

Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk

Delrapport 2 i områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, på oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Våre samarbeidspartnere

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet arbeidsmarkedsforskning.

Proba samfunnsanalyse leverer samfunnsvitenskapelige analyser på oppdrag for myndigheter og organisasjoner. Proba har særlig kompetanse på analyser av offentlig forvaltning, arbeids- og velferdssfeltet, arbeidsinkludering og integrering.

CMS Kluge er et fullservice forretningsadvokatfirma. CMS Kluge bistår med juridisk vurdering og rådgivning innen en rekke rettslige områder.

Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk / OE-rapport 2023-88

© Oslo Economics, 5. mars 2024

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/ Radachynskyi

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
Bakgrunn og mandat	7
Kartlegging av kunnskapen og NAVs praksis	8
Kartlegging av kunnskap om arbeidsmarkedstiltakenes effekter	8
Praksis i NAV og identifiserte barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak	8
Anbefalinger	10
Del 1: Anbefalinger for kunnskapsutvikling	10
Del 2: Anbefalinger for styring	13
Samlet vurdering	15
1. Innledning	16
1.1 Bakgrunn og mandat	16
1.2 Gjennomføring	16
2. Metode og kilder	18
2.1 Løsninger på identifiserte barrierer	18
2.2 Kilder	18
2.3 Identifiserte virkninger	19
2.4 Forutsetninger og metode for verdsetting av virkninger	21
Del 1 – Anbefalinger for kunnskapsutvikling	24
3. Barrierer for kunnskapsutvikling	25
3.1 Overordnet om barrierene	25
3.2 Beslutningsstøtte og praksis i arbeidsrettet brukeroppfølgning	26
3.3 Kunnskapsutvikling	28
4. Mulige løsninger for kunnskapsutvikling	29
4.1 Muligheter for effektevalueringer	29
4.2 Muligheter for systematisering av erfaringsbasert kunnskap	31
4.3 Muligheter for mer kunnskap gjennom økt styring av praksis	32
4.4 Fagsystemer for utvikling og bruk av kunnskap	33
4.5 Algoritmer som beslutningsstøtte	38
4.6 Randomiserte forsøk	44
4.7 Lovlighetsvurderinger	47
4.8 Konkrete forslag til videre utredning	50
5. Samfunnsøkonomisk analyse av løsninger for kunnskapsutvikling	54
5.1 Nullalternativet	54
5.2 Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk	56

5.3 Forslag 2: Regelverksutvikling for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak _____	63
5.4 Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling _____	67
5.5 Forslag 4: Randomisering av tiltakstildeling _____	74
5.6 Anbefalte løsninger for kunnskapsutvikling _____	78
6. Forutsetninger for vellykket gjennomføring av løsninger for kunnskapsutvikling _	80
6.1 Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk _____	80
6.2 Forslag 2: Regelverksutvikling for økt bruk av data _____	80
6.3 Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling _____	81
6.4 Forslag 4: System for randomisering _____	82
7. Anbefalinger for kunnskapsutvikling _____	83
Del 2 – Anbefalinger for styring _____	86
8. Barrierer i styringen _____	87
8.1 Overordnet om barrierene _____	87
8.2 Politisk ønske om mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk ved høy ledighet _____	88
8.3 Styringssignaler ligger ikke alltid på riktig nivå _____	92
8.4 Veiledere står ikke overfor de relevante kostnadene ved tiltak _____	94
8.5 Mangler og rigiditeter i den tilgjengelige tiltaksporteføljen _____	95
8.6 Stort lokalt handlingsrom i organisering og styring _____	99
9. Mulige løsninger for styring _____	101
9.1 Tiltaksbruk som er bedre tilpasset konjunktursituasjonen _____	101
9.2 Renere resultatstyring _____	102
9.3 Flytting av varig lønnstilskudd ut av 76-posten _____	102
9.4 Strategi for bruk av eksterne leverandører av tiltak _____	103
9.5 Bedre tilgang til relevante utdanningstilbud _____	110
9.6 Bedre kommunikasjon mellom styringsnivå om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer _____	111
9.7 Konkrete forslag til videre utredning _____	112
10. Samfunnsøkonomisk analyse av løsninger for styring _____	117
10.1 Nullalternativet _____	117
10.2 Forslag 7: Budsjettansvar til kontorene _____	117
10.3 Forslag 8: Budsjettansvar til kontorene med refusjonsordning for lønnstilskudd _____	120
10.4 Forslag 9: Jevnere fordeling av tiltaksbudsjett over tid _____	122
10.5 Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter og håndheving av kontrakter _____	124
10.6 Anbefalte løsninger for styring _____	126
11. Forutsetninger for vellykket gjennomføring av løsninger for styring _____	127
11.1 Forslag 7: Budsjettansvar til kontorene _____	127
11.2 Forslag 8: Budsjettansvar til kontorene og refusjon for lønnstilskudd _____	127

11.3 Forslag 9: Utjevnet budsjett	127
11.4 Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter	128
12. Anbefalinger for styring	129
13. Avsluttende betraktninger	132
14. Referanser	133

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CMS Kluge, gjennomført en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Formålet med områdegjennomgangen er å oppnå raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet for flere gjennom mer effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Arbeidet har vært delt i to faser. Vi har i første fase gjennomført en omfattende kartlegging av eksisterende kunnskap om effekter av tiltakene og av hvordan tiltakene brukes. Gjennom kartleggingen har vi identifisert barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, både i produksjon og spredning av relevant kunnskap, i styringen av forvaltningen mot en kunnskapsbasert tiltaksbruk, og i tildelingen av tiltak til den enkelte bruker. I andre fase har vi på bakgrunn av funnene i kartleggingsfasen analysert løsninger som kan legge til rette for at bruken av arbeidsmarkedstiltakene gir størst mulig effekt på overgang til arbeid for ulike grupper, og utarbeidet anbefalinger. Vi har vurdert endringer på alle nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Vi anbefaler at det etableres systemer som i større grad gjør det mulig å utvikle, spre og bruke kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som virker best for ulike brukergrupper: fagsystemer for beslutningsstøtte og datafangst, regelverk som utvider NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger til kunnskapsutvikling, og styringsmodeller som tilrettelegger for at kunnskapen i størst mulig grad får gjennomslag. Dette vil tilrettelegge for en likere og mer kunnskapsbasert prosess for tildeling og styring av arbeidsmarkedstiltak, samtidig som bruken av tiltak i hvert enkelt tilfelle fortsatt vil baseres på NAVs skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov.

Bakgrunn og mandat

Denne områdegjennomgangen har hatt som mandat å vurdere hvorvidt NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak er kunnskapsbasert og gi anbefalinger for en mer kunnskapsbasert bruk av tiltakene, for å oppnå raskere og mer stabil tilknytning til arbeid for flere. Områdegjennomgangen er utført av Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CMS Kluge, på oppdrag for Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeidet har pågått i perioden desember 2022 til desember 2023.

Områdegjennomgangen er gjennomført i to faser. I første fase har vi kartlagt eksisterende kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak og NAVs praksis for bruk av tiltakene, med fokus på å identifisere barrierer for en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Funnene fra første fase er dokumentert i en egen rapport. I andre fase har vi utredet mulige løsninger på utfordringene som ble identifisert i første fase. Denne rapporten dokumenterer resultatene fra andre fase og gir anbefalinger for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Mandatet for områdegjennomgangen har vært avgrenset til NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak. Anbefalingene er derfor avgrenset til dette området og er ikke prioritert opp mot NAVs andre oppgaver. Områdegjennomgangen har videre vært avgrenset til å vurdere løsninger innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Vi peker på utfordringer som oppstår i grensegangen opp mot andre sektors ansvarsområder, men vi har ikke utredet løsninger i andre sektorer. Oppdraget har vært avgrenset til arbeidsmarkedstiltak som er tidsavgrensede og har mål om å styrke deltakernes muligheter til å skaffe eller beholde ordinært arbeid. Når vi i har vurdert mulige løsninger på utfordringene, har vi også vurdert mulige løsninger i NAVs oppfølging av brukere i forkant av at de tildeles tiltak, fordi denne prosessen har betydning for hvordan tiltakene virker.

Arbeidet er gjennomført i tett samarbeid med Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Underveis i arbeidet har vi hatt jevnlige møter både med prosjektstyret og

prosjektgruppen, som begge har bestått av representanter fra de tre virksomhetene, for å diskutere foreløpige funn og vurderinger.

Kartlegging av kunnskapen og NAVs praksis

Kartlegging av kunnskap om arbeidsmarkedstiltakenes effekter

I områdegjennomgangens første delrapport har vi oppsummert norsk og internasjonal forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak. De norske arbeidsmarkedstiltakene har i stor grad vært gjenstand for forskning og evaluering. Resultatene fra forskningen er likevel ofte usikre. Det er en grunnleggende utfordring å skille effekter av arbeidsmarkedstiltakene fra effekten av egenskapene til de individene som deltar på dem. Når vi sammenligner effektstudier av ulike tiltak, er det også en utfordring at studiene er gjennomført i ulike perioder, hvor tiltakene er endret i form og innhold. I tillegg benytter ulike studier forskjellige arbeidsmarkedsutfall, og det varierer på tvers av studier hvilken alternativ behandling tiltakene sammenlignes med. Studiene er derfor ikke nødvendigvis sammenlignbare, og resultatene må tolkes i lys av dette. En samlet vurdering av forskningen som er gjort til fram til nå, gir likevel grunnlag for å konkludere med at midlertidig lønnstilskudd og utdanning i større grad bidrar til tilknytning til arbeidslivet, sammenlignet med andre tiltak. Empirisk forskning tyder også på at arbeidsmarkedstiltak gir bedre effekt på deltakernes fremtidige arbeidstilknypning i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Det kan også argumenteres for at optimal tiltakssammensetning avhenger av konjunktursituasjonen: Ved høykonjunktur er midlertidig lønnstilskudd og andre kortvarige formidlingstiltak godt egnet. I lavkonjunktur er det gode argumenter for utdanning og langvarige kompetansetiltak.

Med utgangspunkt i forskningens estimater av de ulike tiltakenes effekter, har vi også gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av utvalgte tiltak. Her er samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter prissatt og vurdert. Vår vurdering er at flere av tiltakene fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Denne konklusjonen er imidlertid følsom for forutsetninger om hvilken lønn og stillingsprosent tiltaksdeltakerne oppnår når de kommer i jobb, og hvor lenge tiltakene og effektene av tiltakene varer. Utdanning og midlertidig lønnstilskudd fremstår likevel som de mest effektive tiltakene, også når alle samfunnsøkonomiske virkninger av tiltaksgjennomføring tas i betraktning.

NAVs brukere er svært ulike, og forutsetninger for å kunne nyttiggjøre seg av de ulike tiltakene vil variere mye mellom individer. Selv om ett tiltak fremstår som mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn et annet tiltak, innebærer ikke det at alle andre tiltak bør opphøre til fordel for det tiltaket som beregnes som mest lønnsomt. For enkelte brukere vil et tiltak som er relativt lite lønnsomt på gruppenivå, være det mest lønnsomme og effektive for den enkelte bruker.

Praksis i NAV og identifiserte barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

En kunnskapsbasert bruk av tiltakene innebærer at 1) det må produseres og spres relevant kunnskap om tiltakenes bruk og effekt, 2) at tildelingen av tiltak til den enkelte bruker er i tråd med kunnskapen, og 3) at denne kunnskapen tas i bruk i utviklingen og styringen av tiltaksporteføljen slik at tiltakene som tilgjengeliggjøres er kunnskapsbasert. Figur 1-1 illustrerer sammenhengene mellom disse tre produksjonsprosessene. Vi har identifisert barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak i alle disse tre produksjonsprosessene.

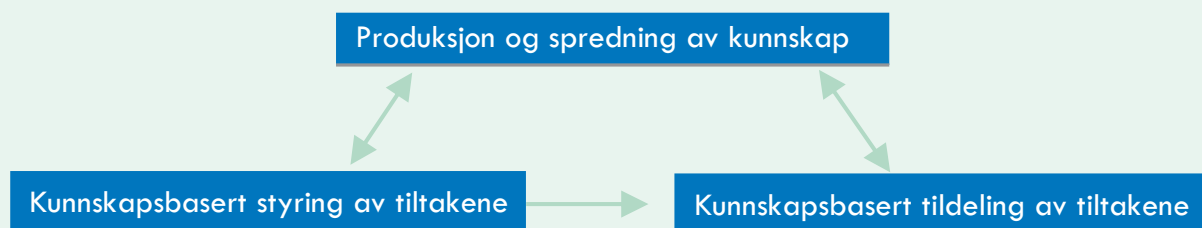
Barrierer for produksjon og spredning av kunnskap i arbeids- og velferdsforvaltningen

Forskningen om effekter av arbeidsmarkedstiltak konkluderer ofte med at resultatene er usikre, og når den konkluderer, oppleves ikke konklusjonene nødvendigvis som relevante for lokal praksis. Årsaken er at forskningen ikke tar hensyn til ulike kontekstuelle forhold, de bakenforliggende årsakene til brukernes utfordringer, eller at brukerne har ulike ønsker/motivasjon som påvirker effekten av tiltakene for den enkelte.

Manglende kunnskap om effekter kan i hovedsak tilskrives en utfordring med å produsere allmenngyldig kunnskap i et system med stor grad av lokal autonomi, der både organisering, metodiske valg og innholdet i tiltaksporteføljen varierer lokalt og der skjønnsbasert individuell tilpasning er et sentralt mål.

Det er mulig å måle hvilke effekter arbeidsmarkedstiltakene har for ulike brukergrupper, også innenfor et system med skjønnsmessige vurderinger og lokale forskjeller, men det krever en større grad av tilpasning og kontroll med viktige elementer innenfor studiene. For å måle effekter av arbeidsmarkedstiltak i en slik kontekst er det særlig

Figur 1-1: Produksjonsprosesser for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak



Kilde: Illustrasjon utarbeidet som en del av områdegjennomgangen.

viktig å ha kontroll på det NAV-veilederne legger til grunn for beslutningen når en bruker tildeles det ene tiltaket fremfor det andre. Dette er kunnskap som veilederne har i det enkelte tilfellet, men kunnskapen registreres ikke på en måte som gjør det mulig å sammenstille den på en systematisk måte i ettertid.

I mangel av treffsikker forskningsbasert kunnskap om effekter av tiltakene, står «erfæringsbasert kunnskap» sentralt i NAV og synes å utgjøre hoveddelen av den kunnskapen som oppfattes som relevant for veilederens tildeling av tiltak. Likevel er det ikke etablert noen enighet eller retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal utvikles.

Barrierer for en kunnskapsbasert tildeling av arbeidsmarkedstiltak

Det er veilederne i NAV som tar beslutninger om tiltak til den enkelte bruker. Gjennom strukturerte intervjuer med et stort antall veiledere har vi undersøkt hvilke vurderinger de gjør som grunnlag for beslutningene, hvilken informasjon og kunnskap de baserer beslutningen på.

Kartleggingen tyder på at veilederne i hovedsak har god kjennskap til tiltakene. De har sjeldent grunnlag for å vurdere hvor effektivt det enkelte tiltaket er, men de har et grunnlag for å vurdere kvaliteten i de elementene som tiltaket skal inneholde. Kunnskapen om kvalitet er gjerne basert på egne eller kollegaers erfaringer, ofte gjennom informasjon de får fra brukerne eller rapporter fra tiltakene.

Den største barrieren for en kunnskapsbasert tildeling av tiltak synes å være at veileder har manglene kunnskap om tiltakenes forventede effekt for ulike brukergrupper. Det er også store variasjoner i kunnskapsformidling internt til NAV-veiledere både i omfang og systematikk. NAVs fylkeskontor er mer eller mindre aktive når det gjelder kunnskapsspredning, og det er også variasjoner mellom kontorene.

For mange av NAVs brukere er manglende kompetanse en grunnleggende barriere for arbeid, og for disse fremstår relevant utdanning som det viktigste tiltaket for å fremme langvarig arbeidstilknytning. Det er utfordrende for NAVs veiledere å ha oversikt over mulighetene for utdanning som opplæringstiltak. Det er grunn til å tro at dette hindrer bruk av utdanning som opplæringstiltak.

I de fleste fylkene blir ikke kontorets ressursramme belastet når de henviser en bruker til tiltak kjøpt på fylkesnivå, mens lønnstilskudd og tiltak kjøpt lokalt begrenses av kontorets budsjett. Når NAV-veiledere skal vurdere ulike tiltaksalternativer legges det altså ikke til rette for at de skal kunne sammenligne kostnader ved tiltakene. Det kan være et hinder for helhetlige vurderinger av kostnadseffektivitet ved tildeling. Det at kun et begrenset antall tiltak finansieres av NAV-kontorenes egne budsjettstrammer, innebærer også at mulighetene til å prioritere ett tiltak finansiert av NAV-kontoret selv, på bekostning av andre tiltak, ikke er til stede. Dette kan bidra til å begrense bruken av midlertidig lønnstilskudd.

Det er også en utfordring at det tiltaket som vurderes som mest relevant for den enkelte bruker ikke alltid er tilgjengelig, eller at det har lange ventelister. Dette skyldes delvis utfordringer med å skaffe til veie en bred tiltaksvidde på små steder, på grunn av budsjetter og kompetansetilgang. Måten leverandørmarkedet fungerer og utnyttes av NAV, er også en faktor.

Barrierer for en kunnskapsbasert styring av arbeidsmarkedstiltakene

Tiltaksbudsjettet justeres noe etter konjunkturer, med økninger i lavkonjunktur og reduksjon under høykonjunktur. Dette fører til at det gjennomføres flere arbeidsmarkedstiltak når aktiviteten i økonomien er lav, enn når den er høy. Spesielt gjelder dette for arbeidsledige. Siden forskningen antyder at effektene av arbeidsmarkedstiltak er sterkest ved høykonjunktur, tilsier dette at vi over tid får mindre virkning av arbeidsmarkedstiltakene enn vi kunne fått, om tiltaksbudsjettet ikke varierte på denne måten med konjunkturerne. Statistikk over bruk av arbeidsmarkedstiltak tyder ikke på at tiltakssammensetningen er godt tilpasset konjunkturerne.

Styringssignalene som NAV mottar, innebærer også fortsatt innslag av aktivitetsstyring. Enkelte grupper skal prioriteres i tildelingen av tiltak, og det sendes signaler om økt bruk av enkelttiltak. Det kan skyldes at det er stor politisk interesse for arbeidsmarkedspolitikken, men også at mål- og resultatstyring er utfordrende i en virksomhet som NAV, hvor resultatene – det vil si om brukerne kommer i jobb eller ei – i stor grad bestemmes av forhold som ligger utenfor NAVs kontroll.

Anbefalinger

Vi har vurdert løsninger innenfor to hovedtema, som rapporten fra områdegjennomgangens andre fase er strukturert etter¹:

- Del 1: Anbefalinger for kunnskapsutvikling
- Del 2: Anbefalinger for styring

Del 1: Anbefalinger for kunnskapsutvikling

I områdegjennomgangens første fase påpekte vi at NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak er lagt opp på en måte som i liten grad gir muligheter til å lære av egen praksis. NAV mangler derfor generell kunnskap om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper. Den forskningsbaserte kunnskapen som finnes er usikker, mangelfull og oppleves som lite relevant. NAV-veiledere baserer seg derfor ofte på egne eller kollegaers erfaringer om hva som virker best, gitt kjennetegn ved bruker. Denne kunnskapen er imidlertid også usikker. For forskningen er det utfordrende å evaluere effektene av tiltak fordi tildelingen av tiltak ikke skjer tilfeldig, men er basert på veilederens individuelle vurdering av brukerens behov og forutsetninger. Det finnes i liten grad fagsystemer som gir veileder beslutningsstøtte i disse vurderingsprosessene, eller som registrerer bakgrunnen for vurderingene på en systematisk måte som forskningen kan lære av.

Figur 1-2 illustrerer en ønsket læringsløyfe, hvor lokal praksis utnyttes til å utvikle kunnskap, som bygges inn i beslutningsstøtten og dermed tilrettelegger for kunnskapsbasert praksis. NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak i dag fungerer i liten grad i tråd med en slik læringsløyfe. Samfunnsnyttene av å få flere i arbeid er stor, og det er derfor svært verdifullt å etablere systemer som i større grad tilrettelegger for kunnskapsutvikling underveis.

For å tilrettelegge for mer kunnskap om virkninger av arbeidsmarkedstiltakene, anbefaler vi følgende:

1 Utvikle fagsystemer for mer systematisk datafangst og beslutningsstøtte i tildelingen av tiltak

Vi anbefaler at det investeres i å utvikle fagsystemer i NAV med formål å tilrettelegge for kunnskapsutvikling. Pågående IT-satsinger i NAV har hovedfokus på å tilrettelegge for en mer effektiv saksbehandling og har i liten grad prioritert å utvikle systemer som støtter opp under behovet for kunnskap. Vi anbefaler at det i tillegg tilføres ressurser til systemutvikling rettet mot kunnskapsproduksjon. Systemer som tilrettelegger for å kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker, og læringsløyfer som understøtter praksisendring i tråd med oppdatert kunnskap, har betydelig potensial for å bidra til mer treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak og dermed flere i arbeid.

Systemutviklingen bør tilrettelegge for en mer systematisk registrering av opplysninger om brukers behov og formål med tiltak, innhold i tiltak og vurdert måloppnåelse i tiltak. NAV-veiledere tildeler tiltak til den enkelte

¹ Vedlegg A inneholder en oversikt over alle vurderte og anbefalte forslag, nummerert, Anbefalingene i sammendraget er nummerert på tilsvarende måte. Når enkelte nummer ikke er med i sammendraget er det fordi det korresponderende forslaget ble vurdert, men ikke anbefalt.

Figur 1-2: Samspillet mellom praksis, kunnskap og beslutningsstøtte



Kilde: Illustrasjon utarbeidet som en del av områdegjennomgangen, etter inspirasjon fra «Modell for kunnskapsbaserte utviklingsprosesser» i Arbeids- og velferdsdirektoratets FoU-plan 2021–2025.

bruker basert på informasjon om en rekke faktorer, som for eksempel brukerens spesifikke kompetanse, norskkunnskaper, sykdomsforløp, interesser, motivasjon og andre ressurser. Slike faktorer, som er avgjørende for tildelingen av tiltak, registreres likevel ikke på en systematisk måte. Forskingen kan dermed ikke, i tilstrekkelig grad, klassifisere brukere i sammenlignbare grupper etter forutsetninger og behov, såkalte «typetilfeller», som er nødvendig for å kunne gjøre treffsikre analyser av tiltakenes effekt innenfor typetilfellene. Vi anbefaler derfor at slike opplysninger i større grad registreres på en systematisk måte i fagsystemer. Slik klassifisering vil fjerne en del av de utfordringene forskere i dag har med å kontrollere seleksjon inn i tiltakene. Forskingen vil dermed gi økt kunnskap om hvordan tiltakene virker for relevante brukergrupper, og bli mer relevant for NAV-veiledere som skal tildele tiltak.

Vi anbefaler at registreringen nevnt over implementeres i et verktøy som samtidig gir veilederne beslutningsstøtte i tildelingsprosessen, ved å forenkle tilgangen til relevante opplysninger om bruker. Det vil bidra til en likere og mer kunnskapsbasert tildeling av tiltak. Det er likevel usikkert hvor langt det er hensiktsmessig å gå i retning av en mer systematisert tildelingsprosess. I ytterste konsekvens kan man tenke seg en automatisert prosess for tildeling av tiltak, basert på algoritmer som vurderer sannsynligheten for å lykkes i ulike tiltak gitt brukers registrerte forutsetninger og historiske data fra tidligere brukere. I prinsippet kan en slik algoritme også ta høyde for lokale variasjoner i tiltak, betydningen av tiltakenes ventetid, og arbeidsmarkedets behov. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at en slik algoritme skal kunne ta høyde for alle viktige forhold som bør inngå i vurderingen. Brukere i NAV har svært ulike, og ofte sammensatte, behov, som ofte også avhenger av forhold rundt brukeren. Det er et viktig argument for individuelt tilpasset oppfølging, basert på skjønnsmessige vurderinger.

Vi mener likevel at NAV bør gå i retning av en likere og mer systematisert prosess for kartlegging av behov og tildeling av tiltak. Utvikling av mer systematisk beslutningsstøtte i fagsystemene vil bidra til det. Vi anbefaler en stegvis tilnærming i utvikling av fagsystemer, hvor man starter med å tilrettelegge for noe mer systematisert kartlegging og registrering, bruker disse nye dataene til å lære om hvordan tildelingsprosessen og tiltakene virker for ulike brukergrupper og deretter videreutvikler fagsystemene og tjenestene i tråd med oppdatert kunnskap. Det vil gi grunnlag for å velge enten endret systematisering, ytterligere systematisering eller mer veilederstyrt tilpasning.

Vi anbefaler også systemutvikling som understøtter brukermedvirkning og tiltaksbruk i tråd med arbeidsgiveres behov. IT-løsninger som tilgjengeliggjør relevant informasjon om tiltakene til bruker, vil styrke brukernes muligheter til å ta eierskap til egen prosess og valg av tiltak. Det kan bidra til mer hensiktsmessige valg av tiltak for den enkelte, og samtidig øke brukers motivasjon og forutsetninger for å lykkes i tiltak. IT-løsninger som tilgjengeliggjør kunnskap om arbeidsgivers behov, vil tilrettelegge for tiltaksbruk i tråd med etterspørselen i arbeidsmarkedet, bedre match mellom bruker og arbeidsgiver og flere i arbeid.

2 Regelverksutvikling for å avklare NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger med formål kunnskaps- og tjenesteutvikling

Vi anbefaler en utvikling av regelverket for bruk av personopplysninger i NAV, med hensikt å muliggjøre økt bruk av personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling. Områdegjennomgangen viser at usikkerhet om lovligheten av bruk av personopplysninger utgjør en betydelig barriere for utvikling av kunnskap og fagsystemer i NAV. Vi mener at det også innenfor dagens lovverk er mulig å drive større grad av kunnskaps- og tjenesteutvikling enn det som gjøres i NAV i dag. Det juridiske handlingsrommet er imidlertid usikkert, blant annet fordi bestemmelsene er nokså skjønnsmessige. Ved usikkerhet om lovlighet har NAV lagt seg på en restriktiv linje i tolkningen av lovverket. Denne usikkerheten innebærer også at det brukes betydelige ressurser i NAV til å vurdere de rettslige grensegangene, samt at risikoen for å berøre personvernregelverket i praksis legger føringer for hvilken tjenesteutvikling som prioriteres.

Vi anbefaler at det gjennomføres et arbeid for å utvikle og tydeliggjøre NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger, med formål kunnskapsutvikling og kunnskapsbasert praksis. Det bør gjennomføres en gjennomgang av regelverket og lovgivningen med formål om å avklare dagens lovverk og gi NAV nødvendige hjemler til å bruke personopplysninger. En utvidet bruk av personopplysninger i NAV vil bidra til at det kan utvikles mer relevant kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper, som kan bidra til mer treffsikker og effektiv bruk av tiltakene og dermed flere i arbeid. Et regelverk som utvider NAVs mulighet til å bruke personopplysninger vil samtidig kunne øke personvernkostnadene for brukerne. Personvern-kostnaden må derfor vurderes opp mot nytten av en kunnskapsbasert og effektiv forvaltning. Samtidig bør lovverket på dette området være teknologinøytralt, slik at det kan stå seg over tid, og det bør derfor kun gi overordnede og prinsipielle føringer for hvilken behandling som skal være lov. NAV vil fortsatt måtte vurdere personvernkostnadene hver gang ny bruk av personopplysninger skal vurderes.

NAV kan også ha stor nytte av å få en mer systematisk tilgang til opplysninger om brukere fra utdanningssektoren. Vi anbefaler at igangsettes et arbeid med formål å utvikle et regelverk for at NAV kan få tilgang til utdanningsdata for sine brukere, på en måte som i større grad sikrer automatisk tilgang til relevante opplysninger. Veiledere mangler ofte slike opplysninger, og må bruke tid på å kartlegge dette på ulike måter. Tilgang til systematisk informasjon om brukernes utdanningsbakgrunn vil gi veileder et bedre grunnlag for å ta beslutninger om hva som er riktig tiltak for brukere, på et tidligere tidspunkt. Vi vurderer at dette har et betydelig potensial til å utløse nytte i form av mer treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak og dermed økt sysselsetting.

4 Randomiserte kontrollerte forsøk

Vi anbefaler at NAV utvikler en infrastruktur som tilrettelegger for bruk av kontrollerte forsøk av tiltakstildelingen, som en del av ordinær praksis, hvor det benyttes elementer av tilfeldigheter eller «randomisering» i tilfeller hvor veileder er usikker på hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for brukere. Slike forsøk vil bidra med verdifull eksperimentell data som kan brukes til å etablere mer presis kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltakene for ulike brukergrupper. Forslaget er det eneste som direkte adresserer behovet for mer kunnskap om effekter av tiltakene. I utgangspunktet kan forslaget gjennomføres uavhengig av de tre andre forslagene, men nytten vil øke dersom det også utvikles fagsystemer for mer systematisk registrering av brukernes forutsetning og behov, fordi man da vil kunne tolke resultatene i lys av brukernes egenskaper («typetilfeller»).

Forslaget bidrar til økt kunnskap om hva som virker for ulike brukergrupper, ettersom elementene av randomisering løser utfordringene for forskningen knyttet til seleksjon, og dermed muliggjør effektevalueringer med høyere presisjon. Ved å integrere forsøkene i den ordinære praksisen vil datagrunnlaget bli større og mer relevant enn ved dagens enkeltstående forsøk som gjennomføres utenfor ordinær drift. Effektevalueringer basert på data fra forsøkene vil ha nytte på flere nivåer i NAV. På et overordnet plan vil funnene gi verdifull informasjon om hvordan tiltaksporteføljen bør utformes. På veiledernivå vil funnene belyse hvilke tiltak som er best egnet for ulike brukergrupper. Den overordnede nytten av forslaget er økt arbeidsdeltakelse, som følge av en mer kunnskapsbasert forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har vist vilje til å gjennomføre randomiserte forsøk i ulike deler av NAV, særlig for å teste bruk av ulike tiltak. Vi mener forvaltningen bør fortsette – og utvide – bruken av randomiserte forsøk. Randomiserte forsøk kan både være del av ordinær praksis, slik som vi konkret har utredet og anbefaler over, men også spesifikke og tidsavgrensede forsøk for å teste ut betydningen av elementer innenfor tiltakene eller oppfølgingen i forkant.

5 Utvikle metoder for utvikling, kvalitetssikring og spredning av erfaringsbasert kunnskap

Vi anbefaler at NAV utvikler metoder for å etablere, kvalitetssikre og spre erfaringsbasert kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper. I områdegjennomgangens første fase dokumenterte vi hvordan NAV-veiledere i stor grad bygger på erfaringsbasert kunnskap i tildelingen av tiltak. Bakgrunnen er først og fremst at eksisterende forskning er lite sikker og at veilederne oppfatter den som lite relevant i møtet med den enkelte bruker. Den erfaringsbaserte kunnskapen er en ressurs som i liten grad blir synliggjort, satt i system og utnyttet. Vi mener det er et potensial for bedre utnyttelse av det store tilfanget erfaringsbasert kunnskap som finnes i NAV. For at erfaringsbasert kunnskap skal kunne samles, kvalitetssikres og spres i hele organisasjonen, må det utvikles metoder og systemer på nasjonalt nivå, og kontorene må bli pålagt enkelte aktiviteter. Som del av metodene må AVDir definere hva slags erfaringer som er relevante, hvordan de skal samles inn og analyseres, samt systematisere informasjon slik at den kan formidles videre i hele organisasjonen.

6 Prioritere analyser av elementer tidlig i oppfølgingen

Den tilgjengelige forskningen fokuserer i hovedsak på effekten av enkelttiltak. Den innledende oppfølgingen fra NAV i forkant av tiltakstildelingen, utgjør imidlertid et viktig premiss for virkningen av tiltaket. I tillegg fordrer en effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltakene at NAV har kunnskap om hvilke brukere som bør prioriteres, og hvilke som antakelig kommer i arbeid på egenhånd. Vi anbefaler derfor at en del av ressursbruken på forskning og analyse vris mot elementer tidlig i oppfølgingsforløpet. Det fremstår særlig viktig å studere betydningen av veilederens vedtak om innsatsbehov, som avgjør hvorvidt en arbeidssøker får individuell oppfølging fra NAV, inkludert en vurdering av behov for arbeidsmarkedstiltak, eller ikke. Et naturlig utgangspunkt er å videreutvikle verktøyet NAV har i dag, som gir veiledere forslag om innsatsbehov for gitte brukere. Det vil trolig også være svært relevant å innhente mer systematisk kunnskap om betydningen av tidspunkt for oppfølging og tiltak fra NAV, og omfang og innretning av oppfølgingen i forkant av tiltakstildeling.

Del 2: Anbefalinger for styring

Del 1 av områdegjennomgangens anbefalinger tar for seg hvordan man kan skaffe til veie mer sikker kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker, for ulike brukergrupper, og hvordan man kan sikre at kunnskapen gjøres tilgjengelig for veilederne som skal tildele tiltak. På tross av at kunnskapen produseres og er tilgjengelig kan det fortsatt eksistere barrierer i styringen av arbeidsmarkedstiltak som hindrer at kunnskapen hensyntas når beslutninger blir tatt. Del 2 av anbefalingene tar for seg disse barrierene og hvordan man kan redusere dem.

Faktorer som kan hemme eller fremme kunnskapsbaserte beslutninger er for eksempel styringsdialogen, modell for fordeling av budsjettmidler, måten eksterne leverandører av tiltak blir brukt på og kulturelle forhold i styringslinja og etaten. Vi ser at slike faktorer kan gjøre det utfordrende å for eksempel bruke midlertidig lønnstilskudd og opplæringstiltaket i ordinær utdanning, til tross for kunnskapen tyder på at disse tiltakene er effektive. De gjør det også mer krevende å realisere et tiltaksnivå og -sammensetning som er godt tilpasset konjunktorene. Vi ser også at trekk ved styringen på tiltaksområdet kan begrense mulighetene til å ta kunnskapsbaserte beslutninger i mer generell forstand: Et sammensatt målbilde og begrenset mulighet til å hensynta relevant informasjon kan føre til at ressursene ikke blir brukt effektivt, og at kostnads- og nyttevirkninger ved ulike prioriteringer ikke veies opp mot hverandre på en god måte.

For å redusere disse barrierene anbefaler vi følgende:

7 Budsjettansvar til kontorene

Kunnskapen vi har kartlagt i områdegjennomgangens første fase tyder på at midlertidig lønnstilskudd framstår som et effektivt arbeidsmarkedstiltak. Dette er et resultat som er kjent blant veiledere i NAV. Det eksisterer imidlertid flere barrierer mot at dette tiltaket blir brukt så mye som det burde. For det første er det et tiltak med høye budsjettkostnader. Siden dette tiltaket finansieres av kontorenes egne tiltaksmidler framstår det gjerne som dyrt for kontorene, sammenlignet med andre tiltak som fylket kjøper inn, og som NAV-kontorene selv ikke bærer kostnadene av.

Det å legge bedre til rette for at NAV-kontorene skal likebehandle kostnadene ved midlertidig lønnstilskudd og andre tiltak som for eksempel oppfølgingstiltaket, som fylkene kjøper inn og finansierer, vil også kunne øke bruken av midlertidig lønnstilskudd relativt til andre tiltak. Det er også generelt en fordel for effektiv bruk av begrensede tiltaksmidler at kontorene bærer kostnadene av tiltak og virkemidlene de iverksetter selv. Det er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp. Derfor foreslår vi en budsjettmodell som innebærer at NAV-kontorene belastes kostnadene ved alle tiltak de gjennomfører. Dette kan gjøres ved hjelp av en skyggeprismekanisme, som per nå gjelder i ett av NAV-fylkene som vi har kartlagt.

8 Budsjettansvar til kontorene med refusjonsordning for lønnstilskudd

Denne skyggeprismodellen kan utvides for å legge enda bedre til rette for relevante kostnadskomponenter. All den tid midlertidig lønnstilskudd er en overføring av midler fra offentlig sektor til arbeidsgivere, representerer ikke tilskuddet i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av midlertidig lønnstilskudd vil være begrenset til skattefinansieringskostnaden av det beløpet som belastes budsjettet – altså 20 prosent av tilskuddet. Det kan for eksempel gjennomføres ved at fylkene holder tilbake 80 prosent av budsjetttrammen man forventer å bruke på midlertidig lønnstilskudd, men fordeler resten av rammen til NAV-kontorene. Om NAV-kontorene innvilger et midlertidig lønnstilskudd medfinansierer fylket 80 prosent av kostnadene.

9 Jevnere fordeling av tiltaksbudsjett over tid

Det er naturlig at flere ønsker å delta på tiltak når arbeidsledigheten stiger, men vår vurdering er at det er flere ulemper enn fordeler med dette mønsteret. Forskingen vi refererer til i kartleggingsrapporten fra områdegjennomgangens første fase antyder at arbeidsledige kan ha bedre effekt av arbeidsmarkedstiltak i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Store svingninger i tiltaksbudsjett er i seg selv også krevende å forholde seg til både for NAV og for leverandører av tiltak. Vi anbefaler derfor at man tar sikte på å utjevne budsjetttrammen noe, sammenlignet med i dag. Dette vil innebære en høyere tiltaksintensitet i høykonjunktur sammenlignet med i dag, og en lavere tiltaksintensitet ved lavkonjunktur. Perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft bør ses på som en mulighet til å bruke tiltak til å få personer som ellers står langt fra arbeidsmarkedet inn i jobb, både for ledige og for personer med nedsatt arbeidsevne.

11 God kommunikasjon mellom styringsnivåene om tiltak

For at tiltakssammensetningen skal bli bedre tilpasset behov bør det sikres en god kommunikasjon mellom styringsnivåene om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer. Spesielt er det viktig at fylkene baserer sine framskaffelser av tiltak på vurderingene til kontorene, om hva det er behov for. I den anbefalte modellen med budsjettansvar til kontorene har vi også lagt til at det etableres en tiltakskoordinatorrolle, som har ansvar for å sikre samhandling mellom kontor og fylke, mellom kontor og leverandører, og at NAV-veilederne til enhver tid har god oversikt over hvilke tiltak som er tilgjengelige lokalt, og egenskapene ved dem. Dersom denne modellen ikke innføres, er vår anbefaling at god kommunikasjon om tiltak sikres på andre måter.

12 En helhetlig gjennomgang av NAVs framskaffelsesstrategi

NAVs framskaffelsesstrategi er av vesentlig betydning for hvilke tiltak som er tilgjengelig når, til hvilken pris, og med hvilken kvalitet. Den omfatter valg av framskaffelsesmetode, avgrensinger og krav i konkurranser og kontraktsdokumenter, og håndheving og kontraktsoppfølging.

NAVs valg om framskaffelsesmetoder fremstår delvis som historisk betinget. Spesielt gjelder dette det forhåndsgodkjente systemet. Det ser også ut til å være variasjon mellom fylker i hvordan kontraktsvilkår håndheves, og kontraktsoppfølgingen skjer. Vi anbefaler derfor en gjennomgang av framskaffelsesstrategien som tar for seg hvilke tiltak bør produseres i egenregi, av konkurranseutsatte leverandører, av forhåndsgodkjente aktører eller i en kombinasjon. Gjennomgangen bør også vurdere de kontraktsmessige vilkårene i avtalene med eksterne leverandører, hvordan disse håndheves, tildelingskriterier, avgrensinger av tiltak, fordeling av risiko, kontraktsoppfølging og dialog. Alle disse elementene vil kunne ha stor innvirkning på hvilke tiltak som er tilgjengelig hvor, pris og kvalitet. Spesielt bør det gjøres en vurdering av om AFT bør anbudsutsettes. Forsøk med avklaringstiltaket i intern regi bør også vurderes, i lys av at det kan forbedre NAVs tilgang til informasjon om brukerne. Vår vurdering er også at det spesielt for AFT bør vurderes å redusere oppsigelsestiden på plasser, for å få større fleksibilitet til å tilpasse tiltaksbruken etter behov.

Vi anbefaler også en gjennomgang av lokal praksis for anskaffelser og oppfølging av leverandører, herunder hvor mye vekt som legges, og bør legges, på å gi lokale leverandører forutsigbarhet. Framskaffelsesstrategien bør utformes i lys av egenskaper ved leverandørmarkedet, egenskaper ved de tjenestene NAV anskaffer, og NAVs kompetanse og kapasitet i anskaffelsessammenheng.

13 Bedre tilgang til relevante utdanningstilbud

Arbeidsmarkedstiltak som bidrar til at NAVs brukere får påfyll av formell kompetanse er også godt faglig begrunnet. Det finnes likevel flere barrierer mot at slike tiltak blir brukt. Det generelle tilbudet av utdanning er ikke nødvendigvis godt nok tilpasset behovene til NAVs brukere. Mange kan ha bruk for tilrettelegging som det ordinære utdanningssystemet ikke tilbyr. Det er også utfordrende å sørge for relevante tiltak for personer som står utenfor arbeid i lavkonjunktur. I slike perioder er generelt mulighetene for å finne nytt arbeid lavere, og dermed er også innlåsningseffekten av å delta på langvarige tiltak, mindre. Det ordinære utdanningssystemet er imidlertid fortsatt organisert i relativt langvarige moduler, med oppstart i august og muligens i januar.

Vår vurdering er at NAV bør legge mer til rette for relevante og fleksible tiltak i utdanningssystemet. NAV kan for eksempel gjennom offentlig-offentlig samarbeid skaffe til veie gruppetiltak for fag- og yrkesopplæring innenfor både det videregående systemet og fagskolene. Vår vurdering er at ordningen har stort potensiale når det kommer til å sørge for relevante utdanningstilbud for NAVs brukere, både i situasjoner med høy ledighet, og ellers. Det at NAV er med og finansierer tilbudet, i større grad enn ved utdanning og opplæringstiltak i vanlige klasser i videregående utdanning, innebærer trolig at NAV har større innflytelse på utformingen av tilbudet, både når det gjelder form, innhold og innretning, enn ellers. For å sikre et tilbud av relevante opplæringsløp som er fleksible nok, både i utforming og skalering over tid, kan det være hensiktsmessig å kjøpe flere tjenester fra private leverandører av utdanning. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også ønskelig at flere får tilbud om realkompetansevurdering.

14 Bruke NAV fylker og NAV-kontor som utprøvsarenaer gjennom systematiske utprøvinger

Gitt et svakt kunnskapsgrunnlag om hvilke tiltak som virker best for hvem, er det gode grunner til å begrense den statlige styringen av tiltakstildelingen. Oppfølging av enkeltindivider utformes best med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av den enkelte bruker og de lokale arbeidsmarkedsmulighetene. Vår vurdering er likevel at AID og AVDir bør legge noen flere føringer på fylkenes modell for styring på arbeidsmarkedstiltaksområdet, for eksempel budsjettstyring og kontorenes budsjettansvar, kontakt om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer, anskaffelser og kontraktsoppfølging. Generelt bør statlige myndigheter benytte muligheten til å bruke fylker og NAV-kontor som utprøvsarenaer gjennom systematiske utprøvinger og evalueringer. Som et første steg bør det

gjennomføres forsøk som utforsker endret oppgavefordeling mellom fylkesledd og kontorene, og hvilke virkninger dette har for bruk og resultater av tiltak, forvaltningskostnader og annet.

Etter hvert som kunnskap skaffes til veie om hva som virker for hvem, er det også rom for å balansere skjønnsmessige vurderinger og etablert kunnskap, også i tiltakstildelingen.

15 Mindre styring på aktivitet – kravene i tildelingsbrevet bør være i tråd med det man ønsker å oppnå

Gruppene som skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er per 2023 unge under 30 år, personer som har vært ledige lenge og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Det at enkelte grupper skal prioriteres i tildeling av tiltak er prinsipielt utfordrende. Vår vurdering er likevel at disse føringene er av liten betydning i praksis, siden disse gruppene også vurderes å ha stor nytte av tiltak. Om NAVs prioritering av disse gruppene i realiteten ikke påvirkes av styringssignalene, kan man hevde at kravene kun fører til unødvendige rapporteringskrav. Samtidig kan en fordel med å ha de prioriterte gruppene i styringsdialogen være at det gir ekstra fokus på å utvikle gode tjenester til disse gruppene. Dersom det er det egentlige formålet med føringene, er vår vurdering at dette også bør være ordlyden i styringsdialogen, og det som bør reflekteres i rapporteringskrav og annet.

16 Vurdere å flytte midler til varig lønnstilskudd ut av 76-posten

Varig lønnstilskudd finansieres av samme budsjettpost som de aller fleste av de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene. Potensielt har altså varig lønnstilskudd en vesentlig annerledes målgruppe enn øvrige tiltak på denne budsjettposten, og et annet formål.

Det er uheldig om én budsjettpost har flere formål. Det pågår høsten 2023 en evaluering av tiltaket varig lønnstilskudd. Den evalueringen vil kunne belyse en eventuelle avvik i formål mellom dette tiltaket og andre tiltak som finansieres på samme post. Vi anbefaler å vurdere om varig lønnstilskudd bør flyttes ut av denne posten når denne evalueringen foreligger.

Samlet vurdering

Denne områdegjennomgangen har vurdert hvordan NAV kan legge til rette for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak står i et kompromiss mellom lokal autonomi og sentral styring. På den ene siden har brukerne unike og kontekstavhengige behov, som tilsier at det er NAV-veileder i møtet med den enkelte bruker som må gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for den enkelte. NAV har derfor stor lokal autonomi. På den annen side gir denne lokale autonomien opphav til lokal variasjon som gjør det vanskelig å lære om hvilke tiltak som virker best og spre beste praksis. NAV mangler også systemer som gir støtte og dokumenterer prosessen med tildeling og gjennomføring av tiltak. NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak fremstår derfor i liten grad som kunnskapsbasert. Vi anbefaler at det etableres systemer som i større grad gjør det mulig å utvikle, spre og bruke kunnskap om hvilke tiltak som virker for ulike brukergrupper: utvikling av fagsystemer for beslutningsstøtte og datafangst, utvikling av regelverket som definerer NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger til kunnskapsutvikling, og utvikling av styringsmodeller som tilrettelegger for at kunnskapen i størst mulig grad får gjennomslag. Forslagene vil tilrettelegge for en likere og mer kunnskapsbasert prosess for tildeling av tiltak, samtidig som det fortsatt vil være NAV-veileders skjønnsmessige vurdering som ligger til grunn for valg av tiltak, i møtet med den enkelte bruker og konteksten rundt.

1. Innledning

Formålet med områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak er å sikre effektiv utnyttelse av ressursene som brukes på feltet, i form av flest mulig i arbeid.

Områdegjennomgangens delrapport 1 undersøkte om NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak er i tråd med eksisterende kunnskap om hvilke tiltak som har effekt for ulike brukergrupper og identifiserte barrierer for en kunnskapsbasert praksis. I delrapport 2 foreslår vi endringer som kan bidra til en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

1.1 Bakgrunn og mandat

Det er store kostnader knyttet til at mennesker i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet. I årene som kommer vil en aldrende befolkning føre til økte offentlige utgifter, samtidig som det vil være færre arbeidstakere per pensjonist til å finansiere de økte utgiftene. Høy arbeidsdeltakelse i befolkningen er avgjørende for å opprettholde verdiskapning og levestandard i samfunnet generelt. Deltakelse i arbeidslivet er også viktig for enkeltmennesker, som en arena for inntektssikring, felleskap og mestring.

Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler for å få flere i arbeid og forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Tiltakene gis til NAVs brukere som har behov for bistand for å skaffe eller beholde arbeid. Formålet med tiltakene er å bedre deltakernes arbeidsevne, gjennom oppfølging, opplæring og kvalifisering i og utenfor ordinært arbeidsliv. NAV bruker opp mot 10 milliarder kroner i året på arbeidsmarkedstiltak. Sysselsettingsutvalget anbefalte økt bruk av arbeidsmarkedstiltak for å bidra til å få flere i arbeid, men påpekte samtidig at det finnes for lite kunnskap om hvilke effekter tiltakene har og at det er behov for mer kunnskap særlig om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper.

Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bestilt en områdegjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningens (NAVs) bruk av arbeidsmarkedstiltak. Formålet med områdegjennomgangen er å komme med anbefalinger for en mer kunnskapsbasert og effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, som legger til rette for

raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet for flere.

Områdegjennomgangen er utført av Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse, Frischsenteret og CMS Kluge. Arbeidet er utført i to faser. I første fase har vi kartlagt eksisterende kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak og NAVs praksis for bruk av tiltakene, med fokus på å identifisere barrierer for en kunnskapsbasert bruk av tiltak. Funnene fra første fase er dokumentert i en egen rapport. I andre fase har vi utredet mulige løsninger på utfordringene som ble identifisert i første fase. Denne rapporten dokumenterer resultatene fra andre fase og våre anbefalinger for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Avgrensninger

Mandatet for områdegjennomgangen har vært avgrenset til å utrede løsninger innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Vi peker på særlige utfordringer som oppstår i grensegangen opp mot andre sektors ansvarsområder, men vi har ikke utredet løsninger i andre sektorer.

Områdegjennomgangen er avgrenset til arbeidsmarkedstiltak som er tidsavgrensede og har mål om å styrke deltakernes muligheter til å skaffe eller beholde ordinært arbeid. Når vi i denne fasen har lett etter mulige løsninger på utfordringene, har vi hatt et noe bredere perspektiv og har vurdert mulige løsninger i NAVs oppfølging av brukere også i forkant av at de tildeles tiltak.

Rapportens innhold

Vi har vurdert løsninger innenfor to hovedtema, som vi også har strukturert rapporten etter:

- Del 1: Anbefalinger for kunnskapsutvikling (kapittel 3-7)
- Del 2: Anbefalinger for styring (kapittel 8-12)

I hver av disse delene beskriver vi utfordringsbildet innenfor det gitte tema, mulige løsninger på utfordringene og hvilke konkrete endringsforslag vi har valgt å utrede nærmere, samfunnsøkonomisk analyse av de disse endringsforslagene, anbefalinger og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Til slutt drøftes og oppsummeres de samlede anbefalingene (kapittel 13).

1.2 Gjennomføring

Områdegjennomgangens andre fase ble gjennomført i perioden juni til desember 2023 og bygger videre på

områdegjennomgangens første fase, som ble gjennomført i perioden desember 2022 til juni 2023.

Involvering

Relevante deler av forvaltningen har vært tett involvert i gjennomføringen. Brukerperspektivet har blitt ivaretatt gjennom intervjuer med brukerrepresentanter rekruttert gjennom sentralt brukerutvalg. Brukernes behov og opplevelser har også vært sentrale tema i intervju med veiledere og andre aktører. Leverandørmarkedet har blitt involvert gjennom intervjuer.

Det har vært oppnevnt et prosjektstyre med representanter på ledernivå fra Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har hatt et overordnet ansvar for oppdraget. Prosjektstyret har vært ledet av Finansdepartementet. Vi har hatt til sammen 9 møter med prosjektstyret. I disse møtene har vi drøftet overordnet innretning av områdegjennomgang og fått avklaringer knyttet til områdegjennomganges mandat og retning i arbeidet. Følgende har vært medlemmer av prosjektstyret:

- Fra Finansdepartementet: Kyrre Stensnes (prosjektstyrets leder)
- Fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Morten Søndergaard Henningsen
- Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: Yngvar Åsholt og Jan Erik Grundtjernlien.

Det har også blitt opprettet en egen prosjektgruppe for områdegjennomgangen, bestående av fagressurser fra Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektgruppen har vært ledet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Vi har hatt til sammen 11 møter med prosjektgruppen. I disse møtene har vi drøftet hypoteser, løsninger, eventuelle utfordringer ved disse, samt metode og relevante informanter. Prosjektgruppen har hatt en sentral rolle med å belyse relevante tema og å forankre arbeidet i de tre berørte virksomhetene. Følgende har vært medlemmer i prosjektgruppen:

- Fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Nina Beate Rasch-Olsen (prosjektgruppens leder), Bjørn Dølvik og Roger Lorås
- Fra Finansdepartementet: Ingeborg Urkegjerde, Eivind Breidlid og Kaja Dørum Haug
- Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: Lars Bakken, Vibeke Riekes, Johannes Sørbø, Gaute Eielsen og Gunnar Rømuld.

Det er likevel leverandøren som har ansvaret for rapportens innhold, metode og anbefalingene som fremkommer.

Følgende personer har deltatt i arbeidet fra leverandør.

- Oslo Economics: Nina Skrove Falch (prosjektleder), Ragnhild Haugli Bråten (prosjektkoordinator), Finn Gjerull Rygh, Arne Lyshol, Jon Ellingsen, Klara Wade og Erik Magnus Sæther
- Proba samfunnsanalyse: Helene Berg, Audun Gleinsvik og Pia Dybvik Staalesen
- Frischsenteret: Simen Markussen og Øystein Hernæs
- CMS Kluge: Ove André Vanebo

Vi vil takke oppdragsgivere for et spennende og lærerikt oppdrag. Vi vil også takke prosjektstyret og prosjektgruppen for tilrettelegging og gode innspill underveis i prosessen.

2. Metode og kilder

Vi har vurdert samfunnsøkonomisk lønnsomhet av utvalgte endringsforslag. Hensikten med foreslåtte endringene er å tilrettelegge for mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, som vil gi nytte til samfunnet ved at flere kommer i arbeid. Flere i arbeid gir økt verdiskaping, reduserte trygdeutbetalinger og økt velferd for personene det gjelder. Den samfunnsøkonomiske verdien av økt arbeidsdeltakelse er svært høy, men grunnet usikkerhet i hvor mange brukere som vil få økt arbeidsdeltakelse gjennom forslagene har vi valgt å ikke prissette denne nytten. De foreslåtte løsningene medfører også kostnader for samfunnet til blant annet IT-utvikling og -drift, regelverksutvikling, organisasjonsutvikling og implementering. Dette behandles som prissette kostnader

Kartleggingsrapporten fra områdegjennomgangens første fase beskriver barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Rapporten har vært utgangspunktet for de løsningene vi har vurdert i arbeidets andre fase.

2.1 Løsninger på identifiserte barrierer

Rapporten fra fase 1 ble ferdigstilt 1. juni 2023. Vi startet arbeidet i fase 2 med å utarbeide en liste over en rekke mulige løsninger som kunne tenkes å bidra til å løse utfordringene som var identifisert. Deretter vurderte vi hvilke overordnede konsepter som var mest relevante å utrede nærmere. I silingsprosessen har vi vektlagt følgende kriterier:

- forventet nytte i forhold til forventet kostnad
- gjennomførbarhet
- anbefalinger til regjeringsnivå
- beslutningsklare anbefalinger

De viktigste kriteriene har vært løsningenes forventede nytte i form av muligheter for å bidra til en mer kunnskapsbasert og effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, sett i forhold til kostnader, og antatt gjennomførbarhet. Forslag til oppfølging av områdegjennomganger skal behandles av regjeringen. Vi har derfor prioritert å utrede løsninger som det er naturlig at regjeringen tar stilling til. Mandatet har også vektlagt at anbefalingene

fortrinnsvis skal være beslutningsklare, og ikke nødvendigvis kreve ytterligere utredning før en beslutning kan fattes. Vi har derfor også vektlagt å utrede løsninger som det, innenfor rammene av områdegjennomgangen, har vært mulig å konkretisere og vurdere kost-nytte av. Prosjektgruppen og prosjektstyret har vært involvert i silingsprosessen.

Følgende konsepter ble definert som relevante for videre utredning, inndelt i to overordnede tema:

Tema 1: Kunnskapsutvikling

- legge til rette for økt bruk av randomiserte studier
- utvikling av fagsystemer for bedre forskningsdata og beslutningsstøtte

Tema 2: Styring

- økonomistyring som legger til rette for effektiv tiltaksbruk
- løsninger for mer effektivt samspill mellom tiltaksbruk og konjunkturer

Innenfor hvert av temaene har vi utredet mulige løsninger og definert noen konkrete endringsforslag som vi mener det er grunnlag for å utrede videre i en samfunnsøkonomisk analyse. I de samfunnsøkonomiske analysene har vi beskrevet virkninger, prissette virkningene så langt det har vært mulig å gjøre, beskrevet verdien av ikke-prissette virkninger, vurdert risiko og samlet samfunnsøkonomisk verdi av forslagene. Vurderingene i de samfunnsøkonomiske analysene utgjør grunnlaget for anbefalingene. Til slutt har vi vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring for hver av de konkrete endringsforslagene.

I tillegg til å gi anbefalinger for gjennomføring av de utredede endringsforslagene som har vært gjenstand for samfunnsøkonomisk analyse, gir vi også mer overordnede anbefalinger for andre mulige løsninger vi har utredet i mulighetsstudien. Våre samlede anbefalinger er derfor på ulike nivåer, hvorav vi har noen anbefalinger om konkrete endringsforslag som kan besluttes og gjennomføres relativt raskt, mens andre anbefalinger er på et mer overordnet nivå og krever trolig mer utredning for å konkretisere de beste løsningene.

2.2 Kilder

I tillegg til regelmessige møter med prosjektgruppen og styringsgruppen, har vi gjennomført en rekke intervjuer med ulike grupper ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Hovedvekten av intervjuer har vært med ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet

(ansatte involvert i pågående IT-utvikling, jurister, økonomistyring, fagressurser i arbeidsrettet oppfølging og tiltaksbruk og kunnskapsavdelingen). Vi har også gjennomført intervjuer med representanter for NAV fylke, enkelte NAV-kontor, leverandører av arbeidsmarkedstiltak, samt ansatte i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet.

Vi har arrangert samlinger med representanter fra Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har også gjennomført enkelte intervjuer med ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen i Sverige (for å belyse erfaringer fra svenske løsninger)

I intervjuer og samlinger har vi drøftet mulige løsninger og konsekvenser av disse. Utvalget av informanter er tilpasset de enkelte temaene vi har utredet (se neste delkapittel).

2.3 Identifiserte virkninger

Samfunnsøkonomisk kostnad

Løsningsforslagene som er utredet i dette prosjektet medfører kostnader for samfunnet. Vi har identifisert og prissatt kostnader knyttet til IT-utvikling, IT-drift, regelverksarbeid, organisasjonsutvikling, implementering og tidsbruk for veiledere. Videre har vi vurdert, men ikke prissatt, kostnader knyttet til

personvern og gjennomføring av tiltak. I tillegg kommer skattefinansieringskostnaden som et påslag for alle de prissatte nettokostnadene som er finansiert over statsbudsjettet (det vil si kostnader som er finansiert over statsbudsjettet fratrukket nyttevirkninger som gir reduserte kostnader over statsbudsjettet).

Samfunnsøkonomisk nytte

Løsningsforslagene vi har utredet i dette prosjektet påvirker vurderingen av innsatsbehov og tiltaksbehov i NAV og gir til dels også styrket kunnskapsgrunnlag for å gjøre endringer i tiltaksporteføljen. Bedre vurderinger av innsatsbehov og tiltaksbehov utgjør ikke i seg selv samfunnsøkonomisk nytte – denne nytten oppstår når brukerne, som en følge av bedre vurderinger, kommer ut i arbeid og aller helst oppnår en varig tilknytning til arbeid. Samtidig vil mer effektive prosesser for vurdering av innsatsbehov og tiltaksbehov utløse samfunnsøkonomisk nytte direkte, ved at ressurser i NAV kan anvendes til andre viktige formål, enten internt i NAV eller annet sted.

