tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, mens andre er avgrenset til brede målgrupper blant ordinære arbeidssøkere (kvinner, innvandrere). Disse studiene dekker i prinsippet alle typer arbeidsrettede tiltak.

Ordinære arbeidssøkere

Card et.al. (2010) er en meta-analyse av 199 studier av effekter av arbeidsmarkedstiltak. Analysen ser på sammenhengen mellom resultater på arbeidsledighet eller sysselsetting og karakteristika ved tiltaket og konteksten (land, arbeidsmarkedssituasjon, m.v.). Metoden fanger opp kun program-effekt og ikke signal- eller innlåsingseffekt. De kategoriserer studiene etter om de viser signifikant positive, ikke signifikante eller signifikante negative virkninger. I tillegg registrerer de hvilke typer tiltak som evalueres og en rekke andre kjennetegn (land, år, målgruppe, evalueringsdesign, resultatvariabel, oppfølgingsperiode, m.v.). Blant konklusjonene er at arbeidspraksis i offentlig sektor viser svakest resultater. Formidlingstiltak har god virkning på kort sikt, mens formell opplæring har god langsiktig virkning. Tiltakene har generelt mer positive virkning på lang enn på kort sikt. Studier med ledighet som resultatvariabel viser jevnt over mer positive virkninger enn de som ser på arbeid eller inntekt. De finner ingen kjønnsforskjeller i virkningene. Tiltak rettet spesielt mot ungdom har jevnt over svakere resultater enn andre.

Kluve (2010) er en metaanalyse av 137 evalueringer i 19 ulike land. Hovedkonklusjonen er at det i hovedsak er tiltakstype som er viktig for resultatet, ikke kjennetegn ved deltakerne, hvordan arbeidsmarkedssituasjonen er eller hvilket land tiltaket gjennomføres. Konklusjonene forøvrig er i hovedsak de samme som i Card et.al. (2009); subsidiert arbeid i privat sektor har best virkning, men også jobbsøking/formidling samt sanksjoner har positive virkninger. Effektene av opplæring er mer usikre, mens arbeidspraksis i offentlig eller skjermet har negative virkninger. Også i denne studien finner de at tiltak for unge har svakere resultater enn andre. De finner dessuten at resultatene er klart svakere for analyser av kontrollerte eksperimenter enn av analyser med kvasi-eksperimentell design. Ettersom studier av eksperimenter regnes som den sikreste metoden, skaper dette tvil om holdbarheten til de andre konklusjonene.

Peers (2007) er en metaanalyse av arbeidsrettede tiltak. I denne studien beregner de ikke bare om tiltakene virker, men også hvor sterk effekten eventuelt er. Analysen er basert på 28 rapporter, artikler, m.v. De finner at tiltak øker sjansen for arbeid med om lag 3 prosentpoeng. Opplæringstiltak har sterkest effekt, men forskerne påpeker at de generelt finner svakere effekter i studier basert på kontrollerte eksperimenter og at de ikke har funnet noen slike studier som dekker opplæringstiltak. Dette kan ha bidratt til å gi et høyt anslag for effekt av opplæringstiltak. Også sanksjoner og formidlingstiltak viser i gjennomsnitt positive resultater, mens lønnstilskudd og arbeidspraksis ikke viser positive effekter.

Burström et.al. (2011)¹² er en litteraturstudie av fordelingsvirkninger av arbeidsrettede tiltak i Sverige; Hvem blir tatt opp i tiltakene og for hvilke grupper har tiltakene best effekt? De fant 11 relevante studier i perioden 1990-2009. De finner at det er forskjeller i sjansene for å delta i tiltak, gitt at man er innenfor målgruppa. Menn, unge, personer med tidligere langtids sykmelding eller lav inntekt hadde størst sannsynlighet for å delta i tiltak. Tiltakene hadde best effekt for menn, unge, personer med kort sykefravær samt de med høy inntekt.

Forslund & Vikström (2011)¹³ oppsummerer kunnskap om svensk arbeidsmarkedspolitik, herunder individrettede tiltak. I tillegg gjengir de hovedresultater fra utlandet. De konkluderer at svenske evalueringer av opplæringstiltak som arbeidsmarkedstiltak viser mye bedre resultater på 2000-tallet enn på 1990-tallet. De mener at forklaringen kan være at deltagelse i tiltak ikke lenger gir grunnlag for ledighetstrygd og at mens tidligere deltakere på 990-tallet kunne velge å gå tilbake til ledighetstrygd, "tvinges" tidligere deltakere nå over i arbeid. Videre finner de at det er færre studier av lønnstilskudd og ulike former for subsidiert sysselsetting, men at det er grunnlag for å konkludere at tiltak som ligner

¹² Identifisert gjennom tilleggsøk

¹³ Identifisert gjennom tilleggsøk

mest på ordinær sysselsetting gir best resultater. Videre finner de at forsterket formidling og kontroll med søknadsaktivitet har positive virkninger. De advarer mot å overføre resultater fra tilsvarende utenlandske studier til Sverige. Grunnen er at den ordinære formidlingsaktiviteten er langt mer omfattende i Sverige enn i de fleste andre land, og at utenlandske studier av "forsterket formidling" i realiteten kan dreie seg om tiltak om faller innenfor ordinær formidling i Sverige. De viser også til at svenske studier tyder på at trusseffekten av arbeidsmarkedstiltak er betydelig. En hovedkonklusjon i rapporten er at kunnskapen om hvilke tiltak som fungerer best for ulike grupper er sterkt mangelfull.

Gaure et.al. (2012)¹⁴ er ikke en sammenstilling, men en enkeltstående studie. De ser bl.a. på virkninger av deltagelse i arbeidsmarkedstiltak for senere arbeidsinntekt. Virkningene er positive, men etter en markant innlåsingseffekt mens tiltaket pågår. Analysen er ikke egnet til å fange opp en eventuell trussel-/signaleffekt. De finner at arbeidsmarkedstiltak har positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet. De finner at de som deltar i tiltak har kjennetegn som tilsier at de uten tiltak ville hatt lavere forventet arbeidsinntekt enn de som ikke deltar. Det er altså en negativ seleksjonseffekt i betydningen at de som deltar på tiltaket har større behov for hjelp til å finne arbeid enn de som ikke deltar.

Kvinner

Bergemann (2008) er en sammenstilling av resultater om arbeidsmarkedstiltak for kvinner. Studien dekker mange europeiske land. Konklusjonen er at det er stor grad av samsvar mellom analysene; De fleste tiltak har positiv virkning for kvinnenens sysselsetting, og virkningene er vanligvis noe sterkere enn for menn (gjelder særlig i land med lav kvinnelig yrkesdeltagelse). Opplæringstiltak er særlig effektivt for kvinner, mens jobbsøkingstiltak er mer effektive for menn. Arbeidspraksis har mer positive virkninger for kvinner enn for menn, særlig i land med høy sysselsettingsandel blant kvinner.

Innvandrere

Butschek & Walter (2013) er en metaanalyse av virkninger av arbeidsrettede tiltak for innvandrere. Studiene som omtales er ikke nødvendigvis rettet spesielt mot innvandrere, men virkningene for innvandrere er spesifisert i de aktuelle analysene. Studien skiller mellom opplæring, lønnstilskudd i privat sektor, arbeidspraksis, formidlingstjenester og sanksjoner samt "andre tiltak". Det er ikke stilt krav til metoden som er anvendt, til publisering, m.v. 93 resultater er inkludert fra 33 studier. 34 av resultatene er fra nordiske land og 43 er fra Tyskland. Resultatene i studiene spriker. Bare for lønnstilskudd viser over halvparten av studiene positive resultater for sysselsetting blant deltagende innvandrere. Arbeidspraksis i offentlig sektor viser jevnt over svake/negative resultater, men i sum kan man ikke konkludere at tiltaket har verken positive eller negative effekter. Studier av tiltak i Norden finner oftere positive virkninger enn for tiltak i Tyskland. Dette kan ha sammenheng med at arbeidspraksis er mer brukt og hyppigere evaluert i Tyskland enn i de nordiske landene.

Arendt & Pozzoli (2013) er en litteraturstudie av forskning om arbeidsrettede tiltak for innvandrere. De inkluderer også studier som har en bredere målgruppe, men hvor effekter for innvandrere er spesifisert i evalueringen. De finner 19 relevante studier, hvor av 7 er danske. De finner at alle studier av virkninger av lønnstilskudd i privat sektor viser positive effekter. Det er indikasjoner på at dette tiltaket er enda mer effektivt for innvandrere enn for andre. Lønnstilskudd i offentlig sektor framstår også som positivt, men funnene er ikke like entydig som for privat sektor. For andre tiltak viser forskningen blandede resultater, men flertallet av studier av arbeidspraksis viser positive virkninger. Virkningene av opplæringstiltak framstår som usikre.

¹⁴ Identifisert gjennom tilleggsøk

Personer med nedsatt funksjonsevne

Clayton (2011) er en litteraturstudie av bl.a. individrettede tiltak i Storbritannia for personer med kroniske sykdommer eller nedsatt arbeidsevne i arbeid. De finner 31 relevante studier. De er kritiske til om metodene i en del av studiene er egnet til å fange opp effekter. De finner støtte for at bruk av veiledere ("case workers") har positive virkninger for sysselsetting av personer i denne målgruppa.

Clayton et.al. (2012) er en litteraturstudie av virkninger av tiltak rettet mot å få arbeidsgivere til å ansette eller fortsatt sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne eller kroniske sykdommer. Studien omfatter fem land (Canada, Danmark, Norge, Sverige og Storbritannia). De fant 30 relevante studier. De finner at tilpasningen av arbeidssituasjonen og –plassen har god effekt, men det er få personer som nyter godt av slike tilpasninger og effektene på andel sysselsatte blant personer med nedsatt arbeidsevne eller kroniske sykdommer er derfor liten. Både tilpasninger i form av redusert arbeidstid, reduserte eller mer fleksible resultatkrav og fysiske tilpasninger av arbeidsplassen hadde god effekt. Subsidiert arbeid, bl.a. gjennom lønnstilskudd, bidrar også til økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne. Subsidieandelen må være ganske stor for å ha effekt. På den andre siden kan stort og varig tilskudd virke stigmatiserende og fremme utvikling av et segment med "annenrangs" jobber.

Bambra (2005) er en sammenstilling av britiske studier av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. De finner bare to studier med metoder som er egnet til å avdekke effekter av tiltak. Ingen av disse studiene finner signifikante virkninger på deltagelse i arbeid.

Kuoppala & Lamminpaa (2008) er en litteraturstudie omkring virkninger av rehabiliteringstiltak for sykefravær og uførepensjonering. De har ingen klar avgrensning av målgruppa, for eksempel knyttet til varighet av helseproblemer. Bare tiltak knyttet til en arbeidsplass er inkludert. De identifiserte 41 studier fra en rekke ulike land tilbake til 1980. De finner støtte for at tiltak som kombinerer medisinsk og yrkesrettet rehabilitering reduserer uførepensjonering og øker yrkesdeltagelsen. De finner ingen sikker effekt av rendyrkede medisinske eller yrkesrettede tiltak eller av trening eller rådgivnings-/motivasjonstiltak, bortsett fra at alle typer tidlige intervensjoner kan ha en viss positiv effekt.

Rusnes (2010) oppsummerer forskningsresultater om virkning av arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt funksjonsevne. Det er norske studier som dekkes. Hovedkonklusjonen er at det ikke finnes effektanalyser av arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt funksjonsevne.

Westlie (2008)¹⁵ analyserer virkningene av ulike arbeidsrettede tiltak for personer som hadde vært sykmeldt minst ett år og som var overført til attføring. Analysen viser resultater både for sysselsetting og uføretrygden. Westlie finner at utdanning har best effekt (øker sysselsetting og reduserer uføretrygding), særlig på lang sikt. Ulike praksistiltak har blandet effekt, men mer positiv jo mer de ligner på ordinær sysselsetting. Lønnstilskudd er mer effektivt enn andre praksistiltak. Videre finner han at de positive effektene er sterkest for de deltakerne som har minst arbeidserfaring, men også at effektene er sterke i aldersgruppa over 44 år.

Markussen & Røed (2014)¹⁶ analyser virkninger av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. De utnytter at det er stor variasjon i hva slags tiltak ulike Nav-kontorer bruker og at denne variasjonen ikke kan forklares med forskjeller i sammensetningen av brukerne av tiltakene. Sjansen for å komme på en gitt type tiltak er dermed påvirket av hvilket Nav-kontor man tilhører. De bruker både arbeidsinntekt, sysselsetting, uførepensjon og sosialhjelp som resultatvariable og måler resultatene både på kort sikt (første år etter deltagelse i tiltak) og mellomlang sikt (gjennomsnitt årene 2-5 etter deltagelse).

¹⁵ Identifisert gjennom tilleggsøk

¹⁶ Identifisert gjennom tilleggsøk

Konklusjonen er at subsidiert arbeid i ordinær virksomhet og ordinær utdanning bidrar til økt yrkesdeltagelse og –inntekt og redusert uførepensjonering. Sysselsetting i skjermede virksomheter og AMO-kurs har ikke positive effekter.

Studier av ulike typer tiltak

Forsterket oppfølging samt jobbsøknings- og motivasjonskurs

Audhoe (2010) er en litteraturstudie av tiltak som tar utgangspunkt i at arbeidsledighet medfører en mental belastning for dem som rammes. Tiltakene som dekkes av studien er i all hovedsak tiltak for å styrke mestring, selvtillit og jobbsøkningskompetanse. De fant 6 relevante studier med akseptabel eller god kvalitet. Hovedkonklusjonen er at det ikke er grunnlag for å avgjøre om tiltakene øker deltakernes sjanse for å komme i arbeid.

Rosholm (2008)¹⁷ studerer et eksperiment i to danske kommuner. Der ble en del av de arbeidsledige innkalt til intensivert oppfølging. Oppfølgingen besto av samtaler, kurs og tester. Rosholm fant at effekten av deltagelse i disse tiltakene på sannsynligheten for å komme i arbeid var negativ eller ikke signifikant, men at det var en ganske sterk positiv virkning av å bli innkalt til oppfølging, dvs. en sterk «trusseleffekt». Trusseleffekten ble målt ved å studere personer som ble innkalt, men som aldri møtte til intensivert oppfølging.

Forslund & Vikström (2011)¹⁸ finner at forsterket formidling og kontroll med søknadsaktivitet har positive virkninger. De advarer mot å overføre resultater fra tilsvarende utenlandske studier til Sverige. Grunnen er at den ordinære formidlingsaktiviteten er langt mer omfattende i Sverige enn i de fleste andre land, og at utenlandske studier av «forsterket formidling» i realiteten kan dreie seg om tiltak om faller innenfor ordinær formidling i Sverige.

Lønnstilskudd

Forslund og Vikström (2011)¹⁹ påpeker at det finnes klart færre studier av lønnstilskudd enn av opplæringstiltak. Videre finner de at konklusjonene spriker mer når det gjelder virkning av lønnstilskudd enn av opplæringstiltak. De finner imidlertid støtte for at tiltak som ligger nært opptil ansettelse på ordinære vilkår, har best positiv effekt for overgang til ansettelse på ordinære vilkår. De viser til en svensk studie som tyder på at varigheten av lønnstilskuddet kan påvirke sjansene for at deltakeren får fast ansettelse, men at varigheten er lite viktig for om vedkommende får en annen form for ansettelse. De finner at det er få studier som analyserer om virkningene er ensartede for ulike målgrupper. Én svensk studie fant at lønnstilskudd ikke hadde positive virkninger for deltakere som ikke var svenske statsborgere.

Gupta (2010)²⁰ er en analyse av Flexjob-ordningen i Danmark. Ordningen innebærer at arbeidsgivere kan få et lønnstilskudd for ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne. Den er langt mer omfattende enn tilsvarende lønnstilskuddsordninger i andre land. De finner at ordningen øker sjansene for at personer med nedsatt funksjonsevne og som er i alderen 35-44 øker med 10-12 prosentpoeng. For yngre personer er virkningen usikker, mens ordningen ikke ser ut til å ha effekt for eldre personer med nedsatt arbeidsevne. Videre finner de at ordningen medfører at mange som ville fått jobb på vanlige vilkår får subsidiert sysselsetting og at flexjob fortrenger sysselsetting på ordinære vilkår.

¹⁷ Identifisert gjennom tilleggssøk

¹⁸ Identifisert gjennom tilleggssøk

¹⁹ Identifisert gjennom tilleggssøk

²⁰ Identifisert gjennom tilleggssøk

Liljeberg et.al. (2012)²¹ studerer virkning av tiltaket "Nystartsjobben". Tiltaket innebærer at arbeidsgivere som ansetter personer som har vært arbeidsledige i minst 12 måneder, får et lønnstilskudd. Tilskuddet gis for en like lang periode som den ansatte har vært ledig. For arbeidssøkere som har fylt 55 år, er tilskuddsperioden den dobbelte av ledighetsperioden. I perioden 2007-09, var tilskuddet satt lik arbeidsgiveravgiften (tilsvarende 31,4 prosent av lønnen). Fra 2009 ble tilskuddet økt til det dobbelte av arbeidsgiveravgiften. Ordningen er utformet som en rettighet for arbeidsgiverne. Effektanalysen er basert på regression discontinuity design". Studien omfatter ikke individer som er yngre enn 26 år. Grunnen er at regelverket er annerledes for yngre arbeidssøkere. Man kan også komme inn under ordningen fordi man nylig har innvandret eller har vært langtids sykmeldt. Også disse gruppene er holdt utenfor studien. Grunnen er at regelverket for disse gruppene gjør at metoden som er brukt ville vært uegnet. Hovedkonklusjonen er at tiltaket gir økt overgang fra ledighet til jobb for den gruppa som omfattes. Analysen omfatter ikke beregning av fortrenningseffekter. Dobblingen av tilskuddssatsen fra 2009 ga om lag en dobling av effekten på overgang fra ledighet til arbeid. Dobbel varighet av tilskudd for personer over 55 år ser ut til å ha en viss positiv effekt på varigheten av arbeidsforholdet. Prosjektet omfattet også analyser av forskjeller i effekt mellom ulike grupper definert ved kjønn og innvandringsbakgrunn. De fant ikke signifikante forskjeller mellom effektene på ulike grupper.

Arbeidspraksis

I brede studier som Card (2010) og Kluge (2010) kommer arbeidspraksis dårlig ut. Innretningen av tiltaket ser ut til å variere mellom land og har kanskje også endret seg over tid bl.a. i de skandinaviske landene. Tidligere var det vanlig å etablere egne prosjekter for å gi arbeidspraksis. Som et eksempel på en annen innretning viser vi til beskrivelsen av «Arbetspraksis» nedenfor. Dette er plasser på ordinære arbeidsplasser og har likhetstrekk med lønnstilskudd (midlertidig og uten fast ansettelse). I Norge har vi tiltakene «Praksisplass i ordinær virksomhet» og «Arbeidspraksis i skjermet virksomhet». Vi kjenner ikke til effektevalueringer av disse, men Markussen (2014) ser på virkninger av subsidiert sysselsetting i henholdsvis ordinær og skjermet virksomhet.

Forslund og Liljeberg (2013)²² analyserer effektene av «Arbetspraksis». Tiltaket innebærer at deltakerne kan beholde dagpenger («aktivitetsstöd») fra A-kassen mens de utfører en vanlig jobb. De får ikke ansettelseskontrakt. Analysen er basert på etablering av kontrollgruppe ved hjelp av matching. Det er ingen andre kontroller for seleksjonseffekter. Hovedkonklusjonen er at de som deltar i arbeidspraksis har noe raskere overgang til arbeid på ordinære vilkår enn ledige som ikke er på tiltak. Denne positive effekten inntreffer først når praksisperioden avsluttes; før den tid gir arbeidspraksis en innlånseffekt. Det er også en signifikant positiv effekt på lønnsnivået. Undersøkelsen omfatter personer som deltok i tiltaket 1999-2006. Forskerne finner en klart økende effekt over tid, men kan ikke forklare årsakene til dette. De undersøker også om effekten er forskjellig for ulike grupper. De finner betydelige forskjeller. Tiltaket har sterkere effekt for: Kvinner, for personer med innvandringsbakgrunn og for høyt utdannede. Tiltaket har relativt svak effekt for personer med nedsatt arbeidsevne og de som er eldre enn 50 år. Videre sammenlignes effekten av arbeidspraksis med arbeidsmarkedsutdanning («arbeidsmarknadsutbildning»). Konklusjonen er at arbeidspraksis har noe større effekt. Men forskerne finner også at seleksjonen til tiltakene ikke er optimal. De konkluderer med at hvis man hadde byttet deltakergruppe mellom tiltakene, ville begge deltakergruppene kommet bedre ut og effekten av begge tiltakene ville ha økt.

Gartell et.al. (2013)²³ analyserer virkningen av deltagelse i arbeidspraksis. Studien dekker deltagelse i 1996-2010. De finner ingen effekt av tiltaket de første årene. Fra om lag 2002, kan man se positiv

²¹ Identifisert gjennom tilleggsøk

²² Identifisert gjennom tilleggsøk

²³ Identifisert gjennom tilleggsøk

virkning, målt for eksempel ved andelen som var sysselsatt i ordinær stilling (dvs. ikke subsidiert eller tiltaksplass) ett år etter deltagelsen. Effekten av deltagelse øke fram til 2008, og er da oppe i om lag 6 prosentpoeng. Men effekten forsvinner igjen for deltagelse i 2009 og -10.

Utdanning og opplæring utenfor arbeidsplass

Forslund og Vikström (2011) refererer til tre ulike studier fra Sverige. Alle viser positive effekter av opplæringstiltak for deltakernes sysselsetting. Felles for studiene er dessuten at virkningene varierer sterkt over tid; På 1990-tallet var effektene svake.

Arendt (2013) er en sammenstilling av forskning om effekter av to typer opplæring: Jobbsøkekurs og tilrettelagt «oppkvalifisering». De finner 44 studier (herav 19 danske og 28 med effektmålinger). Det er lagt liten vekt på resultater av studier som vurderes å ha lav kvalitet. Resultatene av forskningen om effekt av jobbsøkekurs spriker såpass mye at det ikke kan trekkes sikre konklusjoner. Det er en klar kortsiktig innlåsningseffekt av tilrettelagt kvalifisering, men også en klar positiv effekt etter at opplæringen er avsluttet. Det er imidlertid ikke klart om de positive effektene er sterke nok til å oppveie innlåsningseffektene. Forfatteren ser en tendens til at tyske studier viser mer positive effekter enn danske.

Arendt & D. Pozzoli (2013)²⁴ er en litteraturstudie av effekter av ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak. Både danske og enkelte studier fra andre land er inkludert. De finner sterk evidens for at utdanning har en innlåsningseffekt, at programeffekten er svak på kort sikt, men at de langsiktige effektene på sysselsetting er positive. Hvis man bruker varighet av ledighet som resultatvariabel, vil utdanningstiltak og ofte kunne vise negative effekter, mens virkning på sysselsettingsgrad er positive på lang sikt. Forfatterne påpeker at det kun er en studie som er egnet til å få fram en eventuell trusseffekt, og at de derfor ikke kan konkludere om det vanligvis oppstår en slik effekt.

Regnér (2014)²⁵ studerer effektene av arbeidsmarkedskurs for personer med nedsatt arbeidsevne. Kursets innhold og varighet tilpasses individuelt. Deltakerne som inngår i studien hadde i gjennomsnitt deltatt om lag fem måneder. Hovedkonklusjonen er at tiltaket har en positiv effekt for overgang til arbeid, men etter en innlåsningseffekt mens deltakerne er på tiltaket. Den positive effekten øker over tid innenfor oppfølgingsperioden på to år som er brukt i studien. Det er også analyser av effektene for ulike grupper innenfor utvalget. Tiltaket har sterkere effekt for menn enn for kvinner, for eldre enn for yngre og for lavt utdannede (ikke fullført videregående) enn høyt utdannede (fullført videregående). Det er svak positiv sammenheng mellom ventetid til tiltaket og effekten av tiltaket. Tiltaket hadde betydelige sterkere effekt i de siste programårene som er undersøkt (2003-06) enn de første (1999-2002).

Stenberg & Westerlund (2014)²⁶ studerer effektene av henholdsvis yrkesrettet og teoretisk utdanning som arbeidsmarkedstiltak. De studerer arbeidsledige som enten deltok i AMO-kurs (yrkesrettet) eller i "Komvux" (teoretisk utdanning). Studien tyder på at begge tiltaket bidro til å løfte deltakernes inntektsnivå etter at opplæringen var avsluttet. Yrkesrettet opplæring ga et sterkere inntektsløft på kort sikt. Etterhvert var inntektsveksten sterkest for de som hadde tatt teoretisk utdanning, og etter 5-7 år var effekten på inntektsnivået nærmest utjevnet. Effektene av tiltakene varierte mellom ulike grupper. Teoretisk opplæring hadde særlig sterk effekt for kvinner med lav utdanning.

²⁴ Identifisert gjennom tilleggsøk

²⁵ Identifisert gjennom tilleggsøk

²⁶ Identifisert gjennom tilleggsøk

Arbetsförmedlingen (2009)²⁷ viser positiv virkning av "arbetsmarknadsutbildning". Effekten forsterkes nærmest kontinuerlig fra 1994 til 2006. Deretter avtar effekten sterkt. Svekkelsen av effekten setter rapporten i sammenheng med at resultatmålet (70 prosent overgang til arbeid) ble fjernet. Samtidig ble det lagt sterkere vekt på å redusere overgang til langtidsledighet. Denne omprioriteringen ga seg utslag i en sterk endring i rekrutteringen til tiltaket. Det kom inn flere med lav utdanning, nedsatt arbeidsevne og ikke-vestlig bakgrunn. På tross av denne endringen, finner de at også de siste årene var sannsynligheten for å delta i tiltaket var omvendt proporsjonal med risikofaktorer for å bli langtidsledig.

Gartell et.al. (2013) viser positiv virkning av arbeidsmarkedskurs for deltakernes senere sysselsetting, men i enkelte år er det ingen virkning på ordinær sysselsetting. Effekten på sysselsetting (subsidiert eller ordinær) øker de fleste år i perioden 1996-2007, men faller deretter til et betydelig lavere nivå.

Studier av tiltak for målgrupper definert ved medisinske kriterier

Psykiske lidelser

Sosial- og helsedirektoratet (udatert)²⁸ er en oppsummering av forskning om effekter av arbeidsrettede tiltak for personer med psykiske lidelser. Studien omfatter tiltak overfor personer med en rekke ulike diagnoser, inkludert angst, depresjoner, schizofreni, m.v. Det er i hovedsak litteraturoversikter som dekkes av studien. Sammenstillingen tyder på at "Individuell støtte og plassering" (tilsvarer IPS eller arbeid med bistand) øker sysselsettingen. I tillegg er det en del funn knyttet til innretningen av medisinske tiltak.

Arbesman & Logsdon (2011) er en litteraturstudie av "supported employment" og tiltak knyttet til utdanning og generell mestring for personer med alvorlige mentale lidelser. De finner klar støtte for at "supported employment" øker yrkesdeltagelsen for denne gruppa. Også Becker (2011) kommer til samme konklusjon, men de finner samtidig mangel på studier av andre effekter av IPS for deltakerne (helse, livskvalitet) m.v.).

Heffernan (2011) er en litteraturstudie av forskning på effektene av IPS i Storbritannia. De fant seks relevante studier. En av studiene gjaldt et forsøk hvor gjennomføringen avvek en del fra vanlige anbefalinger om og definisjoner på IPS. Dette forsøket viste svake resultater. Kun én av de andre studiene gjaldt kontrollerte eksperimenter. Også denne studien hadde metodemessige svakheter. Konklusjonen på litteraturstudien er at forskningen i Storbritannia tyder på at IPS er mer effektivt enn andre tiltak, men det finnes ingen riktig gode studier, og kunnskapsgrunnlaget er derfor mangelfullt.

Bond, et al. (2012a) er en sammenstilling og drøfting av studier av kontrollerte eksperimenter med bruk av IPS. Målet med sammenstillingen er blant annet å sammenligne resultatene i henholdsvis USA og andre land. Alle 15 studiene som er inkludert viser positive virkninger av IPS for yrkesdeltagelse. Forskerne anslår at en person i målgruppa for IPS vil ha om lag 25 prosent sjanse for å komme i arbeid uten IPS, men 60 prosent sjanse med IPS. Ettersom de ulike studiene hadde ulike resultatmål, oppfølgingsperiode, tiltak for kontrollgruppe, m.v., kan ikke styrken i effektene sammenlignes direkte, men forskerne mener at det er grunnlag for å konkludere at IPS har vært mer effektivt i USA enn i andre land. De indikerer at dette kan skyldes svakheter i gjennomføringen utenfor USA, men også at dette til en viss grad skyldes at lovverket i enkelte land hindrer gjennomføring av IPS "etter boka". Virkningene av IPS for andre resultatmål (herunder helse) er ikke systematisk bedre enn for andre behandlingsopplegg bortsett fra for deltakere som fortsetter lenge i ordinært arbeid takket være IPS.

²⁷ Identifisert gjennom tilleggsøk

²⁸ Identifisert gjennom tilleggsøk

Bond, et al. (2012b) er en reanalyse av data fra fire kontrollerte eksperimenter av effekten av IPS. Alle forsøkene ble gjennomført i USA. Mange studier har vist at IPS er effektivt for å øke sjansen for å komme i arbeid. I reanalysen ser de effektene av IPS for varigheten av arbeidsforholdet/kontraktstypen (fast eller midlertidig), arbeidstid/stillingsbrøk samt lønnsnivå. De fire kontrollgruppene hadde ulike tiltaksløp. Hovedkonklusjonen er at IPS øker sjansene for å komme i arbeid og gir mer varige arbeidsforhold, høyere stillingsandeler og høyere lønn enn de alternative tiltakene.

Campbell (2011) er en reanalyse av data fra fire kontrollerte eksperimenter med IPS for personer med psykiatriske diagnoser. Målet er å studere virkningene for ulike grupper basert på bl.a. sosioøkonomiske og medisinske kriterier. De finner at IPS fungerer bedre enn alternative tiltak uavhengig av personenes bakgrunn og diagnose.

Marshall (2014) er litteraturstudie av effekter av IPS og andre former for "supported employment". Bare kontrollerte eksperimenter og sammenstillinger og reanalyser av data fra disse er inkludert. De finner at "supported employment er effektivt for å øke sysselsettingen. Selv om grunnlaget for å konkludere er noe svakere når det gjelder andre effekter, finner de støtte for at tiltaket også bedrer deltakernes helsetilstand og tiltaket bør inkludere både helsekomponenter og yrkesrettet oppfølging. I analysen brytes resultatene ned på ulike grupper (alder, etnisitet, m.v.), men uten at det trekkes klare konklusjoner om hvilke grupper tiltaket bør/ikke bør brukes overfor.

Loveland (2007) er en litteraturstudie om hvordan "supported employment" (inkludert IPS) bør brukes og innrettes for å ha best virkning for personer med alvorlige mentale lidelser. De finner forskningsmessig grunnlag for at resultatene forbedres hvis man sikrer at tiltaket gjennomføres strengt "etter boka". Videre finner de støtte for at å kombinere arbeid med opplæring kan forbedre resultatene. Opplæringen kan enten være yrkesrettede eller omfatte teknikker for å mestre egen mentale lidelser. Videre er det en klar fordel med tett samarbeid mellom medisinsk oppfølging og det arbeidsrettede tiltaket.

Kinoshita (2013) er en reanalyse av data fra kontrollerte eksperimenter omkring "supported employment" generelt og IPS spesielt for personer med mentale lidelser. Blant annet analyseres betydningen av hvordan IPS gjennomføres og av om andre tiltak kan øke effekten av "supported employment". Også i denne studien finner de at "supported employment" generelt og IPS spesielt bidrar til økt sysselsetting, mer varige arbeidsforhold, m.v. Data var dårlig egnet til å analysere betydningen av å gjennomføre IPS strengt "etter boka". Tilsvarende gjaldt også analyse av effekten av å kombinere "supported employment" med andre tiltak.

Cimera (2012) er en sammenstilling og reanalyse av forskning om samfunnsøkonomiske konsekvenser av "supported employment". Materialet er fra USA. Hovedkonklusjonen er at både deltakerne og samfunnet tjener på bruk av IPS og andre former for "supported employment". De som får arbeid gjennom IPS tjener bedre enn de som er i skjermet arbeid (eller ikke arbeider), og de er bidra mer eller belaster offentlige budsjetter mindre enn tilsvarende individer som ikke deltar på tiltak eller som deltar på andre tiltak enn "supported employment".

Hjerneskadde

Carlson, P. et.al. (2006) er en litteraturstudie av metoder for yrkesmessig rehabilitering av personer med hjerneskade (ABI). Bare tre studier oppfylte de tematiske avgrensningene og metodemessige kravene. Konklusjonen er at praksisorientert læring og deltagelse ("Participate to learn") er en lovende strategi.

Turner-Stokes (2008) omfatter både en meta-analyse basert utelukkende på kontrollerte eksperimenter (Cochrane review) og en systematisk litteraturstudie av rehabilitering av hjerneskadde. I litteraturstudien brukes en metode for kvalitetsvurdering utviklet for National Health Service i Storbritannia. Det er kun multidisiplinære tiltak (medisinsk og yrkesrettet i kombinasjon) som dekkes. Konklusjonen er blant annet at det er en rekke ulike typer tiltak som har positive virkninger, og at utelatelse av forskning som ikke er basert på kontrollerte eksperimenter gjør at man kan ikke få fram dette. Studien konkluderer med at det er sterk evidens for at "supported employment" har positive virkninger for hjerneskaddes deltagelse i arbeidslivet. Videre peker studien på viktigheten for lang oppfølgingstid for å fange opp virkningene av tiltak overfor denne gruppa.

Tyerman (2012) er en litteraturstudie av forskning om effekter av rehabiliteringstiltak for yrkesdeltagelse til personer med hjerneskadde. Tiltakene har elementer både av medisinsk og yrkesrettet rehabilitering og er til dels ganske ulike. Selv om det er metodemessige svakheter i de aller fleste studiene, særlig i form av mangel på kontrollerte eksperimenter, mener forfatteren at man kan konkludere at rehabiliteringstiltakene øker tilbakeføring til arbeid. Det virker stadig mer sannsynlig at det er en fordel med yrkesrettede tiltak spesielt tilpasset hjerneskadde og at tiltakene bør tilpasses behovene på den enkeltes (påtenkte) arbeidsplass.

Saltychev (2013) er en systematisk litteraturgjennomgang av forskning på yrkesmessig rehabilitering av hjerneskadde. De finner 68 relevante studier, men ikke evidens for at verken medisinske eller yrkesrettede tiltak har effekt på yrkesdeltagelsen for hjerneskadde. Forfatterne er kritiske til kvaliteten på forskningen de har gjennomgått.

Multipel sklerose

Sweetland et.al. (2012) er en systematisk litteraturstudie av arbeidsrettede tiltak for personer med MS. De finner få relevante kvantitative studier, men mange kvalitative. De finner en tendens til at tidlig intervensjon(etter diagnose) er effektivt. Tilpassing av arbeidet eller arbeidsplassen står sentralt.

Synshemmede

Cavanaugh (2012) er en systematisk litteraturstudie av arbeidsrettede tiltak for unge synshemmede. De fant ingen studier som måler effekt direkte på sysselsetting, og baserer sine effekter på mellomliggende variable og sannsynlige effekter på sysselsetting. De finner at tiltak knyttet til motivasjon og jobbsøking er effektive. Dessuten er det positiv effekt av generelle mestringstrening ("independent living").

Autismespekteret

Taylor et.al. (2012) er en gjennomgang av forskning om arbeidsrettede tiltak for unge personer med diagnoser i autisme-spekteret. Konklusjonen er at det ikke finnes noen relevante studier av god kvalitet om effekter på sysselsetting.

Westbrook (2012) er en tilsvarende studie, men uten særlig fokus på unge. De finner to relevante studier som oppfyller deres krav til metode, men ingen av studiene finner signifikante virkninger av tiltak.

Leddgikt

Backman (2004) er en litteraturstudie om arbeidsevnevurdering og arbeidsrettede tiltak for personer med leddgikt. Hovedkonklusjonen er at det er få relevante studier og at de ikke er egnet til å konkludere om tiltakene har effekt på sysselsetting.

Kreft

Hoving (2009) er gjennomgang av forskning på tiltak for å kvinner som har gjennomgått behandling for brystkreft tilbake i arbeid. De fant fire relevante studier, men konkluderer med at det fortsatt ikke kan

fastslås om tiltak har effekt. De peker på at en høy andel (75-85 prosent) av kvinner som har vært yrkesaktive, vender tilbake til arbeidslivet etter behandling for brystkreft, men det er ikke klart om arbeidsrettede tiltak bidrar til dette.

De Boer (2011) er en Cochrane-studie av rehabiliteringstiltak for personer som har gjennomgått kreftbehandling. Studien dekker både medisinske, yrkesrettede og kombinerte tiltak, men de fant ingen rene yrkesrettede tiltak. Konklusjonen er at medisinske tiltak alene ikke påvirker sannsynligheten for å komme tilbake. Derimot finner de en positiv effekt av kombinerte tiltak.