Nytten som oppstår ved flere i arbeid knytter seg til flere forhold; økt verdiskaping, redusert trygdeutbetaling (skattefinansieringskostnaden reduseres) og økt velferd (utenom økt lønnsinntekt, altså velferd knyttet til opplevelsen av mestring og tilhørighet) for personene det gjelder. Redusert fritid for personene som kommer i arbeid kommer til

Figur 2-1: Identifiserte virkninger

	Virkning	Vår behandling
Kostnadsvirkning	IT-utvikling	Prissatt
	IT-drift	Prissatt
	Regelverksutvikling	Prissatt
	Organisasjonsutvikling	Prissatt
	Implementering	Prissatt
	Tidsbruk for veiledere	Prissatt
	Skattefinansieringskostnad	Prissatt
	Personvern	Ikke prissatt
	Gjennomføring av tiltak	Ikke prissatt
Nyttevirkning	Tidsbruk for veiledere	Prissatt
	Tilknytning til arbeid (økt verdiskaping, redusert skattefinansiering trygd, økt velferd)	Ikke prissatt

fratrekk i den samfunnsøkonomiske nettonytten (det kan diskuteres hvor høy verdien av fritid er for personer som ufrivillig står utenfor arbeidsliv, noen argumenterer for at denne verdien kan være lik null), men det synes klart at flere i arbeid har betydelige samfunnsøkonomiske nyttevirkinger. Som analysene i første delrapport i denne områdegjennomgangen (Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023) viser, er det stor forskjell på den

beregnete prissatte samfunnsøkonomiske nettonyttevirkingen per person som gjennomgår i de ulike tiltakene (se Tabell 2-1). I tillegg er det forskjeller i ikke-prissatte virkninger. Stor forskjell på samfunnsøkonomiske virkninger mellom de ulike tiltakene indikerer at det kan være betydelige gevinster i å sikre at personer tildeles det mest egnede arbeidsmarkedstiltaket, det vil si en best mulig matching mellom bruker og tiltak.

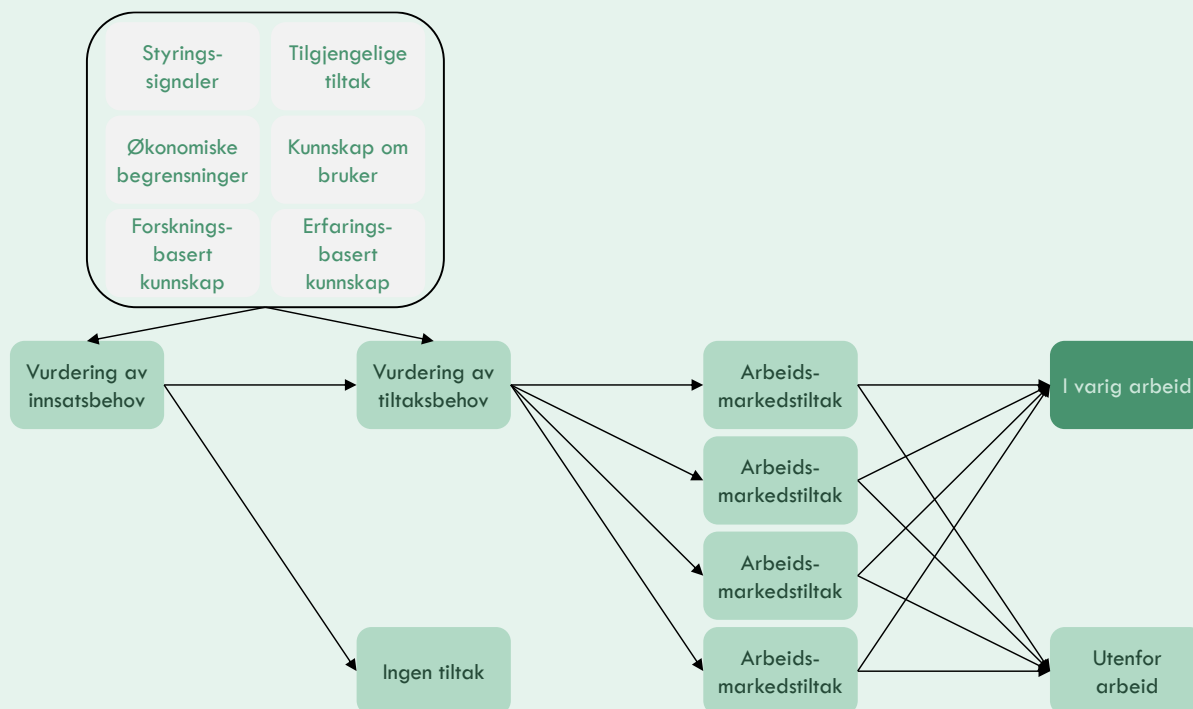
Tabell 2-1: Samlede samfunnsøkonomiske virkninger av ulike arbeidsmarkedstiltak (2023-kroner)

	AFT	Arbeids- trening	AMO	Opp- følging	Midlertidig lønns- tilskudd	Utdanning	Utvidet oppfølging i egenregi
Tiltakskostnader finansiert av NAV	-200 880	0	-48 000	-76 572	0	-15 600	-140 952
Tiltakskostnader i andre sektorer	0	0	0	0	0	-32 760	0
Tiltakspenger	-965	-536	-429	-965	-750	-1 394	-1 501
Merkostnad NAV- veileder tidsbruk	-2 562	-1 779	-813	-2 562	-1 993	-2 644	-2 847
Fritidskostnad	-76 763	-42 646	-34 117	-76 763	-121 275	-225 225	-119 409
Effekt på verdiskaping	632 386*	-141 702	170 723	40 184	671 779	524 090	72 401
Spart trygd som følge av økt arbeid	59 558*	-7 583	9 136	2 150	37 492	32 116	3 874
Sum prissatte virkninger	410 774*	-194 246	96 500	-114 528	585 253	278 583	-188 434
Fortrengnings-effekt	0	0	0	0	-	0	0
Aktivitet i hverdagen	+	+	+	+	+	+	+
Raskere avklaring	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+
Systemeffekt (eksternalitet) av andre blir sendt på tiltak	+	+	+	+	+	+	+
Samlet netto nytte	Positiv	Negativ	Positiv	Negativ	Positiv	Positiv	Negativ

Hentet fra rapporten fra områdegjennomgangens første fase

*Merk at verdiskapingseffekten, og dermed også de totale prissatte virkningene av AFT, ikke er direkte sammenlignbare med de øvrige tiltakene. Dette skyldes at verdiskapingseffekten av AFT er beregnet sammenlignet med ikke deltakelse på arbeidsmarkedstiltak overhode, mens effekten for de øvrige tiltakene er beregnet sammenlignet med deltakelse på andre tiltak eller ordinær oppfølging i NAV.

Figur 2-2: Samfunnsøkonomisk nytte ved bedre vurdering av innsatsbehov og tiltaksbehov



Kilde: Illustrasjon utarbeidet som en del av områdegjennomgangen.

Dersom denne matchingen ikke er optimal i dag, vil det ikke være nyttepotensial i løsningsforslagene våre som legger til rette for bedre vurderinger. Vår gjennomgang i første delrapport (Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023) tyder på at dette ikke er tilfelle.

Vi har videre valgt å ikke prissette nyttevirkningene som oppstår gjennom tilknytning til arbeid, det vil si virkninger som gir økt verdiskaping, reduserte trygdeutbetalinger og økt velferd. Dette skyldes virkningens indirekte karakter og manglende kunnskapsgrunnlag. For det første er det svært vanskelig å gi et anslag på i hvor stor grad våre løsningsforslag forbedrer matching mellom bruker og tiltak, for det andre er det svært krevende å vurdere i hvilken grad tiltakene da vil gi økt overgang til arbeid. Dette kompliseres ytterligere ved at det er mange ulike tiltak med stor variasjon i effektivitet og lønnsomhet mellom tiltakene, så en prissetting ville krevd at det ble tatt en lang rekke forutsetninger.

Disse forutsetningene ville alle svært usikre, om hvilke endringer som skjer innenfor hvilke tiltak, og hvilken effekt dette har for tilknytning til arbeid for hvor mange personer.

2.4 Forutsetninger og metode for verdsetting av virkninger

Verdsetting av ikke-prissatte virkninger

I vurderingen av ikke-prissatte virkninger har vi benyttet verktøy for vurdering fra DFØs Veileder i samfunnsøkonomisk analyse. Metoden innebærer at vi for hver enkelt virkning vurderer hvor mange som berøres (kvantum), og enhetsverdi for hver av de som berøres. I sum gir dette et anslag på graden av virkningens verdi, enten i positiv eller negativ retning. Tabellen under viser hvordan ikke-prissatt verdi avhenger av vurdert kvantum og enhetsverdi.

Tabell 2-2: Verktøy for vurdering av ikke-prissatte virkninger (i henhold til oppdatert veileder)

Kvantum/Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Kilde: Veileder for samfunnsøkonomisk analyse, DFØ.

Verdsetting av prissatte virkninger

Vi har beregnet nåverdier av de prissatte virkningene av forslagene. Vi har da lagt til grunn 10–15 års levetid for samtlige tiltak og 15 års analyseperiode. Det er i seg selv krevende å vurdere hva som er riktig levetid her; noen tiltak er IT-tiltak, der det er normalt å legge til grunn 10–12 års levetid, mens andre tiltak i større grad handler om utviklingsutvikling, der levetiden i utgangspunktet kan være evig.

Vi har benyttet 4 prosent kalkulasjonsrente, i henhold til føringer i rundskriv R-109/2021. I henhold til gjeldende veileder i samfunnsøkonomisk analyse har vi ikke realprisjustert intern ressursbruk i forvaltningen. 20 prosent skattefinansieringskostnad er tillagt alle kostnader som treffer offentlig sektor, fratrukket nyttevirkninger som reduserer offentlige kostnader,

det vil si samtlige prissatte virkninger i våre beregninger.

Vi har benyttet 2025 som første år i samtlige nåverdiberegninger, men vi har benyttet dagens kostnadsnivå (2023-kroner). Nåverdiene skal derfor forstås som nåverdi ved inngangen til 2025, målt i 2023-kroner. Det er usikkerhet knyttet til innføringstidspunktet for de ulike forslagene, og dette vil påvirke nåverdiene.

Det er stor usikkerhet i alle estimater. Det er ikke gjennomført formaliserte usikkerhetsanalyser, men vi indikerer graden av usikkerhet for hvert løsningsforslag. Alle prissatte kostnader og nyttevirkninger skal anses som forventningsverdier.

Kostnads- og nytteanslag er forelagt for NAV, som har hatt mulighet til å kommentere på disse. Det må

Tabell 2-3: Forutsetninger i dekningsanalyse

	Grunnlagsverdier	Svakere tilknytning
Stillingsprosent hvis jobb	88 %	50 %
Månedlig heltidsekivalent lønn hvis jobb	45 000 kr	45 000 kr
Påslag sosiale kostnader	1,4	1,4
Månedlig gjennomsnittlig trygdebeløp per ikke-sysselsatt	16 667	16 667
Skattefinansieringskostnad	20 %	20 %
Månedlig jobbseperasjonsrate	0,4 %	0,5 %
Analyseperiode	20 år	10 år
Gjennomsnittlig lengde arbeidsforhold	12,92 år	7,57 år
Nåverdi verdiskaping og sparte skattefinansieringskostnader fra trygdebesparelser	6,59 millioner kr	2,37 millioner kr

likevel understrekes at det er utreder som står bak disse anslagene, og dersom det senere skal arbeides videre med våre forslag, vil det være naturlig at NAV gjør en selvstendig vurdering av både kostnad og nytte ved forslagene.

Dekningsanalyse

For å illustrere hvor mange som må få økt sysselsetting for å veie opp for de prissatte kostnadene av forslagene, har vi gjennomført dekningsanalyser av hvert forslag. Utgangspunktet for dekningsanalysene er verdien av å få en NAV-bruker i arbeid som ellers ikke ville kommet i arbeid, målt som netto nåverdi av verdiskaping og sparte skattefinansieringskostnader som følger av sparte trygdeutgifter. Vi har altså beregnet nåverdien av å få en person i arbeid som ellers ikke ville kommet i arbeid, og undersøkt hvor mange nye personer som må komme i arbeid hvert år forslaget har effekt, altså ut analyseperioden på 15 år, for å dekke de prissatte nettokostnadene av forslaget.

I beregningene har vi tatt utgangspunkt i de samme grunnlagsverdiene som er brukt for å beregne nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike arbeidsmarkedstiltakene i kapittelet om samfunnsøkonomisk analyse i rapporten fra områdegjennomgangens første fase. I beregning av verdiskapingen antar vi at tiltaksdeltakerne som kommer i jobb i snitt har en stillingsprosent på 88 prosent med månedlig heltidsekvivalent lønn på 45 000 kr, som gir gjennomsnittlig månedslønn på 39 600 kr. I tillegg legger vi til et påslag for sosiale kostnader på 1,4 ganger gjennomsnittlig månedslønn. Årlig verdiskaping blir da 665 280 kr. Skattefinansieringskostnaden av trygdebesparelser per ikke-sysselsatt er beregnet til 20 prosent av 16 667 kr per måned, tilsvarende 40 000 kr per år.

For å beregne nåverdien av å få en person i arbeid må vi beregne hvor lenge personen i gjennomsnitt er i arbeid. Gjennomsnittlig varighet på arbeidsdeltakelsen avhenger av jobbseparasjonsraten og analyseperioden som benyttes. I likhet med nytte- og

kostnadsanalysen, antar vi en fast månedlig jobbseparasjonsrate på 0,4 prosent og bruker en analyseperiode på 20 år. Dette gir en gjennomsnittlig varighet på en person sin arbeidsdeltakelse på rett i underkant av 13 år. Da har vi også sett bort fra at man kan komme tilbake i arbeid dersom man faller fra.

Med forutsetningene over og en kalkulasjonsrente på 4 prosent beregnes nåverdien av å få en NAV-bruker i arbeid, som ellers ikke ville kommet i arbeid, til 6,59 millioner kroner. Verdiskapingseffekten utgjør nesten 95 prosent av dette beløpet.

På generelt grunnlag viser dekningsanalysene at det ikke er behov for at mange personer kommer i jobb på grunn av forslaget, for at den økte sysselsettingen skal veie opp for de prissatte kostnadene forbundet med forslaget. Med det høyeste kostnadsanslaget av det dyreste forslaget, forslag 3, må litt over 23 nye personer komme i jobb hvert år tiltaket har effekt for at den økte sysselsettingen skal veie opp for de prissatte kostnadene på 850 millioner kroner.

Verdien av den økte sysselsettingen er en usikker størrelse. Dersom vi gjør betydelige justeringer i antakelsene om jobbtilhørigheten for de som kommer i arbeid, resulterer det i betydelige relative endringer i antall nye personer som må komme i arbeid. Likevel er det totale antallet nye personer som må komme i arbeid fortsatt en ganske begrenset størrelse. For eksempel, dersom vi øker den månedlige jobbseparasjonsraten til 0,5 prosent, reduserer gjennomsnittlig stillingsprosent til 50 prosent og forkorter analyseperioden til 10 år, slik at den gjennomsnittlige varigheten på arbeidsdeltakelsen blir i underkant av 8 år, får vi en nåverdi av å få en ny NAV-bruker i arbeid på 2,37 millioner kroner. For det dyreste forslaget innebærer dette at 54 nye personer må komme i jobb per år forslaget har effekt på sysselsettingen, for at verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå kostnadene ved forslaget.

Del 1 – Anbefalinger for kunnskapsutvikling



3. Barrierer for kunnskapsutvikling

Manglende kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene fungerer hindrer kunnskapsbaserte tildelinger av arbeidsmarkedstiltak. Veilederne må i stor grad bruke erfaringsbasert kunnskap, men også denne er usikker og det mangler systematikk i utviklingen og delingen av slik kunnskap. Samtidig gir manglende systemstøtte i tildelingsprosessen få muligheter til å framskaffe kunnskap om bruken og virkningene av tiltakene.

3.1 Overordnet om barrierene

I delrapport 1 av områdegjennomgangen påpekte vi at den største barrieren for en kunnskapsbasert tildeling av tiltak synes å være at NAV-veilederne mangler kunnskap om tiltakenes forventede effekt for ulike brukergrupper. Det finnes noe forskningsbasert kunnskap om effekter av enkelttiltak for generelle brukergrupper, for eksempel avhengig av brukernes alder eller innvandringsstatus, men denne kunnskapen oppleves som lite relevant for veilederne når de skal vurdere hvilket tiltak som er best egnet for en gitt bruker. Veilederes vurdering av hvilke tiltak som er relevante for bruker avhenger ofte også av andre forhold ved bruker enn disse overordnede opplysningene, som for eksempel tidligere skoleopplevelser og motivasjon. Effektforskningen sier ikke si noe om hvordan ulike tiltak fungerer gitt denne typen opplysninger om bruker. I tillegg er forskningen gjennomført i en avgrenset tidsperiode og kanskje i andre fylker med andre betingelser, som gjør at veiledere er usikre på funnenes relevans for en gitt bruker. NAV-veilederne baserer seg derfor ofte på egne eller kollegaers erfaringer om kvalitet i tiltakene. Denne kunnskapen er imidlertid også usikker.

For forskningen på effekter av tiltak er det en utfordring at tildeling av tiltak ikke skjer tilfeldig, men er basert på veilederens individuelle vurdering av brukerens behov. I vurderingene bygger veilederne på informasjon om en rekke faktorer som for eksempel brukerens spesifikke kompetanse, norskkunnskaper, sykdomsforløp, interesser og andre ressurser. Slike faktorer kan utgjøre underliggende årsaker til brukerens utfordringer og forutsetninger for å nyttiggjøre seg ulike tiltak. Brukerens motivasjon har dessuten stor betydning.

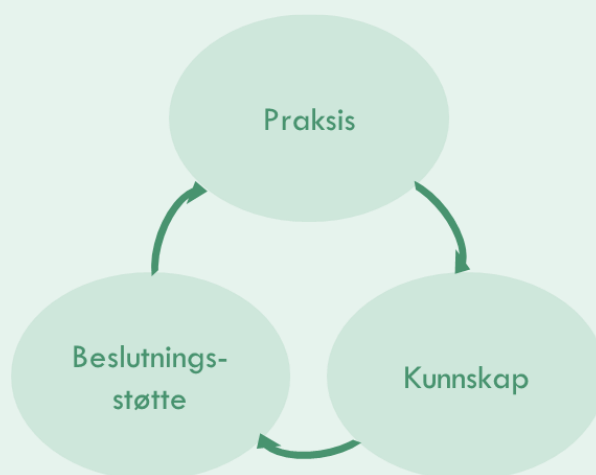
Veilederne innhenter altså en rekke relevante opplysninger for tiltakstildelingen. Samtidig er ikke

dagens fagsystemer tilrettelagt for å registrere disse opplysningene på en slik form at de kan brukes til analyseformål. NAVs fagsystemer har et rikt tilfang av informasjon om brukerne, men mye av det er lite systematisert. Når veilederens kunnskap om brukerne og brukernes behov enten ikke er registrert eller registrert på en ustrukturert form, hindrer det kunnskapsproduksjon om seleksjon, utfall og effekt av tiltak.

I tillegg gir ikke dagens fagsystemer veilederne beslutningsstøtte i tildelingsprosessen. Det skyldes til dels manglende relevant kunnskap, men det synes likevel å være rom for å utvikle fagsystemer som foreslår aktuelle tiltak eller som synliggjør andre handlingsvalg. Veilederne må gjøre komplekse vurderinger som grunnlag for tildeling av tiltak og har behov for bred kompetanse. Bedre beslutningsstøtte i fagsystemene kan bidra til mer kunnskapsbasert tiltakstildeling.

Figuren under illustrerer en ønsket læringsløype, hvor lokal praksis utnyttes til å utvikle kunnskap, som bygges inn i beslutningsstøtten og dermed tilrettelegger for kunnskapsbasert praksis. I NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak i dag fungerer i liten grad i tråd med en slik læringsløype.

Figur 3-1: Samspillet mellom praksis, kunnskap og beslutningsstøtte



Note: Illustrasjon utarbeidet som en del av områdegjennomgangen, etter inspirasjon fra «Modell for kunnskapsbaserte utviklingsprosesser» i Arbeids- og velferdsdirektoratets FoU-plan 2021–2025.

3.2 Beslutningsstøtte og praksis i arbeidsrettet brukeroppfølging

Personer som søker bistand fra NAV for å komme i arbeid, får tildelt en veileder som vurderer den enkeltes situasjon og fatter vedtak om oppfølgingsbehov, såkalt innsatsbehov. For dem som vurderes å ha behov for individuelt tilpasset oppfølging fra NAV, gjør veileder deretter en vurdering, sammen med bruker, om arbeidsmarkedstiltak er hensiktsmessig og eventuelt hvilket tiltak. I vurderingen av relevante tiltak skal veileder vurdere hva som kreves for at brukeren skal kunne komme i arbeid, sett opp mot behovene i det lokale arbeidsmarkedet. Dersom tiltak er aktuelt, gjennomføres dette i samarbeid med en tiltaksarrangør. Tiltaksarrangører kan være leverandører av tiltak til NAV (forhåndsgodkjente leverandører eller leverandører av anskaffede tiltak), men også arbeidsgivere og aktører i utdanningssektoren for tiltak som gjennomføres hos disse, eller NAV selv ved tiltak i egen regi.

Se tekstmåte for mer detaljert informasjon om et overordnet brukerforløp frem til og med gjennomføringen av tiltak. Det kan variere noe hvordan dette forløpet gjennomføres i praksis,

avhengig av forhold ved brukere, type tiltaksarrangør og også veileders praksis for rekkefølge og omfang av ulike aktiviteter. Det er likevel felles for et slikt forløp at veileder kartlegger og registrerer relevante opplysninger om bruker, som underlag til beslutning om bruker har behov for tiltak og eventuelt hvilket tiltak. Brukere som registrerer seg som arbeidssøkere vil også måtte registrere en del informasjon om seg selv. Bruker skal også involveres i valg av tiltak.

NAV har en veileder for arbeidsrettet oppfølging, som etablerer faglige retningslinjer for kartlegging og oppfølging av brukere. Rapporten fra områdegjennomgangens første fase viser at denne er kjent og tatt i bruk av veiledere. Samtidig tyder direktoratets innsiktsarbeid på at det fortsatt er forskjeller i hvordan veiledere går frem i dette oppfølgingsarbeidet, og at det dermed fortsatt er behov for systemstøtte som kan bidra til en likere og mer kunnskapsbasert prosess for tildeling av tiltak.

Variierende systematikk i registrering av opplysninger om bruker

Noen av disse opplysningene registreres på en systematisk måte og kan tilgjengeliggjøres i ettertid for analyse og statistikk, se Tabell 3-1. Både AVDir og eksterne forskningsmiljøer bruker disse dataene til

Brukerforløpet for den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV

Brukere som henvender seg til NAV, har etter NAV-loven § 14 a rett til å få sitt bistandsbehov vurdert. Dersom man som arbeidsledig skal søke ytelse og bistand fra NAV, må man registrere seg som arbeidssøker på NAVs nettbaserte løsning og svare på spørsmål om egen situasjon. Basert på brukers svar på disse spørsmålene samt opplysninger om brukers eventuelle historikk i NAV, gjør NAV-veileder en vurdering av bistandsbehov, såkalt innsatsbehov. Det definerte innsatsbehovet påvirker hva slags oppfølging bruker får fra NAV og hvilke arbeidsmarkedstiltak som er tilgjengelige for bruker. Innsatsbehov defineres i en av følgende kategorier (Arbeid og velferd, 2022):

- Standardinnsats – arbeidsledige som vurderes til å kunne skaffe seg jobb på egen hånd og med generelle tjenester
- Situasjonsbestemt innsats – personer som trenger veiledning for å skaffe seg eller beholde arbeid
- Spesielt tilpasset innsats – personer som trenger veiledning for å skaffe seg eller beholde arbeid og har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer, sosiale problemer eller manglende grunnleggende kompetanse
- Varig tilpasset innsats – personer med varig nedsatt arbeidsevne og liten mulighet til å skaffe seg arbeid

Brukere som får vedtak om situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats, får deretter arbeidsrettet oppfølging fra veileder og blir bedt om å fylle ut jobbprofil og CV hos NAV. Det er frivillig for bruker å fylle ut dette og i mange tilfeller er registreringen mangelfull. Veileder vurderer om arbeidsmarkedstiltak er hensiktsmessig for bruker, gitt brukers og det lokale arbeidsmarkedets behov, og i så fall hvilket tiltak. Dersom tiltak vurderes som hensiktsmessig, gjør veileder vedtak om og bestiller eller avtaler tiltak hos tiltaksarrangør. Tiltaksarrangør kan være NAV selv, arbeidsgivere og forhåndsgodkjente eller anbudsutsatte tiltaksleverandører. Ved avslutning av tiltak mottar NAV sluttrapport fra tiltaksarrangør.

Figur 3-2: Brukerforløp ved gjennomføring av tiltak hos ekstern tiltaksarrangør



Tabell 3-1: Personopplysninger som NAV-veiledere behandler i dag, på ulike nivåer og format

Tilgjengelig for NAV veileder i oppfølging av bruker		Tilgjengelig for statistikk og analyse
Strukturerte data tilgjengelig i vurdering av innsatsbehov	Ustrukturert informasjon som NAV kartlegger i dialog med bruker, tiltaksarrangør eller andre tjenester	Strukturerte data tilgjengelig for statistikk og analyse i AVDir
Opplysninger fra folkeregisteret (alder, kjønn og adresse)	Brukers ressurser: formell og uformell kompetanse (språkferdigheter, hva gjenstår for fullføring av grunnskole, VGO eller annen relevant utdanning), motivasjon for og ønsker om arbeid, generelle interesser og ferdigheter	Opplysninger fra folkeregisteret (alder, kjønn og adresse)
NAV-historikk fra NAVs fagsystemer (tidligere innsatsbehov, hovedmål, ytelser og tiltak)	Potensielle barrierer for arbeid: utfordringer med læring, helse, språk eller sosialt (familiesituasjon, bosituasjon)	NAV-historikk fra NAVs fagsystemer (innsatsbehov, hovedmål, ytelser og tiltak – for enkelte tiltak også formål med tiltak)
Arbeidshistorikk fra AA-registeret (arbeidsgiver, bransje, lønn, avtalte arbeidstimer per uke)	Vurderinger av behov for og eventuelt formål med tiltak Vurdering av måloppnåelse og videre oppfølgingsbehov, underveis og ved avslutning av tiltak	Høyeste fullførte utdanning (fra SSB – kun til statistikkformål)
Brukers selv-rapporterte opplysninger ved registrering som arbeidssøker: arbeidssøkersituasjon, siste jobb, utdanningsnivå, om utdanningen er godkjent og bestått i Norge, om helseproblemer er hinder for arbeid og om bruker har andre barrierer for arbeid		Arbeidshistorikk fra AA-registeret (arbeidsgiver, bransje, lønn, avtalte arbeidstimer per uke)

*Veileder skal kun kartlegge opplysninger som er relevante for å gi bruker hensiktsmessig bistand. Hvilke opplysninger som kartlegges, varierer derfor mellom enkeltsaker.

å etablere kunnskap om NAVs arbeidsrettede oppfølging. Kjennetegn ved bruker kombineres med data om brukers påfølgende tilknytning til arbeid, for å belyse utfall av NAVs oppfølging og tiltaksbruk for ulike brukergrupper. Jo mer presis informasjon om faktorer som er avgjørende for tiltakstildelingen for den enkelte bruker, desto mer presis kunnskap kan disse analysene etablere om resultater og effekter av tiltakene.

Andre brukeropplysninger registreres som fritekstdata, blant annet i brukers kartleggingskjema, samtale-referater, digital dialog og notater i fagsystemer. Det er personvernulemper ved å registrere brukeropplysninger i fritekst, fordi det øker risiko for overskuddsinformasjon og gjør det krevende å styre tilgang etter tjenstlig behov. Opplysninger som registreres i fritekst vil heller ikke kunne tilgjengelig-gjøres for analyser i etterkant, noe som begrenser NAVs mulighet til å benytte informasjonen om brukerne til å lære noe generelt om deres behov, sammenhengen mellom behov og tildelte tiltak og effekten av tiltak for ulike brukergrupper.

Brukeropplysninger er spredt på ulike fagsystemer

NAV-veilederne gjør en vurdering av videre oppfølging basert på informasjon fra kartleggingen, brukerregistrerte opplysninger og historiske opplysninger om bruker, fra NAVs egne registre og andre registre. Disse opplysningene er spredt mellom ulike fagsystemer. Det er krevende for den enkelte veileder å ha oversikt over hvor ulike opplysninger befinner seg og informasjonsspredningen gjør

kartleggingen av bruker mer tidkrevende (NAV Oslo, 2020).

I tillegg til informasjon i NAVs egne systemer finnes det relevante opplysninger i andre offentlige fagsystemer som NAV-veiledere ikke har direkte tilgang til. Det gjelder for eksempel informasjon om fullført utdanning og opplæring, sertifikater, behandling i helsetjenesten og oppfølging fra andre kommunale tjenester som er relevant for brukers arbeidsrettede forløp. Veileder må da basere seg på den informasjonen brukeren selv oppgir eller kontakte andre deler av tjenesteapparatet direkte, ved mistanke om at det er relevant. For eksempel vil veiledere kunne kontakte voksenopplæringen i kommunen, for å få informasjon om status for fullføring av grunnskole, hvilken opplæring som eventuelt gjenstår eller hvilken språkopplæring som er gjennomført. På denne måten tar det tid å få kartlagt alle relevante opplysninger, og det er en risiko for at veileder ikke får tilgang til opplysninger som kan være avgjørende for valg av tiltak.

Dialog med ekstern tiltaksleverandør

En IT-løsning under utvikling skal gjøre det enklere å ha dialog mellom NAV og eksterne forhåndsgodkjente eller anbudsutsatte tiltaksleverandører. I denne løsningen får tiltaksleverandør tilgang til NAVs bestilling av tiltak og det er mulighet for veileder å følge opp tiltaksleverandør. Denne IT-løsningen er relativt ny og fortsatt under utvikling. Det jobbes med å utvikle muligheter for at tiltaksleverandør kan bruke denne løsningen til å søke om forlengelse eller avbryte tiltaket samt registrere strukturert informasjon om

årsaker til behov for forlengelser eller tidlig avslutning. IT-løsningen benyttes ikke ved avslutning av tiltaket. Da sender tiltaksleverandør en sluttrapport med vurdering av måloppnåelse og eventuelle gjenstående oppfølgingsbehov til NAV. Løsningen benyttes ikke i dialog dersom tiltaksarrangør er en arbeidsgiver eller dersom tiltak gjennomføres i utdanningsinstitusjoner eller hos NAV selv.

Personopplysninger som NAV-veiledere behandler

Tabell 3-1 oppsummerer hvilke personopplysninger om brukere som NAV-veiledere behandler² i dag, enten på strukturert eller ustrukturert form. Veileder skal kun kartlegge opplysninger som er relevante for å gi bruker hensiktsmessig bistand, og det vil variere hvilke av de ustrukturerte opplysningene som er relevante i hvert enkelt tilfelle. NAV vil derfor ikke kartlegge alle slike opplysninger om alle brukere som vurderes for tiltak. Ved opplysninger på ustrukturert form er det også begrensninger på hvilke type opplysninger NAV har lov til å registrere og på hvilken måte. Det hender derfor at sensitive opplysninger om brukers helse eller sosiale utfordringer ikke er registrert i fagsystemene, men likevel er avgjørende for valg av tiltak.

Arbeidsmarkedets behov

For å kunne tildele tiltak som gir ønsket effekt – å hjelpe brukerne inn i arbeid – trenger NAV-veilederne også informasjon om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. Gjennom tjenesten *Arbeidsplassen* kan veiledere få oversikt over stillingsutlysninger, og i fagsystemet *Salesforce* kan de få informasjon om de ulike arbeidsgiverne. Det er likevel utfordrende for veileder å få informasjon om hvilken type kompetanse og ressurser ulike arbeidsgivere har behov for, og særlig om hva som skal til for at NAVs brukere kan bli mest mulig relevante for arbeidsgivere gjennom tilførsel av ressurser, fordi det også innebærer at de må vite noe om hva som kreves for å kunne utføre arbeidsoppgaver på den enkelte arbeidsplass.

De siste årene har NAV utvidet samarbeidet med arbeidsgivere, hvor ett av formålene nettopp er at NAV skal bli bedre kjent med arbeidsgivernes behov. Et sentralt ledd i dette har vært en utvidet bruk av markedskontakter i NAV, som skal innhente informasjon om det lokale arbeidsmarkedets behov og videreformidle behovene til veilederne. Det er likevel det utfordrende å få spredt denne kunnskapen fra et fåtall markedskontakter til et stort antall veilederne, og det er trolig stor variasjon i hvor mye av denne informasjonen som når ut til veiledere i praksis.

3.3 Kunnskapsutvikling

Praksisen beskrevet over legger i begrenset grad til rette for at veileder har oversikt over brukernes behov og forutsetninger. Mangel på systematisk registrering av brukernes sentrale behov og forutsetninger gjør også at forskerne, som skal analysere brukernes utvikling på et aggregert nivå, ikke kan klassifisere brukere i relevante grupper med sammenlignbare behov (såkalte «typetilfeller»). Samtidig vet vi at hvilket arbeidsmarkedstiltak som er mest effektivt avhenger av den enkeltes behov. Når vi ikke kan klassifisere brukere etter behov, kan vi heller ikke utvikle aggregert kunnskap om hvilket arbeidsmarkedstiltak som virker for en brukergruppe med gitte behov. For å utvikle mer relevant kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper, er det derfor behov for innsamling og analyse av strukturerte data som kan brukes til å klassifisere brukere i sammenlignbare grupper (typetilfeller) og vurdere utfall i arbeidslivet innenfor slike grupper. Dette fordrer systematisk registrering av viktige, individuelle kjennetegn ved bruker, som er avgjørende for veileders vurdering av tiltaksbehov. Dette mangler i dag, delvis på grunn av manglende fagsystemer og delvis på grunn av regelverk for behandling av personopplysninger. Effektforskningen blir dermed mindre relevant.

² Personvernforordningen 1-4 definerer «behandling» som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring,

tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring».

4. Mulige løsninger for kunnskapsutvikling

Kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak innebærer at arbeids- og velferdsforvaltningen må tilrettelegge for utvikling og spredning av relevant kunnskap, for deretter å fatte beslutninger på et slikt kunnskapsgrunnlag. Med mål om utvikling av relevant kunnskap foreslår vi utstrakt bruk av effektevalueringer, økt styring av praksis og fagsystemer som muliggjør analyser av seleksjon, utfall og effekt av tiltak. For at kunnskapen skal tas i bruk, foreslår vi fagsystemer med økt grad av beslutningsstøtte til veileder.

I dette kapitlet utforsker vi ulike måter å bidra til mer kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak for ulike brukergrupper. Kapitlet er strukturert som følger.

I kapittel 4.1 beskriver vi ulike muligheter for å gjennomføre effektevalueringer i NAV og hvordan slike analyser kan bidra til økt kunnskap om hva som virker for hvem.

I kapittel 4.2 diskuterer vi muligheter for å videreutvikle systemer for etablering, kvalitetssikring og spredning av den opparbeidede erfaringsbaserte kunnskapen i NAV.

Deretter utforsker vi i kapittel 4.3 mulighetene for å etablere mer kunnskap om tiltakenes effekter gjennom mer enhetlig og sentral styring av praksis på tvers av NAV, både når det gjelder tilbud om og innhold i tiltakene og når det gjelder kartleggingen som danner grunnlaget for seleksjonen inn i tiltak.

Videre utforsker kapittel 4.4 en mer indirekte måte å få bedre oversikt over mekanismene som fører til seleksjon inn i tiltakene, gjennom utvikling av fagsystemer som tilrettelegger for kunnskapsutvikling, både gjennom mer strukturert datafangst og gjennom systemer som tilrettelegger for mer enhetlig oppfølging av brukere.

I kapittel 4.5 drøfter vi mulighetene for å benytte algoritmer som beslutningsstøtte i forbindelse med tildelingen av tiltak.

I kapittel 4.6 utforsker vi muligheter for utvidet bruk av randomiserte forsøk i NAV, gjennom å integrere randomisering i den ordinære driften av arbeidsmarkedstiltak i NAV.

I kapittel 4.7 drøfter vi handlingsrommet for å gjennomføre de nevnte forslagene innenfor dagens lovverk og utforsker behovet for lovendringer. Flere av løsningene vi drøfter i dette kapitlet kan tenkes å utfordre dagens lovverk. Personvernregelverket og annet lovverk setter grenser for behandling av personopplysninger i NAV, som påvirker mulighetene for forskning og analyse, registrering av opplysninger i fagsystemer, bruk av algoritmer som beslutningsstøtte og bruk av randomiserte forsøk.

Basert på mulighetene som utforskes i dette kapitlet, har vi definert et sett konkrete forslag som utredes videre i en samfunnsøkonomisk analyse. De konkrete forslagene er beskrevet i kapittel 4.8 og utredes nærmere i kapittel 5.

4.1 Muligheter for effektevalueringer

4.1.1 Kvasi-eksperimentelle metoder

Det er krevende å anslå den kausale effekten av et arbeidsmarkedstiltak på eksempelvis tilknytning til arbeidslivet. I teorien ønsker vi å måle hvor mye tilknytningen til arbeidslivet endres ved å bli tildelt et arbeidsmarkedstiltak relativt til en situasjon der tiltaket ikke ble tildelt. utfordringen er at vi ikke observerer hva som ville skjedd i fraværet av tiltaket, for brukere som blir tildelt et tiltak.

I praksis estimeres den kausale effekten derfor ofte ved å sammenligne tilknytningen til arbeidslivet mellom brukere som deltar på tiltak og brukere med lignende kjennetegn som ikke deltar på tiltak, eller som deltar på andre tiltak. En slik metode gir imidlertid opphav til et seleksjonsproblem siden tildelingen av tiltak ikke er tilfeldig og vi må forvente at de ulike deltakergruppene er ulike, og dermed ville hatt ulik utvikling også uten tiltak. Beslutningen om å tildele en bruker et gitt tiltak er basert på en kartleggingsprosess av brukerens behov og ønsker samt veileders skjønnsmessige vurdering av hvilket tiltak som er best egnet i den spesifikke situasjonen. Brukere som tildeles tiltak er dermed ikke nødvendigvis sammenlignbare med brukere som ikke tildeles tiltak.

I mangel på eksperimentelle data har forskere innenfor samfunnsvitenskap utviklet en rekke statistiske metoder for å estimere kausale effekter ved hjelp av såkalte kvasi-eksperimentelle metoder (Angrist &

Pischke, 2009).³ Oppskriften i slike analyser er ofte å finne tilfeldig variasjon i data som inntraff uten at det var planlagt. Slik variasjon i data omtales ofte som naturlige eksperimenter. Den metodiske utviklingen på dette feltet har kommet langt og kalles gjerne kredibilitetsrevolusjonen. På bakgrunn av dette blir slike metoder også benyttet i effektevalueringer av NAVs arbeidsmarkedstiltak (von Simson, 2023).

4.1.2 Utnytte ustrukturerte tekstdata til å belyse seleksjon

I praksis vil seleksjonsproblemet alltid være til stede i effektevalueringer, med mindre man gjennomfører randomiserte kontrollerte forsøk eller har tilgang til naturlige eksperimenter. I den grad seleksjonen er basert på observerbare variable, kan forskere imidlertid kontrollere for seleksjonen ved å inkludere variablene i den statistiske modellen. Dette sikrer at man i større grad baserer effektene på sammenligninger mellom brukere med tilsvarende kjennetegn. Hvor godt forskere klarer å kontrollere for seleksjonen, avhenger derfor av tilgangen på data som belyser seleksjonsmekanismene.

NAV lagrer mye informasjon om brukere som kan bidra til å belyse seleksjonsmekanismer. I dag benyttes stort sett strukturerte data, som eksempelvis registerdata, til å kontrollere for eventuell seleksjon i effektevalueringer. Slike data lar forskere kontrollere for variabler som alder, kjønn, utdanning, arbeidserfaring og historikk med ytelser og tiltak. NAV lagrer imidlertid også mye informasjon om brukere i form av ustrukturerte tekstdata, både i forbindelse med kartlegging og oppfølging. Et eksempel er digital aktivitetsplan, som inneholder dialogmeldinger mellom veiledere og bruker, aktivitetsplaner, informasjon om møter og samtalereferater. Videre lagrer NAV brukeres CV-er og arbeidsevnevurderinger. Slike tekster inneholder ofte informasjon som ikke fanges opp i strukturerte kvantitative data og komplementerer derfor informasjonsgrunnlaget. Eksempler på dette er brukers motivasjon og helseutfordringer som ikke er diagnostisert. I den grad slike «myke» faktorer spiller en rolle for seleksjonen inn i tiltak, kan analyser av tekstdataene bidra til at NAV får et bedre kunnskapsgrunnlag.

Det er krevende å systematisere og analysere store mengder ustrukturerte tekstdata. På grunn av omfanget vil det være umulig for NAV å gjennomføre systematiske analyser av tekstdataene ved hjelp av manuell gjennomlesing og klassifisering. Det vil derfor være nødvendig å ta i bruk metoder for digital språkbehandling dersom man ønsker å utnytte

potensialet i det omfattende datagrunnlaget. Den betydelige utviklingen av mer sofistikerte språkmodeller de siste årene gir nye muligheter til å analysere store mengder ustrukturerte tekstdata. Dersom informasjonen fra tekstdataene kobles til brukernes utfall, kan det gi muligheter for å kontrollere bedre for relevante seleksjonsmekanismer og dermed også gi mer relevante svar på hvordan ulike tiltak fungerer for ulike brukergrupper.

4.1.3 Evaluere effektene av innsatsgruppe

Mye av dagens effektforskning konsentrerer seg om effekter av enkelttiltak. Det er imidlertid en rekke vurderinger og beslutninger som tas tidligere i løpet som også påvirker arbeidssøkeres muligheter for tilknytning til arbeidsmarkedet. Før en bruker blir tildelt et gitt arbeidsmarkedstiltak gjennomfører NAV en omfattende kartlegging og vurdering av brukerens behov og forutsetninger. Et eksempel på dette er vurderingen av innsatsbehov beskrevet i forrige kapittel. I dag benyttes en enkel algoritme som, basert på seks flervalgsspørsmål, gir en anbefaling om hvilken innsatsgruppe brukeren bør plasseres i. Det endelige 14a-vedtaket om innsatsbehov tas imidlertid av en veileder basert på en helhetsvurdering. Vedtaket avgjør hva slags oppfølging en bruker får av NAV og hvilke tiltak som er tilgjengelige for brukeren.

Et interessant spørsmål er hvilken effekt tildelingen av innsatsgruppe har for arbeidssøkere. Effekt-evalueringer av innsatsgruppe, og særlig standard versus situasjonsbestemt innsats, kan gi økt kunnskap om hvordan ulik oppfølging fra NAV tidlig i forløpet for arbeidssøkere påvirker fremtidige arbeidsmarkedsutfall. Dersom det eksempelvis viser seg at økt innsats fremmer overgangen til arbeid for en gitt brukergruppe, vil NAV i neste omgang måtte gjøre en avveining av hvor og blant hvem ressursbruken har sin mest hensiktsmessige anvendelse.

4.1.4 Gjennomføre kontrollerte forsøk

NAV gjennomfører en rekke forsøk for å teste ut nye ideer.⁴ Slike forsøk gjennomføres typisk i utvalgte NAV-kontor eller fylker. Hensikten med forsøkene er å få kunnskap om hvordan en ny ordning, eller endring i praksis, fungerer før den eventuelt implementeres i hele NAV. Slike forsøk kan være svært nyttige dersom de gjennomføres på en måte som muliggjør presise evalueringer.

Fra et vitenskapelig ståsted er såkalte randomiserte kontrollerte forsøk gullstandarden for effektevalueringer. Noen av forsøkene NAV gjennomfører er designet som randomiserte

³ Utviklingen av slike metoder var grunnlaget for Sveriges Riksbanks pris i økonomisk vitenskap til minne om Alfred Nobel i 2021.

⁴ Et eksempel på dette er utprøving av utvidet bruk av kompetansetiltak for langtidssykmeldte.

kontrollerte forsøk,⁵ men de fleste gjennomføres ikke slik. I så fall er det ønskelig at forsøket er underlagt en viss kontroll, langs flere dimensjoner.

For det første er det ønskelig at forsøksleder tydelig avgrensner rammene og praksis for forsøket, som vil sikre at forsøksobjektene gjennomgår lik behandling. Om det derimot er mye rom for individuell tilpasning, uten tydelig dokumentasjon av hvordan forsøket er praktisert blant de enkelte forsøksobjektene, vil det være krevende å evaluere forsøket på et generelt grunnlag.

For det andre fordrer enhver effektevaluering at forsøksobjektene sammenlignes med en såkalt kontrollgruppe, som består av objekter utenfor forsøket. Når et forsøk skal gjennomføres er det derfor hensiktsmessig at forsøksleder definerer en passende kontrollgruppe før forsøket starter. En slik gruppe bør være sammenlignbar med forsøksgruppen for å være representativ for det såkalte kontrafaktiske scenariet, beskrevet i avsnittet om kvasi-eksperimentelle metoder over.

Ansvaret for kunnskapsinnhenting gjennom kontrollerte forsøk ligger ikke hos NAV alene. Departementet og beslutningstakere for øvrig bør innrette politikkendringer og eventuelle reformer på en måte som tilrettelegger for evalueringer av endringene i etterkant. Her gjelder de samme prinsippene som drøftet over. Eksempelvis vil det være hensiktsmessig at politikkendringer implementeres trinnsvis i NAV-systemet, ved at enkelte enheter implementerer politikkendringer først (såkalte piloter), slik at det er mulig å evaluere effektene av endringen ved å sammenligne utviklingen i disse enhetene med enheter som enda ikke har implementert endringen.

Fra et evalueringsperspektiv er det også ønskelig at det sikres gode kontrollgrupper, i den forstand at det for hver enhet som gjennomfører politikkendringer, finnes sammenlignbare enheter som ikke gjennomfører endringen. I tillegg til å tilrettelegge for mer presise effektevalueringer vil en slik fremgangsmåte åpne for muligheter til å gjøre justeringer i implementeringen blant nye enheter, basert på kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer blant pilotenhetene.

4.1.5 Samlet vurdering av muligheter for effektevalueringer

Vi mener at NAV i hovedsak utnytter dagens datagrunnlag på en god måte. Videre ser vi ikke at det finnes betydelige, utnyttede muligheter for relevant effektforskning med dagens tilgang på registerdata. Det er likevel grunn til å tro at den fremtidige effektforskningen vil gi mer relevant

kunnskap dersom man i større grad utnytter mulighetsrommet.

Ved hjelp av moderne tekstanalyse og sofistikerte språkmodeller kan ustrukturerte tekstdata, som er lagret i NAVs systemer, bidra til å belyse seleksjonsmekanismer i forbindelse med tiltakstildeling. Slike data gjør det mulig å kontrollere for flere forhold i de kvasi-eksperimentelle metodene.

Ved å evaluere effekter av tildeling av innsatsgruppe kan NAV få økt kunnskap om hvordan ulik oppfølging tidlig i forløpet for arbeidssøkere påvirker fremtidige arbeidsmarkedsutfall.

Ved å gjennomføre kontrollerte forsøk kan NAV eksperimentere med nye ideer i et begrenset omfang for å lære hva som eventuelt bør skaleres opp og bli en del av ordinær praksis.

4.2 Muligheter for systematisering av erfaringsbasert kunnskap

I delrapport 1 dokumenterte vi hvordan NAV-veiledere i stor grad bygger på erfaringsbasert kunnskap i tildelingen av tiltak. Bakgrunnen er først og fremst at eksisterende forskning er lite sikker, og at veilederne oppfatter den som lite relevant i møtet med den enkelte bruker.

Vi mener at det er potensial for å utvikle NAVs kunnskapsbase videre med bruk av det store tilfanget av erfaringsbasert kunnskap som finnes i organisasjonen. Den erfaringsbaserte kunnskapen er en ressurs som i liten grad blir synliggjort, satt i system og utnyttet. I motsetning til mye eksisterende forskning, har denne kunnskapen den store fordel at den blir oppfattet som relevant for praksis.

Det skjer i dag mye erfaringsutveksling mellom kollegaer, men dette skjer til dels ad hoc og i hovedsak lokalt.

Erfaringsbasert kunnskap har dessuten en problematisk side. Den kan være dominert av enkelt-eksempler, og kan farges av den enkelte veileders kompetanse, verdigrunnlag eller forutinntatthet. Dette gjør det problematisk dersom erfaringsdelingen bare skjer mellom enkelte veiledere. Det er nødvendig at kunnskapen blir utfordret og er gjenstand for kritisk analyse. Våre intervjuer med NAV-veiledere viser at dette i noen grad skjer i diskusjoner på team-, avdelings-, eller kontornivå, men at kunnskapen som akkumuleres sjelden blir tatt videre og delt mellom kontor og fylker – eller over tid.

⁵ Et eksempel på dette er forsøket med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak i NAV.

Hvordan kan NAV utnytte de ansattes erfaringsbaserte kunnskap om arbeidsmarkedstiltakene på en bedre måte? Det kan skje på en rekke ulike måter. For at det skal føre til akkumulering av kunnskap som kan spres i hele organisasjonen, må det utvikles metoder og systemer på nasjonalt nivå, og kontorene må bli pålagt enkelte aktiviteter. Som del av metodene må AVDir definere hva slags erfaringer som er relevante. Det er også nødvendig at AVDir systematiserer informasjon slik at den kan formidles videre i hele organisasjonen. Kunnskapen bør akkumuleres i en kunnskapsbase som er dynamisk.

Eksempler på metoder for å synliggjøre og definere kunnskap på kontornivå kan være:

- diskusjonsmøter eller workshops, med en bestemt (sentralt utviklet) agenda og en strukturert rapportering i ettertid.
- utnevning av et evalueringsteam av erfarne medarbeidere på kontoret, som sammen evaluerer tiltak etter et bestemt sett (sentralt utviklede) kriterier, som skal rapporteres. Det kan også være hensiktsmessig å sette sammen evalueringsteam av veiledere fra flere kontor.

Disse to metodene har den fordel at erfaringene blir gjenstand for bearbeiding og validering lokalt.

NAV kan også samle erfaringsbasert kunnskap gjennom *individuelle tilbakemeldinger*, for eksempel med en IT-funksjonalitet der den enkelte veileder kan rapportere inn erfaringer, eventuelt blir pålagt å rapportere erfaringer etter hvert tiltaksløp. I kapittel 4.4 drøfter vi muligheten for en slik løsning. Man kan også tenke seg at veileder og bruker i felleskap skal rapportere inn erfaringer etter tiltaksdeltakelse. Ulempen med slike individuelle tilbakemeldinger er at de krever svært strukturerte spørsmål (et «spørreskjema») for å kunne aggregeres. Det gir igjen mindre relevant kunnskap. Metoden oppfyller heller ikke kravet om at erfaringsbasert kunnskap må utfordres fordi den for eksempel kan være basert på fordommer.

I tillegg til at NAV-veilederne kan bruke denne typen kunnskapsbase i egen praksis, kan den også gi input til oppfølging av leverandørene – for fylket eller kontorene.

4.2.1 Samlet vurdering av muligheter for systematisering av erfaringsbasert kunnskap

Begrepet «erfaringsbasert kunnskap» står sentralt i NAV, i mangel av mer systematisk kunnskap om hva som virker for ulike brukergrupper. Vi mener NAV i større grad bør konkretisere hva som menes med begrepet, samt hvordan kunnskapen skal defineres og spres. For at erfaringsbasert kunnskap skal kunne

samles, kvalitetssikres og spres i hele organisasjonen, må det utvikles metoder og systemer på nasjonalt nivå og kontorene må bli pålagt enkelte aktiviteter. Som del av metodene må AVDir definere hva slags erfaringer som er relevante, hvordan de skal samles inn og analyseres, samt systematisere informasjon slik at den kan formidles videre i hele organisasjonen.

4.3 Muligheter for mer kunnskap gjennom økt styring av praksis

NAV har i dag lokale variasjoner i hvilke tiltak som tilbys, innholdet i enkelttiltak samt i prosess for tildeling av tiltak. Variasjon skulle i utgangspunktet tilsi at det er gode muligheter for å lære hva som fungerer ved å sammenligne utfall av ulik praksis. Det er imidlertid en grunnleggende utfordring med å utvikle kunnskap i et slikt system. For å kunne lære av lokale forskjeller må man være rimelig trygg på at det ikke er andre relevante forskjeller som varierer mellom de samme stedene. Når praksis varierer langs flere dimensjoner samtidig, er det vanskelig å vite hvilken variasjon som driver eventuelle forskjeller i utfall.

Enhetlig praksis gir ikke i seg selv kunnskap om hvordan ulik praksis fungerer. I et tenkt system med 100 prosent lik praksis og ingen utvikling eller testing av nye ideer, lærer man ingenting. Et system med tilnærmet lik praksis, hvor kun enkeltfaktorer varierer, gir derimot muligheter til å lære om betydningen av disse enkeltfaktorene.

4.3.1 Behov for tilpasning til lokale forutsetninger

Det er gode argumenter for at NAV lokalt bør ha stor påvirkning på egen praksis. Det er generelle forskjeller mellom NAV-kontor som har betydning for hvordan praksis fungerer. NAV-kontorene har ulik sammensetning av brukere og ulikt arbeidsmarked som møter brukerne. I tillegg drives NAV-kontorene i samarbeid mellom stat og kommune, og kommunenes prioriteringer har stor betydning for innretning av tjenestetilbudet i NAV-kontoret. Dette underbygger at beslutninger om innretning av tjenestetilbudet og praksis tas lokalt.

Samtidig er det også mange grunnleggende forutsetninger som er like på tvers av enkeltbrukere og NAV-kontor. I NAV er det i dag en rekke lokale og regionale forskjeller i praksis som i liten grad kan antas å være begrunnet i ulike lokale forutsetninger. Det gjelder særlig forskjeller på fylkesnivå. Det er for eksempel vanskelig å se hvorfor fylkene skal være organisert på helt ulike vis eller hvorfor de skal ha ulike avtaleformer ved innkjøp av tiltak, eller ulikt innhold i tiltakene. Dersom tiltakstilbudet i større grad ble likt mellom fylker, og også mellom NAV-kontor,

ville det vært lettere å utvikle kunnskap om hvordan tiltakene virker.

4.3.2 Behov for individuelt tilpasset oppfølging

Brukere i NAV har svært ulike og ofte sammensatte behov, som kommer til syne på ulike måter, og som ofte avhenger i stor grad av konteksten rundt brukeren. Det er et viktig argument for individuelt tilpasset oppfølging basert på skjønnsmessige vurderinger.

Samtidig er det slik at dersom to helt like brukere oppsøker NAV på samme tidspunkt og i samme arbeidsmarked, kan de bli stilt ulike spørsmål om sine behov, svarene kan bli tolket ulikt og de kan til slutt ende opp med ulike tiltak. Dette tilsier at det kan være behov for likere praksis i prosessen som fører til tildeling i av tiltak. Det innebærer ikke en standardisering av tiltakstildelingen, i form av at alle med en viss type egenskaper automatisk skal få tildelt et gitt tiltak, men det innebærer at prosessen for kartlegging og vurdering av behov kan bli likere.

En likere prosess for tiltakstildeling kan oppnås ved å innføre mer detaljerte rutiner og systemer for kartlegging, slik at det i større grad er forhåndsdefinert hvilke spørsmål som stilles i ulike situasjoner, og hvilken videre oppfølging ulike svar skal utløse. Samtidig er det grenser for hvor langt slik systematisering i oppfølgingen kan trekkes, før det går på bekostning av en individuelt tilpasset oppfølging.

Det er vanskelig å se for seg at vi vil få tilgang på kunnskap som tilsier at vi kan fjerne alle skjønnsmessige elementer i denne prosessen. Behovet for skjønn innebærer også at det alltid være en viss variasjon i prosessen for tiltakstildeling. Det kan likevel være at tiltakstildelingen bør gå i retning av en likere prosess. Likere praksis for kartlegging og oppfølging av brukere, vil kunne gjøre det mulig å lære mer om betydningen av endringer i praksis, som dermed vil gi grunnlag for å velge enten ytterligere systematisering eller mer veilederstyrt tilpasning.

4.3.3 Sentralt styrt praksisutvikling

Dersom to NAV-enheter har tilnærmet lik praksis, vil det også i større grad legge til rette for å utvikle kunnskap ved å innføre variasjon i enkelte elementer av praksis. I dag er slik praksisutvikling i stor grad definert lokalt. Det vil si at det i liten grad finnes sentral styring og kontroll med endringene. Når man ikke har kontroll på lokal praksisutvikling, gir det også mindre grunnlag for å etablere sentral lærdom av utviklingen. NAV kan dermed tenkes å bli en mer lærende organisasjon ved å gå i retning av mer sentral styring, både av ordinær praksis og i utvikling av praksis.

En mer systematisk innføring av nye tiltak eller arbeidsmåter, vil i større grad tilrettelegge for å dra lærdom av effektene. Det kan for eksempel være ved å innføre ny praksis i utvalgte fylker eller utvalgte NAV-kontor. Ved å innføre ny praksis gradvis og systematisk, kan man høste erfaringer fra utprøvingen før praksis skaleres opp. NAV jobber til dels slik i dag, når ny praksis skal testes ut. Samtidig gjøres slik praksisutprøving med stor grad av lokal autonomi, på fylkesleddet og kontorleddet. Det innebærer gjerne at den nye praksisen innføres på ulike måter lokalt, som gjør det vanskelig å høste relevante erfaringer. Økt sentral styring og systematisering, også i praksisutviklingen, vil tilrettelegge for mer relevant kunnskap om betydningen av praksisendringer.

4.3.4 Samlet vurdering av muligheter for mer kunnskap gjennom økt styring av praksis

Det er utfordrende å utvikle generisk kunnskap i en forvaltning med svært mye lokal autonomi og variasjon i praksis. Mer enhetlig prosess for tildeling av tiltak og for tilbud og innhold i tiltakene vil; 1) gjøre det lettere å lære av resterende lokale praksisforskjeller, og 2) gjøre det lettere å spre ny praksis som har vist seg å fungere enkelte steder.

Det tilsier at det er behov for mer sentral styring som tilrettelegger for enhetlig prosess for tildeling og tilbud av tiltak. I prinsippet bør lokale forskjeller i tildelingsprosess eller tilbud av tiltak kunne begrunnes i ulike forutsetninger lokalt, for eksempel i generelle behov hos brukere eller i arbeidsmarkedet.

Det er også et potensial i NAV for mer systematisk tilnærming og sentral styring av praksisutvikling, ved at ny praksis innføres i utvalgte geografiske områder. Initiativ til eksperimentering bør kunne tas på flere nivåer i NAV, både internt i NAV-kontoret, på fylkesnivå og sentralt, men det må defineres rammer for hvilke faktorer som kan endres på for de ulike nivåene. Sentralt hold bør tilrettelegge for å høste relevant kunnskap også for resten av etaten.