Rygglidelser

Van der Giessen (2012) er en litteraturstudie av en metode for å få personer med rygglidelser ("lower back pain") tilbake i jobb. Metode omfatter (1) måling av funksjonsnivå, (2) besøk på arbeidsplassen, (3) opplæring om ryggsmertor og (4) opptreningsprogram. Studien identifiserte 10 relevante forskningsarbeider. Konklusjonen er at selv om flere av studiene indikerer at metoden virker, er funnene i sum såpass usikre at hovedkonklusjonen er at det ikke er evidens for om metoden øker tilbakevending til arbeid.

Oppsummering

Om resultatet av litteratursøket

Vi mener at de sammenstillingene vi fant, gir et godt grunnlag for å konkludere om hvilke hovedtyper av tiltak som er mest effektive.

Søket fanget imidlertid også opp mange sammenstillinger som viste seg ikke å inneholde relevante studier. Videre var det mange litteraturstudier med relativt snevert tematisk nedslagsfelt som konkluderte at det fantes lite relevant forskning med tilfredsstillende kvalitet.

Det ser ikke ut til å være laget brede studier de senere årene og heller ikke sammenstillinger som dekker nordiske språk. Dette gjorde at vi valgte å supplere med nyere enkeltstående studier fra Norden.

Hovedfunn - hva virker for hvem?

I hovedsak er forskning om virkning av tiltak for arbeidssøkere ganske omforent:

- Lønnstilskudd og andre tiltak i det ordinære arbeidslivet virker best
- Utdanning har også positive virkninger på sikt, men sterk innlåsingeffekt mens tiltaket pågår. Svenske studier tyder på utdanningstiltak virker best overfor personer med lav utdanning.
- Formidlingstiltak har også positive virkninger
- Både trussel- og innlåsingeffekter kan være sterke. Dette taler for å bruke kortvarige tiltak.
- Særlige sysselsettingstiltak i offentlig sektor (ekstraordinære arbeidsplasser) og tiltak i skjermet sektor har svake eller negative virkninger for sannsynligheten for å bli sysselsatt på ordinære vilkår
- Både trussel- og innlåsingeffekter kan være sterke. Dette taler for å bruke kortvarige tiltak.
- Særlige sysselsettingstiltak i offentlig sektor (ekstraordinære arbeidsplasser) og tiltak i skjermet sektor har svake eller negative virkninger for sannsynligheten for å bli sysselsatt på ordinære vilkår

En del av konklusjonene over gjelder også når målgruppa er personer med nedsatt arbeidsevne:

- Både lønnstilskudd og utdanning ser ut til å ha positive virkninger for sysselsetting
- Tiltak med oppfølging («supported employment») viser også positive resultater. Særlig positive virkninger finner man av IPS-modellen for personer med psykiske helseproblemer

- Tiltak som kombinerer medisinsk og yrkesrettet oppfølging er mest effektive for å fremme sysselsetting
- Også tilpasninger av arbeidsplassen/-situasjonen virker positivt, men dette tiltaket når ikke fram til mange

Hva mangler vi kunnskap om?

Den systematiske litteraturstudien omfatter ulike sammenstillinger av forskning. For å lage sammenstillinger, må man forenkle i form av at man slår sammen tiltak, målgrupper, m.v. som ikke er helt like. For eksempel er det vanlig i sammenstillingene at man opererer med "opplæring" som en type tiltak uten å skille mellom ulike former for opplæring eller ulike temaer/ferdigheter opplæringen omfatter. Med unntak av enkelte av sammenstillingene som omfatter IPS (jf. avsnitt 0), gir sammenstillingene liten innsikt i hvordan tiltak bør utformes. Dette har trolig sammenheng med at for å få et tilstrekkelig antall studier til at man kan identifisere en tendens, må man bruke grove grupperinger. Dessuten vil de ulike studiene av tiltak som ligner mye på hverandre ofte være hentet fra ulike land, ha ulik målgruppe, m.v. slik at man ikke kan identifisere hva som eventuelt skapte forskjeller i effektene av tiltakene. De sammenstillingene vi har funnet som bygger på flest primærstudier (Kluve (2010) og Card (2010)) opererer med fem typer tiltak, men materialet er hentet fra mange land og fra en lang periode. Sammenstillingene deres er egnet til å si hvilke typer tiltak som har best effekt og om dette resultatet er avhengig av arbeidsmarkeds situasjonen, hovedtrekk i sammensetningen av målgruppa, m.v., men ikke om det var egenskaper ved utformingen av tiltakene som gjorde at enkelte tiltak hadde bedre effekt enn andre. Når Loveland (2007) og andre kan trekke konklusjoner om utforming av IPS og "supported employment", er det fordi IPS vanligvis brukes for en relativt klart definert målgruppe og gjennomføres mer eller mindre i samsvar med en klart definert metodikk. Tilsvarende gjelder ikke for andre tiltak.

Selv om noen tiltak framstår som mer effektive enn andre, betyr det ikke at alle bør få det samme tiltaket. Selv om tiltak som ligner mest mulig på ordinær sysselsetting (for eksempel ved hjelp av lønns-tilskudd) framstår som det mest effektive tiltaket, kan enkelte individer ha egenskaper som tilsier at de hadde vært mer tjent med et annet tiltak. Forslund og Liljeberg (2013) er et interessant eksempel; De sammenlignet effektene av henholdsvis arbeidspraksis og arbeidsmarkedsutdanning og fant at det første hadde noe sterkere positiv effekt enn det andre, men også at effekten av begge tiltakene ville blitt forsterket hvis de hadde byttet deltakergruppe.

Behov for mer kunnskap

Selv om sammenstillingene som har vært vår viktigste kilde sier lite om hvordan tiltak bør utformes og hvilke målgruppe som ulike tiltak bør rettes mot, finnes det primærstudier som sier en del av disse forholdene. Likevel mener vi at det er på disse områdene; Utforming av tiltak og valg av tiltak til ulike brukere, det er sterkest behov for mer kunnskap.

Litteraturliste

- Arbesman, M. and D. W. Logsdon (2011). "Occupational Therapy Interventions for Employment and Education for Adults With Serious Mental Illness: A Systematic Review." American Journal of Occupational Therapy **65**(3): 238-246.
- Arbetsförmedlingen: Arbetsmarknadsrapport 2009:2
- Arbetsförmedlingen: Arbetsmarknadsrapport 2012
- Arendt, J. N. & M. T. Pozzoli. "Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. 2013
- Arendt, J. N. & D. Pozzoli. "Effekter af ordinær uddannelse for ledige. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. 2013
- Arendt, J. N. "Effekter af kurser med vejledning og særligt til-rettelagt opkvalificering for ledige – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier". Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. 2013
- Audhoe, S. S., et al. (2010). "Vocational interventions for unemployed: effects on work participation and mental distress. A systematic review." *Journal of Occupational Rehabilitation* 20(1): 1-13.
- Backman, C. L. (2004). "Employment and work disability in rheumatoid arthritis." *Current Opinion in Rheumatology* 16(2): 148-152.
- Bambra, C., et al. (2005). "Does 'welfare-to-work' work? A systematic review of the effectiveness of the UK's welfare-to-work programmes for people with a disability or chronic illness." *Social Science & Medicine* 60(9): 1905-1918.
- Becker, A. L., et al. (2011). "Programs That Support Employment for People With Severe Mental Illness: A Literature Review." *International Journal of Psychosocial Rehabilitation* 16(1): 8-8.
- Bergemann, Annette, and Gerard J. Van den Berg. "Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe—A Survey." *Annales d'Economie et de Statistique* (2008): 385-408.
- Bond, G. R., et al. (2012a). "Generalizability of the Individual Placement and Support (IPS) model of supported employment outside the US." *World Psychiatry* 11(1): 32-39.
- Bond, G. R., et al. (2012b). "Standardizing Measures in Four Domains of Employment Outcomes for Individual Placement and Support." *Psychiatric Services* 63(8): 751-757.
- Burström, Bo, et al. "How equitable is vocational rehabilitation in Sweden? A review of evidence on the implementation of a national policy framework." *Disability and Rehabilitation* 33.6 (2011): 453-466.
- Butschek, Sebastian, and Thomas Walter. What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. No. 13-056. ZEW Discussion Papers, 2013.
- Campbell, K., et al. (2011). "Who Benefits From Supported Employment: A Meta-analytic Study." *Schizophrenia Bulletin* 37(2): 370-380.
- Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber. "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis." *The Economic Journal* 120.548 (2010): F452-F477.
- Carlson, P. M., et al. (2006). "'Participate to learn': A promising practice for community ABI rehabilitation." *Brain Injury* 20(11): 1111-1117.

- Cavenaugh, B. and J. M. Giesen (2012). "A Systematic Review of Transition Interventions Affecting the Employability of Youths with Visual Impairments." *Journal of Visual Impairment & Blindness* 106(7): 400-413.
- Cimera, R. E. (2012). "The economics of supported employment: What new data tell us." *Journal of Vocational Rehabilitation* 37(2): 109-117.
- Clausen, Jens, et al. "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark." *Labour Economics* 16.4 (2009): 409-417.
- Clayton, Stephen, et al. "Assembling the evidence jigsaw: insights from a systematic review of UK studies of individual-focused return to work initiatives for disabled and long-term ill people." *BMC public health* 11.1 (2011): 170.
- Clayton, Stephen, et al. "Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers." *The European Journal of Public Health* 22.3 (2012): 434-439.
- De Boer, A. G. E. M., et al. "Interventions to enhance return-to-work for cancer patients." status and date: Edited (no change to conclusions), published in 3 (2011).
- de Luna, Xavier, Anders Forslund, and Linus Liljeberg. "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04." IFAU Rapport 1 (2008).
- Forslund, A., L. Liljeberg, and L. Von Trott Zu Solz. "Arbetspraktik.–en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 4 (2013).
- Forslund, A. & Johan Vikström. "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 7 (2011).
- Gartell, M., C. Gerdes, and P. Nilsson. Metoder för att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska programfakter 1996-2010. Working Paper 2012: 2, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2012.
- Gartell, M., C. Gerdes, and P. Nilsson. Programeffekter 1996-2010. Working Paper 2013: 1, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2013.
- Gaure, Simen, Knut Røed, and Lars Westlie. "Job search incentives and job match quality." *Labour Economics* 19.3 (2012): 438-450.
- Gupta, N. Datta, and M. O. N. A. Larsen. "Evaluating employment effects of wage subsidies for the disabled—the Danish flexjobs scheme." The Danish National Institute of Social Research. Retrieved March 16 (2008): 2010.
- Heffernan, J. and P. Pilkington (2011). "Supported employment for persons with mental illness: Systematic review of the effectiveness of individual placement and support in the UK." *Journal of Mental Health* 20(4): 368-380.
- Heinesen, Eskil, Leif Husted, and Michael Rosholm. "The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark." IZA DP No. 5632 (2011).
- Hoving, J. L., et al. (2009). "Return to work of breast cancer survivors: a systematic review of intervention studies." *Bmc Cancer* 9.
- Kinoshita, Y., et al. (2013). "Supported employment for adults with severe mental illness." *The Cochrane database of systematic reviews* 9: CD008297-CD008297.
- Kluge, Jochen. "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour Economics* 17.6 (2010): 904-918.

- Kuoppala, J. and A. Lamminpaa (2008). "REHABILITATION AND WORK ABILITY: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW." *Journal of Rehabilitation Medicine* 40(10): 796-804.
- Lauzadyte, Agne, and Michael Rosholm. A Meta Analysis of County, Gender, and Year Specific Effects of Active Labour Market Programmes. Diss. PhD thesis, 2008.
- Liljeberg, Linus, Anna Sjögren, and Johan Vikström. "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 6 (2012).
- Lounds Taylor, J., et al. (2012). "A Systematic Review of Vocational Interventions for Young Adults With Autism Spectrum Disorders." *Pediatrics* 130(3): 531-538.
- Markussen, S. & K. Røed (2014). "The Impacts of Vocational Rehabilitation". IZA DP No. 7892
- Loveland, D., et al. (2007). "Enhancing supported employment services for individuals with a serious mental illness: A review of the literature." *Journal of Vocational Rehabilitation* 27(3): 177-189.
- Peers, Y. (2007). Evaluating active labour market policies evaluations, Social Science Research Center Berlin (WZB). SP I 2007-112.
- Regnér, Johan. "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006 ." Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 13 (2014).
- Rosholm, Michael. "Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle." (2008). IZA DP 3620, 2008.
- Rusnes, I. (2010). Arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse: en kunnskapsoversikt. AFI-notat 2/2010. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Saltychev, M., et al. (2013). "Return to work after traumatic brain injury: Systematic review." *Brain Injury* 27(13/14): 1516-1527.
- Sosial- og helsedirektoratet (2012). Arbeidsrettede tiltak for personer med psykiske problemer: en systematisk oppsummering av internasjonal effektforskning. [Oslo].
- Stenberg, Anders, and Olle Westerlund. The long-term earnings consequences of general vs. specific training of the unemployed. No. 2014: 3. 2014.
- Sweetland, J., et al. (2012). "A systematic review of research undertaken in vocational rehabilitation for people with multiple sclerosis." *Disability and Rehabilitation* 34(24): 2031-2038.
- Turner-Stokes, L. (2008). "Evidence for the effectiveness of multi-disciplinary rehabilitation following acquired brain injury: a synthesis of two systematic approaches." *Journal of Rehabilitation Medicine (Stiftelsen Rehabiliteringsinformation)* 40(9): 691-701.
- Tyerman, A. (2012). "Vocational rehabilitation after traumatic brain injury: Models and services." *Neurorehabilitation* 31(1): 51-62.
- van den Berg, Gerard J., and Johan Vikström. "Long-run effects of active labor market policy programs." (2014).
- van der Giessen, R. N., et al. (2012). "The effectiveness of graded activity in patients with non-specific low-back pain: a systematic review." *Disability & Rehabilitation* 34(13): 1070-1076.
- Vikström, Johan. IPW estimation and related estimators for evaluation of active labor market policies in a dynamic setting. No. 2014: 1. 2014.
- Westbrook, J. D., et al. (2012). Effectiveness of Adult Employment Assistance Services for Persons with Autism Spectrum Disorders.
- Westlie, Lars (2008): Effects of Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability? Memorandum (Universitetet i Oslo. Økonomisk institutt: trykt utg.) 0809-8786 no. 25/2008

Delrapport 2.

Tatiana Maximova-Mentzoni og Elin Borg

Spørreundersøkelsen på kontor- og fylkesnivå

Metode

Mål og målgruppe

Målet med spørreundersøkelsen var å sørge for en bred kartlegging av praksis knyttet til hovedproblestillinger i prosjektet. Spørreundersøkelsen dekket temaene som framstilt i Tabell 1.

Tabell 1. Temaer i spørreundersøkelsen i forhold til målgrupper

| | Tema i spørreundersøkelsen | Målgruppa |
|--|---|---|
| 1. Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper? | Hindringer for mer aktiv bruk av lønns-tilskudd | Alle |
| 2. Hvilke føringer har betydning for veiledernes valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker? | Faktorer som er av betydning for tilbud om arbeidsrettede tiltak | Veiledere, avdelingsledere, kontrollere og enhetsledere i Nav-kontorer |
| | Faktorer som er av betydning for valg av arbeidsrettede tiltak | |
| | Praksis som er av betydning for henvisning til arbeidsrettede tiltak | |
| | Bruk av ulike type kunnskap i en fylkesenhet | Kun til respondenter fra fylkesenheter samt avdelingsledere, enhetsledere og kontrollere i Nav-kontorer |
| | Forhold til og bruk av forskningsbasert kunnskap om arbeidsrettede tiltak i Nav | Alle |
| | Utfordringer for et mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokale Nav-kontorer | Kun til respondenter fra fylkesenheter samt enhetsledere og kontrollere i Nav-kontorer |
| | Kilder til forskningsbasert kunnskap om arbeidsrettede tiltak | Alle |
| 3. Hvor godt samsvarer endringer i tiltakssammensetning med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene? | Bruk av arbeidsrettede tiltak for innvandrere | Alle |
| 4. Hvilken betydning har reformen med arbeidsavklaringspenger og nye arbeidsmåter i Nav hatt for bruken av tiltak? | Betydning av reformer og nye arbeidsmåter i Nav | Respondenter fra fylkesenheter samt enhetsledere og kontrollere i Nav-kontorer |

Målgruppa for spørreundersøkelsen var veiledere som har arbeidet med arbeidsrettede tiltak i det siste året, samt avdelingsledere, kontrollere og enhetsledere i både Nav-kontorer og fylkes- og tiltaksenheter. Spørreundersøkelsen blant fylkes- og tiltaksenheter ble gjennomført på landsbasis, mens

spørreundersøkelsen blant Nav-kontorer ble avgrenset til tre fylker: Buskerud, Vest-Agder og Sør-Trøndelag. Avgrensingen til tre fylker var foreslått av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å redusere belastningen på Nav-ansatte som følge av mange forespørsler om deltakelse i forskningsprosjekter. Denne avgrensningen gjorde at vi fikk tilgang til et begrenset antall respondenter.

Spørreskjemaet ble filtrert slik at respondenter i ulike roller kun fikk spørsmål som var relevante for deres stilling (se Tabell 1). Spørsmålsformuleringene var også noe tilpasset ulike stillinger.

Gjennomføring

Spørreskjemaet ble utviklet i tråd med tilbakemeldinger fra fagpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet. Deretter ble spørreundersøkelsen pilotert blant et utvalg ansatte i ulike stillinger i Nav Vest-Agder. Utvalget besto av to Nav-veiledere i ulike Nav-kontorer, én regional kontrollør som jobber på et Nav-kontor, én fylkeskontrollør samt én assisterende fylkesdirektør. Spørreskjemaet ble ferdigstilt i tråd med tilbakemeldingene fra ovennevnte informanter.

Vi fikk tilgang til e-postopplysninger til alle Nav-ansatte på Nav-kontorer i tre fylker (1640 e-postadresser) og Nav-ansatte i fylkesenheter (806 e-postadresser²⁹) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I informasjonsskrivet til respondentene som ble sendt ut med lenken til spørreundersøkelsen, ba vi alle som har jobbet med arbeidsrettede tiltak det siste året om å delta i undersøkelsen. Vi vet ikke nøyaktig hvor stor andel av Nav-ansatte som var i målgruppa for undersøkelsen, noe som gjør det vanskelig å regne ut svarprosenten. I spørreundersøkelsen var det flere filterspørsmål som skulle identifisere aktuelle respondenter.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk i Questback i perioden november–desember 2015. Nav-ansatte ble sendt to påminnelser om å delta i spørreundersøkelsen. I tillegg ble aktuelle Nav-enheter informert om spørreundersøkelsen gjennom en ukentlige styringsmail fra direktoratet.

Om respondentene

Totalt mottok vi besvarelser fra 878 respondenter. Av disse var 67 prosent ansatt ved Nav-kontor og resten i fylkesenheter. Vi hadde satt inn filtre for å kunne identifisere respondenter med erfaring fra arbeid med statlige arbeidsrettede tiltak. Statlige arbeidsrettede tiltak var definert i tråd med Tiltaksforskriften, Del 2. Vi ønsket kun svar fra medarbeidere³⁰ i Nav-kontor som i løpet av det siste året hadde jobbet med kun statlige eller både statlige og kommunale arbeidsrettede tiltak. Respondenter som oppga at de kun hadde jobbet med kommunale tiltak, eller ikke hatt arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsrettede tiltak det siste året har, ble routet ut av undersøkelsen uten å få svart på hovedspørsmålene. Det samme gjaldt rådgivere, personell i administrative stillinger samt fag- og teamledere i fylkesenheter som oppga at de ikke hadde hatt arbeidsoppgaver knyttet til forvaltning av arbeidsrettede tiltak. Under presenterer vi kjennetegn ved respondentene som hadde arbeidet med statlige og/eller kommunale arbeidsrettede tiltak det siste året. Besvarelsene fra disse respondentene utgjør data-grunlaget for analysene.

Totalt var det 604 respondenter som besvarte spørreundersøkelsen med disse betingelsene.

²⁹ I Vest-Agder er tiltaksenheten plassert under Nav Kristiansand som utgjorde noe færre respondenter på fylkesnivå i Vest-Agder i epostdatabase til fylkesenheter.

³⁰ Veiledere, personell i administrative stillinger, og fag- og teamledere.

Tabell 2 viser antall og andel respondenter fordelt på type Nav-enhet og fylke. Majoriteten av disse, 72 prosent, er ansatt ved Nav-kontor i de tre casefylkene: Buskerud, Sør-Trøndelag og Vest-Agder. Det kom inn noen flere besvarelser fra Sør-Trøndelag sammenlignet med de to andre casefylkene, men populasjonen i dette fylket er også i utgangspunktet større. Omtrent alle Nav-kontorene leverte én eller flere besvarelser. Unntaket er seks kontor hvor ingen svarte. I hvert fylke skiller de store byene seg ut med nokså stor andel besvarelser. Dette gjelder Kristiansand, Drammen og Trondheim som står for henholdsvis 45, 24 og 58 prosent av besvarelsene i sine fylker.

Tabell 2. Antall og andel respondenter fordelt på type Nav-enhet og fylke (N=604)

| Hvor i Nav er du ansatt? | | | | |
|---------------------------------|-------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | Nav-kontor | | Fylkesenhet | |
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Akershus | | | 16 | 10 |
| Aust-Agder | | | 7 | 4 |
| Buskerud | 142 | 33 | 10 | 6 |
| Finnmark | | | 9 | 5 |
| Hedmark | | | 7 | 4 |
| Hordaland | | | 15 | 9 |
| Møre og Romsdal | | | 3 | 2 |
| Nordland | | | 2 | 1 |
| Nord-Trøndelag | | | 1 | 1 |
| Oppland | | | 1 | 1 |
| Oslo | | | 17 | 10 |
| Rogaland | | | 12 | 7 |
| Sogn og Fjordane | | | 2 | 1 |
| Sør-Trøndelag | 185 | 42 | 9 | 5 |
| Telemark | | | 3 | 2 |
| Troms | | | 12 | 7 |
| Vest-Agder | 110 | 25 | 13 | 8 |
| Vestfold | | | 19 | 11 |
| Østfold | | | 9 | 5 |
| Totalt | 437 | 100 | 167 | 100 |

Antall besvarelser fra fylkesenhetene er nokså lavt, 167, noe som kan forklares med at det finnes et fåtall aktuelle respondenter i utgangspunktet. I gjennomsnittet kom det 9 svar fra fylkesenheter per fylke.

Som Tabellen viser, varierer antall svar betraktelig fra fylke til fylke. For eksempel kom det kun ett svar fra Nord-Trøndelag og Oppland, mens det kom 19 svar fra Vestfold. På grunn av lavt antall besvarelser fra fylkesenheter og en stor variasjon i antall besvarelser mellom fylkene, blir det lite meningsfullt å gjøre fylkesvise analyser av besvarelser fra fylkesenhetene. Der dette er aktuelt vil vi gjøre fylkesvise analyser av besvarelser fra Nav-kontorene i casefylkene.

Majoriteten av respondentene fra Nav-kontorene er statlig ansatte (64 prosent), mens 35 prosent er kommunalt ansatte. Seks av alle 437 respondenter fra Nav-kontorer oppga at de både er statlig og

kommunalt ansatt. Tabell 3 viser hvordan respondenter fordeler seg etter deres stillingskategori ved Nav-kontorene.

Tabell 3. Respondenter fra Nav-kontorene etter stillingskategori og rolle. Antall og prosent.

| Stillingskategorier | | | Rolle i Nav-kontoret | | |
|--------------------------|------------|------------|--|------------|------------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent | |
| Veileder/Rådgiver | 376 | 86 | Veileder | 344 | 79 |
| | | | Jobber i administrasjon, stab eller har andre støttefunksjoner | 9 | 2 |
| | | | Fagleder, teamleder eller tilsvarende | 29 | 7 |
| Ledere | 52 | 12 | Avdelings- eller seksjonsleder – Mottak | 10 | 2 |
| | | | Avdelings- eller seksjonsleder – Oppfølging | 19 | 4 |
| | | | Avdelingsleder i en annen avdeling | 6 | 1 |
| | | | Kontordirektør | 17 | 4 |
| Kontroller | 9 | 2 | Kontroller | 3 | 1 |
| Totalt | 437 | 100 | | 437 | 100 |

En veileder, to fagledere og tre administrativt ansvarlige oppga at de i tillegg til sin hovedrolle, utfører oppgaver som kontroller. Kontrollere skulle besvare spørreskjemaet ut fra denne rollen. Vi valgte å kategorisere disse seks respondentene som «kontrollere».

Tabell 4. Respondenter fra fylkesenhetene etter stillingskategori og rolle. Antall og prosent.

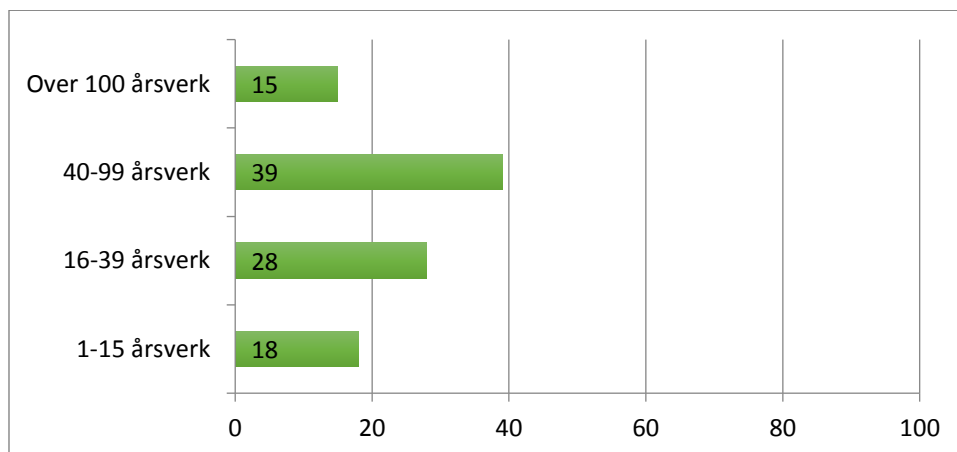
| Stillingskategorier | | | Rolle i fylkesenheten | | |
|--------------------------|------------|------------|--|------------|------------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent | |
| Veileder/Rådgiver | 115 | 69 | Rådgiver | 102 | 61 |
| | | | Fagleder eller teamleder | 5 | 3 |
| | | | Jobber i administrasjon, stab eller har andre støttefunksjoner | 8 | 5 |
| Ledere | 26 | 16 | Avdelingsleder eller avdelingsdirektør | 16 | 10 |
| | | | Enhetsleder | 10 | 6 |
| Kontroller | 26 | 16 | Fylkeskontroller | 15 | 9 |
| | | | Kontroller for et Nav-kontor eller regional kontroller | 11 | 7 |
| Totalt | 167 | 100 | | 167 | 100 |

Av 167 respondenter fra fylkesenhetene jobber 54 prosent i Nav Fylke, mens 47 prosent jobber i Nav Tiltaksenhet. De fleste av dem har rådgiverstillinger. For analysen sin del har vi aggregert stillingene i tre kategorier i likhet med stillingene på Nav-kontorer. Hvilken rolle respondentene i fylkesenhetene har, vises i Tabell 4. I analysene benytter vi også aggregerte kategorier på tvers av fylkes- og kontoreneheter. Tabellen under viser hvordan fordelingen mellom respondentenes ulike roller i Nav-enheter ser ut.

Tabell 5. Respondentene etter aggregerte stillingskategorier. Antall og prosent.

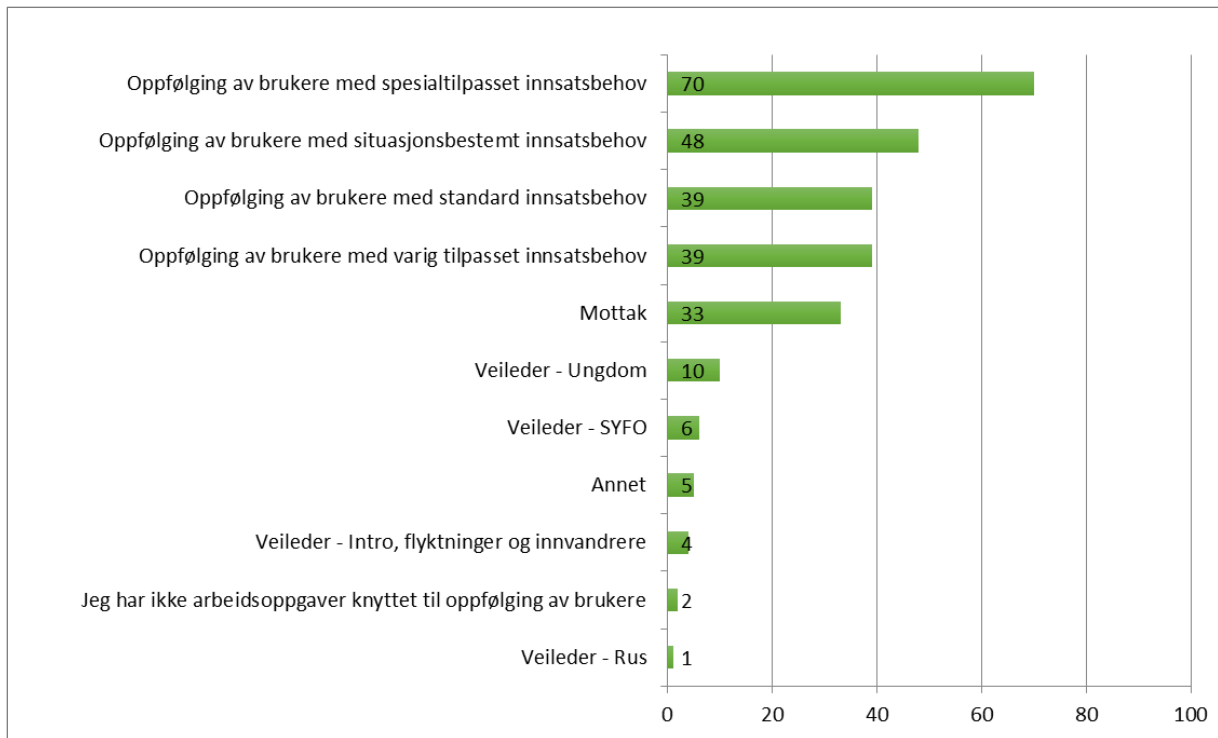
| Aggregerte stillingskategorier – alle respondenter | | |
|--|--------|---------|
| | Antall | Prosent |
| Veileder/Rådgiver | 491 | 81 |
| Ledere | 78 | 13 |
| Kontroller | 35 | 6 |
| Total | 604 | 100 |

En annen viktig bakgrunnsvariabel er størrelse på Nav-kontoret respondentene jobber i. Figur 3 viser hvordan respondentene fordeler seg etter årsverk på kontoret.



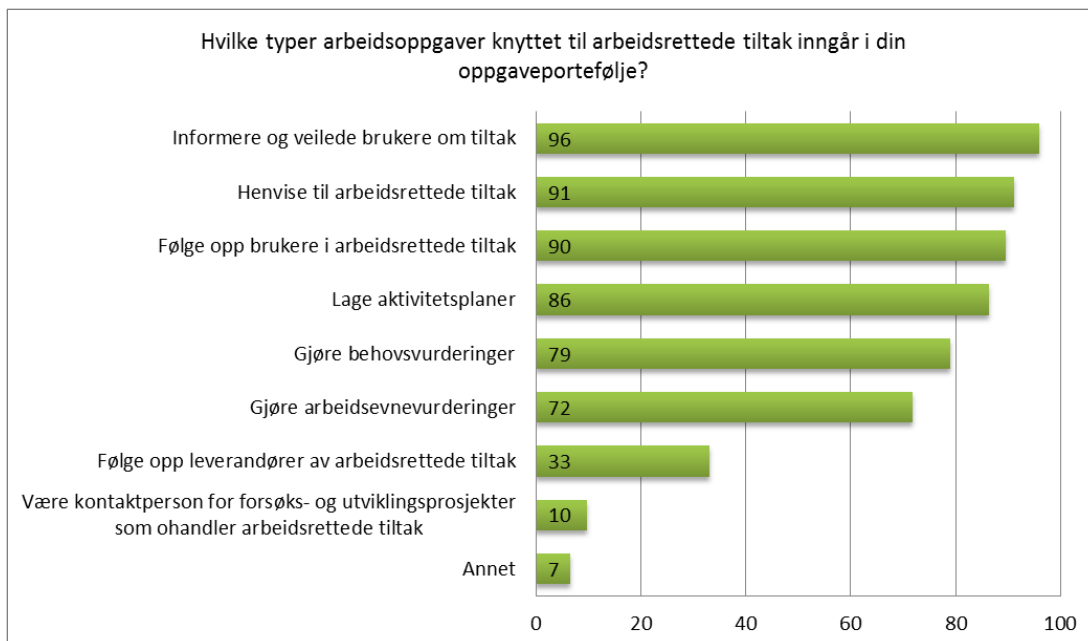
Figur 3. Respondenter fra Nav-kontor etter størrelse på Nav-kontor i årsverk. Prosent (n=437)

Videre presenterer vi i Figur 4 hvilke typer arbeidsoppgaver Nav-veilederne som besvarte spørreundersøkelsen har når det gjelder oppfølging av brukere. Vi har respondenter med erfaring fra oppfølging av brukere med ulike typer bistandsbehov. De aller fleste (70 prosent) har jobbet med oppfølging av brukere med spesialtilpasset bistandsbehov, mens nærmere halvparten av respondentene har fulgt opp brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov. De fleste respondentene kombinerer ulike typer oppfølgingsoppgaver som skissert i Figur 4, og har fulgt opp brukere med flere typer bistandsbehov.



Figur 4. Nav-veilederes arbeidsoppgaver knyttet til oppfølging av brukere (n=376)

Når det gjelder arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsrettede tiltak, var det flest veiledere som oppga at de henviser til tiltak, veileder brukere om tiltakene og følger opp brukere mens de er i tiltak. Det vil si at de fleste respondentene blant Nav-veiledere kunne besvare våre spørsmål om faktorer som har betydning for henvisning til tiltak. Figur 5 viser også at de fleste respondentene blant veiledere på Nav-kontorer har erfaring med å utarbeide behovsvurderinger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner.



Figur 5. Nav-veilederes arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsrettede tiltak (n=376)

Om dataanalysene

I denne rapporten presenterer vi hovedsakelig frekvensanalyser, gjennomsnittsskårer samt resultater av korrelasjonsanalyser som viser signifikante sammenhenger mellom variabler. Der det var mulig, ble det gjort korrelasjonsanalyser med bakgrunnsvariabler. Av disse var de viktigste type enhet (kontor–fylke), fylke (for ansatte i Nav-kontorer), aggregert stillingskategori (veileder/rådgiver, ledelse, kontroller), størrelse på kontor, type ansatt (statlig–kommunalt), tidligere erfaring fra Aetat, Trygdekontor, Sosialkontor og utdanning. I rapporten omtaler vi kun de korrelasjonene som har vist signifikant sammenhenger.

På en del spørsmål er det ikke mulig å sammenlikne svarene mellom ulike grupper respondenter. Årsaken er at spørsmålene er formulert litt forskjellig, fordi respondentene har ulike arbeidsoppgaver. I tillegg har vi et relativt lite utvalg kontrollere og ledere, som skaper tvil om disse svarene er representative. Spørreundersøkelsen ville vært styrket om den hadde vært gjennomført ved alle Nav-kontor i landet.

Resultater fra spørreundersøkelsen

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra spørreundersøkelsen blant medarbeidere i Nav-kontorer i tre casefylker – Buskerud, Sør-Trøndelag og Vest-Agder, samt medarbeiderne i fylkesenheter fra hele landet. Hensikten med spørreundersøkelsen var å kartlegge praksis som ligger bak forvaltning og tildeleging av arbeidsrettede tiltak.

Spørreundersøkelsen har dekket alle prosjektets problemstillinger, men i ulik grad. Kapittelet er derfor strukturert etter de samme hovedspørsmålene. Hoveddelen av spørreundersøkelsen gikk ut på å kartlegge faktorer av betydning for veiledernes tilbud om og valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker, samt forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Vi drøfter disse temaene først. Videre diskuterer vi funn om hvilke betydning Nav-ansatte opplever at de nye arbeidsformene har hatt for det arbeidsrettede tiltaksarbeidet. Til slutt presenterer vi Nav-ansattes vurdering av hva som skal til for at lønnstilskudd kan benyttes i større grad, og hva Nav-kontorene trenger for å kunne tilby arbeidsrettede tiltak for innvandrere på en bedre måte.

Faktorer av betydning for veiledernes valg av arbeidsrettede tiltak for den enkelte bruker

En av hovedproblemstillingene for dette prosjektet har vært å kartlegge faktorer som har betydning for fordelingen av arbeidsrettede tiltak, både på systemnivå og individnivå. En betydelig del av spørreundersøkelsen gikk på å avdekke slike faktorer. Til dette formålet utviklet vi to spørsmålsbatteri for å måle ulike faser i et tiltaksarbeid. Spørsmålene omhandlet:

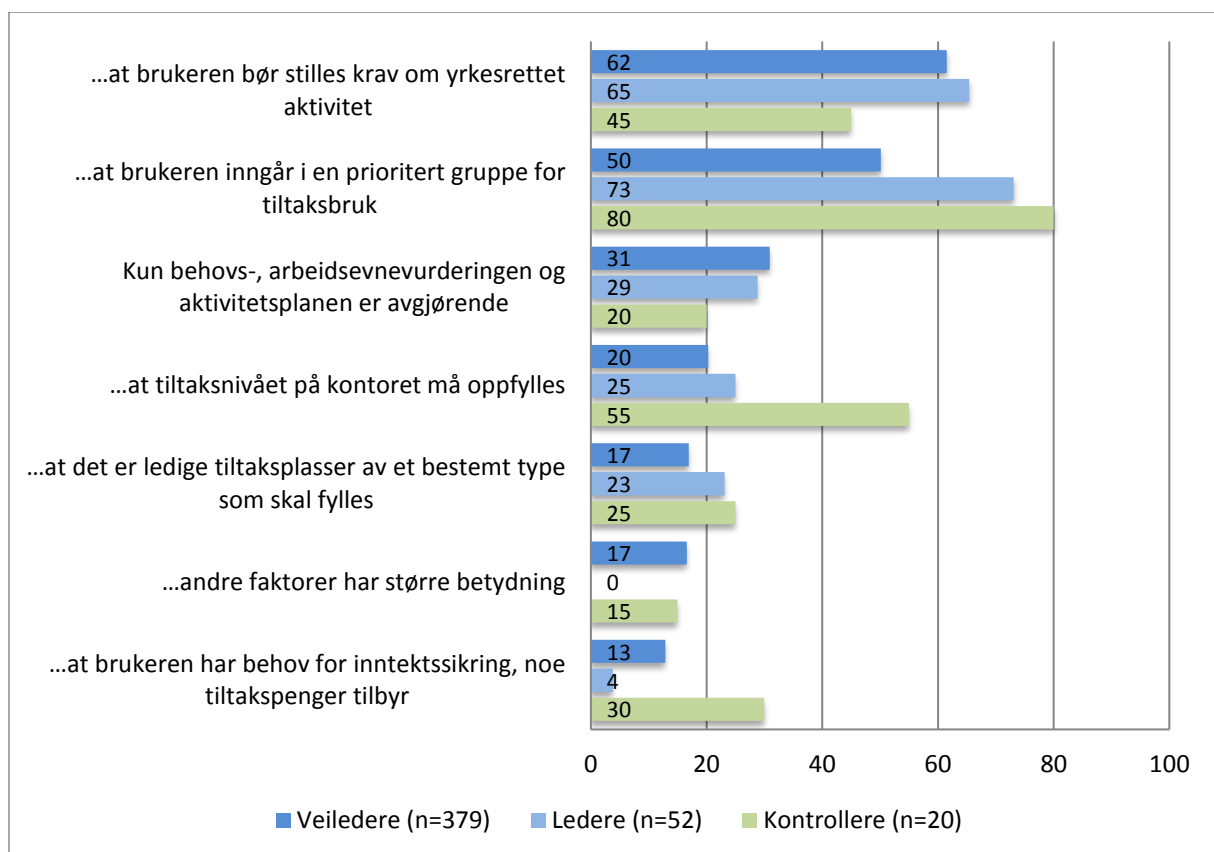
- Faktorer av betydning for tilbud om arbeidsrettede tiltak
- Faktorer av betydning for valg av bestemte arbeidsrettede tiltak

Spørsmål om disse faktorene ble stilt til veiledere, avdelings- og enhetsledere samt alle kontrollere fra Nav-kontorene. Spørsmålsformuleringene ble tilpasset ledere og kontrollere. Ledere skulle besvare spørsmål ut fra sin generelle oppfatning av praksis på sitt Nav-kontor, mens kontrollere skulle besvare spørsmål om faktorer ut fra sin oppfatning av praksis på Nav-kontorene de var kontrollere for. På hvert spørsmål ble respondentene bedt om å oppgi de tre viktigste faktorene i prioritert rekkefølge.

Faktorer av betydning for tilbud om arbeidsrettede tiltak

Det første vi kartla var faktorer som hadde betydning for tilbudet om arbeidsrettede tiltak. Spørsmålet var formulert slik: «Avgjørelsen om å tilby brukeren et arbeidsrettet tiltak skal være basert på en behovsvurdering, en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan. Hvilke andre faktorer har i praksis størst betydning når du vurderer om en bruker skal tilbys et arbeidsrettet tiltak?» Figur 6 sammenstiller resultater etter stillingskategorier.

Det mest interessante var å se hvilke faktorer respondentene oftest oppgir som viktige. Vi finner at lederne (73 prosent) og kontrollerne (80 prosent) i stor grad mener at når veiledere tilbyr et arbeidsrettet tiltak, gjør de det ut fra føringen om at brukeren skal inngå i en prioritert gruppe for tiltaksbruk. Kun halvparten av veiledere oppgir at dette er en viktig faktor når de skal avgjøre om en bruker skal tilbys arbeidsrettet tiltak. Den faktoren som veiledere oppgir har størst praktisk betydning for om en bruker skal tilbys arbeidsrettet tiltak eller ikke, er viktigheten av at brukeren bør stilles krav om yrkesrettet aktivitet (62 prosent). Ledere og kontrollere oppgir også krav til bruker om yrkesrettet aktivitet som en av de viktigste faktorene for avgjørelsen om arbeidsrettet tiltak ved sine kontor, og de to ovennevnte faktorene framstår som de absolutt viktigste.



Figur 6. Hvilke andre faktorer har i praksis størst betydning når du vurderer om en bruker skal tilbys et arbeidsrettet tiltak? Resultater etter stillingskategorier.

Vi finner også at over halvparten av kontrollere mener at veiledere i stor grad vektlegger at tiltaksnivået på kontoret skal oppfylles når de skal avgjøre om en bruker skal tilbys arbeidsrettet tiltak eller ikke. Kun tjue prosent av veiledere mener det samme. Det er også interessant å se at det er få veiledere som legger vekt på ledige tiltaksplasser i avgjørelsen.

Om lag hver tredje respondent blant veiledere og ledere oppga at det kun er behovsvurderinger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner som er avgjørende. Mens det var relativt mange som krysset

av for at det var andre faktorer enn de som vi hadde listet opp som var viktige for vurderingen om en bruker skal tilbys arbeidsrettet tiltak.

Respondentene hadde mulighet for å skrive inn andre faktorer som de mente hadde stor betydning for vurderingen om en bruker skal tilbys et arbeidsrettet tiltak. To tredeler av utvalget kommenterte på dette spørsmålet. Et par kommentarer fra kontrollere bekrefter vår antakelse om at det ofte er flere faktorer som spiller inn samtidig, og at betydningen av faktorene kan variere fra kontor til kontor:

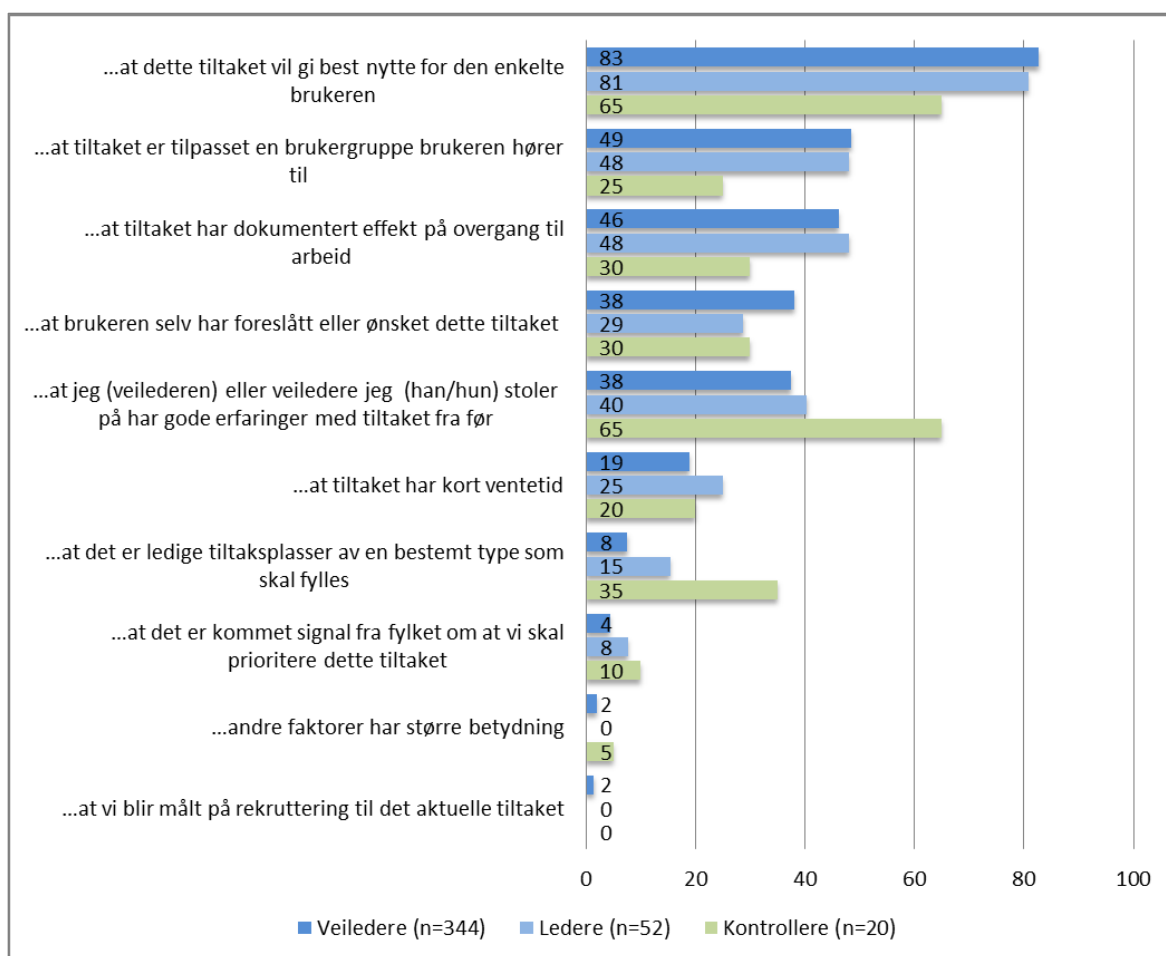
Behovsvurderinger er selvsagt også en del av bildet, men slik systemet vårt er, kan dette aldri være eneste faktor. (kontroller)

Alle faktorene over spiller nok inn, men i mindre grad og ulikt fra kontor til kontor. (kontroller)

I de fleste kommentarene framkom brukerens behov som den viktigste faktoren for tilbud om tiltak – om det var behov for videre avklaring, kvalifisering, tett oppfølging eller ekstra bistand for å kunne komme ut i arbeid eller eventuelt å komme tilbake til arbeid.

Faktorer av betydning for valg av arbeidsrettede tiltak

Når en bruker skal tilbys et arbeidsrettet tiltak, hva slags faktorer påvirker veilederes valg av et bestemt tiltak framfor et annet? For å kartlegge slike faktorer stilte vi følgende spørsmål: «Hvilke faktorer har i praksis størst betydning når du tar en beslutning om å henvise en bruker til et konkret arbeidsrettet tiltak?» Det ble presisert at spørsmålet handler om valget mellom ulike typer tiltak.



Figur 7. Hvilke faktorer har i praksis størst betydning når du tar en beslutning om å henvise en bruker til et konkret arbeidsrettet tiltak? Resultater etter stillingskategorier.

Når det gjelder faktorer som påvirker valg av tiltak, ser vi ikke noe betydelige forskjeller mellom veiledernes og ledernes svar (se Figur 7). At tiltaket vil gi best nytte for den enkelte brukeren, framstår som den faktoren som har absolutt størst betydning. Over 80 prosent av veilederne og lederne oppga denne faktoren som en av de tre viktigste. Deretter følger «... at tiltaket har dokumentert effekt på overgang til arbeid» og «... at tiltaket er tilpasset en brukergruppe brukeren hører til». Nærmere halvparten av respondentene både blant veiledere og ledere krysset av for at disse faktorene hadde stor betydning. Kontrollere svarte noe annerledes enn ledere og veiledere. De to faktorene som kontrollere opplevde som viktigst var: «... at tiltaket vil gi best nytte for den enkelte brukeren» og «... at jeg (veilederen) eller veiledere jeg (han/hun) stoler på har gode erfaringer med tiltaket fra før». Det er interessant at nærmere halvparten av veiledere og ledere oppgir at dokumentert kunnskap om effekter av et tiltak på overgangen til arbeid er viktig når beslutninger tas om å henvise en bruker til et konkret arbeidsrettet tiltak.

Forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak

Selv om veiledere ønsker å tilby brukere et tiltak som vil gi best nytte og som har dokumentert effekt, kan dette være vanskelig på grunn av flere forhold. En drøfting av forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak, har vært en viktig del av dette prosjektet og vi har også undersøkt slike forhold i surveyundersøkelsen ved å stille spørsmål om:

- Praksis av betydning for henvisning til arbeidsrettede tiltak
- utfordringer for et mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokale Nav-kontorer
- Erfaringer med og holdninger til bruk av forskningsbasert kunnskap

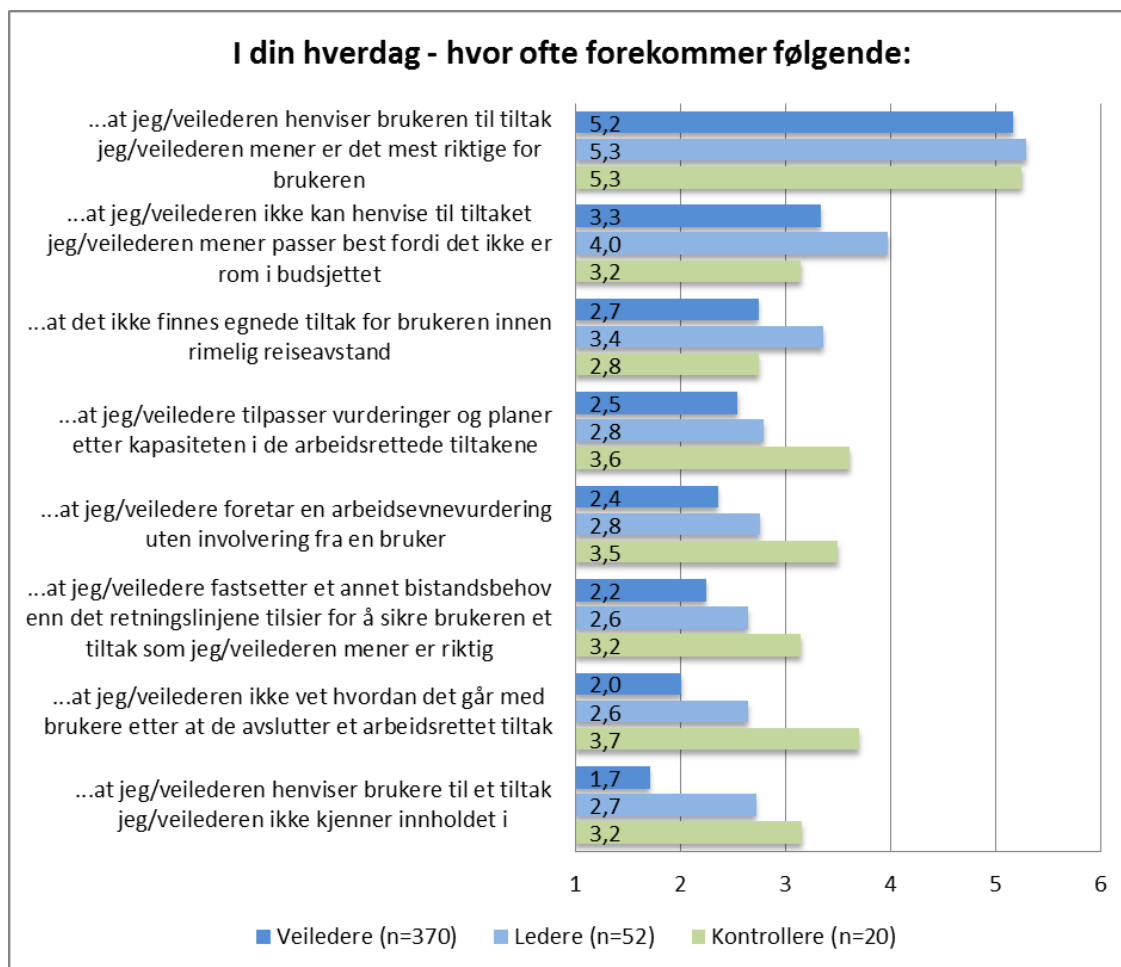
Under presenter vi funn fra spørreundersøkelsen som går på disse temaene.

Praksis av betydning for henvisning til arbeidsrettede tiltak

Vi har spurt veiledere om deres hverdag og forhold som kan forhindre dem fra å tilby arbeidsrettede tiltak etter brukeres behov. En tydelig observasjon er at veilederne ofte henviser brukere til tiltak de mener er det beste for brukeren (se Figur 8 under). Dette sammenfaller med resultatene over i Figur 7, at over 80 prosent oppgir «... at tiltaket vil gi best nytte for den enkelte brukeren» som en faktor med stor betydning i valg av tiltak for brukeren. En annen klar observasjon er at Nav-veiledere svært sjelden henviser brukere til et arbeidsrettet tiltak de ikke kjenner innholdet i. Ledere og kontrollere oppgir oftere enn veiledere at det henvises til tiltak veiledere ikke kjenner innholdet i.

Vi finner også andre forhold som kan hindre veiledere fra å tilby et arbeidsrettet tiltak brukere vil ha god nytte av. For det første ser vi at veiledere i gjennomsnitt oppgir at det bare sjelden eller av og til kan forekomme at de ikke kan henvise til tiltaket de mener passer best fordi det ikke er rom i budsjettet. Ledere oppgir i gjennomsnitt at dette skjer oftere enn både veiledere og kontrollere.

For det andre er det verdt å merke seg at veiledere kan ha behov for å tilpasse vurderinger og planer etter kapasitet i de arbeidsrettede tiltakene. Vi ser at veiledere i gjennomsnitt oppgir at dette skjer i liten grad (se figur over). Til sammenligning oppgir også her ledere, og spesielt kontrollere, at tilpasning av behov og planer etter kapasitet skjer noe oftere.



Figur 8. Gjennomsnittsskårer fra veiledere, ledere og kontrollere i Nav-kontor i tre casefylker. Skalaen rangerer fra 1 = aldri, 2=svært sjelden, 3=sjelden, 4=av og til, 5=ofte, til 6=svært ofte.

At det ikke finnes egnede tiltak for brukeren innen rimelig reiseavstand, kan også være et forhold som hindrer veiledere fra å kunne tilby brukere tiltak etter deres behov eller bidra til å motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Også dette er en faktor som veiledere sjelden eller svært sjelden oppfatter som er stort problem. Ledere ved Nav-kontorene mener dette er et noe større problem enn veiledere og kontrollere. På grunn av tilgjengeligheten av tiltak vil dette antakeligvis være et større problem ved små og rurale Nav-kontor enn ved større kontor. Dette bekreftes når vi analyserer denne påstanden opp mot kontorstørrelse. Ansatte som jobber på kontorer med 1–16 og 16–39 årsverk, oppgir i større grad enn ansatte ved mellomstore og store kontorer at de ikke finner egnede tiltak for brukeren innen rimelig reiseavstand.

Til slutt finner vi at det også er sjelden at veiledere fastsetter et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier for å sikre brukeren et tiltak de mener er riktig. Ledere og kontrollere oppgir at dette blir gjort oftere enn det veilederne gjør. Når vi undersøkte sammenhengen mellom variabelen «jeg fastsetter et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier for å sikre brukeren et tiltak jeg mener er riktig» og variabelen «jeg kan ikke henviser til tiltaket jeg mener passer best fordi det ikke er rom i budsjettet» finner vi en svak til moderat signifikant sammenheng.

I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen tok også flere respondenter seg tid til å utdype forhold som etter deres mening hemmer kunnskapsbasert bruk av tiltak. En av respondentene har formulert det slik:

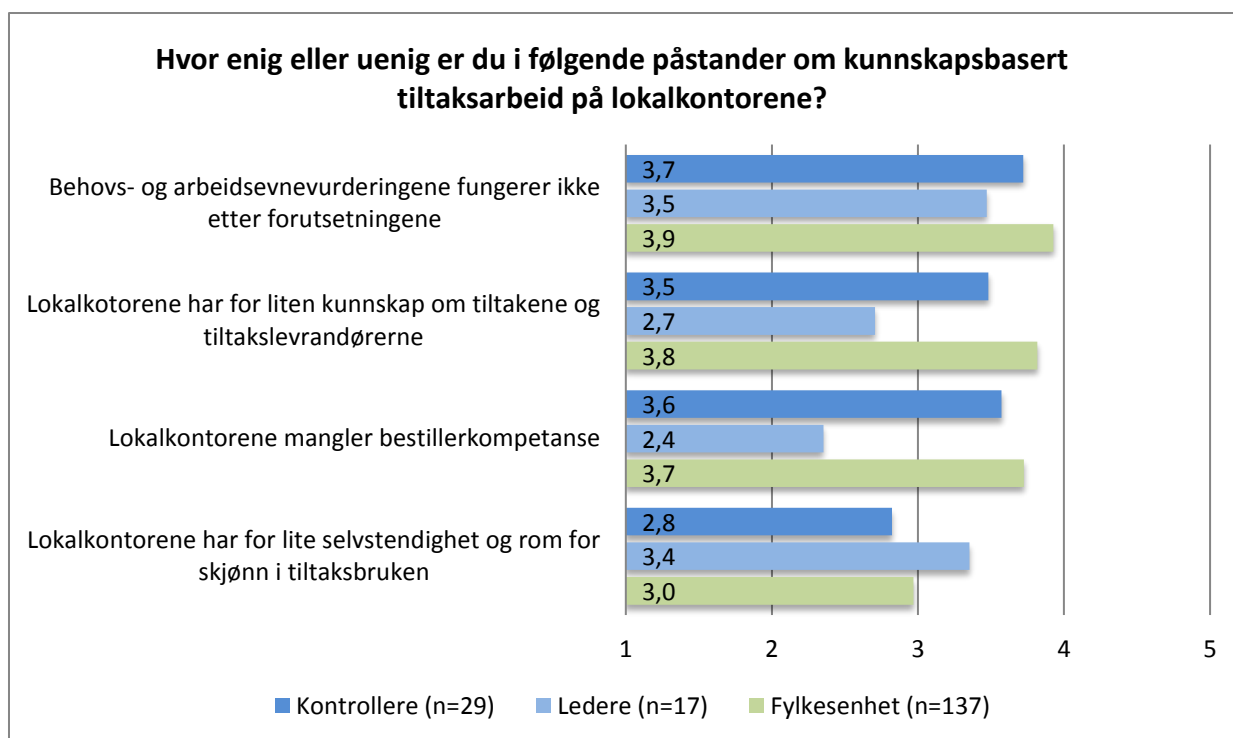
Jeg opplever styringen av tiltaksbruken som mer krevende for etaten enn det som kommer fram gjennom svarene jeg har gitt. Jeg jobber i hovedsak med brukere i gruppa "spesielt tilpasset innsats", og da er det ikke så vanskelig å finne et egnet tiltak. Det er verre for gruppa "situasjonsbestemt innsats". Samtidig er det helt klart at kombinasjonen av de to måleparameterne 1) rammetildeling og 2) antall plasser tildelt gjør det vanskelig å styre. (Her må det også nevnes at rapporteringshysteriet er hinsides all fornuft.) Mine brukere er ikke nødvendigvis klar for tiltak akkurat når det er åpning tiltaksmessig. Ofte er vi for forsiktige gjennom våren/tidlig høst (få tiltak om sommeren), for så å våkne til full panikk i oktober/november. Da opprettes det ekstraordinære tiltak som skal fylles asap. Utdanning er et kapittel for seg. Dette praktiseres for strengt etter min vurdering. Dette er også nylig uttrykt fra direktoratet, men direktoratet kan skyldes seg sjøl, siden "arbeid først" har gått kaderlinja ned via fylkene. Dette på bekostning av "høvelig arbeid". Det er også tendenser til at det kommer føringer som ikke stemmer overens med tiltaksforskriften, som f.eks. at arbeidspraksis må/bør føre til lønnet arbeid. Mange av våre brukere er såpass langt unna arbeid at en ikke kan forvente lønnet arbeid i løpet av tre måneder. Arbeidspraksis kan brukes over lengre tid dersom bruker har behov for det. Ansatte bobler over av frustrasjon i forhold til tiltaksområdet (veileder på et Nav-kontor)

Utfordringer for et mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokale Nav-kontorer

For å avdekke forhold på systemnivå som kan motvirke kunnskapsbasert bruk av tiltak på lokale Nav-kontor, ba vi respondentene om å vurdere i hvilken grad de var enige eller uenige i en rekke påstander om kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokalkontorene. Tiltaksarbeid ble definert som arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsrettede tiltak eller arbeidsrettet veiledning. Spørsmålet ble stilt til respondenter fra fylkesenhetene, samt alle kontrollere og ledere ved Nav-kontorene. Totalt 193 respondenter besvarte spørsmålet. Figur 9 sammenstiller resultatene.

Respondentene bekreftet de fleste av utfordringene vi hadde skissert og er mer enige enn uenige i at behovs- og arbeidsevnevurderingene ikke fungerer etter forutsetningene. De forholdene som blir ansett å være de største utfordringene for mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid ved lokale Nav-kontorene er at lokalkontorene har for lite kunnskap om tiltakene og tiltaksleverandørene og at lokalkontorene mangler bestillerkompetanse. Når det gjelder hvorvidt lokalkontorene har for lite selvstendighet og rom for skjønn i tiltaksbruken ligger gjennomsnittssårene rundt gjennomsnittet, at de er verken uenige eller enig i påstanden.

Vi finner også at rådgivere ved fylkesenheter i større grad er enige i utsagnene enn ledere og kontrollere. Selv om vi må være forsiktige med å trekke slutninger grunnet lavt antall ledere og kontrollere i utvalget, kan dette være en indikasjon på at rådgivere ved fylkesenheter, som jobber utenfor Nav-kontorene, oppfatter utfordringene som større enn de ansatte som jobber ved Nav-kontorene.



Figur 9. Gjennomsnittsskårer for kontrollere, ledere, og fylkesenhet. Skala som rangerer fra 1 = helt uenig, 2=delvis uenig, 3=verken uenige eller enig, 4=delvis enig, til 5=helt enig.

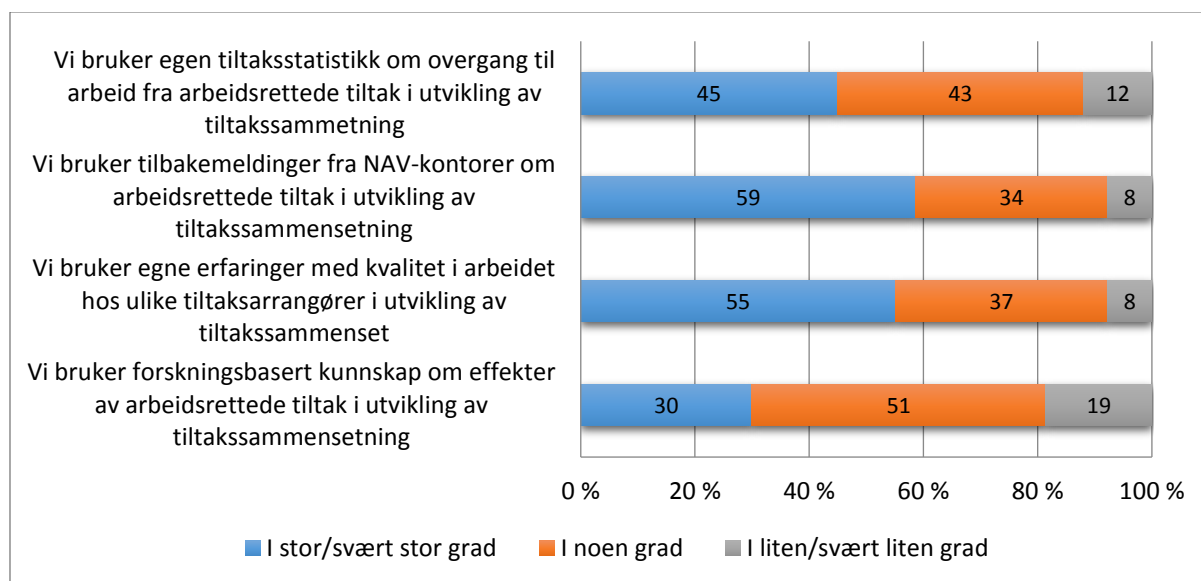
En av respondentene fra en fylkesenhet har kommentert fylkesenhetens rolle, avstanden til Nav-kontorene, og oppfatninger av utfordringer ved Nav-kontorer slik:

«Vi benytter mye tid i tiltaksenheten til å sikre god tiltaksoversikt, tiltaksbeskrivelser, rutinebeskrivelser og sjekklister for å sikre at veilederne lett kan finne god og utfyllende informasjon om tiltakene. Bruk av anbud på tiltakssiden innebærer mer administrering fra fylkesleddet/tiltaksenheten, noe som krever bevisstgjøring på å sikre at lokalkontorene og Nav-lederne kjenner til og føler ansvar for å følge med på kvaliteten som leveres og bruker av tiltakene lokalt. Når det iverksettes endringer i tiltakene gis det svært kort frist fra Direktoratet har gitt lover og tiltaksforskrift og til regelverket er iverksatt - gir kort tid på å sikre at forståelsen for bruk av tiltakene og prosedyrene rundt tiltaksbruk er godt implementert før regelverket er iverksatt. Kan medføre dårlig omdømme om det loves tiltak/tilskudd av en veileder, som ikke kan iverksettes grunnet misforståelse omkring innhold eller bruk av tiltaket. Nav har ingen klar fagbasis som er felles, noe som tilsier at den enkeltes veileders kompetanse er nokså ulik - krever mer bevisstgjøring av rolleforståelse, ansvarsfelt og spisset kompetansebygging mot de felt den enkelte ikke er sterk nok på, blant annet for å utføre gode bestillinger på tiltakssiden. Tiltakene har gjerne gode mulighetsrammer, men veileder er ikke trygg nok faglig til å vurdere hva den enkelte bruker trenger spesifikt i fht dens behov. (rådgiver ved en fylkesenhet)

Erfaringer med og holdninger til bruk av forskningsbasert kunnskap

Erfaringer med og holdninger til bruk av forskningsbasert kunnskap både i fylkesenheter og på Nav-kontorene kan fremme eller motvirke kunnskapsbasert bruk av tiltak. Vi var derfor interessert i å få mer kunnskap om forhold medarbeidere i Nav har til den forskningsbaserte kunnskapen som ligger til grunn for utviklingen av arbeidsrettede tiltak. Respondentene ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander om hva slags kunnskap som brukes i utviklingen av tiltakssammensetning i fylkesenheter og hvordan denne kunnskapen brukes av veilederne på kontorene.

Analysene tidligere viste at signaler fra fylkesenheter om å prioritere et eller annet tiltak har liten betydning for veiledere når de velger mellom ulike typer tiltak for brukere (Figur 7), men hva slags typer kunnskap benyttes i tiltaksenheter i utvikling av tiltakssammensetning? Figur 10 viser hvordan respondenter fra fylkesenheter har svart på dette spørsmålet. Det er tydelig at tilbakemeldinger fra Nav-kontorene samt egne erfaringer med kvalitet i arbeidet hos ulike tiltaksarrangører spiller en viktig rolle i utvikling av tiltakssammensetning på fylkesnivå. Henholdsvis 59 og 55 prosent av respondenter oppga at tilbakemeldinger fra Nav-kontorer og egne erfaringer benyttes i stor og svært stor grad. Egen tiltaksstatistikk framstår også som en viktig type kunnskap, men noe færre respondenter peker på dette som en viktig kilde i utviklingen av tiltakssammensetning (45 prosent) sammenlignet med de ovennevnte typer kunnskap.



Figur 10. Vennligst ta stilling til følgende påstander om hva slags kunnskap som ligger til grunn for utvikling av tiltakssammensetning i din fylkesenhet (n=167).

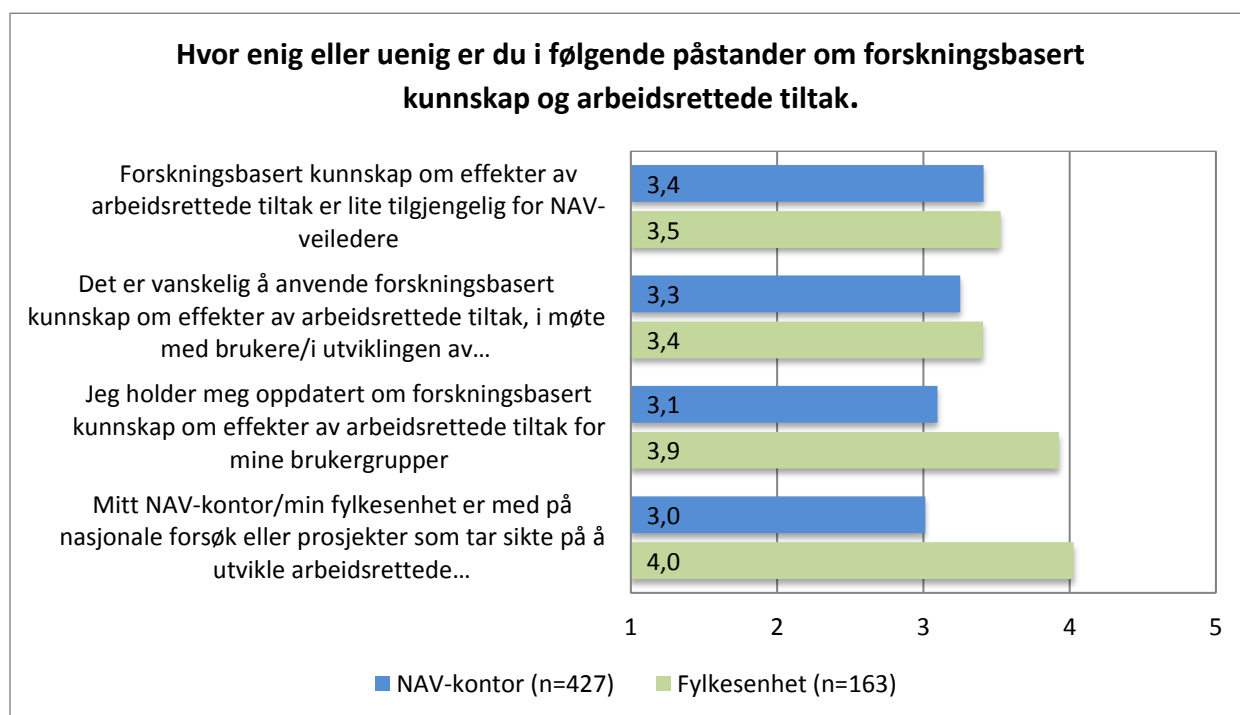
En vesentlig lavere andel respondenter oppga at de bruker forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak i stor eller svært stor grad i utvikling av tiltakssammensetning (totalt 30 prosent). Det ville være interessant å undersøke nærmere hvordan fylkesenheter legger til rette for bruk av forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak i utviklingen av tiltakssammensetningen og eventuelt hvilke hindre medarbeidere opplever i de fylkesenhetene der forskningsbasert kunnskap benyttes i liten grad.

I kommentarfeltet i spørreundersøkelsen har flere respondenter forklart hvorfor forskningsbasert kunnskap kan være vanskelig å benytte i utvikling av tiltakssammensetning. Det framheves bl.a. at effektforskningen er for snever, for «én-veis» og for lite nyansert:

Fagfeltets forhold til forskning er problematisk. Etter min mening trekkes det for bastante konklusjoner om årsak og virkning på bakgrunn av avdekket sammenfall av hendelser. Dette medfører at det trekkes for bastante konklusjoner omkring effekten av ulike tiltak. Divergensen som finnes i forskningsmiljøene bør brukes som argument for å utvikle bredde og fleksibilitet i tiltaksporteføljen, ikke til å utvikle en "one-size-fits-all"-tenkning. (rådgiver ved en fylkesenhet)

Vi presenterte også respondentene for en rekke påstander om hvordan de forholder seg til bruk av forskningsbasert kunnskap. I Figur 11 presenterer vi resultatene for de som jobber i Nav-kontorene sammenlignet med de som jobber i fylkesenhetene. Vi finner at gjennomsnittskårene i stor grad ligger mellom 2 «delvis enig» og 3 «verken enig eller uenig». Ansatte i Nav og fylkesenheten er delvis enige

om at «forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak er lite tilgjengelig for Nav-veiledere», og at «det er vanskelig å anvende forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak, i møte med brukere/i utviklingen av tiltakssammensetningen og føringer til Nav-kontorene». Ansatte i fylkesenheten oppgir i gjennomsnitt oftere enn ansatte i Nav at de verken er enige eller uenige i denne påstanden. Merk at et av spørsmålene er stilt noe annerledes til de to utvalgene (der hvor påstanden for Nav-ansatte går på hvorvidt det er vanskelig å anvende forskningsbasert kunnskap i møte med brukerne, er påstanden til ansatte i fylkesenheten vinklet mot utviklingen av tiltakssammensetningen og føringer til Nav-kontorene).