4.4 Fagsystemer for utvikling og bruk av kunnskap

Gode fagsystemer gjør det enklere for NAV-veiledere å jobbe kunnskapsbasert og kan samtidig tilrettelegge for mer sikker og relevant kunnskap om arbeidsmarkedstiltak gjennom datafangst. Fagsystemene definerer både hvilken informasjon og beslutningsstøtte veiledere får i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen, og hvilke data som registreres om brukere. Hvilke brukerdata som registreres har igjen konsekvenser for hva slags kunnskapsproduksjon som er mulig. I dette delkapittelet utforsker vi muligheter for utvikling av fagsystemer som kan tilrettelegge for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

4.4.1 Fagsystemer som forenkler tilgangen til relevante opplysninger om bruker

Dagens praksis for kartlegging og registrering av brukers behov og eventuelle tiltak er preget av at informasjonen veilederne trenger om bruker ligger spredt mellom ulike fagsystemer. I kartleggingen trenger veiledere eksempelvis informasjon om brukers arbeidsmarkedshistorikk, NAV-historikk og tidligere vurderinger, gjennomførte aktiviteter, ressurser og brukerregistrerte behov. I tillegg finnes det relevante data i andre deler av offentlig sektor som NAV-veileder enten ikke har tilgang til eller som må innhentes ved å ringe til andre offentlige tjenester, som for eksempel voksenopplæringen. Relevante opplysninger er dermed både spredt mellom ulike interne fagsystemer i NAV og andre offentlige tjenester, som det er tidkrevende å innhente opplysninger fra.

En mulig løsning på disse utfordringene, kan være å etablere et brukergrensesnitt som samler relevant informasjon om bruker på ett sted. Det vil i så fall innebære at det defineres et sett av opplysninger som er relevante for veileders beslutninger, i ulike deler av brukerforløpet, og at disse samles i en felles informasjonsside. En slik løsning, som gir veileder enkel tilgang til relevante opplysninger i brukeroppfølgingen, vil være nyttig beslutningsstøtte til veileder. For det første vil en slik støtte gjøre det mindre ressurskrevende for veileder å få nødvendig informasjonsgrunnlag til å vurdere brukers videre oppfølging. Videre vil støtten gi et bedre grunnlag for enhetlige vurderingsprosesser ved at de samme opplysningene blir vurdert, samt forhindre at nyttig informasjon blir oversett. Ved at veileder slipper å lete rundt i ulike fagsystemer etter potensielt relevant informasjon, kan en slik støtte også forhindre at veileder får innsyn i opplysninger som ikke er relevante for den aktuelle beslutningen, og dermed redusere unødvendig behandling av personopplysninger.

En løsning som samler relevant informasjon om bruker, bør også inkludere informasjon om bruker fra utdanningssektoren. I dag må NAV-veiledere i stor grad innhente informasjon om brukers gjennomførte utdanning og opplæring fra bruker. Dersom NAV-veileder ønsker å vite om bruker har gjennomført kurs hos voksenopplæringen, må de ringe til voksenopplæringen og spørre om dette. Dermed er informasjon om brukers gjennomførte utdanning og opplæring tidkrevende å innhente, i tillegg til at informasjonen kan være mangelfull. En løsning som automatisk henter informasjon om bruker fra utdanningssektoren, vil gjøre det enklere for veileder å hensynta brukers utdanning og opplæring i behovsvurderingen.

4.4.2 Fagsystemer som støtter opp under enhetlig kartleggingsmetodikk

Ulike veiledere både innhenter og vektlegger ulik informasjon i kartleggingen av brukere. Mangelen på en enhetlig kartleggingsmetodikk, både i form av hvilken informasjon som er relevant og hvordan ulik informasjon skal vektlegges og vurderes, fremstår som sårbart.

En mer enhetlig metodikk for kartlegging av brukers behov og situasjon, kan hjelpe veiledere i å jobbe mer kunnskapsbasert. En slik metodikk bør både inneholde en beskrivelse av hvilke spørsmål som er særlig relevante i møte med ulike brukergrupper samt overordnede prinsipper for avveining av hensyn.

En enhetlig kartleggingsmetodikk vil fortsatt gi rom for veileders bruk av skjønn, men på samme måte som en fastlege har en kartleggingsmetodikk for å gi pasienten en diagnose, vil en kartleggingsmetode i den arbeidsrettede oppfølgingen gi veileder en kunnskapsbasert beslutningsstøtte. En beslutningsstøtte i kartleggingen vil fungere som en kvalitetssikring av veileders arbeid og gjøre veileder mindre alene i tiltaksvurderingen.

4.4.3 Systematisk registrering av informasjon muliggjør analyser om seleksjon, utfall og effekt av tiltak

En kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak krever at NAVs praksis i størst mulig grad legger til rette for kunnskapsutvikling. Det er derfor nyttig at opplysninger som registreres i brukeroppfølgingen kan anvendes til analyse og tjenesteutvikling. Det fordrer at opplysningene i størst mulig grad registreres på en strukturert måte, slik at enkeltopplysninger kan hentes ut til analyseformål.

Strukturerte data om brukers formål med tiltak muliggjør analyser av hvor godt tiltakene fungerer ved å se utfall etter tiltaksgjennomføring i sammenheng med det registrerte formålet ved tiltakstildelingen. Slike analyser bør belyse hvordan måloppnåelsen avhenger av egenskaper ved brukere, slik at kunnskapen kan anvendes til å målrette tiltak til brukere ut fra forventet nytte.

Strukturerte data kan anvendes til å avdekke seleksjon inn til tiltak, altså hvilke brukere som blir tildelt ulike tiltak. Per i dag er manglende data en årsak til at vi har lite kunnskap om denne seleksjonen, og kunnskap om seleksjon er avgjørende for å etablere sikker kunnskap om effekter av tiltak. Seleksjon kan belyses ved å kartlegge hvilken informasjon veiledere legger til grunn samt hvordan brukervedvirkning spiller inn. Sammen med kunnskap om tiltakenes måloppnåelse for ulike typer brukere, kan funn om seleksjon inn til tiltak gi kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som fungerer for brukere med gitte forutsetninger, behov

og formål med tiltak. Dermed muliggjør strukturerte data kunnskapsutvikling om effekt av arbeidsmarkedstiltak for ulike typer brukere. Dette er kunnskap som kan nyttiggjøres i alle deler av forvaltningen av den arbeidsrettede oppfølgingen. Analyser av seleksjon inn til tiltak vil også avdekke i hvilken grad veiledere er samstemte i hvilke faktorer de legger til grunn i tiltakstildelingen.

4.4.4 Nyten av strukturerte data avhenger av god datakvalitet, relevante data og at kunnskapen tas i bruk

Dersom strukturerte data skal gi relevant og sikker kunnskap om seleksjon, utfall og effekt av arbeidsmarkedstiltak, må dataene være av god kvalitet. Dersom data skal registreres kun for registreringens skyld, og ikke med formål å forbedre oppfølgingsløpet for den enkelte, gir det økt risiko for dårlig datakvalitet, både ved manglende registrering og ved at det kan registreres uriktige opplysninger. For å sikre datakvalitet, bør registreringen derfor knyttes opp mot de relevante arbeidsprosessene, slik at de som registrerer også opplever verdien av riktig registrering. Det er både i brukers og veileders interesse at opplysninger som veileder innhenter for å kunne gi nødvendig arbeidsrettet oppfølging er korrekte. Strukturering av kartleggingsopplysninger gir dermed god datafangst uten å skape unødige ulemper for veileder eller bruker.

Særlig interessante opplysninger til bruk i kunnskapsproduksjon er hvilke behov veileder vurderer som utslagsgivende for å tildele et gitt tiltak, hva veileder definerer som brukers formål med tiltaksdeltagelsen og hvorvidt formålet oppnås. Dette er vurderinger som veileder gjør i dag, og dersom de blir registrert på en strukturert form, kan vurderingene nyttiggjøres i kunnskapsutviklingen. Ved tildeling av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening, har NAV-veileder siden 2019 registrert den enkeltes definerte formål med tiltaket (se tekstboks). Selv om formålet med tiltaksdeltagelse i ytterste konsekvens er å beholde eller komme i arbeid, kan formålet med å delta på et gitt tiltak være et steg på veien mot arbeid, som for eksempel språkopplæring eller arbeidserfaring. Formålet kan også variere innad i tiltak, slik det gjør med Arbeidstrening. Registreringen av formål med Arbeidstrening tilsier at det kan være mulig å innføre systematisk registrering av formål også for andre tiltak. Vi kjenner imidlertid ikke til at NAV registrerer tilsvarende formål for andre arbeidsmarkedstiltak.

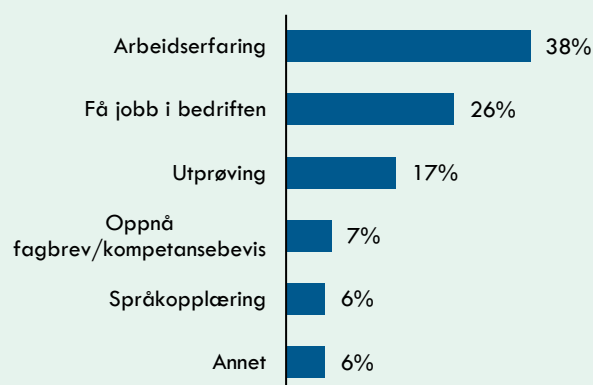
Det er også muligheter for å etablere generell kunnskap om innholdet i tiltakene og sammenhengen mellom innhold og deltakernes utfall, dersom det registreres mer informasjon om tiltakenes innhold for den enkelte bruker. Innad i hvert tiltak er det for

eksempel forskjeller i hvilke aktiviteter bruker gjennomfører som en del av tiltaket, varigheten av disse og hvilken oppfølgingsintensitet bruker får. NAV-veileder får denne informasjonen i varierende grad fra bruker eller tiltaksleverandør, men får den ikke i et strukturert format. Dersom slik informasjon blir registrert systematisk i fagsystemene, kan det gi mulighet for analyser av innretningen av tiltak og sammenhengen med utfall. Analyser av tiltakenes innretning kan belyse virkningen av ulikt innhold for ulike brukergrupper.

Nytten av datafangst oppstår først og fremst når kunnskapen som datafangsten tilrettelegger for fører til mer effektive tjenester fra NAV. Kunnskapen kan påvirke styringen av den arbeidsrettede oppfølgingen og tiltaksporteføljen, eller inngå direkte som beslutningsstøtte i veiledernes arbeid og ved andre former for systematisk kunnskapsdeling.

Systematisk registrering av formål med Arbeidstrening

I 2019 ble det etablert en løsning for systematisk registrering av formål ved tildeling av tiltaket Arbeidstrening. Figuren under viser fordeling av formål for deltakere i tiltaket i 2023. En kvalitativ studie av Arbeidstrening tyder på brukernes formål henger tett sammen med brukers forutsetninger for å nyttiggjøre seg av tiltaket. Informasjon om formål benyttes i en pågående effektevaluering av Arbeidstrening. (Oslo Economics og Frischsenteret, 2023)



Kilde: Oslo Economics og Frischsenteret (2023)

4.4.5 Informasjon til veiledere om aktuelle arbeidsmarkedstiltak

I tillegg til å innhente opplysninger om enkeltbrukere, skal veiledere holde seg oppdatert på tiltaksporteføljen og ha kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene fungerer. For å gjøre det enklere for veiledere å innlemme kunnskap i praksis, bør fagsystemene i størst mulig grad gi veiledere

enkel tilgang til informasjon om hvilke arbeidsmarkedstiltak som er aktuelle for ulike typer brukere. Høsten 2023 er NAV i ferd med å rulle ut en ny IT-løsning som gir veilederne oversikt over tiltak som er tilgjengelig lokalt, gitt brukers innsatsbehov. Løsningen omtales som *Mulighetsrommet* og er beskrevet nærmere i kapittel 6.1.

Denne løsningen gir i sin enkleste form en oversikt over alle tiltak som er tilgjengelig for brukere med gitt innsatsbehov og geografisk område. På sikt kan man imidlertid også se for seg at løsningen utvikles til å innlemme kunnskap om hvilke tiltak som vurderes som hensiktsmessige, eventuelt hvilke tiltak som er vanlige å bruke, for brukere med gitte behov. I ytterste konsekvens kan beslutningsstøtten være et verktøy som anvender brukerkjennetegn til å lage brukerprofiler, og som basert på kunnskap om disse brukerprofilene, foreslår relevante tiltak.

En slik profilering fordrer imidlertid at man har relevant kunnskap om brukerprofilene. Utviklingen av slike verktøy må derfor ta utgangspunkt i at kjennetegn ved bruker, som antas å være sentrale i vurderingen, registreres på en systematisk måte, og at man deretter analyserer denne informasjonen sammen med informasjon om brukernes utfall i etterkant av tiltak. Slike analyser kan etablere kunnskap om hvilke tiltak som fremstår som hensiktsmessig for ulike brukergrupper. I kapittel 4.5 skriver vi mer om muligheter for bruk av algoritmer som beslutningsstøtte i veileders vurdering av aktuelle tiltak.

4.4.6 Informasjon til brukere om aktuelle arbeidsmarkedstiltak

Bruker skal ha innflytelse på tiltakstildelingen og brukers motivasjon har betydning for resultatene av tiltaket. Reell brukermedvirkning krever at bruker er godt informert om aktuelle tiltak, hva de innebærer og hvorfor de er aktuelle. I dag blir bruker i liten grad informert om aktuelle tiltak før veileder presenterer egen vurdering av aktuelle tiltak. Brukerne er altså avhengig av hvilken informasjon veileder gir til bruker om aktuelle tiltak. I tillegg kan bruker selv velge å oppsøke informasjon om aktuelle tiltak på internett, men denne informasjonen er generell og overordnet, så det kan være vanskelig å forstå den konkrete forskjellen mellom tiltakene. I løsningen *Mulighetsrommet*, som NAV er i ferd med å rulle ut, kan veileder dele informasjon om arbeidsmarkedstiltak med bruker. Slik det er i dag, er det en svakhet ved løsningen at informasjonen ikke er tilpasset bruker og at teksten er den samme som veileder får som beskrivelse av tiltaket.

En mulig løsning er å videreutvikle *Mulighetsrommet* for å gi bruker tilpasset informasjon om aktuelle tiltak i forkant av møte med veileder. Slik informasjon vil gi brukeren bedre forutsetninger for å medvirke i

beslutningen om tiltak. Det kan tilrettelegge for mer effektive valg av tiltak og kan også tenkes å gi bruker større eierskap til beslutningen om tiltak og økt motivasjon for deltakelse. Nyttensiden er altså potensielt veldig stor.

Samtidig er det utfordrende å lage generell informasjon om tiltakene, som er godt tilpasset gitte brukergrupper. Det er trolig ikke hensiktsmessig å gi bruker informasjon om alle tilgjengelige tiltak, og løsningen bør trolig være basert på en filtrering av aktuelle tiltak, basert på registrerte kjennetegn ved bruker. For eksempel kan det tenkes at brukere som ikke har fullført videregående opplæring, kan få informasjon om hvilke tiltak NAV har som kan hjelpe brukeren med dette.

Nytten av et slikt verktøy vil avhenge av hvor relevante brukeren og veilederen opplever at de foreslåtte tiltakene er, det vil si hvor treffsikkert verktøyet er. Nyttensiden avhenger også av at informasjonen om tiltakene er tilpasset bruker og gir brukeren en god forståelse av hva tiltaket innebærer og hvorfor det er aktuelt.

Verktøyet blir trolig mer treffsikkert om det inkluderer flere opplysninger om brukers behov, ressurser og arbeidsmarkedshistorikk. Sammen med kunnskap om hvordan tiltak fungerer for ulike typer brukere, kan disse opplysningene gjøre at verktøyet kan lage brukerprofiler, og basert på disse, foreslå relevante tiltak. I kapittel 4.5 skriver vi mer om muligheter for bruk av algoritmer som beslutningsstøtte i brukers vurdering av aktuelle tiltak.

4.4.7 Deling av informasjon om arbeidsmarkedets behov

I vurderingen av relevante tiltak skal veileder vurdere hva som kreves for at brukeren skal kunne komme i arbeid. En slik vurdering innebærer at veileder er godt informert om behovene i det lokale arbeidsmarkedet, slik at tiltakene får den ønskede effekten – å kvalifisere brukerne i tråd med markedets behov for arbeidskraft. Arbeidsmarkedets behov er stadig i endring, og veileder må derfor ha oppdatert informasjon om hvilken formell og uformell kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet. Den etterspurte kompetansen påvirker dermed hva slags kompetansepåfyll det kan være aktuelt å gi bruker.

Det kan imidlertid være krevende for veileder å holde seg oppdatert om arbeidsmarkedets behov, på ulike nivåer. NAV har fagsystemer som gir veilederne mulighet til å få oversikt over ledige stillinger. Det synes imidlertid å være en utfordring at veiledere i liten grad benytter seg av disse oversiktene. Videre trenger veiledere også informasjon om arbeidsmarkedets behov, utover oversikten over ledige stillinger. Veilederne trenger mer detaljert

informasjon om hva som kreves av de ulike jobbene, for å vurdere om og hva som eventuelt skal til for at enkeltbrukere kvalifiserer til disse stillingene.

NAV har de siste årene satset på utvidet kontakt og samarbeid med arbeidsgivere, nettopp for at NAV i større grad skal gi arbeidsrettet oppfølging til brukere, som også er i tråd med arbeidsgivernes behov. Det er ofte såkalte markedskontakter eller markedsansvarlige som har rollen med å ha dialog med og oversikt over arbeidsgivernes behov, samt å formidle denne informasjonen til resten av NAV. Vår forståelse av praksis er at denne informasjonen primært spres fra markedskontakter til NAV-veiledere gjennom informasjonsbrev, møter og lignende.

Det kan tenkes at fagsystemer kan tilrettelegge for bedre informasjonsflyt fra markedskontakter til veiledere om arbeidsgivernes behov. Fagsystemer kan bidra til å sortere hvilken informasjon som er relevant, samt å presentere den for veileder når veileder trenger den i sin oppgavegjennomføring. Slike løsninger kan tenkes utvikles i sammenheng med løsninger for kartlegging av brukers behov og synliggjøring av relevante tiltak basert på registrerte behov. På samme måte kan det være hensiktsmessig å utvikle fagsystemer som også viser hvilke yrker eller arbeidsgivere som kan være relevante for enkeltbrukere, gitt den enkeltes kompetanse, interesser og forutsetninger. Slike løsninger kan bygge inn både generell informasjon om hva slags kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet, og mer spesifikk informasjon om relevante arbeidsplasser for den enkelte bruker, samt spesifikke krav som er knyttet til enkelte stillinger.

4.4.8 utfordringer knyttet til personvern

Løsningene som er drøftet kan bidra til en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, gjennom bedre datafangst og beslutningsstøtte. Det er imidlertid knyttet flere prinsipielle vurderinger til en slik utvikling i NAVs praksis.

Utviklingen av systemer for bedre datafangst i NAV kan bidra til å øke omfanget av lagrede personopplysninger. De foreslåtte løsningene skal i utgangspunktet ikke samle inn nye opplysninger, men har til hensikt å gi en systematisk registrering av opplysninger som NAV allerede samler inn i dag i ustrukturert form (fritekst). Økt strukturering av data kan gi økt risiko for personvern, ved at det blir mulig å sammenstille et stort volum av opplysninger om brukerne, samt å koble disse til andre strukturerte data. Opplysninger som ikke oppleves som sensitive alene, kan oppleves som sensitive dersom de

⁶ Personvernforordningen (også kjent som GDPR) er EUs regler for behandling av personopplysninger. Personvernforordningen er en del av personopplysningsloven, som i tillegg til EUs forordning

sammenstilles med andre opplysninger. Samtidig utgjør lagring av persondata i fritekst-format også en potensiell risiko for personvernet, fordi man ikke har kontroll på hvilke konkrete opplysninger som ligger der. Ved lagring av opplysninger i fritekst er det også risiko for at det registreres flere opplysninger enn strengt talt nødvendig. Personvernkostnadene ved å gå over fra fritekst til mer systematisk registrerte opplysninger avhenger av hvilke data man registrerer og hvordan de behandles i NAV.

NAV må ha hjemmel i lov for å behandle personopplysninger om sine brukere. I dag er det usikkert hvilket handlingsrom NAV har til å behandle personopplysninger. Forslag som innebærer å registrere flere opplysninger krever klargjøring av hva som er lov å registrere av opplysninger, hvordan ulike typer opplysninger skal registreres og hvordan disse opplysningene skal kunne behandles.

Analyse av registrerte personopplysninger krever også lovhjemmel. Personopplysninger skal i utgangspunktet kun brukes til det formålet de er innhentet. Opplysninger om bruker som er innhentet som en del av saksbehandlingen, kan derfor ikke nødvendigvis brukes til analyseformål. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad NAV har hjemmel til å bruke personopplysninger til analyse som skal bidra til kunnskap og tjenesteutvikling.

I vurderingen av lovlighet skal nytten av den enkelte analyse veies opp mot eventuelle økte personvernkostnader. Vurderingen innebærer derfor også en avveining mellom samfunnets gevinst av analysen og hvor sensitive personopplysningene er. Det pågår et arbeid i Arbeids- og inkluderingsdepartementet med å avklare hva rettsgrunnlaget er og hva som er behovet for nytt regelverk for at NAV kan gjenbruke data til analyse, herunder bruk av maskinlæringsverktøy.

I personvernforordningen⁶ er også det noen overordnede prinsipper som kan brukes til å vurdere personvernkonsekvenser. For det første skal den enkelte kunne vite hvordan personopplysninger brukes. Det innebærer at NAV ikke bør bruke opplysningene på en måte som bruker ikke vil forvente at opplysningene brukes. NAV er generelt varsom med å be om samtykke til behandling av personopplysninger, fordi det skjeve maktforholdet mellom NAV og bruker kan tilsi at bruker i praksis har liten reell mulighet til å avslå å gi et slikt samtykke. Behandlingen av personopplysninger bør derfor være innenfor det man

består av nasjonale regler med norske tilpasninger. Ved konflikt skal personvernforordningen gå foran norsk lov, som følge av EØS-loven. (Datatilsynet, u.d.)

kan forvente at NAV gjør, med utgangspunkt i sine forvaltningsoppgaver.

Videre fordrer omfattende lagring av personopplysninger gode rutiner og systemer som sikrer at ansatte kun får tilgang til opplysninger ved tjenstlig behov, og da kun de opplysningene som er nødvendig for å utføre tjenesten. Det er derfor avgjørende med en grundig og kontinuerlig kvalitetssikring av systemer og tilgangsstyring av opplysninger, for å sikre at personvern hensyn ivaretas.

Den enkelte skal også ha mulighet til å få innsyn i opplysningene som er registrert om seg selv, ha sikkerhet for at opplysningene er korrekte og ha mulighet til å få slettet opplysninger som ikke er korrekte. Dette kan tenkes å ha betydning for hvilke typer opplysninger som bør kunne registreres. Opplysninger basert på subjektive vurderinger, som kan forandre seg over tid (såkalte «myke» data som for eksempel motivasjon for arbeid), kan derfor være mer problematiske enn mer objektive opplysninger som ikke forandrer seg over tid (såkalte «harde» data som for eksempel alder og kjønn).

Enkelte kategorier av personopplysninger er klassifisert som særlig sensitive opplysninger i personvernforordningen. Dette inkluderer opplysninger om helse, politisk oppfatning, religion, medlemskap i fagforening o.l. Registrering av slike opplysninger anses å medføre en større risiko for personvernet.

4.4.9 Samlet vurdering av muligheter for utvikling og bruk av kunnskap gjennom videreutvikling av fagsystemer

En videreutvikling av NAVs fagsystemer som understøtter effektiv saksgang, men som samtidig understøtter utvikling og bruk av kunnskap, fremstår som en svært fruktbar vei for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Vår gjennomgang tyder på at det er et stort potensial for å utvikle fagsystemene slik at tildelingspraksis blir mer effektiv, enhetlig og kunnskapsbasert, og det er god grunn til å tro at dette på sikt vil gi mer kunnskap om hva som virker for ulike brukergrupper. Ved å utvikle systemer som tilrettelegger for at denne kunnskapen kan brukes både i innretningen av og i tildelingen av tiltak, vil det trolig bidra til bedre tjenester og flere i arbeid på sikt.

Vi har identifisert følgende mulige løsninger som kan tilrettelegge for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak:

- systematisert kartlegging og registrering av brukers behov og formål med tiltak, innhold i tiltak og måloppnåelse i tiltak
- samle informasjon om bruker, fra NAVs interne systemer og fra andre tjenester til NAV

- synliggjøre informasjon om arbeidsmarkedet for veileder
- synliggjøre informasjon om relevante tiltak til veileder, gitt andre data om bruker
- synliggjøre informasjon om relevante tiltak til bruker, gitt andre data om bruker

4.5 Algoritmer som beslutningsstøtte

Profileringsverktøy kan benyttes til å identifisere brukeres behov for støtte og hjelp, ved å analysere informasjon om brukere. Dersom verktøyene er treffsikre, kan de virke kostnadseffektiverende. De kan redusere kostnadene ved å gi støttetjenester til arbeidssøkere som uansett ville funnet nytt arbeid selv, og ved å identifisere brukergruppene som har størst hjelpebehov.

4.5.1 Muligheter for videreutvikling av dagens profileringsverktøy for innsatsbehov

NAV har i dag et enkelt profileringsverktøy som foreslår innsatsbehov (se faktaboks om innsatsbehov i kapittel 3) basert på brukers avgitte opplysninger i registreringen som arbeidssøker. Verktøyet gir kun et veiledende forslag og veilederne tar en selvstendig beslutning om innsatsbehov. NAV har bevisst valgt en algoritme som til en viss grad «overprofilerer» brukere, altså heller foreslår for mye innsats enn for lite. På grunn av dette ender veiledere ofte med å plassere arbeidssøkere i en lavere innsatsgruppe enn algoritmen anbefaler.

Vi tror det er betydelig rom for forbedring i algoritmen, og at en videreutvikling av verktøyet vil bidra til en mer effektiv bruk av NAVs ressurser til arbeidsrettet oppfølging og arbeidsmarkedstiltak. Profileringsverktøyet bør innrettes med et mål om å anslå behovet for innsats for en gitt bruker så presist som mulig. Vår vurdering er at et slikt verktøy bør baseres på statistiske analyser av store mengder individdata. Modellen kan eksempelvis innrettes mot å anslå sannsynligheten for at en arbeidssøker forblir langvarig arbeidsledig. En slik tilnærming til profileringsverktøyet er i tråd med internasjonal praksis (Desiere, et al., 2019).

NAV er allerede i en prosess med å utvikle et verktøy som, med noe tilpasning, kan benyttes til et slikt formål. Resultatindikatoren er en statistisk modell som estimerer sannsynligheten for at en arbeidssøker er i arbeid på et gitt tidspunkt i fremtiden, basert på kjennetegn ved personen og arbeidsmarkedet målt ved hjelp av registerdata.

En mulighet er å bruke de estimerte sammenhengene i denne modellen til å anslå sannsynligheten for at en gitt ny arbeidssøker vil være arbeidsledig de neste 6 månedene. Basert på denne sannsynligheten kan NAV klassifisere arbeidssøkere i ulike innsatskategorier.

Eksempelvis kan de med lavest anslått sannsynlighet for å være arbeidsledig, og som dermed antas å finne arbeid på egenhånd, allokere til standard innsats. En person med høy sannsynlighet for vedvarende arbeidsledighet vil derimot vurderes for mer oppfølging. Modellen beskrevet over vil ikke klassifisere arbeidssøkere inn i de spesifikke innsatskategoriene, men kan brukes som en mer presis beslutningsstøtte for å identifisere brukere som bør få oppfølging utover standard innsats fra NAV.

En forutsetning for at det utviklede verktøyet skal være nyttig og gi gevinster er at beslutningsstøtten oppleves som relevant for veileder, slik at de hensyntar prediksjonen fra verktøyet. For å sikre relevans er det antakelig særlig viktig at profileringsverktøyet tar tilstrekkelig hensyn til brukernes kjennetegn og situasjon. Anbefalingen vil da i større grad være tilpasset brukerens behov. Hvilke faktorer modellen kan hensynta begrenses av hvilke data den estimeres på. Et rikere datagrunnlag vil tillate mer tilpassede anbefalinger, fordi modellen i større grad kan hensynta ulike egenskaper ved brukere.

I dag begrenses videreutvikling av det eksisterende profileringsverktøyet av lovlighetsvurderinger. Jurister i AVDir vurderer det som usikkert hvor langt NAV kan gå i å bruke personopplysninger til å utvikle et slikt verktøy. For en nærmere omtale av lovlighetsvurderinger ved henholdsvis bruk og utvikling av profileringsverktøy, se kapittel 4.7.

4.5.2 Muligheter for profilering av tiltak

NAV har i dag lite beslutningsstøtte for valg av tiltak i fagsystemene. *Mulighetsrommet*, et verktøy som gir oversikt over tilgjengelige tiltak lokalt og gitt brukers innsatsbehov, lanseres nasjonalt i 2023. Dette verktøyet inneholder imidlertid ingen anbefaling om hvilke av de tilgjengelige tiltakene som er mest relevante for bruker. En mulighet er at *Mulighetsrommet* utvides til å inneholde anbefalinger om relevante tiltak for den enkelte bruker, basert på mer avanserte algoritmer og kjennetegn ved bruker.

Et slikt verktøy kan baseres på en statistisk modell som estimerer sammenhengen mellom sannsynligheten for tilknytning til arbeidsmarkedet og deltakelse på ulike tiltak. Ved å benytte de estimerte sammenhengene fra en slik modell kan profileringsverktøyet, for en gitt arbeidssøker, gi en anbefaling om tiltak, basert på hvilket tiltak som er forbundet med størst sannsynlighet for tilknytning til arbeidsmarkedet for brukere med tilsvarende kjennetegn.

Det vil imidlertid være mer krevende å utvikle profileringsverktøyet beskrevet over med en tilfredsstillende presisjon, enn profileringsverktøyet knyttet til innsatsbehov. Dette skyldes i hovedsak

mangel på kunnskap om tiltakenes effekt for ulike brukergrupper. Mer avanserte profileringsverktøy for tiltak ligger derfor antakelig noe frem i tid, og er avhengig av at NAV får et bredere kunnskapsgrunnlag om effektene av arbeidsmarkedstiltak for ulike brukergrupper.

4.5.3 Bruk av algoritmer i andre land

I forbindelse med undersøkelser av muligheten for å kunne ta i bruk mer automatiserte metoder i tildeling av arbeidsmarkedstiltak i NAV, har vi sett på karakteristikker ved ulike statistiske profileringsverktøy i arbeids- og velferdsforvaltningen i et utvalg europeiske land. I det videre beskrives statistiske profileringsverktøy i henholdsvis Østerrike, Belgia, Nederland, Danmark, Sverige og Irland. Disse landene er valgt fordi det er de europeiske landene som benytter statistisk profilering på arbeids- og velferdsfeltet som er mest sammenlignbare med Norge. Profileringsverktøyene som benyttes i disse landene gir i hovedsak profilering av brukers oppfølgingsbehov tidlig i forløpet, tilsvarende NAVs vurdering av innsatsbehov, basert på prediksjoner for varighet av arbeidsledighet. Personer som har sannsynlighet for lang varighet, blir profilert mot tettere oppfølging tidlig i forløpet, men personer med sannsynlighet for å finne arbeid selv etter kort tid blir profilert til mindre oppfølging.

Noen utvalgte temaer, som har særlig betydning for utviklingen av et eventuelt statistisk verktøy i Norge, er spesielt vektlagt i beskrivelsene under: Hvilken utfallsvariabel verktøyet predikerer (for eksempel sannsynlighet for langtidsledighet), hvilke datakilder som brukes, hvilken type statistisk analyse som benyttes, og hvordan verktøyet brukes (for eksempel om verktøyet brukes som støtte for veiledere, eller om beslutninger om videre oppfølging av brukere tas automatisk i systemet).

Østerrike

Det statistiske profileringsverktøyet som brukes i Østerrike ble rullet ut nasjonalt i 2020 og har et navn som på engelsk kan oversettes til «Personal Labour Market Opportunities – Assistance System» (Allhutter, et al., 2020). Systemet predikerer brukerens/arbeidssøkerens sannsynlighet for å integreres på arbeidsmarkedet. Den statistiske modellen har to funksjoner for å predikere sannsynlighet for tilbakeføring til arbeid på henholdsvis kort og lang sikt. Arbeidssøkerne fordeles i tre grupper: gruppen med arbeidssøkere som med stor sannsynlighet vil finne nytt arbeid innen 6 måneder, gruppen arbeidssøkere med middels gode muligheter på arbeidsmarkedet, og gruppen som har dårlige utsikter for å få nytt arbeid innen to år. Brukere under 25 år blir automatisk plassert i gruppen med middels gode utsikter, uavhengig av andre

kjennetegn eller karakteristikk. Det er denne gruppen innsatsen og tiltakene til arbeidsformidlingen i størst grad rettes mot.

Metoden som benyttes er logistisk regresjon, og analysen baserer seg på administrative data. Dataene sier noe om brukernes alder, kjønn, nasjonalitet, utdanning, helseutfordringer, omsorgsoppgaver, tidligere erfaring fra arbeidsmarkedet, hyppighet og varighet av perioder med arbeidsledighet, deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og informasjon om utviklingen på det regionale arbeidsmarkedet. Verktøyet kombineres med saksbehandlere/veiledernes skjønnsutøvelse, og brukes til å prioritere mellom jobbsøkere. Veilederne kan overstyre systemet, og plassere brukere i en annen gruppe enn den som systemet foreslår.

Profileringsverktøyet ledet til sterke protester i offentligheten i Østerrike helt fra starten, og bruk av verktøyet har nå blitt stoppet grunnet personvern hensyn (Kunaschk, et al., 2022).

Belgia

Det tilsvarende verktøyet i Belgia (Flanders) heter «Next Steps» og er basert på maskinlæringsmetoden Random Forest (McGuinness, et al., 2022). Modellen identifiserer brukere/arbeidssøkere som står i fare for å bli langtidsledige (ledige i over 6 måneder). Brukerne deles inn i fire innsatsgrupper og brukerne som er i («høyrisiko»)-gruppen kontaktes først av arbeidsformidlingstjenesten. Modellen baserer seg på informasjon om trekk ved jobbsøkernes sosioøkonomiske situasjon og tidligere arbeidserfaring, og datakildene er administrative systemer (informasjon samlet inn av saksbehandler når bruker har hatt kontakt med arbeidsformidlingstjenesten) og «klikk-data». Sistnevnte er informasjon fra brukerens aktivitet på arbeidsformidlingens nettsider, for eksempel klikk på stillingsutlysninger. Dette skal indirekte gi informasjon om brukerens motivasjon og egeninnsats.

Også i Belgia er profileringsverktøyet brukt som beslutningsstøtte av saksbehandlere/veiledere. Hensikten med å bruke verktøyet er å sikre at de mest sårbare brukerne fanges opp, og at det opprettes kontakt med disse først – avgjørelser om videre oppfølging tas av saksbehandleren på selvstendig grunnlag. Det jobbes med å utvikle et automatisert verktøy som gir forslag til spesifikke nettbaserte opplæringsprogrammer og rådgivningstjenester til jobbsøkere, basert på brukernes profil (Desiere & Struyven, 2021). Vi kjenner ikke til hvorvidt dette er implementert.

Nederland

Det statistiske profileringsverktøyet i Nederland har fått navnet «Work Profiler», og predikerer

sannsynligheten for at arbeidssøkeren/brukeren kommer tilbake i jobb innen ett år (McGuinness, et al., 2022). Analysemetoden er logistisk regresjon, og analysene baseres på data fra et nettbasert spørreskjema som fylles ut av brukeren innenfor de første tre månedene av ledighetsperioden. Spørsmålene er knyttet til både «harde» faktorer (alder, arbeidshistorikk) og «myke» faktorer (syn på tilbakeføring til arbeid, jobbsøkeradferd, mål ved jobbsøk).

Profileringsverktøyet i Nederland brukes til å prioritere mellom jobbsøkere. Personer som betegnes som høy eller medium risiko vil motta individuelt tilpassede tjenester. Slik vi forstår det brukes verktøyet som et automatisert beslutningsverktøy, og ikke som et støtteverktøy for saksbehandlere med mulighet til å bruke skjønn i arbeidet med å segmentere brukere/arbeidssøkere, som er tilfelle i flere av de andre landene.

Sverige

I Sverige har Arbetsförmedlingen brukt profileringsverktøy siden 2011. Da innførte de Bedömningsstödet [vurderingsstøtten] (McGuinness, et al., 2022). Som navnet tilsier ble verktøyet brukt i kombinasjon med saksbehandlerens egen skjønnsutøvelse, og var slik sett et støtteverktøy. Det ga informasjon til saksbehandlerne, men erstattet ikke deres rolle. Verktøyet ble brukt til å identifisere hvilke brukere som stod i fare for å bli langtidsledige (ledige i mer enn 6 måneder), slik at arbeidsformidlingstjenesten kunne tilby hjelp tidlig, og dermed hindre langtidsledighet.

Bedömningsstödet var basert på logistisk regresjonsanalyse av data som ble samlet inn av saksbehandleren selv i et intervju med brukeren/arbeidssøkeren. Intervjuet ble gjennomført da brukeren har registrert seg som arbeidsledig. Verktøyet allokerte brukeren i én av fire kategorier, inndelt etter risiko for langtidsledighet. Saksbehandlerne brukte disse resultatene til å beslutte hvilke støttetiltak som ville være best for å få brukeren tilbake i jobb. Verktøyet ble også brukt i beslutninger om betaling til eksterne tjenesteleverandører for å gjennomføre tiltak for arbeidssøkeren.

I 2021 ble Bedömningsstödet erstattet av en ny modell. Den gir også en score som kan tolkes som en sannsynlighet for langtidsledighet. I Sverige er det nå private tiltaksleverandører som vanligvis beslutter hvilke tiltak arbeidssøkerne skal få. Leverandørene får et tilskudd for det enkelte individ, med en bonus hvis hen kommer i arbeid. Beregningsmodellen gir anslag på kompensasjonen for den enkelte arbeidssøker. Veileder tar den endelige beslutningen, men må gi en begrunnelse hvis beslutningen avviker fra resultatet av

algoritmen. Algoritmen er basert på data om blant annet sysselsettingshistorikk, ønsket yrke og om arbeidssøkeren har nedsatt arbeidsevne.

Danmark

Profileringsverktøyet i Danmark har fått navnet Profilafklaringsværktøjet, og predikerer langtidsledighet (McGuinness, et al., 2022). Verktøyet baserer seg på et estimert beslutningstre, og brukes som et støtteverktøy for saksbehandlere, når de skal beslutte hvilken støtte og hjelp brukerne trenger for å komme i jobb eller tilbake i jobb.

I verktøyet analyseres data fra et online spørreskjema i kombinasjon med administrative data. De administrative dataene hentes inn fra registre hos ulike offentlige myndigheter, og gir blant annet informasjon om brukernes alder, opprinnelse og ledighetshistorikk. Analysen gjøres – sagt på en enkel måte – ved at egenskaper eller karakteristikk ved en bruker sammenlignes med karakteristikk ved andre personer som tidligere har vært langtidsledige.

Irland

Det irske profileringsverktøyet ble utviklet i 2009 og kalles «Probability of Exit (PEX) model». Det predikerer sannsynlighet for å komme tilbake i jobb innen 12 måneder. Verktøyet baserer seg på Probit-regresjon. Det benyttes administrative data, og data fra et spørreskjema som bruker/arbeidssøker fyller ut i forbindelse med søknad om stønad (McGuinness, et al., 2022).

Modellen brukes for å bestemme minimumsnivået av støtte til brukeren, som avhenger av hvor langt brukeren står fra arbeidsmarkedet (McGuinness, et al., 2022). Verktøyet har også en rolle i planlegging og allokering av ressurser internt i arbeidsformidlingstjenesten (Desiere, et al., 2019). Tilgjengelige kilder indikerer at det irske profileringsverktøyet automatisk avgjør når og hvor hyppig brukerne kontaktes og hvilke tjenester de tilbys, og beskrives slik sett ikke som et støttesystem for saksbehandlere, men et mer automatisert system.

Nøkkelegenskaper ved de statistiske profileringsverktøyene i de seks landene er oppsummert i [Tabell 4-1](#).

4.5.4 Ufordringer knyttet til diskriminering

Bruk av statistisk profilering har en rekke begrensninger, og en av dem er faren for at brukere/arbeidssøkere feilaktig klassifiseres som enten høyrisiko eller lavrisiko – og dermed ikke mottar korrekt bistand og støtte – basert på egenskaper som innvandringsbakgrunn, alder eller kjønn. Dette kan føre til at statistiske profileringsverktøy virker strukturelt diskriminerende.

En studie tar for seg i hvilken grad statistisk profilering av arbeidssøkere diskriminerer arbeidssøkere med utenlandsk bakgrunn, med det belgiske profileringsverktøyet som case (Desiere & Struyven, 2021). Studien finner at arbeidssøkere med utenlandsk bakgrunn har 2,6 ganger høyere sannsynlighet for å bli feilaktig klassifisert som «(høyrisiko)». Med feilaktig klassifisering mener de arbeidssøkere som profileringsverktøyet identifiserte som «(høy-risiko)», men som faktisk kom i arbeid.

Diskriminering på bakgrunn av etnisitet har vært på dagsorden i forbindelse med Profilafklaringsværktøjet i Danmark. Kriteriet «ikke-vestlig opprinnelse» blir brukt i analysemodellen som verktøyet bygger på, og Institut for Menneskerettigheder i Danmark klaget inn dette for det danske Ligebehandlingsnævnet, som behandler klager på forskjellsbehandling i og utenfor arbeidsmarkedet. Nemnden vurderte at kriteriet «(ikke-vestlig opprinnelse)» ikke sa noe om etnisk opprinnelse, og at det dermed ikke var omfattet av den danske diskrimineringslovens forbud mot forskjellsbehandling grunnet etnisk opprinnelse.

Kunaschk, et al. (2022) trekker frem at statistisk profilering kan lede til diskriminering på bakgrunn av alder. Den faktoren som best predikerer sannsynlighet for å komme inn på arbeidsmarkedet er alder. Ved bruk av statistisk profilering er eldre mennesker mer tilbøyelige til å bli klassifisert som å ha lavere sjanser for å komme tilbake til arbeidsmarkedet. Dersom en slik klassifisering vurderes som diskvalifiserende for å motta aktive arbeidsmarkedstiltak, kan eldre mennesker i mindre grad få tilgang til støtte.

Hvorvidt statistisk profilering brukes som et automatisert beslutningssystem eller som støtteverktøy for saksbehandlere kan ha betydning for om verktøyet brukes i tråd med gjeldende diskrimineringslovgivning. Allhutter, et al. (2020) trekker i sin studie av profileringsverktøyet i Østerrike frem at det at verktøyet ble brukt som et støttesystem for saksbehandlerne, gjorde at inklusjon av faktorer som kjønn og etnisk bakgrunn i analysene ikke stred mot gjeldende diskrimineringsregelverk. De indikerer likevel at saksbehandlere i realiteten er bundet til å følge forslagene til profileringsverktøyet fordi de ikke har innsikt i hvordan den statistiske modellen fungerer, og fordi de har begrenset med tid.

Forvaltning av arbeidsmarkedstiltak skal overholde krav til likebehandling og skal ikke bygge på diskriminering ut fra f.eks. kjønn eller etnisitet. Det er ikke uten videre enkelt å sikre at likebehandling skjer. Hvis man utelater data om disse kjennetegnene i estimeringen av modellen, kan man risikere at disse kjennetegnene likevel «fanges opp» av variabler som korrelerer med kjennetegn som skal utelates (f.eks. bosted og landbakgrunn).

4.5.5 Ufordringer knyttet til personvern

Allhutter, et al. (2020) trekker frem at bruken av profileringsverktøyet i Østerrike som en «second opinion» gjorde at ulike begrensninger i EUs personvernforordning GDPR («The general data protection regulation») kunne omgås, da disse gjelder for fullautomatiserte beslutningssystemer. Personvernforordningens artikkel 22 sier: «Den registrerte skal ha rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende.» Det at profileringsverktøy brukes som støtte for saksbehandlere, og at sistnevnte kan overstyre for eksempel tildeling av brukere til ulike risikogrupper eller innsatsgrupper, kan derfor gjøre at bruken av resultatene fra den statistiske profileringen ikke strider mot GDPR. Imidlertid har profileringsverktøyet i Østerrike som nevnt ledet til sterke protester i offentligheten, og bruk av verktøyet har nå blitt stoppet grunnet personvern hensyn, mer spesifikt knyttet til artikkel 22 i GDPR (Kunaschk, et al., 2022).

Det foregår også en debatt om hva som avgjør hvorvidt en beslutning er fullautomatisert eller ikke. Hvilket nivå av oversikt og input fra et menneske er nødvendig for at en automatisert beslutning ikke lenger kan anses som fullautomatisert? (Binns og Veale, 2021). Det finnes ulike syn på dette, og dermed ulike syn på hvilke systemer som vil omfattes av artikkel 22. Noen mener loven bør omfatte beslutninger som tas med noe deltakelse fra mennesker, mens andre – for eksempel den tyske føderale domstolen – er av den oppfatningen at all form for menneskelig deltakelse i beslutningsprosesser gjør at beslutningen ikke omfattes av artikkel 22 (Goldenfein, 2019). European Data Protection Board (EDPB) har utarbeidet de mest betydningsfulle retningslinjene knyttet til denne problematikken (Binns og Veale, 2021). De peker på flere ulike faktorer, inkludert at personen som kontrollerer den automatiserte beslutningen bør kunne evaluere beslutningen på selvstendig grunnlag, og vurdere resultater (outputs) som systemet gir, og ikke kun «sette et stempel» på beslutningen. De burde også

kunne gjøre om på de automatiserte beslutningene og ta i betraktning annen relevant informasjon og formildende faktorer.

Som nevnt er et viktig krav i GDPR (artikkel 22) at individene har rett til at et vedtak med betydning for dem ikke fattes av en automatisert løsning alene. Dette kravet innebærer trolig også at den som fatter vedtaket skal kunne forstå «begrunnelsen» fra algoritmen eller den statistiske modellen som benyttes, selv om denne tolkningen ikke har vært prøvd for domstolene.

Et annet krav i GDPR er at innsamling og bruk av data skal baseres på et prinsipp om dataminimering: Det skal være en eksplisitt begrunnelse for innsamling og bruk av data. Hvis man lager et beslutningsstøtteverktøy basert på all informasjon i et fagsystem, og denne informasjonen ikke er strukturert strengt etter formål (f.eks. informasjon som skal brukes

Utredning av profilering i NAVs oppfølging av sykmeldte

Datatilsynet utredet i 2021 om NAV har lov til å bruke kunstig intelligens for å predikere utviklingen av sykefravær (Datatilsynet, 2022). De fant at NAV har rettslig grunnlag for bruk av kunstig intelligens som beslutningsstøtte om enkeltbrukeres behov for oppfølging, men at det er uavklart om det rettslige grunnlaget åpner for å bruke personopplysninger om andre brukere til å utvikle selve algoritmen. Datatilsynet konkluderte med at lovgiver i tiden fremover bør tilrettelegge for utvikling av KI i offentlig sektor innenfor ansvarlige rammer og presiserte: «Dersom NAV skal utvikle modellen videre, vil det være nødvendig med et klart og tydelig supplerende rettsgrunnlag gjennom lovgivning. En lovprosess, med tilhørende høringsrunde og utredninger, vil kunne bidra til å sikre demokratisk forankring for utvikling og bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning.»

til å ta beslutninger om tiltak for arbeidssøkere), vil verktøyet ta i bruk all informasjon, inkludert informasjon ment for andre formål. Dette kan ses som et brudd på bestemmelser om dataminimering.

Tabell 4-1: Nøkkelegenskaper ved statistiske profileringsverktøy i seks europeiske land

Land	Utfallsvariabel	Datakilder	Statistisk modell	Treffsikkerhet	Brukes for å	Støtteverktøy eller automatisert beslutningsverktøy
Østerrike	Sannsynlighet for å integreres på arbeidsmarkedet (lang og kort sikt)	Administrative data	Logistisk regresjon	80–85 prosent	Prioritere mellom jobbsøkere	Støtteverktøy for saksbehandlere
Belgia	Langtidsledighet (> 6 måneder)	Administrative data, click-data	Random forest	67 prosent	Prioritere mellom jobbsøkere. Brukere som er «høyrisiko» kontaktes først.	Støtteverktøy for saksbehandlere
Nederland	Sannsynlighet for å komme tilbake i jobb innen ett år	Online spørreskjema	Logistisk regresjon	70 prosent	Prioritere mellom jobbsøkere. Personer som betegnes som høy eller medium risiko vil motta individuelt tilpassede tjenester	Automatisert beslutningsverktøy
Danmark	Langtidsledighet (> 26 uker)	Online spørreskjema og administrative data	Beslutnings-tre	> 60 prosent	Prioritere mellom jobbsøkere og støtte til saksbehandlere i beslutninger om støttetiltak	Støtteverktøy for saksbehandlere
Sverige	Langtidsledighet (> 6 måneder)	Administrative data samlet inn gjennom intervju med brukere	Logistisk regresjon	Ikke tilgjengelig	Prioritere mellom jobbsøkere og bestemme bevilgninger til eksterne tjenesteleverandører. Saksbehandlere bruker profilering til å beslutte videre tiltak/støtte	Automatisert beslutningsverktøy. Tilgjengelige kilder indikerer at verktøyet automatisk bestemmer når og hvor hyppig brukerne kontaktes og hvilke tjenester de tilbys.
Irland	Sannsynlighet for arbeid innen 12 måneder	Spørreskjema som del av søknad om ytelser, administrative data	Probit-regresjon	70–86 prosent	Bestemme minimumsnivå av støtte til brukere samt til planlegging og allokering av ressurser	

Note: Tabellen er utarbeidet i forbindelse med områdegjennomgangen og er en oppsummering av nøkkelegenskaper ved de statistiske profileringsverktøyene i de seks landene.

4.5.6 Treffsikkerheten av algoritmebaserte verktøy

Det er forsket lite på treffsikkerheten til algoritmer som brukes i arbeidsrettet oppfølging. Mueller og Spinnewijn (2023) har laget en algoritme for å beregne risiko for langtidsledighet blant svenske arbeidssøkere. De analyserer om algoritmen kan brukes til å ta bedre og raskere beslutninger enn dagens predikere beslutningssystem. De finner bruk av algoritmen blant annet kan erstatte faktisk

langtidsledighet som seleksjonskriterium slik at de med høy risiko for langtidsledighet kan få egnede tiltak på et tidligere tidspunkt.⁷ Det finnes lite forskning på om algoritmene er mer treffsikre enn veilederne selv. Det eneste unntaket er van den Berg et al. (2023). De sammenligner treffsikkerheten til vurdering fra henholdsvis veiledere og arbeidssøkere med en algoritme som predikerer om arbeidssøkere vil være i arbeid eller ledige om seks måneder. De finner at

⁷ Mueller, Andreas I., and Johannes Spinnewijn. The Nature of Long-Term Unemployment: Predictability, Heterogeneity

and Selection. No. w30979. National Bureau of Economic Research, 2023.

algoritmen gir bedre prediksjoner enn veiledere og arbeidssøkere, dog ikke bedre enn kvinnelige arbeidssøkere. De beste prediksjonene får man hvis man også gir algoritmen tilgang til veiledernes prediksjoner. Det motsatte – og kanskje mest realistiske alternativet – at veilederne får tilgang til resultatet av algoritmen, er ikke testet.

4.5.7 Samlet vurdering av muligheter for bruk av algoritmer som beslutningsstøtte

Det er grunn til å tro at bruk av algoritmebaserte profileringsverktøy vil kunne bidra til en mer kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging i NAV. Dette gjelder særlig ved vurdering av innsatsbehov, hvor vi mener det er et stort potensial for at NAV i større grad prioriterer brukere etter forventet varighet av ledigheten, fremfor mer usikre kriterier. Samtidig er det reelle utfordringer knyttet til personvern og diskriminering, på grunnlag av for eksempel kjønn og innvandrerbakgrunn, som kan være sentrale utfordringer i utvikling og bruk av slike verktøy. Bruk og utvikling av slike verktøy bør derfor gjøres med varsomhet, og på en måte som gjør anbefalingene forståelige for de som skal bruke dem.

Når det gjelder bruk av algoritmebasert verktøy for profilering av relevante tiltak, mener vi dette fremstår som et interessant spor, men at det foreløpig er langt frem til at vi har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som kan underbygge relevansen av et slikt verktøy. Foreløpig er vurderingene knyttet til tiltaksbehov i så stor grad basert på skjønnsmessige vurderinger av ustrukturerte og «myke» data om brukere, tiltakene og arbeidsmarkedet, at det er vanskelig å se for seg at det er mulig for et slikt profileringsverktøy å gi konkrete anbefalinger om relevante tiltak basert på tilgjengelige strukturerte data. En slik anbefaling basert på dagens tilgjengelige data vil være svært usikker. På lengre sikt er det derimot mulig å tenke seg at også profilering av tiltaksbeslutningen kan være hensiktsmessig. Dersom NAV går i retning av mer systematisk tilnærming og registrering av strukturerte data for mekanismer som er avgjørende for tildelingen av tiltak, kan det tenkes at et profileringsverktøy vil kunne bruke disse dataene og gi treffsikre anbefalinger til tiltak. Det avhenger imidlertid av at NAV har kommet en god del lenger enn i dag med å systematisere og strukturere data om brukere, og at det er mulig å systematisere disse opplysningene på en måte som er hensiktsmessig også for den enkelte brukers forløp i NAVs arbeidsrettede oppfølging.

4.6 Randomiserte forsøk

Som grunnlag for systematisk kunnskapsutvikling i NAV mener vi at naturlige eksperimenter har et noe begrenset potensiale. For det første begrenser en slik tilnærming til kunnskapsutvikling NAVs muligheter til å styre hva som skal evalueres. Det er krevende å identifisere naturlige eksperimenter, og forskningen vil ikke nødvendigvis besvare de spørsmålene som NAV er mest opptatt av å belyse. For det andre er det ofte knyttet stor usikkerhet til resultatene fra kvasi-eksperimentelle studier. Dette skyldes blant annet at metodene hviler på usikre forutsetninger om at variasjonen som studeres har oppstått som om den var tilfeldig, selv om dette ikke var planlagt.

Som beskrevet i kapittel 4.1 er hovedutfordringen med å evaluere effekten av arbeidsmarkedstiltak at vi ikke observerer hvordan en arbeidstaker som får tiltak ville utviklet seg i fravær av tiltaket, det såkalte kontrafaktiske scenariet. Brukere tildeles tiltak av en grunn, og er ikke nødvendigvis sammenlignbare med brukere som ikke ble tildelt tiltaket. Dette kalles seleksjonsproblemet. En måte å adressere seleksjonsproblemet på er å kontrollere for observerbare forhold, som eksempelvis alder, kjønn og utdanning. Videre kan naturlige eksperimenter, som beskrevet i kapittel 4.1, ytterligere bidra til å redusere utfordringene knyttet til seleksjon. Fordelene med en slik forskningsstrategi er at de muliggjør analyser av langsiktige virkninger uten å måtte vente på at nye data fra et forsøk samles inn.

En alternativ måte å løse seleksjonsproblemet på er ved hjelp av kontrollerte forsøk hvor det benyttes et element av tilfeldig tildeling eller «randomisering».⁸ I NAV gjennomføres det fra tid til annen slike randomiserte kontrollerte forsøk allerede i dag. Forsøkene er imidlertid typisk organisert som frittstående forskningsprosjekter utenfor den ordinære driften, og forsøkene utstrekning i tid og sted er derfor også begrenset. En mulig løsning på disse utfordringene er å utvikle en infrastruktur som bygger randomisering inn i den ordinære driften av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Dette kan gjøres på ulike nivåer av tiltakspraksisen, herunder i forbindelse med vurdering av innsatsbehov, tildeling av tiltak, valg mellom enkeltelementer i tiltak etc.

I implementeringen av randomisering i NAVs ordinære praksis kan det være hensiktsmessig å legge opp til mer lokalt initiativ, i form av at forsøkene i større grad initieres på lokalt nivå fremfor av direktoratet. Dette vil understøtte den nødvendige lokale forankringen av forsøkene samt bidra til å redusere de administrative

⁸ Denne metodikken er eksempelvis utbredt innenfor medisinfaget, hvor legemidler evalueres ved å randomisere pasienter til å motta enten legemidlet eller et placebo.

kostnadene. Videre er det ønskelig at de randomiserte forsøkene ikke skal være avgrenset i tid, i motsetning til dagens praksis. Ved å la forsøkene utføres kontinuerlig uten en tidsbegrensning legger man til rette for et størst mulig datagrunnlag for senere evalueringer. En annen fordel med en slik tilnærming er at man samler inn data fra perioder med ulik økonomisk situasjon, som eksempelvis høy- og lavkonjunktur. Ved å samle inn data for ulike perioder og ulike steder i landet vil forskere ha muligheten til å studere hvorvidt effekter varierer med konjunktursyklusen. Forsøk som i mindre grad er avgrenset i tid og geografi vil gjerne ha høyere ekstern validitet.

4.6.1 Erfaringer med randomiserte forsøk i NAV

Erfaringer fra tidligere randomiserte forsøk i NAV kan illustrere hva slags kunnskap en slik tilnærming kan gi. Et særlig interessant eksempel er studier av effekten av dialogmøter i sykefraværsoppfølgingen. En effektstudie basert på kvasi-eksperimentelle metoder viste at dialogmøter hadde god effekt på sykefravær (Markussen, et al., 2018). Studien benyttet detaljerte individdata for sykmeldinger og avholdte dialogmøter for å estimere effekten av møtene.

På bakgrunn av den tilgjengelige kunnskapen om dialogmøtenes gode effekt, ønsket man å undersøke om møtene burde avholdes tidligere i sykefraværsløpet. NAV etablerte derfor, i samarbeid med forskere, et omfattende forsøk med randomisering av tidspunkt for dialogmøte for sykmeldte. Randomiseringen gikk ut på at sykmeldte personer ble tildelt ulike tidspunkt for dialogmøter, ved hjelp av loddtrekning. Dataene fra forsøket viste at det ikke var noen effekt av dialogmøtene på sykefravær (Alpino, et al., 2022). Resultatene gjaldt uavhengig av tidspunkt for møtet og det var ingen tegn til effekt for noen grupper.

Eksempelet over illustrerer verdien av randomiserte forsøk for NAV. De tilsynelatende positive resultatene fra den første studien beskrevet over førte til at NAV jobbet aktivt for å øke bruken av dialogmøter for sykmeldte. Det randomiserte forsøket viste imidlertid at dette antakelig ikke er en god prioritering av ressurser, da møtene ikke hadde noen påvisbar effekt på relevante utfall.

Et annet eksempel på randomiseringsforsøk i NAV er det nylig gjennomførte forsøket med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak i NAV (Refino). Formålet med forsøket var å undersøke om resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak, med sterkere økonomiske insentiver for tiltaksleverandørene, ville fremme brukeres muligheter til å få og beholde arbeid.

Ved å sammenligne brukere som ble trukket til å delta på tiltak hos en leverandør med resultatbasert finansiering med brukere som ble trukket til ordinær oppfølging kunne forskerne anslå effekten av ordningen på sysselsetting. Funnene fra evalueringen av forsøket viste at Refino ikke hadde bedre effekt enn Oppfølging på jobboppnåelse eller jobbfastholdelse (Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret, 2023). Ettersom finansieringsmodellen viste seg å ha en del utfordringer anbefalte forskerne derfor at modellen som ble prøvd ut i forsøket ikke innføres som et ordinært tiltak.

Som beskrevet tidligere er utfordringen med enkeltstående randomiserte forsøk at datagrunnlaget blir relativt begrenset. I enkelte tilfeller kan det begrensede omfanget av data være årsaken til at man ikke finner en effekt av forsøket, altså at nullfunnet er upresist. Forslaget om å implementere randomisering i den ordinære praksisen adresserer dette problemet ved at forsøkene pågår til datagrunnlaget er stort nok til å kunne gi presise svar.

4.6.2 Muligheter for randomisering av elementer i forkant av tiltakstildeling

Randomisering kan gjennomføres på ulike stadier og i ulike deler av NAVs praksis med arbeidsmarkedstiltak. Det er mange elementer av oppfølgingsløpet i forkant av tiltakstildeling, som både er avgjørende for valg av tiltak og som trolig også påvirker forutsetningene for at bruker skal kunne lykkes i tiltak. Dette kan handle om hvor mye oppfølging veileder gir i forkant av tiltakstildeling (for eksempel antall møter eller varighet på oppfølgingen i forkant av tiltakstildeling), hvilke elementer veileder fokuserer på i kartleggingsprosessen, eller hvordan veileder jobber for å motivere bruker for tiltaksdeltakelse.

En enkeltbeslutning som i stor grad legger føringer for oppfølgingen frem mot tiltak, er veileders vedtak om innsatsbehov. For å teste betydningen av dette vedtaket for brukers senere utfall, er det mulig å introdusere randomisering i forbindelse med vedtaket.

En konkret mulighet for randomisering av innsatsbehov, er å trekke tilfeldig ut et antall brukere som kan få mer innsats fra NAV enn vedtaket opprinnelig tilsa. Dette innebærer at brukere som i utgangspunktet tildeles standard innsats plasseres i andre innsatsgrupper med mer ressursbruk, for eksempel situasjonsbestemt innsats. Dersom det viser seg at økt innsats fremmer overgangen til arbeid vil det i neste omgang føre til en avveining av hvor og blant hvem ressursbruken har sin mest hensiktsmessige anvendelse.

Det er imidlertid usikkert om det er lovlig å randomisere brukeres innsatsbehov, da brukere i utgangspunktet har rett til en selvstendig vurdering og

tilpasset innsats etter individuelle behov. Vurderingen av lovlighet avhenger til dels av om forsøket tilfører goder eller ulemper for brukerne. Det kan argumenteres for at mer oppfølging fra NAV er et gode, mens mindre oppfølging fra NAV er en ulempe. Det tilsier at forsøk som kun innebærer økt oppfølging for en gruppe brukere ikke medfører ulemper. Tilnærmingen beskrevet over sikrer at ingen får mindre innsats enn de i utgangspunktet blir vurdert til å få. Samtidig kan økt mer oppfølging også være en ulempe dersom denne ikke er hensiktsmessig, eller dersom den bidrar til å forsinke overgang til arbeid (gjennom en innlåsingeffekt). Usikkerheten knyttet til betydningen av innsatsbehov underbygger nettopp behovet for å innhente mer kunnskap om dette, for å bidra til å unngå oppfølging som ikke gagnar brukere i fremtiden.

4.6.3 Muligheter for randomisering av tiltakstildeling

En annen mulighet for randomisering er i forbindelse med tiltakstildelingen, i tilfeller hvor veileder anser to eller flere tiltak som likeverdige for brukeren. For å implementere randomiseringen i den daglige driften må NAV utvikle en enkel løsning i saksbehandlingssystemet som legger til rette for forsøket. I praksis kan randomiseringen gjennomføres i kartleggingsfasen ved at veileder, i samråd med bruker, kommer frem til et sett med tiltak som anses som likeverdige for bruker. I saksbehandlingssystemet kan dette gjøres ved å markere tiltakene i en liste over tilgjengelige tiltak. Deretter kan veileder be systemet gjøre en tilfeldig trekning av ett av de utvalgte tiltakene ved å trykke på en «randomiseringsknapp». Det er verdt å merke seg at randomisering kun vil benyttes i tilfeller hvor veileder vurderer flere tiltak som likeverdige for bruker. Dersom ett tiltak anses som foretrukket vil det altså ikke være rom for randomisering.

Randomisering av tiltakstildelingen løser utfordringen med seleksjon inn i tiltakene, og vil dermed gjøre forskningen på effekter av arbeidsmarkedstiltak mer treffsikker og relevant for NAV. I tillegg vil en kontinuerlig gjennomføring av slike forsøk i brede deler av NAV fremme innsamlingen av data slik at forskere kan si mer om hvordan ulike tiltak virker på tvers av ulike brukergrupper. Slik kunnskap kan deretter bidra til at veiledere i NAV kan fatte bedre beslutninger om tiltak for en gitt bruker ut fra forventet effekt. I tillegg kan kunnskapen fra de randomiserte forsøkene hjelpe direktoratet med å utforme porteføljen av tiltak mer effektivt ut fra forventet effekt.

En annen faktor det er stor usikkerhet knyttet til er betydningen av timing for tildeling av tiltak. På den ene siden kan en rask tildeling av tiltak føre til en

kortere ledighetsperiode og mer effektiv avklaring. På den andre siden har tiltakene som regel en innlåsingeffekt som i enkelte tilfeller bidrar til å holde personen utenfor arbeidslivet. Ved å åpne for randomisering av tidspunktet for tildeling av tiltaket, tilrettelegger man for analyser av hvordan timing av tiltakstildeling påvirker utfallene i arbeidsmarkedet. I praksis kan dette gjennomføres ved at veileder velger å randomisere hvorvidt bruker skal tildeles tiltaket i dag eller gjennomgå en ny vurdering om et gitt antall måneder.

4.6.4 Muligheter for randomisering av elementer innenfor tiltak

Et tredje alternativ er å randomisere enkeltelementer innenfor et gitt tiltak. Fase 1 i områdegjennomgangen viste at veiledernes valg av tiltak i en del tilfeller blir påvirket av enkeltelementer i tiltakene, som varighet, subsidieringsrate eller mulighet til å kombinere ulike virkemidler i samme tiltak. Det mangler imidlertid forskning om hvordan slike bestemmelser og krav til gjennomføringen av de enkelte tiltakene faktisk påvirker effekten.

Effektforskningen som finnes, fokuserer i stor grad på å studere effekter av ett tiltak sammenlignet med et annet. Det er i mindre grad lagt til rette for forskning som studerer effekten av innretningen på de enkelte tiltakene, som for eksempel varighet, grad av subsidie, målgruppeavgrensinger og annet. Dette til tross for at det ofte er elementer innenfor enkelttiltak som vurderes som avgjørende for tiltakenes effekt.

I praksis kan randomisering av enkeltelementer innenfor tiltak gjøres på tilsvarende måte som randomiseringen av tiltakstildeling beskrevet over. På et overordnet plan går dette ut på at NAV eksperimenterer med å endre enkeltelementer i tiltak gjennom eksempelvis å slippe opp eller stramme inn eksisterende bestemmelser eller ta ut eller inn krav til innhold og gjennomføring. For å illustrere dette kan vi ta utgangspunkt i en bruker hvor veileder anser midlertidig lønstilskudd som det mest hensiktsmessige tiltaket, men hvor veileder er usikker på hvilken varighet hen skal innvilge. I slike tilfeller kan vi tenke oss at maskinen trekker varighet på tilskuddet tilfeldig fra en gitt meny. En annen mulighet er å eksperimenterer med størrelsen på tiltakssatsen ved å gjøre unntak fra regelverket og randomisere mellom fast og fleksibel sats.

Nytten av slik randomisering er tilsvarende som nytten ved randomisering av tiltakstildelingen beskrevet over. For å bidra til kvalitetsutvikling av eksisterende tiltak er det nødvendig å ha kunnskap om hvordan enkeltelementer påvirker effekten av tiltaket.

4.6.5 Muligheter for randomisering på andre nivåer enn individnivå

Foreløpig har vi kun drøftet muligheter for å randomisere veiledernes beslutninger om den enkelte brukers oppfølging eller tiltak. Det vil gi kunnskap om effekter av ulike innretninger, gitt dagens virkemiddelportefølje i NAV. Det er imidlertid også mange beslutninger som tas på et mer overordnet nivå, som potensielt har stor betydning for sysselsettingen. Slike beslutninger er eksempelvis NAV-kontorenes prioriteringer og organisering, fylkenes innkjøp av tiltak, fylkenes oppfølging av kontorene og direktoratets retningslinjer for oppfølging av brukere eller framskaffelse av tiltak. Det er også mulig å, i større grad, gjennomføre randomiserte forsøk på beslutninger som tas på disse nivåene.

Spørsmål som ofte diskuteres på fylkesnivå i NAV er knyttet til innkjøp av tiltak og oppfølging av tiltaksleverandører. Det kan tenkes ulike måter å gjøre dette på, for eksempel når det gjelder hvilke krav NAV skal stille til leverandørens innhold i tiltakene, leverandørens kompetanse o.l. Det er mulig å tenke seg randomiserte forsøk også på slike beslutninger som tas på fylkesnivå. Utfordringen knyttet til utvalgsstørrelse blir imidlertid enda større, dersom det enkelte fylket blir observasjonsenheten. Et alternativ er derfor å eksperimentere med ulike tilnærminger innad i et fylke, slik at observasjonsenheten blir på kontor- eller regionnivå, for å få tilstrekkelig antall observasjoner.

Hvorvidt slike eksperimenter på kontornivå er mulige å gjennomføre og lære noe av, avhenger av hvor «rent» forsøket kan implementeres, hvor praksisnær implementering i så fall blir, og hvor mange observasjoner som må inkluderes for å få sikre effekter. Hvor mange observasjoner som er nødvendig for sikre effekter, avhenger igjen av hvor store effekter vi forventer. Dersom det viser seg å være svært små forskjeller på effektene av ulike måter å ta beslutninger på, vil man også trenge et større utvalg (flere kontor som deltar i eksperimentet) for å kunne påvise slike forskjeller. Det vil altså bare være hensiktsmessig å gjøre slike eksperimenter på kontornivå dersom vi forventer relativt store forskjeller i effekter og dersom det er mulig å gjennomføre eksperimentet relativt likt på ulike kontor.

Det er vanskelig å se for seg randomiserte forsøk på kontor- eller fylkesnivå som en del av ordinær praksis. Slike forsøk må trolig rigges gang for gang, avhengig av hva man ønsker å teste ut. Dette vil i stor grad

ligne på dagens forsøk som gjennomføres i NAV, og det er mulig å gjennomføre denne type forsøk dersom NAV ønsker det og ser det som hensiktsmessig, også innenfor dagens forsøkspraksis. I det videre har vi kun utredet nærmere de mulighetene vi har sett for randomisering på individnivå som en del av ordinær praksis, fordi dette i større grad utgjør en konseptuell ny tilnærming til kunnskapsutvikling i NAV.

4.6.6 Samlet vurdering av mulighet for økt bruk av randomisering

Vår vurdering er at det ligger et betydelig potensial for utvikling av kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak dersom NAV tilrettelegger for randomisering av tiltaksbeslutningen som en del av ordinær praksis. Bruken av randomisering må avgrenses til tilfeller hvor veileder er usikker på hvilket enkelttiltak, av to eller flere tiltak, som er mest hensiktsmessig for bruker. Ved å randomisere beslutningen om hvilket tiltak som velges i slike tilfeller, vil NAV på sikt utvikle mer troverdig kunnskap om hva som virker best for ulike brukergrupper.

Bruken av randomiserte forsøk i NAV kan økes på en rekke måter. Vår vurdering er at det er mest nyttig å starte med å introdusere muligheter for randomisering av tiltaksbeslutningen. Dersom dette fungerer godt, kan NAV på sikt vurdere å også introdusere muligheter for randomisering på andre måter, enten som en del av ordinær praksis eller ved utvidet bruk av avgrensede randomiserte forsøk.

Som beskrevet tidligere tror vi det vil være hensiktsmessig å legge opp til at de randomiserte forsøkene drives frem med et betydelig innslag av lokalt initiativ. I praksis må imidlertid Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeide noen overordnede rammer samt etablere rutiner og samarbeid med forsknings- og analysemiljøer for å sikre kvaliteten på gjennomføringen. Dette handler blant annet om å bestemme hvilke tiltak det skal være mulig å randomisere over. Det har for eksempel mindre verdi å randomisere lokale tiltak som ikke finnes flere steder i landet.

4.7 Lovlighetsvurderinger⁹

I sum skal endringsforslagene bidra til mer kunnskap om sammenhenger mellom oppfølging fra NAV, deltagelse i arbeidsmarkedstiltak og å komme i arbeid. Flere av forslagene fordrer en annen behandling¹⁰ av personopplysninger enn hva NAV gjør i dag. NAVs mulighet til å behandle

med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring).

⁹ Konkrete vurderinger av lovlighet ved de enkelte løsningene er gjort av advokatfirmaet CMS Kluge, og teksten i dette delkapittelet er utarbeidet på bakgrunn av deres vurderinger.

¹⁰ Personvernforordningen 1-4 definerer «behandling» som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres

personopplysninger på nye måter begrenses i stor grad av regelverk som regulerer dette.

I dette delkapittelet drøfter vi lovligheten av mulige løsninger, identifisert i de foregående delkapitlene, som innebærer endret bruk av personopplysninger i NAV.

Enhver behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lovlig (Datatilsynet, 2023). Det er gode grunner til at NAVs tilgang til å behandle personopplysninger om sine brukere begrenses. En viktig grunn er at NAV behandler store mengder personopplysninger, som potensielt samler informasjon om mange deler av livet til enkeltpersoner, herunder mye sensitiv informasjon. Summen av opplysninger om enkeltpersoner taler for at NAV må være varsom i bruk av disse opplysningene, eksempelvis ved å sikre at NAV-ansatte kun får tilgang til opplysninger ved tjenstlig behov, og da kun de opplysningene som er nødvendig for å utføre tjenesten.

NAV er også varsomme ved endringer i hvordan etaten behandler personopplysninger. Før NAV kan innføre en ny eller endret behandling av personopplysninger må etaten utføre regelverksanalyser, hvor lovligheten av den nye databehandlingen vurderes opp mot det konkrete omfanget og formålet med behandlingen. Hvis personopplysninger skal brukes til noe annet enn det formålet de er innhentet til, må regelverksanalysen avklare tre forhold: om behandlingen av personopplysninger er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet, hvorvidt behandlingen har et rettslig grunnlag og om behandlingen er forenlig med formålet opplysningene ble innhentet til. Det er dermed ikke gitt at NAV kan bruke personopplysninger som er innsamlet med individuell saksbehandling som formål, til analyse og tjenesteutvikling, dersom ikke bruken av opplysningene fremmer saksbehandlingen for den enkelte bruker.

Personopplysningsloven åpner for samtykke som rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger. Det vil for eksempel si at det er lov å bruke personopplysninger til analyse hvis personen som opplysningene gjelder samtykker til at opplysningene kan brukes til analyse. Det er imidlertid problematisk for NAV å bruke samtykke som grunnlag for å behandle personopplysninger på grunn av det åpenbart skjeve maktforholdet mellom den enkelte bruker og NAV. Det skjeve maktforholdet kan gjøre at brukerne opplever at samtykket har konsekvenser for hvilke tiltak og/eller stønader de får innvilget. Det vil innebære at samtykket ikke nødvendigvis er reelt frivillig.

I det følgende redegjør vi nærmere for våre vurderinger av lovligheten ved våre konkrete forslag til endringer som potensielt påvirkes av regelverk for behandling av personopplysninger. Tabell 4-2 gir en oversikt over forslagene, med en overordnet vurdering av lovligheten. Fargene indikerer om løsningene vurderes å være lovlig innenfor dagens regelverk (grønn), om det er uavklart om de er innenfor regelverket (gul) eller om de mangler hjemmel i lovverket (rød). Konkrete vurderinger av lovlighet ved de enkelte løsningene er gjort av advokatfirmaet CMS Kluge, og teksten i dette delkapittelet er utarbeidet på bakgrunn av deres vurderinger.

4.7.1 Innenfor dagens regelverk

Vår vurdering er at de fleste av de foreslåtte løsningene er innenfor dagens regelverk.

Forslaget om systematisert kartlegging og informasjonsutveksling om brukers behov, formål med tiltak og måloppnåelse i tiltak innebærer både bredere kartlegging av brukeren og strukturering av data. Strukturering av eksisterende og nye data er hjemlet i NAV-loven § 4 dersom endringen har tjenesteformål eller formål å muliggjøre evaluering av enkeltbrukers effekt av tiltaket. Generelt gjelder at det ikke skal registreres eller hentes inn flere opplysninger enn det som er nødvendig for å kunne tilby brukeren egnede tiltak. Den bredere kartleggingen i form av flere spørsmål er hjemlet i NAV-loven §§ 4 og 14a, mens innhenting av personopplysninger fra andre offentlige tjenester i tillegg er hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 19.






Forslaget om å samle informasjon om bruker og tiltak, med formål om mer effektiv saksgang, har rettslig grunnlag i NAV-loven § 4 og arbeidsmarkedsloven § 19.

Med formål å frembringe kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak, er forslaget om randomisering i tiltaksbeslutningen hjemlet i NAV-loven § 4. Det forutsetter at tiltakstildelingen kun er veiledende og veileder har mulighet til å overprøve tildelingen. Randomiseringen vil i utgangspunktet ikke innebære behandling av personopplysninger, men vil være en måte å velge ut tiltak på.

4.7.2 Uavklart om forslagene er innenfor regelverket

Flere av forslagene handler om å bruke personopplysninger til analyseformål, enten ved å endre praksis for datafangst med formål om analyse eller ved bruk av personopplysninger til analyse. Hvorvidt forslagene har hjemmel for analyseformål, avhenger av analysens karakter. Vi vurderer at det i utgangspunktet er rettslig grunnlag for å gjøre analyser av hvordan tiltak fungerer for ulike brukergrupper. Det gjelder analyser som er ment å

Tabell 4-2: Mulige løsninger som innebærer behandling av personopplysninger, relevante lovhjemler og lovlighetsvurderinger

Løsning	Formål	Relevant lovhjemmel og risikovurdering	Vurdering
Systematisk registrering av brukers behov, formål med og måloppnåelse i tiltak	<u>Tjenesteformål:</u> Fatte kunnskapsbaserte beslutninger om brukernes behov for oppfølging og tiltak.	NAV-loven §§ 4 og 14a, Arbeidsmarkedsloven § 19	
Samle informasjon om bruker	<u>Tjenesteformål:</u> Samle informasjon om bruker og tiltak – som veilederne allerede har tilgang til – på ett sted.	NAV-loven § 4, Arbeidsmarkedsloven § 19	
Automatisk innhenting av informasjon om bruker fra andre tjenester	<u>Tjenesteformål:</u> Gi NAV adgang til å hente inn data fra andre registre, for eksempel informasjon om brukers utdanning (voksenopplæring, høyere utdanning, grunnskole osv.).	Arbeidsmarkedsloven § 19 gir en uttømmende liste over kilder som NAV kan innhente opplysninger fra, og utdanningsinstitusjoner og offentlige myndigheter er nevnt. Opplysninger fra disse registrene kan kun hentes ut i den grad dette er nødvendig for å kunne tilby brukerne egnede tiltak.	
Analyse av seleksjonsmekanismer ved tildeling og måloppnåelse av tiltak	<u>Analyseformål:</u> Kunnskapsinnhenting og effektivisering av tjenesteytelse.	Dersom analysen er ment å frembringe mer generell kunnskap om hvilke tiltak eller brukere som oppnår de aktuelle målene, er det gode grunner som tilsier at man kan bruke pol. §§ 8 og 9 som hjemmel til dette. Dersom analysen trekker ut statistiske resultater som er koblet mer direkte mot beslutningsstøtte, og dermed får karakter av å være mindre generell, stiller vi oss mer tvilende til at pol. §§ 8 og 9 kan benyttes som hjemmel for slike evalueringer.	
Introdusere randomisering i tiltaksbeslutningen, i NAVs ordinære drift	<u>Analyseformål:</u> Ny kunnskap om troverdige kausale effekter som viser hvordan NAVs oppfølging og tiltak påvirker overgang til arbeid og aktivitet.	NAV-loven § 4	
Profilering av relevante tiltak til veileder og bruker	<u>Tjenesteformål:</u> Gjøre det enkelt for veileder og bruker å nyttiggjøre seg av kunnskap om hvilke tiltak som er relevante for den enkelte bruker	Utviklingen av verktøyet og bruken av verktøyet utgjør to forskjellige operasjoner som må vurderes separat. Vi har sett på ulike bestemmelser i NAV-loven, personopplysningsloven, arbeidsmarkedsloven og forsøksloven, men kan ikke se at det finnes et tilstrekkelig grunnlag som åpner for behandling av personopplysninger til utviklingen av et slikt verktøy. Hvorvidt NAV har hjemmel til å anvende verktøyet til profilering avhenger av hvordan verktøyet brukes i praksis. Etter GDPR art. 22 har den enkelte i utgangspunktet rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisk behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for vedkommende.	

Note: Tabellen er utarbeidet av oppdragstaker ved CMS Kluge. Fargene indikerer om vi vurderer at forslagene er innenfor dagens regelverk (grønn), det er uavklart om de er innenfor regelverket (gul) eller de mangler hjemmel i lovverket (rød).

frembringe generell kunnskap om hvordan ulike tiltak virker for ulike grupper av brukere, etter generelle egenskaper ved brukere. Vi mener imidlertid at det er usikkert om det er grunnlag i lov for å gjøre statistiske analyser som er koblet mer direkte mot beslutningsstøtte til en enkelt bruker, som nærmer seg profilering (se under).

Jurister i Arbeids- og velferdsdirektoratet har i intervju uttalt at de opplever at utydighet i lovverket tvinger NAV til å være restriktive i bruk av personopplysninger til analyse. NAV mangler en

lovhjemmel som eksplisitt definerer at NAV kan bruke personopplysninger om brukere med formål analyse og tjenesteutvikling. Det synes å være noe uenighet om det er behov for en slik eksplisitt hjemmel i lov, eller om dagens regelverk gir NAV tilstrekkelig handlingsrom til å utføre nødvendige analyser. Det tilsier at det er behov for et regelverksarbeid som tydeliggjør handlingsrommet.

Arbeidsmarkedsloven § 19 gir NAV adgang til å innhente opplysninger fra utdanningsinstitusjoner og offentlige myndigheter, i den grad det er nødvendig

for å kunne tilby brukeren egnede tiltak. Ved utlevering av personopplysninger til NAV må imidlertid avgiverorganet ha hjemmel til utleveringen. Vår vurdering er at arbeidsmarkedsloven § 19, avhengig av NAVs formål med innhenting, kan utgjøre en slik generell utleveringshjemmel. Både NAV og avgiverorganet må vurdere om opplysningsutleveringen er nødvendig for oppgaveutførelsen. Dersom NAV skal få tilgang til data fra andre sektorer på en mer systematisk (og automatisk) måte enn i dag, må det vurderes hvilke opplysninger, og eventuelt i hvilke tilfeller, som er nødvendige for NAVs oppgaveutførelse. Det må også avklares hvordan en slik datatilgang kan gjennomføres i praksis og dermed hvordan oppgavene bør defineres og reguleres i regelverk.

4.7.3 Mangler hjemmel i lovverket

Blant forslagene vi har vurdert, er et profileringsverktøy, som foreslår relevante tiltak for bruker, gitt karakteristika ved bruker og forholdene rundt bruker, det mest krevende forslaget å finne grunnlag for i gjeldende lovverk. Vi vurderer at bruk av profileringsverktøy som beslutningsstøtte i utgangspunktet har rettslig grunnlag, men at utviklingen av slike verktøy kan være problematisk. Verken i NAV-loven, personopplysningsloven, arbeidsmarkedsloven eller forsøksloven finner vi rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger til utviklingen av slike verktøy.

Etter personvernforordningen artikkel 22 har den enkelte i utgangspunktet rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisk behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for vedkommende. NAV-loven § 4a gjør unntak fra dette forbudet. Etter bestemmelsen kan NAV treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger på visse vilkår. Et av vilkårene er at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønsmessige vilkår i lov eller forskrift, og tildeling av arbeidsmarkedstiltak vil trolig ikke oppfylle dette vilkåret. En avgjørelse vil imidlertid ikke være «utelukkende» automatisert i tilfeller der modellens resultater kun benyttes som beslutningsstøtte, det vil vi som en av flere momenter i veilederens vurdering av hvilke tiltak som skal tildeles brukeren.

Sammen med Datatilsynet gjennomførte NAV i 2021 et sandkasseprosjekt med utvikling av en prediksjonsmodell for å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging to måneder frem i tid. En konklusjon fra prosjektet var at NAV har rettslig grunnlag til å anvende kunstig intelligens som støtte ved beslutning om enkeltindividens behov for oppfølging. Det var imidlertid uavklart om NAV har rettslig grunnlag til å bruke personopplysninger til utvikling av modellen. (Datatilsynet, 2022)

Gjennom dialog med jurister i AVDir, forstår vi at også disse er usikre på hvor langt NAV har hjemmel til å gå når det gjelder å bruke personopplysninger til utvikling av profileringsverktøy. De vurderer at NAV trolig har lov til å gjøre slike analyser til å utvikle et verktøy for å grovsortere brukere til innsatsbehov, før veileder gjennomfører en skjønsmessig vurdering av innsatsbehovet. Ved utvikling av en konkret løsning må imidlertid lovligheten utredes nærmere og vurderes eksplisitt. Juristene i AVDir vurderer samtidig at NAV ikke har lov til å bruke personopplysninger til å trene en finmasket algoritme for sortering av innsatsbehov. Dette gjelder da trolig også for et eventuelt verktøy for profilering av tiltak.

4.7.4 Samlet vurdering av behov for rettslige avklaringer

Flere av de foreslåtte løsningene for kunnskapsutvikling er innenfor dagens regelverk. Samtidig viser våre lovlighetsvurderinger at det er usikkert hvorvidt NAV har rettslig adgang til å bruke og innhente personopplysninger til analyse med formål å videreutvikle egne tjenester til andre brukere. Det er også usikkert i hvilken grad NAV har rettslig adgang til å innhente personopplysninger fra andre offentlige virksomheter på generell basis, og hvordan dette kan gjennomføres på en systematisk måte. Lovlighetsvurderingene tilsier at det rettslige grunnlaget for at NAV kan utvikle profileringsverktøy, for å sortere relevante tiltak til ulike grupper av brukere, er svært usikkert.

4.8 Konkrete forslag til videre utredning

Basert på mulighetsstudien har vi definert fire konkrete forslag som tilrettelegger for bedre produksjon og spredning av kunnskap om arbeidsmarkedstiltak. Disse fire forslagene tas med videre til den samfunnsøkonomiske analysen. Forslagene er oppsummert i Tabell 4-3 og beskrevet nærmere i tekst under.

4.8.1 Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk

Forslaget innebærer å innføre løsninger for enklere informasjonsinnhenting og bedre datafangst, som muliggjør mer analyse om tiltakstildelingen, innenfor dagens regelverk. Hensikten er å vri IT-utviklingen i NAV mot systemutvikling som fremmer kunnskapsproduksjon. Forslaget inkluderer:

- 1-1 systematisert kartlegging og registrering av brukers behov og formål med tiltak
- 1-2 registrering av innhold i tiltak og måloppnåelse i tiltak
- 1-3 samle informasjon om bruker fra NAVs fagsystemer

Tabell 4-3: Utrekede forslag for kunnskapsutvikling om arbeidsmarkedstiltak

1 Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk	2 Regelverksutvikling for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak	3 Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling	4 Randomisering av tiltakspraksis
<p>Systematisert kartlegging og informasjonsutveksling, innenfor mulighetene i dagens lovverk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1-1 systematisert kartlegging og registrering av brukers behov og formål med tiltak • 1-2 registrering av innhold i og måloppnåelse i tiltak • 1-3 samle informasjon om bruker fra NAVs systemer • 1-4 samle informasjon om arbeidsmarkedet for veileder • 1-5 synliggjøre informasjon for bruker om relevante, tilgjengelige tiltak • analyser og forskning innenfor dagens budsjettammer 	<p>Etablere regelverk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2-1 for bruk av personopplysninger i NAV med formål om analyse og tjenesteutvikling • 2-2 som gir NAV økt tilgang til personopplysninger fra utdanningssektoren 	<p>Systematisert kartlegging og informasjonsutveksling som inkluderer alle løsninger i forslag 1, begge lovendringer i forslag 2 samt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3-3 samle data om bruker fra NAVs fagsystemer og utdanningssektoren • 3-5 profileringsverktøy som foreslår relevante tiltak, med synliggjøring av resultater både til veileder og bruker 	<p>Randomiserte forsøk som integrert del av tiltakstildelingen. Forslaget kan gjennomføres uten de andre forslagene, men nytten vil forsterkes dersom også forslag 1 og/eller forslag 2 gjennomføres</p>

- 1-4 samle informasjon om arbeidsmarkedet for veileder
- 1-5 synliggjøre informasjon om tilgjengelige, relevante tiltak til bruker
- analyse av seleksjon, utfall og effekt

Forslaget innebærer en løsning for systematisert kartlegging av brukers behov og formål med tiltak. I dette forslaget er kartleggingsverktøyet i utgangspunktet tenkt begrenset til bruk i arbeidsrettet oppfølging i statlig del av NAV, for å unngå utfordringer med å dele opplysninger fra kommune til stat. Det er imidlertid pågående arbeid i NAV for å utvikle samarbeid og deling av informasjon på tvers av statlig og kommunal del av NAV, og dersom det er mulig at kartleggingsverktøyet også inkluderer relevante arbeidsprosesser i kommunal del av NAV vil det trolig være hensiktsmessig.

Forslaget innebærer også en løsning for utvidet registrering av innholdet i tiltak (hvilke overordnede aktiviteter bruker deltar i og varighet av slike aktiviteter), samt registrering av utvikling og måloppnåelse i tiltak. Forslaget er i utgangspunktet tenkt knyttet opp mot eksisterende løsning for dialog mellom NAV og tiltaksleverandører, som kun gjelder for forhåndsgodkjente og anbudsutsatte leverandører. Det bør imidlertid også vurderes løsninger for registrering av tilsvarende opplysninger for tiltak som gjennomføres i NAVs interne regi, hos arbeidstakere og potensielt også i utdanningssektoren.

Forslaget innebærer også en løsning som samler informasjon om bruker på ett sted. Informasjonen som

samles, begrenser seg til informasjon som veileder allerede har tilgang til samt informasjon som veileder kartlegger i dialog med bruker. Av hensyn til personvernet, er denne løsningen i likhet med kartleggingsverktøyet i første omgang begrenset til bruk i arbeidsrettet oppfølging.

I tillegg til å samle informasjon om bruker, innebærer forslaget å samle informasjon om arbeidsmarkedet for veileder. Denne løsningen, og utviklingen av den, vil ikke inkludere personopplysninger og er dermed ikke påvirket av personvernregelverket. Produktområdet «Arbeidsgiver» har utviklet en løsning med oversikt over hva slags stillinger som er ledige, men løsningen mangler overordnet informasjon om arbeidsmarkedet, som hvilke bransjer som trenger arbeidskraft. Det kan være naturlig å bygge videre på denne løsningen.

Videre innebærer forslaget en løsning for å synliggjøre informasjon om tilgjengelige tiltak til bruker, gitt relevante trekk ved bruker. I dagens applikasjon *Mulighetsrommet*, som NAV Innlandet har tatt i bruk og som skal lanseres nasjonalt i begynnelsen av 2024, får veileder informasjon om tilgjengelige tiltak. Veileder kan dele denne informasjonen med bruker. I *Mulighetsrommet* er imidlertid informasjonen veileder kan dele med bruker en ren speiling av informasjonen til veileder, og tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at det er behov for å tilpasse teksten til bruker for at bruker skal kunne nyttiggjøre seg av informasjonen.

Den strukturerte datafangsten fra kartleggingsverktøyet gir utvidede muligheter for at NAV selv analyserer seleksjon inn til tiltak, effekt av tiltaksdeltagelse og utfall i form av overgang til arbeid. De interne analysene vil imidlertid begrenses av det NAV har hjemmel til innenfor dagens lovverk eller det Arbeids- og velferdsdirektoratet tolker som det juridiske handlingsrommet. Mer strukturerte data gir også mulighet til forskning utenfor NAV som kan gi mer presis kunnskap om hvilke brukere som får hvilke tiltak, hvordan tiltaksbeslutningen tas og hvilke erfaringer aktørene har med tiltakene for ulike brukere.

4.8.2 Forslag 2: Regelverksutvikling for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

Forslaget innebærer å utvikle regelverket for å gjøre det enklere for NAV å arbeide kunnskapsbasert. Forslaget inkluderer å:

- 2-1 etablere regelverk for bruk av personopplysninger i NAV med formål om analyse og tjenesteutvikling
- 2-2 etablere regelverk som gir NAV økt tilgang til personopplysninger fra utdanningssektoren

Forslaget innebærer å etablere tydeligere regelverk som gir NAV adgang til å bruke personopplysninger med formål om analyse og tjenesteutvikling. Vi mener at et slikt regelverk også kan gi NAV adgang til bruk av personopplysninger til å utvikle et profileringsverktøy, som kan gi veilederne automatiserte forslag til relevante tiltak til bruker, basert på brukers behov. På nåværende tidspunkt er det ikke kunnskapsgrunnlag til å utvikle et slikt profileringsverktøy, fordi det mangler kunnskap om effektene av tiltak for ulike brukergrupper. På sikt kan imidlertid funn fra analysene om seleksjon, utfall og effekt danne det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å utvikle et profileringsverktøy. Da bør ikke regelverket begrense NAVs muligheter til å jobbe kunnskapsbasert og til å innlemme funn fra analyse som beslutningsstøtte til veilederne.

Vi foreslår også å etablere et tydelig regelverk som definerer hvordan NAV i større grad kan få en mer automatisk tilgang til relevante personopplysninger fra utdanningssektoren.

4.8.3 Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling

Forslag 3 innebærer betydelig systemutvikling med løsninger som trolig krever regelverksendringer. Forslaget innebærer dermed en kombinasjon av regelverksutvikling og en ytterligere satsing på systemutvikling. Forslaget har som hensikt å benytte mulighetene i regelverksendringene til å videreutvikle systemer i NAV som tilrettelegger for en kunnskapsbasert praksis. Forslaget innebærer alle

løsningene som er inkludert i forslag 1 og forslag 2, men løsningene vil i større grad være basert på kunnskap om brukeres behov og resultater fra oppfølgingen fordi regelverksendringene muliggjør utstrakt bruk av personopplysninger til tjenesteutvikling. Forslaget innebærer følgende systemutvikling:

- 3-1 systematisert kartlegging og registrering av brukers behov og formål med tiltak, der regelverksendringene kan muliggjøre mer kunnskapsbaserte løsninger (utvidelse av løsning 1-1 i forslag 1)
- 3-2 registrering av innhold og måloppnåelse i tiltak, der regelverksendringene kan muliggjøre mer kunnskapsbaserte løsninger (tilsvarende eller mulig utvidelse av løsning 1-2 i forslag 1)
- 3-3 samle data om bruker fra NAVs fagsystemer og utdanningssektoren (utvidelse av løsning 1-3 i forslag 1)
- 3-4 samle informasjon om arbeidsmarkedet for veileder (tilsvarende løsning som løsning 1-4 i forslag 1)
- 3-5 profileringsverktøy som foreslår relevante tiltak og synliggjør resultater både for veileder og bruker (utvidelse av løsning 1-5 i forslag 1)
- ytterligere analyse av seleksjon og utfall, med nye data

I forslag 3 legger vi til grunn at regelverksendringene utvider NAVs handlingsrom til bruk av personopplysninger med formål kunnskapsutvikling, i hvert fall i noen grad, slik at kartleggingsverktøyet kan inkludere systematisk registrering av flere opplysninger i forslag 3 enn det ville gjort i forslag 1.

Vi legger også til grunn at regelverksendringene fører til en avklaring av de rettslige barrierene for deling av informasjon fra utdanningssektoren, slik at det kun gjenstår systemutviklingsarbeid i NAV som tilrettelegger for økt og i større grad automatisk tilgang til de mest relevante opplysningene fra utdanningssektoren (denne systemutviklingen vil imidlertid måtte gjøres i samarbeid med aktører utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen). Vi antar at data fra utdanningssektoren vil gi mest nytte dersom opplysningene synliggjøres for NAV-veileder som en del av løsningen som samler de viktigste opplysningene om brukers behov. Forslaget innebærer derfor at løsningen som samler relevante opplysninger om bruker fra NAVs fagsystemer også utvides til å inkludere relevante data fra utdanningssektoren (løsning 3-3).

Forslaget innebærer også en løsning til bruker som synliggjør informasjon om relevante tiltak, gitt andre data om bruker. Dette er en videreutvikling av løsningen fra forslag 1, der videreutviklingen består i å benytte flere opplysninger om bruker enn

innsatsbehov og geografi for å velge ut relevante tiltak.

Regelverksutviklingen og ytterligere satsing på systemutvikling med bedre datafangst gir bedre muligheter for analyse av seleksjon og utfall, som igjen kan gi veilederne et bedre kunnskapsgrunnlag for tildeling av tiltak.

4.8.4 Forslag 4: Randomisering av tiltakstildeling

Forslaget innebærer å innføre mulighet for randomisering av tiltaksbeslutningen, i tilfeller hvor veileder vurderer to eller flere tiltak som like hensiktsmessige for bruker.

For å implementere randomiseringen i den daglige driften må NAV utvikle en funksjonalitet i saksbehandlingssystemet som legger til rette for trekningen i forsøkene. I praksis kan randomiseringen gjennomføres i kartleggingsfasen ved at veileder, i samråd med bruker, kommer frem til et sett med tiltak som anses som likeverdige for bruker. I IT-systemet kan dette gjøres ved å markere de likeverdige tiltakene i

en liste over tilgjengelige tiltak. Deretter kan veileder be systemet gjøre en tilfeldig trekning av ett av disse tiltakene ved å trykke på en randomiseringsknapp. Det er verdt å merke seg at randomisering kun vil benyttes i tilfeller hvor veileder vurderer flere tiltak som likeverdige for bruker. Dersom ett tiltak anses som foretrukket vil det altså ikke være aktuelt med randomisering.

Innføringen av randomisering som en del av den ordinære driften av arbeidsmarkedstiltak i NAV innebærer en relativt stor endring i NAVs praksis, som vil få konsekvenser for brukerinvolveringen. Det vil antakelig være ønskelig å involvere bruker i beslutningen om randomisering mellom tiltak, både fra et forskningsetisk perspektiv og for å forankre kartleggingen og utvelgelsen av relevante tiltak. I praksis kan dette skje ved at bruker, i situasjoner der veileder vurderer flere tiltak som likeverdige, inviteres til å delta i et randomiseringsforsøk. Slik involvering vil kunne kreve noe økt tidsbruk for veilederen, gjennom dialog med bruker. Løsningen bør tilrettelegge for mest mulig effektive prosesser for dette.

5. Samfunnsøkonomisk analyse av løsninger for kunnskapsutvikling

Vi har gjennomført samfunnsøkonomisk analyse av fire konkrete forslag: 1) Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk, 2) Regelverksutvikling for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, 3) Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling, og 4) Randomisering av tiltakstildeling. Forslag 1, 2 og 4 fremstår tydelig som samfunnsøkonomisk lønnsomme, fordi de bidrar til mer kunnskap om hvordan tiltakene virker, mer kunnskapsbasert bruk av tiltakene og dermed flere i arbeid. Forslag 3 vurderes også å utløse et stort potensial for flere i arbeid, men store kostnader og usikker nytteside tilsier at samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet er usikker.

5.1 Nullalternativet

Virkningene av endringsforslagene som utredes i dette kapittelet er sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon, det såkalte nullalternativet. I nullalternativet legger vi til grunn at det gjennomføres nødvendig vedlikehold og drift av dagens systemer. Investeringer som allerede er besluttet og finansiert, skal også inngå i nullalternativet. I dette delkapittelet beskriver vi hvilke løsninger og utvikling som antas å ligge i nullalternativet, på områder som berøres av våre utredede endringsforslag.

Systemutvikling

NAV har over flere år drevet et moderniseringsarbeid av etatens fagsystemer. Det er utviklet en teknisk plattform for applikasjoner og data som skal kunne brukes av alle nye løsninger i NAV. I 2021 startet Prosjekt 4 «Flere i arbeid – enklere, raskere, bedre» (P4). Gjennom prosjektet skal blant annet det gamle fagsystemet Arena fases ut, parallelt som det skal utvikles nye digitale løsninger for arbeidsrettede tjenester og ytelser. Prosjektet har planlagt varighet og finansiering til og med 2025. Gitt at P4 er besluttet finansiert, vil all systemutvikling som forventes å gjennomføres som en del av P4 innen utgangen av prosjektperioden være en del av nullalternativet.

Styringsdokumentet for P4 beskriver ambisjoner for at de nye fagsystemene både skal bidra til en mer effektiv forvaltning ved at det skal ta mindre tid for NAVs ansatte å levere tjenester til sine brukere, og at

de nye systemene skal bidra til flere i arbeid ved å tilrettelegge for at NAV leverer bedre tjenester som i større grad bidrar til overgang til arbeid.

Utviklingsarbeidet i P4 gjennomføres av ulike produktteam som har ansvar for utvikling innenfor definerte arbeidsprosesser i etaten. Produktteamene er organisert i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Produktteamene jobber såkalt smidig. Det innebærer at de jobber i en retning mot overordnede mål, men at det ikke er forhåndsdefinert hvilke spesifikke løsninger som skal utvikles eller hvilke konkrete behov løsningene skal dekke innenfor prosjektperioden. Det er derfor ikke nødvendigvis avklart hvilke konkrete løsninger som vil etableres innenfor prosjektet. Dette avhenger av prioriteringer som gjøres underveis.

Det er enkelte løsninger som per høsten 2023 er under utvikling, pilotering eller testing i utvalgte fylker. Disse forventes å bli tatt i bruk i alle fylker innen utgangen av P4. Vi har identifisert følgende utviklingsprosesser, som har tettest skjæringspunkter til løsningene som skisseres i våre endringsforslag:

- *Mulighetsrommet* er en løsning som samler informasjon om tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak for NAV-veileder, basert på en oversikt over tiltak som er tilgjengelige lokalt og som bruker kan ha mulighet til å delta på gitt brukers innsatsbehov. I *Mulighetsrommet* finnes det også en løsning for at veileder kan tilgjengeliggjøre den samme informasjonen om tiltak til bruker. Foreløpige tilbakemeldinger tyder imidlertid på at muligheten for tilgjengeliggjøring for bruker liten grad benyttes av veiledere, fordi bruker trenger informasjon som i større grad er skreddersydd for dem.
- Løsning for digital dialog mellom NAV og tiltaksleverandør, med oversikt over deltakere som enten er i tiltak eller står på venteliste for tiltak hos en gitt tiltaksleverandør. Løsningen skal innebære mulighet for digital tilbakemelding fra tiltaksleverandør underveis i gjennomføringen, for eksempel med registrering av behov for forlengelse og årsaker til dette. Vi legger til grunn at denne løsningen ikke vil inkludere systematisk registrering av brukers formål ved tiltak eller utløsende årsak for tiltakstildeling (dette beskrives fortsatt i tekstformat). Det er heller ikke grunn til å tro at denne løsningen vil inkludere systematisk registrering av måloppnåelse eller evaluering av tiltaksgjennomføring (dette beskrives fortsatt i tekstformat).

- Fra 2023 er NAV i gang med innsiktsarbeidet *Helhetlige digitale tjenester i NAV-kontoret*. Målet med arbeidet er utvikling av digitale verktøy som understøtter helhetlig brukeroppfølging på tvers av stat og kommune. Selv om bruker skal oppleve at NAV er en enhetlig tjeneste, benytter NAV i dag ulike fagsystemer for kommunale og statlige tjenester.

Ingen av løsningene som ligger inne i områdegjennomgangens endringsforslag forventes å realiseres innenfor P4, i nullalternativet.

Lovlighetsvurderinger og lovutvikling

Ansatte i AVDir har i intervjuer gjennomført høsten 2023 beskrevet at det er stor usikkerhet i tolkningen av lovene som regulerer NAVs muligheter til å behandle personopplysninger. Personvernforordningen slår fast at det i utgangspunktet er ulovlig å behandle personopplysninger, så lenge man ikke har annen lov hjemmel for dette. NAV-loven slår fast at NAV kan behandle personopplysninger «når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter de lovene som etaten administrerer». Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor langt NAV kan gå i bruken av personopplysninger som de på ulikt vis disponerer, både blant juristene som er ansatt i AVDir for å forvalte dette lovverket og fagpersonell i AVDir som jobber med fag- og systemutvikling. Usikkerheten er særlig stor når det gjelder lovligheten av å bruke personopplysninger fra enkeltbrukere til å utvikle mer generell kunnskap eller å videreutvikle egne tjenester.

Usikkerhet i tolkningen av regelverket for bruk av personopplysninger synes å utgjøre en betydelig barriere for fag-, system- og kunnskapsutvikling i NAV i dag. Dette bremser også utviklingen i P4. Når det er usikkert hvorvidt en gitt behandling er lov, vil NAV ofte lande på en konservativ tilnærming og ikke tillate behandlinger som det kan være tvil om lovligheten av. Vår oppfatning, basert på intervjuer med både jurister og IT-utviklere i AVDir, er at usikkert hjemmelsgrunnlag også hindrer behandling av personopplysninger som det synes rimelig bred enighet om at burde være tillatt. Det virker også som at denne usikkerheten fører til en generell oppfatning blant ansatte som driver med systemutvikling i NAV som kan være uheldig: at det å foreslå eller jobbe for løsninger som innebærer behandling av personopplysninger er risikabelt og tidkrevende, og at man derfor heller prioriterer å bruke tid på løsninger som ikke er i nærheten av disse juridiske grensegangene. Denne oppfatningen medfører også risiko for at NAV nedprioriterer å utvikle nyttige løsninger i frykt for å begrenses av lovlighetsvurderinger, også før lovligheten er vurdert.

Vi har intervjuet flere jurister som jobber med lovlighetsvurderinger knyttet til systemutvikling i AVDir. Blant disse synes det å være bred enighet om at det er behov for endringer i regelverket som nærmere spesifiserer hvor langt NAV kan gå i behandling av personopplysninger. Det synes særlig å være bred enighet om at det bør spesifiseres i lovverk at NAV kan behandle personopplysninger med analyse og tjenesteutvikling som formål.

Det er en pågående prosess for lovarbeid i AID, som vurderer hvorvidt det er behov for endringer av lovverket som regulerer NAVs mulighet for behandling av personopplysninger. Det inngår også i dette arbeidet en vurdering behov for oppdateringer av lovverket for å regulere bruk av kunstig intelligens i arbeids- og velferdsforvaltningen. Gjennom intervju med involverte i denne prosessen i AID, har vi forstått at det foreløpig er usikkert hvorvidt AID vil foreslå lovendringer som en del av denne prosessen. Årsaken er at det vurderes som usikkert om det er et reelt behov for lovendringer, eller om dagens regelverk er tydelig nok.

I nullalternativet legger vi derfor til grunn en videreføring av dagens lovverk og en fortsatt risikoavers tolkning av lovverket i forvaltningen.

Kunnskapsutvikling

Det produseres mye forskning og analyse internt i NAV og på bestilling fra forvaltningen om arbeidsrettet oppfølging og tiltaksbruk. I nullalternativet legger vi til grunn en videreføring av dagens ressursbruk på analyse og kunnskapsutvikling, både internt og ved eksterne kjøp, og et uendret fokus i NAVs strategi og praksis for kunnskapsutvikling.

Behov

Til tross for en omfattende satsing på IT-utvikling og analyse i dagens situasjon, har vi lite kunnskap om årsakene til tildeling av tiltak for ulike brukergrupper og effekter av tiltak. Det tilsier at tiltakene i dag tildeles og gjennomføres «på tynt grunnlag», som gir risiko for at samfunnet ikke oppnår de potensielle sysselsettingseffektene av tiltak. Det er derfor behov for en dreining av ressursbruken mot mer systematisk datafangst og analyse, for å øke kunnskapen om hvordan ulike arbeidsmarkedstiltak virker, og derigjennom gi grunnlag for mer kunnskapsbasert bruk av tiltakene. De konkrete endringsforslagene vi har utredet er ment å møte dette behovet, på ulike måter og i ulikt omfang.

Tabell 5-1: Forslag 1 - Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Kostnader systemutvikling (AVDir)	120-200 MNOK	110–190 MNOK
Kostnader implementering (NAV)	70–100 MNOK	60–90 MNOK
Kostnader drift, etter år to (AVDir)	20–30 MNOK (per år)	190–280 MNOK (totalt)
Personvernkostnad	Liten negativ verdi	
Nyttevirkninger		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Liten positiv verdi	
Økt brukermedvirkning	Liten positiv verdi	
Tidsbesparelser tiltakstildeling, per år (NAV)	0–15 MNOK	0–140 MNOK
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		-270-670 MNOK
Usikkerhet	Lav	
Samfunnsøkonomisk lønnsomt	Ja	

Note: Tabellen oppsummerer prissatte og ikke-prissatte virkninger av forslaget. Prissatte virkninger er estimert i absolutt verdi (totalt for utviklings- og implementeringskostnader, og per år for varige driftskostnader og tidsbesparelser) og i nåverdi (gitt analyseperiode på 15 år, 2025–2039). Personvernkostnad er en ikke-prissatt virkning og negativ verdi tilsvarer da det samme som kostnad. Se nærmere beskrivelse av metode og forutsetninger for beregning av virkninger i kapittel 2.

5.2 Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk

De samlede virkningene av forslaget, samt estimerte verdier av virkningene, er oppsummert Tabell 5-1 (se også nærmere spesifikasjoner av kostnadsberegninger i vedlegg B).

5.2.1 Forventet kostnad

Forslaget medfører kostnader til utvikling, implementering og drift av nye støttesystemer.

Utviklingskostnader

De samlede utviklingskostnadene ved forslag 1 er beregnet til 120–200 millioner kroner. Kostnadsestimatene presenteres i et spenn, grunnet betydelig usikkerhet. I beregning av utviklingskostnader har vi lagt til grunn at det skal utvikles følgende løsninger: et kartleggingsverktøy som gir mulighet for systematisk registrering av sentrale forhold ved bruker som definerer behov for og formål med tiltak, et verktøy for registrering av innhold og måloppnåelse i tiltak, en løsning som samler informasjon om bruker (denne bør trolig utvikles i

sammenheng med kartleggingsverktøyet, men er likevel kostnadsberegnet som en selvstendig løsning) og en løsning som synliggjør informasjon til bruker om tilgjengelige tiltak. Vi har også inkludert kostnader til arbeidet med å tilrettelegge nye data fra alle disse løsningene for analyse. Våre beregninger tar utgangspunkt i at det vil kreve 92 årsverk til utvikling av de nevnte løsningene i forslag 1, over en periode på to år (se nærmere spesifikasjoner av disse beregningene i vedlegg B).

Estimatene er usikre og må tolkes som foreløpige anslag, basert på overordnede beskrivelser av de behovene løsningene er ment å dekke. Hva det i praksis vil koste å utvikle disse løsningene vil i stor grad avhenge av hvordan løsningene skal innrettes som en del av eksisterende fagsystemer, hvor omfattende endringer som gjøres og i hvilken grad løsningene også innebærer endringer i generell arbeidspraksis hos NAV-veiledere. Kostnadene vil også avhenge av hvor langt NAV i mellomtiden har kommet i å utvikle fagsystemene i denne retning, gjennom P4.

Dersom det blir aktuelt med en videreføring av dette forslaget, må Arbeids- og velferdsdirektoratet legge en mer konkret plan for hvordan disse behovene kan

dekkes som en del av den samlede IT-utviklingen i NAV, og estimere forventede kostnader basert på en slik plan.

I det følgende redegjør vi nærmere for antatt ressursbruk knyttet til å utvikle hver av løsningene i forslag 1.

Løsning 1-1 Kartleggingsverktøy: Utvikling av kartleggingsverktøyet må gjennomføres i samarbeid med fagressurser innen arbeidsrettet oppfølging. For at verktøyet skal treffe veiledernes behov kreves trolig også et innsiktsarbeid eller involvering av ressurser i NAV lokalt. Sannsynligvis må man også teste ut noen ulike muligheter i samarbeid med utvalgte veiledere, før man kan lande på en systematisering som fungerer. Innsiktsarbeidet kommer i tillegg til, og må sees i sammenheng med, utviklingsarbeidet med IT-løsningen. Vi har estimert et behov for 30 årsverk (15 årsverk over to år) for utvikling av denne løsningen, inkludert både tekniske utviklere, fagressurser i arbeidsrettet oppfølging og jurister.

Løsning 1-2 Registrering av innhold og måloppnåelse i tiltak: Løsningen for registrering av innhold i og vurdert måloppnåelse og utvikling i tiltak, vil trolig kreve mindre innsiktsarbeid enn det bredere kartleggingsverktøyet, og vi regner derfor med noe lavere utviklingskostnader. Det finnes allerede IT-løsninger for dialog mellom NAV og tiltaksleverandør, og både tiltaksleverandørs og NAV-veileders vurdering av måloppnåelse kan derfor tenkes å knyttes opp mot denne løsningen. Vi har estimert et samlet behov på ti årsverk over ett år for å utvikle løsningen.

Løsning 1-3 Samle informasjon om bruker: I utvikling av en løsning som skal samle informasjon om bruker, mener vi at AVDir kan bruke eksisterende kunnskap om opplysninger veileder henter inn i tiltaksbeslutningen som et utgangspunkt for hvilke opplysninger som skal inngå i løsningen. Samtidig vil det trolig også kreve noe innsiktsarbeid for å definere hvilke opplysninger som brukes og oppleves som mest relevante for veiledere. Arbeidet vil dreie seg om utviklingen av IT-løsningen og bearbeiding av data, samt noe innsiktsarbeid og vurdering av relevante opplysninger fra fagressurser innen arbeidsrettet oppfølging. Utviklingen vil trolig kunne hente noen fordeler gjennom samspill med utvikling av kartleggingsverktøyet som nevnt over. Vi har estimert behov for ti årsverk over ett år for å utvikle denne løsningen.

Løsning 1-4 Samle informasjon om arbeidsmarkedet: Å inkludere informasjon om arbeidsmarkedets behov i samlesiden med informasjon om bruker, vil kreve innsiktsarbeid om hvilke

opplysninger som er relevante for veileder å vite for å kunne hensynta arbeidsmarkedets behov i tiltakstildelingen. Løsningen krever også utviklingsarbeid med IT-løsningen. Vi har beregnet kostnadene til 20 årsverk (ti årsverk over to år) til å inkludere informasjon om arbeidsmarkedets behov i informasjonssamlesiden.

Løsning 1-5 Synliggjøre informasjon om relevante tiltak til bruker: Selv om løsningen med informasjon om tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak vil være en videreutvikling av den eksisterende applikasjonen *Mulighetsrommet*, legger vi opp til en betydelig utviklingsinnsats i informasjons- og kommunikasjonsarbeid for å tilpasse tekstene om tiltakene til ulike typer brukergrupper. Vi tror at nytten av løsningen avhenger av om brukeren kan forstå informasjonen og det krever trolig mer målrettede tekster som til en viss grad tar høyde for brukerens behov og formål med tiltaket. Vi har beregnet utviklingskostnadene til 20 årsverk (ti årsverk over to år).

Tilrettelegge data for analyse: Hensikten med å sørge for at kartleggingen av brukere i større grad gir strukturerte data, er å muliggjøre analyse av seleksjon, utfall og effekt av tiltak. Vi regner derfor også med at det vil medgå ressurser til å tilrettelegge nye data for analyse, med om lag to årsverk over ett år. Vi antar at kostnader knyttet til å faktisk gjennomføre analyser er uendret fra nullalternativet.

Implementeringskostnader

Med utvikling i fagsystemer kommer det også kostnader til å lære opp veiledere til å bruke de nye løsningene på riktig måte. Vi har beregnet implementeringskostnadene til 70-100 millioner kroner. På samme måte som for utviklingskostnadene, er det usikkert hvor store disse kostnadene blir i praksis. Behovet for opplæring avhenger i stor grad av hvor ulike løsningene blir eksisterende systemer. Dersom de nye løsningene bygger videre på arbeidsprosesser i eksisterende systemer, er det ikke sikkert at det krever store ressurser til opplæring, men at det vil holde med informasjonsskriv, og at veilederne hver for seg bruker noe tid på å sette seg inn ny funksjonalitet. Dersom det innebærer nye arbeidsprosesser eller annen type bruk enn dagens fagsystemer, kan det kreve gjennomføring av egne kurs eller samlinger hvor veilederne får opplæring i nye arbeidsformer.

Det foreslåtte kartleggingsverktøyet innebærer potensielt betydelige endringer i veiledernes kartleggingsprosess. Det vil berøre både hvilke spørsmål de stiller til brukere, hvordan svarene registreres og hvordan hele prosessen gjennomføres. Det tilsier et betydelig behov for opplæring av veiledere.

Estimatet på 70–100 millioner kroner til opplæring er basert på en antakelse om at hver veileder bruker to dager på opplæring. Vi antar da at hver veileder gjennomfører et kurs eller en samling over en halv dag, og at det i tillegg medgår noe mer tid i bruken av fagsystemene i en periode etterpå. Med 10 000 NAV-veiledere utgjør det totalt 87 veilederårsverk. I praksis jobber ikke alle NAV-veilederne med brukere som vurderes for arbeidsmarkedstiltak, og dermed vil antallet som har behov opplæring være noe lavere. I stedet vil noen av disse årsverkene benyttes på fylkesnivå, til opplæring og koordinering under implementeringen. Implementeringskostnadene antas å påløpe i år 1 og 2, mot slutten av utviklingsperioden.

Driftskostnader

IT-systemer krever også vedvarende ressurser til drift og videreutvikling. Årlige driftskostnader er estimert til 20 prosent av samlede utviklingskostnader, det vil si 20 – 30 millioner kroner per år.

Personvernkostnader

De foreslåtte løsningene skal i utgangspunktet ikke føre til at NAV samler inn flere opplysninger om brukere. De skal føre til at enkelte opplysninger som i dag registreres på en usystematisk måte i stedet blir registrert systematisk, og dermed kan analyseres på aggregert sammen med andre registerbaserte opplysninger om brukere og brukers utfall.

Vi vurderer at løsningene som innebærer mer systematisk registrering av behov, formål og måloppnåelse i tiltak, samt analyse av disse sammen med andre opplysninger om brukere, vil gi noe økte personvernkostnader. Dette fordi dette er såkalte «myke» data, som både er skjønsmessige og foranderlige over tid, og som til dels kan sies å være sensitive: det kan være opplysninger som ikke nødvendigvis andre enn brukere og NAV kjenner og som brukere kan ha gode grunner for å ikke ønske spredt. Analyse av disse dataene i kombinasjon med andre opplysninger om brukere, vil medføre at forskerne vil ha tilgang på et stort sett av opplysninger om brukere som i prinsippet kan brukes til å identifisere brukere. Dataene vil også inkludere flere typer sensitiv informasjon.

Samtidig vil løsningen trolig også redusere personvernkostnadene for enkelte dersom det begrenser registrering av opplysninger i fritekst-format. Dersom digitalisert datainnhenting og databehandling erstatter registrering av data i notatblokker, referater og lignende, vil det kunne bli økt kontroll på hvordan data brukes, og dermed styrket personvern.