Figur 11. Gjennomsnittsskårer for ansatte ved NAV-kontor og Fylkesenhet. Skala rangerer fra 1=helt uenig, 2=delvis uenig, 3=verken uenig eller enig, 4=delvis enig, til 5 = helt enig.

Videre er ansatte ved fylkesenheter i større grad enn ansatte ved Nav-kontorer enige i påstanden om at deres Nav-enhet er med i nasjonale forsøk eller prosjekter som tar sikte på å utvikle tiltaksarbeidet. Vi finner også at andelen «usikre» er vesentlig større blant ansatte ved Nav-kontorene enn ved fylkesenhetene på dette spørsmålet. Respondentene fra mellomstore (over 40 årsverk) og store (over 100 årsverk) Nav-kontor oppgir i mye større grad enn respondentene fra mindre kontorer at deres kontorer er med i nasjonale forsøk eller prosjekter som tar sikte på å utvikle tiltakssammensetningen videre.

Vi ser også at flere respondenter fra fylkesenhetene er enige i at de holder seg oppdatert på forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak sammenlignet med respondentene fra Nav-kontorene.

Det å sette av tid i hverdagen til å oppdatere seg på forskningsbasert kunnskap kan være krevende for noen. Vi undersøkte derfor sammenhengen mellom arbeidsbelastning og hvorvidt veilederne holdt seg oppdatert på forskningsbasert kunnskap. Respondentene som oppgir at de opplever høy arbeidsbelastning på sitt Nav-kontor oppgir at de holder seg mindre oppdatert om forskningsbasert kunnskap enn andre. I et kommentarfelt til spørreundersøkelsen har respondenter utdypet utfordringen slik:

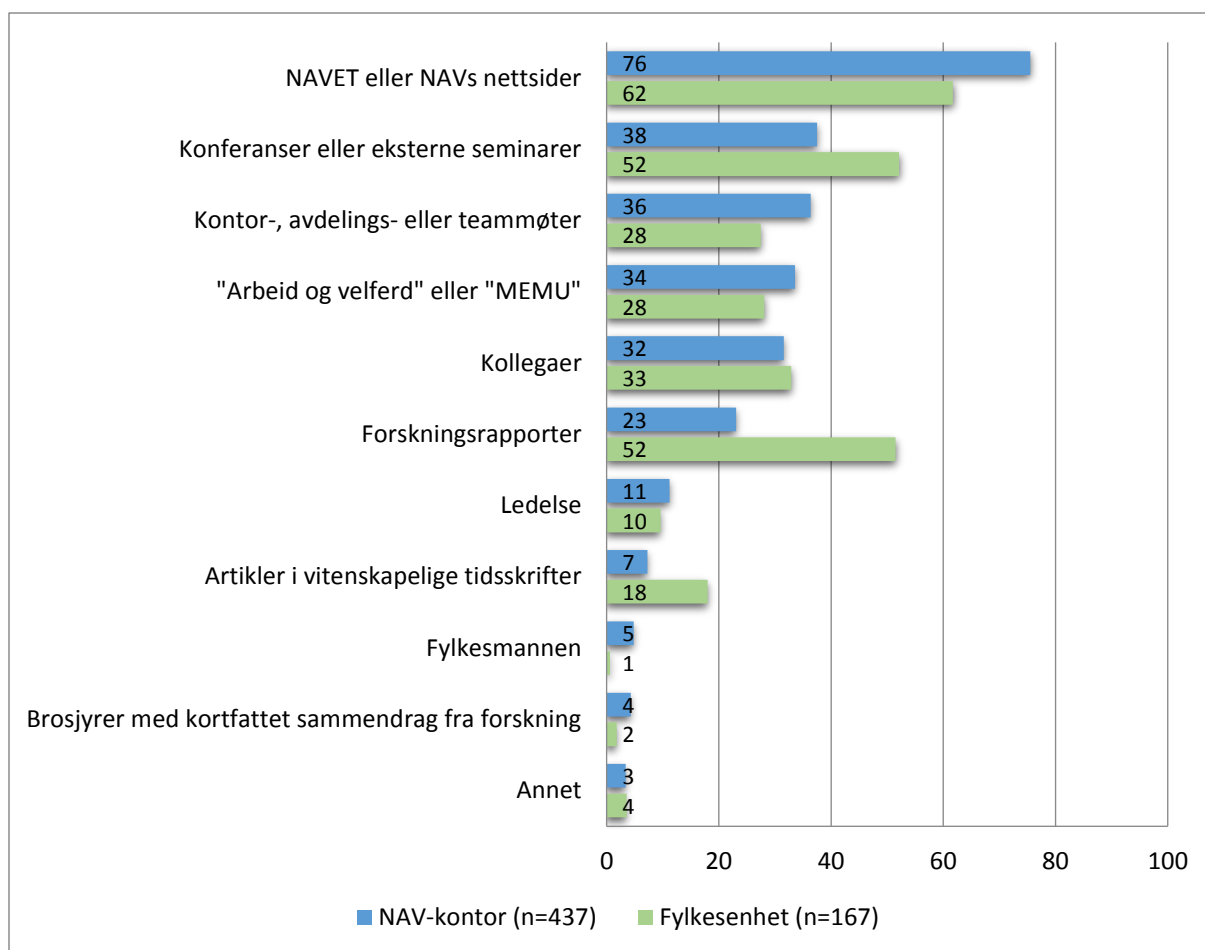
Forskningsbaserte artikler betyr lite i en travel arbeidshverdag. Vi har ikke tid til å settes oss ned å lese noe særlig om dette. Ofte så føler jeg og at denne forskningen tar utgangspunkt i grupper som er utpekt til å lykkes i prosjektene slik at resultatene som oftest er gode uavhengig av tidsperspektiv og kontrollforsøk. (veileder ved et Nav-kontor)

I en hektisk hverdag er det krevende å selv holde seg faglig oppdatert mht til å lese rapporter og artikler. Det oppleves for min del vanskelig å kunne prioritere dette fremfor å følge opp brukere og håndtere henvendelser. Når slik informasjon blir presentert i ulike fora er det lettere å kunne benytte seg av det. Da kan man søke opp og evt. finne mer utfyllende informasjon ved behov. (veileder ved et Nav-kontor)

Respondenter ved Nav-kontor som har høyere utdanning på masternivå, er i noe større grad enige i påstanden om at de holder seg oppdatert om forskningsbasert kunnskap, enn respondenter med utdanning på videregående nivå. Respondenter som oppgir at de holder seg oppdatert på forskningsbasert kunnskap oppgir også i større grad enn andre at de benytter seg av forskningsrapporter og vitenskapelige artikler som kilder til denne forskningsbaserte kunnskapen. En annen forklaring kan altså være kjennskap og evnen til å forholde seg til forskningsbasert kunnskap.

Figur 12 viser hva respondentene opplever er de viktigste kildene til forskningsbasert kunnskap. Det kommer tydelig fram at Navs nettsider er viktige kunnskapskilder for medarbeidere både på Nav-kontorene og i fylkesenhetene. Disse kunnskapskildene er spesielt viktig for medarbeidere ved Nav-kontorene der 76 prosent av respondentene oppgir at Navs hjemmesider er én av de tre viktigste kildene til forskningsbasert kunnskap. I tillegg til interne informasjonskanalene, er møter, kollegaer og interne tidsskrifter som *Arbeid og velferd* eller *Memu* viktige kilder til forskningsbasert kunnskap for ansatte ved Nav-kontorene. Vi finner også at respondentene fra mellomstore og store Nav-kontorer oftere oppgir kollegaer og forskningsrapporter som viktige kilder til forskningsbasert kunnskap enn det respondenter fra mindre kontorer gjør.

Medarbeidere ved fylkesenhetene oppgir i større grad å få påfyll av kunnskap fra forskningsrapporter, konferanser eller eksterne seminarer enn medarbeidere ved Nav-kontorene. Når vi ser på frekvensene for veiledere og ledere separat, finner vi at ledere oppgir i like stor grad som respondentene ved fylkesenhetene at konferanser eller eksterne seminarer er en av de tre viktigste kildene for forskningsbasert kunnskap (52 prosent). Det er altså veiledere ved Nav-kontorene som i mindre grad deltar på konferanser og eksterne seminarer.

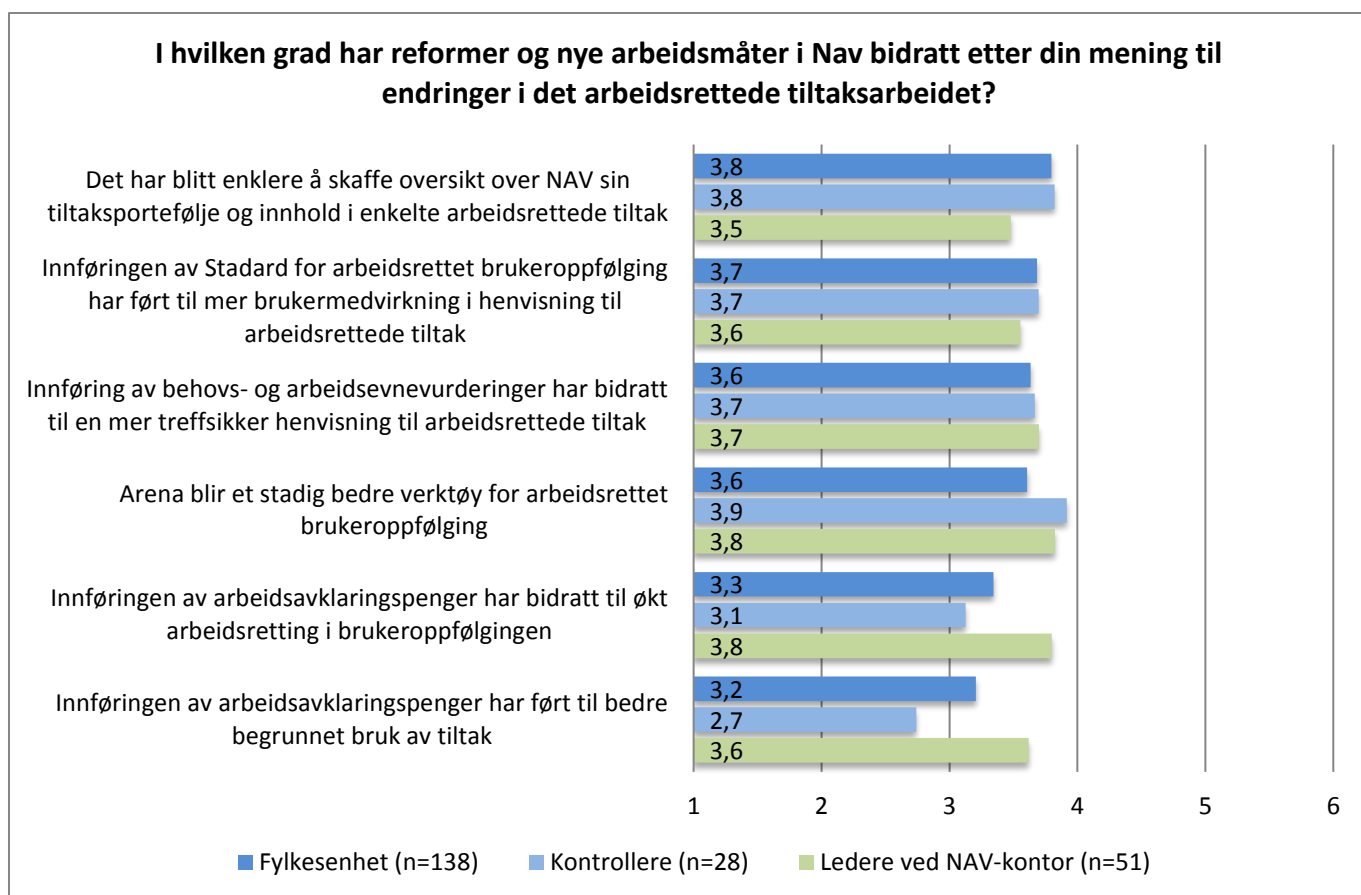


Figur 12. De viktigste kildene til forskningsbasert kunnskap om arbeidsrettede tiltak for ansatte ved NAV-kontor sammenlignet med Fylkesenhet. Prosent

Svært få respondenter oppgir at brosjyrer med kortfattet sammendrag fra forskning representerer er viktige kunnskapskilder for dem. Forklaringen kan være at denne type formidlingskanal er svært lite utviklet. Noen få respondenter har skrevet inn andre kilder til forskningsbasert kunnskap som er mer viktige enn de som var listet. Disse var Internett og eksterne nettsider, samt presseklipp eller aviser.

Betydning av reformer og nye arbeidsmåter i Nav

Prosjektet har hatt som mål å gi svar på spørsmål om hvilken betydning reformen med arbeidsavklaringspenger og nye arbeidsmåter i Nav har hatt for bruken av tiltak. Vi ønsket å få kunnskap om forhold som direkte kan tenkes å påvirke tiltaksbruken. I denne sammenhengen var det hensiktsmessig å undersøke hvorvidt behovsvurderingen (BV), arbeidsevnevurderingen (AEV) samt innføringen av AAP har ført til forenkling av tiltaksarbeidet. I spørreundersøkelsen formulerte vi noen påstander om hvorvidt reformer og de nye arbeidsmåtene i Nav har bidratt til endringer i det arbeidsrettede tiltaksarbeidet. Figur 13 oppsummerer resultatene for ansatte ved fylkesenheter, kontrollere samt ledere ved NAV-kontorene.



Figur13. Gjennomsnittsskåre for ansatte i Fylkesenhet, kontrollere og ledere i NAV. Skala fra 1=ikke i det hele tatt, 2=i svært liten grad, 3=i liten grad, 4=i noen grad, 5=i stor grad, til 6=i svært stor grad.

Figuren viser ingen entydig positiv sammenheng mellom de nye arbeidsmåtene og tiltaksbruken, da alle gjennomsnittsskårene ligger mellom 3 «i liten grad» og 4 «i noen grad». Vi finner at ansatte ved fylkesenhetene og kontrollere er mer enige i at det har blitt enklere å skaffe oversikt over Nav sin tiltaksportefølje og innhold i enkelte arbeidsrettede tiltak enn Lederne ved Nav-ansatte er. Ledere i Nav er på sin side er mer enige i at innføringen av arbeidsavklaringspenger har bidratt til bedre begrunnet bruk av tiltak og til økt arbeidsretting i brukeroppfølgningen enn ansatte i fylkesenhetene. Vi finner ingen andre signifikante forskjeller mellom utvalgene. Vi påpeker her at veiledere ved Nav-kontorene ikke har svart på dette spørsmålet. Da vi finner at mange respondenter svarer mellomkategoriene kan dette tyde på at det var vanskelig for respondentene å vurdere betydningen av de nye arbeidsformene.

Et annet fellestrekk ved besvarelsene er at de til en viss grad peker i en negativ retning Denne tendensen er mest markant i vurderingen av påstandene om betydning av arbeidsavklaringspenger. På spørsmålene om innføringen av arbeidsavklaringspenger har ført til bedre begrunnet bruk av tiltak og til økt arbeidsretting i brukeroppfølgningen, fant vi at det var tre ganger så mange respondenter som svarte «i liten/svært liten grad/ikke i det hele tatt» sammenlignet med dem som oppga «i stor/svært stor grad».

Disse funnene kan tyde på at ledere og kontrollere i Nav og i fylkesenheten ikke i nevneverdig grad opplever at de nye arbeidsmåtene i Nav har resultert i ønskelige mål. Denne negative vurderingen av de nye arbeidsmåtene framkom også i pilotrunden av denne undersøkelsen. Det var flere respondenter som påpekte at de nye arbeidsmåtene er nye betegnelser, framfor nytt innhold. De alle fleste informanter i pilotrunden uttrykte skepsis til de ovennevnte arbeidsmåtene og den type betydning som er formulert i påstandene.

Denne noe negative vurderingen er også tydelig i kommentarfeltet til spørreundersøkelsen. Flere respondenter ga tilbakemeldinger direkte på de ovennevnte påstandene om nye arbeidsmåter. Noen kommenterte som vist under behovet for videre forenkling av tiltaksforskriften:

De arbeidsrettede tiltak er i forskriften for teknisk og mangeartede. Vi trenger fortsatt en utstrakt forenkling - med enda større åpning for virkemiddelbruk under utplassering i ordinært arbeidsliv. (avdelingsleder ved en fylkesenhet)

Jeg ser problematikken om at det hvert år blir innført nye typer tiltak, eller at man bare skifter Navn på eksisterende tiltak (keiserens nye klær). Man kunne kanskje forenklet litt, noe som kanskje er i gang fra og med 1.januar2016. (fagleder ved et Nav-kontor)

Vi har alt for mange tiltak å velge mellom. Det er vanskelig å holde seg a jour på alle tiltakene, og vanskelig å veilede bruker om hvilke tiltak de bør velge. Vi ønsker oss mer ressurser til selv å formidle brukere ut i jobb, gjennom lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Det enkle er alltid det beste, nemlig direkte kontakt mellom Nav, bruker og arbeidsgiver. De tiltakene som vi ikke kan håndtere, og bør prioriteres, er "Raskere tilbake"-tiltakene (ARR dag, utredning/behandling lettere psykiske/sammensatte lidelser), og disse bør gjøres tilgjengelige for flere brukergrupper. I tillegg bør Nav tilby norskopplæring med arbeidspraksis til alle fremmedspråklige. (avdelingsleder ved et Nav-kontor)

Andre har drøftet forhold knyttet til det større byråkratiet som nye arbeidsformer har tilført:

Det er også veldig mye papirarbeid og registreringsarbeid knyttet til deltakelse på tiltak. Byråkratiet har tatt litt overhånd. Forskjellige innsøkningsprosedyrer og nummer for innsøking, ulike skjema og mange plasser man skal skrive begrunnelser for hvorfor bruker skal ha tiltaket. Jeg tror mange synes dette er vanskelig. Den stadige endringen av Navn på tiltak og ytelser fra politikerne gjør det heller ikke enklere. Samme innhold bare nye Navn. Eks. individstønad-tiltaks-penger. Arbeidspraksis-Arbeidstrening. Helt unødvendig. (veileder ved et Nav-kontor)

Noe av den største utfordringen med innsøking til tiltak er tiden det tar og alle dokumentene som skal på plass. Skal man søke inn noen på tiltak er det i smått og stort ca. 11 dokumenter som skal sendes til bruker og til gosys til samme. Dette er noe i overkant av hva som bør være nødvendig. Mye av det samme blir også skrevet i AEV, 14a vedtak og aktivitetsplan. Disse dokumentene burde vært samlet til et dokument. Det oppleves også overveldende for bruker å måtte forholde seg til alle disse dokumentene våre. (kontordirektør ved et Nav-kontor)

Flere respondenter har også vist frustrasjonen ved å påpeke andre utfordringer ved tiltaksarbeidet som følge av nye arbeidsmåter i Nav:

Det er mange grunner til at riktig tiltaksbruk er vanskelig. Store omveltninger og kvalitetsfall på arbeidsretta tiltak i forbindelse med anbudsrunder. Lang ventetid på APS-plasser. Mye byråkrati rundt tiltaksbruk. Forskrift om lønnstilskudd ikke tilpasset ny arbeidsmiljølov. Tiltaksvirkemidler er budsjettstyrt og ikke behovsstyrt kompliserer tiltaksbruk ytterligere. (veileder på et Nav-kontor)

Hovedutfordringen for Nav og forvaltningen av arbeidsrettede tiltak er det totale fraværet av fagmiljøer, medarbeiderutvikling, relevant metodikk for kartlegging av brukere, IT-infrastruktur som muliggjør forskningsbaserte faglige arbeidsformer og metodikk, ekstensiv mål- og resultatstyring, prosedyrestyring, top-down ledelse/organisering og kontrollregime, og fullstendig fravær av moderne HR. (rådgiver ved en fylkesenhet)

Når Nav ble opprettet ble det mye ytelsesfokus og lite arbeidsfokus, men føler nå at dette snur i riktig retning mot arbeid og aktivitet. Men det har kommet mange tidstyver etter vi opprettet Nav, alt skal dokumenteres og etter min mening så bør noe av dette tidsbruket snus mot å fokusere mer på oppfølging av brukere. Jeg tror ikke vi får flere ut i arbeid og aktivitet med å alt som skal dokumenteres ned i minste detalj. Jeg mener vi må stole på at veilederne våre kan gjøre en god jobb da de har blitt ansatt og gi de mulighet til å vurdere og gi opplæring i en bedre vekting og skjønnstenking. (kontordirektør ved et Nav-kontor)

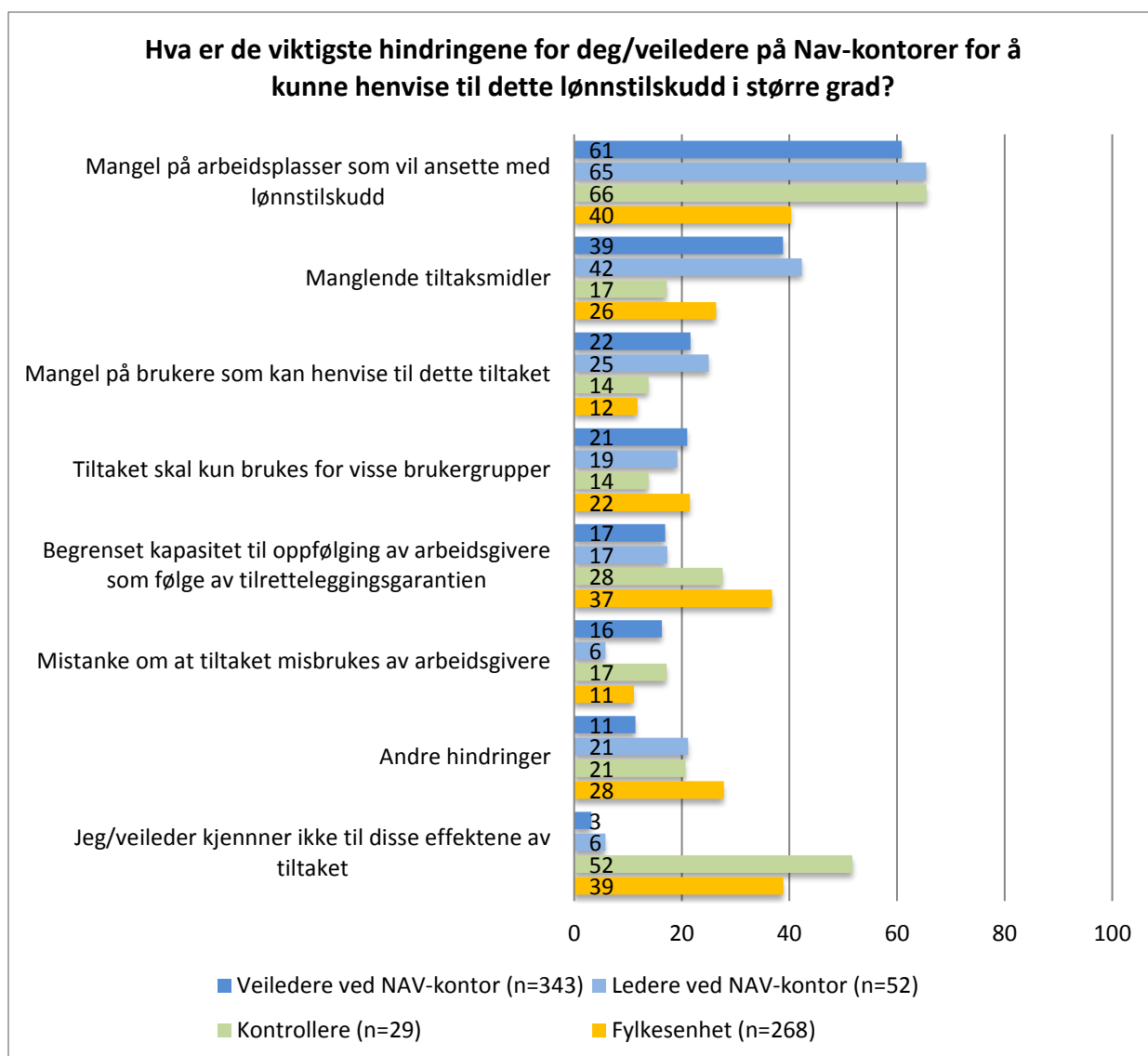
Hindringer for mer aktiv bruk av lønnstilskudd

Forskning om effekter av arbeidsrettede tiltak viser at lønnstilskudd har god dokumentert effekt på overgangen til arbeid. I spørreundersøkelsen ønsket vi å kartlegge hindringer for mer aktiv bruk av lønnstilskudd, som en kilde til å belyse en av prosjektets problemstillinger: Om vi ser en tiltaksbruk som er i bedre samsvar med forskningsmessig evidens for effekt på overgang til arbeid. Vi presenterte respondentene med en rekke påstander om mulige hindringer respondentene kunne treffe på i tiltaksarbeidet som gjør det vanskelig å bruke lønnstilskudd i større grad.

Spørsmålet lød: «Hva er de viktigste hindringene for deg/veiledere på Nav-kontorer for å kunne henviser til dette tiltaket i større grad?». De fleste respondentene svarte på dette spørsmålet. Unntaket var veiledere som ikke henviser til arbeidsrettede tiltak. Veilederne ble bedt om å besvare spørsmålet ut fra sitt ståsted, mens ledere, kontrollere samt respondenter fra fylkesenheter skulle besvare spørsmålet på generell basis (hindringer for veiledere på deres Nav-kontor). Respondentene ble bedt om å krysse av de tre hindringene de mente var de viktigste. Totalt svarte 571 respondenter på dette spørsmålet. Figur 14 under viser svarfordelingen for veiledere sammenlignet med andre. «Andre respondenter» i dette tilfellet er ledere, kontrollere samt respondenter fra fylkesenhetene.

Resultatene viser at de ansatte i Nav og kontrollere oppfatter mangel på arbeidsplasser som vil ansette med lønnstilskudd som en av de viktigste utfordringene for mer utbredt bruk av lønnstilskudd. Ansatte i fylkesenheten synes dette er en mindre hindring (40 prosent). Under svarkategorien «andre faktorer» utdypet flere respondenter hva som ligger bak denne hindringen. Ifølge respondentene kreves det at arbeidsgivere tilbyr brukere en fast stilling for at lønnstilskudd skal være mulig. Før arbeidsgivere ansetter Nav-brukere på lønnstilskudd, vil mange først prøve brukere ut på praksis plass. En respondent har forklart det slik:

Det er jo en forutsetning for lønnstilskudd at man har en ordinær arbeidskontrakt hos arbeidsgiver. Det er derfor ikke så lett å "henviser" til dette tiltaket, da arbeidsgiver ofte ønsker å prøve ut bruker i praksis før de inngår en arbeidsavtale». (en Nav-veileder)



Figur 14. Prosentvis fordeling av veiledere og ledere i Nav, samt kontrollere og ansatte i fylkesenhetene.

Videre oppfatter ledere og veiledere i Nav manglende tiltaksmidler som en betydelig hindring (henholdsvis 39 og 42 prosent). Kontrollere og ansatte i fylkesenheten er mindre enige i at manglende tiltaksmidler er en hindring for bruk av lønnstilskudd. Ansatte i fylkesenheten og kontrollere oppfatter i stor grad at det er begrenset kapasitet til oppfølging av arbeidsgivere og at veiledere ikke kjenner til effektene av tiltaket som to av de største hindringene for i større grad å henvide til lønnstilskudd. Flere respondenter har utdypet hva de legger i at arbeidsgivere har begrenset kapasitet til oppfølging. For det første er det begrenset tiltaksbudsjett på kontorene. For det andre finnes det ulike satser for utbetaling av lønnstilskudd for brukere med ulike typer innsatsbehov. Da må Nav-veiledere kunne forhandle lønn og arbeidsvilkår med arbeidsgivere, og veiledere må kunne føle seg trygge i denne rollen. Respondentene forklarer det slik:

Ikke rom for høyt nok tilskudd innenfor budsjetttrammene til kontoret. Har vi fått gitt høye tilskudd kunne vi brukt tiltaket i mye større grad. (en avdelingsleder på et Nav-kontor)

Krevende å forhandle fram den lønnstilskuddet størrelse: hva som er det reelt nedsatte produktivitet. Burde hatt faste satser. (en avdelingsleder ved en fylkesenhet)

Jeg mangler også trygghet i forhold til å forhandle med arbeidsgivere på lønn og vilkår. (en Nav-veileder)

Det er interessant å se den markante forskjellen mellom ansatte i Nav og fylkesenheten når det gjelder andelen som opplever at et hinder for større bruk av lønnstilskudd er at veiledere ikke kjenner til effektene av tiltaket. Mens det kun er 3 prosent av veiledere og 6 prosent av lederne ved Nav-kontorene som mener at manglende kunnskap om effekten av lønnstilskudd utgjør en hindring, mener hele 52 prosent av kontrollere og 39 prosent av respondenter fra fylkesenheter det samme. Samtidig har det kommet mange tilbakemeldinger om at Nav-veiledere generelt har for knapp tid til tett oppfølging, både når det gjelder brukere og arbeidsgivere. Mange respondenter har også påpekt i kommentarfeltet at generell lav arbeidsmarkedskompetanse hos veiledere og lite tid i veilederes hverdag til arbeidsgiverkontakt kan være en hindring i mer aktiv bruk av lønnstilskudd. Noen av respondentene har kommentert utfordringen slik:

Avhengig av tett og god relasjon til arbeidsgiver for å få utnyttet dette tiltaket godt nok. Ressursspørsmål. Krever også god oppfølging av arbeidsgiver underveis i tiltaket. (avdelingsleder på et Nav-kontor)

Vi har ikke kapasitet til å følge opp arbeidsgiver, bruker. For å sikre oppfølging må vi kjøpe oppfølgingstiltaket i tillegg. (en Nav-veileder)

Kompetanse på bruk av ordinær arbeidsmarked som tiltaksarena, ikke god nok arbeidsmarkedskunnskap og kontakt med arbeidsgivere. (en rådgiver ved en fylkesenhet)

Veiledere i Nav-kontorene i casefylkene svarer noe annerledes sammenlignet med de andre respondentene på disse spørsmålene.

I tillegg til de hindringene vi formulerte i spørreskjemaet krysset mange respondenter av for «andre hindringer» og skrev inn kommentarer til dette. De fleste av disse kommentarene gikk på å presisere svaralternativene i spørsmålet eller å oppgi at respondentene ikke jobber med lønnstilskudd.

Bruk av arbeidsrettede tiltak for innvandrere

En av de andre problemstillingene i prosjektet har vært å undersøke hvor godt endringer i tiltakssammensetning samsvarer med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene. En av de mest markante demografiske endringene den siste tiden er en betydelig økning av andelen innvandrere i Norges befolkning. Innvandrere er en av de prioriterte brukergruppene i Nav. Gjennom spørreundersøkelsen ønsket vi å kartlegge hva Nav-ansatte selv mener de har behov for, for å kunne tilby mer treffsikker arbeidsrettet tiltak og oppfølging for denne brukergruppa. Vi presenterte respondentene med en rekke påstander om bruken av arbeidsrettede tiltak for innvandrere. Innvandrere ble i undersøkelsen definert som «personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre»³¹.

Blir innvandrere sett på som en ressurskrevende brukergruppe?

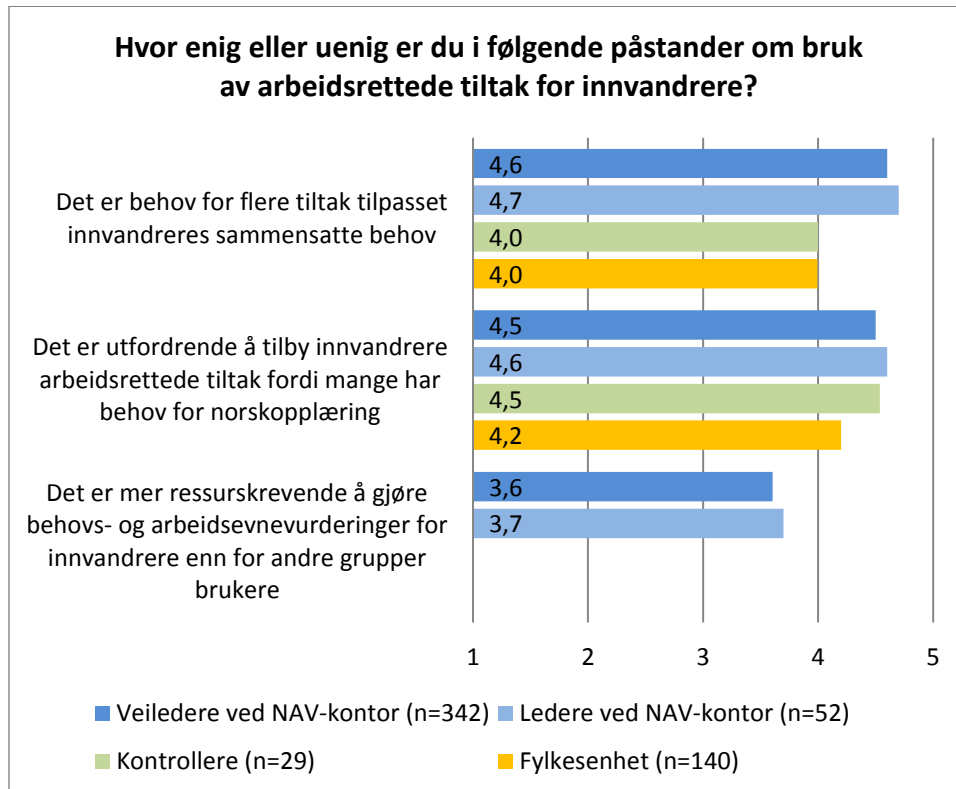
En av antakelsene vi ønsket å undersøke var om det er mer utfordrende for Nav-veiledere å tilby tiltak for innvandrere. Den første påstanden kobler manglende norskkunnskaper blant brukere med innvandrerbakgrunn som årsak til at det kan være mer utfordrende å tilby arbeidsrettede tiltak til denne brukergruppa. En klar majoritet av respondenter både på fylkes- og kontornivå, var enige i påstanden om at det er utfordrende å tilby innvandrere arbeidsrettede tiltak fordi mange har behov for norskopplæring (se Figur 15 under). Vi finner allikevel at veiledere og ledere ved Nav-kontor er mer enige i

³¹ Det er viktig å være oppmerksom på at innvandrere definert på en slik måte er en svært sammensatt gruppe med mange ulike behov. Resultatene fra denne undersøkelsen bør derfor tolkes med varsomhet.

dette enn det kontrollere og ansatte i fylkesenheten er. I et kommentarfeltet til spørreundersøkelsen har en respondent drøftet denne utfordringen slik:

Man kan ikke følge med på et kurs som går på norsk hvis man ikke kan språket. Jeg har vært med på å kjøpe ekstra norskopplæring til et ordinært AMO-kurs for å få med tre innvandrere. De klarte seg godt. Det kommer an på deres egen motivasjon for å delta. De tre fikk jobb i etterkant. (veileder på et Nav-kontor)

I pilotrunden for spørreundersøkelsen påpekte flere informanter at diskusjonen om hvem som må ta ansvar for norskopplæring for innvandrere, Nav eller VOX, er svært aktuell i denne forbindelsen.



Figur 15. Gjennomsnittskårer for ledere og veiledere ved Nav-kontor, kontrollere og ansatte i fylkesenheten. Skala fra 1=helt uenig, 2=delvis uenig, 3=verken uenig eller enig, 4=delvis enig, til 5=helt enig.

Med den andre påstanden ønsket vi å gjøre en kobling mellom innvandreres behov og innholdet i tiltakene. Påstanden lød slik: «Det er behov for flere tiltak tilpasset innvandreres sammensatte behov». Vi fant igjen at de fleste av respondentene var enige i denne påstanden. Sammenlignet med respondentene i fylkesenheten er ansatte ved Nav-kontorene mer enige i at det er behov for flere tiltak tilpasset innvandreres sammensatte behov. Denne forskjellen mellom ansatte fra Nav-kontorene og fylkesenhetene vil være interessant å undersøke nærmere.

I et kommentarfelt til spørreundersøkelsen har en respondent presisert at det i deres kommune finnes et tiltak som er godt tilpasset behov, og som gir effekt, men at det er svært begrenset med tiltaksplasser og lang venteliste.