Videre fordrer omfattende lagring av personopplysninger gode rutiner og systemer som sikrer at ansatte kun får tilgang til opplysninger ved

tjenstlig behov og da kun de opplysningene som er nødvendig for å utføre tjenesten. Det er derfor avgjørende med en grundig og kontinuerlig kvalitetssikring av systemer for å sikre at personvern hensyn ivaretas.

Økt innhenting av persondata vil i seg selv også medføre økt risiko for at data kommer på avveie og misbrukes. Samtidig er denne risikoen godt kjent, og det stilles svært strenge krav til hvordan innhenting, lagring, bruk og utveksling skjer. Dette vil gjerne bety at det er en reell risiko for data på avveie og misbruk av data, men at denne risikoen er begrenset.

Løsningen som innebærer samling av relevante opplysninger om brukere for veiledere, vurderes ikke å endre personvernkostnadene samlet sett. En slik løsning vil, som hensikten også er, føre til at veiledere i mange tilfeller ser flere opplysninger om brukere. Samtidig vil løsningen gjøre at veiledere i mindre grad må lete rundt i ulike systemer etter relevant informasjon, og dermed redusere risikoen for at veiledere får tilgang til opplysninger som ikke er relevante.

Vi vurderer at forslaget samlet sett vil øke personvernulempene noe. For hver bruker antar vi at denne kostnaden har en liten verdi. Selv om det innebærer mer systematisk registrering av personopplysninger sammenlignet med dagens praksis, vil dette skje gjennom svært sikre IT-systemer og innenfor dagens regelverk. Kostnaden vil treffe et middels antall brukere. For noen brukere vil personvernet bedres, fordi økt systematisering begrenser ureglementert lagring av personopplysninger, mens kostnaden vil øke for andre. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at personvernkostnaden tilegnes en liten negativ verdi.

5.2.2 Forventet nytte

Forslagets største nytteeffekt vil være å tilrettelegge for mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker, og at denne kunnskapen i større grad tas i bruk i tildelingen av tiltak. Økt kunnskap om hvordan tiltakene virker vil også bidra til at NAV over noe tid kan innrette porteføljen av arbeidsmarkedstiltak bedre, slik at tilbudet av tiltak i større grad treffer brukernes behov. Det vil bidra til at vi får flere i arbeid for en gitt ressursbruk til arbeidsmarkedstiltak. I tillegg vil mer effektiv gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak ha nytteverdi i form av bedre brukeropplevelser underveis i gjennomføringen. Forslaget vil også bidra til økt brukermedvirkning, som vurderes å ha en positiv verdi i seg selv. I tillegg anslår vi at forslaget vil kunne føre til tidsbesparelser for NAV-veiledere i forbindelse med tiltakstildeling, som beregnes som sparte årsverkskostnader.

Mer kunnskap om hvordan tiltakene virker

Nytten av forslaget kommer som et resultat av en stegvis tilnærming til kunnskapsproduksjon og -bruk. For å kunne evaluere, og senere forbedre, NAVs praksis med arbeidsmarkedstiltak er det nødvendig med tilgang på systematisk informasjon om brukerne og veileders vurderinger. Tilgangen på slik systematisk informasjon muliggjør analyser av NAVs praksis og danner derfor grunnlaget for kunnskapsproduksjon.

Forslaget vil bidra til at NAV får mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper. Ved å ha et bredt informasjonsgrunnlag om ulike kjennetegn ved brukerne og formål med tiltakene, kan forskere i større grad klassifisere brukere i grupper med sammenlignbare individer når det gjelder behov og formål for tiltaksdeltakelsen. Vi omtaler dette som «typetilfeller». Forskning som skal si noe på et generelt nivå om hvordan ulike typer behandlinger virker for en gitt gruppe mennesker, må ta utgangspunkt i en slik klassifisering av typetilfeller. Løsningen som skal bidra til systematisk registrering av informasjon om brukers behov og formål med tiltak vil kunne brukes til å definere slike typetilfeller.

Hvor god denne klassifiseringen blir, avhenger av hvor treffende de registrerte opplysningene samlet sett vil være for å identifisere ulike brukeres «mest avgjørende» behov. Her må man trolig prøve seg litt frem som en del av utviklingsprosessen. Det innebærer at det parallelt med utviklingsprosessen også bør gjøres analyser som studerer hvor treffsikre behovene blir i praksis.

Når man har etablert data som gir grunnlag for å klassifisere slike typetilfeller, vil det bli mulig å sammenligne utfall av ulike typer oppfølging og tiltak for brukere innenfor et gitt typetilfelle. Registreringen av innhold i tiltakene vil gi bedre informasjon om hvilke elementer bruker faktisk gjennomfører som en del av et gitt tiltak. Registreringen av vurdert måloppnåelse vil gi noen indikasjoner på effekter av tiltak. Den viktigste indikasjonen på tiltakenes effekt er likevel overgang til arbeid og varigheten av et eventuelt arbeidsforhold. Analyser av disse utfallsvariablene, for ulike typetilfeller, vil gi mer spesifikk og relevant informasjon om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper.

Resultatene vil ikke med sikkerhet kunne fastslå hvilke tiltak som fungerer best, fordi brukere, også innenfor et definert typetilfelle, vil kunne tenkes å ha ulike forutsetninger for å lykkes med tiltaket. Samtidig vil dette fjerne en del av de utfordringene forskere i dag har med å kontrollere seleksjon inn i tiltakene, og dermed gi mer relevant kunnskap om hvordan tiltakene virker enn det vi har i dag.

Det kan argumenteres for at kunnskapen i seg selv har en verdi. Den største verdien av kunnskapen i denne sammenheng er likevel at den kan tilrettelegge for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, som igjen vil bidra til økt arbeidsdeltakelse.

Kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

Dersom kunnskapen skal bidra til mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, fordrer det at NAV implementerer såkalte læringsløyper hvor kunnskapen føres tilbake til dem som tar beslutninger om tiltakene. Det gjelder både til veiledere som tildeler tiltak, i form av beslutningsstøtte, og til de som beslutter tiltakenes innretning.

Løsningen som innebærer en samling av relevante opplysninger om brukere, vil tilrettelegge for en mer kunnskapsbasert tildeling av tiltak gjennom å bidra til at veileder tar med relevante opplysninger i vurderingen av egnet tiltak. Kunnskapen som etableres gjennom forskning og analyse av nye data, vil også kunne brukes til å utvikle og forbedre denne løsningen, ved å teste betydningen av å inkludere ulike type opplysninger i et slikt verktøy.

Både denne løsningen og løsningen for en mer systematisk kartlegging av brukers behov, vil tilrettelegge for en likere prosess for kartlegging og vurdering av tiltak, samt en prosess som i større grad er definert av eksisterende kunnskap om hvilke opplysninger som er relevante å innhente i denne vurderingen. Vi mener det er god grunn til å anta at dette bidrar til at veileder treffer bedre beslutninger om hvilken oppfølging og hvilket tiltak som er hensiktsmessig for den enkelte.

Ved å tilgjengeliggjøre informasjon om arbeidsmarkedets behov, vil veileder kunne gjøre mer treffsikre beslutninger om tiltak. Dersom denne informasjonen lagres på strukturert form, kan det også være mulig å utnytte denne informasjonen om status i det lokale arbeidsmarkedet i analyser av tiltakenes effekt, slik at analysene kan ta høyde for varierende forhold i arbeidsmarkedet.

I forslag 1 har vi ikke eksplisitt lagt inn utvikling av beslutningsstøtte til veileder om hvilket tiltak som bør velges for den enkelte bruker, fordi vi foreløpig erfarer at det ikke er kunnskapsgrunnlag nok til å vite om et slikt verktøy vil kunne være hensiktsmessig. Vi legger derfor til grunn at NAV sprer kunnskap om hvordan ulike tiltak virker for ulike brukergrupper gjennom dagens systemer for spredning av forskningsbasert kunnskap, gjennom fylkesvise nettverk, informasjonsmaterieell og annet.

I tillegg til en mer kunnskapsbasert tildeling av tiltak, vil kunnskap om hvordan tiltakene virker kunne ha stor betydning for muligheten til å innrette en effektiv

tiltaksportefølje. Det innebærer at kunnskapen også må tas i bruk av de som beslutter hvilke tiltak som skal være tilgjengelig og hvordan de skal innrettes.

Økt verdiskaping som følge av flere i arbeid

En mer kunnskapsbasert tildeling av tiltak og innretning av tiltaksporteføljen forventes å medføre at brukerne får mer og raskere effekt av tiltakene de deltar i. Dermed bidrar mer kunnskapsbasert tildeling til økt arbeidsdeltakelse i etterkant av tiltaksgjennomføring. Den viktigste samfunnsøkonomiske nyttevirkingen av flere i arbeid er økt verdiskaping.

Hvor stor denne gevinsten blir avhenger av hvor mange som får mer effektive tiltak og hvor mye dette øker arbeidsdeltakelsen deres. Dette er usikkert, og avhenger først og fremst av hvilken konkret kunnskap forslaget bidrar til og hvordan denne kunnskapen tas i bruk. Det at vi i dag har lite kunnskap om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper tilsier imidlertid at det er et stort potensial for mer kunnskap, og at det er god grunn til å anta systemer som tilrettelegger for kunnskapsproduksjon og læringsløyper kan tilrettelegge for mer effektiv tiltaksbruk og dermed flere i arbeid.

I vurderingen legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et lite antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få varig overgang til arbeid som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

Flere i arbeid innebærer også at færre har behov for å forsørges gjennom trygd, og det offentlige sparer dermed trygdeutgifter. I samfunnsøkonomisk analyse utgjør dette kun en fordelingsvirkning, fordi trygdeutbetalinger kun innebærer en overføring fra én aktør (offentlige budsjetter) til en annen (trygdemottaker). Det tilsier at det kun er den reduserte skattefinansieringskostnaden av de offentlige utgiftene (beregnet som 20 prosent) som medregnes som en virkning av reduserte trygdeutbetalinger.

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger

tilsier da at verdien av reduserte trygdeutgifter tilegnes en liten positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

Å være i arbeid kan også ha verdi for den enkelte og dennes nære omgivelser, ut over effekten sysselsetting har på verdiskaping og trygdeutgifter. Arbeid kan i seg selv være helsefremmende, og dermed øke livskvaliteten på kort og lang sikt. Arbeid innebærer også deltakelse i et fellesskap – et gode som kan ha stor betydning spesielt for mennesker med lite nettverk i utgangspunktet. Arbeid er for eksempel en vesentlig integreringsarena for innvandrere. For unge mennesker kan også nettverk og fellesskap som oppstår gjennom arbeid i ung alder gi en robusthet, og bidra til å forebygge utenforskap senere i livet. Det å være i arbeid kan også gi en subjektiv følelse av å bidra til samfunnet.

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av økt livskvalitet gjennom arbeid tilegnes en liten positiv verdi.

Bedre brukeropplevelser i tiltak

En mer effektiv tildeling av tiltak og innretning av tiltakene må også antas å bidra at brukere får bedre opplevelser av å delta i tiltakene. Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak som i liten grad fremmer overgang til arbeid kan oppleves som lite meningsfullt og frustrerende. På den annen side kan deltakelse i effektive tiltak gi mer positive opplevelser av deltakelsen, mestring og utvikling. Vi legger til grunn at dette oppleves som positivt for bruker også underveis i gjennomføringen av tiltak. Det vil også kunne bidra til økt tillit til NAV, og potensielt også økt tillit til offentlig forvaltning i sin helhet.

Mer effektive tiltak vil gi en positiv virkning for flere enn de som gjennom forslaget får overgang til arbeid. Også tiltak som ikke resulterer i en overgang til arbeid vil kunne oppleves bedre i gjennomføringen, dersom de i bedre grad er rigget til å møte brukernes behov. Vi antar derfor at denne virkingen treffer et middels positivt antall av NAVs brukere. For disse vurderer vi at vil effekten være liten, gitt at deltakelsen i tiltak er kortvarig. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av bedre brukeropplevelser i tiltak tilegnes en liten positiv verdi.

Økt brukervedvirkning

Vi legger også til grunn at løsning 1-5, som gir mer relevant informasjon om tiltakene til bruker, vil bidra økt brukervedvirkning. Brukervedvirkning har en

verdi i seg selv, ved at bruker i større grad delta i viktige beslutninger i eget liv. Det kan bety at bruker i større grad får være med på å påvirke beslutningene, som vi legger til grunn at har en egenverdi for bruker. I tillegg vil bruker få mer kunnskap og grunnlag for å mene noe om egen prosess, og denne kunnskapen kan i seg selv være verdifull for bruker.

I tillegg til at brukermedvirkning antas å ha en positiv verdi i seg selv, legger vi til grunn at økt brukermedvirkning også vil kunne bidra bedre beslutninger. Ved at bruker får mer kunnskap om relevante tiltak og økt mulighet til å stille forberedt til møter med NAV, vil bruker ha større mulighet til å ta eierskap til egen prosess og valget av tiltak. Det bør gi muligheter for riktigere valg av tiltak for den enkelte. Samtidig kan det også være grunn til å tro at økt brukerinvolvering vil kunne bidra til at bruker i større grad ansvarliggjøres i prosessen, noe som også kan øke motivasjonen og forutsetningene for å lykkes i tiltak.

Vi forventer ikke at alle NAVs brukere som vurderes for arbeidsmarkedstiltak vil oppleve økt brukermedvirkning som en følge av forslaget. Ikke alle vil velge å lese informasjonen de mottar fra NAV. Hvor mange som treffes, avhenger av hvor godt informasjonen treffer brukernes behov for informasjon. Virkningen antas kun å treffe et lite antall av NAVs brukere. For disse antar vi at verdien av brukermedvirkning vil være middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at effekten av økt brukermedvirkning tilegnes en liten positiv verdi.

Tidsbesparelser i NAV

Løsningene for kartleggingsverktøy og sammenstilling av informasjon om bruker, vil kunne bidra til noen tidsbesparelser for veileder i prosessen for tildeling av tiltak, ved at veileder raskere får tilgang til de relevante opplysningene om bruker. Også løsningen for registrering av vurdert måloppnåelse og utvikling i tiltak, kan gi noen tidsbesparelser for veileder, i form av mindre ventetid, redusert behov for telefonoppfølging med tiltaksleverandør og at veileder er mer informert i forkant av nye oppfølgingsmøter med bruker (dersom videre oppfølging er aktuelt). Hvor store slike tidsbesparelser blir, avhenger av hvordan løsningene helt konkret blir utviklet og brukt.

Vi legger til grunn at løsningene som innebærer at veiledere må registrere mer informasjon om bruker på en systematisk måte, ikke kan medføre økt tidsbruk for veileder. Dersom et slikt nytt system blir mer tidkrevende å bruke, vil det trolig bli vanskelig å få veilederne til å ta det i bruk. Verktøyene må altså utvikles på en slik måte at det, sammen med løsningen som samler relevant informasjon om bruker, ikke gir

økt tidsbruk for veiledere. Det mener vi det er gode muligheter for, gitt at veiledere i dag må bruke tid på å lete opp relevant informasjon i ulike systemer. Vi vurderer at disse løsningene i sum vil kunne tilrettelegge for noen tidsbesparelser for veiledere.

Det er også et potensial for tidsbesparelser for veileder ved at bruker er bedre informert om aktuelle tiltak og at veileder får mer tilgjengelig informasjon om arbeidsmarkedets behov. Dersom bruker er mer informert før møtet med NAV, kan veileder bruke mindre tid på å fortelle om relevante tiltak, og komme raskere til en beslutning om tiltak i møte med bruker. Samtidig kan løsninger som tilrettelegger for brukermedvirkning, både fra ordinære brukere og fra arbeidsgivere i prinsippet også tenkes å medføre økt tidsbruk for veiledere, dersom det innebærer at de må hensynta flere behov eller bruke tid på å diskutere flere aspekter. Det vil trolig være en viktig forutsetning, for at løsningene skal føre til mer effektiv tiltaksbeslutning, at de ikke medfører økt tidsbruk på veilederleddet. Vi legger derfor til grunn at løsningene må utvikles på en slik måte at de heller reduserer enn øker tidsbruken hos NAV-veiledere.

Samlet anslår vi at løsningene kan bidra til noen tidsbesparelser hos NAV-veiledere, tilsvarende 0–15 minutter per bruker som vurderes for tiltak. Dette er imidlertid usikkert, og avhenger av konkret utforming og bruk av løsningene. Vi har ikke gjennomført tidsundersøkelser i etaten som kan brukes som grunnlag. Dersom vi legger til grunn at 100 000 brukere årlig vurderes for tiltak, utgjør samlede tidsbesparelser 0–25 000 besparte timer i forvaltningen, til en estimert verdi av 0–15 millioner kroner per år.

Vi antar at løsningene ikke medfører økt tidsbruk for brukere. Hensikten med brukertilpasset informasjon om arbeidsmarkedstiltak er at brukerne skal se informasjonen om relevante tiltak før de kommer på møte hos NAV. Det blir lettere å finne frem, og det vil fortsatt være frivillig å lese informasjonen. Vi legger derfor til grunn at denne løsningen bidrar til at brukerne blir bedre informert uten ekstra tidsbruk.

Varighet frem til nytten realiseres

Med en antakelse om at bruker er ett år i tiltak, inkludert vurderings- og oppfølgingsfase, kan slike gevinster realiseres tidligst tre år etter beslutning om systemutvikling.

Det vil ta noe tid fra beslutningen om systemutvikling til gevinstene, i form av økt arbeidsdeltakelse, realiseres. Dette gjelder særlig gevinstene knyttet til bedre kunnskapsgrunnlag gjennom systematiske analyser av nye data.

Ytterligere gevinster vil realiseres når konklusjoner fra analyser av de nye dataene foreligger. Dette vil imidlertid ta noe tid. Fra løsningene er tatt i bruk om lag to år etter beslutning om systemutvikling, antar vi at det vil ta minst to nye år til tilrettelegging og analyse av data. Vi antar at det deretter vil ta opptil ett år før kunnskapen når tilbake til veilederne gjennom eksisterende systemer og ytterligere ett år før gjennomføring av riktige tiltak gir gevinster i form av flere i arbeid. Gevinstene i form av flere i arbeid, på bakgrunn av økt kunnskap fra analyser av nye data, vil dermed realiseres om lag seks år etter beslutning om systemutvikling.

Det er naturlig å anta at kunnskapsgrunnlaget øker over tid ettersom datagrunnlaget blir bedre. I tillegg vil systematiske analyser kunne avdekke hvorvidt eventuelle endringer bør foretas i datafangsten. Slike læringsløyper vil bidra til ytterligere gevinster av systemutviklingen over tid.

De estimerte tidsbesparelsene for NAV-veiledere antas å realiseres fra og med første år etter at utviklingsarbeidet er avsluttet og løsningen er ferdig implementert.

5.2.3 Usikkerhet

Vi mener at forslaget samlet har lav usikkerhet. Usikkerheten knyttet til gjennomføring består primært i hva som er gjennomførbart innenfor gjeldende lovverk. Vi mener imidlertid at det er rimelig sikkert at de skisserte løsningene kan etableres på et eller annet nivå, som vil kunne utløse de omtalte nyttevirkningene. Vi mener at det er mindre usikkerhet knyttet til den faglige og tekniske utviklingen av løsningene. I tillegg er det usikkerhet knyttet til kostnader til utvikling og implementering. Dersom det skal arbeides videre med forslaget vil det måtte gjøres mer detaljerte vurderinger av hvilken systemutvikling som skal skje, og hva dette vil koste.

Til slutt er det usikkerhet knyttet til hvor stor effekt forslaget vil ha på samlet sysselsetting. Dette avhenger av hvilken kunnskap som oppstår gjennom forslaget og hvordan denne tas i bruk. Vi mener likevel at det er høy sannsynlighet for at forslaget vil bidra til økt sysselsetting, gjennom at flere vil få tildelt tiltak som treffer deres reelle behov og at tiltakene vil bli mer effektive gjennom mer kunnskap om hva som virker. Vi ser ikke at det er risiko for at forslaget skal bidra til redusert sysselsetting. Forslaget bidrar til å etablere mer kunnskap om hvordan tiltakene virker. Dersom elementer i forslaget mot formodning skulle bidra til redusert overgang til arbeid, vil det trolig kunne oppdages og dermed reverseres, nettopp fordi vi innhenter mer kunnskap om virkningene.

5.2.4 Oppsummering av forslaget samfunnsøkonomiske virkninger

Forslaget innebærer å vri IT-utviklingen i NAV mot systemutvikling som fremmer kunnskapsproduksjon. Det legger grunnlaget for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Forslagets prissatte kostnader til utvikling, implementering og varig drift er anslått å ha en samlet nåverdi i størrelsesorden 300-600 millioner kroner. I tillegg kommer en ikke-prissatt kostnad ved økte personvernkostnader for brukerne, vurdert som en liten negativ verdi.

Nytten av forslaget er i hovedsak økt verdiskapning gjennom økt sysselsetting, ved en mer kunnskapsbasert og dermed mer effektiv bruk av de ressursene som brukes på arbeidsmarkedstiltak. I tillegg kommer redusert skattefinansieringskostnad ved reduserte trygdeutbetalinger og økt livskvalitet for brukerne gjennom deltakelse i arbeid, samt bedre opplevelser for brukerne under gjennomføringen av tiltak som i større grad treffer brukernes behov. I tillegg kommer økt brukermedvirkning, som en verdi i seg selv, gjennom IT-løsninger som tilrettelegger for dette, samt en potensial for tidsbesparelser i NAV gjennom fagsystemer som også kan tilrettelegge for mer effektive arbeidsprosesser blant NAV-veiledere.

Tabell 5-1 gir en oversikt over virkningene av forslag 1 og vår vurdering av virkningenes verdi. Vi vurderer at forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt, primært grunnet positiv virkning på verdiskapningen gjennom økt sysselsetting. Vi mener det er grunn til å tro at denne veier opp både de prissatte kostnadene og personvernkostnaden. Denne konklusjonen avhenger særlig av hvor mange vi antar at vil få økt arbeidsdeltakelse som følge av at forslaget gjennomføres, og hvor mye forslaget vil bidra til å øke arbeidsdeltakelsen blant disse.

Gitt prissatte kostnader for det laveste anslaget tilsvarende 270 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at seks nye personer må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå kostnadene ved å gjennomføre forslaget. Vi antar at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med seks år etter beslutning om systemutvikling og ut analyseperioden.

Forslaget må altså minst føre til at seks nye personer kommer i arbeid hvert år fra og med seks år til og med 15 år etter beslutning om systemutvikling. Verdien av å få en ny person i arbeid tar utgangspunkt i at arbeidsforholdet i gjennomsnitt varer i underkant av 13 år, med en stillingsprosent på 88 prosent. Omtrent 95 prosent av verdien av økt sysselsetting kommer fra verdien av økt verdiskaping, resten er reduserte skattefinansieringskostnader fra sparte trygdeutgifter.¹¹ Tilsvarende må forslaget føre til at 15 nye personer kommer i arbeid hvert år forslaget har effekt for å dekke de prissatte kostnadene på 670 millioner kroner i det høyeste anslaget. Selv for det høyeste kostnadsanslaget tyder altså dekningsanalysen på at forslaget må føre til relativt beskjedne effekter på brukernes arbeidsdeltakelse, for at verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå de prissatte kostnadene av forslaget.

Den samlede vurderingen av forslagens samfunnsøkonomiske verdi må også hensynta forslagens ikke-prissatte virkninger. Med unntak av liten negativ verdi i forbindelse med personvern-kostnadene, vurderes forslaget å medføre flere positive ikke-prissatte virkninger som økt livskvalitet, bedre brukeropplevelser og økt brukermedvirkning. Økte personvernkostnader vil trolig treffe et flertall av brukere som vurderes for tiltak, mens de ikke-prissatte nyttevirkningene trolig vil treffe en mindre andel av brukere. Samtidig mener vi at de positive nytteverdiene er såpass betydelige for de som treffes av disse, at de vil veie opp for en begrenset økning i personvernkostnader for et større antall brukere. Samlet vurderer vi derfor at de positive ikke-prissatte effektene av forslaget sannsynligvis overgår de negative ikke-prissatte effektene. Kombinert med at forslaget trenger å medføre relativt beskjedne effekter på arbeidsdeltakelsen for at verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå de prissatte kostnadene, fremstår det sannsynlig at forslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.2.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 5-2 viser de budsjettmessige kostnadene til utvikling, implementering og drift av forslag 1, samt de potensielle budsjettbesparelsene knyttet til tidsbesparelser i NAV dersom disse realiseres i form av reduserte årsverkskostnader. Disse kostnadene inkluderer kun de offentlige utgiftene, og inkluderer ikke skattefinansieringskostnaden som inngår i kostnadene presentert i Tabell 5-1. I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett i form av økt skatteinngang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig usikkerhet knyttet til

¹¹ Se informasjon om dekningsanalysen i kapittel 2.4 for en fullstendig oversikt over forutsetningene som er lagt til grunn.

Tabell 5-2: Budsjettmessige virkninger av forslag 1, per år 2025–2039 (millioner kroner)

	2025	2026	2027	2028– 2039 (årlig)
Kostnader til utvikling, implementering og drift	60-100	60-100	90-130	20-30
Nytte av tidsbesparelser NAV	0	0	0-15	0-15

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader.

omfanget, og er dermed heller ikke inkludert i tabellen.

5.3 Forslag 2: Regelverksutvikling for mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

De samlede virkningene av forslag 2, samt estimerte verdier av virkningene, er oppsummert i Tabell 5-3 (se også nærmere spesifikasjoner av kostnadsberegninger i vedlegg B).

5.3.1 Forventet kostnad

Forslaget har kostnader knyttet til utvikling av regelverk. I tillegg legger vi til grunn at endret regelverk vil føre til utvidet bruk av personopplysninger, som vil kunne medføre økte personvernkostnader for brukerne.

Vi har ikke lagt inn kostnader til opplæring i nytt regelverk. Vi legger til grunn at relevante personer i direktoratet og NAV vil registrere at regelverket er på plass og justere praksis i henhold til dette, uten at dette medfører vesentlig ressursbruk.

Vi har vi ikke lagt inn økt ressursbruk knyttet til analyse eller systemutvikling. Endrede muligheter som følge av endret lovverk må derfor nyttiggjøres innenfor nullalternativets ressursbruk.

Kostnader regelverksutvikling

Forslaget innebærer at det iverksettes regelverksarbeid på to områder, 1) et arbeid for å

Tabell 5-3: Forslag 2 - Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger

Kostnader	Estimert verdi	Nåverdi
Kostnader regelverksutvikling	10–30 MNOK	10–30 MNOK
Personvernkostnad	Liten negativ verdi	
Nyttevirkninger		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Liten positiv verdi	
Mer effektiv IT-utvikling	Liten positiv verdi	
Tilrettelegge for økt tilgang til utdanningsdata (opsjon)	Stor positiv opsjonsverdi	
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		-10 til -30 MNOK
Usikkerhet	Middels	
Samfunnsøkonomisk lønnsomt	Ja	

Note: Tabellen oppsummerer prissatte og ikke-prissatte virkninger av forslaget. Prissatte virkninger er estimert i absolutt verdi og i nåverdi (gitt analyseperiode på 15 år, 2025–2039). Personvernkostnad er en ikke-prissatt virkning og negativ verdi tilsvarer da det samme som kostnad. Se nærmere beskrivelse av metode og forutsetninger for beregning av virkninger i kapittel 2.

tydeliggjøre handlingsrommet for bruk av personopplysninger til å utvikle kunnskap og kunnskapsbaserte tjenester i NAV, og 2) et arbeid for å etablere regelverk som gir NAV økt tilgang til personopplysninger fra utdanningssektoren. Vi legger til grunn at dette gjennomføres som to separate prosesser, hvor begge prosessene inkluderer at det gjøres endringer i lov. Det vil kunne være flere lover som kan berøres i hver av disse prosessene, men dette har vi ikke utredet nærmere.

Vi er også klar over at NAV nå er i ferd med å utforske handlingsrommet i dagens regelverk, og at dette arbeidet således har startet. Det foreslåtte regelverksarbeidet i punkt 1 over (tydeliggjøre handlingsrommet for bruk av personopplysninger med formål kunnskaps- og tjenesteutvikling) bør sees i sammenheng med denne prosessen.

Vi antar at de to prosessene samlet vil utløse behov for 16 årsverk i forvaltningen til å utarbeide grunnlag (8 årsverk over en periode på to år), i underkant av to årsverk hos berørte aktører for å utarbeide uttalelser i høringsrunden, og i underkant av to årsverk i Stortingets fagkomitéer for å vurdere lovforslag. Hvis vi legger disse antakelsene til grunn, utgjør samlede kostnader til regelverksutvikling omtrent 20 millioner kroner. Omfanget av disse kostnadene er usikre, og avhenger særlig av om det gjennomføres endringer i lov og eventuelt hvor mange lover eller deler av

lovverket, eller om det kun gjennomføres endringer i forskrift(er). Sistnevnte vil ikke innebære involvering av Stortinget. For å synliggjøre denne usikkerheten omtaler vi kostnadene i et spenn, fra 10 til 30 millioner kroner. Se nærmere spesifikasjoner av disse antakelsene i vedlegg B.

I forhold til nullalternativet medfører forslaget en nåverdikostnad på 10–30 millioner kroner.

Personvernkostnader

Regelverksendringen har som hensikt å legge til rette for økt innhenting, oppbevaring og bruk av data. Det kan gi økte personvernkostnader for de registrerte. Dersom forslaget legger til rette for mer systematisk registrering av opplysninger om bruker, også opplysninger av sensitiv art, vil det også bidra til sammenstilling av flere opplysninger som sammen kan gi svært mye informasjon om bruker, og dermed økte personvernkostnader når ansatte i NAV eller forskere skal se på slike opplysninger samlet. Muligheten for sammenstilling av store mengder opplysninger om brukere vil også øke de negative konsekvensene dersom data kommer på avveie.

Samtidig vil regelverksendringene trolig ikke i seg selv utløse betydelige utvidelser i bruken av personopplysninger i alle sammenhenger. NAV vil fortsatt måtte foretas avveininger av nytten av den enkelte analysen, opp mot personvernkostnaden av å

gjennomføre analysen. Dette tilsier at forslaget ikke vil utløse behandlinger som i seg selv medfører betydelige økninger i personvernkostnadene, dersom ikke nytten av behandlingen samtidig er tilsvarende høy.

Regelendringer kan også bidra til å redusere personvernkostnader, gjennom en tydeligere avgrensning av hva som skal være lov og ikke, og dermed bedre begrunnelser for den behandlingen av personopplysninger som gjøres. Med dagens usikkerhet knyttet til rettsgrunnlag, samt den konservative tilnærmingen til systematisk registrering av personopplysninger, har vi grunn til å tro at det oppbevares personopplysninger på lite sikre måter i NAV i dag, for eksempel ved føring av opplysninger i notatform utenfor sikre fagsystemer eller føring av sensitive eller unødvendige opplysninger i fritekst. Et regelverk som i større grad tar hensyn til NAVs behov for registrering av opplysninger, og vurderer løsninger for dette og tilhørende personvernrisiko, kan dermed også tenkes å føre til reduserte personvernkostnader.

Virkingen på samlede personvernkostnader avhenger av konklusjonene i regelverksarbeidet, og særlig hvor langt NAV skal tillattes å gå i behandling av personopplysninger for formål å utvikle kunnskap og kunnskapsbasert tjenester. Vi legger til grunn at regelverksarbeidet medfører at dette handlingsrommet utvides noe, nettopp fordi nytten av kunnskap og kunnskapsbaserte bruk av arbeidsmarkedstiltak vurderes som såpass høy at den vil oppveie for noe økte personvernkostnader. Vi vurderer derfor at personvernkostnadene vil øke noe som følge av at forslaget gjennomføres.

Økningen i personvernkostnaden for hver enkelt bruker antas å ha liten verdi. Kostnaden vil treffe et middels antall brukere, da vi antar at utvidelsene i bruk av personopplysninger i analyser kun gjelder en del av NAVs brukere og utvidelser gjennom systemutvikling også vil være begrenset gitt at det ikke tilføres nye midler til systemutvikling. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at personvernkostnaden tilegnes en liten negativ verdi.

5.3.2 Forventet nytte

En tydeliggjøring av regelverket for bruk av personopplysninger i NAV, og handlingsrommet innenfor dette regelverket, vil legge til rette for at personopplysninger i større grad kan utnyttes til kunnskapsutvikling og bidra til mer forutsigbarhet i kunnskaps- og tjenesteutviklingen i NAV.

Mer kunnskap og kunnskapsbasert bruk av tiltakene

Et tydeligere regelverk kunne bidra til at NAV i større grad kan bruke personopplysninger til å utvikle og ta i bruk kunnskap om hvilke tiltak som virker best for ulike brukergrupper, innenfor gjeldende ressursbruk til

kunnskapsproduksjon. Regelverksutviklingen kan dermed bidra til mer kunnskap, som med dagens systemer for kunnskapsspredning i NAV også vil bidra til en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak og dermed økt sysselsetting, innenfor en vurdret ressursbruk på arbeidsmarkedstiltak.

Kunnskapsutvikling og mer kunnskapsbasert tiltaksbruk vil først utløses gjennom økt bruk av personopplysninger. NAV bruker i dag betydelige ressurser på forskning og analyse. Vi legger til grunn at et regelverksarbeid som utvider handlingsrommet for bruk av personopplysninger bidrar til at man får mer kunnskap igjen for disse ressursene, og at denne kunnskapen vil kunne spres og tas i bruk gjennom dagens system for kunnskapsspredning i NAV. Dermed vil regelverksutviklingen også føre til mer kunnskapsbasert bruk av tiltakene. Vi mener derfor at forslaget om regelverksutvikling vil gi en nytteverdi i form av mer treffsikker og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, også uten merinvesteringer i analyse og systemutvikling.

Kunnskap og kunnskapsbasert praksis vurderes ikke å gi nytteverdi i seg selv. Nytteverdien av dette vil være økt verdiskapning, reduserte trygdeutgifter og økt livskvalitet gjennom sysselsetting, samt bedre brukeropplevelser i gjennomføring av tiltak.

Økt verdiskapning som følge av flere i arbeid

I vurderingen av verdiskapningseffekten legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et lite antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få noe økt sysselsetting som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten og trygdeeffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den

gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Bedre brukeropplevelser i tiltak

En mer effektiv tildeling av tiltak og innretning av tiltakene, må også antas å bidra at brukere får bedre opplevelser av å delta i tiltakene. Vi antar at denne virkningen treffer et middels antall av NAVs brukere. For disse vurderer vi at vil effekten være liten, gitt at deltakelsen i tiltak er kortvarig. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Mer effektiv IT-utvikling

Et tydeligere regelverk vil også gi gevinster i form av mer forutsigbarhet for tjenesteutviklingen i NAV, uavhengig av om arbeidet skulle bidra til at NAV utvider bruken av personopplysninger eller ikke. Også dersom regelverksarbeidet konkluderer med at NAV ikke skal bruke personopplysninger i større grad enn i dag, så vil en avklaring av grensegangene til en viss grad også være nyttig i seg selv, fordi det vil redusere usikkerheten knyttet til de juridiske vurderingene i NAV. Det kan også ventes at et tydelige regelverk i noen grad reduserer behovet for juridiske vurderinger i NAV. Samtidig vil det fortsatt måtte gjøres juridiske vurderinger hver gang personopplysninger skal brukes på nye måter, der personvernkostnadene vurderes og veies opp mot eventuelle nytteeffekter.

En mer effektiv IT-utvikling i NAV vil kunne redusere ressursbehovet i utviklingsarbeidet. Alternativt kan økt produktivitet i utviklingsarbeidet bidra til mer utvikling innenfor en uendret ressursramme. Vi vurderer at denne effekten er positiv, men liten i omfang, og har en middels høy verdi. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Tilrettelegge for økt tilgang til utdanningsdata (opsjon)

Utvikling av regelverk som tilrettelegger for at NAV får tilgang til opplysninger om brukernes utdanningsbakgrunn, vil, dersom det kombineres med systemutvikling som også tilgjengelig disse data for NAV i praksis, bidra til at NAV-veiledere kan tildele tiltak basert på et bedre kunnskapsgrunnlag om den enkelte brukers behov og forutsetninger. Opplysninger om utdanningsbakgrunn er i mange tilfeller avgjørende for vurderingen. Veileder kartlegger slike opplysninger på ulike måter i dag, noe som både tar tid (forlenger tiden det tar før bruker tildeles tiltak) og gjør at opplysningene ikke nødvendigvis er korrekte. En mer systematisk tilgang på informasjon om utdanning vil gi veileder et bedre grunnlag for å

ta beslutninger om hva som er riktig tiltak for bruker, på et tidligere tidspunkt. Vi vurderer at dette har et betydelig potensial til å utløse nytte i form av mer treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak og dermed økt sysselsetting. Hvor nyttig denne delingen blir, avhenger av hvilke typer opplysninger som inkluderes. Dersom veileder får oppdaterte opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå, vil dette i seg selv utgjøre stor verdi. Dersom veileder i tillegg kan få systematisk tilgang til mer detaljerte opplysninger om utdanningsnivå, for eksempel hvilke moduler som mangler for fullføring av videregående opplæring eller gjennomført språkopplæring blant innvandrere, vil dette gi stor tilleggsverdi.

Utvikling av regelverk for å gi NAV tilgang til utdanningsdata vil først bidra til nytte når det også er utviklet systemer som realiserer denne tilgangen. Vi antar at dette innebærer betydelig behov for systemutvikling, som ikke vil prioriteres innenfor ressursene i nullalternativet. Denne delen av regelverksarbeidet vil således ikke gi nytte i seg selv, og vurderes dermed som en opsjon. Dersom opsjonen utløses, vurderes den imidlertid å ha stor verdi.

Varighet frem til nytten realiseres

Vi antar at regelverksarbeidet tar to år. Deretter vil det ta noe tid før endret regelverk vil føre til utvidet bruk av personopplysninger, før dette vil bidra til mer kunnskap, og videre til en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Vi har lagt til grunn at det tar fire år før nytten i form av mer effektiv tiltaksbruk og økt sysselsetting oppstår.

Gevinster i form av mer effektiv IT-utvikling i NAV vil oppstå noe tidligere, og trolig ganske direkte etter at regelverksarbeidet er ferdig.

5.3.3 Usikkerhet

Samlet usikkerhet vurderes som middels for dette forslaget. Det knytter seg usikkerhet til gjennomføringen, blant annet om hva som kreves av regelverksutvikling for å gi NAV adgang til å bruke personopplysninger med formål analyse og tjenesteutvikling, og hva som kreves av regelverksutvikling for å gi NAV tilgang til relevante opplysninger fra utdanningssektoren. Tydeligere regelverk for bruk av personopplysninger til analyse og tjenesteutvikling vil etter vårt syn med stor sannsynlighet kunne etableres. Derimot er det mer usikkert om et slikt regelverk kan utgjøre rettslig grunnlag for bruk av personopplysninger til utvikling av profileringsverktøy, der regelverk for bruk av personopplysninger til tjenesteutvikling kanskje ikke vil være tilstrekkelig. Tilsvarende er det usikkert hvordan regelverket for NAVs utvidede adgang til personopplysninger fra utdanningssektoren skal utformes, for eksempel hvilke tillatelser og begrensninger som bør ligge i et slikt regelverk.

Usikkerheten som er beskrevet over innebærer også at nytten av forslaget er usikker. Det er usikkert hvor mye forslaget vil bidra til mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak. Kostnadsestimatet er også usikkert, og avhenger av hvor omfattende lovendringene blir. Samtidig utgjør kostnadene relativt små beløp, så usikkerheten knyttet til disse blir ikke betydelig målt i kroner.

5.3.4 Oppsummering av forslagens samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 5-3 gir en oversikt over vår samlede vurdering av forslag 2. Vår vurdering er at regelverksutvikling for økt bruk av data vil ha positiv, middels virkning på tilknytning til arbeid, selv om nytten kun skal realiseres innenfor dagens rammer (nullalternativet). En relativt begrenset kostnad gjør at forslaget fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt, og med begrenset usikkerhet. Dette understrekes av dekningsanalysen, som viser at selv for det høyeste anslaget av de prissatte kostnadene på 35 millioner kroner, må forslaget føre til at mindre enn én person må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå kostnadene ved å gjennomføre forslaget. I analysen antas det at det tar fire år før forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen. Forslaget antas å medføre flere positive ikke-prissatte virkninger i form av økt livskvalitet som følge av flere i arbeid, bedre brukeropplevelser og mer effektiv IT-utvikling. Unntaket er personvernulemper som vurderes å ha en liten negativ verdi for brukerne. De positive ikke-prissatte effektene overgår med stor sannsynlighet de negative ikke-prissatte effektene. Kombinert med at forslaget trenger å medføre relativt beskjedne effekter på arbeidsdeltakelsen for at verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå de prissatte kostnadene, fremstår det sannsynlig at forslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.3.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 5-4 viser de budsjettmessige kostnadene til regelverksutvikling, etter kalenderår kostnadene inntreffer. Disse kostnadene skiller seg fra kostnadene i Tabell 5-3 ved at de kun inkluderer offentlige utgifter og at de ikke inkluderer skattefinansieringskostnader av offentlige utgifter.

I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett gjennom økt skatteinntang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig usikkerhet knyttet til omfanget, og er dermed heller ikke inkludert i tabellen.

Tabell 5-4: Budsjettmessige virkninger av forslag 2, 2025–2039 (millioner kroner)

	2025	2026	2027-2039 (årlig)
Kostnader regelverksutvikling	11	11	0

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader.

5.4 Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling

De samlede virkningene av forslag 3, samt estimerte verdier av virkningene, er oppsummert i Tabell 5-5 (se også nærmere spesifikasjoner av kostnadsberegninger i vedlegg B).

Tabell 5-5: Forslag 3 - Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Kostnader regelverksutvikling	10-30 MNOK	15-35 MNOK
Kostnader systemutvikling (AVDir)	300–350 MNOK	280–330 MNOK
Kostnader implementering (NAV)	100–150 MNOK	90–130 MNOK
Kostnader drift (AVDir)	60–80 MNOK (per år)	550–740 MNOK (totalt)
Personvernkostnad	Liten negativ verdi	
Nyttevirkninger		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Stor positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Middels positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Middels positiv verdi	
Økt brukermedvirkning	Liten positiv verdi	
Tidsbesparelser tiltakstildeling (NAV)	60–85 MNOK (per år)	530–790 MNOK
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		-200 til -850 MNOK
Usikkerhet	Høy	
Samfunnsøkonomisk lønnsomt	Usikkert	

Note: Tabellen oppsummerer prissatte og ikke-prissatte virkninger av forslaget. Prissatte virkninger er estimert i absolutt verdi (totalt for kostnader til regelverksutvikling, systemutvikling, og implementering, og per år for varige driftskostnader og tidsbesparelser) og i nåverdi (gitt analyseperiode på 15 år, 2025-2039). Personvernkostnad er en ikke-prissatt virkning og negativ verdi tilsvarer da det samme som kostnad. Se nærmere beskrivelse av metode og forutsetninger for beregning av virkninger i kapittel 2.

5.4.1 Forventet kostnad

Forslaget medfører kostnader til utvikling, implementering og drift av nye støttesystemer. Forslaget medfører også tidsbesparelser for NAV-veiledere i forbindelse med tiltakstildeling, som beregnes som sparte årsverkskostnader i tiltakstildeling. Forutsetninger for beregning av kostnader til utvikling, implementering og drift er nærmere spesifisert i tabell 4 i vedlegg B.

Vi antar at kostnadene til analyse er uendret fra nullalternativet, men at det inngår en del analyse i utviklingskostnadene.

Kostnader regelverksutvikling

Forslaget inkluderer regelverksutviklingen som er beskrevet i forslag 2, estimert til 10-30 millioner kroner over en periode på to år.

Kostnader systemutvikling

Utviklingskostnadene for forslag 3, er estimert til omtrent 330 millioner kroner. Grunnet betydelig usikkerhet i disse estimatene presenteres kostnadene i et spenn på 300-350 millioner kroner. Tabell 5 i vedlegg B gir en oversikt over beregningen av antall årsverk til utvikling av de ulike løsningene som ligger i forslaget.

I forslag 3 forutsetter vi at kartleggingsverktøyet, løsningen som samler informasjon om bruker og løsningen med brukertilpasset informasjon om relevante tiltak er videreutviklinger av løsningene fra forslag 1.

Løsning 3-1 Kartleggingsverktøy: I forslag 3 åpner lovendringene for at AVDir vil få økt frihet til å inkludere registrering av personopplysninger i kartleggingsverktøyet, samt til å bruke personopplysninger i innsiktsarbeidet (dette kan for

eksempel dreie seg om fritekst-data fra fagsystemer). Dette vil bidra til et bedre og mer treffsikkert kartleggingsverktøy, uten at ressursbruken til utvikling vil måtte øke. Videre antar vi at avklaring av handlingsrommet i regelverk vil bidra til at løsningen vil kunne utvikles på en mer effektiv måte, fordi de juridiske usikkerhetene vil være mindre. Mindre usikkerhet vil bidra til raskere gjennomføring. Vi antar derfor at utvikling av kartleggingsverktøyet i forslag 3 vil kunne gjennomføres med noe mindre ressursbruk enn i forslag 1. I forslag 3 legger vi til grunn en ressursbruk til utvikling av kartleggingsverktøyet tilsvarende 26 årsverk (13 årsverk over to år).

Løsning 3-2 Registrering av innhold og

måloppnåelse i tiltak: Også i utvikling av denne løsningen antar vi at et tydeligere regelverk vil effektivisere utviklingsprosessen noe, sammenlignet med utvikling av tilsvarende løsning i forslag 1. Vi har estimert ressursbruk til utvikling av denne løsningen til ni årsverk over ett år.

Løsning 3-3 Samle informasjon om bruker: I forslag 3 skal denne løsningen samle relevante opplysninger om brukere både fra eksisterende fagsystemer i NAV, og fra utdanningssektoren. Vi antar et det vil kreve et omfattende arbeid for å definere hvilke type opplysninger som er relevante å inkludere, eventuelt for hvilke kategorier av brukere, og på hvilket format. Dette må trolig vurderes parallelt og i sammenheng med regelverksarbeidet. Utviklingskostnadene til denne løsningen er derfor antatt å bli betydelig større i forslag 3, enn i løsning 1-3 i forslag 1. Vi har estimert samlet ressursbruk til utvikling av løsningen til 54 årsverk (18 årsverk over tre år). Det er betydelig usikkerhet knyttet til dette anslaget, også fordi det vil inkludere samarbeid med utdanningssektoren og potensielt andre aktører utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, som trolig vil komplisere prosessene.

Løsning 3-4 Samle informasjon om

arbeidsmarkedets behov: Ressursbehov for utvikling av denne løsningen antar vi at ikke vil påvirkes av regelverksendringer, og estimert ressursbruk for utvikling er derfor satt lik som i det tilsvarende løsning i forslag 1 (løsning 1-4), til 20 årsverk (ti årsverk over to år).

Løsning 3-5 Profileringsverktøy som foreslår

relevante tiltak: Både synliggjøring av brukertilpasset informasjon om relevante arbeidsmarkedstiltak og et veilederverktøy som foreslår relevante tiltak, innebærer en form for profilering av brukere. Det vil si at et profileringsverktøy foreslår relevante tiltak basert på brukerens behov og kjennetegn, som registrert i løsning 3-1 og 3-3. Vi antar at utvikling av profileringsverktøyet vil være ressurskrevende, både i antall årsverk og år, fordi det vil ta tid å etablere et

kunnskapsgrunnlag for profilering og verktøyet kan måtte trenge pilotering og videreutvikling før det blir treffsikkert. Vi har estimert ressursbehov for utvikling av verktøyet på 72 årsverk (18 årsverk over fire år). Det er betydelig usikkerhet knyttet til dette anslaget.

Tilrettelegge data for analyse: Som med forslag 1, er hensikten med mer strukturerte data å muliggjøre analyse av seleksjon, utfall og effekt av tiltak. Lovendringene i forslag 3 vil gjøre det enklere for NAV å bruke personopplysninger med analyse og tjenesteutvikling som formål, og det vil dermed være større gevinster av å sikre at strukturerte data tilrettelegges for analyse. Vi har beregnet seks årsverk (tre årsverk over to år) for å tilrettelegge nye data for analyse.

Kostnader implementering

Vi har anslått kostnader til implementering av de definerte løsningene i forslag 3 til 100-150 millioner kroner. Dette er med utgangspunkt i et estimat på 128 millioner kroner, som presenteres i et spenn grunnet usikkerhet i faktiske behov.

Estimatet er basert på antakelser om at implementeringen av løsningene samlet krever tre dagsverk til opplæring/reduert produktivitet per veileder når vi tar høyde for at de også bruker noe lenger tid i arbeidsprosessen den første tiden. Dette er ett dagsverk mer enn i forslag 1, begrunnet med at noen av løsningene her vil komme senere i tid, at og at noen av løsningene trolig krever noe mer opplæring for riktig bruk. Dette gjelder særlig løsningen som samler informasjon om arbeidsmarkedets behov og profileringsverktøyet, som til dels innebærer konseptuelt nye arbeidsmåter for veilederne. Med 10 000 veiledere utgjør tre dagsverk per veileder totalt 130 årsverk til en beregnet kostnad på 128 millioner kroner. Ikke alle NAVs 10 000 veiledere jobber med tildeling av tiltak og i praksis vil det derfor være et noe lavere antall som har behov for denne opplæringen. Deler av midlene antas derfor å utløses på fylkesnivå, til innføringskoordinatorer med overordnet ansvar for opplæring og innføring.

Driftskostnader

IT-systemer krever også vedvarende ressurser til drift og videreutvikling. Årlige driftskostnader er estimert til 20 prosent av samlede utviklingskostnader, det vil si 60 – 80 millioner kroner per år.

Personvernkostnader

I forslag 3 inngår de økte personvernkostnadene i forslag 1, og i tillegg kommer ytterligere økninger i personvernkostnader som følger av de utvidelser i systemutvikling som ligger i forslag 3. Utvidelsene som påvirker personvernkostnaden er knyttet til antatte utvidelser i registrering av opplysninger om brukere i kartleggingsverktøyet (i løsning 3-1), systematisk

tilgjengeliggjøring av opplysninger fra utdanningssektoren for NAV (i løsnings 3-4) og utvikling og bruk av profileringsverktøy for relevante tiltak (i løsnings 3-5).

Utvidet registrering av personopplysninger i kartleggingsverktøy antas å øke personvernkostnadene for brukerne. Hvilke utvidelser løsningen kan innebære, avhenger av vurderinger som gjøres som en del av regelverksarbeidet. Vi legger likevel til grunn at regelverksarbeidet vil medføre noen utvidelser i handlingsrommet til å registrere såkalt «myke» opplysninger om brukere (opplysninger som dels er basert på skjønnsmessige vurderinger og som kan endres over tid, som motivasjon for arbeid eller utdanning eller sosiale utfordringer). Systematisk registrering av slik informasjon vil muliggjøre sammenstilling av en betydelig mengde opplysninger om brukere, som igjen vil medføre økninger i personvernkostnadene for de det gjelder. Dette er knyttet både til at flere vil få tilgang til disse opplysningene om brukere, og til risiko for at opplysningene kommer på avveie. Samtidig vil hver enkelt utvidelse i registrering av opplysninger måtte gjøres på bakgrunn av en samlet vurdering, hvor økte personvernkostnader vurderes opp mot nytten i form av mer kunnskapsbaserte tjenester. Det innebærer at det ikke vil gjennomføres utvidelser som innebærer omfattende økninger i personvernkostnadene, gitt at det ikke samtidig motsvares av betydelige nyttevirksomheter.

Systematisk tilgjengeliggjøring av opplysninger fra utdanningssektoren vil øke NAVs tilgang til opplysninger om brukere. Dette er opplysninger som veileder ofte vil innhente også i nullalternativet, men på måter som er mer tidkrevende og kanskje gir mindre korrekte opplysninger. Å tilgjengeliggjøre disse opplysningene på en systematisk måte som sikrer riktig datagrunnlag, vil redusere risikoen for at uriktige opplysninger registreres hos NAV, som kan argumenteres å redusere personvernkostnadene. Samtidig kan løsningen bidra til å tilgjengeliggjøre flere opplysninger enn NAV ville ha samlet inn i nullalternativet, både om flere brukere og flere typer opplysninger om hver av dem. Dette vil øke tilgangen til opplysninger og dermed øke personvernkostnadene for brukere. Samtidig legger vi til grunn at løsningen kun tilgjengeliggjør opplysninger som er relevante for hensiktsmessig tildeling av tiltak for den enkelte bruker. Risikoen for at NAV skal få tilgang til unødvendige opplysninger bør begrenses med systemer for tilgangsstyring. Tilgang til en gitt mengde opplysninger om brukere kan for eksempel tenkes å avhenge av at brukere innehar visse egenskaper, som tilsier at en videre mengde opplysninger er relevante for veileder.

Vi vurderer at tilgang til relevante opplysninger fra utdanningssektoren i liten grad øker personvernulempene for den enkelte. Dette begrunnes med at utdanningsdata, inkludert språkkunnskaper, ikke vurderes som spesielt sensitive opplysninger. I tillegg er dette data som NAV i de fleste tilfeller vil samle inn uansett, men risikoen for uriktig registrering av opplysninger reduseres. Samtidig vil løsningen innebære økt tilgang til opplysninger og registrering av opplysninger på en strukturert form, som antas å øke personvernulempene.

Utvikling og bruk av verktøy for profilering av relevante tiltak til brukere kan ha negative personvernkonsekvenser. Dette er delvis fordi det innebærer en omfattende bruk av personopplysninger for å utvikle profileringsverktøyet. Det er særskilte personvernulempene knyttet til utviklingen av profileringsverktøyet, fordi det innebærer behandling av personopplysninger til noen brukere for å utvikle en tjeneste for andre brukere. Det vil si at brukeres personopplysninger behandles med et annet formål enn å levere gode tjenester til disse brukerne, som ikke nødvendigvis er i den enkelte brukers egen interesse. Personvernkonsekvensene av slike analyser må vurderes i lys av analysenes omfang. Vi legger til grunn at analysene i utgangspunktet kan gjennomføres på tilsvarende måter som mye av dagens effektforskning, med en avgrenset mengde data og i en avgrenset periode, og at analysene i seg selv dermed ikke vil medføre betydelige økninger i personvernkostnader.

Videre vil en profilering innebære en viss risiko for at beslutninger i praksis blir mer eller mindre automatisert dersom veiledere i praksis ikke gjør individuelle vurderinger, men primært vektlegger profileringsresultatet i vurderingen av relevante tiltak. Riktig bruk av profileringsverktøyet innebærer derfor at veiledere får god opplæring i hvordan verktøyet utformes, hva som ligger bak profileringen og hvordan de bør tolke resultatene. Den potensielle risikoen for statistisk diskriminering understøtter behovet for opplæring og involvering av de som skal ta verktøyet i bruk (se drøfting av dette i kapittel 4.5).

Økningen i personvernkostnaden for hver enkelt bruker antas å utgjøre en liten verdi. Kostnaden vil treffe et middels antall av NAVs brukere, da vi antar at kartleggingsverktøyet, sammen med tilgjengeliggjøring av informasjon fra utdanningssektoren, innebærer økt registrering av opplysninger for et middels antall brukere som vurderes for arbeidsmarkedstiltak. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier at personvernkostnaden i forslag 3 tilegnes en liten negativ verdi. Samlet vurderes personvernkostnadene å øke noe mer i forslag 3 enn i forslag 1.

5.4.2 Forventet nytte

Forslag 3 legger grunnlag for produksjon og spredning av mer sikker og relevant kunnskap om virkninger og hva som er effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, som vil bidra til mer effektive tiltak og dermed økt sysselsetting som effekt. Sysselsettingen bidrar til økt verdiskapning, reduserte trygdeutgifter og økt livskvalitet. Samtidig vil mer effektive tiltak gi brukerne bedre opplevelser mens de er i tiltak. Forslaget innebærer også en løsning for økt brukermedvirkning, på samme måte som i forslag 1, som antas å ha en egen verdi. Til slutt anslår vi at forslaget også vil bidra til tidsbesparelser i tiltakstildelingen, særlig gjennom raskere tilgang til opplysninger fra utdanningssektoren.

Mer kunnskap og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

Forslaget vil føre til ytterligere gevinster, sammenlignet med forslag 1. For det første bidrar økt datafangst, og muligheter for å bruke dataene med grunnlag i lovendringen, til et bredere informasjonsgrunnlag som vil gi mer treffsikker kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for relevante brukergrupper. Økt datafangst, kombinert med lovendringene, vil legge til rette for mer nyanserte og presise analyser av hvilke brukergrupper som er relevante å sammenligne, samt hvilke virkninger disse har av ulike elementer i tiltakene. Det er usikkert hvor langt regelverksutviklingen vil gjøre det mulig for NAV å utvide registreringen av personopplysninger fra dagens situasjon. Vi legger til grunn at utvidelsene i kartleggingsverktøyet i forslag 3, sammenlignet med kartleggingsverktøyet som utvikles i forslag 1, vil gi økt tilgang til å behandle og analysere opplysninger som er relevante for å vurdere brukers behov for tiltak, og at utvidelsene dermed vil føre til mer kunnskap om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper, en mer effektiv tildeling av tiltak og mer relevante tiltak.

I tillegg vil raskere tilgang til mer presise opplysninger om utdanningsbakgrunn, bidra til at beslutninger om relevante tiltak kan treffes raskere, noe som i seg selv må antas å bidra til at brukere kommer raskere i relevante tiltak og dermed raskere ut i arbeid i etterkant. Dersom NAV også får tilgang til å bruke de samme opplysningene fra utdanningssektoren til å analysere virkninger av NAVs oppfølging og tiltakene, vil kunnskapen om hva som definerer relevante brukergrupper og deres virkninger av tiltak kunne bli enda mer treffsikker.

Også for denne løsningen vil nytten avhenge av hvilke type opplysninger, på hvilket nivå og i hvilket omfang, som vil tilgjengeliggjøres for NAV. En tilgang begrenset til overordnede opplysninger som høyeste

fullførte utdanningsnivå, vil etter vår vurdering også være nyttig i NAVs vurdering av relevant oppfølging for mange brukere. Det er særlig mange brukere som ikke har fullført videregående skole, og dersom veileder tidlig får slik informasjon, vil det legge føringer for relevant oppfølging og tiltaksbruk. Dersom veileder i tillegg får rask tilgang til hvilke moduler den enkelte bruker eventuelt mangler for å fullføre videregående opplæring, vil dette forenkle prosessen ytterligere. Det er også mulig å tenke seg at veileder kan få tilgang til opplysninger om gjennomførte kurs eller sertifikater. Dette kan gi viktige indikasjoner om brukers ressurser, og dermed retning for videre oppfølging. Dersom veileder også får tilgang til opplysninger om tidligere gjennomføring av opplæring, for eksempel antall avbrutte opplæringsløp eller til og med opplysninger som sier noe om brukers barrierer for fullføring av utdanning (potensielle språkutfordringer eller sosiale utfordringer) vil det gjøre veileder enda bedre i stand til å gjøre vurderinger av hvilket tiltak og innretning av tiltak som vil fungere best for den enkelte.

Til sist vil utviklingen av en mer treffsikker løsning for å foreslå tiltak til bruker, basert på kjennetegn ved brukeren, bidra til å øke sjansene for veileder til å komme frem til rett tiltak i samråd med bruker. Hvor nyttig denne løsningen blir, avhenger av hvor treffsikkert et algoritmebasert profileringsverktøy vil være, med bruk av systematisk registrerte opplysninger om bruker. Dersom verktøyet, basert på registrerte opplysninger, kan gi en svært treffsikker profilering av den enkeltes tiltaksbehov, så vil innføring og bruk av et slikt verktøy i stor grad bidra til en mer kunnskapsbasert tildeling av tiltak. Det er imidlertid stor usikkerhet, gitt dagens kunnskap, knyttet til treffsikkerheten av en algoritmebasert profilering av tiltak. Treffsikkerheten avhenger av man får til en systematisk registrering av de viktigste faktorene for tiltakstildeling.

Økt verdiskapning som følge av flere i arbeid

Den største nytten av forslaget er, likhet med forslag 1, økt verdiskapning gjennom økt sysselsetting som følge av en mer kunnskapsbasert og effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak. I vurderingen av verdiskapningseffekten legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få noe økt sysselsetting som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Hvor mange som får økt sysselsetting som effekt av forslaget, er imidlertid usikkert. Mer kunnskap om virkninger av tiltak for relevante kategorier av brukere, raskere tilgang til kvalitetssikrede opplysninger fra utdanningssektoren og relevante forslag til tiltak for bruker, må forventes

å bidra til at flere brukere får tildelt tiltak som i større grad treffer deres behov.

For å tydeliggjøre en forskjell i dette omfanget fra anslaget i forslag 1, anslår vi at forslag 3 vil gi økt sysselsetting for et middels antall brukere. For hver av disse er verdiskapningseffekten av høy verdi. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en stor positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et middels antall brukere får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten og trygdeeffekten, vurderer vi at et middels kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Bedre brukeropplevelser i tiltak

En mer effektiv tildeling av tiltak og innretning av tiltakene, må også antas å bidra at brukere får bedre opplevelser av å delta i tiltakene. Vi antar at denne virkningen treffer et stort antall av NAVs brukere. For disse vurderer vi at vil effekten være liten, gitt at deltakelsen i tiltak er kortvarig. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Økt brukermedvirkning

Løsning 3-5, som innebærer en videreutvikling av løsning 1-5 skissert i forslag 1 (synliggjøre relevant informasjon om tiltakene for bruker), vil bidra økt brukermedvirkning. Hvorvidt denne tilrettelegger for brukermedvirkning i større grad enn løsningen 1-5 i forslag 1, avhenger av hvordan et eventuelt profileringsverktøy vil kunne utvikles og brukes til å gi relevante forslag til bruker. Dette er usikkert. Vi legger derfor til grunn at forslag 3 vil bidra til økt brukermedvirkning i tilsvarende grad som løsning 1-5 i forslag 1.

Virkningen antas kun å treffe et lite antall av NAVs brukere. For disse antar vi at verdien av brukermedvirkning vil være middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at effekten av økt brukermedvirkning tilegnes en liten positiv verdi.

Tidsbesparelser tiltakstildeling

Forslag 3 innebærer alle de antatte tidsbesparelsene fra forslag 1, antatt til 0–15 minutter spart per bruker. I tillegg antar vi at veiledere med forslag 3 vil kunne spare ytterligere tid på å få tilgjengeliggjort informasjon fra utdanningssektoren. For en del brukere må veiledere i dag kartlegge utdanningsbakgrunn og spesifikke moduler bruker mangler, for eksempel for fullføring av videregående opplæring, gjennom trinnvis dialog med bruker selv og eventuelt utdanningssektoren. For eksempel vil veileder i første møte med bruker spørre bruker om hva som gjenstår for fullføring av videregående skole, som bruker da ofte må undersøke selv i etterkant. I neste møte er det ikke sikkert at bruker har klart å kartlegge hva som gjenstår, og veileder må da kontakte relevante aktører i utdanningssektoren direkte for å kartlegge behovet. En slik prosess fører til behov for flere møter, som både tar tid fra veileder og forsinker oppfølgingsløpet. I oppfølgingen av denne gruppen brukere, regner vi med at rask og kvalitetssikret informasjon om utdanningsbakgrunn vil medføre betydelig tidsbesparelser for veileder.

Vi estimerer at samlede tidsbesparelser for veileder utgjør omtrent 1–1,5 time for en gjennomsnittlig bruker. Med 100 000 brukere som årlig vurderes for arbeidsmarkedstiltak, utgjør dette 100 000–150 000 timer spart per år, tilsvarende 58–87 årsverk til en estimert verdi på 60–85 millioner kroner per år.

Anslagene på tidsbesparelser er imidlertid usikre anslag. Vi har ikke gjennomført tidsundersøkelser i etaten som kan brukes som grunnlag. Tidsbesparelsene vil avhenge av hvordan de konkrete løsningene utvikles og brukes.

Varighet frem til nytten realiseres

I forslag 3 legger vi til grunn at regelverksutvikling og systemutvikling kan gjennomføres parallelt, og i sammenheng, slik at systemutviklingen ikke nødvendigvis forsinkes av tiden det tar å utvikle regelverket. Når det gjelder utvikling av løsningene som i størst grad avhenger av regelverksutvikling, herunder tilgjengeliggjøring av utdanningsdata og utvikling av profileringsverktøy, har vi imidlertid lagt til grunn et utviklingsløp over henholdsvis tre og fire år, basert på en forutsetning om at den tekniske utviklingen i hovedsak må avvente at regelverksarbeidet er ferdig (antas ferdig etter to år).

Tabell 5-6: Budsjettmessige virkninger av forslag 3, 2025–2039 (millioner kroner)

MNOK	2025	2026	2027	2028–2039 (årlig)
Kostnader til utvikling, implementering og drift	150–175	150–175	160–230	60–80
Nytte av tidsbesparelser NAV	0	0	85–57	85–57

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader, som til sammenligning er inkludert i de samfunnsøkonomiske kostnadene til utvikling, implementering og drift presentert i .

Vi estimerer at løsning 3-2 er ferdigutviklet etter ett år, at løsning 3-2 og 3-4 er ferdigutviklet etter to år, at løsning 3-3 er ferdigutviklet etter tre år og at løsning 3-4 er ferdigutviklet etter fire år.

Implementering av løsningene vil ta noe tid i etterkant av utvikling. Med en antakelse om at brukeren er ett år i tiltak, inkludert vurderings- og oppfølgingsfase, antar vi at nytten i form av mer effektiv tiltakstildeling som følger direkte av de nye løsningene vil realiseres fra og med år tre etter beslutning om gjennomføring av forslaget.

Videre vil analyser av de innsamlede dataene gi økt kunnskap om seleksjon, utfall og effekt av tiltak, som vil kunne brukes til å videreutvikle løsningene. Fra løsningene er tatt i bruk om lag to år etter beslutning, antar vi at det vil ta to nye år til tilrettelegging og analyse av data. Vi antar at det deretter vil ta opptil ett år før kunnskapen når tilbake til veilederne gjennom eksisterende systemer og ytterligere ett år før gjennomføring av riktige tiltak gir gevinster i form av flere i arbeid. Det vil si at økt kunnskap vil gi flere i arbeid seks år etter beslutning om systemutvikling.

5.4.3 Usikkerhet

Det knytter seg stor usikkerhet til forslaget. Det er usikkerhet knyttet til hvilket regelverk som etableres som resultat av forslag 2, og dermed om handlingsrommet for systemutviklingen. Dette påvirker i hovedsak omfanget av nyttesiden, men også kostnadene. Samtidig er det usikkert hvordan de skisserte løsningene konkret bør innrettes, hvilke opplysninger som bør inngå og hvordan de skal fremstilles og brukes, også utover den usikkerheten som kommer av usikkerhet knyttet til regelverket. Hvordan løsningene best kan innrettes, og særlig hvor langt det er hensiktsmessig å gå i å utvikle verktøyet for profilering av relevante tiltak (forslag 3-5), vil avhenge av kunnskapen som oppstår gjennom de andre løsningene (særlig gjennom kartleggingsverktøyet som bidrar til økt datafangst om relevante kjennetegn).

Vi vurderer at det er langt mindre usikkerhet knyttet til nytten av tilgjengeliggjøring av informasjon fra utdanningssektoren. Vi mener at denne løsningen vil ha stor nytteverdi, også dersom den kun tilgjengeliggjør

et minimum av opplysninger (som høyeste fullførte utdanningsnivå). Samtidig er usikkerheten knyttet til gjennomføringen større for den løsningen, gitt at utvikling fordrer samarbeid med utdanningssektoren og eventuelt andre aktører som behandler data fra sektoren, og gitt at det må gjøres vurderinger av hvilke opplysninger som er relevante at NAV får tilgang til, for hvilke brukere og på hvilken form.

Dersom forslag 3 besluttes på et senere tidspunkt, etter gjennomføringen av forslag 1 og 2, vil det antagelig fremkomme mer informasjon som kan redusere usikkerheten ved forslag 3 betydelig.

5.4.4 Oppsummering av forslaget samfunnsøkonomiske virkninger

Vi kan ikke på nåværende tidspunkt fastslå om forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt, grunnet stor usikkerhet om nyttesiden og betydelig kostnadsside. gir en oversikt over vår samlede vurdering av forslaget. Forslag 3 er kostnadskrevende, med økte kostnader til IT-utvikling, drift av IT-løsninger og implementering, sammenlignet med forslag 1. Vår vurdering er at forslaget vil ha positiv, stor virkning på tilknytning til arbeid og kunne gi vesentlige tidsbesparelser for veiledere. Potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet er, slik vi ser det, til stede, men med betydelig usikkerhet. Det kan derfor være hensiktsmessig å redusere usikkerheten ved å gjennomføre forslag 1 og 2, før forslaget besluttes.

Gitt prissatte kostnader for det laveste anslaget tilsvarende 200 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at fem nye personer må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå kostnadene ved å gjennomføre forslaget. Vi antar at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med seks år etter beslutning om systemutvikling og ut analyseperioden. Tilsvarende må forslaget føre til at i overkant av 19 nye personer kommer i arbeid hvert år forslaget har effekt for å dekke de prissatte kostnadene på 850 millioner kroner i det høyeste anslaget. Selv for det høyeste kostnadsanslaget tyder altså dekningsanalysen på at forslaget må føre til relativt beskjedne effekter på brukernes arbeidsdeltakelse, for at

verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå de prissatte kostnadene av forslaget.

Den samlede vurderingen av forslagets samfunnsøkonomiske verdi må også hensynta forslagets ikke-prissatte virkninger. Forslaget forventes å medføre flere positive ikke-prissatte virkninger i form av blant annet økt livskvalitet, bedre brukeropplevelser og økt brukermedvirkning, alle estimert å ha middels positiv verdi. Disse nyttevirkningene er imidlertid betinget av at forslaget bidrar til mer effektiv tiltaksbruk, og er dermed like usikre som nytten i form av verdiskapning og reduserte trygdeutgifter. Forslaget vil antakeligvis også medføre større personvernkostnader sammenlignet med forslag 1 og forslag 2, estimert å ha middels, negativ verdi.

Dekningsanalysen viser samtidig at forslaget trenger å medføre relativt beskjedne effekter på arbeidsdeltakelsen for at verdien av den økte arbeidsdeltakelsen skal overgå de prissatte kostnadene, og vi vurderer derfor at det er sannsynlig at forslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.4.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 5-6 viser de budsjettmessige kostnadene til regelverksutvikling, systemutvikling, implementering og drift av forslag 1, samt de potensielle budsjettbesparelsene knyttet til tidsbesparelser i NAV dersom disse realiseres i form av reduserte årsverkskostnader. Disse kostnadene inkluderer kun de offentlige utgiftene, og inkluderer ikke skattefinansieringskostnaden som også er inkludert i kostnadene presentert i . I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett i form av økt skatteinnang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig usikkerhet knyttet til omfanget, og er dermed heller ikke inkludert i tabellen.

5.5 Forslag 4: Randomisering av tiltakstildeling

De samlede virkningene av forslag 4, samt estimerte verdier av virkningene, er oppsummert i Tabell 5-7 (se også nærmere spesifikasjoner av kostnadsberegninger i vedlegg B).

Beregningene av virkninger tar utgangspunkt i at forslaget gjennomføres uavhengig av de andre forslagene. Nyttens av forslaget antas imidlertid å øke dersom andre forslag også gjennomføres. Systemutviklingen i forslag 1 og 3 gir bedre datagrunnlag for å tolke resultatene fra randomiseringen, mens regelverksutviklingen i forslag 2 vil gjøre gi rettslig grunnlag til å bruke disse dataene inn i analysen av data fra randomiseringen.

5.5.1 Forventet kostnad

Forslaget medfører kostnader til utvikling, implementering og drift av nye støttesystemer. Forslaget medfører også marginalt økt tidsbruk for NAV-veiledere i forbindelse med tiltakstildeling, som beregnes som årsverkskostnader i tiltakstildeling. De beregnede kostnadene til henholdsvis utvikling, implementering, drift og tiltakstildeling er oppsummert i tabell 6 i vedlegg.

Kostnader utvikling

De samlede utviklingskostnadene ved forslag 4 er beregnet til 25 millioner kroner. I beregningen av utviklingskostnaden legger vi til grunn at det utvikles en relativt enkel IT-løsning for å gjennomføre randomiseringsforsøkene, samt en modell for å evaluere forsøkene. Vi legger til grunn åtte årsverk fordelt på to år for å utvikle IT-løsningen. Dette inkluderer fagressurser som gjennomfører innsiktsarbeid i fylkene. Videre legger vi til grunn at det settes av fire årsverk fordelt på to år til å utvikle evalueringsmodellen. I likhet med forslag 1 og 3 antar vi at kostnader til analyse er uendret fra nullalternativet.

Kostnader implementering

Vi legger til grunn at forslag 4 krever ett dagsverk til opplæring per veileder. Opplæringen vil i hovedsak klargjøre rutinen for randomisering og legge til rette for en kulturendring. Opplæringen i den tekniske løsningen antas svært enkel. Fordelt over 10 000 veiledere utgjør ett dagsverk per veileder totalt 43 årsverk til en beregnet kostnad på 43 millioner kroner. I praksis er det ikke alle NAV-veiledere som tildeler tiltak ofte, og som har behov for opplæringen, og dermed vil noen av ressursene også kunne brukes på fylkesnivå og til utvalgte ressurser på kontornivå som kan bidra til å fremme riktig bruk av løsningen. Anslaget på implementeringskostnader er overordnet, og det er knyttet stor usikkerhet til hvor store disse kostnadene blir i praksis. Se mer om dette i kapittel 6.4, om forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Kostnader drift

IT-systemer krever også vedvarende ressurser til drift og videreutvikling. Årlige driftskostnader er estimert til 20 prosent av samlede utviklingskostnader, det vil si 5 millioner kroner per år.

Økt tidsbruk

I de tilfellene hvor veileder benytter seg av randomiseringsløsningen kan det tenkes at det vil påløpe noe ekstra tid ved tildeling av tiltak. Den økte tidsbruken skyldes både prosessen med å informere bruker og innhente samtykke, og tiden det tar å registrere forsøket i den tekniske løsningen. Vi antar

Tabell 5-7: Forslag 4 - Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Netto nåverdi
Kostnader utvikling (AVDir)	20–30 MNOK	20–30 MNOK
Kostnader implementering (NAV)	35–50 MNOK	30–45 MNOK
Kostnader drift (AVDir)	3–7 MNOK (per år)	30–65 MNOK (totalt)
Økt tidsbruk tiltakstildeling (NAV)	0–1,5 MNOK (per år)	0–15 MNOK (totalt)
Nyttevirkninger		
Verdiskaping som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Liten positiv verdi	
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger		-100 til -180 MNOK
Usikkerhet	Middels–høy	
Samfunnsøkonomisk lønnsomt (inkludert ikke prissatte virkninger)	Ja	

Note: Tabellen oppsummerer prissatte og ikke-prissatte virkninger av forslaget. Prissatte virkninger er estimert i absolutt verdi (totalt for kostnader til utvikling og implementering, og per år for varige driftskostnader og tidsbruk til tiltakstildeling) og i nåverdi (gitt analyseperiode på 15 år, 2025–2039). Se nærmere beskrivelse av metode og forutsetninger for beregning av virkninger i kapittel 2.

imidlertid at løsningen må innrettes slik at den økte tidsbruken vil bli relativt beskjeden, og estimerer at dette utgjør 0-15 minutter per sak. Videre antar vi at veileder randomiserer i ti prosent av tiltakstildelingene, som tilsvarer 10 800 brukere per år. I sum gir dette en økning på null til to årsverk per år som tilsvarer 0-1,5 millioner kroner i årlige merkostnader.

Anslagene på økt tidsbruk er imidlertid usikre. Vi har ikke gjennomført tidsundersøkelser i etaten som kan brukes som grunnlag. Tidsbruken vil avhenge av hvordan randomiseringsløsningen utvikles og brukes.

Personvernkostnader

Vår vurdering er at selve forslaget om randomisering av tiltakspraksis ikke medfører noen vesentlig personvernulempe. Selv om forslaget innebærer noe mer innsamling og behandling av data knyttet til den enkelte bruker, utgjør dette en liten del av den samlede mengden data som inngår i vurderingene.

5.5.2 Forventet nytte

Den overordnede nytten av forslaget er økt verdiskaping, reduserte trygdeutgifter og økt livskvalitet gjennom økt arbeidsdeltakelse, som følger av mer kunnskap om arbeidsmarkedstiltakenes effekt og gjennom det en mer kunnskapsbasert og treffsikker bruk av tiltakene.

Mer kunnskap om hvordan tiltakene virker

Ved å introdusere randomisering som en del av den ordinære driften av arbeidsmarkedstiltak vil NAV kontinuerlig produsere verdifull eksperimentell data som i sin tur muliggjør mer presise effektevalueringer. Siden designet håndterer seleksjonsproblemet i mye større grad, kan forskere med større sikkerhet si noe om hva som virker for ulike brukergrupper. Effektevalueringene vil både kunne belyse hvordan det overordnede designet av tiltaksporteføljen i NAV bør se ut, samt hvilke tiltak som er mest egnet til ulike typer brukere med ulike kjennetegn. Dersom slik kunnskap legges til grunn for tildelingen av tiltak, vil brukere i større grad tildeles de tiltakene som gir dem best forutsetninger for påfølgende arbeidsdeltakelse.

Nytten av den kunnskapen som utvikles gjennom modellen vil trolig bli større dersom forslaget gjennomføres sammen med forslag 1 om en systematisk registrering av opplysninger om brukers behov og formål med tiltak. Slik informasjon kan brukes til å definere «typetilfeller» av brukere, som beskrevet i kapittel 5.2.2. Dersom vi har definert slike typetilfeller, vil de randomiserte dataene kunne brukes til å studere effekter innenfor slike sammenlignbare grupper av brukere. Denne kunnskapen vil være mest relevant for veiledere.

Også uten forslag 1 mener vi at forslaget om randomisering av tiltaksbeslutningen vil kunne tilrettelegge for mer kunnskap om effekter av

arbeidsmarkedstiltak. Analysen vil da måtte kontrollere for ulike brukeregenskaper med bruk av mindre detaljerte data som indikerer brukers behov. Det innebærer at resultatene i mindre grad vil kunne si noe om hvilke tiltak som fungerer best for en gitt brukergruppe, definert ved relevante behov. Resultatene vil likevel kunne si noe om hvilke tiltak som er forventet å gi best effekt for en gitt brukergruppe, slik vi kan definere dem med dagens registerbaserte opplysninger.

Mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak

Vi legger til grunn at kunnskapen som oppstår gjennom forslaget vil spres gjennom NAVs ordinære kanaler for kunnskapsdeling, og dermed bidra til at tiltaksporteføljen utvikles i tråd med oppdatert kunnskap og at veilederne i større grad tildeler tiltak i tråd med kunnskapen. Dette vil dermed bidra til mer effektiv og treffsikker bruk av tiltakene.

Dersom forslaget gjennomføres sammen med forslag 1 eller 3, som også innebærer løsninger for synliggjøring av relevante tiltak for brukere (i forslag 1) og profilering av relevante tiltak (i forslag 3), vil kunnskapen som oppstår gjennom forslag 4 kunne spres og tas i bruk på en mer treffsikker måte i tiltakstildelingen. Vi vurderer derfor at forslaget vil få økt nytte, også i form av en mer effektiv kunnskapsspredning, dersom det kombineres med forslag 1 og/eller forslag 3.

Økt verdiskaping som følge av flere i arbeid

Den største nytten av forslaget er økt verdiskaping gjennom økt sysselsetting som følge av en mer kunnskapsbasert og effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak. I vurderingen av verdiskapningseffekten legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få noe økt sysselsetting som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Hvor mange som får økt sysselsetting som effekt av forslaget, er imidlertid usikkert.

Vi antar at forslaget vil bidra til kunnskap som gir økt sysselsetting for et lite antall brukere. For hver av disse er verdiskapningseffekten av høy verdi. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite antall brukere får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et

samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten og trygdeeffekten, vurderer vi at et lite antall brukere får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Bedre brukeropplevelser i tiltak

En mer effektiv tildeling av tiltak og innretning av tiltakene, må også antas å bidra at brukere får bedre opplevelser av å delta i tiltakene. Vi antar at denne virkningen treffer et middels stort antall av NAVs brukere. For disse vurderer vi at effekten vil være liten, gitt at deltakelsen i tiltak er kortvarig. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en liten positiv verdi.

Økt brukermedvirkning

Forslaget kan også tenkes å tilrettelegge for økt brukermedvirkning, dersom NAV-veileder tar med bruker i vurderingen av alternative tiltak og valg om randomisering. Dersom bruker skal få medvirke i valget om randomisering, fordrer dette at veileder forklarer innholdet i de ulike tiltakene som vurderes som relevante for bruker og gir bruker mulighet til å velge, eller i hvert fall komme med sine synspunkter knyttet til valget, mellom randomisering og gitte tiltak. Denne prosessen kan i seg selv bidra til økt brukermedvirkning. Vi har imidlertid ikke valgt å fremheve dette som en virkning, da det ikke er sikkert at den endelige prosessen vil innebære involvering av bruker på denne måten. Det er også usikkert i hvilken grad veileder allerede involverer bruker på tilsvarende måte i dagens situasjon.

Varighet frem til nytten realiseres

Det vil ta noe tid før gevinstene av forslaget realiseres. Vi antar at modellen trenger om lag ett år med datainnsamling for å kunne påvise forskjeller i effekter. Deretter antar vi det vil ta opptil ett år før kunnskapen når tilbake til veilederne gjennom eksisterende systemer og ytterligere ett år før gjennomføring av riktigere tiltak gir gevinster i form av flere i arbeid. Vi antar dermed at gevinstene i form av flere i arbeid, på bakgrunn av økt kunnskap fra forsøkene, realiseres om lag tre år etter innføringen av randomisering i tiltakspraksisen.

Etter hvert som tiden går og datagrunnlaget øker vil NAV med større sikkerhet kunne konkludere med hvilke tiltak som har antatt størst effekt for gitte brukergrupper.

Utover effekter på arbeid, som følge av bedre kunnskapsgrunnlag, tror vi forslaget over tid vil ha positive virkninger i NAVs organisasjon ved at det skaper økt bevissthet rundt evaluering av årsakssammenhenger og effekter av tiltak.

5.5.3 Usikkerhet

Vi vurderer usikkerheten knyttet til forslaget som middels-høy. Det er i flere årsaker til dette. For det første er det usikkert hvor ofte veiledere vurderer eller flere tiltak som likeverdige for bruker. Dette omfanget avgjør hvor ofte randomisering er aktuelt, og dermed hvor mye forsøksdata som samles inn. For at data skal gi grunnlag for å etablere generell kunnskap om effekter av tiltakene, må et tilstrekkelig antall observasjoner inkluderes. Funnene fra områdegjennomgangens første fase indikerer at det er knyttet reell usikkerhet til en betydelig andel av tiltakstildelingene. Bakgrunnen for forslaget er jo nettopp at det er mangel på kunnskap om hva som virker for ulike brukergrupper. Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad veiledere vil ønske å gjennomføre randomisering i praksis. Potensialet for randomiseringsløsningen avhenger derfor til dels av at det etableres en kultur i NAV for kunnskapsproduksjon gjennom randomiserte forsøk.

I dagens situasjon tvinges veileder til å lande på en beslutning om ett tiltak, uten at det nødvendigvis skyldes kunnskap om at denne beslutningen er klart bedre enn alternativene. For at randomiseringsløsningen skal tas i bruk i tvilstilfeller kan det være nødvendig med en kulturendring i NAV, hvor man i større grad anerkjenner usikkerheten knyttet til hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for bruker. Selv om en slik kulturendring kan være både hensiktsmessig og i tråd med NAVs overordnede kunnskapsstrategi kan det likevel være en krevende prosess å gjennomgå.

For det andre er det knyttet usikkerhet til i hvilken grad kunnskap fra de løpende forsøkene faktisk brukes til å endre NAVs tiltakspraksis. For å utløse gevinster er NAV avhengige av å bygge læringsløyper som sikrer at kunnskapsproduksjonen kommer til nytte i praksis. Slike læringsløyper består av en rekke steg. Først skal dataene samles inn og analyseres. Deretter skal analysene oppsummeres og bidra til å utforme konkrete policyrelevante anbefalinger. Videre skal anbefalingene sendes tilbake til førstelinjen i NAV, enten i form av endringer i tiltaksporteføljen eller i form av beslutningsstøtte. Dersom anbefalingene formidles som beslutningsstøtte for veilederne, i form av informasjonsskriv eller kurs,

er en kunnskapsbasert bruk videre avhengig av at veiledernes praksis påvirkes av beslutningsstøtten. Hvorvidt veiledere vil endre praksis vil i hovedsak avgjøres av hvor relevant og troverdig beslutningsstøtten oppleves for den enkelte veileder i møte med reelle brukersituasjoner.

5.5.4 Oppsummering av forslaget samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 5-7 gir en oversikt over vår samlede vurdering av forslag 4. Vi vurderer at forslaget vil bidra til økt verdiskapning, reduserte trygdeutgifter, og økt livskvalitet for brukere gjennom mer effektive tiltak og økt arbeidsdeltakelse. Forslaget har en estimert kostnad i størrelsesorden 100-180 millioner kroner i nåverdi. Dette inkluderer kostnader til utvikling, implementering og drift av løsningen, samt noe økt tidsbruk for veiledere i gjennomføringen. De ikke-prissatte nyttevirkningene vurderes å veie opp for kostnadene. Dette avhenger imidlertid av at det etableres en kultur for kunnskapsproduksjon gjennom bruk av randomiserte forsøk, i hvert fall i deler av NAV.

Gitt prissatte kostnader for det laveste anslaget tilsvarende 100 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at litt under to nye personer må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå kostnadene ved å gjennomføre forslaget. Vi antar at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med tre år etter beslutning om systemutvikling og ut analyseperioden. Tilsvarende må forslaget føre til at tre nye personer kommer i arbeid hvert år forslaget har effekt for å dekke de prissatte kostnadene på 180 millioner kroner i det høyeste anslaget. Dekningsanalysen bidrar dermed til å sannsynliggjøre at forslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.5.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 5-8 viser de budsjettmessige kostnadene til utvikling, implementering og drift av forslag 4, samt de estimerte merkostnadene av økt tidsbruk for veiledere i tiltakstildelingen dersom disse skal sikres gjennom en økning i antall årsverk. Disse kostnadene inkluderer kun de offentlige utgiftene, og inkluderer ikke skattefinansieringskostnaden som også er inkludert i kostnadene presentert i Tabell 5-7. I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett i form av økt skatteinngang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig usikkerhet knyttet til omfanget, og er dermed heller ikke inkludert i tabellen.

Tabell 5-8: Budsjettmessige virkninger av forslag 4, 2025–2039 (millioner kroner)

MNOK	2025	2026	2027	2028– 2039 (årlig)
Kostnader til utvikling, implementering, og drift	10–15	10–15	40–60	3–7
Kostnader til økt tidsbruk i tiltakstildeling	0	0	-2–0	-2–0

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader, som til sammenligning er inkludert i de samfunnsøkonomiske kostnadene til utvikling, implementering og drift presentert i Tabell 5-7.

5.6 Anbefalte løsninger for kunnskapsutvikling

Alle de fire forslagene som er utredet i del 1 synes å ha potensial for å utløse betydelig nytte. En lovendring kombinert med betydelig systemutvikling (forslag 3) er det forslaget som vi mener i størst grad gir forbedret matching mellom bruker og tiltak, og dermed samfunnsøkonomisk nytte som følge av økt arbeidsdeltagelse. Men dette forslaget er også klart mest kostbart, og usikkerheten er betydelig, både når det gjelder realismen (som følge av usikkerhet rundt hvilke regelverksendringer som vil besluttes), kostnaden, særlig kostnaden for IT-utvikling, og nytten. En stegvis tilnærming tilsier at dette forslaget dermed ikke bør besluttes gjennomført på det nåværende tidspunkt.

Vi anbefaler i stedet at det besluttes en mer begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk (forslag 1), samtidig som det utvikles et nytt lovverk som legger til rette for å bruke personopplysninger i kunnskaps- og tjenesteutvikling i NAV (forslag 2). Begge disse forslagene vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme i seg selv, og med noe lavere usikkerhet enn forslag 3 som kombinerer lovendringer og betydelig systemutvikling. Vi mener det er et tydelig potensial for bedre beslutningsstøtte også innenfor dagens lovverk, selv etter at det pågående P4-programmet er fullført. Vi mener at denne systemutviklingen bør ha som formål å legge til rette for kunnskapsutvikling i NAV, samtidig som den skal bidra til en effektivisering i forvaltningen. En systemutvikling som tilrettelegger for mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker, må forventes å gi muligheter for flere i arbeid. Gitt at slik system-

utvikling samtidig tilrettelegger for tidsbesparelser i forvaltningen, skal det svært begrenset økning i arbeidstilknytning til før slik systemutvikling vil bli samfunnsøkonomisk lønnsom.

Også forslaget om regelverksutvikling for økt bruk av data (forslag 2), er samfunnsøkonomisk lønnsomt etter vår vurdering. Regelverksutviklingen i seg selv gir ingen samfunnsøkonomisk nytte, men i en videreføring av dagens situasjon (nullalternativet) benyttes det årlige betydelige beløp på forskning, analyse og IT-utvikling i direktoratet og NAV. Ved å eksplisitt definere i lov at NAV kan bruke personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling, samt etablere et lovverk som i større grad spesifiserer grensene for NAVs behandling av personopplysninger, mener vi det er et klart potensial for å få mer ut av midlene som i dag brukes på kunnskaps- og systemutvikling i NAV. Det vil gi mer relevant kunnskap og effektivisere NAVs arbeid med systemutvikling. I og med at regelverksutviklingen har en begrenset samfunnsøkonomisk kostnad, skal det også her relativt små nyttevirksomheter til for at forslaget skal være lønnsomt. Det er til dels betydelig usikkerhet knyttet til hva som kan oppnås gjennom en slik prosess, men lav kostnad gjør likevel at risikoen i dette forslaget ikke er veldig stor.

Vi mener også det er et betydelig potensial for kunnskapsutvikling ved at NAV i større grad enn i dag bruker randomiserte forsøk. Vi anbefaler at det etableres et system for lokalt drevet randomisering av tiltaksbeslutningen, hvor veiledere kan velge å randomisere hvilket tiltak den enkelte bruker tildeles i tilfeller hvor veileder er usikker på hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for den enkelte (forslag 4). Dette vil gi mulighet for å etablere systematisk kunnskap om effekter av tiltakene, for brukergrupper hvor veiledere har behov for kunnskap om hvilket tiltak som virker best. Dette er det eneste forslaget som direkte svarer ut behovet for mer kunnskap om effekter av tiltakene. Forslaget har også begrensede kostnader. Vi mener likevel at nytten i form av økt kunnskap om tiltakenes effekter, kan antas å være så stor at den veier opp for disse kostnadene. Dette forslaget kan gjennomføres uavhengig av de tre andre forslagene, men vi antar at forslaget vil få økt nytte dersom også forslag 1, 2 og/eller 3 gjennomføres.

Samlet anbefaler vi gjennomføring av forslag 1, 2 og 4. Dersom begrenset systemutvikling (forslag 1) og ny lovhjemmel (forslag 2) gir tilstrekkelig rom for økt bruk av data i beslutningsstøtten, kan det også være grunnlag for å gjennomføre forslag 3. Vi anbefaler imidlertid at gjennomføring av forslag 3 avvantes til man har høstet erfaringer fra forslag 1 og 2.

Tabell 5-9: Anbefalinger for kunnskapsutvikling

	Prissatt nåverdi	Økt sysselsetting	Usikkerhet	Anbefaling
Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk	70 MNOK	Middels positiv virkning	Lav	Samfunnsøkonomisk lønnsomt, bør gjennomføres
Forslag 2: Lovendring for økt bruk av data	-20 MNOK	Middels positiv virkning	Middels	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør gjennomføres
Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling	-450 MNOK	Stor positiv virkning	Høy	Bør vurderes på nytt basert på erfaringer fra forslag 1 og 2
Forslag 4: System for randomisering	-150 MNOK	Middels positiv virkning	Middels-høy	Antagelig samfunnsøkonomisk lønnsomt, bør antagelig gjennomføres

6. Forutsetninger for vellykket gjennomføring av løsninger for kunnskapsutvikling

De fire forslagene som er utredet i kapittel foran, er delvis tilgrensende. En vellykket gjennomføring fordrer at forslagene sees i sammenheng. Dette gjelder særlig sammenhengen mellom systemutvikling og regelverksutvikling, som er gjensidig avhengig av hverandre. For at regelverket i størst mulig grad skal tilrettelegge for en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak, og samtidig ivareta grunnleggende behov for personvern, bør det utvikles i lys av de potensielle nytteeffektene økt kunnskap vil gi. Systemutviklingen må understøtte gode og effektive arbeidsprosesser i NAV, og bør gjennomføres med en smidig tilnærming for å sikre at utviklingen hensyntar læring underveis.

I dette kapitlet identifiserer vi aktiviteter som er vesentlige for å sikre en vellykket gjennomføring og gevinstrealisering av forslagene i del 1. Omtalen er på et overordnet nivå, og dersom det besluttes å gjennomføre forslagene, må det utarbeides konkrete gevinstrealiseringsplaner.

6.1 Forslag 1: Begrenset systemutvikling innenfor dagens lovverk

En hovedutfordring med dette løsningsforslaget er grensegangen opp mot nullalternativet. Innenfor P4 arbeider AVDir med nærliggende problemstillinger, men etter vår forståelse er det lite trolig at P4 vil ha kapasitet til å gjennomføre den IT-utviklingen som vi beskriver i forslag 1. Det er likevel avgjørende for en vellykket gjennomføring av forslag 1 at arbeidet bygger videre på det som er gjort i P4, i tett dialog med prosjektet. Ideelt sett bør også selve overgangen mellom P4 og forslag 1 bli så sømløs som mulig, for å unngå stopp-start-kostnader, og for å bidra til at kompetansen og erfaringsgrunnlaget fra P4 ivaretas.

En annen hovedutfordring knytter seg til personvernregelverket. Vi erfarer, blant annet basert på en overordnet juridisk vurdering, at forslag 1 kan gjennomføres innenfor dagens lovverk. Samtidig opplever vi at NAV har en relativt streng tolkning av dette lovverket, og erfaringene i P4 så langt synes å

være at det er krevende å få gjennomført endringer som innebærer økt bruk av datainnhenting og databruk. Det er derfor viktig at direktoratet i samarbeid med departementet innledningsvis gjør en vurdering av hvorvidt de foreslåtte løsningene kan realiseres uten regelverksutvikling, før gjennomføringen besluttes. Dersom en slik vurdering konkluderer med at det ikke er mulig å realisere vesentlige nyttevirksomheter ved fortsatt IT-utvikling innenfor dagens regelverk, bør ikke forslag 1 gjennomføres – da er svaret heller forslag 3.

Vi legger til grunn at systemutviklingen som skal skje i dette forslaget skjer i henhold til etablert bestep praksis, med tydelig grunnlag i dokumenterte behov med tilhørende kost-nytte-vurderinger, og gjennom en smidig gjennomføring med læring underveis. Det vil antagelig også være hensiktsmessig å videreføre en design-to-cost-tilnærming.

Som det fremgår av de samfunnsøkonomiske virkningene, mener vi at forslag 1 ikke bare vil gi kunnskap og beslutningsstøtte som grunnlag for bedre matching mellom bruker og tiltak, men også redusert tidsbruk for veiledere i NAV. For at denne virkningen skal realiseres, er det nødvendig med endret arbeidsform på NAV-kontorene, der prosesser som i dag foregår manuelt erstattes av digitaliserte prosesser. Vi har indikert et betydelig behov for å bruke ressurser på implementering av forslaget, nettopp for å øke realismen i at det skal oppstå varige nyttevirksomheter. Ideelt sett bør implementeringsprosessen også benyttes som en anledning til å spre bestep praksis, i tillegg til å gi opplæring i nye IT-systemer.

I gevinstrealiseringsprosessen vil det også være viktig å ha en klar oppfatning av hvordan gevinstene skal realiseres. Dersom gevinsten skal tas ut i form av redusert antall årsverk i NAV, er det viktig at dette tydeliggjøres og operasjonaliseres. Dersom gevinsten skal realiseres i form av økt ressursbruk på andre oppgaver i NAV, er det viktig at det er klargjort hva disse oppgavene er, og at den enkelte veileder følges opp for å muliggjøre denne vridningen. Måling av resultater er viktig uavhengig av hvordan gevinstene skal realiseres.

6.2 Forslag 2: Regelverksutvikling for økt bruk av data

Arbeidet med regelverksutvikling må starte med å konkretisere behov, det vil si om det er handlingsrom i

dagens regelverk eller om det er behov for endring av lov eller forskrift. Dette arbeidet bør sees i sammenheng med NAVs pågående arbeid med å utforske handlingsrommet i dagens regelverk. I og med at vi foreslår regelverksutvikling med to ulike mål, vil det være naturlig å se for seg at arbeidet skjer som to separate prosesser, men med noen grad av koordinering mellom de to prosessene.

I det påfølgende arbeidet må jurister, sammen med andre fagressurser i NAV, vurdere personvernkostnader av eventuelle utvidelser i lovverk eller tolkningen av dette, opp mot potensiell nytteverdi av kunnskapsutvikling. Det kan være krevende å identifisere og kvantifisere både nytte- og kostnadssiden, dette gjelder kanskje særlig for nytten av analyser. For at disse vurderingene skal bli gode, må personer med inngående kjennskap til dagens praksis bli hørt. Det må tydeliggjøres hvilke utfordringer dagens praktisering av regelverket skaper for tjenesteutvikling, systemutvikling og analyse, og det må vurderes hvorvidt dagens praksis kan endres innenfor gjeldende regelverk. Prosessen sikrer i stor grad at forslag 2 kan gjennomføres på en egnet måte for å legge til rette for positive samfunnsvirkninger.

Dersom disse utredningene viser at lovendringer gir lavere nytte enn kostnad, eller dersom det fremkommer at praksis kan endres uten lovendringer, vil det være naturlig at dette ikke videreføres. Dersom det motsatte er tilfelle, vil det være naturlig å utforme forslag til nytt lovverk, med tilhørende beskrivelser av konsekvenser.

Dersom det blir behov for lovendring, vil det være nødvendig at alle interessenter blir hørt. Dette vil blant annet skje gjennom at departementet sender ut forslag til lovendring på høring slik at alle interessenter kan gi innspill. Gjennom høringsrunden og vedtak i Stortinget vil lovendringene være demokratisk forankret.

For å realisere nytten som vi mener knytter seg til forslag 2, blir det avgjørende at en eventuelt nytt regelverk faktisk gir et reelt økt handlingsrom. I praksis ligger mye av tolkningsmakten i dag hos juridiske fagmiljøer i AVDir, som gjør vurderinger av hva som lovmessig kan gjennomføres av analyse og systemutvikling i direktoratet og NAV. Juristene må derfor ikke bare sette seg godt inn i selve lovt teksten, men også i forarbeidene og eventuelt veiledningsmaterieell som utarbeides. Jo klarere loven er formulert, og jo tydeligere veiledning som finnes, desto mindre blir behovet for tolkning. I praksis vil det likevel alltid være behov for noe tolkning. Det er ønskelig at regelverket blir teknologinøytralt, og uten veldig konkrete føringer for lovlighet i spesifikke tilfeller. Direktoratet vil da fortsatt måtte gjøre nye

lovlighetsanalyser underveis, i tråd med muligheter som kommer gjennom teknologisk eller annen utvikling på området.

Videre er det viktig at direktoratet og NAV-fylkene informerer godt om nye muligheter som oppstår som følge av nytt regelverk. Nyten ved forslaget skal realiseres gjennom at systemutvikling, forskning og analyse som allerede er finansiert i nullalternativet, skal kunne gi økt nytte. Dette må innebære vridninger i dette arbeidet, for å dra nytte av mulighetene. Parallelt med regelverksutviklingen, vil det være hensiktsmessig at direktoratet og NAV vurderer hvilke nye muligheter som oppstår, og hvordan potensielle gevinster skal kunne realiseres.

6.3 Forslag 3: Betydelig systemutvikling og regelverksutvikling

Premisset for forslag 3 er at det er mulig å få til regelverksutvikling som gir vesentlig rom for styrket systemstøtte, som igjen kan utløse noe mer effektiv forvaltning og bedre matching mellom bruker og tiltak. Vi mener dette er realistisk, men det vil bli klarlagt først når et tydelig regelverk er på plass.

Parallelt med arbeidet med lovendring bør det derfor arbeides med å identifisere prosjekter for å forbedre vurdering av innsatsbehov og tiltaksbehov, der økt tilgang til data er nødvendig. Hvilke prosjekter som er realistiske vil avhenge av den konkrete lovendringen som vedtas. Arbeidet vil munne ut i et grunnlag for en investeringsbeslutning. Ved å gjennomføre arbeidet med lovendring og utredning av systemutviklingspotensial parallelt, reduseres unødig opphold i prosessen. For øvrig gjelder statens prosjektmodell for digitaliseringsprosjekter over 300 millioner kroner.

Som for forslag 1 legger vi til grunn at systemutviklingen gjennomføres i henhold til etablert bestep praksis, med tydelig grunnlag i dokumenterte behov og tilhørende kost-nytte-vurderinger. Videre er det viktig å tilrettelegge for læring underveis. Det vil antagelig også være hensiktsmessig å videreføre en design-to-cost-tilnærming.

Dersom NAV velger å ta i bruk nye statistiske profileringsverktøy i beslutningsstøtten til veilederne, på bakgrunn av økt kunnskap fra systemutviklingen, er det viktig at både hensikten og fordelene ved verktøyet tydelig kommuniseres ut til veilederne. Dersom beslutningsstøtten skal oppleves nyttig og bli tatt i bruk må veilederne både ha kjennskap til hovedelementene i verktøyet og føle seg trygge i bruken. Videre er det viktig at direktoratet utarbeider noen overordnede prinsipper for hvordan verktøyet

skal brukes i praksis, herunder hvordan anbefalingene skal vektlegges i den skjønsmessige vurderingen og hvordan eventuell statistisk diskriminering skal håndteres. For en drøfting av sistnevnte problematikk, se kapittel 4.5.

Viktigheten av en god implementering og plan for gevinstrealisering gjelder for forslag 3 akkurat som for forslag 1.

6.4 Forslag 4: System for randomisering

Dette forslaget krever ikke betydelig systemutvikling, men det er likevel viktig at det utarbeides en løsning i fagsystemet som blir enkel å bruke for veilederne. For at forslaget skal gi nytte, er det en forutsetning at veilederne faktisk benytter systemet i de tilfellene der det er relevant slik at det blir et tilstrekkelig antall observasjoner som grunnlag for å evaluere effekter.

Dette tilsier at arbeidet med å utvikle og implementere løsningen i stor grad også involverer fagpersoner som har god kjennskap til veiledernes arbeidshverdag, eventuelt veiledere selv, for å sikre at den tekniske løsningen og informasjonen som distribueres i implementeringsfasen treffer veiledernes behov. En sentral vurdering er på hvilket nivå av tiltaksporteføljen det er hensiktsmessig å introdusere randomisering. Det mest overordnede nivået er mellom ulike overordnede nasjonale tiltak, som eksempelvis midlertidig lønnstilskudd versus utdanning. Det kan imidlertid være at det er mer hensiktsmessig, ut fra en vurdering av potensielt omfang, å tilrettelegge for randomisering på et noe lavere nivå.

I implementeringen vil det også være avgjørende å etablere en bred forståelse i NAV for nytteverdien av randomiseringen. For at veiledere skal velge å bruke løsningen, i de situasjoner og på de måter den er ment å brukes, må de ha en god forståelse for hvordan data skal brukes i ettertid og hva forsøkene kan gi av relevant kunnskap. Det er viktig både av forvaltningshensyn og for tolkningen av data i ettertid at veilederne kun velger randomisering i de tilfeller hvor de har vurdert at to eller flere tiltak faktisk fremstår like hensiktsmessig for bruker, gitt informasjonsgrunnlaget man har. Det er også viktig at veilederne er klar over de forvaltningsrettslige betingelsene for å bruke løsningen. Det innebærer for eksempel at randomiseringsbeslutningen ikke kan være bindende for valg av tiltak dersom det i ettertid skulle komme informasjon som tilsier at et annet tiltak likevel er mer hensiktsmessig for den enkelte.

En viktig del av utviklingen og implementeringen av løsningen innebærer å avklare behov og retningslinjer for brukerinvolvering. Dette må vurderes av fagpersoner på direktoratsnivå, og igjen i samarbeid

med aktører som har god kjennskap til veiledernes arbeidshverdag og potensielle utfordringer for hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Som en del av arbeidet med forslag 4 bør det utarbeides en veileder, som gjør rede for forskningsetiske og juridiske problemstillinger og på en detaljert måte viser hvordan data skal benyttes og hvilken informasjon bruker skal få.

Systemet for randomisering må også forvaltes, og det betyr blant annet at noen må ha et ansvar for hvilke variabler som skal kunne «utsettes» for randomisering. Det er viktig at denne forvalterrollen er klargjort. Det bør også legges en strategi for hvordan de randomiserte dataene skal utnyttes for å gi et økt kunnskapsgrunnlag. Denne strategiprosessen kan munne ut i en operasjonalisering som både medfører at interne analysemiljøer NAV benytter dataene, og at det settes ut forskningsoppdrag til eksterne miljøer. Videre er det ønskelig å ha klare ideer om hvordan kunnskapen som fremkommer kan føres tilbake til forvaltningen i form av bedre beslutningsstøtte.

I tillegg til utvikling og implementering av den tekniske og praktiske løsningen for å gjennomføre randomisering og samle inn data, innebærer forslaget også at det må utvikles en evalueringsmodell for analyse av dataene. En slik modell vil benytte data fra randomiseringen, koblet med registerdata fra NAV om brukerne og deres utfall i arbeidslivet (eksempelvis fra A-meldingen), for å evaluere effektene av ulike tiltak for ulike brukergrupper. Evalueringsmodellen vil gi mer presise anslag på tiltakseffekter etter hvert som tiden går og datagrunnlaget blir større. En slik evalueringsmodell bør utvikles parallelt med utviklingen og implementeringen av den tekniske løsningen for randomisering, slik at utviklingen tilpasses behovene underveis. Eksempelvis må det defineres hvilke konkrete tiltak som det skal være mulig å randomisere mellom (på hvilket nivå av tiltak). AVDir må også vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å utvikle og bruke en slik evalueringsmodell selv, eller om de har behov for å hente inn eksterne forskningsmiljøer til å bistå dem i dette.

Siden forslaget krever en endret tilnærming til tiltaksvurderinger og utvikling av kunnskap i NAV, bør løsningen i første omgang utvikles som et pilotprosjekt med et avgrenset omfang. Vi foreslår å utvikle løsningen i tett samarbeid med ett til to fylker som ønsker å prøve det ut. Etter noe tid bør NAV gjennomføre en evaluering av pilotprosjektet for å høste erfaringer, samt vurdere hvorvidt løsningen skal utvides til alle fylker og hvilke eventuelle tilpasninger som er hensiktsmessige.

7. Anbefalinger for kunnskapsutvikling

Vi anbefaler at NAV etablerer systemer som tilrettelegger for utvikling, spredning og bruk av kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper. Konkret anbefaler vi at dette gjøres ved å; utvikle fagsystemer som understøtter en mer systematisk prosess for tildeling av tiltak og registrering av brukernes behov, utvikle regelverk som utvider NAVs handlingsrom til å bruke personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling analyse, samt at det innføres et system for randomisering av tiltaksbeslutningen i tilfeller der NAV-veileder er i tvil om hvilket tiltak som er mest hensiktsmessig for bruker.

Områdegjennomgangens første delrapport (Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023) viser at det er behov for å utvikle kunnskap om hvilke effekter arbeidsmarkedstiltakene har for ulike brukergrupper. NAV arbeider i dag med å etablere kunnskap sentralt og deretter spre denne på tvers av etaten. Samtidig er det mangel på relevant kunnskap om effekter av NAVs arbeidsrettede oppfølging, og kunnskapen som finnes oppleves som lite relevant. Gjennomgangen viser at NAVs forvaltning er lagt opp på en måte som i liten grad gir muligheter til å lære av praksis. Samfunnsnyten av å få flere i arbeid er stor, og det er derfor svært verdifullt å etablere systemer som i større grad tilrettelegger for kunnskapsutvikling underveis.

1 Utvikle fagsystemer for mer systematisk datafangst og beslutningsstøtte i tildelingen av tiltak

Vi mener at likere prosesser for tildeling av tiltak i NAV vil øke mulighetene for å utvikle kunnskap om hvilken praksis som virker og spre beste-praksis. I prinsippet bør lokale forskjeller i prosess for tildeling og tilbud av tiltak kunne begrunnes i ulike forutsetninger lokalt, for eksempel i generelle behov hos brukere eller i arbeidsmarkedet. Mer systematisk tilnærming og sentral styring av praksisutvikling, vil også kunne tilrettelegge for at forsøk med ny praksis som prøves ut i enkelte deler av etaten, blir mer relevant for resten av etaten. Utvikling av fagsystemer som gir veilederne beslutningsstøtte i vurdering av tiltak vil bidra til en likere prosess for tiltakstildeling, samtidig som det tilrettelegger for en mer effektiv arbeidsprosess for veilederne.

Vi anbefaler at det utvikles fagsystemer som både gir beslutningsstøtte og tilrettelegger for systematisk registrering av opplysninger om brukers forutsetninger og behov. Dette vil gi bedre muligheter for å utvikle generell kunnskap om ulike brukergrupper forutsetninger og behov, som grunnlag for å utvikle kunnskap om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper. NAV har en pågående IT-satsing, men denne har hovedfokus på å tilrettelegge for en mer effektiv saksbehandling og har i liten grad prioritert å utvikle systemer som støtter opp under behovet for kunnskap om hvordan tiltakene virker. En systemutvikling som tilrettelegger for mer kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og læringsløyper som sørger for at praksis endres i tråd med oppdatert kunnskap, har betydelig potensial for å bidra til økt sysselsetting gjennom en mer treffsikker bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Det er usikkert hvor langt det er hensiktsmessig å gå i retning av en mer systematisert tildelingsprosess. Brukere i NAV har svært ulike og ofte sammensatte behov. Disse kommer til syne på ulike måter, og avhenger ofte av konteksten rundt brukeren. Det er et viktig argument for individuelt tilpasset oppfølging basert på skjønnsmessige vurderinger. Behovet for skjønn innebærer også at det alltid være en viss variasjon i prosessen for tiltakstildeling. Vi mener likevel at NAV bør gå i retning av en likere og mer systematisert prosess for kartlegging av behov og tildeling av tiltak. Utvikling av mer systematisk beslutningsstøtte i fagsystemene vil bidra til det.

Vi anbefaler en stegvis tilnærming i utvikling av fagsystemer, hvor man starter med å tilrettelegge for noe mer systematisert kartlegging og registrering, bruker disse nye dataene til å lære om hvordan tildelingsprosessen og tiltakene virker for ulike brukergrupper og deretter videreutvikler fagsystemene og tjenestene i tråd med oppdatert kunnskap.

Vi anbefaler også at det etableres et arbeid for å utvide NAV-veilederes tilgang til relevant informasjon om arbeidsmarkedet. Vi foreslår at det jobbes for å utvikle en IT-løsning med dette som formål. En slik løsning kan gi veileder en enkel tilgang til opplysninger om ledige stillinger i geografisk nærhet, for eksempel fordelt etter formelle kompetansekrav, men kan også tenkes å inkludere oppdaterte opplysninger om andre forventninger og krav relevante arbeidsgiver stiller. Det vil trolig kreve noe mer utredning av hvilke konkrete opplysninger som bør inkluderes i en slik løsning, og hvordan

informasjonen kan innhentes, før det konkrete utviklingsarbeidet med en slik løsning igangsettes.

Vi anbefaler videre en utvikling av fagsystemer som gir mer relevant informasjon om tiltakene til brukere. Det gir brukere bedre mulighet til å stille forberedt til møter med NAV, og til å ta eierskap til egen prosess og valg av tiltak. Vi mener at økt brukerinvolvering gjennom slike løsninger vil gi mer hensiktsmessige valg av tiltak for den enkelte, samtidig som det bidrar til å gi brukere eierskap til egen prosess som kan øke brukers motivasjon og forutsetninger for å lykkes i tiltak. Utvikling av en slik løsning vil trolig kreve noe mer utredning av hvilken type informasjon som er mest relevant for ulike brukergrupper, før det konkrete utviklingsarbeidet igangsettes.

2 Regelverksutvikling for å avklare NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger med formål kunnskaps- og tjenesteutvikling

Vi anbefaler en utvikling av regelverket for bruk av personopplysninger i NAV, med hensikt å muliggjøre økt bruk av personopplysninger til kunnskaps- og tjenesteutvikling. Områdegjennomgangen viser at usikkerhet om lovligheten av bruk av personopplysninger utgjør en betydelig barriere for utvikling av kunnskap og fagsystemer i NAV. Denne usikkerheten utgjør et hinder for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. Vi anbefaler derfor at det gjennomføres et arbeid for å utvikle og tydeliggjøre NAVs handlingsrom for bruk av personopplysninger i en videre forstand, med kunnskapsutvikling og kunnskapsbasert praksis som formål. Vi mener at det er behov for en større gjennomgang av regelverket og en regelverksutvikling for å redusere usikkerhet og gi NAV tydeligere handlingsrom for bruk av personopplysninger.

En utvidet bruk av personopplysninger i NAV vil bidra til at det kan utvikles mer relevant kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker for ulike brukergrupper. Dette vil igjen bidra til mer treffsikker og effektiv bruk av tiltakene og dermed økt sysselsetting. Et regelverk som utvider NAVs mulighet til å bruke personopplysninger vil samtidig kunne øke personvernkostnadene for brukerne. Personvern-kostnaden må derfor vurderes opp mot nytten av en kunnskapsbasert og effektiv forvaltning.

NAV kan også ha stor nytte av å få en mer systematisk tilgang til opplysninger om brukere fra utdanningssektoren. Vi anbefaler at det igangsettes et arbeid med formål å utvikle et regelverk for at NAV kan få tilgang til utdanningsdata for sine brukere, på en måte som i større grad sikrer automatisk tilgang til relevante opplysninger. Vi anbefaler at dette arbeidet prioriterer å etablere tilgang til opplysninger fra utdanningssektoren, fordi disse opplysningene er de mest relevante i vurderingen av

arbeidsmarkedstiltak for et flertall av NAVs brukere. Senere kan det også tenkes aktuelt å vurdere behovet for tilsvarende innhenting av opplysninger fra andre sektorer.

3 Randomiserte kontrollerte forsøk

Vi anbefaler at NAV utvikler en infrastruktur som tilrettelegger for randomiserte, kontrollerte forsøk som en del av den ordinære tiltakspraksisen, hvor det benyttes elementer av tilfeldigheter eller «randomisering» i valget mellom antatt likeverdige alternativer. Slike forsøk vil bidra med verdifull eksperimentell data som kan brukes til å etablere mer presis kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltakene for ulike brukergrupper. Forslaget er det eneste som direkte adresserer behovet for mer kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltakene. I utgangspunktet kan forslaget gjennomføres uavhengig av de tre andre forslagene, men nytten vil øke dersom det også utvikles fagsystemer for mer systematisk registrering av brukernes forutsetning og behov, fordi man da vil kunne tolke resultatene i lys av brukernes egenskaper («typetiltaker»).

Mer enhetlig praksis vil også gjøre det mer hensiktsmessig å gjennomføre randomiserte forsøk, som kan identifisere effekter av en gitt praksis sammenlignet med en annen. Arbeids- og velferdsforvaltningen har vist vilje til å gjennomføre randomiserte forsøk i ulike deler av NAV, særlig for å teste bruk av ulike tiltak. Vi mener forvaltningen bør fortsette – og utvide – bruken av randomiserte forsøk. Randomiserte forsøk kan både være del av ordinær praksis, slik som vi konkret har utredet og anbefaler over, men også spesifikke og tidsavgrensede forsøk for å teste ut betydningen av elementer i oppfølging, tildeling og bruk av arbeidsmarkedstiltak.

4 Utvikle metoder for utvikling, kvalitetssikring og spredning av erfaringsbasert kunnskap

Vi mener også det er et potensial for bedre utnyttelse av det store tilfanget erfaringsbasert kunnskap som finnes blant veiledere i NAV. Den erfaringsbaserte kunnskapen er en ressurs som i liten grad blir synliggjort, satt i system og utnyttet. For at erfaringsbasert kunnskap skal kunne samles, kvalitetssikres og spres i hele organisasjonen, må det utvikles metoder og systemer på nasjonalt nivå og kontorene må bli pålagt enkelte aktiviteter. Som del av metodene må AVDir definere hva slags erfaringer som er relevante, hvordan de skal samles inn og analyseres samt systematisere informasjon slik at den kan formidles videre i hele organisasjonen.

5 Prioritere analyser av elementer tidlig i oppfølgingen

Det er også potensial for mer relevant kunnskapsutvikling ved å vri dagens ressurser til forskning og analyser mot problemstillinger som oppstår tidligere i brukerforløpene. Forskningen som gjennomføres i dag handler ofte om å vurdere effekter av et tiltak sammenlignet med et annet. Samtidig vet vi at oppfølgingen som skjer i forkant av tiltakstildeling kan være avgjørende for vurderingen av tiltaksbehovet og for tiltakenes effekt. Den relevante behandlingen starter når NAV kartlegger brukers behov i første omgang, og denne delen av oppfølgingen kan derfor sees som en integrert del av behandlingen bruker får. Det tilsier at NAV i større grad bør analysere betydningen av disse tidlige elementene i oppfølgingen, som treffer et større volum av brukere og potensielt kan ha stor betydning for de samlede resultatene av NAVs arbeid.

Det fremstår særlig viktig å studere betydningen av veilederens vedtak om innsatsbehov, som avgjør hvorvidt en arbeidssøker får individuell oppfølging fra

NAV, inkludert en vurdering av behov for arbeidsmarkedstiltak, eller ikke. Et naturlig utgangspunkt er å videreutvikle verktøyet NAV har i dag, som gir veiledere forslag om innsatsbehov for gitte brukere. Dette verktøyet kan med fordel videreutvikles, både ved å teste inklusjon av andre typer spørsmål til brukerne og derigjennom utvikle verktøyets evne til å predikere langvarig ledighet. Et slikt verktøy kan baseres på en statistisk modell som predikerer forventet varighet av ledighetsforløpet for den enkelte bruker, basert på ulike kjennetegn. Det bør vurderes om også flere kjennetegn bør inkluderes, for å gjøre modellen mer treffsikker. Parallelt bør bruken og betydningen av verktøyet studeres, med hensikt å etablere mer kunnskap om hvilke brukergrupper NAV bør prioritere for oppfølging for en mest mulig effektiv utnyttelse av NAVs ressurser.