Vi finner videre en signifikant positiv korrelasjon mellom variablene «Det er behov for flere tiltak tilpasset innvandreres sammensatte behov» og «Det er utfordrende å tilby innvandrere arbeidsrettede tiltak fordi mange har behov for norskopplæring». Det tyder på at ulik grad av norskspråkmestring blant innvandrere kan være en av forklaringene på hvorfor de fleste informantene mener at det er

behov for flere tiltak tilpasset innvandreres sammensatte behov. I et kommentarfelt til spørreundersøkelsen forklarer respondentene utfordringen slik:

Et stort problem at mange ikke kan bra norsk og ingen utdanning. Samtidig som de har helseproblemer. Vi må få lov å betale for norskundervisning. Bare da har de reell muligheter for kompetanseheving og få bedre sine muligheter til å finne en jobb. (veileder ved et Nav-kontor)

Det er en klar gap mellom mange flyktningers norskkunnskaper og hva vi og arbeidsgivere forventer av dem. De med tidligere utdanning ofte lærer norsk raskt, mens noen aldri vil kunne oppnå mer en A-1 eller A-2 nivå. De fleste arbeidsgivere ønsker arbeidstakere med minst B-2 nivå. Nav har svært få kurs for denne gruppa og små kontor på landet har nesten ikke tilgang til disse få kursene pga. lang avstand. (fagleder ved et Nav-kontor)

Utfordringen for innvandrere er at norsknivået er for lavt og det vil ta for mange plasser og for lang tid å rette på dette innenfor tiltaksbudsjettet. Ikke at tiltakene ikke kan tilrettelegges det sammensatte behovet til innvandrere. (avdelingsleder i en fylkesenhet)

Mange respondenter har skrevet inn kommentarer om bruk av arbeidsrettede tiltak for innvandrere, og flere har påpekt at mange av Nav-brukere med innvandrerbakgrunn er flyktninger og deltakere i Introduksjonsprogrammet som ofte er plassert under Nav. For disse brukerne er det uklart hvordan Nav skal forholde seg til arbeidsrettede tiltak. En respondent omtaler det som problematisk at sentrale føringer på dette området mangler:

Det er svært viktig å få sentrale avklaringer på hvordan lokale Nav-kontor skal forholde seg til deltakere i introduksjonsprogram og deres rettighet på arbeidsrettede tiltak. Pr i dag er dette totalt overlatt til det enkelte kontor, og mangelen på retningslinjer gjør at løsningene er tilfældige. (fagleder ved et Nav-kontor)

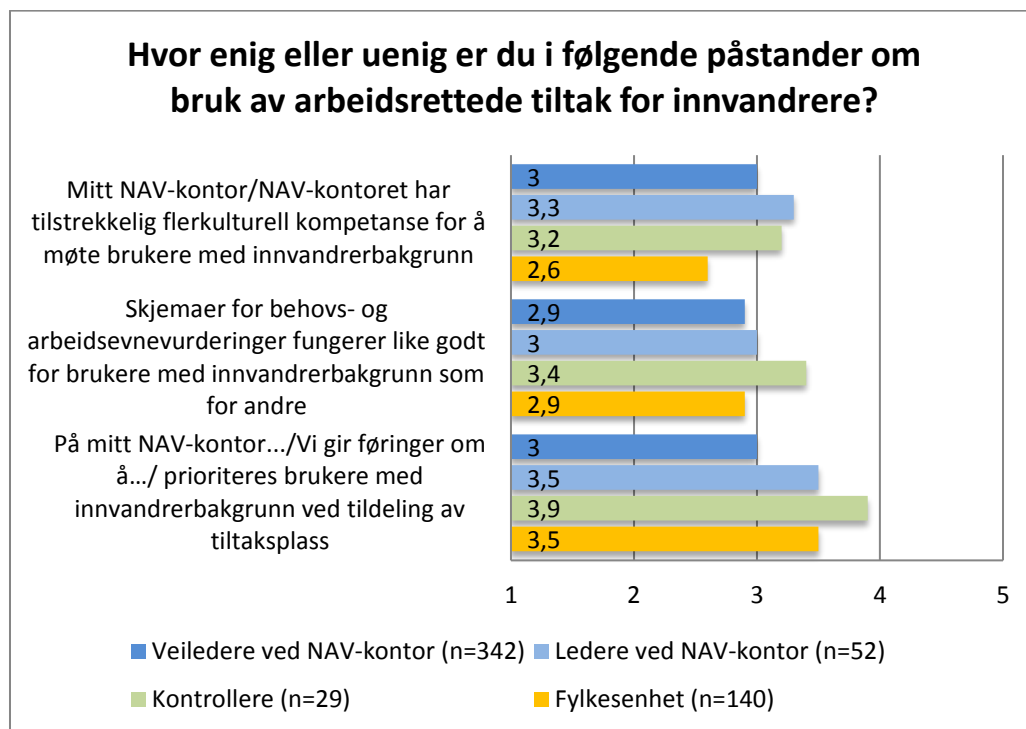
I den tredje påstanden ba vi respondenter om å vurdere hvorvidt de opplever det som mer ressurskrevende å gjøre behovs- og arbeidsevnevurderinger for innvandrere enn for andre grupper brukere. Kun ansatte på Nav-kontorene vurderte denne påstanden. Gjennomsnittlig var ansatte ved Nav-kontor mer enige enn uenige i denne påstanden (se Figur 15). I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen har en av respondentene utdypet utfordringen slik:

Vi burde fått mer ressurser til å avklare brukere internt. Når det gjelder innvandrere så synes jeg at vi trenger tiltak som (eller mer ressurser til å avklare selv) virkelig ser behovet til bruker. Jeg synes at de bør avklares på et tidligere tidspunkt slik at de kan komme seg videre på et mye tidligere tidspunktet. (veileder på et Nav-kontor)

Har Nav-kontorene tilpasset verktøy og tilstrekkelig flerkulturell kompetanse for å møte brukere med innvandrerbakgrunn?

Hvordan brukere med innvandrerbakgrunn blir møtt og forstått på Nav-kontorene, kan ha virkning på tildelingen av tiltaksplasser. Vi spurte respondentene om de mente at Nav-kontorene har tilstrekkelig flerkulturell kompetanse. Resultatene viser svar som i gjennomsnitt ligger sentrert rundt midtkategorien verken enig eller uenig. Forskjellene mellom ansatte ved Nav-kontor, kontrollere og ansatte i fylkesenhetene er at de sistnevnte er noe mindre enig i påstanden om at Nav-kontorene har tilstrekkelig flerkulturell kompetanse (se Figur 16 under). Noe av forklaringen kan være at utvalgene er noe ulike i geografisk henseende. Respondentene fra Nav-kontorene tilhører tre casefylker, mens respondentene fra fylkesenhetene er et utvalg fra alle landets fylker.

Denne antakelsen bekreftes delvis når vi ser nærmere på hvordan respondentene fra fylkesenhetene i Buskerud, Sør-Trøndelag og Vest-Agder har svart. Selv om utvalgene ved Nav-kontorene og fylkesenhetene ved de tre casefylkene er svært ulike i størrelsen, viser svarfordelingen at respondentene både fra Nav-kontorene og fylkesenhetene svarer relativt likt på mange spørsmål. Samtidig varierer oppfatningen av om den flerkulturelle kompetansen i Nav-kontorene er tilstrekkelig, fra fylke til fylke, i tillegg til at det er forskjeller mellom Nav-kontorene og fylkesenhetene i hvert fylke. Kontorstørrelse ser også ut til å spille en rolle for opplevelsen av flerkulturell kompetanse på kontorene. Vi finner at respondenter fra små Nav-kontor (under 16 årsverk) opplever mindre grad av flerfaglig kompetanse enn andre.



Figur 16. Gjennomsnittskårer for veiledere og ledere ved Nav-kontor, kontrollere og ansatte ved fylkesenhetene. Skala rangerer fra 1=helt uenig, 2=delvis uenig, 3=verken uenig eller enig, 4=delvis enig, til 5=helt enig.

Fordi innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser (Tildelingsbrev for 2015, Arbeids- og sosialdepartementet; Tildelingsbrev for 2016, Arbeids- og sosialdepartementet) spurte vi videre respondentene i fylkesenheter om de var enige i at de gir føringer til Nav-kontorene om å prioritere innvandrere ved tildeling av tiltaksplass. Vi spurte også ansatte ved Nav-kontorene om de opplevde at det ble prioritert brukere med innvandrerbakgrunn ved tildeling av tiltaksplass.

Slik det framgår i Figur 16 oppgir kontrollere at de er mer enige i denne påstanden enn ansatte ved Nav-kontorene. For ansatte ved Nav-kontorene er gjennomsnittsvarene at de verken er enige eller uenige i denne påstanden. Ledere ved Nav-kontor er i større grad enige i at de prioriterte brukere med innvandrerbakgrunn ved tildeling av tiltaksplass sammenlignet veiledere. Vi tror at variasjonen i svar mellom ledere og veiledere skyldes er knyttet til at veilederne forteller om hvorvidt de selv prioriterer disse gruppene, mens lederne i større grad rapporterer om kontorets generelle politikk. Det er uansett interessant at veiledere opplever at innvandrere ikke i noen stor grad blir prioritert ved kontoret, mens både ledere og ansatte i fylkesenheten opplever at dette i større grad blir prioritert.

Sammenfattet finner vi altså at flere av respondentene på fylkesnivå og ledere i Nav mener at det gis føringer om å prioritere innvandrere enn andre, og at disse føringene følges. Veiledere ved Nav-kontorene er i gjennomsnitt mindre enige i dette.

I pilotrunden av spørreundersøkelsen ble det tydelig at mange ved Nav-kontorene opplevde at AEV og BV kunne være utfordrende i arbeid med innvandrere. Avslutningsvis ville vi derfor vite hvorvidt respondentene opplevde at arbeidsverktøyene de bruker er like godt egnet for innvandrere som for andre brukergrupper. Resultatene viser at både ansatte ved Nav-kontorene og fylkesenhetene i gjennomsnitt verken var enige eller uenige i at skjemaene for behovs- og arbeidsevnevurderinger fungerer like godt for brukere med innvandrerbakgrunn som for andre. Tendensene går i negativ retning. Kontrollere er noe mer positive til arbeidsverktøyet enn andre.

Funn fra spørreundersøkelsen oppsummert

I dette kapittelet har vi diskutert resultatene fra spørreundersøkelsen blant medarbeidere i Nav-enheter i tre casefylker – Buskerud, Sør-Trøndelag og Vest-Agder, samt medarbeidere i fylkesenheter fra hele landet. Totalt deltok 604 respondenter i undersøkelsen. Hensikten med spørreundersøkelsen var å kartlegge praksis som ligger bak forvaltning og tildeling av arbeidsrettede tiltak. Spørreundersøkelsen har dekket alle prosjektets problemstillinger i ulik grad. Her oppsummerer vi hovedfunnene fra spørreundersøkelsen.

Vi undersøkte først hvilke faktorer som kan tenkes å ha betydning for fordeling av arbeidsrettede tiltak. Vi undersøkte faktorer av betydning for tilbud om og valg av arbeidsrettede tiltak, samt praksis som er av betydning for henvisning til arbeidsrettede tiltak. Veilederne oppgir at de to viktigste faktorene for hvorvidt brukere skal tilbys et arbeidsrettet tiltak er at brukeren skal inngå i en prioritert gruppe for tiltaksbruk og at det bør stilles krav til brukeren om yrkesrettet aktivitet. Vi finner også at det er variasjon mellom svarene til veiledere, ledere, kontrollere og ansatte i fylkesenheten når det gjelder hvilke faktorer som anses som viktigst og hvor stor enighet det er om de ulike faktorenes betydning. Vi konkluderer med at flere av de listede faktorene har betydning for tilbudet om et arbeidsrettet tiltak, og at hvilke faktorer som er viktigst kan variere fra kontor til kontor.

Når det gjelder faktorer som påvirker veilederes valg av tiltak, fant vi at den viktigste faktoren var at tiltaket ville gi best nytte for den enkelte brukeren. Vi fant også at tiltaket har dokumentert effekt på overgang til arbeid og at tiltaket er tilpasset en brukergruppe brukeren hører til var viktige faktorer. Det mest overaskende funnet var kanskje at svært mange respondenter var opptatt av kunnskap om effektene av tiltaket på overgangen til arbeid i deres valg av tiltak for brukere.

Vi ønsket også å kartlegge forhold som kan fremme eller motvirke en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Vi formulerte spørsmål om ulik praksis av betydning for henvisning til arbeidsrettede tiltak, utfordringer for et mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokale Nav-kontorer, samt Nav-ansattes erfaringer med og holdninger til bruk av forskningsbasert kunnskap.

Funnene viste at de fleste veiledere i stor grad henviser brukere til tiltak de mener er best for dem og svært sjelden henviser brukere til et arbeidsrettet tiltak veilederne ikke kjenner innholdet i. Disse faktorene kan være med på å fremme kunnskapsbasert bruk av tiltak. På den andre siden fant vi en rekke forhold som kan hindre veiledere i å tilby brukere det arbeidsrettede tiltaket de vil ha best nytte av. De faktorene som respondentene oppfattet som sterkest hindringer var stramme tiltaksbudsjetter, behov for å tilpasse AEV, BV og AP etter kapasitet i de arbeidsrettede tiltakene, behov for å fastsette et annet bistandsbehov enn det retningslinjene tilsier for å sikre brukeren et tiltak de mener er riktig, og at det ikke finnes egnede tiltak for brukeren innen rimelig reiseavstand. De viktigste utfordringene for et mer kunnskapsbasert tiltaksarbeid på lokalkontorene var at lokalkontorene har for liten kunnskap om tiltakene og tiltaksleverandørene; behovs- og arbeidsevnevurderingene fungerer ikke etter forutsetningene, og at lokalkontorene mangler bestillerkompetanse.

Videre i undersøkelsen var vi opptatt av i hvilken grad reformer og nye arbeidsmåter i Nav har bidratt til endringer i det arbeidsrettede tiltaksarbeidet. Vi ba respondenter fra fylkesenhetene samt kontrollere og ledere i lokale Nav-kontor om å ta stilling til en rekke påstander som reflekterte mulige virkninger av nye arbeidsmåter i Nav. Resultatene viste en nokså nøytral holdning til hvorvidt de nye arbeidsmåtene hadde ført til mer brukermedvirkning, mer treffsikker henvisning til arbeidsrettede tiltak, bedre begrunnede tiltak, økt arbeidsretting i brukeropfølgingen og bedre oversikt over Nav sin tiltaksportefølje. Dette kan bety at ledere, kontrollere og ansatte ved fylkesenheten opplever at de nye arbeidsmåtene kun i begrenset grad har preget arbeidet ved Nav-kontorene i positiv retning. Det samme inntrykket fikk vi ut av kommentarer til undersøkelsen. Det vil si at flere respondenter mener at de nye arbeidsmåtene i Nav ikke har resultert i ønskelige mål. En annen tolkning kan være at det var vanskelig for respondenter å vurdere betydning av de nye arbeidsformene, og at de derfor i stor grad svarte nøytralt. Holdninger til de nye arbeidsformene er derfor et aspekt det ville vært interessant å forfølge.

Det var få respondenter fra fylkesleddet som oppga at de ofte brukte forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak i utviklingen av tiltakssammensetningen. Dobbelt så mange respondenter oppga for eksempel at tilbakemeldinger fra Nav-kontorene samt egne erfaringer med kvalitet i arbeidet hos ulike tiltaksarrangører var kunnskapskilder som spiller en viktigere rolle i utvikling av tiltakssammensetning på fylkesnivå. Vi finner også variasjoner i hvordan respondentene fra fylkesenhetene og Nav-kontorene forholder seg til forskningsbasert kunnskap. Det er en større andel ansatte ved fylkesenhetene enn ansatte ved Nav-kontorene som er enige i påstandene om at forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak er lite tilgjengelig for Nav-veiledere, og at det er vanskelig å anvende forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak i møte med brukere. Til tross for forskjellen er det langt færre respondenter fra både Nav-kontorene og fylkesenhetene som er uenige i disse påstandene.

En langt større andel respondenter fra fylkesenhetene oppgir at de holder seg oppdatert om forskningsbasert kunnskap om effekter av arbeidsrettede tiltak sammenlignet med ansatte ved Nav-kontorene. Vi finner videre at høy arbeidsbelastning på kontoret har sammenheng med at ansatte i mindre grad holder seg oppdatert om forskningsbasert kunnskap. Avslutningsvis fant vi at ansatte i fylkesenhetene i større grad oppsøker forskningsrapporter eller vitenskapelige artikler, enn det medarbeidere ved Nav-kontorene gjør. Hovedkildene til forskningsbasert kunnskap for veiledere er hovedsakelig interne informasjonskanaler som møter, kollegaer samt interne tidsskrifter. For alle respondenter framstår Nav sine nettsider og intranett som den absolutt viktigste kilden for påfyll av forskningsbasert kunnskap.

Vi har også gjennomført analyser knyttet til problemstillingene om det er samsvar mellom tiltakstilbudets sammensetning og omfang og den evidensbasert kunnskapen om effekter av tiltak? og hvorvidt endringer i tiltakssammensetning samsvarer med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene.

Denne førstnevnte problemstillingen ble belyst ved å be respondentene vurdere ulike påstander om hindringer for mer aktiv bruk av lønnstilskudd. Både respondentene fra Nav-kontorene og fylkesenhetene påpeker mangelen på arbeidsgivere som vil ansette med lønnstilskudd som en av de viktigste utfordringene for mer utbredt bruk av lønnstilskudd. Respondentene har kommentert at bruk av lønnstilskudd kun er mulig når arbeidsgivere er villige til å undertegne en avtale om fast ansettelse i etterkant av perioden med lønnstilskudd. Mange arbeidsgivere vil først rekruttere brukere på praksisplass og kan være skeptiske til å ansette på lønnstilskudd. Videre oppfattes manglende tiltaksmidler som en betydelig hindring. Respondentene peker i kommentarfeltet på et begrenset tiltaksbudsjett, ulike sat-

ser for utbetaling av lønnstilskudd, og veilederes usikkerhet i forhandling av lønn og vilkår med arbeidsgivere som viktige faktorer i denne sammenheng. Vi finner også at veilederne ved Nav-kontorene vurderer hindringer svært annerledes enn ledere i Nav, kontrollere og ansatte ved fylkesenheter. Et eksempel på dette er en markant forskjell i utpekning av at veilederne ikke kjenner til effektene av tiltaket, som en av de viktigste hindringene for større bruk av lønnstilskudd. Få Nav-veiledere oppfatter dette som en viktig hindring, mens over 30 prosent av ledere, kontrollere og ansatte i fylkesenheten opplever dette som en av de viktigste hindringene for mer aktiv bruk av lønnstilskudd. Disse forskjellene i oppfatning ville vært interessant å forfølge videre.

Den sistnevnte problemstillingen undersøkte vi ved å presentere respondentene med en rekke påstander om bruk av arbeidsrettede tiltak for innvandrere som respondentene skulle si seg mer eller mindre enige i. Vi finner at utvalget opplever at innvandrere er en mer ressurskrevende gruppe enn andre brukergrupper. Selv om brukergruppa er svært sammensatt, ser det ut som om Nav-brukere med innvandrerbakgrunn generelt oppleves å ha store språkutfordringer og behov for norskopplæring før de kan ha nytte av Navs arbeidsrettede tiltak. De fleste respondentene oppgir også at Nav mangler tiltak tilpasset de sammensatte behovene i denne brukergruppa. Her finner vi avstand mellom fylkenes og kontorenes oppfatninger om situasjonen på kontorene.

Innvandrere er fra et statlig hold en prioritert brukergruppe, og flertallet av respondentene fra fylkesenheter oppgir at de gir føringer til Nav-kontorer om å prioritere brukergruppa. Allikevel oppgir mange respondenter fra Nav-kontorer en mer nøytral holdning til utsagnet om innvandrere prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser på Nav-kontoret. Veiledere oppgir at brukere med innvandrerbakgrunn blir mindre prioritert, at språkproblemene er større og at behovet for tilpassede tiltak er større, enn når vi spør ledere, kontrollere og ansatte i fylkesenhetene som står lengre unna brukerne. Samtidig finner vi at flere på lokalkontorene opplever at deres kontorer har tilstrekkelig flerkulturell kompetanse sammenlignet med hvordan fylkene vurderer kompetansen lokalt. Ut fra kommentarfeltet til undersøkelsen ser vi at spørsmålet har engasjert respondentene. Vi finner flere interessante kommentarer som det er verdt å undersøke videre.

Delrapport 3.

Helene Berg

Utvikling i tiltaks- og befolkningssammensetning de siste tiårene

Innledning

Registeranalysen utgjør en del av grunnlaget for å belyse problemstilling 1) og 3) i prosjektet:

1) Hvor godt samsvarer det eksisterende tiltakstilbudets sammensetning og omfang med evidensbasert kunnskap om effekt av tiltak for ulike målgrupper?

3) Hvor godt samsvarer endringer i tiltakssammensetning med endringene i sammensetningen av brukerbefolkningen de seneste tiårene?

I registeranalysen har vi kartlagt:

- Tiltakstilbudets sammensetning og omfang, gruppert etter relevante dimensjoner
- Endringer i tiltakssammensetningen (samme som forrige, over tid)
- Sammensetning av brukerbefolkningen (ulike målgrupper) - gruppert etter relevante dimensjoner
- Endringer i sammensetning av brukerbefolkningen (samme som forrige, over tid)

I tillegg har vi gjort noen enkle multivariate analyser, hvor vi undersøker hvilken betydning ulike kjennetegn ved brukerbefolkningen har for sannsynligheten for å delta i ulike typer tiltak.

Metode

Datagrunnlag

Fra SSB har vi fått koblede data fra arbeidssøkerregisteret (Arena), demografiske registre og utdanningsregisteret, fra 1994 til 2013. Dataene inneholder informasjon om

- Registreringsstatus (målgruppe) hos Nav (tidligere Aetat), fra- og til-datoer
- Tiltaksdeltakelse med detaljert informasjon om tiltakstype, fra- og til-datoer
- Demografi: Kjønn, fødselsår, bostedskommune, innvandringskategori, fødeland, første oppholdsdato
- Utdanning: Høyeste fullførte utdanning per 1. oktober
- Diagnose for personer med nedsatt arbeidsevne: Her er det imidlertid svært dårlig kvalitet, og dessuten finnes variabelen bare fram til 2001. Det betyr at vi i liten grad kan utnytte denne informasjonen.

Definisjoner og avgrensninger

Arbeidsrettede tiltak

Vi har avgrenset "arbeidsrettede tiltak" til de tiltakene som er relevante for vår problemstilling: Arbeidsrettede, individrettede tiltak utenfor egen arbeidsplass. Følgende tiltakskoder er dermed ikke

regnet med: De som har angitt målgruppe sykmeldt eller uførepensjonist, rent medisinske tiltak, virkemidler for personer med et vanlig arbeidsforhold (såkalte bedriftsinterne tiltak), egenetablering og varige tiltak.

Med bistand fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er tiltakene gruppert på ulike måter. Noen få tiltaks-koder er ikke identifisert, men det gjelder små grupper fra tidlig i perioden. En av grupperingene tilsvarende den som brukes i Navs statistikk over tiltaksdeltakere (finnndelt). Denne inneholder følgende kategorier:

- Avklaring
- Arbeid med bistand
- Oppfølging
- Jobbklubb
- AMO
- Kvalifisering i skjermet virksomhet
- Ordinær skole/utdanning
- Lønnstilskudd
- Arbeidspraksis
- Arbeidsrettet rehabilitering
- Sysselsettingstiltak
- Annet/usikker. Her er det inkludert "uspesifisert 2543-tiltak", som i en periode var tiltak finansiert over folketrygden, og i hovedsak (men ikke bare) besto av ordinær utdanning

Videre er tiltakene gruppert etter type innhold, om de foregår i skjermede eller ordinære omgivelser, samt etter type leverandør/anskaffelsesform. De ulike grupperingene er forklart i teksten.

Brukerbefolkningen

"Brukerbefolkningen" er avgrenset til de som var/er aktuelle for å delta på de nevnte arbeidsmarkeds-tiltakene, det vil si helt arbeidsledige, ordinære arbeidssøkere på tiltak, og personer med nedsatt arbeidsevne.

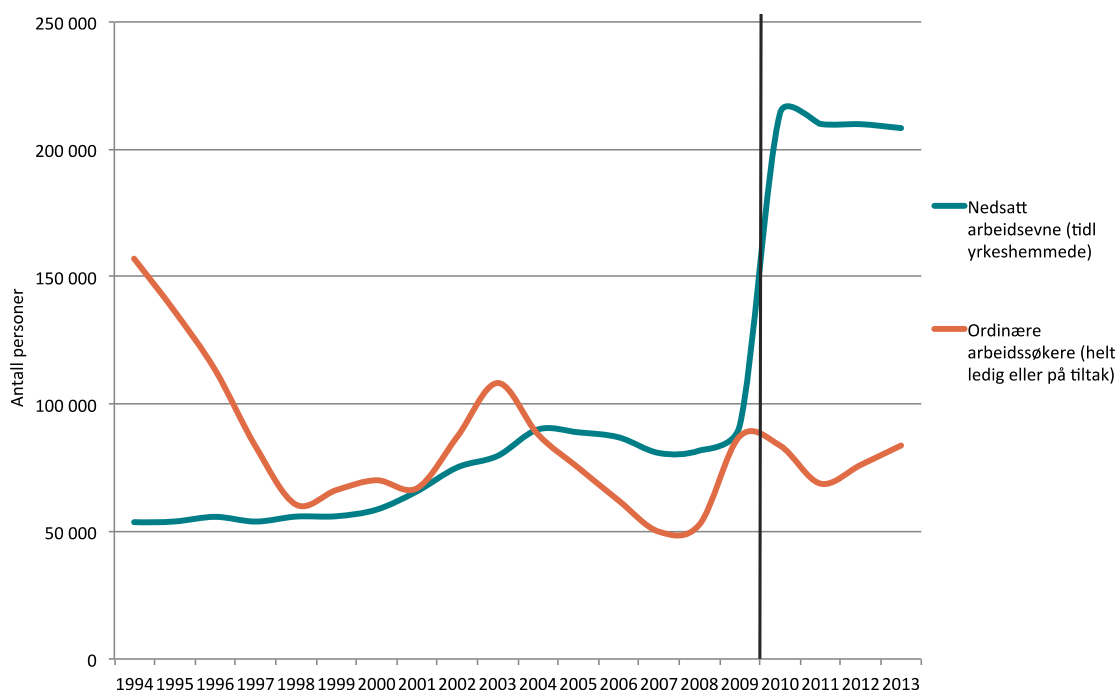
Brukerbefolkningen er delt i to "arbeidssøkerkategorier": Personer med nedsatt arbeidsevne (tidligere yrkeshemmede) og ordinære arbeidssøkere. Når det gjelder gruppa med nedsatt arbeidsevne, har vi et betydelig brudd datagrunnlaget våren 2010, da AAP ble innført. I tillegg til personer på attføring (yrkeshemmede), ble nå personer som tidligere fikk rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad registrert i arbeidssøkerregisteret med nedsatt arbeidsevne. Dette er personer som (med de tidligere ytelsene) ikke ble ansett å ha behov for eller nytte av arbeidsrettede tiltak. Et av formålene med reformen var at Nav i større grad skulle vurdere arbeidsrettede tiltak for grupper som ikke tidligere fikk det. En god del av dem er likevel ikke i målgruppa for vår problemstilling, men det er ikke mulig å skille dem ut.

Analysen

Analysene består i hovedsak av deskriptive kartlegginger, med tidsserier for sammensetning av tiltakene og brukerbefolkningen (målgruppene). I tillegg har vi gjort noen enkle multivariate analyser (regresjoner), hvor vi undersøker hvilken betydning ulike kjennetegn ved brukerbefolkningen har for sannsynligheten for å delta i ulike typer tiltak. Det er her brukt lineær regresjon (LPM - Linear probability model).

Alle analysene er gjort med utgangspunkt i tverrsnitt (beholdning) per 25. oktober (et tidspunkt på året som ikke blir påvirket av sommerferie/juleferie eller påske). Vi har sammenliknet hovedtallene med statistikk fra Nav over årsgjennomsnitt, og finner høy grad av sammenfall.

Vi har delt analysen i to, og behandler ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne hver for seg. Figur 1 viser utviklingen i brukerbefolkningen i den perioden vi ser på - 1994-2013. Vi ser at størrelsen på gruppa ordinære arbeidssøkere varierer med konjunktorene. Gruppa med nedsatt arbeidsevne ble mer enn doblet fra 2009 til 2010 på grunn av innføring av AAP. Det var også en gradvis økning i perioden 2000 - 2004.



Figur 1 Antall arbeidssøkere registrert per 25 oktober, 1994 - 2013

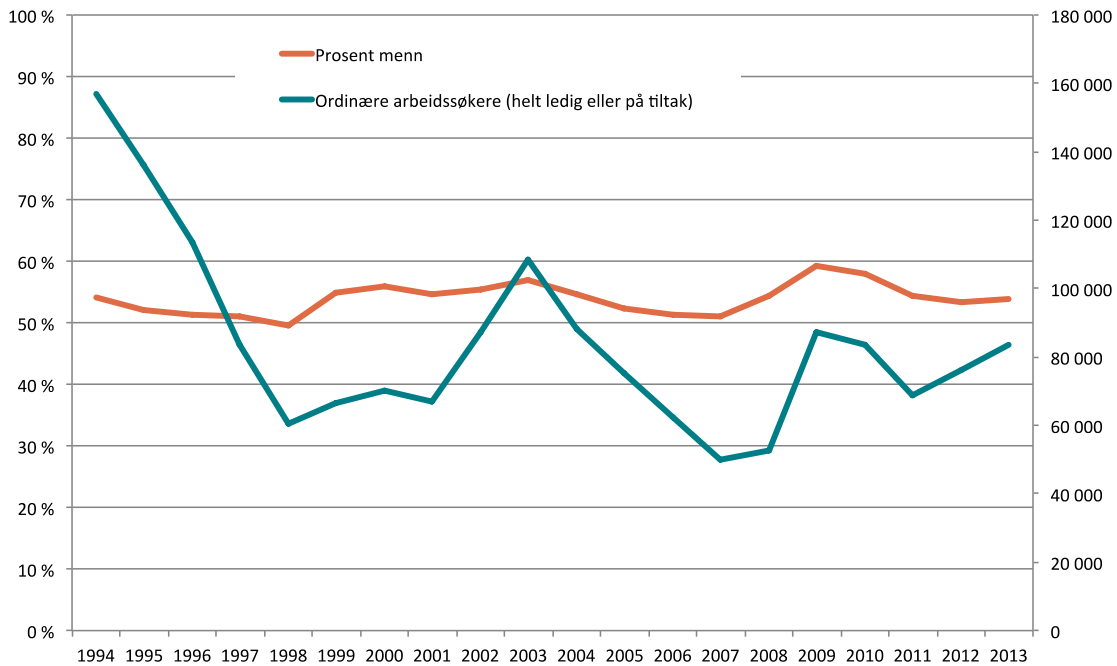
I det følgende har vi delt framstillingen i to: Først ordinære arbeidssøkere og tiltaksdeltakelse i denne gruppa, deretter personer med nedsatt arbeidsevne og deres tiltaksdeltakelse. Årsaken er dels den ulike utviklingen i de to gruppene som vi ser av figuren over, dels at tiltaksbruken i de to gruppene blir påvirket av ulike forhold (utviklingen i arbeidsmarkedet, politiske endringer, regelendringer for ytelser m.v).

Ordinære arbeidssøkere

Sammensetningen av gruppa over tid

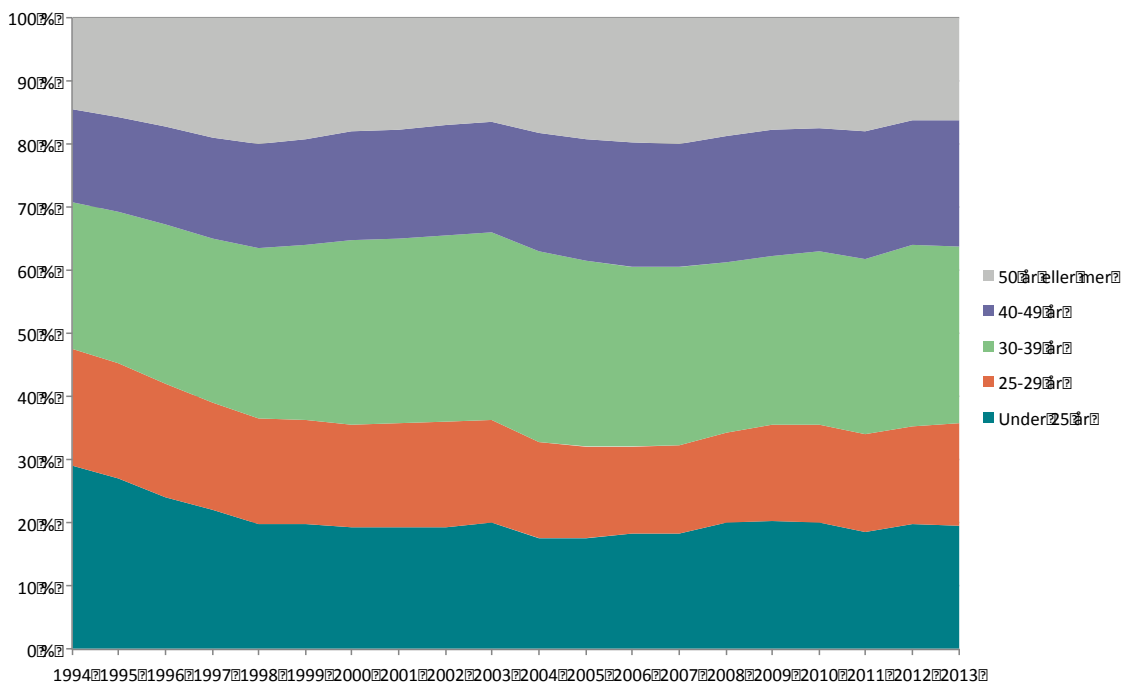
Her viser vi hvordan gruppa ordinære arbeidssøkere er sammensatt langs noen sentrale kjennetegn, og hvordan det utvikler seg over tid. "Ordinære arbeidssøkere" består altså av helt arbeidsledige og arbeidsledige på tiltak - det som også kalles bruttoledigheten.

I figuren nedenfor viser vi utviklingen i kjønnsfordelingen (andelen menn) sammen med utviklingen i antall ordinære arbeidssøkere totalt. Vi ser at det er en viss tendens til at andelen menn blant de arbeidsledige øker noe i perioder med høy arbeidsledighet. Dette reflekterer at særlig konjunkturutsatte bransjer er mannsdominerte.

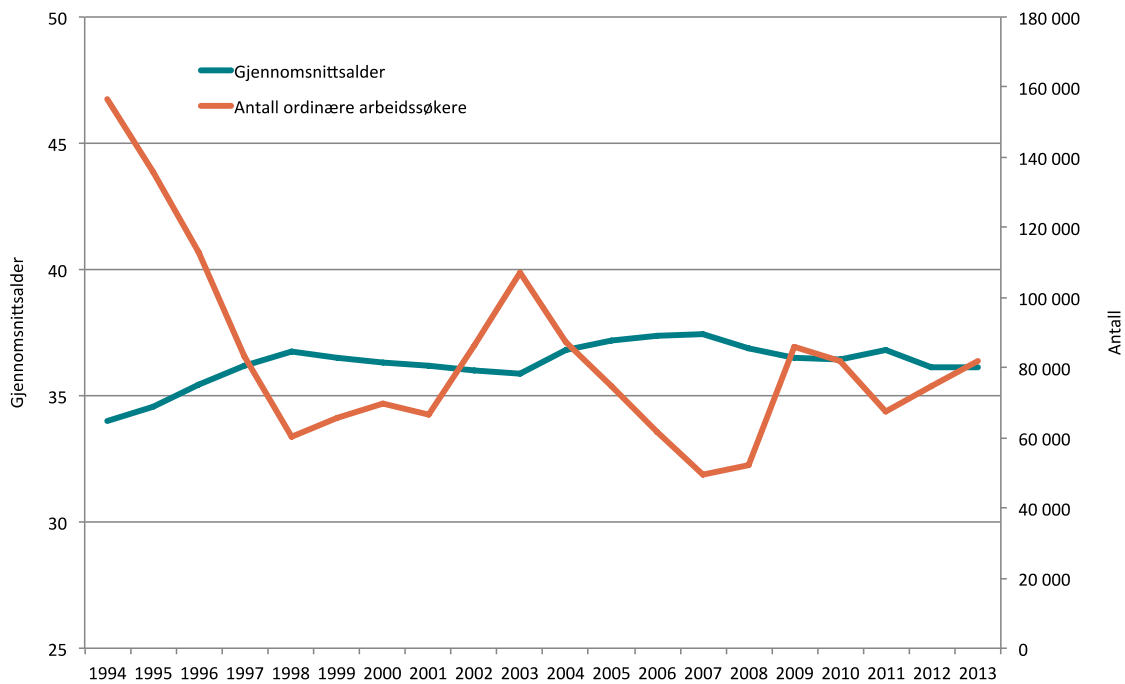


Figur 2 Kjønnfordeling. Andelen menn (venstre akse) og antall ordinære arbeidssøkere totalt (høyre akse)

Gjennomsnittsalderen blant de arbeidsledige har gått noe opp i perioden. Figur 3 viser at det var en høy andel unge arbeidsledige i perioden med høy ledighet på midten av 90-tallet. I Figur 4 viser vi utviklingen i gjennomsnittsalderen blant de ordinære arbeidssøkerne sammen med totalt antall ordinære arbeidssøkere i perioden. Her ser vi at det er en generell tendens til lavere gjennomsnittsalder i perioder med relativt høy ledighet. Årsaken er at ungdom er en særlig utsatt gruppe i lavkonjunkturer.