Det vil trolig også være svært relevant å innhente mer systematisk kunnskap om betydningen av tidspunkt for oppfølging og tiltak fra NAV, og omfang og innretning av oppfølgingen i forkant av tiltakstildeling.

Del 2 – Anbefalinger for styring

8. Barrierer i styringen

Styringen av arbeidsmarkedstiltakene begrenser i noen grad muligheten til å ta kunnskapsbaserte beslutninger om tildeling av tiltak. Variasjon i de overordnede økonomiske rammene for tiltaksbruk over tid og fordeling av budsjettmidler og -ansvar nedover i etaten kan også fungere som barrierer for at tiltaksmidlene blir brukt effektivt.

8.1 Overordnet om barrierene

Første del av denne rapporten, om løsninger for mer kunnskapsutvikling, tar for seg hvordan man kan skaffe til veie mer sikker kunnskap om hvilke tiltak og virkemidler som passer for hvem, og hvordan man kan sikre seg at denne kunnskapen gjøres tilgjengelig for dem som skal ta beslutninger. På tross av at kunnskapen produseres og er tilgjengelig kan det fortsatt eksistere barrierer knyttet til styringen av arbeidsmarkedstiltakene som hindrer at kunnskapen hensyntas når beslutninger blir tatt. Disse barrierene gjør seg også gjeldende når etaten skal ta i bruk den kunnskapen man allerede har.

Overordnet har vi innenfor styringsområdet identifisert fem faktorer som danner barrierer for en kunnskapsbasert tiltaksbruk. Disse faktorene løftes kort frem under og drøftes nærmere i resten av kapitlet.

Politisk ønske om mer aktiv arbeidsmarkedspolitikken ved høy ledighet

Som dokumentert i delrapport 1 av områdegjennomgangen tyder forskning på at arbeidsmarkedstiltak har en sterkere effekt på overgang til arbeid i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Ønsket om mer aktiv arbeidsmarkedspolitikken ved høy ledighet og nedgangskonjunktur er en barriere for å vri tiltaksbruken i retning av å være prosyklisk. I perioder med høy ledighet er det press fra ulike hold om å benytte den aktive arbeidsmarkedspolitikken som motkonjunkturtiltak.

Delvis på grunn av et slikt press svinger tiltaksbudsjettet motsyklisk over tid. Det innebærer at økninger i tiltaksbudsjettet gjerne skjer i forbindelse med en nedgangskonjunktur, mens reduksjoner typisk skjer når de økonomiske utsiktene er lysere. Resultatet er at det gjennomføres flere tiltak i lavkonjunktur enn i høykonjunktur. Forskningen på sammenheng mellom konjunktur og tiltakseffekter er usikker, men tyder på at den gjeldende dynamikken i budsjettsvingningene fører til at NAV får mindre sysselsetting og verdiskaping igjen per budsjettkrone.

Styringssignaler på tiltaksområdet ligger ikke alltid på riktig nivå

Beslutningene om tiltak i linjen påvirkes delvis av styringssignaler formulert i statsbudsjett og tildelingsbrev. For å sikre en effektiv forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene er det viktig at slike styringssignaler ligger på riktig nivå. Vi har identifisert to hovedbarrierer på dette området.

Den første er knyttet til formålsblanding. I delrapport 1 av områdegjennomgangen pekte vi på utfordringer ved at post 76 «Tiltak for arbeidssøkere» både inneholder de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene og varig lønnstilskudd. Varig lønnstilskudd ser i praksis ut til å ha et annet formål, og en annen målgruppe enn de resterende tiltakene i 76-posten. Dette gjør at NAV også må foreta prioriteringer av de ulike formålene når de skal innrette tiltaksporteføljen, uten en klar rettesnor. Det kan diskuteres om slike prioriteringer heller bør være en politisk oppgave.

Den andre barrieren er knyttet til aktivitetsstyring. På tross av at NAV har gått bort fra prinsippet om aktivitetsstyring finnes det fortsatt spor av slik praksis. Utfordringen med aktivitetsstyring er at den, i enkelte tilfeller, innskrenker rommet for å fatte kunnskapsbaserte beslutninger i komplekse saker. Aktivitetsstyringen dreier seg for det første om at NAV opererer med prioriterte grupper for arbeidsmarkedstiltak. En slik praksis fører til at det kan oppstå motsetninger mellom føringene om å prioritere utvalgte grupper, og individuelle vurderinger av om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig. For det andre gis det i enkelte tilfeller politiske signaler og føringer som kan være i strid med NAVs kunnskap om effektiv tiltaksbruk.

Veiledere står ikke ovenfor de relevante kostnadene ved tiltak

En annen faktor som påvirker tiltaksbeslutninger, er kostnadene ved de ulike tiltakene. En barriere for å sikre en kostnadseffektiv forvaltning av tiltakene er at veiledere i dagens system ikke står ovenfor de relevante kostnadene ved tiltakene. Dette skyldes i hovedsak måten budsjetter er fordelt mellom fylkes- og kontornivå, men også at de samfunnsøkonomiske kostnadene (og nytten) ved tiltakene kan avvike fra de budsjettmessige kostnadene.

Mangler og rigiditeter i den tilgjengelige tiltaksporteføljen

Som beskrevet tidligere svinger tiltaksbudsjettet, og dermed de økonomiske rammene, over tid. Det finnes imidlertid flere barrierer knyttet til styring som gjør at

endrede bevilgninger ikke møtes med en optimal endring i tiltaksbruken.

For det første kan det være utfordrende å få til en sammensetning av tiltak som er godt tilpasset konjunktorene. I delrapport 1 argumenterer vi for at midlertidig lønnstilskudd er et tilskudd med sterke og positive effekter i høykonjunktur mens det finnes gode argumenter for å sikre tilgang til utdanning og opplæringstiltak i lavkonjunktur. Slike vridninger er imidlertid krevende å oppnå av flere grunner. Hensynet til forutsigbarhet ovenfor leverandørmarkedet er en barriere for å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd i høykonjunktur, fordi det går på bekostning av andre tiltak. Videre eksisterer det flere barrierer på tilbudsiden i utdanningsmarkedet som hindrer høy bruk av opplæringstiltaket i lavkonjunktur.

For det andre er det enkelte barrierer knyttet til tilgjengeligheten av de ulike tiltakene, som gjør at det best egnede tiltaket ikke alltid er tilgjengelig. Dette kan blant annet skyldes at tiltaksporteføljen, som bestemmes på fylkesnivå, innrettes basert på et mangelfullt informasjonsgrunnlag om kontorenes behov. Videre kan det skyldes en krevende balansegang mellom å kreve fleksibilitet fra leverandører på den ene siden og tilby forutsigbarhet på den andre siden.

Stort lokalt handlingsrom i organisering og styring

Fylkene har stor autonomi til selv å bestemme styring og organiseringen av tiltaksbruken i sitt fylke, innenfor de rammene som tiltaksforskriften og fordelingen av tiltaksbudsjettet danner. Det er liten kultur for sentralt initierte forsøk med ulike styringsmodeller, og rammebetingelser for fylkene, som kunne gitt verdifull kunnskap om virkninger av ulike modeller, samt om betydningen av sentrale føringer.

8.2 Politisk ønske om mer aktiv arbeidsmarkedspolitik ved høy ledighet

Arbeidsmarkedstiltakene finansieres over kapittel 634 i statsbudsjettet. I forslag til statsbudsjett for 2024 summeres postene på kapittelet til 10,7 milliarder kroner. Den største posten, 76-posten «Tiltak for arbeidssøkere», finansierer alle tiltakene i tiltaksforskriften, med unntak av varig tilrettelagt arbeid som har sin egen post. Tiltak i egenregi

¹² Det økonomiske handlingsrommet er beregnet på følgende måte: De første 6 månedene i år t beregnes dette som halvparten av saldert (altså endelig vedtatt) budsjett for år t . Vi forutsetter at denne halvparten av saldert budsjett for år t faktisk brukes opp de første seks månedene av året. Handlingsrommet de siste seks månedene av året

finansieres over post 01. I forslaget til statsbudsjett 2024 lå beløpet på «Tiltak for arbeidssøkere» på 7,8 milliarder, mens i underkant av 2,1 milliarder var satt av til varig tilrettelagt arbeid.

Post 76 justeres opp og ned, både i ordinært budsjett og i revidert nasjonalbudsjett. Figur 8-1 illustrerer svingningene i det økonomiske handlingsrommet som oppstår på grunn av budsjettendringer fra 2013 til 2024. Den blå kurven illustrerer det månedlige økonomiske handlingsrommet¹² til å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak finansiert av 76-posten. Den oransje kurven i samme figur illustrerer utviklingen i BNP-gapet¹³ i samme periode. Et BNP-gap over null betyr at BNP er høyere enn trend-BNP, som indikerer en høykonjunktur, mens et negativt BNP-gap indikerer lavkonjunktur. Driftsbevilgningen til etaten justeres ved endringer i tiltaksnivået. Justeringsnøkkelen er 1 årsverk for 25 tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne, og 1 årsverk for 50 tiltaksplasser for ledige.

Begrunnelser for endringene i tiltaksbudsjettet gis ofte i statsbudsjett-teksten og i pressemeldinger fra AID på budsjett dagen. Som illustrert i eksemplene i tekstboksen under knytter endringer i budsjettposten seg dels til at tiltaksbruken bør øke i lavkonjunktur, og reduseres når arbeidsmarkedet går godt. Denne praksisen illustreres også av sammenhengen mellom BNP-gapet og tiltaksbudsjettet som vises i Figur 8-1, i alle fall i årene fram til covid-utbruddet i 2020. I store deler av perioden er en konjunkturedgang assosiert med en oppgang i tiltaksbudsjettet, og konjunkturoppgang med en budsjett nedgang.

I revidert nasjonalbudsjett 2023 er imidlertid argumentet for budsjettøkningen delvis motsatt av resonnementene over. Her vises det i stedet til stort behov for arbeidskraft i arbeidsmarkedet, som et argument for å hjelpe flere til å prøve seg i arbeidsmarkedet.

I et lenger historisk perspektiv ser det ut til at sammenhengen mellom konjunktursituasjonen og bruken av arbeidsmarkedstiltak har blitt svakere over tid, illustrert i Figur 8-2. Den blå kurven viser utviklingen i bruttoledigheten (summen av antall ledige og tiltaksdeltakere), mens den oransje kurven viser utviklingen i antall deltakere på arbeidsmarkedstiltak per år. Tilbøyeligheten til å øke tiltaksbudsjettet i nedgangskonjunkturer er imidlertid fortsatt til stede, dog i mindre grad enn før.

beregnes derfor som størrelsen på 76-posten i revidert nasjonalbudsjett i år t fratrukket halvparten av saldert budsjett for år t . Månedlige beløp beregnes ved å dele de halvårige beløpene på seks.

¹³ BNP-gapet er definert som avstanden mellom faktisk BNP og trend-bnp, beregnet ved hjelp av et HP-filter (med $\lambda = 1600$).

Omtale av økningen i statsbudsjettet for 2016

«Regjeringens forslag til bevilgning for 2016 legger til rette for om lag 16 000 plasser i arbeidsmarkedstiltak for ledige og om lag 58 000 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette innebærer at tiltak for ledige økes med 4 000 plasser sammenlignet med Saldert budsjett 2015 og en økning på 3 250 plasser sammenlignet med gjennomsnittlig budsjetterte plasser i 2015 etter Revidert nasjonalbudsjett 2015. Tiltaksnivået for ledige sikrer nødvendig innsats for utsatte grupper som ungdom, innvandrere og langtidsledige» (Kilde: Prop. 1 S (2015-2016) for Arbeids- og sosialdepartementet)

Omtale av nedgangen i Revidert nasjonalbudsjett i 2022

«Det er gledelig at stadig flere kommer i arbeid, og vi må helt tilbake til 2008 for å finne tilsvarende lav arbeidsledighet. Siden arbeidsledigheten er redusert, vil behovet for arbeidsmarkedstiltak til helt ledige være lavere nå enn det som ble lagt til grunn i fjor høst, sier arbeids- og inkluderingsminister Marte Mjøs Persen» (Kilde: Pressemelding utgitt i forbindelse med lanseringen av RNB)

Omtale av oppgangen i Revidert nasjonalbudsjett i 2023

«Regjeringens mål er full sysselsetting. Da må vi bidra til at de som trenger litt mer opplæring eller arbeidserfaring får det, slik at de kan komme seg ut i arbeidslivet, sier arbeids- og inkluderingsminister Marte Mjøs Persen.

Arbeidsmarkedstiltakene skal få flere utsatte grupper i arbeidslivet, som personer med nedsatt arbeidsevne og fordrevne fra Ukraina.

–Mange mennesker står utenfor arbeidslivet, samtidig som bedrifter mangler arbeidskraft. Særlig er jeg bekymret for de unge som tidlig falt ut eller ikke har kommet seg inn i arbeidsmarkedet. Disse midlene vil bidra til at enda flere nå får en mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, sier Mjøs Persen.» (Kilde: pressemelding fra AID)

Det er naturlig at det er ønske om mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk i perioder med høy ledighet. Økte rammer til arbeidsmarkedstiltak i slike situasjoner kan signalisere at behovene til de som er direkte rammet av ledighet blir prioritert. I den større offentligheten kan det også være forventninger om at det, fra politisk hold, rettes en innsats mot å korrigere en utfordrende økonomisk situasjon med en aktiv motkonjunkturpolitikk.

Svingninger i tiltaksbudsjettet i budsjettet fører likevel til noen utfordringer:

8.2.1 Tiltaksbudsjettet realiserer mindre verdiskaping enn det kunne ha gjort

Som beskrevet i kartleggingsrapporten fra fase 1 av områdegjennomgangen tyder forskning på at effektene av å ha deltatt på arbeidsmarkedstiltak har en sterkere effekt på overgang til arbeid i høykonjunktur enn i lavkonjunktur (Røed & Raam, 2006; Gaure, et al., 2012; Hardoy, et al., 2018). Disse forskningsarbeidene studerer effekter av arbeidsmarkedstiltak for ledige, altså ikke for personer med nedsatt arbeidsevne. Som illustrert rapporten fra områdegjennomgangens første fase, er det også blant arbeidsledige at tiltaksplassene blir flere i lavkonjunktur. For personer med nedsatt arbeidsevne, som jo utgjør den største gruppen av tiltaksdeltakere, er tiltaksbruken mer stabil.

I likhet med den øvrige forskningen på effektene av arbeidsmarkedstiltak er også disse studiene forbundet med betydelig usikkerhet. Det er likevel slik at det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget peker på at arbeidsmarkedstiltak antakelig virker mer effektivt i perioder hvor arbeidsmarkedet går godt. Til tross for denne kunnskapen er det, som beskrevet over, likevel en tendens til at arbeidsmarkedstiltak brukes som et motkonjunkturtiltak. En slik innretning av

tiltaksbudsjettet kan føre til at NAV får mindre sysselsetting og verdiskaping igjen per budsjettkrone.

8.2.2 Det er krevende for NAV å tilpasse seg endret økonomisk handlingsrom

Svingningene i tiltaksbudsjettet er også i seg selv utfordrende å imøtekomme for Arbeids- og velferdsetaten. Innspill fra intervjuer og samlinger tyder på at NAV bruker mye ressurser på å tilpasse tiltaksbruken til endrede budsjetter. Oppganger ser ut til å være like utfordrende som nedganger.

Dette skyldes ulike forhold. Ett av dem er at det kan være knapphet på tilbud av tiltak på grunn av rigiditeter i leverandørmarkedet. NAV har, som vi kommer tilbake til, et relativt stort formelt handlingsrom til å redusere bruken av tiltak på pågående rammeavtaler og kontrakter med eksterne leverandører av tiltak, men det kan det likevel være utfordrende for leverandører å øke tilbudet av tiltak betraktelig på kort varsel, uten at dette går på bekostning av kvaliteten til tiltakene. Store svingninger i etterspørsel etter tiltak over tid kan bidra til at NAV oppleves som en uforutsigbar kunde, som igjen kan påvirke prisen på arbeidsmarkedstiltakene.

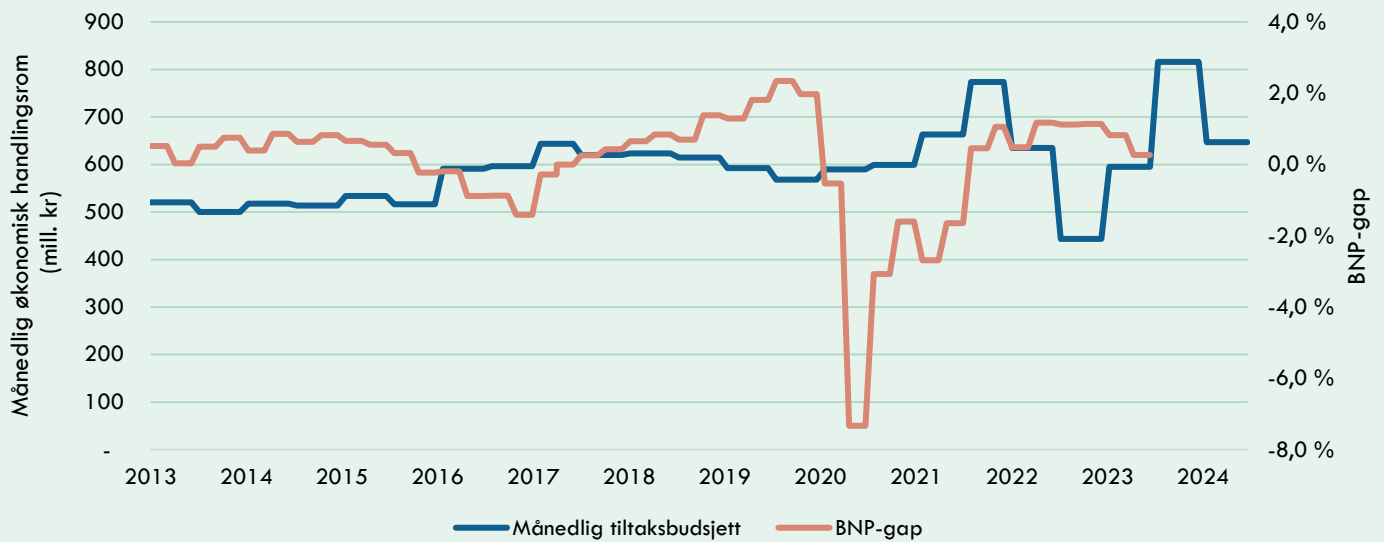
Et annet forhold som påpekes i intervjuer og samlinger er at økt bruk av tiltak fordrer økt ressursbruk i linjen. Innspill fra intervjuer og samlinger tyder på at det er utfordrende for organisasjonen å håndtere hyppige endringer i tiltaksbudsjett. Enkelte peker på at endringene i revidert nasjonalbudsjett er spesielt utfordrende. Det kan også oppstå målforskyvninger når budsjettet skaleres opp/blir endret ved at man blir mer opptatt av midlene i seg selv, enn av hva de skal bidra til.

Utfordringene med å tilpasse seg til endrede budsjetter illustreres til en viss grad i Figur 8-3 som viser planlagt og faktisk gjennomførte tiltak for

arbeidssøkere i perioden mellom 2005 og 2022. Planlagte tiltak for arbeidssøkere brukes som utgangspunkt når tiltaksbudsjettet skal beregnes i forbindelse med forarbeidene til statsbudsjettet.

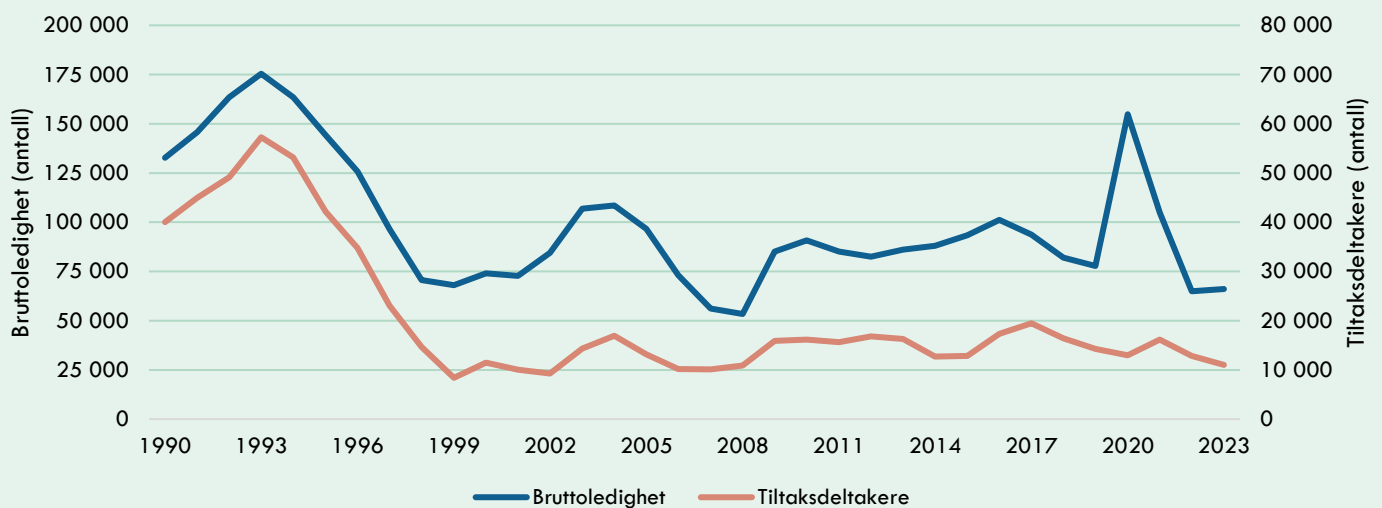


Figur 8-1: Månedlig tiltaksbudsjett og BNP-gap over tid



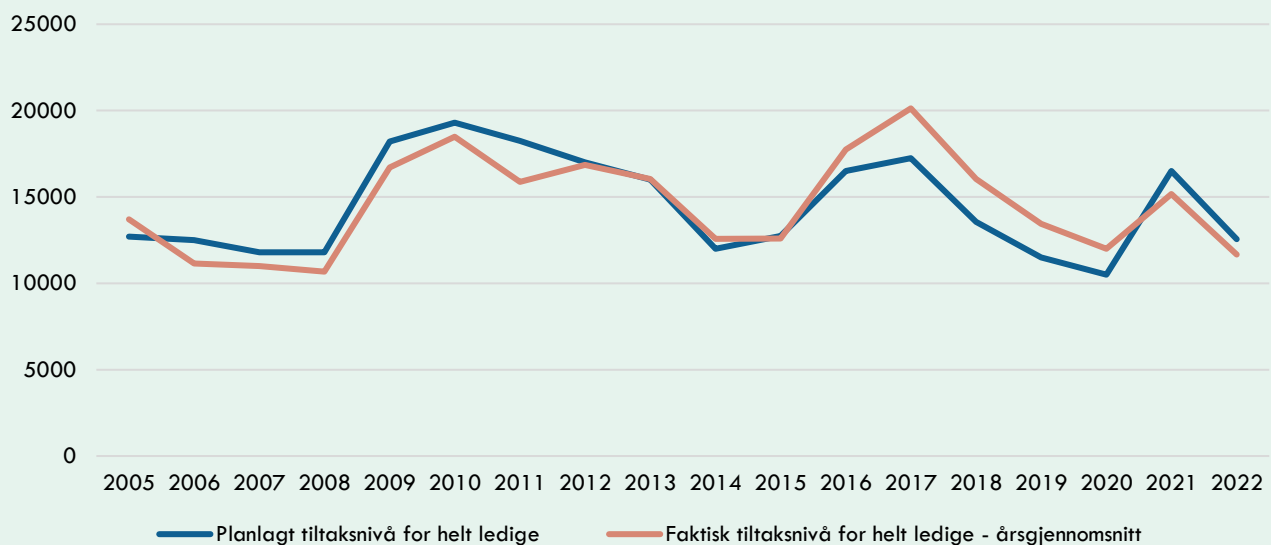
Kilde: Statsbudsjetts-dokumenter, SSB-tabell 09190 og beregninger av Oslo Economics

Figur 8-2: Antall arbeidsledige deltakere på arbeidsmarkedstiltak og bruttoledigheten



Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Figur 8-3: Planlagt og gjennomført tiltaksnivå for helt ledige



Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Utviklingen i planlagte tiltak er illustrert med den blå kurven, mens faktisk gjennomførte tiltak er illustrert med den oransje kurven. Mangel på samsvar mellom faktisk og planlagte gjennomførte tiltaksplasser kan forekomme også om NAV treffer nøyaktig på tildelt budsjetttramme, dersom det har blitt anvendt tiltak som var billigere eller dyrere enn man la til grunn i budsjettplanleggingen. Det kan imidlertid også si noe om utfordringer med å tilpasse volum.

Figuren illustrerer en forsinkelse i gjennomførte tiltak sin respons på opp- og nedganger i planlagte tiltak. Planlagt oppgang i perioden rundt finanskrisen realiseres med en forsinkelse, og gjennomførte tiltak ligger under planlagte tiltak i mange år.

Ved oljeprisfallet i 2015 var det for øvrig motsatt. Økning i gjennomførte tiltak kom raskere og var sterkere enn økningen i planlagte tiltak. Derimot tok det lang tid før gjennomførte tiltak kom ned på nivå med planlagte tiltak etter nedgangen i tiltaksbudsjettet fra 2018.

8.3 Styrings signaler ligger ikke alltid på riktig nivå

8.3.1 76-posten skal finansiere flere formål

I delrapport 1 peker vi på en utfordring knyttet til budsjettstrukturen: varig lønnstilskudd finansieres i dag over post 76 «Tiltak for arbeidssøkere», dvs. av samme post som de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene.

I likhet med de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene har varig lønnstilskudd ifølge tiltaksforskriften som formål å bidra til at tiltaksdeltakere kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid. Samtidig har navnet på tiltaket i seg et signal om at tiltaket er varig. Personkretsen for tiltaket står trolig også lengre fra ordinært arbeid enn deltakerne på andre tiltak som finansieres over 76-posten: «Tilskuddet gis til arbeidsgivere som ansetter personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, med sikte på et varig arbeidsforhold. Tilskuddet kan unntaksvis gis til arbeidsgivere som har ansatte med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding.»

Det kan altså virke som om varig lønnstilskudd i praksis har et annet formål, og en annen målgruppe, enn de øvrige tiltakene som finansieres av 76-posten. I så fall betyr det at etaten ikke bare må prioritere 76-posten slik at de i størst mulig grad oppnår formålet med posten – de må også prioritere mellom ulike formål. Det kan diskuteres om dette heller bør være en politisk oppgave, i stedet for en prioritering som etaten bør ta. Helt konkret er det grunn til å

spørre seg om tiltaket ligner mer på varig tilrettelagt arbeid (VTA), som er skilt ut i en egen budsjettpost.

Ved det enkelte NAV-kontor ser vi i tillegg at varig lønnstilskudd i praksis kan fortrenge bruken av individuelle tiltak finansiert fra kontorets eget budsjett – som for eksempel midlertidig lønnstilskudd. Blant fylkene vi har kartlagt økonomistyringen og ansvarsfordelingen hos, finansieres varig lønnstilskudd av de rammene som er fordelt til det enkelte NAV-kontor. Varig lønnstilskudd («konkurrerer») altså om de samme tiltaksmidlene som midlertidige tiltak, på kontorets budsjett. Ettersom varig lønnstilskudd potensielt er et langvarig tiltak, som binder opp kontorets tiltaksbudsjett i lang tid, er noen kontor restriktive med å ta i bruk dette tiltaket.

8.3.2 Fortsatt innslag av aktivitetsstyring på tiltaksområdet

Styringen av arbeidsmarkedstiltakene er kompleks og omfatter mange aktører og fagområder. Styringen av arbeidsmarkedstiltakene er de siste årene endret fra aktivitetsbasert styring – altså styring av antall plasser i ulike tiltak – til en mer resultatbasert styring hvor etaten har fått økt handlingsrom til selv å beslutte hvordan tiltaksbudsjettet best skal brukes for å oppnå målet om flere i arbeid. Bakgrunnen er prinsippet om at brukernes behov skal være avgjørende for tiltaksfordelingen og at det er NAV-kontorene som står nærmest til å vurdere brukers behov og hvilket tiltak som bør benyttes i den enkelte situasjon. Samtidig er det fortsatt enkelte spor av aktivitetsstyring, både når det gjelder bruk av styringsindikatorer og føringer i overordnede styringsdokumenter. I noen tilfeller kan slike føringer representere en barriere for kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene, dersom de overstyrer kunnskapen om beste praksis.

Statsbudsjettet definerer ressursrammene og angir overordnede prioriteringer. Fastsettelsen av bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i Stortinget, og tilhørende føringer, legger premissene for hele arbeidet med og styringen av tiltaksområdet. Budsjettet for arbeidsmarkedstiltak er samlet i én hovedpost (post 76). I tillegg kommer midler til tiltak i egenregi som finansieres med driftsmidler (post 01). Budsjettstrukturen, med én hovedpost for tiltak for arbeidssøkere, kan også anses som et styringsvirkemiddel. Man kunne sett for seg en budsjettstruktur basert på inndeling av tiltak etter ulike formål og budsjettposter knyttet til enkelttiltak. En slik struktur ville gi politisk nivå mulighet til å foreta mer detaljerte politiske prioriteringer, og mindre handlingsrom til å foreta prioriteringer i NAV. En samlet bevilgning, slik tilfellet er i dag, gir mulighet for AVDir (og fylkene) til å prioritere midlene slik de mener er riktigst, sett i forhold til målene for virksomheten.

Føringene fra Stortinget og regjeringen formidles videre fra AID i linjen til AVDir ved tildelingsbrev og gjennom den formelle styringsdialogen. I tildelingsbrevene er det et kapittel om styringsdialog og rapportering.

AVDir utarbeider årlig mål- og disponeringsbrev til fylkene, som legger grunnlag for fylkenes og kontorenes arbeid og prioriteringer. Styringssignalene fra AVDir tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra departementet og ambisjoner og prioriteringer i NAVs virksomhetsstrategi. Mål- og disponeringsbrevene inneholder også en liste med styringsparametere, indikatorer og tilhørende resultatkrav.

I rapporten fra kartleggingsfasen beskriver vi at styringsindikatorene i tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev stort sett er formulert som resultatmål, men det er enkelte innslag av aktivitetsmål.

Prioriterte grupper for arbeidsmarkedstiltak

Prioriterte grupper for tiltak er et eksempel på aktivitetsstyring.

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023, framheves følgende prioriterte målgrupper for tildeling av tiltak:

- unge under 30
- innvandrere fra land utenfor EØS
- langtidsledige

AVDir skal rapportere til departementet om tiltaksbruken for disse prioriterte gruppene.

Samtidig slår direktoratet i rundskriv til tiltaksforskriften¹⁴ fast at all aktivitetsplanlegging skal ta utgangspunkt i en tre-trinns-vurdering, basert på individuelle behov, og forutsetninger for å kunne dra nytte av tiltaket:

- Hvilket mål har bruker for å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid?
- Hvilke tiltak/virkemidler er hensiktsmessige for at brukeren skal kunne sette seg i stand til å skaffe eller beholde et yrke i?
- Hvilket av de hensiktsmessige alternativene er nødvendig? (skal være det som på korteste/rimeligste måte fører frem til arbeid)

Potensielt kan det altså oppstå en motsetning mellom føringene om å prioritere spesifikke grupper, og det å på individuelt nivå vurdere om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig. Det vil for det første kunne oppstå systematiske motsetninger, dersom prioriteringer i tildelingsbrevet ikke samsvarer med faglig kunnskap

om hvem som har best nytte av tiltak. For det andre: Selv om prioriteringene i tildelingsbrev er i samsvar med kunnskap om hvem som drar mest nytte av tiltak, kan det likevel oppstå misforhold på individnivå: Ved knapphet på tiltak kan det for eksempel tenkes at en ung person prioriteres for tiltak foran en eldre person, til tross for at den unge enten i) med større sannsynlighet enn den eldre klarer å komme seg i jobb uten denne bistanden, eller ii) at den unges avstand til arbeidsmarkedet er så lang at et arbeidsmarkedstiltak vil gi liten nytte.

Vårt inntrykk er at de prioriterte gruppene i statsbudsjettet og i tildelingsbrevene i stor grad er i tråd med hvem veilederne mener har behov for tiltak. Sånn sett er det mindre grunn til å tro at føringene skal føre til en systematisk uhensiktsmessig bruk av arbeidsmarkedstiltak. Dersom dette er tilfelle vil det i og for seg heller ikke spille en rolle fra eller til om prioriteringene står der eller ei, og det å ta dem ut kan bidra til mindre ressursbruk på måling og rapportering.

Samtidig trekker noen av informantene frem at tiltakstilbudet til innvandrere med svake norsksferdigheter er mangelfullt, og at det at gruppen er prioritert, gir et signal om at slike tilbud bør utvikles. Vårt inntrykk er at det er utviklet flere spesialiserte tilbud for unge, og at mange av fylkene er i gang med å utvikle mer tilpassede tilbud for innvandrere med svake norsksferdigheter. Sånn sett kan det likevel være av betydning med signaler om at gruppene skal prioriteres.

Ytterligere politiske føringar på bruk av tiltaksbudsjettet

Stortinget kan på ulike måter engasjere seg i bruken av arbeidsmarkedstiltak, også utover mål og budsjettstruktur i Statsbudsjettet. Stortingets innstilling til statsbudsjettet sier noe om hva politikerne er opptatt av og hva politikerne mener bør vektlegges i arbeidet. Stortinget kan også fatte anmodningsvedtak eller medlemmene kan fremme representantforslag knyttet til arbeidsmarkedstiltak. Det er eksempler på slike vedtak de siste årene, blant annet knyttet til bruken av VTA og AFT. Et eksempel er representantforslag om et styrket NAV fra 2021¹⁵, hvor forslagene blant annet handler om at regjeringen må sørge for at AFT prioriteres og ikke anbudsutsettes, samt legge frem en opptrappingsplan for VTA-plasser.

Videre kan de til enhver tid gjeldende politiske plattformene omhandle arbeidsmarkedstiltak. Hurdalsplattformen til Støre-regjeringen angir for eksempel at AFT og VTA skal «styrkes og gjøres tilgjengelig for flere.» Verken anmodningsvedtak,

¹⁴ <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01>

¹⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-351s/?all=true>

representantforslag eller politiske plattformer er styringsdokumenter, og innholdet i disse er ikke å anse som føringer før de eventuelt er tatt inn i styringsdokumenter. Politiske utspill kan likevel oppfattes som føringer og styringssignaler. I tillegg er det enkelte budsjettsatsinger, som prøveprosjekt med tiltak på skip¹⁶ (fra Solberg-regjeringen), som gir eksplisitt aktivitetsstyring av tiltaksmidlene.

8.4 Veiledere står ikke overfor de relevante kostnadene ved tiltak

I områdegjennomgangens første fase finner vi enkelte barrierer for god tiltakstildeling, som vi mener har sitt opphav i hvordan tiltaksmidlene fordeles mellom fylkesnivå og kontornivå. Vi forklarer nærmere hvordan disse oppstår i avsnittet under.

Budsjettarbeid i fylkene og ansvarsdeling mellom fylkesledd og NAV-kontor

Det varierer mellom fylkene hvordan de har organisert tiltaksarbeidet i fylket, herunder hvordan budsjettmidlene fordeles og hvordan og i hvilken grad kontorene involveres i planlegging av tiltaksportefølje og -bruk. Vi har ikke studert alle fylkenes tiltaksarbeid, og heller ikke evaluert organiseringen i de enkelte fylkene, men vi har dannet oss et bilde av hvordan arbeidet foregår gjennom intervjuer med totalt seks av NAV fylkene og samlinger i to av disse. Hovedinntrykket oppsummeres nedenfor.

I hvert av NAV-fylkene fastsetter fylkesleddet, i samarbeid med kontorene, hvilke tiltak som skal inngå i porteføljen og hvor stor andel av budsjettet som skal brukes på hvert av tiltakene. Fylkesleddet gjør en helhetsvurdering av føringene som kommer fra direktoratet, og ser disse i sammenheng med både kontorenes ønsker om tiltak. Historikk, altså hvor mye fylkene har brukt av de ulike tiltakene tidligere, er også en del av helhetsvurderingen.

Inntrykket fra intervjuer med fylkesleddet er at kontorene over de siste årene har fått mer ansvar og kontroll i arbeidet med fordeling av tiltaksmidler. Vi er kjent med at to fylker (som ikke inngår i vår kartlegging) har delegert ansvar for hele tiltaksbudsjett og behovsvurderinger til et antall regioner/budsjettområder i fylket. Videre er det ett fylke som inngår i vår kartlegging som har delegert ansvar for hele tiltaksbudsjettet til kontornivå. Denne modellen beskrives nærmere i kap. 9.7.1.

Hovedtrekkene i oppgave- og ansvarsdelingen i de øvrige fylkene vi har kartlagt, er:

- Budsjettet som fylket får tildelt, fordeles i to hovedpotter:
 - Én pott disponeres av fylket til tiltak som framskaffes på fylkesnivå (anbudsbaserte tiltak og tiltak som leveres av forhåndsgodkjente leverandører).
 - Den andre potten fordeles til kontorene, ut fra en fordelingsnøkkel. Dette utgjør kontorets tiltaksbudsjett og skal dekke individuelle tiltak (for eksempel midlertidig og varig lønnstilskudd, mentor, AMO enkeltplasser), samt tiltakspenger. Kontorene disponerer i hovedsak disse midlene «fritt», men forholder seg til føringer om bruk fra direktoratet og fylkesleddet.
- Fylkene vurderer fordelingen mellom fylke og kontor, og fordelingen mellom ulike typer tiltak, basert på blant annet føringer i mål- og disponeringsbrev, signaler fra fagavdelinger i direktoratet, historisk bruk av ulike tiltak, brukerporteføljen og endringer i denne, kontorenes innspill og behov. Det varierer hvor systematisk fylkesleddet innhenter synspunkter og erfaringer fra veilederne.
- Fylkene/tiltaksenhetene gjennomfører anskaffelsene og inngår avtaler med leverandører (blant annet Oppfølging, AFT, gruppe-AMO)

Erfaringene med modellen er stort sett at det fungerer fint for både kontorene og fylkesleddet. Vi ser imidlertid enkelte utfordringer som kan oppstå ved denne oppgave- og ansvarsdelingen.

Utgiftene til tiltak dekkes av andre, og kontorene ser ikke hele kostnadsbildet

Det er NAV-kontorene som fatter de fleste vedtak om tildeling av tiltak. De fleste tildelingene gjelder tiltak som kjøpes inn av NAV fylke fra eksterne leverandører, og som dekkes av fylkets del av tiltaksbudsjettet. Kontorene belastes altså ikke for bruk av tiltak som framskaffes av fylkesleddet, og slike tiltak kan fremstå som «gratis» for kontorene. Det finansielle ansvarsprinsipp sier at den (eventuelt den enhet) som tar beslutninger om bruk av ressurser også bør ha ansvar for finansieringen. Når dette ikke er tilfelle, kan det få uheldige utslag.

Kontorenes budsjetter kan påvirke hvilke tiltak som er tilgjengelig, og utgjøre en avgjørende barriere for å velge det tiltaket veilederne mener er best. Dette problemet gjelder først og fremst lønnstilskudd. Reduksjon i tiltaksbudsjettene i 2022–2023 gjør det ekstra uttalt, men det har også vært et problem

¹⁶ Midlertidig forskrift om forsøk med avklaring og arbeidsutprøving på skip:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-10-06-2949>

tidligere. Kontorene må tilpasse seg det budsjettet de er tildelt til lønnstilskudd og enkelte andre tiltak, og kan ende opp med å redusere eller øke bruken av lønnstilskudd gjennom det samme året, uavhengig av behovet.

Todelingen av tiltaksbudsjettet, med én pott til fylket og én pott til kontoret kan også føre til situasjoner hvor veileder heller velger å bruke tiltak som belaster fylkets budsjett, enn kontorets – for eksempel dersom det er lite midler igjen på kontorbudsjettet. Det kan gi uheldige utslag, som at bruker får nest beste tiltak eller at veileder velger et tiltak som er dyrt sett i forhold til nytten eller formålet med tiltaket. Generelt sett varierer det hvor mye veilederne forholder seg til kostnader, når de tildeler tiltak.

I intervjuer med både veiledere og fylkesledd hører vi at tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) i en del tilfeller brukes som erstatning for, eller i tillegg til, avklaringstiltaket, for å fylle dokumentasjonskrav i forbindelse med blant annet søknad om uføretrygd, eller for å få en grundigere avklaring enn det avklaringstiltaket gir. AFT er et vesentlig dyrere tiltak enn avklaringstiltaket, og formålet med tiltaket er at personer i målgruppen skal få prøvd ut sin arbeidsevne og styrke sine muligheter til å komme i jobb. AFT er altså ikke tenkt som et avklaringstiltak. I den grad det brukes som et avklaringstiltak, er dette feil og svært kostbar tiltaksbruk. Om NAV-kontorene selv hadde båret kostnadene ved alle tiltak, kan det tenkes at AFT hadde blitt brukt mindre til dette formålet, og at signalene som ble sendt til fylket om at det er behov for flere avklaringstiltak hadde vært tydeligere.

Muligheter for omfordeling utnyttes i liten grad

Kontorene kan omprioritere mellom tiltak på kontorbudsjettet gjennom året, men har i mindre grad mulighet til å omprioritere mellom tiltak som belastes kontorbudsjettet og tiltak som belastes fylkets budsjett. Selv om det per nå er mulig å omdisponere både mellom fylke og kontornivå og mellom kontor gjennom året, oppfatter vi at kontorene i hovedsak forholder seg til sitt tildelte kontorbudsjett og at det i praksis skjer få omdisponeringer mellom kontor eller nivåer gjennom budsjettåret.

Utgiftene reflekterer ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene

I noen sammenhenger fikk vi høre at veilederne anser lønnstilskudd som et dyrt tiltak. Det er riktig at den direkte utgiften er høy sammenlignet med andre tiltak, og det enkelte NAV-kontor må bære utgiften av tiltaket over sitt kontorbudsjett. Samtidig fremstår lønnstilskudd som et mye dyrere tiltak for veilederne enn det den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltaket tilsier.

Det er heller ikke slik at forventede nyttevirkinger er synlige for de som fatter vedtakene, i hvert fall ikke i form av en beregnet kroneverdi, men veilederne bygger sine beslutninger på en vurdering av nyttevirkingene. Hvis kostnadene ved ulike handlingsvalg synliggjøres, vil de ha bedre grunnlag for å vurdere kostnadseffektiviteten mellom ulike tiltak.

I tillegg kommer at en del av tiltakene inkluderer tjenester finansiert av offentlige institusjoner på andre tjenesteområder (helse eller utdanning). Det kan i prinsippet innebære at slike tiltak brukes oftere enn de burde, siden NAV ikke selv bærer den største kostnaden ved tiltakene. Her ser det imidlertid ut til å være andre barrierer, på tilbudssiden, som innebærer at disse tiltakene ikke blir brukt for mye.

8.5 Mangler og rigiditeter i den tilgjengelige tiltaksporteføljen

8.5.1 Det kan være utfordrende å få til en sammensetning av tiltak som er godt tilpasset

Tabell 8-1: Tiltakenes andel av samtlige tildelinger (i prosent) i perioder med henholdsvis økning og reduksjon i tiltaksbudsjettet

	Økning i tiltaksbudsjett	Reduksjon i tiltaksbudsjett
Midlertidig lønnstilskudd	9,2	8,3
Utdanning	5,9	8,3
AMO	15,5	15,9
Arbeidstrening	23,2	23,7
Oppfølging	13,5	13,4
AFT	8,9	9,2

Kilde: NAV.

konjunktorene

I rapporten fra områdegjennomgangens første fase argumenterer vi for at midlertidig lønnstilskudd er et tilskudd med sterke og positive effekter i høykonjunktur, mens opplæringstiltak trolig er mer hensiktsmessig å bruke i lavkonjunktur.

For å belyse hvorvidt praksis for tildeling av tiltak er i tråd med prinsippene over har vi undersøkt sammensetningen av de ulike tiltakene i perioder med henholdsvis økning eller reduksjon i tiltaksbudsjettet, i perioden januar 2013 til desember 2021. I løpet av denne tidsperioden er det til sammen 6 halvår hvor tiltaksbudsjettet har blitt redusert i nominelle termer siden forrige halvår, og 11 hvor tiltaksbudsjettet har

økt. Tabell 8-1 viser enkelte tiltaks andel av de samlede tiltakstildelingene som ble gjennomført for alle NAVs brukere, i halvår med henholdsvis økning i budsjett (som indikerer nedgangskonjunktur) og reduksjon i budsjettet (som indikerer oppgangskonjunktur).

Tabellen illustrerer at mønsteret for tildeling av tiltak ikke er helt i tråd med vurderingene av hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig i henholdsvis nedgangs- og oppgangskonjunktur. Midlertidig lønnstilskudd utgjør en større andel av samlede tildelinger i halvår hvor tiltaksbudsjettet har økt siden forrige halvår, enn i halvår hvor tiltaksbudsjettet har hatt en reduksjon. Det tyder på at midlertidig lønnstilskudd benyttes hyppigere relativt til andre tiltak i nedgangskonjunktur enn i oppgangskonjunktur.

Utdanning utgjør en større andel av tildelte tiltak i perioder etter at tiltaksbudsjettet har blitt redusert enn i perioder når tiltaksbudsjettet har økt. Det tyder på at bruken av utdanningstiltaket øker i oppgangskonjunktur og faller i nedgangskonjunktur – altså motsatt av prinsippene drøftet over.

Det kan være styringsmessige årsaker til at det er utfordrende å realisere den ønskede dreiningen i tiltaksbruk i takt med konjunktorene. I påfølgende avsnitt drøfter vi om reduksjonen i midlertidig lønnstilskudd ved budsjettkutt (og presumtiv oppgangskonjunktur) kan henge sammen med at dette er et enkelt tiltak å justere ned på kort varsel sammenlignet med andre tiltak. Utdanning er et tiltak som er relativt lite kostbart for NAV. Økningen i etterkant av budsjettkutt (og presumtiv oppgangskonjunktur) kan skyldes at utdanning er et tiltak NAV ikke tar den fulle kostanden av, og at dette dermed blir mer attraktivt i perioder med redusert økonomisk handlingsrom.

Behovet for å gi leverandører forutsigbarhet hemmer økt bruk av midlertidig lønnstilskudd i høykonjunktur

En av årsakene til at det kan være utfordrende å realisere raske endringer i tiltaksbruken er eventuelle bindinger på bruken av tiltaksmidlene fram i tid. Det kan for det første være utfordrende og lite hensiktsmessig å avslutte allerede påbegynte tiltaksløp. For det andre kan behovet for å skape forutsigbarhet for leverandører av arbeidsmarkedstiltak som NAV har avtaler med også legge føringer på oppstart av nye tiltaksløp fram i tid. Leverandører vil gjerne ønske å vite mest mulig om hvor mange tiltak de skal levere fram i tid, for å kunne planlegge bemanning og annet. NAV gir også signaler til enkeltleverandører om planlagt fremtidig bruk, i kontrakter og anbudsdokumentene og i løpende dialog. Om NAV ønsker å etterleve signaler som er sendt til leverandører om forventet framtidig

bruk av tiltaket deres, kan det innebære motvilje mot å redusere den faktiske bestillingen fra disse leverandørene sammenlignet med tidligere signalisert nivå. Dermed må budsjettkutt få utløp gjennom reduksjon i andre tiltak som det er enklere å justere. Midlertidig lønnstilskudd, som er et relativt kostbart og kortvarig tiltak, er det trolig relativt enkelt å redusere bruken av på kort varsel, gjennom å redusere antall nye oppstarter. Det gir også gode besparelser på kontorenes tiltaksbudsjett.

Hvorvidt og i hvilken grad det er utfordrende å redusere tiltak levert av eksterne leverandører vil avhenge både av formelle vilkår i kontrakter og rammeavtaler med leverandører, og av hvordan kontraktene håndheves lokalt. Det kan være et ønske om å gi leverandørene mer forutsigbare vilkår enn det rammeavtalene strengt tatt slår fast at NAV skal. Det kan for eksempel være tilfelle hvis NAV lokalt opplever at konsekvensene av uforutsigbar etterspørsel etter tiltak er at det lokale markedet av leverandører forvitrer, og at tilbudet av arbeidsmarkedstiltak over tid dermed blir dyrere og/eller av dårligere kvalitet.

Formelle krav til forutsigbarhet for leverandører av tiltak

For tiltakene avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering, jobbkubb og enkelte opplæringsstiltak som AMO gjennomfører NAV kjøp i henhold til anskaffelsesregelverket. Rammeavtaler for levering av det enkelte tiltak innenfor et gitt geografisk tjenesteområde (gjørne en del av et fylke) blir lyst ut. Rammeavtalene gjelder som regel for en periode på fire eller fem år, hvor de to eller tre siste gjørne er opsjoner.

Rammeavtalene er relativt fleksible i sin utforming. Her anslås som regel behovet for antall plasser innen et intervall. For eksempel kan det stå formulert i rammeavtalen at det er behov for 100-120 plasser til enhver tid. Det understrekes imidlertid i anbudsdokumentene at dette anslaget ikke er bindende: Under anslaget for behov på de individuelle tiltakene står følgende i konkurransegrunnlagets del I:

«Det understrekes at dette er estimater og ikke bindende for NAV. NAV kan ikke garantere full utnyttelse av plassene.»

I beskrivelsen av avtalens verdi understrekes det også at NAV ikke er bundet til anslått bruk av tiltaket¹⁷:

«Bruk av tiltaket, og derved verdi av de ulike kontraktene, vil avhenge av flere faktorer som kan endres, blant annet brukers behov, bevilgning av nødvendige midler for gjennomføring, utviklingen på arbeidsmarkedet, prioritering i fylkene og rammebetingelser for øvrig. NAV fylke står fritt til selv å styre sitt tiltaksbruk ut fra behov og tilgjengelig økonomisk ramme i de ulike fylkene.»

Samtidig slår avtaleteksten fast at NAV tar sikte på å gi leverandør en viss forutsigbarhet:

«NAV vil likevel etterstrebe å sikre leverandør forutsigbarhet knyttet til bruk av antall plasser. Ved inngangen til nytt kalenderår vil NAV gi tiltaksleverandørene beskjed dersom forventet kapasitetsbehov vil avvike fra gjeldende behov, slik at tiltaksleverandørene kan tilpasse sin bemanning. Ved større avvik fra kommunisert behov for antall plasser, skal avtaleeier løpende gi tiltaksleverandøren beskjed om dette.»

Enkeltclass AMO med anskaffet rammeavtale ser, ut fra eksempler på tidligere utlysninger¹⁸, ut til å ha om lag samme struktur som tiltakene over. For gruppe-AMO ser vi eksempler på utlysninger hvor det anslås antall kursgjennomføringer per år med et intervall, men også på at anslaget gis som et konkret antall¹⁹. Det understrekes likevel at anslagene ikke er bindende for NAV.

Avrop er regulert i konkurransegrunnlagets del 2. For AMO-kurs vil det inngås en bindende avtale mellom NAV og leverandør 2 uker innen kurset faktisk starter opp, men ifølge innspill fra AVDir skjer avropene ofte tidligere enn dette. Den konkrete avtalen om gjennomføring kan imidlertid sies opp når som helst, mot at NAV betaler alle kostnader leverandøren har hatt i forbindelse med planlegging og gjennomføring av kurset²⁰.

For AFT-tiltaket, som leveres av forhåndsgodkjente leverandører, ser det ut til å være noen sterkere formelle bindinger fram i tid på samlet antall plasser. Følgende tekst er et utdrag fra avtalemalen for AFT og VTA: «NAV skal bestrebe seg på å benytte antall avtalte plasser slik at det gir økonomisk forutsigbarhet for tiltaksarrangør. Justeringer av antall avtalte plasser skal varsles minimum 6 måneder før justeringen finner sted.»

Alt i alt ser de formelle bindingene på tiltaksmidler fram i tid ut til å være begrenset. Rammeavtalene åpner formelt sett for at NAV kan avvike fra anslag på antall plasser og gjennomføringer på relativt kort varsel. Et unntak kan være AFT. Slik vi forstår avtaledokumentene er NAV bundet til å gjennomføre og finansiere avtalt antall tiltaksplasser med en seks måneders tidshorisont.

Innspill fra intervjuer om bindinger fram i tid

De formelle bindingene på tiltaksmidler fram i tid og planlagte oppstarter, som uttrykt gjennom rammebetingelser i anskaffelsesdokumenter ser altså ut til å være relativt begrenset. NAV lokalt kan likevel ha interesse av å følge opp leverandører og kontrakter på måter som innebærer større forutsigbarhet for markedet enn det som strengt tatt er påkrevd. Det kan være tilfelle dersom man opplever at forutsigbarhet bidrar til å sikre et lokalt leverandørmarked, og et godt og bredt tilbud av arbeidsmarkedstiltak, over tid. Dette har vært tema i noen av våre intervjuer. Det er vanskelig å slå fast hvor utbredt dette er, og hvordan praksisen er. Intervjuer med leverandører tyder likevel på at behovet for forutsigbarhet er et tilbakevendende tema i dialogen mellom leverandører og NAV.

I gruppeintervjuer har det også oppstått diskusjoner hvor de ulike informantene har uttrykt ulike holdninger, for eksempel til om tiltak skal velges kun ut fra det som er det beste for brukeren, eller om man også skal hensynta det omfanget som har blitt skissert for leverandøren i kontraktsdokumenter og oppfølgingsmøter.

Flere barrierer hindrer høy bruk av opplæringstiltaket i lavkonjunktur

Som dokumentert tidligere svinger tiltaksbudsjettet med konjunktorene, og øker noe i lavkonjunkturer. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ønskelig å vri tiltaksbruken i lavkonjunkturer mot opplæring, særlig i form av fag- og yrkesopplæring på videregående skole nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, og høyere utdanning. En slik vridning er ønskelig fordi innlåsningseffektene knyttet til utdanning er mindre i lavkonjunktur på grunn av færre jobbmuligheter. Videre har personer som faller ut av arbeidslivet ofte behov for økt og/eller oppdatert kompetanse, særlig i møte med strukturelle endringer i økonomien.

¹⁷ Dette er et utdrag fra anbudsdocumentmalene til oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering

¹⁸ Se for eksempel konkurransegrunnlag for AMO enkeltclass yrkessjåfør opplæring, med referansenummer 16/3492

¹⁹ Se for eksempel anskaffelse av AMO-kurs Areidsrettet norsk for minoritetspråklige, referansenummer 2019/5586.

²⁰ Se for eksempel Anskaffelse av gruppe-AMO for kvalifisering til bussjåfør yrket, med referansenummer 2023-667997.

De siste årene har det blitt gjennomført viktige endringer i ulike regelverk for å stimulere eller fjerne barrierer for etterspørselssiden i utdanningsmarkedet.

For det første har det blitt gjennomført en endring i dagpengereguleringen som ikke direkte berører opplæringstiltakene, men som likevel er viktig for NAV-brukeres insentiver og mulighet til kompetanseheving. Under koronapandemien ble det åpnet bredt opp for å ta utdanning og andre kompetansehevede tiltak mens man mottok dagpenger. Det ble opplevd som urimelig at ledige ikke kunne bruke tiden uten jobb til noe nyttig, som kompetansehevede tiltak. Også før koronapandemien pågikk det arbeid for å kjøre det enklere å kombinere dagpenger og utdanning. I forbindelse med stortingsbehandlingen av statsbudsjettet for 2018 ble det fattet et anmodningsvedtak, hvor regjeringen ble bedt om å utrede adgang til i større grad å åpne opp for å ta utdanning, herunder utdanning som gir studiepoeng, mens man mottar dagpenger. Tre ulike utvalg; Livsoppholdsutvalget (2018), etter- og videreutdanningsutvalget (2019) og sysselsettingsutvalget (2021), utredet og anbefalte deretter ulike modeller for kombinasjon av dagpenger under utdanning. Begrunnelsene var delvis knyttet til at for mange var mangel på relevant kompetanse en reell barriere for å finne seg ny jobb – særlig for personer uten fullført videregående opplæring, og delvis til behovet for å legge bedre til rette for omstilling i økonomien.

I oktober 2021 ble det innført en ny permanent ordning for dagpenger under utdanning. Ordningen åpner for at grunnskole og videregående utdanning kan gjennomføres på full tid, og høyere utdanning på deltid, samtidig som man mottar dagpenger, for personer over en viss alder. Det er et vilkår at det utarbeides en konkret opplæringsplan for gjennomføringen av og målet for utdanningen eller opplæringen. Personer som tar i bruk denne ordningen regnes ikke som deltakere i arbeidsmarkedstiltak.

For det andre ble det i 2019 innført en endring av opplæringstiltaket i tiltaksforskriften som gjorde det enklere for arbeidssøkere å ta fag- og yrkesopplæring, noe som tidligere var forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. Tidligere var tiltaket kun tilgjengelig for arbeidssøkere som ikke hadde rett på videregående opplæring etter opplæringsloven eller introduksjonsloven. Det er imidlertid fortsatt slik at høyere utdanning kun kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne.

På tilbudssiden har det også vært en betydelig utvikling de siste årene, men det eksisterer fortsatt barrierer i utdanningssystemet. En overordnet utfordring er at utdanningssystemet ikke er tilpasset

NAVs brukere, som i hovedsak er voksne personer, ofte med ulike fysiske og psykiske helsemessige utfordringer, og i noen tilfeller har dårlige erfaringer med skolegang. Mangelen på relevante og tilpassede utdanningsmuligheter hindrer flere NAV-brukere i å ta verdifull utdanning. Det er gjort en rekke endringer i utdanningssystemet for å gjøre det bedre tilpasset voksne. Fullføringsreformen og ny opplæringslov (se omtale i kapittel 9) vil gjøre disse utfordringene mindre. De gjenværende barrierene hindrer likevel til en viss grad en utstrakt bruk av opplæringstiltaket i lavkonjunkturer.

Et eksempel på en barriere på tilbudssiden er kravene til dokumentasjon av formell kompetanse i forbindelse med opptak til både fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning. Enkelte av NAVs brukere kan ha relevant kompetanse gjennom tidligere arbeidserfaring, men likevel mangle den formelle dokumentasjonen som kreves for å starte på et utdanningsløp. Relatert til dette finnes det også personer som har opparbeidet seg kompetanse som overlapper med deler av et utdanningsløp. For disse personene vil det være unødvendig dobbeltarbeid å gjennomføre utdanningsløpet fra start.

I begge tilfellene over kan realkompetansevurderinger bidra til å redusere barrieren for å delta i utdanningsløp. Realkompetansevurdering er en metode for å dokumentere all kompetanse en person har tilegnet seg gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring. Vurderingen fungerer som et alternativt system for opptak til, eller avkortning av, videregående opplæring, fagskole eller høyere utdanning. Markussen-utvalget (NOU 2019:12) peker imidlertid på at systemet for realkompetansevurderinger har mangler og bør forbedres for å sikre en enhetlig og effektiv praksis. I senere tid har også Opptaksutvalget (NOU 2022:17) foreslått at vurderingsmetodene for realkompetansevurdering bør forbedres.