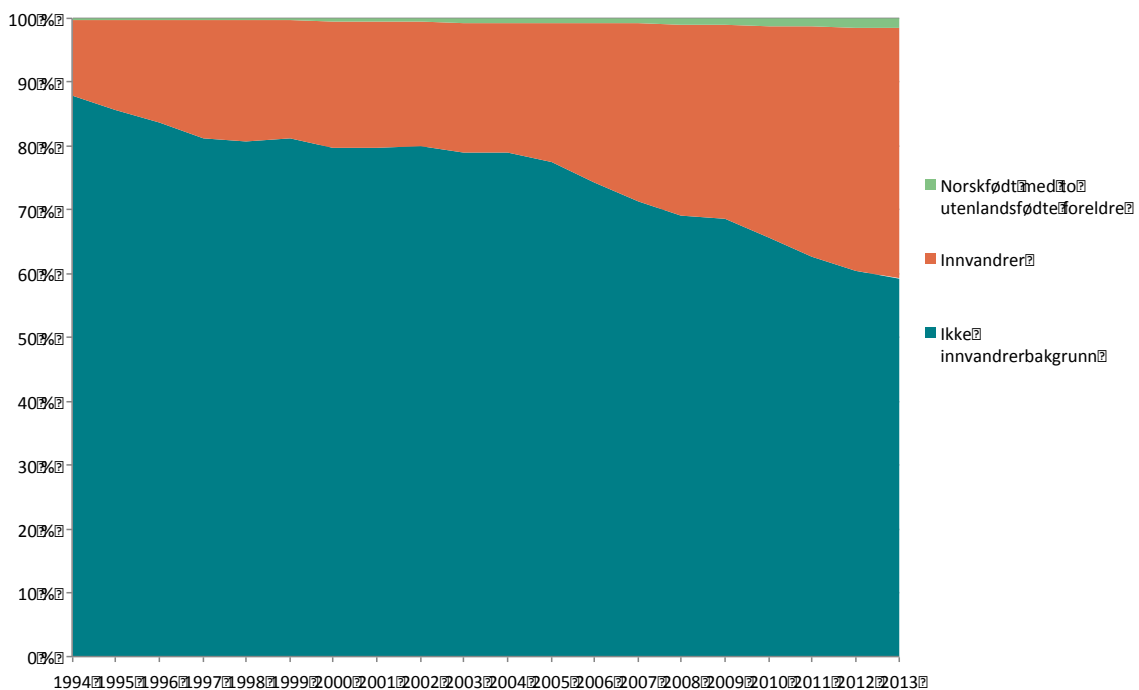


Figur 3 Aldersfordeling blant ordinære arbeidssøkere



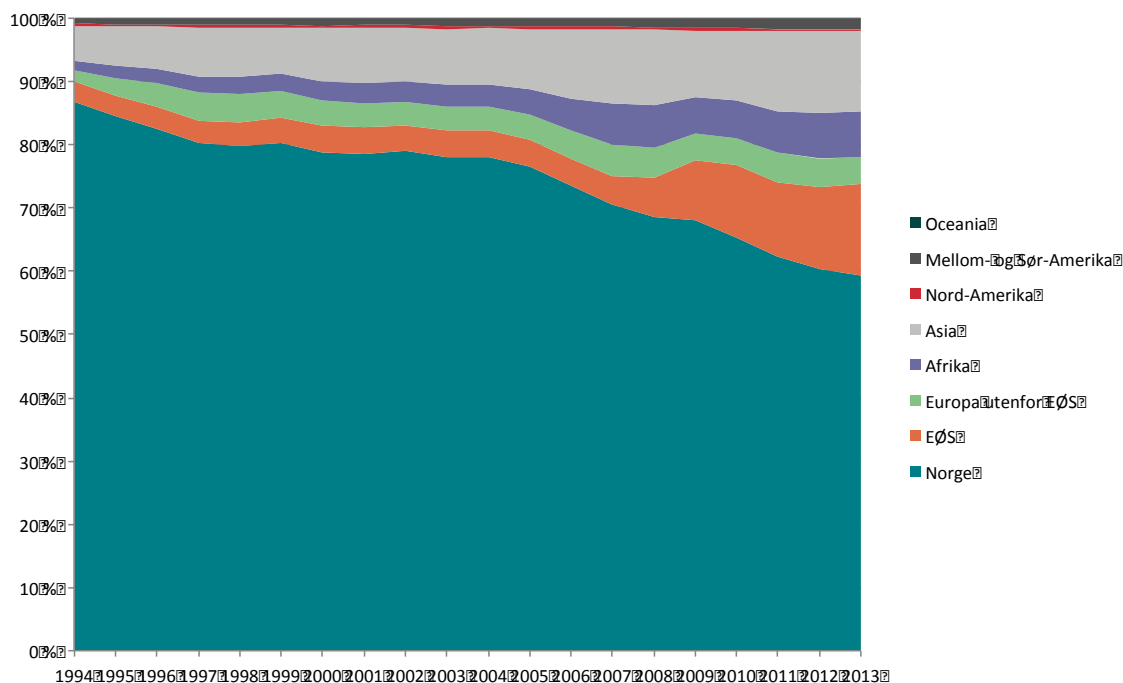
Figur 4 Gjennomsnittsalder blant ordinære arbeidssøkere (venstre akse) og antall ordinære arbeidssøkere totalt (høyre akse)

Det har vært en sterk økning i andelen innvandrere blant de arbeidsledige - særlig fra ca 2005/2006. I 1994 utgjorde innvandrere 12 prosent av de ordinære arbeidssøkerne, mens de i 2013 utgjorde 39 prosent (se Figur 5).



Figur 5 Innvandrerbakgrunn blant ordinære arbeidssøkere

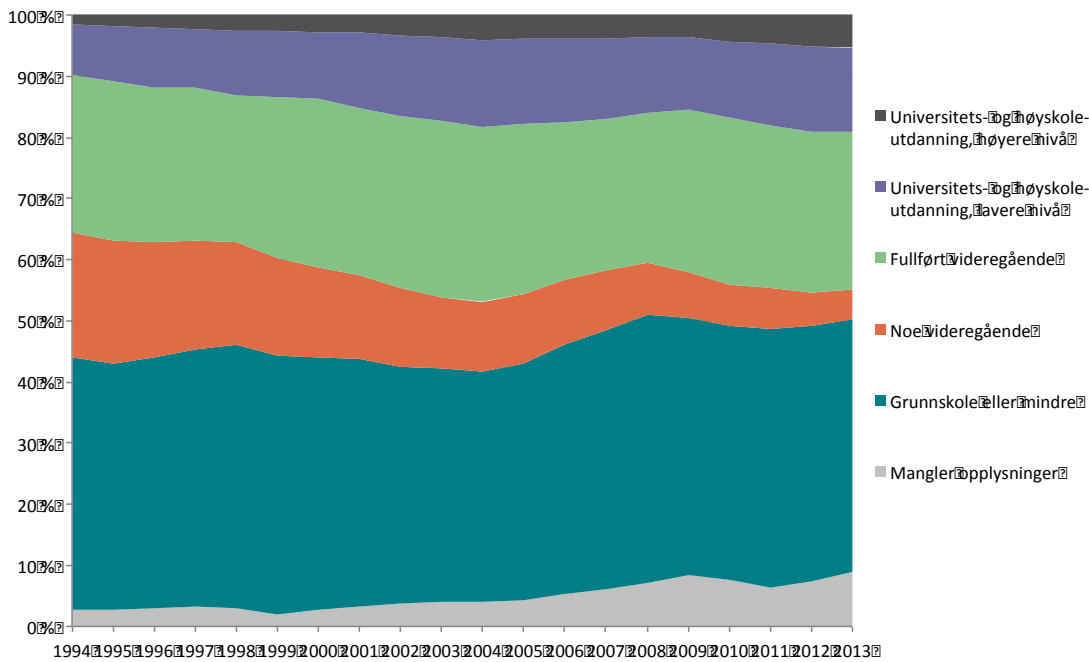
I figur 6 viser vi fordelingen av de ordinære arbeidssøkerne på fødeland. Andelen innvandrere fra Asia og Afrika har økt gradvis gjennom hele perioden, mens fra rundt 2008 har andelen EØS-borgere økt betydelig.



Figur 6 Fordeling på fødeland blant ordinære arbeidssøkere

I Figur 7 viser vi fordeling på utdanningsnivå blant de ordinære arbeidssøkerne. Det har vært en økende andel hvor det ikke er registrert opplysninger om utdanning. Dette gjelder mange innvandrere: 24 prosent av EØS-innvandrerne og 15 prosent av innvandrerne fra land utenfor EØS.

Blant de som har registrert utdanningsnivå har det sett over hele perioden vært en sterk reduksjon i andelen som har noe, men ikke fullført, videregående utdanning. Både andelen med universitets-/høgskoleutdanning og andelen med bare grunnskole har derimot økt. Andelen av arbeidssøkerne som har grunnskole eller mindre svinger imidlertid en god del. I de to første lavkonjunkturerne - på midten av 90-tallet og rundt 2003 var andelen lav. Dette er et tegn på at arbeidsledighet rammer alle grupper når ledigheten er høy. På slutten av 90-tallet, med lav ledighet, var andelen som hadde grunnskole eller mindre relativt høy. Sammenhengen er imidlertid ikke den samme når vi kommer til finanskrisen i 1990. Da gikk høy ledighet sammen med en høy andel med bare grunnskole. Årsaken er trolig at det på dette tidspunktet var vesentlig flere innvandrere blant de arbeidsledige enn det tidligere har vært.

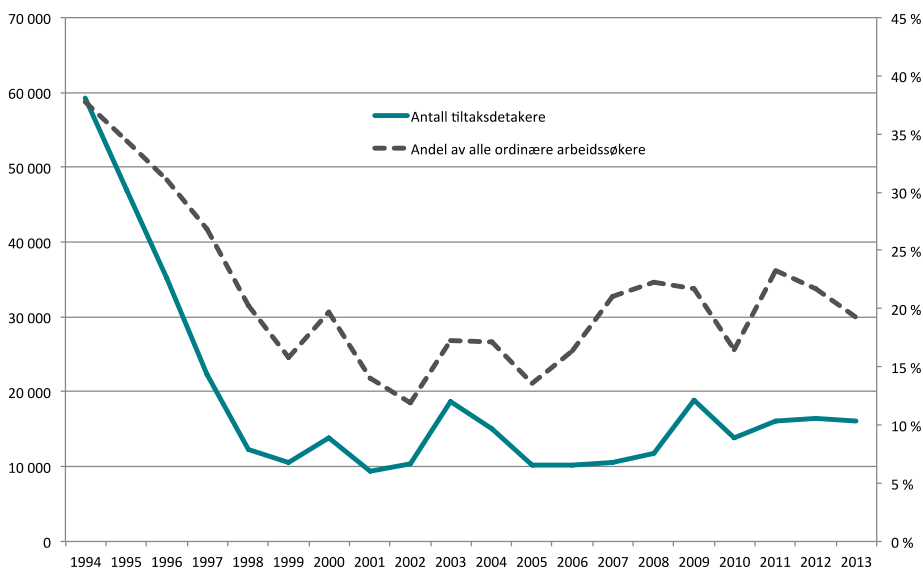


Figur 7 Utdanningsnivå blant ordinære arbeidssøkere

Tiltaksdeltakelse og tiltakstilbudets sammensetning

Figur 8 viser antall ordinære arbeidssøkere som er på tiltak, og hvilken andel dette utgjør av alle ordinære arbeidssøkere. Vi ser at det på midten av 90-tallet var svært mange arbeidssøkere på tiltak. Det var også mange arbeidsledige i den perioden, men andelen på tiltak - "tiltaksintensiteten" - var likevel betydelig høyere enn den har vært siden. Tiltak for ordinære arbeidsledige har tradisjonelt vært en viktig del av motkonjunkturpolitikken, og det var et mål i Nav (Aetat) å holde et høyt volum på slike tiltak. Dette kommer tydelig til uttrykk i de første årene i perioden.

Også senere ser vi en viss tendens til bruk av tiltak som "motkonjunkturpolitikk", idet tiltaksintensiteten er noe høyere i perioder med relativt høy ledighet enn i perioder med lav. De siste ca. 15 årene har det dessuten vært en svakt stigende trend i andelen av de ordinære arbeidssøkerne som er på tiltak.



Figur 8 Antall ordinære tiltaksdeltakere (venstre akse) og andel av ordinære arbeidssøkere på tiltak (høyre akse)

I de neste figurene viser vi hvordan tiltakstilbudet er sammensatt, og endringer i dette over tid.

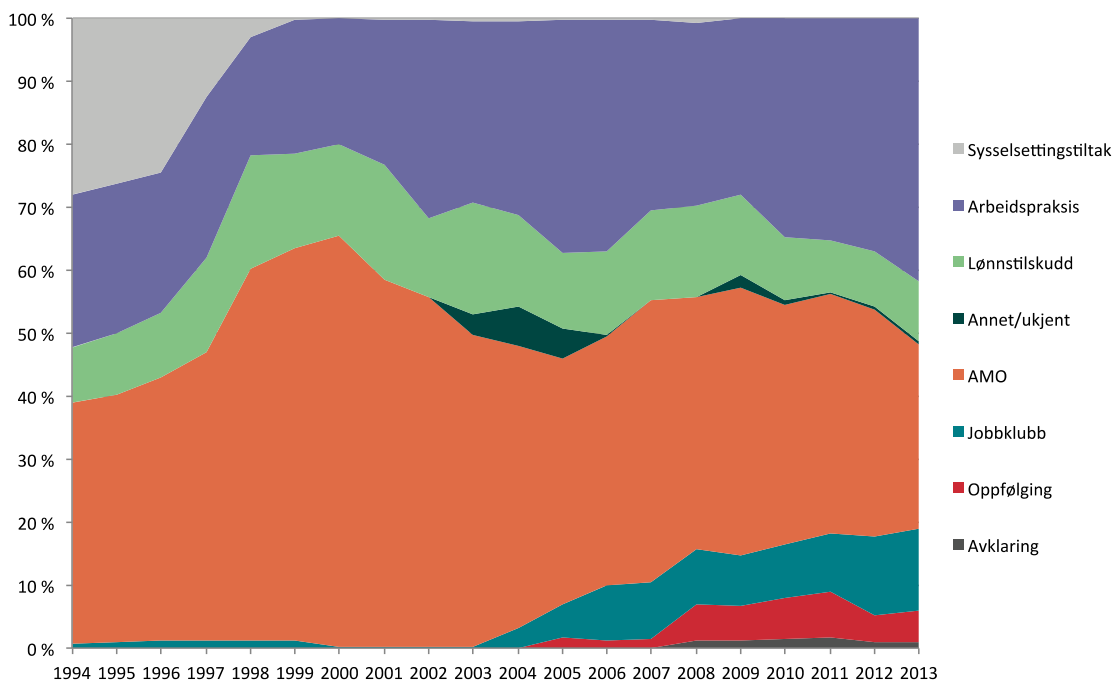
I figur 9 er tiltakene gruppert tilsvarende Navs egen tiltaksstatistikk (fininndelt). Figuren viser at de første årene i den perioden vi ser på var spesielle, idet sysselsettingstiltak sto for over 1/4 av alle tiltakene for ordinære arbeidssøkere. Sysselsettingstiltak var ekstraordinære arbeidsplasser i offentlig virksomhet (med lønn) og etter avtale med arbeidstakerorganisasjonene. Disse tiltakene finnes ikke lenger.

Etter hvert som sysselsettingstiltak forsvant, økte andelen deltakere på AMO-kurs omtrent tilsvarende, og utgjorde på det meste 2/3 av tiltakstilbudet. Dette stemmer godt med den rådende arbeidsmarkedspolitikken: Ved høy ledighet er det viktig å holde arbeidsledige i arbeidsstyrken i påvente av bedre tider, mens ledighet i høykonjunktur tyder på mismatch, og tilsier at det er hensiktsmessig å sette arbeidsledige bedre i stand til å få de jobbene som er ledige.

Etterhvert økte også bruken av arbeidspraxis og jobbklubb. I 2013 er arbeidspraxis den største tiltakstypen blant ordinære arbeidssøkere, med 42 prosent, mens AMO-kurs står for 29 prosent, og jobbklubb 13 prosent.

Andelen av arbeidssøkerne som har lønnstilskudd er relativt stabil, men har blitt noe redusert de siste årene, til 9 prosent i 2013.

Tiltakene "Avklaring" og "Oppfølging" for ordinære arbeidssøkere er tiltak som er opprettet de siste årene, og utgjorde til sammen 6 prosent i 2013.

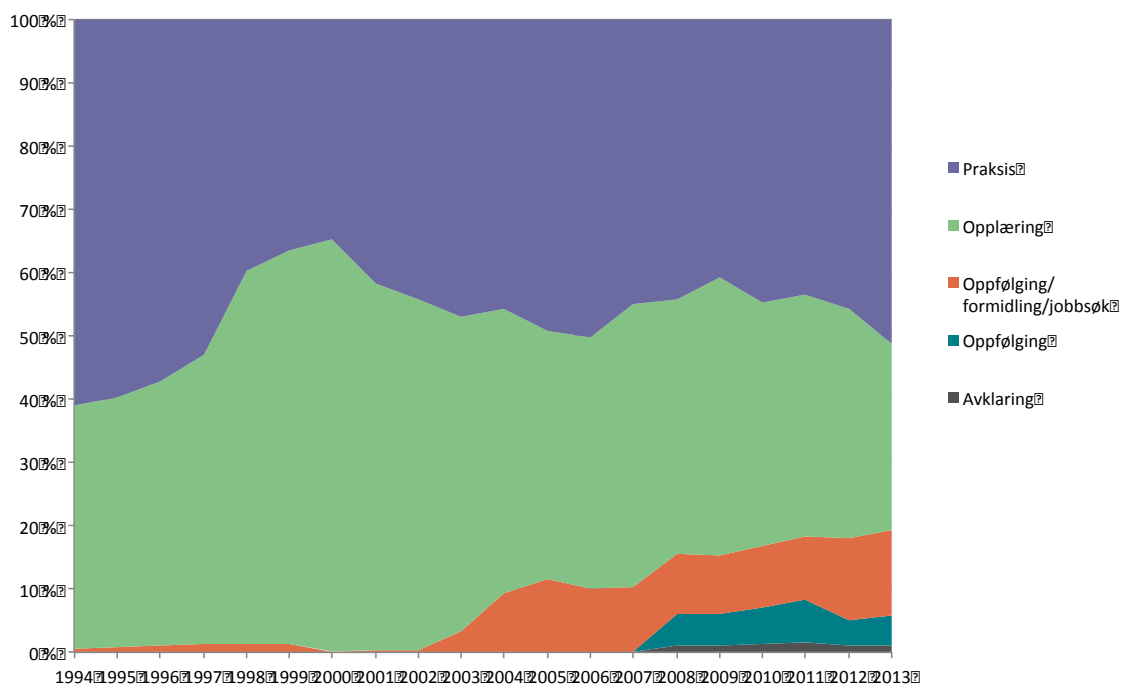


Figur 9 Ordinære arbeidssøkere på tiltak: Fininndelte grupper tiltak

I Figur 10 har vi gruppert tiltakene etter hvilken type *innhold* de har. Når det gjelder de ordinære arbeidsmarkedstiltakene er ikke denne grupperingen veldig forskjellig fra den som brukes i statistikken fra Nav (det vil si at noen tiltaksgrupper er slått sammen). Følgende tiltak inngår i de fem kategoriene:

- *Praksis*: Praksisplass, arbeidspraksis, praksisplass/fadderordning, lønnstilskudd, sysselsettings-tiltak, vikarplasser, utdanningsvikariater, arbeid for trygd
- *Opplæring*: AMO-kurs
- *Oppfølging/formidling/jobbsøk*: I hovedsak jobbklubb
- *Oppfølging*: "Oppfølging"
- *Avklaring*: "Avklaring"

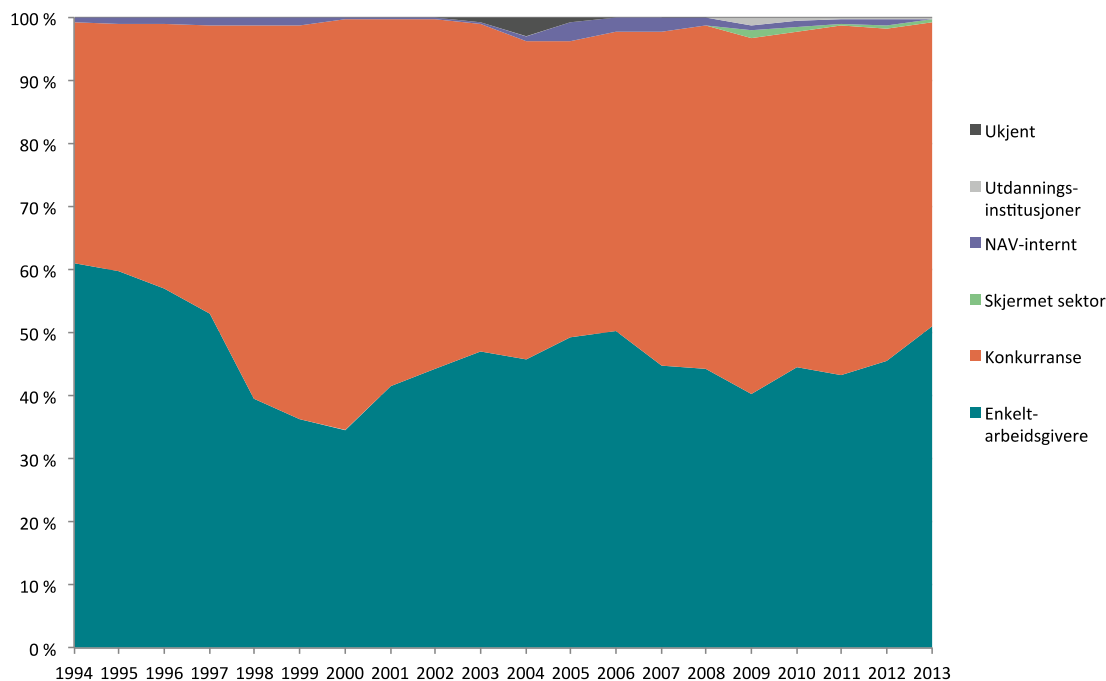
Figuren viser tydeligere skillet mellom "place" og "train". Bruken av "train" alene (det vil si opplæring) har avtatt en god del siden toppen i 2000, da slike tiltak sto for 65 prosent av alle tiltakene for ordinære arbeidssøkere (mot 30 prosent i 2013). Reduksjonen motsvares først og fremst av en økning i ulike oppfølgings- og formidlingstiltak. Tiltak som består av arbeidspraksis har holdt seg på i underkant av 50 prosent siden begynnelsen av 2000-tallet.



Figur 10 Ordinære arbeidssøkere på tiltak, etter typer innhold

Vi har også gruppert tiltakene etter om de foregår i skjermede eller ordinære omgivelser. Denne inndelingen er imidlertid lite interessant når det gjelder ordinære arbeidssøkere, siden de alltid er i "ordinære omgivelser" når de har praksis, og alltid i "skjermede omgivelser" når de har opplæringstiltak. Vi viser derfor ikke fordelingen.

I figur 11 viser vi typer leverandører (eller anskaffelsesmåte) for tiltakene. For ordinære arbeidssøkere er det stort sett aktuelt med tiltak hos enkeltarbeidsgivere (for eksempel praksis plass eller lønnstilskudd), eller tiltak kjøpt etter anbud (f eks AMO-kurs).³² Figuren gjenspeiler dermed først og fremst variasjoner i bruk av AMO-kurs, det vil si: En sterk økning i tiltak kjøpt etter anbud i perioden 1994 - 2000, og deretter en reduksjon.



Figur 11 Ordinære arbeidssøkere på tiltak, etter leverandør

Tiltaksbruk for ulike målgrupper

Bivariate sammenhenger

Vi har undersøkt hvordan deltakelsen i ulike typer tiltak blant de ordinære arbeidssøkerne varierer etter ulike bakgrunnskjennetegn: alder, innvandringsbakgrunn og utdanningsnivå. Her har vi avgrenset den perioden vi ser på til 2004-2013, for å unngå at tallene skal bli preget av den omfattende bruken av sysselsettingstiltak tidlig i perioden, samt på grunn av en del endringer i registreringsrutinene på begynnelsen av 2000-tallet. Enheten i analysen er person-år. Det vil si at en person kan telle flere ganger hvis vedkommende er registrert den 25. oktober i flere av årene. I gjennomsnitt er det 19 prosent av de ordinære arbeidssøkerne som til enhver tid er på tiltak i den aktuelle perioden.

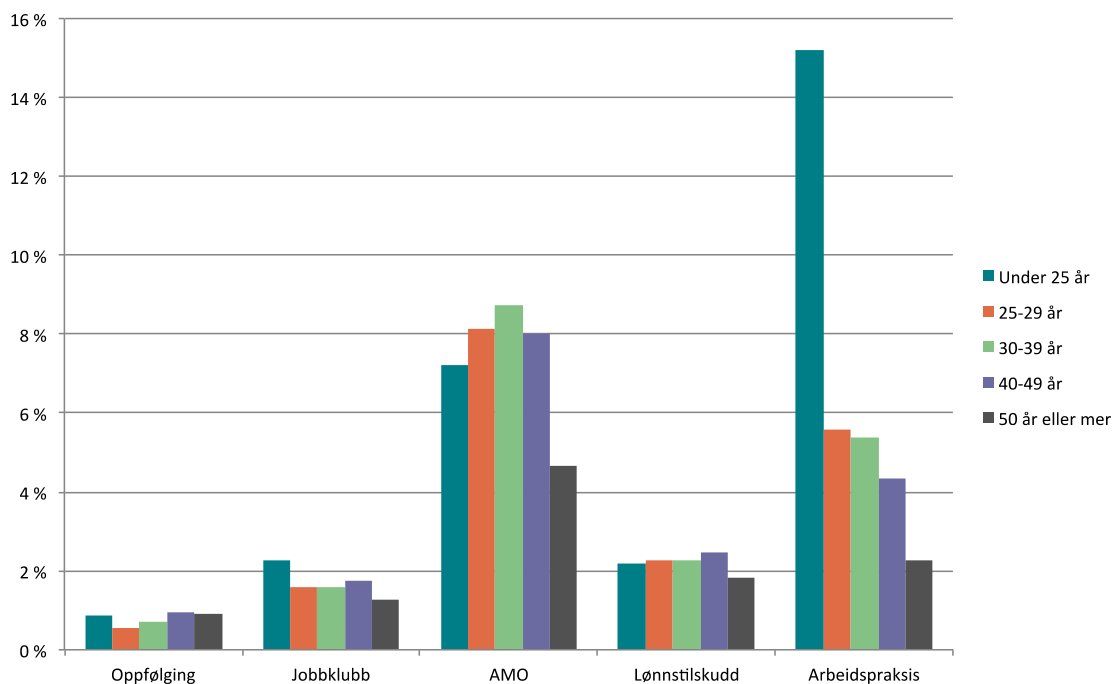
Alder

Andelen av de ordinære arbeidssøkerne som er i et tiltak varierer med alder. Ungdom under 25 år er en prioritert målgruppe og deltok oftere i arbeidsrettede tiltak enn andre ordinære arbeidssøkere - til enhver tid var 28 prosent av dem på et tiltak. I aldersgruppene mellom 25 og 49 år er andelen 18-19 prosent, mens blant de eldste (50 år eller mer) er den 12 prosent. I Figur 12 viser vi andelen av ordinære arbeidssøkere i ulike aldersgrupper som deltok i ulike typer tiltak. (Enkelte typer tiltak er utelatt fra figuren - de utgjør til sammen mindre enn 1 prosent av arbeidssøkerne.)

³² At noen er registrert med tiltak anskaffet i skjermet sektor er trolig pga unøyaktigheter i dataene.

Av figuren ser vi at det særlig er bruken av praksisplass som er avhengig av alder. Hele 15 prosent av arbeidssøkerne under 25 år deltok til enhver tid i praksisplass, mens det bare gjaldt 4 prosent av arbeidssøkerne på 25 år eller mer. Videre er det en noe høyere andel av de under 25 enn av de eldre som deltar i jobbklubb. Selv om ungdom altså i mye større grad enn andre deltar i tiltak, er det ikke flere av dem på noen av de andre tiltakstypene - faktisk er det en lavere andel som er på AMO-kurs blant de yngste enn de noe eldre.

Aldersgruppene mellom 25 og 49 år skiller seg lite fra hverandre. Blant arbeidssøkerne på 50 år eller mer, er det særlig mindre deltakelse i AMO-kurs og praksisplass som bidrar til lavere tiltaksdeltakelse totalt.

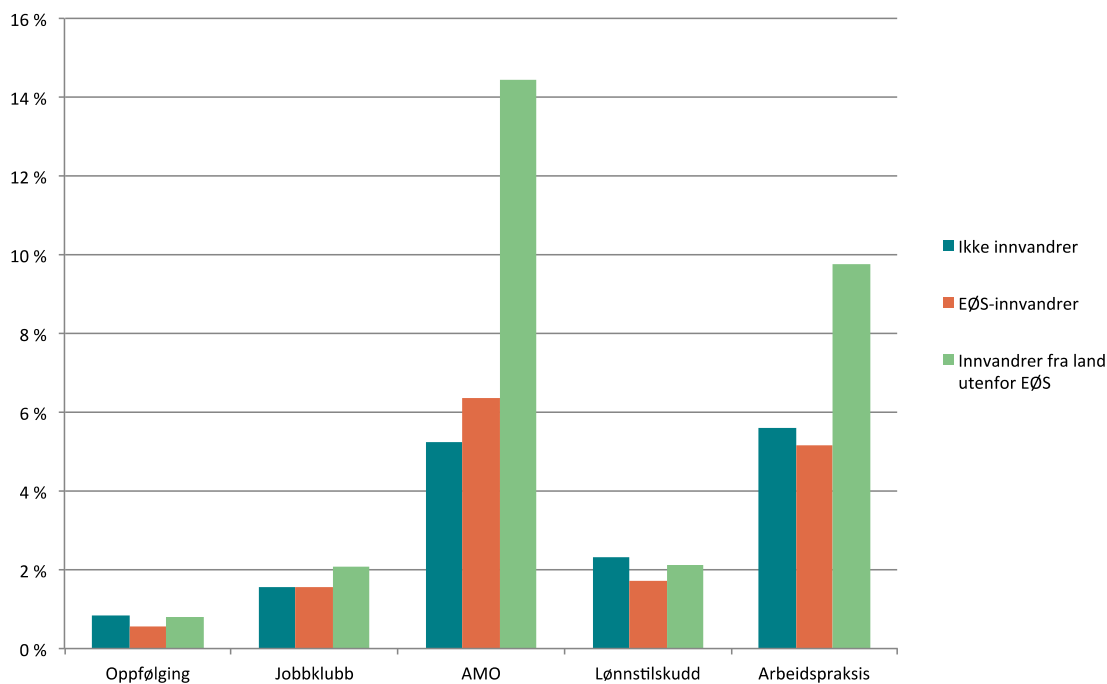


Figur 12 Andelen av ordinære arbeidssøkere i perioden 2004-2013 som deltok i ulike typer tiltak, etter aldersgruppe

Innvandrerbakgrunn

Tiltaksdeltakelse varierer også med innvandrerbakgrunn. Det er i alt 16 prosent av ikke-innvandrere og innvandrere fra EØS i perioden som deltar i et arbeidsrettet tiltak, mens det gjelder hele 30 prosent av innvandrere fra land utenfor EØS. I figur 13 viser vi andelen av arbeidssøkerne som deltar i ulike typer tiltak avhengig av innvandrerbakgrunn.

Det som skiller tiltaksdeltakelsen for innvandrere fra land utenfor EØS fra andre grupper, er at de i mye større grad deltar på AMO-kurs, og i større grad i arbeidspraksis. På de andre tiltakene er de ikke overrepresentert. Tiltaksdeltakelsen blant EØS-innvandrere likner mer på den blant ikke-innvandrere, men det er en noe større andel av dem på AMO-kurs.



Figur 13 Andelen av ordinære arbeidssøkere i perioden 2004-2013 som deltok i ulike typer tiltak, etter innvandrerbakgrunn

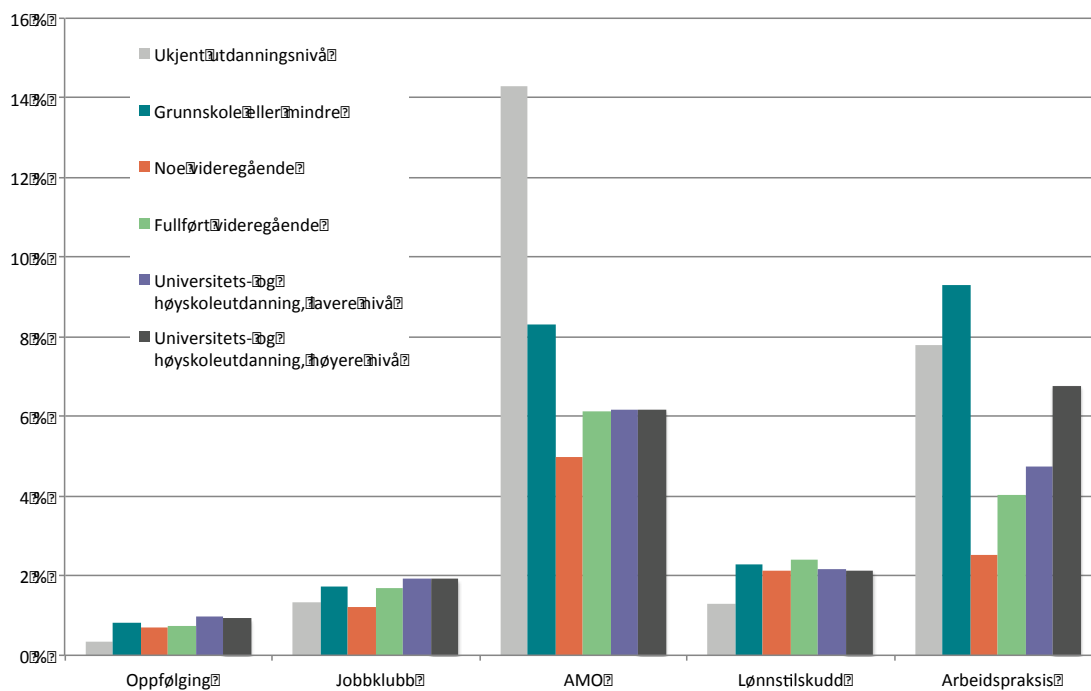
Utdanningsnivå

I figur 14 viser vi tiltaksdeltakelsen blant ordinære arbeidssøkere etter utdanningsnivå. Her har vi inkludert kategorien "ukjent utdanningsnivå", siden dette gjelder en relativt stor andel av enkelte arbeidssøkergrupper (særlig innvandrere).

Totalt sett er tiltaksdeltakelsen høyest blant arbeidssøkere som har ukjent utdanningsnivå og de som har grunnskole eller mindre (henholdsvis 25 og 23 prosent). Arbeidssøkere med noe videregående utdanning har lavest tiltaksintensitet med 12 prosent, mens andelen deretter øker noe med utdanningsnivå, og er 18 prosent blant arbeidssøkere med høyere høyskole-/universitetsutdanning.

Av figuren ser vi at arbeidssøkere med ukjent utdanningsnivå har særlig høy deltakelse i AMO-kurs og praksisplass. Dette stemmer overens med at innvandrere har en høy andel på slike tiltak. Personer med grunnskole eller mindre har høy deltakelse på de samme tiltakene, men her er det arbeidspraksis som dominerer. Dette kan ha sammenheng med at mange av dem er unge.

Bortsett fra dette, er det kun gruppa med høyere høyskole-/universitetsutdanning som skiller seg ut - med en større andel på praksisplass enn arbeidssøkere med noe lavere utdanning (men mer enn grunnskole).



Figur 14 Andelen av ordinære arbeidssøkere i perioden 2004-2013 som deltok i ulike typer tiltak, etter utdanningsnivå

Regresjoner

Som nevnt kan det være korrelasjon mellom flere av disse bakgrunnskjennetegnene, særlig utdanningsnivå på den ene siden og henholdsvis innvandrersstatus og alder på en andre. Vi har derfor gjennomført en regresjon, der vi undersøker den isolerte betydningen av hver av personkjennetegnene for sannsynligheten for å delta i hvert av tiltakene. I analysen inkluderer vi kjønn, aldersgruppe, innvandrersstatus, utdanningsnivå og år.³³ Vi gjengir her hovedresultatene.

Sannsynligheten for å *delta i et tiltak* (uansett hvilket) på et gitt tidspunkt, er høyest blant de yngste og lavest blant de eldste, i samsvar med den bivariate sammenhengen. Særlig aldersgruppa under 25 år skiller seg ut. Sannsynligheten er også høyest blant innvandrere fra land utenfor EØS, mens det ikke er noen signifikant forskjell mellom ikke-innvandrere og innvandrere fra EØS-land. Videre er andelen tiltaksdeltakere høyest blant de som har ukjent utdanningsnivå eller bare grunnskole. Når vi kontrollerer for alle de aktuelle variablene, er det arbeidssøkere med fullført videregående utdanning som i minst grad deltar på tiltak (altså et noe annet resultat enn vi fant i den bivariate sammenstillingen). I tillegg til disse sammenhengene finner vi noe høyere sannsynlighet for å delta på et tiltak for kvinner enn for menn blant ordinære arbeidssøkere.

Når vi ser på sannsynligheten for å delta på de enkelte tiltakene, finner vi følgende.

- **Jobbkubb:** De yngste og innvandrere fra land utenfor EØS har noe høyere sannsynlighet enn andre for å delta i jobbkubb. De med ukjent utdanningsnivå har lavest sannsynlighet, mens de med høy utdanning har høyest sannsynlighet for å delta i jobbkubb.
- **AMO-kurs:** Menn har lavere sannsynlighet for å delta på AMO-kurs enn kvinner, og de eldste (50 år eller mer) har lavere sannsynlighet enn andre aldersgrupper. Innvandrere fra land utenfor EØS har vesentlig høyere sannsynlighet enn ikke-innvandrere for å delta på AMO-kurs, og sannsynligheten er høyest blant de med ukjent utdanningsnivå eller grunnskole eller mindre.

³³ Vi har ikke gjennomført denne analysen for Oppfølgingstiltaket, siden det dreier seg om relativt få deltakere.

- *Lønnstilskudd*: Sannsynligheten for å ha lønnstilskudd er noe høyere for menn enn kvinner. De eldste og de yngste har noe lavere sannsynlighet enn andre for å ha lønnstilskudd. Innvandrerbakgrunn har mindre betydning. Arbeidssøkere med ukjent utdanningsnivå har lavere sannsynlighet for å ha lønnstilskudd enn andre, mens utdanningsnivået ellers ikke har noen særlig betydning.
- *Arbeidspraksis*: Sannsynligheten for å ha praksisplass er noe lavere blant menn enn blant kvinner. Arbeidssøkere under 25 år har vesentlig høyere sannsynlighet for å ha praksisplass enn eldre. Forskjellen mellom de andre aldersgruppene er mye mindre. Sannsynligheten er en del høyere blant innvandrere fra land utenfor EØS enn blant ikke-innvandrere. Det er arbeidssøkere med bare grunnskole som har høyest sannsynlighet for å være på praksisplass, men utdanningsnivå har relativt liten betydning når vi tar hensyn til alder og innvandrerbakgrunn. Den sammenhengen vi fant i Figur 14 mellom utdanningsnivå og deltakelse i arbeidspraksis, er altså i stor grad "forårsaket" av at de yngste og innvandrerne fra land utenfor EØS ofte har lav eller ukjent utdanning.

Når vi oppsummert funnene for enkelte målgrupper, finner vi altså:

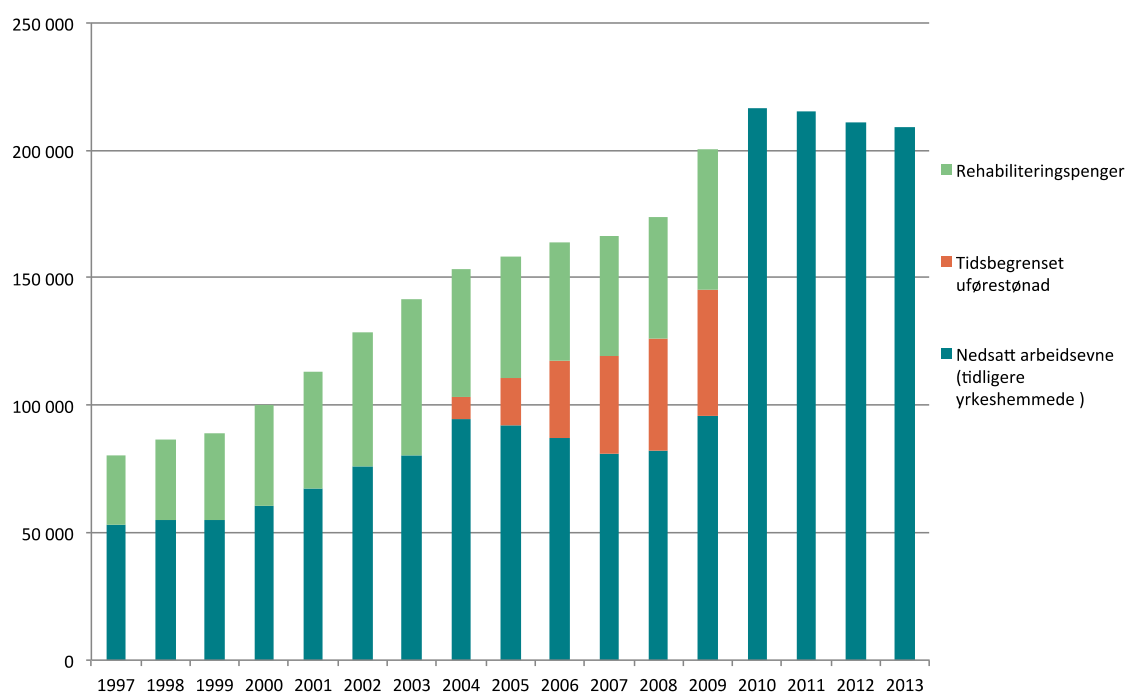
- *Ungdom*: Høy sannsynlighet for å delta i et tiltak generelt. Særlig høy sannsynlighet for å delta i arbeidspraksis, noe høyere sannsynlighet enn eldre for å delta i jobbklubb.
- *Innvandrere fra land utenfor EØS* har høy sannsynlighet for å delta i et tiltak generelt. Særlig høy sannsynlighet for å delta på AMO-kurs og arbeidspraksis, noe høyere sannsynlighet enn andre for å delta i jobbklubb.
- *Arbeidssøkere med lav eller ukjent utdanning* har høyere sannsynlighet enn de med mer utdanning for å delta i et tiltak generelt. De har høyere sannsynlighet enn andre for å gå på AMO-kurs. De med bare grunnskole har noe høyere sannsynlighet enn andre for å være i arbeidspraksis, mens de med ukjent utdanning har lavere sannsynlighet enn andre for jobbklubb og lønnstilskudd.

Personer med nedsatt arbeidsevne

Som vi så av Figur 1 er utviklingen i antall personer som er registrert hos Nav med nedsatt arbeidsevne sterkt preget av innføringen av AAP i 2010, da de tre tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble slått sammen til én. I oktober 2010 var det registrert over dobbelt så mange personer med nedsatt arbeidsevne som i oktober 2009.

I figur 15 har vi sammenstilt statistikk fra Nav for antall yrkeshemmede eller personer med nedsatt arbeidsevne, mottakere av rehabiliteringspenger og mottakere av tidsbegrenset uførestønad (per desember hvert år). Tallene er basert på litt ulike rutiner for statistikkproduksjon, slik at de ikke er helt sammenliknbare, men de gir et inntrykk av utviklingen. Figuren illustrerer at det de siste årene er en god del av de med nedsatt arbeidsevne som med det tidligere regimet ville fått rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, og som dermed (i hovedsak) ikke ville være aktuelle for arbeidsrettede tiltak.

Vi ser at antall personer med nedsatt arbeidsevne økte noe i perioden før 2010, men bare fram til 2004. På dette tidspunktet ble tidsbegrenset uførestønad innført, og tallene tyder på at en del av de som tidligere ville fått attføringspenger nå fikk den nye ytelsen. I den perioden vi studerer har det med andre ord funnet sted flere regelendringer som har medført endringer i "brukerbefolkningen", og som dermed gjør det problematisk å sammenlikne tiltaksbruken over tid.



Kilde: Nav.no

Figur 15 Antall personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne (/yrkeshemmet), med rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, per desember hvert år³⁴

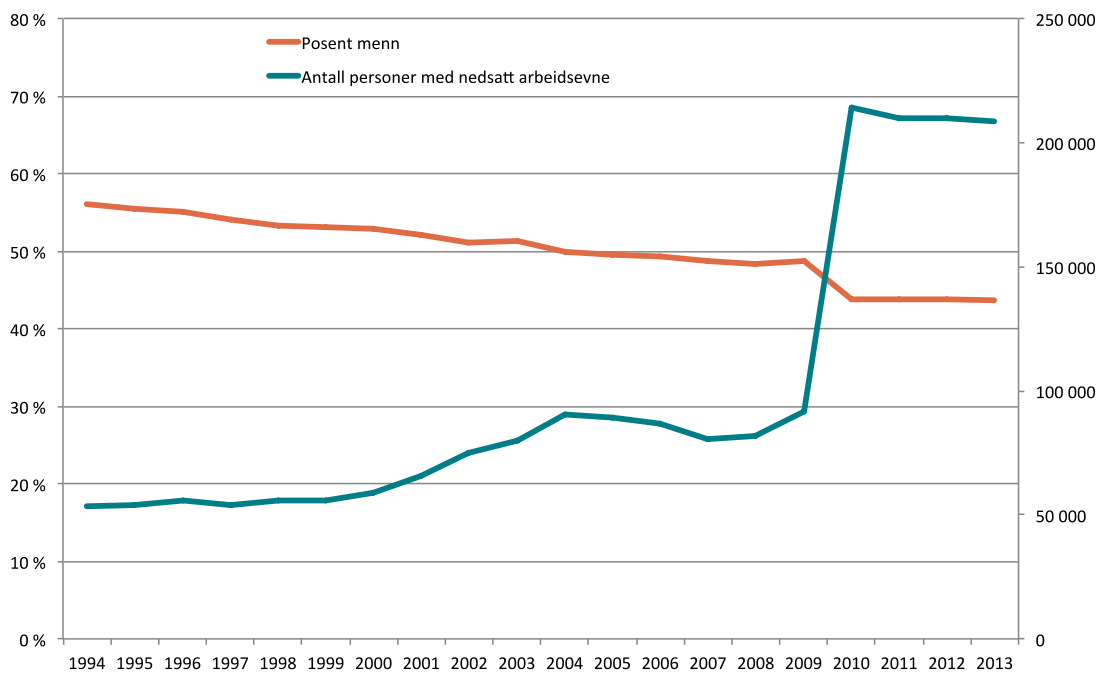
I dette kapitlet viser vi først hvordan gruppa "personer med nedsatt arbeidsevne" er sammensatt langs noen personkjenneegn, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Deretter ser vi på utviklingen i og sammensetningen av tiltaksdeltakelse i gruppa, før vi undersøker hvordan deltakelsen i spesifikke tiltak varierer med kjennetegn ved brukerne.

Sammensetningen av gruppa over tid

I Figur 16 viser vi utviklingen i andel menn blant personer med nedsatt arbeidsevne sammen med totalt antall personer med nedsatt arbeidsevne. Vi ser at andelen menn avtok gradvis i perioden 1994-2009. De var i flertall i begynnelsen av perioden, men utgjorde noe under 50 prosent i 2009.

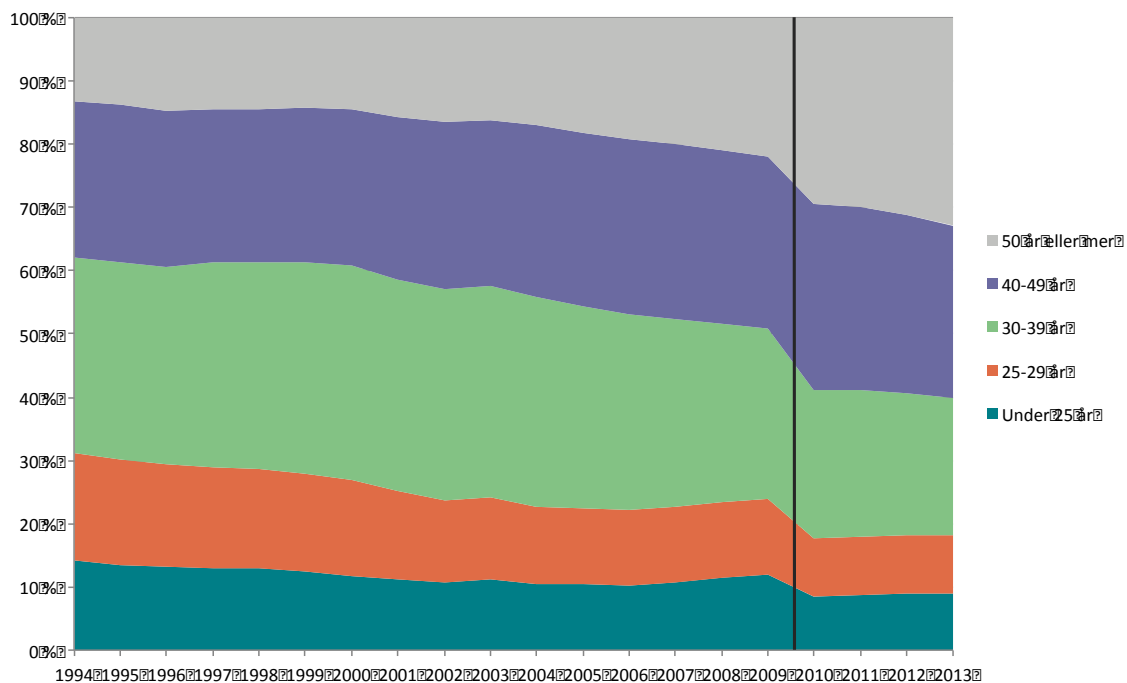
Idet antall personer med nedsatt arbeidsevne ble mer enn doblet i 2010, avtok andelen menn ytterligere. Det var med andre ord et flertall kvinner blant de nye som kom inn i gruppa som en direkte følge av omleggingen til AAP.

³⁴ Tallene fra før 2010 er hentet fra ulike registre, og med ulik rutine for statistikkuttrekk. De gir derfor ikke helt sammenliknbare tall.



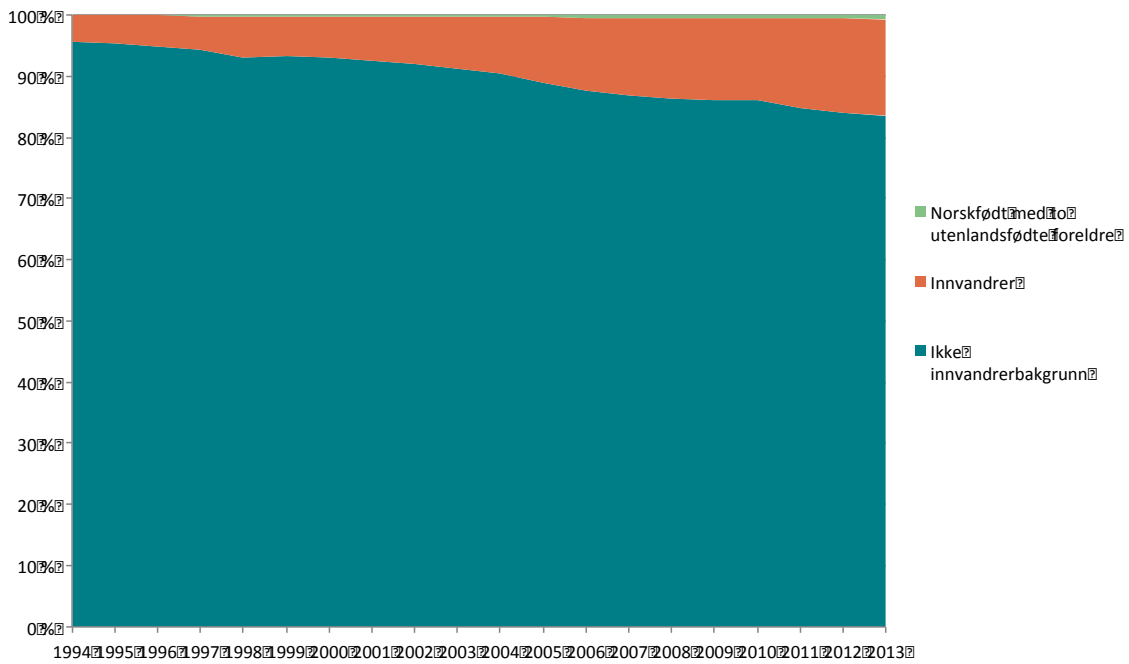
Figur 16 Kjønnfordeling. Andelen menn (venstre akse) og antall personer med nedsatt arbeidsevne (høyre akse)

Gjennomsnittsalderen blant personer med nedsatt arbeidsevne økte noe fra 1994 til 2009, fra 36 til 39 år. Etter 2010 har gjennomsnittsalderen vært over 42 år. I Figur 17 ser vi at dette kommer av at det har blitt en større andel i de to eldste aldersgruppene etter overgangen til AAP. Særlig gruppa på 50 år eller mer har økt, noe den også gjorde gradvis i årene før 2010.



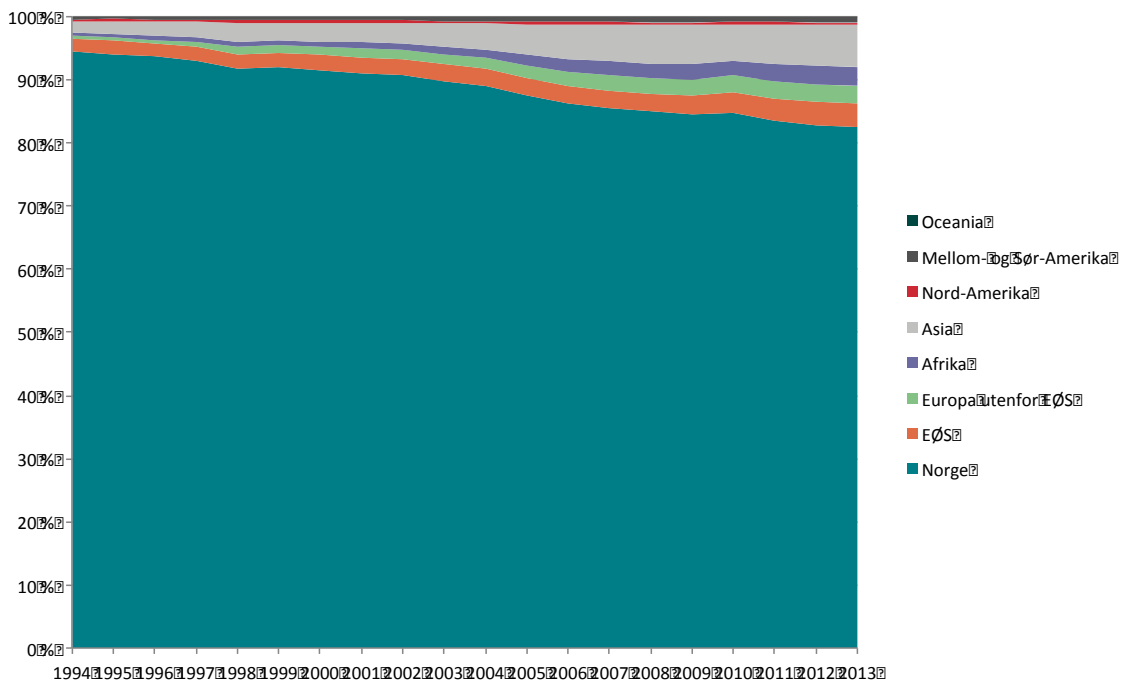
Figur 17 Aldersfordeling blant personer med nedsatt arbeidsevne

I Figur 18 ser vi at det har vært en jevn økning i andelen innvandrere blant personer med nedsatt arbeidsevne. Andelen er imidlertid langt lavere blant personer med nedsatt arbeidsevne enn blant ordinære arbeidssøkere. I 2013 var det 16 prosent innvandrere med nedsatt arbeidsevne, mens andelen blant ordinære arbeidssøkere var 39 prosent.



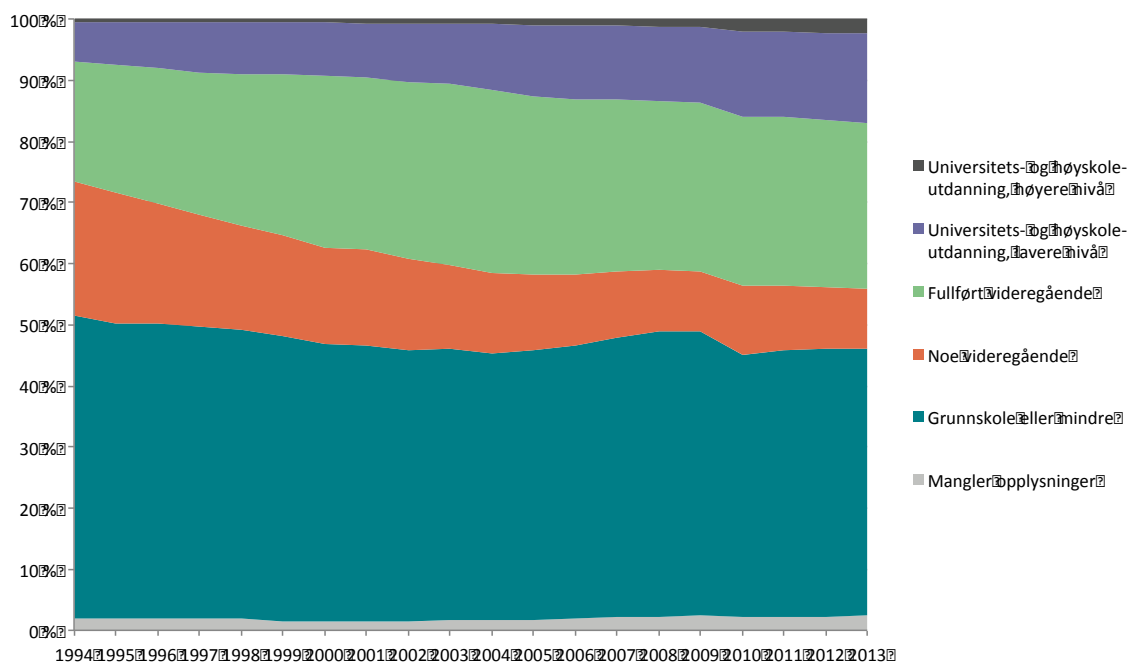
Figur 18 Innvandrerbakgrunn blant personer med nedsatt arbeidsevne

Vi ser av Figur 19 at økningen i andelen innvandrere blant personer med nedsatt arbeidsevne er noenlunde likt fordelt på kontinenter/landgrupper.



Figur 19 Fordeling på fødeland blant personer med nedsatt arbeidsevne

I Figur 20 viser vi fordelingen av personer med nedsatt arbeidsevne etter utdanningsnivå. I denne brukergruppa er det relativt få som har ukjent utdanning. Vi ser at det gjennomsnittlige utdanningsnivået har blitt høyere i løpet av perioden. Andelen med fullført videregående skole økte i første halvdel av perioden, mens andelen som har høyere utdanning har økt gradvis gjennom hele perioden.



Figur 20 Utdanningsnivå blant personer med nedsatt arbeidsevne

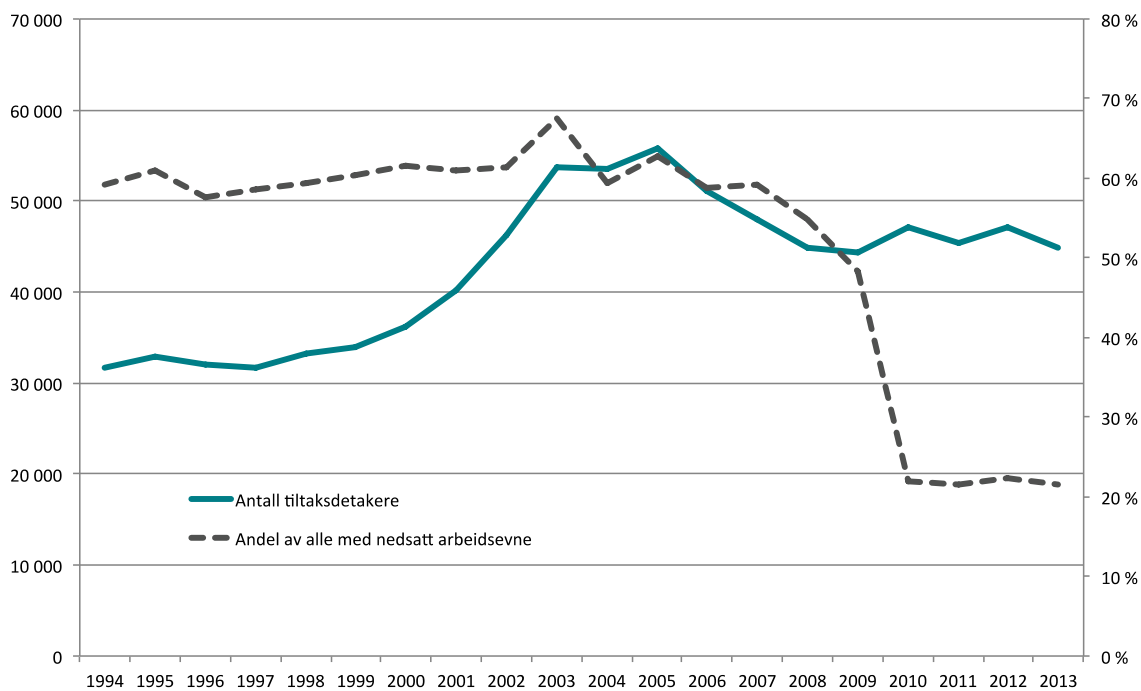
Tiltaksdeltakelse og tiltakstilbudets sammensetning

Figur 21 viser antall personer med nedsatt arbeidsevne som er på tiltak, samt andelen dette til enhver tid utgjør av totalt antall personer med nedsatt arbeidsevne. Vi ser at det var en sterk økning i tiltaksomfanget fra rundt 1999 til 2003. Antall personer med nedsatt arbeidsevne økte imidlertid like mye, slik at andelen av målgruppa som var i et arbeidsrettet tiltak holdt seg noenlunde stabil på rundt 60 prosent. Fra 2005/2006 sank andelen noe fram til 2009, da den var 48 prosent.

Fra 2010 til 2013 holdt antall tiltaksdeltakere seg omtrent på samme nivå som i årene 2007 til 2009. Det innebærer at andelen av alle med nedsatt arbeidsevne som er i et tiltak har avtatt til 22 prosent. Det er kanskje overraskende at vi ikke finner noe tegn til økning i tiltakstilbudet i årene etter 2010, siden et formål med reformen var at man skulle vurdere tiltak ut fra behov snarere enn ytelse. Med andre ord burde noen av de som tidligere mottok rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad nå kommet på tiltak.

For å vurdere om tiltaksintensiteten har avtatt "reelt" sett, har vi beregnet antall personer på arbeidsrettet tiltak som andel av, før 2010; summen av personer som var registrert som yrkeshemmet, med rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og fra og med 2010; antall personer registrert med nedsatt arbeidsevne (tilsvarende Figur 15). Selv om dette gir et noe upresist mål, er det mye som tyder på at tiltaksintensiteten sank i årene 2006 til 2009, og at den deretter har holdt seg stabil.³⁵

³⁵ Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 kompliserer imidlertid vurderingene ytterligere. Noen av de som i årene 2004-2009 fikk tidsbegrenset uførestønad ville tidligere fått en av de andre ytelsene *eller* permanent uførepensjon.



Figur 21 Antall tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne (venstre akse) og andel av personer med nedsatt arbeidsevne (høyre akse)

I de neste figurene viser vi hvordan tiltakstilbudet for personer med nedsatt arbeidsevne er sammensatt og har endret seg over tid.

I figur 22 er tiltakene inndelt etter deres betegnelser i Navs statistikk. Vi ser at tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne er spredd på en god del flere typer tiltak enn ordinære arbeidssøkere. Årsaken er at en del tiltak har vært forbeholdt denne gruppa. Det gjelder blant annet oppfølgingstiltaket arbeid med bistand, ordinær utdanning og kvalifisering i skjermet virksomhet. Videre kan arbeidspraksis for personer med nedsatt arbeidsevne både foregå i ordinære virksomheter og i skjermet sektor.

Vi ser av figuren at det de første årene i perioden var en viss andel yrkeshemmede på sysselsettings-tiltak, men disse tiltakene forsvant gradvis.

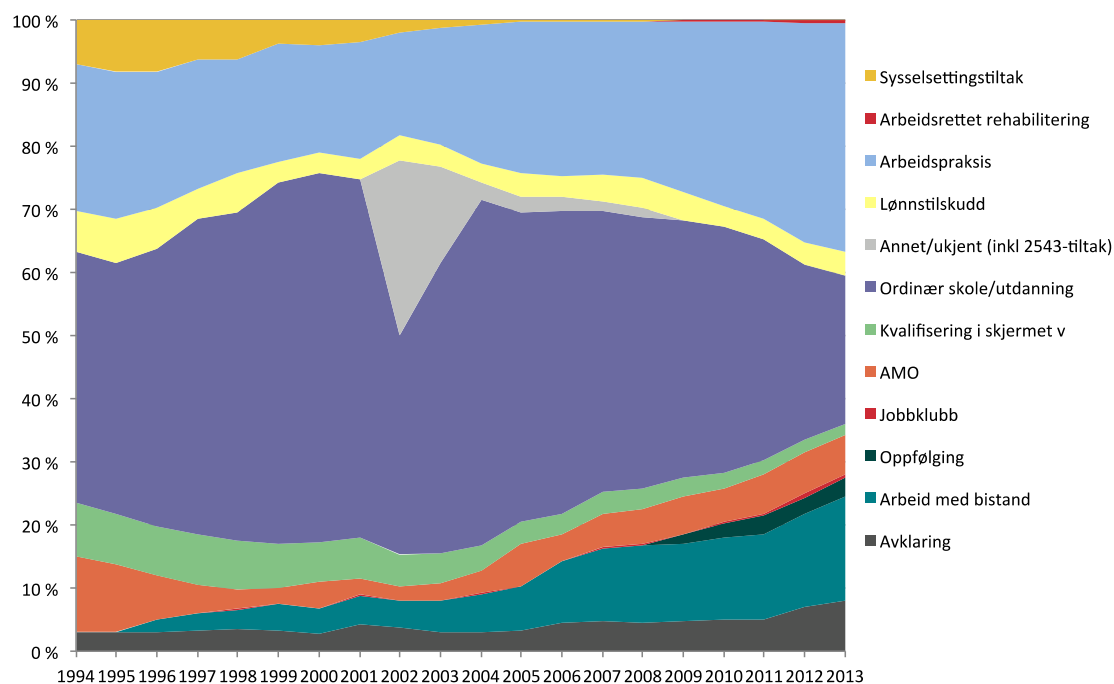
Som figuren illustrerer var det et "trendbrudd" på begynnelsen av 2000-tallet. Før dette økte bruken av ordinær utdanning på bekostning av de fleste andre tiltakstypene, med unntak av arbeid med bistand, som økte svakt i andel, og avklaringstiltak, som holdt seg noenlunde stabilt.

I perioden etter dette har trenden vært en sterk reduksjon i bruken av ordinær utdanning. Toppen var i 2000 med 58 prosent, men trolig var andelen enda høyere i 2002-2003 da slike tiltak i en periode ble registrert sammen med enkelte andre tiltak ("Uspesifisert 2543-tiltak"). I 2013 var kun 23 prosent av alle tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne ordinær utdanning. Også kvalifisering i skjermet virksomhet har avtatt, og utgjorde i 2013 bare 2 prosent av tiltaksplassene.

Den sterke reduksjonen i bruken av ordinær utdanning som arbeidsrettet tiltak har sammenheng med endrede politiske signaler på begynnelsen av 2000-tallet, som også ble fulgt av regelendringer i 2004. Det ble innført en tidsbegrensning for tiltakene på tre år, og aldersgrensen for å kunne delta i ordinær utdanning under attføring ble hevet fra 22 til 26 år (se Proba 2012).

Siden rundt 2002 har arbeidspraksis (i ordinær eller skjermet virksomhet) økt betydelig i andel, fra 16 prosent i 2002 til hele 36 prosent i 2013. Arbeid med bistand har fortsatt å øke i andel i hele perioden, og utgjorde i 2013 16 prosent av tiltaksplassene.

Bruken av lønnstilsudd og AMO-kurs har holdt seg stabilt siden begynnelsen av 2000-tallet, men disse utgjør ingen stor andel av tiltakene, med henholdsvis 4 og 6 prosent. Det er kanskje overraskende at lønnstilsudd ikke blir benyttet mer, i lys av forskning som tyder på at dette er en type tiltak med god effekt (se Delrapport 1).



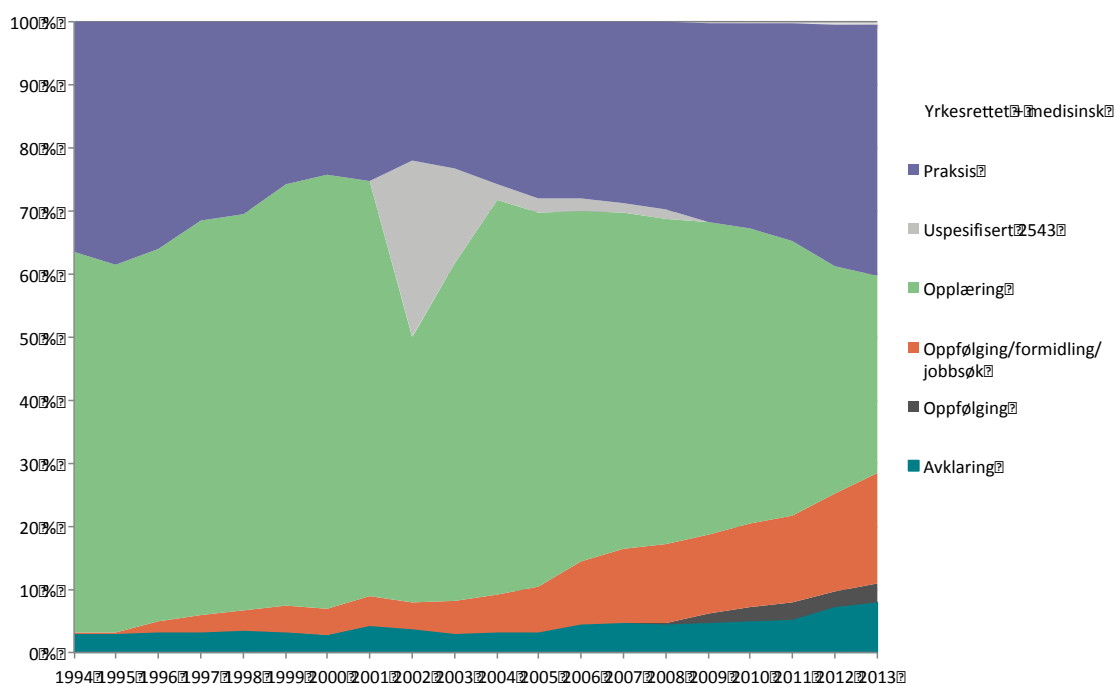
Figur 22 Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak: Fininddelt gruppering av tiltak

I Figur 23 viser vi fordelingen av tiltakene etter *type innhold*. Tiltakene er her gruppert sammen på følgende måte:

- *Avklaring*: Avklaring i skjermet eller ordinær virksomhet
- *Oppfølging*: Ulike oppfølgingstiltak, i ordinær eller skjermet virksomhet (ekskl. arbeid med bistand)
- *Oppfølging/formidling/jobbsøk*: Arbeid med bistand, jobbfokus/utvidet formidlingsbistand, AAP som lønnstilsudd, jobbklubb
- *Opplæring*: AMB fase 2, KIA, AMO, skole/utdanning
- *"Uspesifisert 2543-tiltak"* - Inneholder blant annet skole/utdanning
- *Praksis*: Ulike typer lønnstilsudd, arbeidstreningsgrupper/ arbeidstreningssenter, SPA, arbeidspraksis i skjermet eller ordinær virksomhet, praksisplass, praksisplass/fadderordning, integreringstilsudd, hospitering, sysselsettingstiltak, utdanningsvikariater, produksjonsverksted
- *Yrkesrettet og medisinsk*: Arbeidsrettet rehabilitering

Figuren nedenfor tydeliggjør det markerte skiftet i utviklingen fra rundt 2002. Før dette økte tiltakene som inneholdt opplæring, først og fremst på bekostning av tiltak med praksis. Etter 2002 har rene opplæringstiltak avtatt mye i andel, mens både praksis-tiltak og tiltak med oppfølging/formidling/jobbsøk har økt. I 2013 var de vanligste typene innhold i de arbeidsrettede tiltakene for personer med

nedsatt arbeidsevne praksis (40 prosent), opplæring (31 prosent) og oppfølgings-/formidlings-/jobbsøketiltak (17 prosent). Arbeidsrettet rehabilitering utgjør en forsvinnende liten andel av tiltakene, noe som kanskje er overraskende i lys av at denne typen tiltak får mye oppmerksomhet i litteraturen.

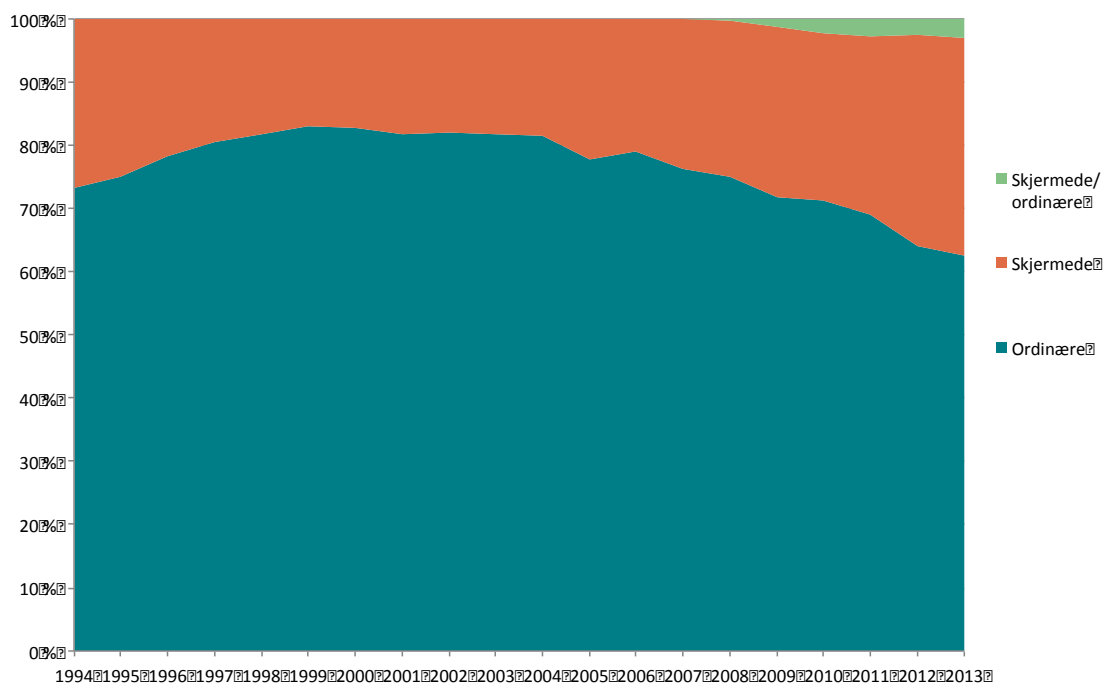


Figur 23 Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak, etter type innhold

I Figur 24 har vi delt inn tiltakene etter hvorvidt de foregår i *ordinære eller skjermede omgivelser*. Dette skillet dreier seg om hvorvidt tiltaksdeltakerne deltar i et arbeid eller opplæring sammen med andre (ikke-arbeidssøkere), eller om tiltaket er forbeholdt arbeidssøkere. Tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter og AMO-kurs er dermed definert som skjermede omgivelser, mens tiltak som ordinær utdanning, lønns-tilskudd og arbeid med bistand er definert som ordinære omgivelser. Følgende enkelttiltak er med i de tre kategoriene:

- *Skjermede omgivelser*: Arbeidstreningsgrupper, arbeidstreningscenter, produksjonsverksted, Spa, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, AMB fase 1 og fase 2, KIA, avklaring, jobbklubb, AMO, arbeidsrettet rehabilitering
- *Ordinære omgivelser*: Sysselsettingstiltak, utdanningsvikariater, lønns-tilskudd, AAP som lønns-tilskudd, integreringstilskudd, praksisplasser/ arbeidspraksis i ordinær virksomhet, praksis-plass/fadderordning, hospitering, arbeid med bistand, jobbfokus, skole/ utdanning, uspesifisert 2543-tiltak
- *Skjermede/ordinære omgivelser*: Oppfølging

Vi ser av figuren at tiltak i ordinære omgivelser har avtatt i andel siden slutten av 90-tallet, mens tiltak i skjermede omgivelser har økt. Årsaken er først og fremst at bruken av skole/utdanning har avtatt, mens bruken av praksis i skjermet virksomhet har økt i perioden.

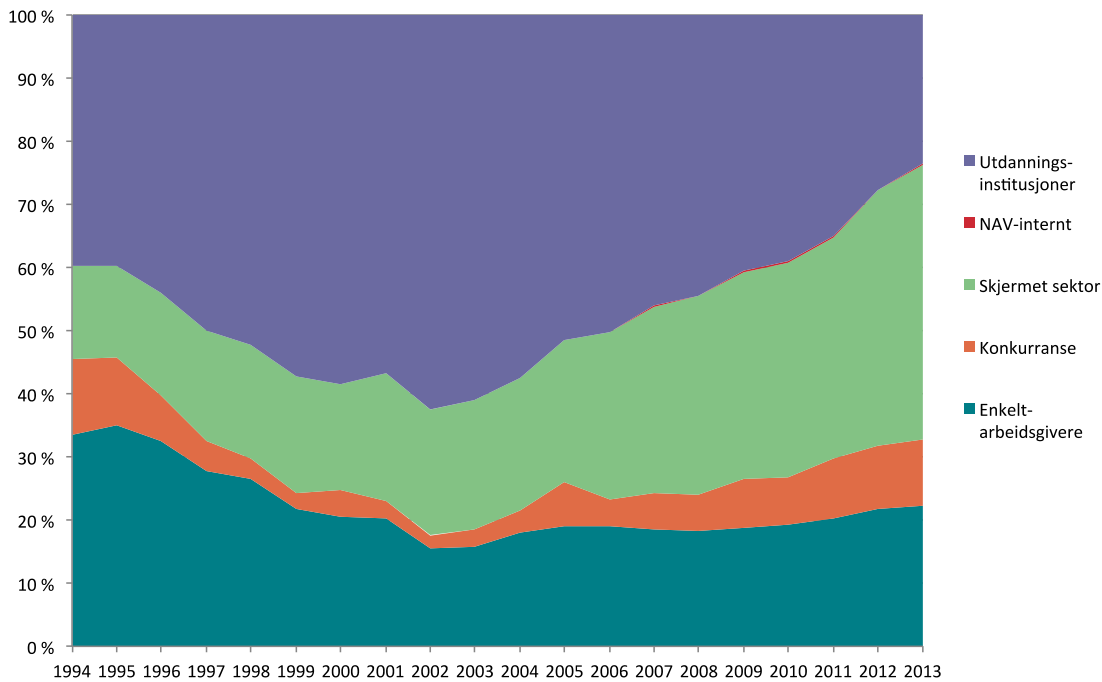


Figur 24 Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak, etter typer omgivelser tiltaket foregår i

I Figur 25 viser vi *anskaffelsesform/leverandør* for tiltakene. Her har vi brukt følgende gruppering:

- *Enkeltarbeidsgivere*: Lønnstilskudd, integreringstilskudd, praksisplass/ arbeidspraksis i ordinær virksomhet, praksisplass/fadderordning, hospitering, sysselsettingstiltak, utdanningsvikariater
- *Konkurranse*: Formidlingstjenester, arbeidsrettet rehabilitering, oppfølging, AMO, jobbklubb
- *Nav-internt*: AAP som lønnstilskudd, intern jobbklubb, jobbfokus
- *Skjermet sektor*: Arbeidstreningssenter, arbeidstreningssenter, Spa-tiltak, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, AMB fase 1 og fase 2, avklaring i skjermet, arbeid med bistand, KIA, produksjonsverksted
- *Utdanningsinstitusjoner*: Utdanning, skoleplass, uspesifisert 2543-tiltak

Vi ser at det i 2013 fremdeles var en liten andel av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne som ble kjøpt inn ved anbud, det gjaldt 10 prosent. Utdanningsinstitusjonene som "leverandører" av tiltak har naturlig nok avtatt i betydning siden ca 2002, og det er skjermet sektor som har økt sin andel, fra 15 prosent i 1994 til 44 prosent i 2013. Enkeltarbeidsgivere var en viktig "leverandør" av tiltak tidlig i perioden, med 1/3, mens de i 2013 sto for 22 prosent av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne. Tidlig i perioden var en del av dette sysselsettingstiltak, som altså ble faset ut.



Figur 25 Personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak, etter leverandør

Tiltaksbruk for ulike målgrupper

Bivariate sammenhenger

Vi har undersøkt hvordan deltakelsen i ulike typer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne varierer med alder, innvandringsbakgrunn og utdanningsnivå. Enheten i analysen er person-år. Det vil si at en person kan være med flere ganger hvis vedkommende er registrert i oktober i flere år. I figurene har vi kun inkludert personer som var registrert i årene 2004-2009, på grunn av innføringen av AAP i 2010, og endrede registreringsrutiner på begynnelsen av 2000-tallet. I gjennomsnitt var det 57 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne som til enhver tid deltok i et arbeidsrettet tiltak i denne perioden.

Alder

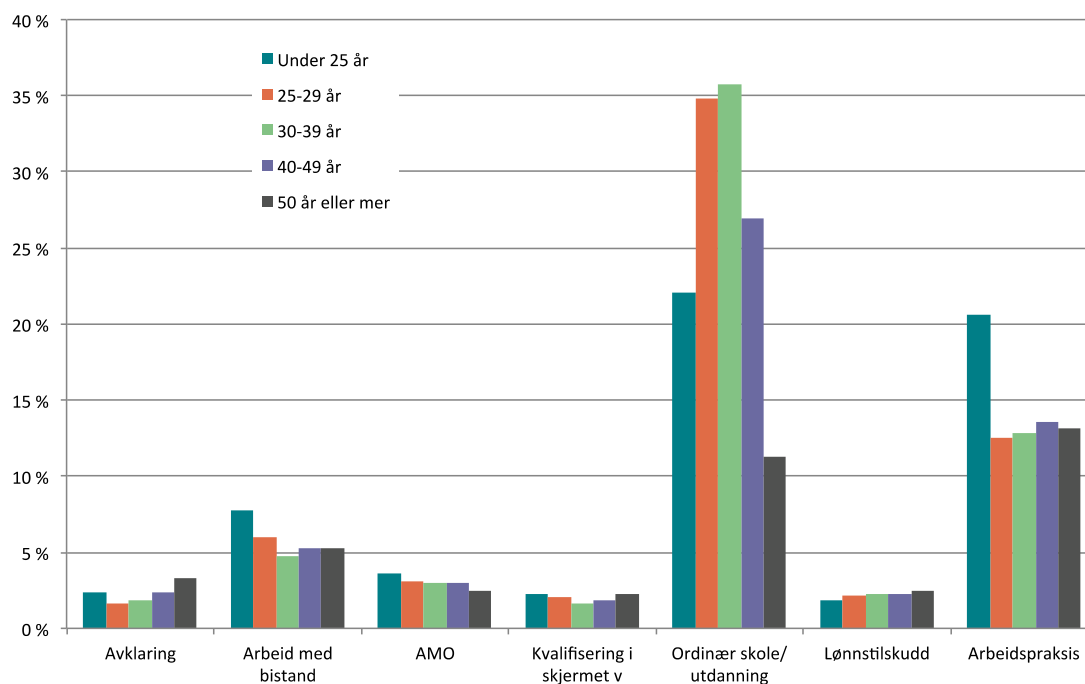
Andelen av personene med nedsatt arbeidsevne som er på tiltak varierer noe med alder, idet aldersgruppene under 40 år har høyere tiltaksdeltakelse enn de eldre. Andelen tiltaksdeltakere blant arbeidssøkere under 40 år er 62-64 prosent, mens andelen er 57 prosent blant de mellom 40 og 49 år, og 41 prosent blant de på 50 år eller mer. I perioden 2010-2013 er mønsteret litt annerledes, idet tiltaksintensiteten avtar allerede fra gruppa 25-29 år.

I Figur 26 viser vi hvordan deltakelsen i ulike typer tiltak varierer mellom aldersgruppene blant personer med nedsatt arbeidsevne. I figuren har vi utelatt noen typer tiltak som til sammen utgjorde en svært liten andel av tiltaksdeltakerne i perioden: Oppfølging, jobbklubb, arbeidsrettet rehabilitering og sysselsettingstiltak (samt "uspesifisert 2543-tiltak").

De aldersgruppene som hadde høyest tiltaksdeltakelse (25-39-åringene) deltok i vesentlig større grad enn andre i ordinær utdanning, det gjaldt rundt 35 prosent av dem, mens den tilsvarende andelen for alle med nedsatt arbeidsevne var 27 prosent. De samme aldersgruppene var ikke overrepresenterte i andre typer tiltak.

De yngste (under 25 år) skiller seg ut ved at de i større grad enn andre var i arbeidspraksis (21 prosent), og også noe oftere enn andre på arbeid med bistand. De var på den annen side i liten grad i utdanningstiltak. Det siste har trolig sammenheng med regelverket for bruk av utdanning som arbeidsrettet tiltak, som inntil 2004 hadde en aldersgrense på 22 år, og deretter ble hevet til 26 år.

Aldersgruppa på 50 år eller mer skiller seg ut ved at en lav andel av dem var i utdanningstiltak (11 prosent), mens de deltar på de andre tiltakstypene i samme grad som de yngre aldersgruppene.



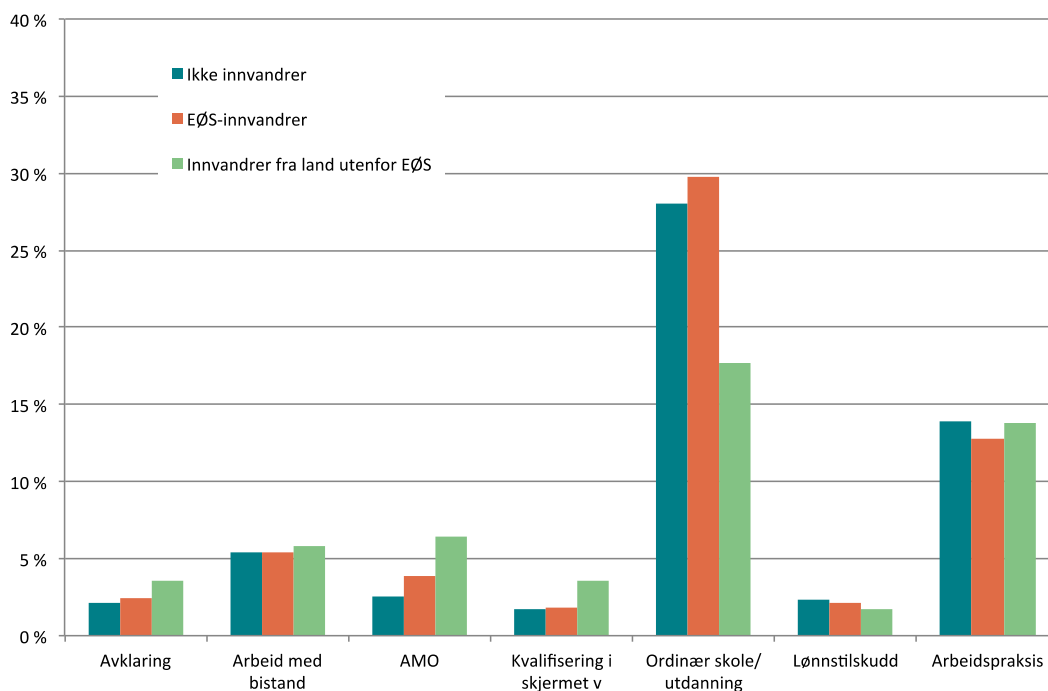
Figur 26 Andelen av personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 2004-2009 som deltok i ulike typer tiltak, etter alder

I perioden 2010-2013 er bildet *litt* annerledes, idet tiltaksintensiteten er mer kontinuerlig og sterkere avtakende med alder i alle tiltakene arbeid med bistand, AMO, kvalifisering i skjermet virksomhet og arbeidspraksis.

Innvandrerbakgrunn

Som vi så i kapitlet over er det en lavere andel innvandrere blant personer med nedsatt arbeidsevne enn det er blant ordinære arbeidssøkere. Det er dessuten relativt små forskjeller mellom innvandrere og ikke-innvandrere i andelen av de med nedsatt arbeidsevne som deltar i et tiltak totalt sett. Det gjelder både før og etter 2010.

I Figur 27 viser vi andelen av personer med nedsatt arbeidsevne som deltar i ulike typer tiltak, avhengig av innvandrerbakgrunn. Vi ser at innvandrere fra land utenfor EØS skiller seg ut ved at de i mindre grad enn andre deltar i utdanningstiltak, mens de i noe større grad deltar i andre kvalifiseringstiltak (AMO og kvalifisering i skjermet virksomhet). Det er lite som skiller mellom innvandrere fra EØS-land og ikke-innvandrere når det gjelder tiltaksdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne.



Figur 27 Andelen av personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 2004-2009 som deltok i ulike typer tiltak, etter innvandringsstatus

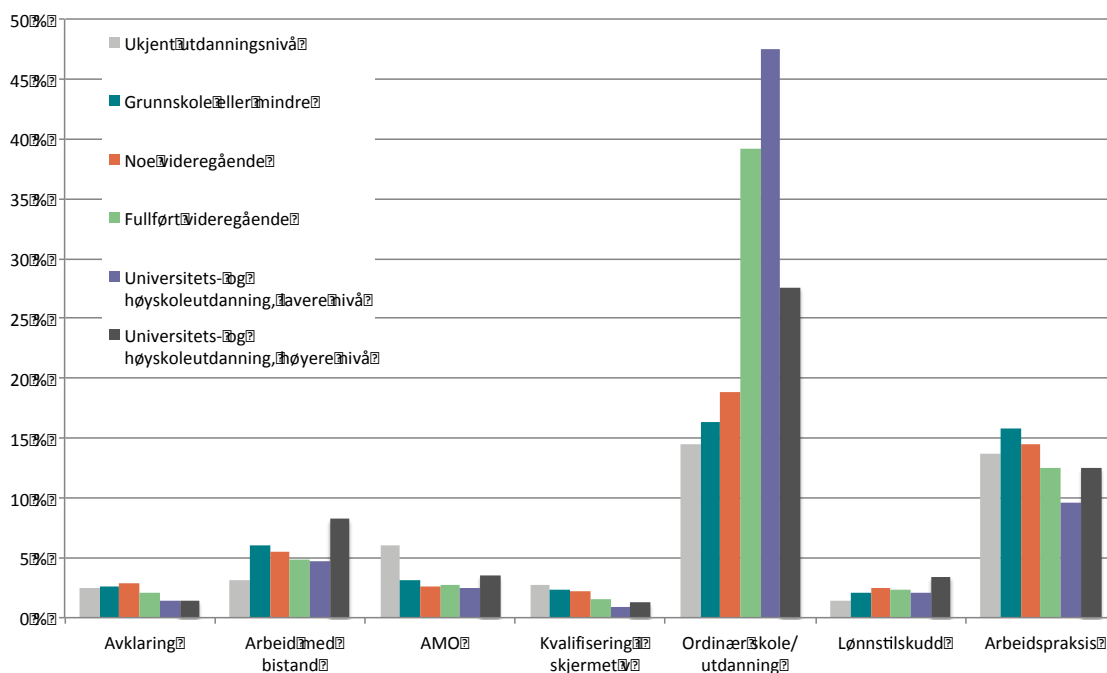
I perioden 2010-2013 er bildet litt annerledes: Innvandrere fra land utenfor EØS peker seg ut med en svært høy andel som er i AMO-tiltak, samt en større andel som er i arbeidspraksis enn de andre gruppene.

Utdanningsnivå

Utdanningsnivå har relativt stor betydning for tiltaksdeltakelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne. Blant de som har mindre enn fullført videregående utdanning var det en lavere andel som deltok i tiltak enn blant de med fullført videregående utdanning eller mer - henholdsvis 50 og 67 prosent. Personer med ukjent utdanningsnivå deltok i minst grad i tiltak (45 prosent). Fra og med 2010 er det mindre forskjell på utdanningsgruppene.

I Figur 28 viser vi hvordan deltakelsen i de ulike typene tiltak varierer med utdanningsnivå blant personer med nedsatt arbeidsevne. Størst forskjell er det når det gjelder utdanningstiltak. Hele 48 prosent av de som hadde høyskole-/universitetsutdanning på lavere nivå og 39 prosent av de med fullført videregående utdanning deltok i et utdanningstiltak, mens dette bare gjaldt 16 prosent av de med grunnskole eller mindre og 19 prosent av de med noe (men ikke fullført) videregående utdanning.

Utdanningsnivået har mindre betydning for deltakelse på de andre tiltakene. Det er noe høyere andel av de med aller høyest utdanning enn av de andre som er i arbeid med bistand eller har lønnstilskudd, og personer med ukjent utdanningsnivå deltar i noe større grad enn andre i AMO-kurs. Det siste kan igjen ha sammenheng med at de fleste av dem er innvandrere.



Figur 28 Andelen av personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 2004-2009 som deltok i ulike typer tiltak, etter utdanningsnivå

Fra 2010 finner vi at deltakerne med fullført videregående utdanning og universitets-/høgskoleutdanning på lavere nivå skiller seg enda mer ut med en stor andel deltakere i utdanningstiltak. De med ukjent utdanning eller bare grunnskole skiller seg da ut med en høyere andel i arbeidspraksis enn de andre gruppene.

Regresjoner

For å isolere betydningen av de ulike kjennetegnene for tiltaksdeltakelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne, har vi gjennomført en regresjonsanalyse, på samme måte som for de ordinære arbeidssøkerne. Her har vi inkludert en lengre tidsperiode; 2004-2013, og inkludert årstallet som uavhengig variabel, sammen med kjønn, aldersgruppe, innvandrersstatus og utdanningsnivå. Vi har gjennomført analysen for de tiltakene hvor over én prosent av målgruppa deltok i den aktuelle perioden. Vi gjengir her hovedresultatene.

Sannsynligheten for å delta i et tiltak (uansett hvilket) på et gitt tidspunkt, avtar med alderen. Når vi kontrollerer for andre kjennetegn ved arbeidssøkerne er denne sammenhengen mer kontinuerlig enn det kunne se ut til i den bivariate analysen: Jo yngre desto høyere andel tiltaksdeltakere. Også utdanningsnivå har ganske stor betydning: Jo høyere utdanningsnivå, desto større er sannsynligheten for å delta i et arbeidsrettet tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne. Innvandrerbakgrunn og kjønn har relativt liten betydning for sannsynligheten for å delta på et tiltak i denne gruppa.

Når vi kontrollerer for sammensetningen av brukergruppa, er andelen i tiltak relativt konstant i henholdsvis perioden før og perioden etter 2009, med unntak av en viss avtakende trend i 2008 og 2009.

Når vi ser på sannsynligheten for å delta på hvert av tiltakene, finner vi følgende.

- **Avklaring:** Det er en tendens til at innvandrere fra land utenfor EØS oftere enn andre er i avklaringstiltak, og at de med høy utdanning sjeldnere er i slike tiltak enn de med lavere utdanning. Alder har mindre betydning.

- *Arbeid med bistand*: Sannsynligheten for å delta i arbeid med bistand avtar med økende alder. Den er lavere blant de som har ukjent utdanningsnivå enn de som har registrert et utdanningsnivå (uavhengig av hvilket).
- *AMO-kurs*: Sannsynligheten for å delta på AMO-kurs er også avtakende med økende alder. Innvandrere fra land utenfor EØS har en god del høyere sannsynlighet enn ikke-innvandrere for å delta på AMO-kurs hvis de har nedsatt arbeidsevne. Videre er sannsynligheten noe lavere jo høyere utdanningsnivå, og høyest for de med ukjent utdanningsnivå.
- *Kvalifisering i skjermet virksomhet*: Menn har svakt høyere sannsynlighet enn kvinner for å delta i dette tiltaket. Personer under 30 år har høyere sannsynlighet enn de over 30, og det samme gjelder innvandrere fra land utenfor EØS. Dessuten er sannsynligheten for å delta i kvalifisering i skjermet virksomhet lavere jo høyere utdanning, men også de med ukjent utdanningsnivå har noe lavere sannsynlighet enn de med grunnskole til å delta på dette tiltaket.
- *Utdanning*: Sannsynligheten for å delta i utdanning som arbeidsrettet tiltak er høyest i aldersgruppa 25-29 år, og er særlig lav blant personer på 50 år eller mer. Innvandrere fra land utenfor EØS har lavere sannsynlighet for å delta i utdanning enn ikke-innvandrere. Sannsynligheten er høyere jo høyere utdanning man har, og denne sammenhengen er relativt sterk.
- *Lønnstilskudd*: Sannsynligheten for å være på lønnstilskudd blant personer med nedsatt arbeidsevne er høyere blant menn enn kvinner. Innvandrere fra land utenfor EØS har lavere sannsynlighet for å være på lønnstilskudd enn andre, og sannsynligheten er lavest blant de som har ukjent utdanningsnivå. Alder har mindre betydning.
- *Arbeidspraksis*: Sannsynligheten for å ha arbeidspraksis hvis du har nedsatt arbeidsevne avtar en god del med alder, det er særlig gruppa under 25 år som skiller seg ut positivt. Personer som bare har grunnskole eller mindre har høyest sannsynlighet for å ha arbeidspraksis, og sannsynligheten er svakt høyere for innvandrere fra land utenfor EØS enn for ikke-innvandrere.

På grunnlag av kjennetegn ved personene, kan vi oppsummere deres sannsynlighet for å delta i tiltak slik:

- *Unge*: Høyere sannsynlighet enn eldre for å delta i et tiltak generelt. De har særlig høyere sannsynlighet enn andre for å delta i arbeidspraksis, og også høyere sannsynlighet for å være i arbeid med bistand og kvalifisering i skjermet virksomhet.
- *Innvandrere*: Skiller seg lite fra andre når det gjelder sannsynligheten for å være i et tiltak generelt. De har høyere sannsynlighet enn andre for å være i AMO-kurs og kvalifisering i skjermet virksomhet. Innvandrere fra land utenfor EØS har noe lavere sannsynlighet enn andre for å delta i utdanning.
- *Arbeidssøkere med lav utdanning*: Relativt lav sannsynlighet for å være i et tiltak. De har høyere sannsynlighet enn andre for å være i kvalifisering i skjermet virksomhet, arbeidspraksis og avklaringstiltak, og til en viss grad AMO-kurs.

Betydning av diagnose

Som nevnt tidligere, har det vært mangelfull registrering av diagnose i Navs registre. I perioden 1994 - 2001 har vi imidlertid informasjon om diagnose for 73 prosent av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne.³⁶ Vi har derfor gjennomført enkelte analyser av datamaterialet fra denne perioden.

Vi har gruppert diagnosene i 11 grupper - se Tabell 1. De største kategoriene i datamaterialet er muskel- og skjelettplager og psykiske lidelser. Vi har delt begge disse kategoriene i to, avhengig av om det er snakk om det som i kodesystemet betegnes som diagnoser, eller som symptomer og plager³⁷. Diagnoser knyttet til nervesystemet er den tredje største kategorien. Deretter kommer sykdommer i øye/øre (gruppert sammen), kategorien "allment og uspesifisert", hudsykdommer, hjerte- karsykdommer og sykdommer i luftveiene. Andre diagnoser forekommer sjeldnere blant personer med nedsatt arbeidsevne, og er gruppert sammen som "annet".

Av tabellen ser vi at det i gjennomsnitt var 60 prosent av alle med nedsatt arbeidsevne som til enhver tid deltok i et arbeidsrettet tiltak i denne perioden. Andelen var vesentlig lavere blant de som ikke hadde registrert noen diagnose (bare 35 prosent). Gjennomsnittet blant alle som hadde en diagnose var 69 prosent. Grupper som oftere enn gjennomsnittet deltok i tiltak var særlig personer med hudsykdommer, allmenne og uspesifiserte diagnoser, sykdommer i luftveiene og øye/øre. Gruppene som i minst grad deltok i tiltak var de med psykiske lidelser, sykdommer knyttet til nervesystemet og - i aller minst grad - de med hjerte-/karsykdommer.

Tabell 1 Personer med nedsatt arbeidsevne. Antall person-år i perioden 1994-2001 og andel som er i tiltak i ulike diagnosegrupper*

| | Antall person-år (N) | Andel i tiltak |
|---|----------------------|----------------|
| Mangler diagnose | 122 134 | 35.0 % |
| A Allment og uspesifisert | 10 194 | 73.6 % |
| F-H Øye, øre | 10 661 | 71.4 % |
| K Hjerte-karsystemet | 7 027 | 59.4 % |
| L Muskel- og skjelettsystemet, diagnoser | 102 757 | 69.9 % |
| L Muskel- og skjelettsystemet, symptomer og plager (eller IK) | 50 786 | 69.5 % |
| N Nervesystemet | 19 780 | 67.5 % |
| P Psykisk, diagnoser | 65 527 | 66.2 % |
| P Psykisk, symptomer og plager (eller ikke klassifisert) | 33 718 | 68.2 % |
| R Luftveier | 8 032 | 73.4 % |
| S Hud | 10 162 | 79.2 % |
| Annet | 12 750 | 70.3 % |
| Alle | 453 528 | 59.9 % |

* Diagnosegruppene er basert på klassifisering etter systemet ICPC

I Figur 29 viser vi andelen av personer med ulike diagnoser som deltok på de ulike typene tiltak i perioden 1994-2001. (For at figuren skal bli lesbar, har vi latt være å dele opp muskel-/skjelettplager og psykiske lidelser, og vi viser ikke "andre diagnoser").

³⁶ Alle skal ikke ha registrert diagnose, i og med at det i gruppa yrkeshemmede også var inkludert personer som var yrkeshemmet av andre grunner enn medisinske.

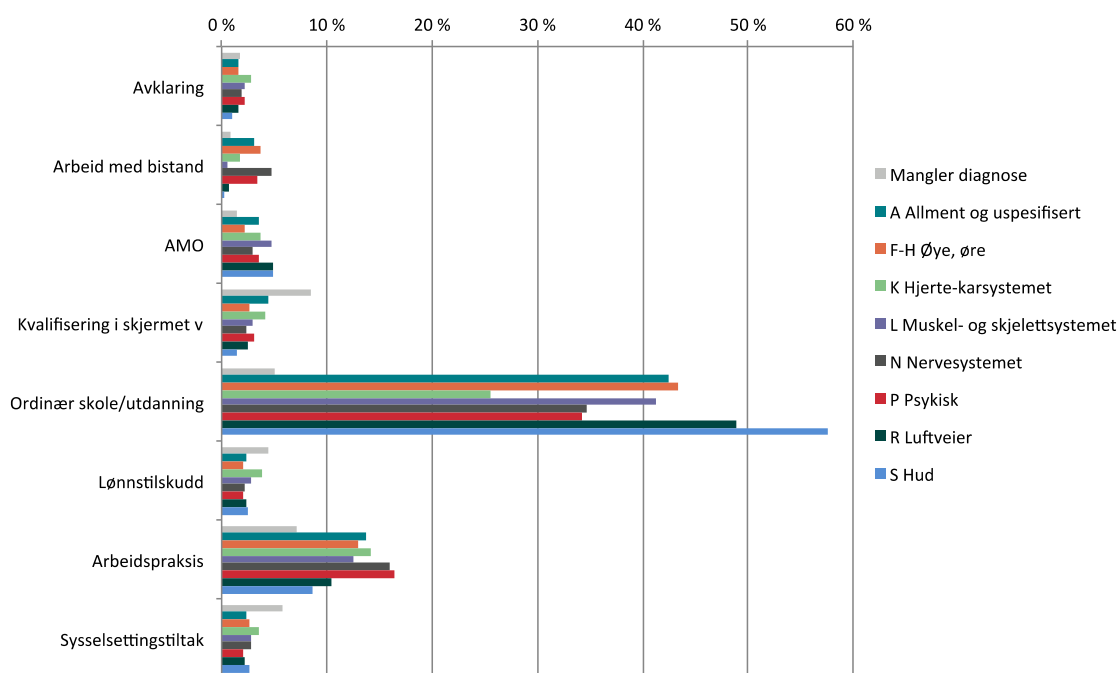
³⁷ Samt koder som ikke er klassifisert annet sted innenfor hver av hovedgruppene.

Figuren viser at det er små forskjeller mellom de ulike diagnosene i hvor vanlig det var å delta i et avklaringstiltak. Arbeid med bistand var mest vanlig blant de som hadde sykdommer knyttet til nervesystemet, øye/øre og psykiske lidelser. Det var en svært lav andel av personer med hudsykdommer, muskel-/skjelettlidelser, sykdommer i luftveiene og personer uten registrert diagnose som deltok på arbeid med bistand.

Personer med muskel-/skjelettlidelser var på den annen side overrepresentert på AMO-kurs, sammen med personer med hudsykdommer og sykdommer i luftveiene.

Personer uten registret diagnose deltok oftere enn andre på kvalifiseringstiltak i skjermet virksomhet. Den samme gruppa var så å si ikke i ordinær skole/utdanning. En årsak var trolig at mange av dem ikke hadde attføringspenger fordi deres yrkeshemming skyldtes andre forhold enn sykdom, og at de dermed ikke hadde rett til dette tiltaket. Personer med hudsykdommer og sykdommer i luftveiene var oftere enn andre i utdanning. Også øye/øre er overrepresentert her.

Det er relativt små forskjeller mellom diagnosegruppene i deltakelse i lønnstilskudd. Arbeidspraksis var vanligst for de med psykiske lidelser og sykdommer knyttet til nervesystemet, mens sysselsettingstiltak var vanligst for de uten registrert diagnose.



Figur 29 Andelen av personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 1994-2001 som deltok i ulike typer tiltak, etter diagnosegruppe*

Vi har gjennomført en regresjonsanalyse der vi har inkludert diagnosegruppe sammen med de andre bakgrunnsvariablene for å undersøke den isolerte betydningen av diagnose for deltakelse i de ulike typene tiltak. Her finner vi:

- Det er relativt små forskjeller mellom diagnosegruppene når det gjelder sannsynligheten for å delta i tiltak generelt. De som ikke har registrert diagnose skiller seg ut med betydelig lavere sannsynlighet enn andre for å delta i et tiltak.

- *Avklaringstiltak*: Personer med hjerte-/karsykdommer, psykiske lidelser og muskel-/skjelettplager er overrepresentert her.
- *Arbeid med bistand*: De med sykdommer knyttet til nervesystemet, psykiske lidelser og øye/øre og har relativt høy sannsynlighet for å være i arbeid med bistand.
- *AMO-kurs*: Sannsynligheten er høyest for de med sykdommer i luftveiene, hudsykdommer og muskel-/skjelettplager.
- *Kvalifisering i skjermet virksomhet*: Vesentlig høyere sannsynlighet for personer som ikke er registrert med noen diagnose enn for andre. Diagnosekategorien "allment og uspesifisert" er også noe overrepresentert her.
- *Utdanning*: Personer med sykdommer i luftveier og hud, muskel-/skjelettlidelser, samt "allment og uspesifisert" har høyere sannsynlighet enn andre for å være i utdanning. Personer uten registrert diagnose har særlig lav sannsynlighet.
- *Lønnstilskudd*: Personer uten registrert diagnose har relativt høy sannsynlighet for å ha lønnstilskudd. Det gjelder også (i noe mindre grad) de med hjerte-/karsykdommer.
- *Syssettingstiltak*: Kun de som ikke hadde registrert diagnose skilte seg ut med en høyere sannsynlighet enn andre for å delta på dette tiltaket.
- *Arbeidspraksis*: Personer med psykiske sykdommer og sykdommer knyttet til nervesystemet skiller seg ut med relativt høy sannsynlighet for å ha arbeidspraksis.

En oppsummering av sannsynligheten for å delta i tiltak for de største diagnosegruppene:

- *Muskel-/skjelettlidelser*: Høyere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å delta i avklaringstiltak, AMO-kurs og utdanning.
- *Psykiske lidelser*: Disse har også høyere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å delta i avklaringstiltak, og er dessuten overrepresentert i arbeid med bistand og arbeidspraksis.
- *Sykdommer knyttet til nervesystemet*: Denne gruppa peker seg ut på samme måte som de med psykiske lidelser, med høyere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å være i arbeid med bistand og arbeidspraksis.
- *Sykdommer i øye/øre* er overrepresentert på arbeid med bistand.
- *Personer uten registrert diagnose*: De har betydelig lavere sannsynlighet enn andre for å delta i et tiltak i det hele tatt. De har særlig lav sannsynlighet for å være på utdanningstiltak, men er overrepresentert i kvalifisering i skjermet virksomhet, lønnstilskudd og syssettingstiltak.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

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

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

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no