Et annet eksempel på utfordringer på tilbudssiden i utdanningssystemet er mangelen på modulstrukturering. Modulstrukturering innebærer at opplæringen organiseres i mindre enheter eller moduler. Fordelen med en slik organisering av opplæringsløpet er at deltakere kan plasseres i den modulen som passer til allerede opparbeidet kompetanse. Det foregår en utvikling på dette feltet i dag, noe vi beskriver nærmere i Kapittel 9.4.

En av gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet i dag er innvandrere som ikke har fullført grunnskole og mangler norskferdigheter og relevant arbeidserfaring. Størrelsen på denne gruppen er anslagsvis mellom 12 000 og 39 000 personer (Hageberg, et al., 2023). En av utfordringene for denne gruppen er mangelen på tilbud som inneholder både

norskopplæring, arbeidspraksis og grunnskole i kombinasjon.

For en del arbeidssøkere er det ikke nødvendigvis aktuelt med lengre utdanningsløp. Et alternativ kan være å ta enkeltemner på universiteter og høyskoler. I dag er det imidlertid krav om enten generell studiekompetanse eller dokumentert realkompetanse for å søke om opptak. For å senke terskelen for kompetanseheving blant personer uten slik dokumentasjon, foreslo Markussen-utvalget at alle skal kunne søke om opptak til ledige enkeltemner, og ha rett til eksamen, uten å måtte gå gjennom en realkompetansevurdering.

Utover utfordringene på tilbudssiden i utdanningssektoren beskrevet over, er det også enkelte interne barrierer i NAV for økt bruk av opplæringstiltaket, særlig innenfor høyere utdanning, blant annet dokumentert av Skogstad et al. (2023). Et eksempel på en konkret barriere er regelen om maksimalt ett år med studiespesialisering som opplæringstiltak. Flere veiledere oppgir at dette ofte ikke er nok. En annen barriere er utfordringen med at utdanningsløpene i enkelte tilfeller varer lenger enn ytelsen fra NAV, og at brukeren dermed mangler inntektssikring i deler av løpet. Etter endt dagpengeperiode eller utløp av AAP kan personer som ønsker å fortsette på tiltak motta tiltakspenger, men nivået på tiltakspengene er for mange vesentlig lavere enn de andre ytelsene. Det pågår også her arbeid som kan redusere denne utfordringen. En pågående høring tar for seg forslag som vil gjøre det enklere for personer som tar kompetansehevende tiltak i samråd med NAV, å motta støtte fra lånekassen. En tredje barriere er mangelen på kunnskap om utdanningssektoren og hvordan formelle kvalifikasjoner påvirker en gitt brukers jobbmuligheter. Veiledere oppgir at de mangler metodiske verktøy for å sikre oppfølging i høyere utdanning, sammenlignet med oppfølging på arbeidsplass.

Eventuelle rigiditeter i kontrakter med leverandører gjør det også i bredere forstand utfordrende å tilby det beste tiltaket

Kø for enkelte tiltak og ledig kapasitet på andre er også forhold som til en viss grad skyldes samspillet mellom den fleksibiliteten NAV krever av sine tiltaksleverandører, og den kapasiteten tiltaksleverandørene har til å tilby denne fleksibiliteten. Rigiditet/forutsigbarhet i avtaler med leverandørmarkedet er dermed forhold som ikke bare utfordrer NAVs mulighet til å tilpasse tiltakssammensetningen optimalt etter konjunktursituasjonen, men også til å sikre tilgang til det tiltaket som er optimalt for en gitt bruker. Dette drøftes videre under kapittel 9.4.

8.5.2 Det best egnede tiltaket er ikke alltid tilgjengelig

Det er enkelte trekk ved tiltaksporteføljen, altså hvilke typer tiltak som er tilgjengelige, som oppleves som barrierer for å bruke det tiltaket som er best i det enkelte tilfellet. I kartleggingsrapporten fra områdegjennomgangens fase 1 peker vi på at det enkelte steder er et smalt tilbud av tiltak. På mindre steder kan det mangle tilbud som brukere ville ha behov for.

I intervjuer trakk mange veiledere frem følgende mangler ved tiltaksporteføljen: Lavterskeltilbud for unge, tiltak som passer for innvandrere med sammensatte utfordringer og dårlige norskkunnskaper, samt bedre tilbud til brukere med psykiske helseutfordringer.

Flere av tiltakene i tiltaksporteføljen kan ha overlappende funksjoner. Vektlegging av de ulike elementene i tiltaket avgjør ofte hva som blir valgt.

Mange av veilederne etterlyste bedre mulighet for skreddersøm i tiltakene, slik at innholdselementene kan tilpasses den enkeltes behov. Utvidet oppfølging i egenregi oppleves som det mest fleksible tiltaket, som gir rom for individuell tilpasning av innhold og omfang. Også AFT oppleves som et relativt fleksibelt tiltak.

Videre kan regelverk for enkelttiltak være avgjørende for valg av tiltak, særlig regler om maksimal varighet. Når bruker har behov for god tid i prosessen mot arbeid, kan veileder henvise til tiltak av lang varighet (for eksempel AFT), selv om bruker i utgangspunktet ikke har behov for så omfattende hjelp som AFT kan tilby.

Variierende kvalitet hos leverandører kan også være en barriere for å velge det tiltaket veileder mener ville være best for bruker. Veilederne sine erfaringer med enkeltleverandører varierer mye. Det er trolig variierende hvilke tiltak som har de største kvalitetsutfordringene, men en del av veilederne vi intervjuet i områdegjennomgangens første fase pekte på at Oppfølging ikke har tilfredsstillende kvalitet. Enkelte nevnte også erfaringer med dårlig kvalitet i AFT. Erfaringene med leverandøren i tjenesteområdet kan bidra til at veilederne ikke ville anbefale tiltaket.

Til sist kan ventelister på enkelte tiltak være bestemmende for valg av et annet tiltak enn det veilederne mener ville vært det beste.

8.6 Stort lokalt handlingsrom i organisering og styring

NAV er en organisasjon med stort lokalt handlingsrom. Hvert enkelt NAV-kontor er et samarbeid mellom stat og kommune. Selv om arbeidsmarkedstiltakene er en

del av de statlige oppgavene i NAV, vil den lokalt bestemte organiseringen av de kommunale oppgavene legge føringer på hvordan de statlige oppgavene ved hvert lokalkontor bør organiseres, for å sikre helhetlige tjenester.

Det lokale handlingsrommet i NAV er også et strategisk valg. Vågeng-utvalget fra 2015 kom blant annet fram til at den statlige styringen av NAV-kontorene var omfattende. Utvalget foreslo mer myndige NAV-kontor, og at «(d)en statlige styring må (...) gjøres mindre detaljert og NAV-kontoret må få et større faglig og ledelsesmessig handlingsrom» (Vågeng-utvalget, 2015).

Et sentralt argument for å begrense den sentrale styringen av aktiviteten på arbeidsmarkedstiltaksområdet, er som diskutert i delrapport 1, at kunnskapsgrunnlaget om hva som virker for hvem, er begrenset. Med liten grad av sikker og detaljert kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, kan det være riktig at staten ikke skal detaljstyre bruken og tildelingen av arbeidsmarkedstiltak. En skjønnsmessig vurdering av den enkelte brukers behov, av mulighetene i det lokale arbeidsmarkedet og av de tilgjengelige tiltakene, kan være nødvendig for å sikre en best mulig allokering av tilgjengelige ressurser.

Det er imidlertid også stor lokal variasjon i hvordan tiltaksområdet er styrt og organisert – for eksempel når det kommer til modeller for samhandling og

informasjonsutveksling mellom fylket og NAV-kontor. Ut fra intervjuer med leverandører av arbeidsmarkedstiltak virker det også som at rutinene for anskaffelser og kontraktsoppfølging varierer mye mellom fylker.

Det kan stilles spørsmål ved om det finnes like gode argumenter for lokal variasjon langs disse dimensjonene. Vår vurdering er at enkelte modeller fremstår mer hensiktsmessige enn andre, gjennom at de i større grad fremmer en tiltaksportefølje som er i tråd med lokale behov, og/eller at de sikrer at relevante faktorer hensyntas i tildelingen av tiltak. Det er et empirisk spørsmål om denne vurderingen er riktig, eller om den lokalt valgte organiseringen og styringsmodellen er optimal, gitt lokal kontekst og forutsetninger. Siden det i NAV i liten grad er kultur for at sentralt hold legger føringer på lokal organisering og styring, er dette imidlertid spørsmål det er utfordrende å besvare. I dag gjennomføres omorganisering og nye styringsmodeller på initiativ fra fylkene og/eller NAV-kontorene selv. Det begrenser muligheten til å sammenligne resultater og utfall med andre enheter det er relevant å sammenligne med. Dermed begrenses også mulighetene til å hente ut generaliserbar kunnskap som kan være relevant for andre enheter.

Sentralt initierte forsøk med nye styrings- og organisasjonsmodeller kunne skaffet til veie mer kunnskap om verdien av ulike styringsmodeller.

9. Mulige løsninger for styring

For at bruken av arbeidsmarkedstiltak skal være kunnskapsbasert, kreves det også at de aktørene som fatter beslutninger har handlingsrom til å gi den kunnskapen de sitter på gjennomslag i beslutningene. I dette kapitlet går vi gjennom og drøfter ulike virkemidler som kan justeres for å bidra til en bedre styring av arbeidsmarkedstiltakene.

9.1 Tiltaksbruk som er bedre tilpasset konjunktursituasjonen

En tiltaksbruk som er bedre tilpasset konjunktursituasjonen innebærer at:

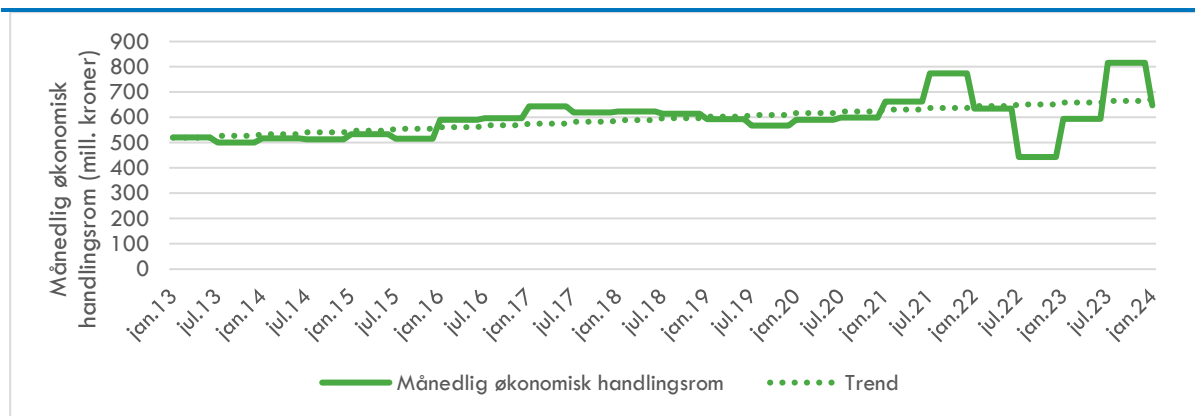
- Tiltak benyttes når de gir mest nytte.
- Sammensetningen av de tiltakene som blir brukt er tilpasset det at ulike tiltaks nytte- og

kostnadsvirkninger avhenger av den økonomiske situasjonen.

Som diskutert i forrige kapittel tilsier forskningen at det kan realiseres større verdiskapingseffekter av arbeidsmarkedstiltak om ressursene i noen grad vris fra lavkonjunktur til høykonjunktur. Dette kan bety at man tar sikte på å holde tiltaksbudsjettet mer stabilt, det vil si unngår å øke budsjettet i lavkonjunktur for så å redusere det igjen når etterspørselen tar seg opp.

Videre, som drøftet i delrapport 1, er det flere grunner til å tro at den optimale sammensetningen av tiltak avhenger av konjunktursituasjonen. Eksempelvis kan det å vri tiltaksbruken over i korte formidlingstiltak, som midlertidig lønnskudd, når etterspørselen etter arbeidskraft er stor, og over på lengre kvalifiserende tiltak i perioder med mindre aktivitet i økonomien, være gode grep.

Figur 9-1: Månedlig økonomisk handlingsrom i tiltaksbudsjettet – faktisk utvikling og trend



Kilde: Statsbudsjett-dokumenter, beregninger av Oslo Economics

Den stiplede linjen i Figur 9-1 illustrerer hvordan en jevn vekst i tiltaksbudsjettet ville sett ut, sammenlignet med den faktiske utviklingen i tiltaksbudsjettet. I gjennomsnitt i perioden fra og med 2013 til og med første 2024 er det en avstand mellom faktisk månedlig handlingsrom og trend på 9 prosent. Dette tilsvarer 46 millioner kroner per måned.

Vår vurdering er at en endring som stabiliserer nivået på tiltaksbudsjettet først og fremst vil påvirke arbeidsledige. Det er, som vist i rapporten fra områdegjennomgangens første fase, i denne gruppen at tiltaksbruken er mest påvirket av konjunkturer i dag. En mer optimal sammensetning av tiltakene vil trolig også berøre personer med nedsatt arbeidsevne. Også denne gruppen vil kunne dra nytte av formidlingstiltak

som lønnskudd i perioder hvor arbeidsmarkedet har stort behov for arbeidskraft.

Ettårsprinsippet gjelder for tiltaksbudsjettet. Midlene skal som hovedregel anvendes det året de bevilges. De årlige bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak er altså den faktoren som kan påvirke samlet tiltaksbruk.

Når det gjelder endringer av sammensetningen av tiltak kan man se for seg ulike måter dette kan realiseres på. Det kan komme føringer i styringsdokumenter på hvilke tiltak som skal prioriteres, ut fra gjeldende arbeidsmarkedssituasjon. På nasjonalt nivå kan tildelingsbrevet inneholde en henvisning til den gjeldende økonomiske situasjonen i landet, samt krav om at ulike tiltak bør økes, og andre reduseres, i NAV som helhet. Dette vil imidlertid legges

føringer på lokal tiltaksbruk som det i liten grad er tradisjon for.

Styringssignalene kan også tenkes å være av mer pedagogisk art, ved at det understrekes at etaten må hensynta arbeidsmarkedssituasjonen (sentralt og lokalt), og tilpasse tiltaksbruken deretter.

Slike endringer eller justeringer i styringsdialogen vil trolig ha begrenset gjennomslagskraft dersom strukturelle forhold, som mangel på et relevant tilbud eller budsjettmessige begrensninger, gjør styringssignalene utfordrende å etterleve. For eksempel kan den lokale tilgangen til relevante utdanningstilbud være begrenset. Det kan også være utfordrende å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd i en situasjon med høy etterspørsel etter arbeidskraft, dersom dette sammenfaller med et betydelig nedtrekk i tiltaksbudsjettet. Siden bruken av midlertidig lønnstilskudd er relativt kostbart kan en slik vridning innebære at man må redusere bruken av tiltak levert av eksterne leverandører betydelig for å sikre nok midler. Dersom slike begrensninger er av betydning, vil sentrale styringssignaler som regulerer tiltakssammensetningen lokalt trolig ha mindre effekt. Første steg er å løse opp på de tilbudsmessige og finansielle barrierene for å kunne gjennomføre en slik vridning. Tilbudsmessige barrierer på utdanningsiden kommer vi nærmere inn på i kapittel 9.5.

9.2 Renere resultatstyring

Vår kartlegging gir ikke inntrykk av at innslagene av aktivitetsstyring, som at utvalgte målgrupper skal prioriteres til tiltak, fører til en uhensiktsmessig bruk av arbeidsmarkedstiltak. Prinsipielt sett kan man se for seg en renere resultatstyring, uten prioriterte målgrupper. Samtidig kan prioriterte målgrupper i tildelingsbrev gi en anledning til å prioritere å utvikle gode tjenester til disse gruppene. De prioriterte målgruppene for tiltak er per 2023 unge under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS. Vi har fått høre flere eksempler på at det er utviklet varianter av arbeidsmarkedstiltak som er spesielt tilpasset unge brukere, og flere fylker er i gang med å utvikle tilbud for innvandrere med svake norskerferdigheter. Flere etterlyser imidlertid et bedre tiltakstilbud for personer med psykiske lidelser (som utgjør en stor andel av AAP-mottakerne), og lavterskeltilbud for personer med sammensatte utfordringer (både unge, AAP-mottakere og innvandrere kan være målgruppe for et slikt tiltak). Overordnede føringer og prioriterte målgrupper kan bidra til at disse gruppene får et bedre tilbud.

Samlet sett vurderer vi at det å angi prioriterte målgrupper kan være til fordel for tjenesteutvikling. Samtidig, dersom målet med føringene er å utvikle gode tjenester til de prioriterte målgruppene, bør

dette formuleres eksplisitt i styringsdokumentene. Uansett bør de til enhver tid gjeldende prioriterte målgruppene være basert på den kunnskapen man har om hvem som har nytte av tiltak.

Politiske utspill og satsinger av mer detaljert art forekommer også. Regjeringen og departementet kan styre oppmerksomheten til etaten og føre til implisitt eller eksplisitt aktivitetsstyring, gjennom å peke på spesifikke grupper som skal få mer bistand, eller eksplisitte virkemidler som skal benyttes mer. Vi finner enkelte eksempler på dette. Når det skjer risikerer man på generelt grunnlag at det er et motsetningsforhold mellom disse styringssignalene og den generelle resultatstyringen, med mål om å få flere i arbeid. Gitt at kunnskapsgrunnlaget om effekten av arbeidsmarkedstiltak er relativt svakt, og at beslutninger om tildeling og prioriteringer best fattes med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av den enkelte, er det viktig å være bevisst på at styring på aktivitet ikke nødvendigvis gir den beste ressursbruken.

En renere resultatstyring vil også kreve at det finnes gode verktøy for å måle resultater. Det er utfordrende på et felt som tiltaksområdet, siden forutsetningene for at en person kommer i arbeid avhenger av mange forhold, både ved brukeren selv og det omkringliggende arbeidsmarkedet, som NAV ikke har forutsetninger for å påvirke. Dermed er det utfordrende å tilskrive endring i resultater til NAVs innsats, eller til kvaliteten på NAVs arbeid. Det pågår et arbeid med utvikling av ny resultatindikator for NAV, som vil kunne gjøre det enklere å foreta relevante sammenligninger av resultater over tid og mellom enheter. Vår vurdering er at dette arbeidet bør følges opp. Det vil trolig likevel fortsatt være utfordringer med å måle NAVs resultater på en relevant og pålitelig måte, og basere styringsdialogen kun på resultater.

9.3 Flytting av varig lønnstilskudd ut av 76-posten

Målet med varig lønnstilskudd er at tiltaksdeltakerne (arbeidstakerne det betales tilskudd for) kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, og å motvirke uføretrygd. Tiltaket er ikke tidsbegrenset, men det skal jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

Bruken av varig lønnstilskudd er ganske begrenset. Det betales varig lønnstilskudd for om lag 4 000 arbeidstakere, mens det er nær 13 000 personer som deltar i VTA. Det er lite kunnskap om kjennetegn ved brukerne av varig lønnstilskudd og hvordan ordningen brukes. Brukes den som en reelt varig ordning eller

som et tidsbegrenset tiltak med relativt lang varighet? I vedlegg til Mål og disponeringsbrev for 2023 heter det at det ikke skal gis tilsagn med varighet på lengre enn tre måneder, og dette gjelder også for varig lønnstilskudd. Varig lønnstilskudd er ikke del av områdegjennomgangen, og vi har lite informasjon om hvordan føringen har slått ut i praksis.

Basert på målformuleringer for tiltakene, mener vi at varig lønnstilskudd ser ut til å ha mer til felles med VTA enn med de tidsbegrensede tiltakene. Vi oppfatter at særlig VTA i ordinær virksomhet kan være overlappende med varig lønnstilskudd.

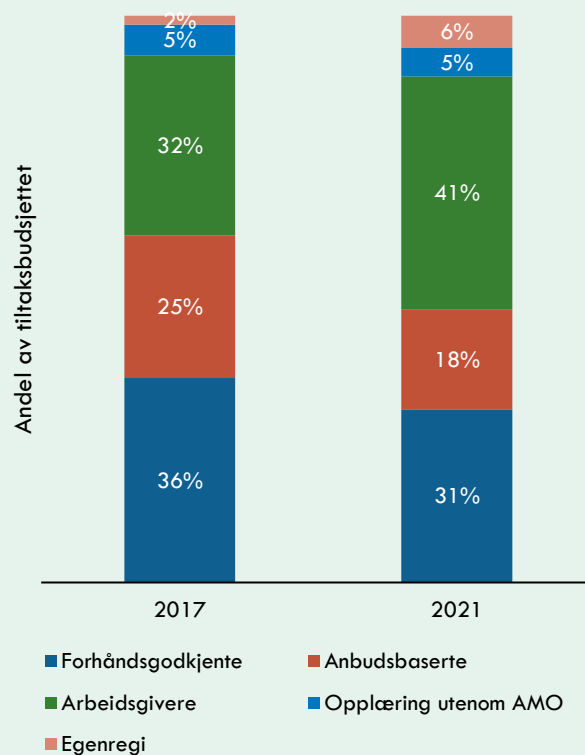
Flere av våre informanter har tatt til orde for at varig lønnstilskudd bør budsjetteres på egen post eller sammen med VTA. Et hovedprinsipp i inndelingen av statsbudsjettet i kapitler og poster er at utgifter med samme formål skal plasseres sammen. Vurderingen hvilken post som skal brukes for finansiering av varig lønnstilskudd bør derfor bygge på en vurdering av om formålet er mest sammenfallende med VTA eller med de tidsbegrensede tiltakene i post 76. En fordel med å løfte varig lønnstilskudd ut fra post 76 «tiltak for arbeidssøkere» er at bruk av midlertidige tiltak ikke skal fortrengte bruk av varig lønnstilskudd – og motsatt. En øremerket budsjettpost til varig lønnstilskudd vil imidlertid gi et nytt innslag av aktivitetsstyring, noe som gir mindre handlingsrom. Dersom det viser seg at varig lønnstilskudd har mer til felles med VTA, kan en løsning være å budsjettere VTA og varig lønnstilskudd på samme post.

Proba samfunnsanalyse har nettopp startet en evaluering av varig lønnstilskudd på oppdrag for AID. Evalueringen vil etablere et kunnskapsgrunnlag for å avgjøre hvordan varig lønnstilskudd bør finansieres og forvaltes. Vi anbefaler at beslutningen om hvordan varig lønnstilskudd skal finansieres og forvaltes fremover, avventer evalueringen. Evalueringen vil belyse hvorvidt varig lønnstilskudd i praksis ligner mest på VTA eller de tidsbegrensede tiltakene, og hva som er logisk budsjettering av tiltaket.

9.4 Strategi for bruk av eksterne leverandører av tiltak

Som pekt på i delrapport 1: Tilgjengeligheten av tiltak utgjør en begrensning for kunnskapsbasert tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Selv om veileder har en klar formening om hvilket tiltak som hadde vært optimalt for en gitt bruker, hender det at dette tiltaket ikke er tilgjengelig på det tidspunktet, i den form eller med den kvalitet som behøves. Dels vil disse utfordringene kunne håndteres gjennom endringer i framskaffelsesstrategi – en strategi som favner valg om hvilke typer aktører som skal produsere tiltakene, i måten avtaler med eksterne leverandører er utformet,

Figur 9-2: Andel av tiltaksbudsjettet som ble brukt på tiltak i de ulike måtene å framskaffe tiltak på



Kilde: Prop. 1 S (2018-2019) og Prop. 1 S (2022-2023)

og måten leverandørene følges opp av NAV som oppdragsgiver.

9.4.1 En framskaffelsesstrategi berører tre ulike elementer

Hvilke aktører skal produsere tiltaket?

NAV har fem ulike måter å framskaffe tiltakene på; innkjøp fra konkurranseutsatte tiltaksleverandører gjennom rammeavtaler, gjennomføring i intern regi, innkjøp fra forhåndsgodkjente ikke-konkurranseutsatte leverandører, tiltak i utdanningssektoren og tiltak i ordinært arbeidsliv.

I Figur 9-2 illustreres det hvordan tiltaksbudsjettet (post 76 samt den andelen av driftsbudsjettet som benyttes til tiltak i egenregi) fordeler seg på de ulike metodene for framskaffelse. Fra 2017 til 2021 ble en større andel av tiltaksbudsjettet benyttet på tiltak i egenregi. Også tiltak hos arbeidsgivere (som inkluderer blant annet midlertidig lønnstilskudd) fikk en større andel av budsjettet i denne perioden. Figuren viser en nedgang i andelen av 76-posten som brukes på tiltak levert av forhåndsgodkjente leverandører.

Det er imidlertid verdt å påpeke at varig tilrettelagt arbeid (VTA) ikke er inkludert i figuren.²¹

Et interessant dilemma er avveiningen av om tiltak skal produseres av konkurranseutsatte tiltaksleverandører, i intern regi eller av forhåndsgodkjente leverandører.

Et leverandørmarked med velfungerende konkurranse har i utgangspunktet bedre forutsetninger for å levere effektive tjenester, så lenge oppgavene er godt avgrensede og innkjøper har mulighet til å definere oppgaven presist, samt kontrollere kvalitet.

Velferdstjenesteutvalgets utredning (2020) trekker fram fem kriterier for reell konkurranse:

- Tilstrekkelig mange potensielle leverandører
- Ikke koordinerte tilbud mellom leverandørene
- God bestillerkompetanse
- Tydelig og streng nok regulering av kvalitet i kravspesifikasjon og kontrakt, for å kunne sikre verifiserbare kvalitetstrekk
- Lite rom for opportunistisk atferd.

Utvalget trekker videre fram at mange leverandører deltar i konkurransene på de anbudsutsatte tiltakene, og at konkurransen blir reell.

Et velfungerende leverandørmarked kan også tilrettelegge for kvalitetsutvikling og innovasjon, gjennom konkurranse og dynamikk på leverandørsiden. Innkjøp tilfører kapasitetsmessig fleksibilitet, fordi omfanget kan skaleres etter behov. Tiltak i egenregi kan også justeres opp og ned gjennom endringer i budsjett, men det vil ofte være mer utfordrende, siden det berører stillinger og arbeidsoppgaver til internt ansatte.

I praksis fungerer imidlertid ikke alltid markeder effektivt – eksempelvis kan tilbydere ha markedsrett, eller det kan være høye kostnader ved å definere- og måle leveranse fra eksterne leverandører. Om NAV er de konkurranseutsatte leverandørenes eneste (eller definitivt viktigste) kunde²², har de heller ikke nødvendigvis alternative måter å bruke personell, lokaler og andre ressurser på, noe som innebærer at NAV må betale en risikopremie for den fleksibiliteten som kan være ønskelig. En tjeneste som er tett knyttet til NAVs kjernevirksomhet kan bidra til synergieffekter dersom den produseres i egenregi, mens denne fordelene med egenregi vil være mindre for avgrensede tjenester.

²¹ VTA finansieres av en egen post i statsbudsjettet (post 77) og er ikke en del av denne områdegjennomgangen. Det har vært en økning i midlene til VTA i den perioden figuren beskriver, og når man ser post 76 og post 77 samlet har andelen av budsjettmidlene som går til forhåndsgodkjente leverandører steget.

²² Selv om NAV er en svært sentral kunde for leverandører av arbeidsmarkedstiltak, er vi kjent med at noen av

Modellen med forhåndsgodkjente leverandører brukes for tiltakene arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA). Dette er tiltak som innebærer at deltakerne i kortere eller lengre perioder jobber, enten i virksomhet som tiltaksarrangøren selv driver, eller på andre arenaer. For AFT og VTA betales det et månedlig tilskudd for hver deltaker. Tilskuddet er bestemt på forhånd og likt for alle virksomheter og deltakere. Det gjennomføres altså ikke formelle konkurranser for disse tiltakene. Virksomheter godkjennes som leverandører dersom de tilfredsstiller gitte kriterier. Ett av dem er at de som hovedregel skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Selskap som leverer AFT og/eller VTA har ikke lov til å drive med annen kommersiell virksomhet, for eksempel å levere anbudsutsatte tiltak. I den grad virksomhetene har interne arenaer hvor tiltaksdeltakerne jobber, skal ikke inntekten fra denne virksomheten utgjøre en betydelig del av selskapets inntekter. Overskuddet skal forbli i virksomheten og komme tiltaksdeltakerne til gode. Kravet til forhåndsgodkjente leverandører av AFT og VTA er satt for å avgrense virksomhetenes aktivitet fra ordinær økonomisk virksomhet, som er en forutsetning for at tilskuddene ikke skal vurderes som ulovlig offentlig støtte (Oslo Economics, 2022). Ordningen med forhåndsgodkjente aktører er et interessant tilfelle, hvor man på sett og vis hverken utnytter fordelene med å benytte markedsmekanismer, eller fordeler med å produsere i egen regi. Mer om dette komme lenger ned i avsnittet.

Avgrensninger og krav i anbuds konkurransene

Vilkårene i kontrakts- og konkurransedokumentene vil kunne påvirke tilgjengelighet, pris og kvaliteten på tiltak.

Varigheten på rammeavtaler og bestemmelsene som regulerer forutsigbarhet om antall brukere gjennom avtaleperioden, påvirker hvor attraktivt det er for en leverandør å tilby sine tjenester, samtidig som det påvirker NAVs mulighet til å avslutte en avtale med en leverandør som ikke leverer ønsket kvalitet.

Hvor detaljert tiltakets form og innhold er spesifisert i avtalene kan ha effekt på kvaliteten på tjenesten. På den ene siden kan en detaljert spesifisering bidra til en nødvendig og hensiktsmessig kontroll med egenskaper ved tjenesten som man vet bidrar til gode resultater, for eksempel basert på forskning. På den

leverandørene leverer ulike og beslektede tjenester for eksempel til kommuner, bedrifter, helsesektoren og enkeltpersoner. Dette er en utvikling som trolig er blitt forsterket ved at leverandørene er blitt større og organisert som konsern, enten helkommersielle eller med kommersiell del.

andre siden kan det føre til at tiltaket blir for lite skreddersydd til den enkelte bruker, og det hindrer metodeutvikling og innovasjon. Et alternativ til detaljerte føringer i rammeavtale kan være løsere føringer med spesifisering av mål framfor innhold, men at det for hver enkelt deltaker gjøres avtaler mellom NAV-veileder og leverandør om hva det enkelte tiltaksløp skal inneholde.

Valg av tildelingskriterier kan også ha innvirkning på egenskaper til de leverandørene man inngår avtale med, for eksempel hvilke og hvor mye kompetanse og erfaring de ansatte som følger opp tiltaksdeltakerne har. Det vil kunne påvirke pris og kvalitet på tjenesten.

Kontraktoppfølging

Kontraktoppfølging handler om hvordan dialogen mellom NAV og leverandør foregår gjennom avtaleperioden, og hvordan de ulike kravene i kontrakten håndheves.

En hyppig og åpen dialog mellom leverandør og NAV, om hvor bra tiltakene fungerer og hva som kunne bidra til at de fungerte bedre, vil trolig kunne påvirke kvaliteten på tiltakene.

NAV har et relativt stort formelt handlingsrom når det gjelder å hensynta omfangsanslag formulert i kontraktsdokumentene (se mer om dette i kapittel 8.5). Det at NAV lokalt også utnytter dette handlingsrommet i oppfølgingen av de enkelte leverandørene kan bidra til at faktisk tiltaksbruk er godt tilpasset det som til enhver tid er den eksisterende brukermassens behov for tiltak. Dersom handlingsrommet i mindre grad utnyttes, kan anslag gitt til leverandørene i anskaffelsesprosessen fungere som en forpliktelse for NAV, til å holde bruken av det enkelte tiltak på nivå. Det vil utgjøre barrierer for at veiledernes vurderinger av den enkelte brukers behov skal få gjennomslag inn i den konkrete tiltakstildeling, siden hensynet til å bruke leverandøren som skissert i rammeavtalen ilegges mer vekt. Samtidig, om leverandører opplever at de ikke kan legge mye vekt på de anslagene som gis i rammeavtalene, vil det føre til at NAV oppleves som en mindre forutsigbar kunde, og at det er større risiko i avtaler med NAV. Det kan på sikt føre til høyere pris på arbeidsmarkedstiltak, eller til at tilbudet lokalt blir dårligere, for eksempel på grunn av mer flyktig bemanning hos leverandørene.

9.4.2 Hvordan kan framskaffelsesstrategien ha innvirkning på om det beste tiltaket er tilgjengelig?

I forrige kapittel pekte vi på enkelte barrierer som NAV-veiledere selv har fremhevet i intervjuer, som gjør at det beste tiltaket ikke alltid er tilgjengelig. I de påfølgende avsnittene vil vi drøfte hvordan valg i framskaffelsesstrategien kan bidra til å redusere disse barrierene. Selv om et valg har positive effekter på en barriere, kan det bidra til å styrke en annen

barriere. Uten en grundig gjennomgang, hvor flere aspekter vurderes i sammenheng, er det per nå ikke grunnlag for å komme med klare anbefalinger. Vi vil likevel peke på mekanismer og dilemma det vil være viktig å kartlegge og forstå betydningen av, for å innrette framskaffelsesstrategien best mulig.

Enkelte brukergrupper finnes det ikke gode tiltak for

Når det på generelt grunnlag mangler et godt tilbud til enkelte brukergrupper kan det skyldes ulike forhold. En sentral årsak kan være at ansvaret for gruppen grenser opp mot andre sektorer, men valg knyttet til framskaffelsesstrategien vil også kunne bidra til at det utvikles nye tjenester.

Innovative anskaffelsesprosesser kan være et virkemiddel for å sørge for at tjenester som det er behov for, men som ikke er utviklet og tilgjengeliggjort, blir utformet og gjort tilgjengelig. Dette er en anskaffelsesform som tar utgangspunkt i at oppdragsgiver formidler et behov, en utfordring eller en mulighet, heller enn konkret hvilken tjeneste som skal anskaffes.

Virkemidler i anskaffelsesprosessen som er med på å tilrettelegge for innovative løsninger inkluderer dialog med markedet før eller underveis i anskaffelsen, gjennom dialogmøter, konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap. Det er vesentlig med åpne men dekkende behov- og ytelsesbeskrivelser heller enn spesifikasjonsbeskrivelser i utlysningen, og rettighetsbestemmelser for løsningene som skal utvikles. Ved bruk av innovative anskaffelser kan det altså være avgjørende å bruke handlingsrommet som tiltaksforskriften gir, maksimalt.

En risiko med innovative anskaffelser kan være at en enkelt leverandør gjennom sitt informasjonsfortrinn utvikler en markedsrett som utnyttes når konkurransen skal lyses ut andre steder eller på nytt. Samtidig må insentivene for leverandør til å ta del i en innovasjonsprosess være gode nok. Bestemmelser knyttet til rettighetene til tjenesten, og dokumentasjon av tjenesten som utvikles, bør balansere begge disse hensynene. Tydeliggjøring av fagmiljøenes rolle i anskaffelsesprosessene vil også være viktig – herunder styringsmodell for anskaffelsesprosjektene. En strategi med utstrakt bruk av innovative anskaffelser vil også kreve økt fokus på forhandlingskompetanse i NAV, men også økt kompetanse på anskaffelsesregelverket for å vite hvor stort handlingsrommet er i utforming av kravspesifikasjoner, tildelingskriterier og dialog med markedet, uten å gå på akkord med anskaffelsesregelverket.

Innovative anskaffelser er ikke noe nytt for NAV, heller ikke på tiltaksområdet. I et samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet hadde NAV for

eksempel i 2021 et prosjekt som utforsket alternative måter å gjennomføre avklaring på. NAV ønsket å utfordre spesielt sosiale entreprenører og ideell sektor til å delta i en før-kommersiell anskaffelse i regi av StartOff. Dette var en del av iverksettingen av regjeringens «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet», hvor ett av innsatsområdene er økt bruk av innovative anskaffelser.

Det kan også vurderes å legge vekt på kompetanse om målgruppene som i dag ikke har et godt nok tiltakstilbud, i tildeling av kontrakter. Det kan føre til at tiltak og metodikk i større grad utvikles i lys av disse gruppenes behov, barrierer og ressurser.

Varierende kvalitet

Varierende kvalitet på tiltak er også en barriere vi peker på i delrapport 1. Framskaffelsesform og kontraktsoppfølging vil kunne påvirke kvaliteten på tiltakene på ulike måter. For det første vil det kunne være av betydning om tiltaket produseres i egenregi, eller av eksterne leverandører. Ved egenregi har NAV større muligheter til løpende styring og kontroll over innhold og kvalitet i tiltaket. Samtidig får man gjennom å ta i bruk markedsmechanismene mulighet til at leverandører konkurrerer med hverandre på kvalitet når rammeavtaler tildeles. I den grad NAV lokalt har flere leverandører å velge mellom på ett og samme tiltak står NAV også friere til å redusere etterspørselen fra leverandører som ikke leverer god nok kvalitet, og gjennom det vri ressursbruken i retning av tiltak og leverandører med god kvalitet. Om man prioriterer ned tiltak levert av interne ressurser til fordel for et annet tiltak er det derimot ikke like lett å friggi ressurser til andre aktiviteter.

Når aktiviteten eller metoden i tiltaket er tett på NAVs kjernevirksomhet kan det oppstå synergier og kvalitetsgevinster dersom tiltaket produseres i egenregi. Om tiltaket gjennomføres i intern regi kan det også være enklere å sikre at informasjon om bruker som framkommer gjennom tiltaksgjennomføringen, som er relevant for videre oppfølging og innsats, tilfaller NAV. En slik plikt til informasjonsdeling bør det være mulig å nedfelle i en leverandørkontrakt, men det vil trolig være en risiko for at informasjonsflyten likevel blir mindre.

Det kan være utfordrende å observere sentrale trekk ved leveransen, som for eksempel kvalitet. Dermed kan det også være utfordrende å håndheve de kontraktfestede kvalitetskravene i en kontrakt med en ekstern leverandør. utfordringer med kvalitetskontroll er imidlertid ikke unikt for eksterne leverandører. Det er ikke automatisk enkelt å sikre kvalitet bare fordi en tjeneste leveres i egenregi. Det kan for eksempel være lettere å insentivere eksterne leverandører gjennom en kontrakt enn å implementere incentiver i

en organisasjon. Samtidig er det normalt høyere kostnader ved å overvåke eksterne leverandører og dermed hindre opportunistisk adferd.

I NAV pågår det et arbeid for å utvikle en resultatindikator som sammenligner brukeres arbeidsmarkedsutfall, men som også justerer for egenskaper ved brukerne som NAV ikke har forutsetning for å påvirke, og egenskaper ved arbeidsmarkedet brukeren er omgitt av. En slik resultatindikator kan i noen grad gjøre det lettere å sammenligne resultater mellom leverandører og tiltak, og bidra til en mer opplyst dialog mellom NAV og leverandør om hvordan kvaliteten i tiltaket utvikler seg, og hvordan kvaliteten er sammenlignet med andre tiltaksleverandører. Dette kan gjøre det lettere å sikre god kvalitet i både internt og eksternt produserte arbeidsmarkedstiltak.

Ordringen med forhåndsgodkjente virksomheter kan også påvirke kvaliteten ved tjenestene. Forhåndsgodkjente leverandører arrangerer tiltakene VTA og AFT. I denne sammenheng er det AFT som er interessant.

Det er ingen konkurranse om pris mellom forhåndsgodkjente leverandører, siden tilskuddssatsene er definert på forhånd. Dette innebærer en risiko for at tilskuddene er høyere enn de behøver å være, og at færre tiltaksmidler blir tilgjengelig til bruk på andre tiltak.

Ordningen med forhåndsgodkjente aktører kan innebære konkurranse om kvalitet i den grad NAV har flere alternative AFT-leverandører de kan sende brukere til. Med unntak av i de store byene ligger AFT-leverandørene imidlertid spredt. Det er illustrert i Figur 9-3. I de fleste fylkene er det lange avstander mellom de ulike AFT-leverandørene (se Tabell 9-1). Det er derfor trolig liten konkurranse mellom ulike leverandører av AFT.

Det kan også oppstå konkurranse om kvalitet dersom NAV aktivt velger bort AFT til fordel for andre tiltak dersom den lokale AFT-leverandører ikke er leverer gode nok tjenester. AFT har imidlertid noen egenskaper som gjør det særegent sammenlignet med andre tiltak, blant annet en lang maksimal varighet på det individuelle løp, og tettere oppfølging. Målgruppen er personer med sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på å komme i ordinært arbeid. Det kan derfor diskuteres om AFT-tiltaket er i reell konkurranse med andre tiltak.

I Oslo Economics (2022) beskrives utvalgte NAV fylkers oppfølging av AFT-bedrifter. Flere av fylkene forteller at kvalitet i tjenestene er sentralt i

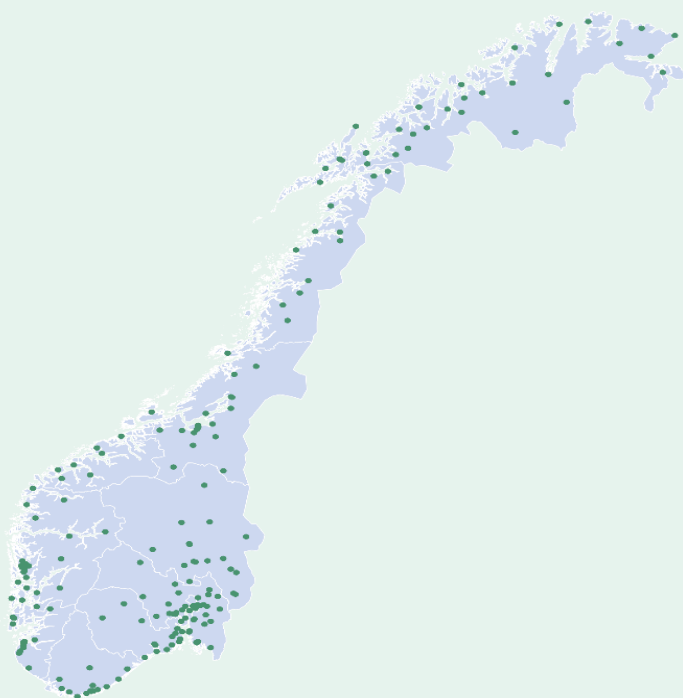
oppfølgingen av AFT-leverandørene. Muligheten til å si opp plasser som en konsekvens av lav kvalitet brukes imidlertid i mindre grad. Strategien for å heve kvaliteten ved arbeidet i arbeidsmarkedsbedriftene ser først og fremst ut til å være tett oppfølging og samtaler om tiltak og grep som kan føre til kvalitetsforbedringer.

Et argument for at AFT leveres av forhåndsgodkjente leverandører kan være synergieffekter mellom AFT og varig tilrettelagt arbeid (VTA). På den ene siden kan AFT-deltakerne som står lengst unna arbeidsmarkedet ha nytte av mulighet til å prøve seg ut på interne arenaer i starten. Det kan virksomheter som leverer både AFT og VTA tilby. Ifølge data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tilbyr 167 av de 210 virksomhetene som i dag leverer AFT, også VTA. På den andre siden finner Berg, et al. (2023) som evaluerer AFT at AFT levert av leverandører som også tilbyr VTA har svakere effekt på sysselsetting enn AFT-tiltaket levert av leverandører som ikke leverer VTA.

Det kan være lang ventetid på det ønskede tiltaket

En utfordring kan være at det er lang venteliste på det ønskede tiltaket. Dette kan føre til at et annet

Figur 9-3: Oversikt over AFT-leverandørers geografiske plassering



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 9-1: Oversikt over gjennomsnittlig avstand og reisetid mellom virksomhetene som leverer AFT

NAV-Fylke	Gjennomsnittlig tid (timer) mellom virksomhetene	Gjennomsnittlig distanse (km) mellom alle virksomhetene
Troms og Finnmark	6,3	414,5
Nordland	5,8	324,5
Vest-Viken	1,2	64,2
Øst-Viken	1,1	66,7
Vestland	2,8	131,4
Vestfold og Telemark	1,3	79,3
Rogaland	1,5	70,7
Oslo	0,2	5,5
Møre og Romsdal	2,1	91,2
Innlandet	1,9	119,6
Agder	1	57,6

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics

tiltak enn det beste tiltaket blir valgt i stedet, eller at brukeren må vente for lenge med å starte på tiltak.

Et slikt manglende samsvar mellom hva lokale leverandører tilbyr av tiltak og hva som er behovet, kan som beskrevet over være et uttrykk for at NAVs handlingsrom til å tilpasse etterspørsel etter behov ikke er utnyttet godt nok. Generelt er rammeavtalene med leverandørene utformet for å sikre at NAV skal kunne ha fleksibilitet til å tilby det beste tiltaket. Når ventetid likevel forekommer samtidig som det er ledig kapasitet på andre tiltak, kan det tilsa at NAV gjennom kontraktsoppfølgingen burde ha hatt dialog med leverandøren om mulighetene til å øke kapasiteten på sitt tiltak. En slik omdisponering av tiltaksmidler vil imidlertid kreve at andre leverandører vil måtte håndtere en redusert etterspørsel etter sine tiltak. Det kan altså tenkes at ventetider og bruken av nest-beste tiltak er drevet av at handlingsrommet til å justere tiltaksbruk etter behov på kort sikt ikke er godt nok utnyttet. Som diskutert vil økt krav til fleksibilitet fra leverandørene, eventuelt strengere håndheving av de fleksibilitetskravene som allerede ligger der, også ha omkostninger. Isolert sett vil likevel økt (praktisering av) fleksibilitet i avtalene kunne sikre et mer relevant tiltakstilbud, og mindre kø på de beste tiltakene.

Det er utfordrende å anslå omfanget at denne utfordringen. Dersom det over tid er systematisk overtillbud at et gitt tiltak og undertillbud av en annen, vil misforholdet kunne reduseres gjennom valg om størrelsen på rammeavtalene man lyser ut, disponering av budsjettmidler og annet. Dette forutsetter selvfølgelig at fylkene og direktoratet systematisk fanger opp hva som er det opplevde behovet for tiltak i førstelinja. Krav om større fleksibilitet fra leverandører på omfang kan også ha negative konsekvenser for leverandørmarkedet. Vår vurdering er likevel at det for AFT er gode grunner til å redusere oppsigelsestiden på plasser på 6 måneder. Det vil gjøre det enklere å frigjøre midler fra AFT til andre tiltak dersom AFT ikke vurderes som det beste tiltaket.

Det vil trolig være enklere for leverandørmarkedet å tilpasse tilbudet av tiltak etter NAVs behov dersom leverandører jevnt over leverer flere enn ett tiltak, og dersom de har mulighet til å overføre personellressurser fra det ene tiltaket til et annet. Det vil gjøre leverandørens opplevde risiko ved mindre forutsigbarhet på etterspørselen etter enkelttiltak, mindre. Dette kan isolert tilsa at et tildelingskriterium i anbudskonkurransene kan være om leverandør har personell som har kompetanse som innebærer at de er kvalifisert til å jobbe på tvers av tiltak, og at man kan inngå avtaler om leveranse av flere enn ett tiltak.

Et slikt tildelingskriterium vil imidlertid være en fordel for store leverandører, og AVDir bør gjøre en

vurdering av om det er i tråd med anskaffelsesregelverket. Det vil også gå på tvers av sentrale føringer. I tildelingsbrevet bes Arbeids- og velferdsdirektoratet om å ha «...særskilt vekt på å legge til rette for at også mindre aktører kan levere tilbud til Arbeids- og velferdsetaten». Det er imidlertid en avveining om hensynet til små leverandører her og nå, og ikke minst de virkemidlene som tas i bruk for å hensynta små leverandører, er en fordel når man ser størrelsen på og mangfoldet i leverandørmarkedet i sammenheng med dette markedets evne til å tilpasse tilbud etter NAVs behov på en fleksibel måte.

Muligheten til skreddersøm av tiltak er begrenset

Som diskutert i delrapport 1 er det en del veiledere som tar til orde for at det burde vært større mulighet enn i dag til individuell tilpasning av enkelttiltakene. Det er mye arbeid knyttet til å administrere hvert tiltak, og det er krevende for veilederne å ha kunnskap om regler for så mange tiltak. For eksempel peker enkelte på at brukernes behov for oppfølging – både i varighet, form og intensitet – kan variere mye og være vanskelig å forutsi. De etterlyser derfor mer fleksible bestemmelser. Mange hevder at tiltak i NAVs egen regi åpner for mer skreddersøm og fleksibilitet, og ønsker derfor større andel tiltak i egen regi.

Et mulig tiltak for å øke muligheten til å skreddersy utformingen også av tiltak levert av eksterne, kan være å justere hvor detaljert kravene til tiltakets form og innhold er spesifisert. Dette kan innebære færre og mindre detaljerte rammer både i tiltaksforskrift og i utlysningsdokumenter, men at det for hver enkelt bruker som tildeles tiltaket lages en konkret avtale mellom NAV og tiltaksleverandør om hva det konkrete tiltaksløp skal inneholde. Allerede i dag inngås det slike individuelle avtaler slik at hvert enkelt tiltak blir utformet og levert på den måten som passer best for deltaker. Mindre detaljerte rammer for hvert enkelt tiltak vil kreve at disse individuelle avtalene rommer flere aspekter ved det individuelle tiltaksløp.

En slik strategi kan også innebære at enkelte tiltak slås sammen til åpnere og mer generelle tiltak. Vi er kjent med at det i Sverige, etter en omfattende utredningsprosess, er innført en modell som innebærer at tiltaksleverandører godkjennes som leverandør på tiltaksområdet, men med få rammer for hva de kan levere av tiltak. Brukere som får innvilget tiltak velger selv hvilken leverandør de vil motta tjenester fra, og deretter avtales et konkret og skreddersydd opplegg for brukeren. Modellen i Sverige er såpass ny, at det er for tidlig å si noe om virkninger av den. Det er også en modell for framskaffelse som er svært forskjellig fra den som gjelder i Norge, og vil kreve helt andre kravspesifikasjoner og kontraktsvilkår.

En modell med større mulighet for skreddersøm av individuelle tiltaksløp vil trolig kreve en høyere innsats

fra veileder enn det som er tilfelle i dag. Det vil være større behov for løpende vurdering av hva en bruker har behov for av tilpasninger i sitt tiltaksløp. Dersom det i for stor grad overlates til leverandørene å beslutte hvor lang og tett oppfølging en bruker har behov for, kan det innebære vekst i kostnader, og at innsatsen blir mer omfattende og kostbar enn det som er optimalt.

For at det skal være mulig å gjennomføre forskning på effekter og virkninger av elementer i slike skreddersydde tiltaksløp er det også vesentlig at opplysninger om hva det enkelte tiltaksløp inneholder blir registrert på en systematisk måte.

Det er også verdt å merke seg at enkelte veiledere vi har snakket med også påpeker at fleksibiliteten allerede finnes og er tilstrekkelig med dagens tiltak.

Begrenset tilbud enkelte (små) steder

Et smalt tilbud av tiltak på små steder handler trolig om at leverandørmarkedet er begrenset og/eller at budsjettbegrensninger gjør det vanskelig å få ansatt interne ressurser med den kompetansen som trengs for å levere tiltakene i egenregi. Dersom det er ønskelig å prioritere at tiltak i intern regi er tilgjengelig over alt vil Stortinget kunne omfordele midler mellom post 76 og 01, men i det store kan mangel på tilgjengelige ressurser til å utføre oppgavene være utfordrende å gjøre noe med. En mulighet kan være å gi en større andel av tiltaksbudsjettet til små plasser, så det finnes midler til å betale det som leverandører krever for å være villig til å tilby tiltak i disse delene av landet. Slike grep vil kreve en omprioritering av midler, og vil måtte bety at tilbudet da blir svakere i mer sentrale strøk. Valget om dette er riktig eller ei vil avhenge av om man vektlegger å ha et likt tjenestetilbud i alle deler av landet eller om man kan akseptere visse forskjeller i tilbud mellom regioner. Dersom det legges opp til mer digital tiltaksgjennomføring over tid, vil det i seg selv bidra til å jevne ut forskjeller mellom ulike geografiske områder. Det vil imidlertid ikke være alle former for tiltak som vil egne seg for digital gjennomføring, for eksempel hvis formålet med tiltaket er oppmøtekompetanse, eller annet.

9.4.3 Samlede vurderinger

NAVs framskaffelsesstrategi og valg av framskaffelsesmetoder fremstår mer historisk betinget enn faglig begrunnet. Det ser også ut til å være variasjon mellom fylker i hvordan kontraktsvilkår håndheves og kontraktsoppfølgingen skjer.

Vi anbefaler en gjennomgang av framskaffelsesstrategien som tar for seg hvilke tiltak bør produseres i egenregi, av konkurranseutsatte leverandører, av forhåndsgodkjente aktører eller i en kombinasjon. Spesielt bør det gjøres en vurdering av om AFT bør anbudsutsettes. Forsøk med

avklaringstiltaket i intern regi bør også vurderes, i lys av at det kan forbedre NAVs tilgang til informasjon om brukerne.

Gjennomgangen bør også vurdere de kontraktsmessige vilkårene i avtalene med eksterne leverandører, hvordan disse håndheves, tildelingskriterier, avgrensinger av tiltak, fordeling av risiko, kontraktsoppfølging og dialog. Alle disse elementene vil kunne ha stor innvirkning på hvilke tiltak som er tilgjengelig hvor, pris og kvalitet.

Vi anbefaler også en gjennomgang av lokal praksis for anskaffelser og oppfølging av leverandører, herunder hvor mye vekt som legges, og bør legges, på å gi lokale leverandører forutsigbarhet.

Framskaffelsesstrategien bør utformes i lys av egenskaper ved leverandørmarkedet, egenskaper ved de tjenestene NAV anskaffer, og NAVs kompetanse og kapasitet i anskaffessammenheng. Arbeidet med framskaffelsesstrategien bør ha som mål å sikre tilgjengelighet ved behov, lav pris og høy kvalitet, og forvaltningskostnader. Ved usikkerhet om virkninger av tiltak bør det kunne gjennomføres forsøk i enkelte fylker, med sikte på å vurdere de tilsiktete og utilsiktete virkningene av tiltaket. (Se også anbefaling 15 i kapittel 12)

Valg av framskaffelsesstrategi kan ha langsiktige konsekvenser for kompetansesammensetningen internt i NAV og i markedet. Det å ta en tjeneste eller et tiltak fullstendig ut av markedet og inn i egenregi kan innebære at relevant kompetanse i markedet raskt forvitrer, slik at tjenesten ikke kan leveres av markedet i neste omgang, dersom det skulle være behov for å ta i bruk på nytt. Tilsvarende vil kompetanse internt i NAV, som kanskje er essensiell for NAVs kjernevirksomhet, forvitre dersom tjenester og tiltak som i dag produseres i egenregi ikke lenger skal produseres internt. Dette er argumenter for å gå forsiktig fram når man gjør endringer. Nye løsninger kan for eksempel testes ut i noen fylker og evalueres, før de implementeres i hele landet. Beredskap for eventuelle framtidige kriser/utfordringer kan også i seg selv tale for å ivareta en blandingsforvaltningsmodell med flere typer aktører.

Det kan også være argumenter for et hybrid-regime, med en kombinasjon av innkjøp og egen regi, slik NAV har for oppfølgingstiltak i dag. Dermed opprettholdes kompetanse på metodikk og tjeneste både i markedet og internt. Slik intern kompetanse om hva som kreves for å levere kvalitet i tiltakene, kan NAV også utnytte i oppfølgingen av eksterne leverandører. Hybridvarianten gir også muligheter for benchmarking av kvalitet og resultater, og kan dermed understøtte kvalitetsutvikling av begge tilbudene.

9.5 Bedre tilgang til relevante utdanningstilbud

Som beskrevet i kapittel 8.5 er det behov for et tilbud av tilpassede utdanningsløp for NAVs brukere, som ofte er voksne personer med ulike sosiale og helsemessige utfordringer. De siste årene har det blitt jobbet mye med å tilrettelegge for kompetanseheving for denne gruppen. Denne utviklingen gir flere muligheter for NAV til å øke bruken av opplæringstiltaket, også i lavkonjunkturer. Opplæringstiltaket kan, ifølge tiltaksforskriften, deles i tre, og vi fokuserer her på to av disse:

- fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning
- høyere utdanning

Mange av NAVs brukere har ikke fullført videregående opplæring. Dersom NAV vurderer at en person som er ledig, eller har nedsatt arbeidsevne, bør tilbys fag- og yrkesopplæring, er førstevalget å benytte seg av det eksisterende fylkeskommunale tilbudet. Hvis det eksisterende tilbudet ikke dekker brukernes behov, kan NAV inngå samarbeidsprosjekter med fylkeskommunen for å styrke tilbudet av relevant fag- og yrkesopplæring. Slikt tverrsektorielt samarbeid er særlig nødvendig for å hjelpe brukergrupper med sammensatte behov og utfordringer.

NAV kan for eksempel anskaffe gruppetiltak for fag- og yrkesopplæring innenfor det videregående systemet. Dette kan gjøres på tre ulike måter. Enten kan NAV (1) bruke det eksisterende tilbudet i fylket, (2) inngå samarbeid med fylkeskommunen om nye tiltak eller (3) kjøpe tiltak på det åpne markedet (hvor også fylkeskommunen kan legge inn tilbud). Når slike gruppetiltak etableres i dag i samarbeid med fylkeskommunen, finansierer NAV merkostnadene fylkeskommunen har dersom deltakerne krever mer eller annen oppfølging enn ordinære elever.

Vår vurdering er at samarbeid med fylkeskommunen har stort potensial når det kommer til å sørge for relevante utdanningstilbud for NAVs brukere, både i situasjoner med høy ledighet, og ellers. Det at NAV er med og finansierer tilbudet i større grad enn ved utdanningstiltak og opplæringstiltak i ordinær videregående utdanning, innebærer trolig at NAV har større innflytelse på utformingen av tilbudet enn ellers. En slik medvirkning kan forenkle mulighetene for tilpasning til NAV-brukernes behov. Tilpasningen kan både innebære at det tas hensyn til NAV-brukernes eventuelle behov for tilrettelagt undervisning eller annen støtte underveis, eller ved at emner er mer komprimert i tid enn de vanligvis er i det ordinære utdanningssystemet.

Bruken av gruppetiltak kan også sikre et utdannings-tilbud som har en relevant fag- og temaprofil. Dette er særlig relevant i situasjoner hvor en næring som er tungt representert lokalt har en midlertidig nedgangsperiode som fører til at relativt homogene arbeidstakere blir ledige. Mange av de ledige vil trolig også ha behov for utdanningstilbud som bidrar til å styrke deres muligheter i den samme næringen de jobbet i tidligere. Dermed kan det være mulig å anskaffe relativt store gruppetilbud som også oppleves relevant for en betydelig andel av de ledige i regionen.

Det er imidlertid ikke opplagt at NAV bør prioritere å gi utdanningstiltak til arbeidstakere som antakelig skal tilbake til samme arbeidsplass eller næring når de økonomiske utsiktene blir bedre. Dette vil da i større grad være arbeidsgiveres ansvar. Det er derfor viktig at det foretas en vurdering av hvorvidt næringens nedgang i regionen kan anses som midlertidig eller som en del av en mer permanent og strukturell endring i næringsstrukturen.

Ved strukturelle omstillinger i økonomien er det mindre sannsynlig at ledige personer skal tilbake til samme næring. I et slikt tilfelle kan det være mindre relevant med tilpassede gruppetilbud som er i tråd med deres tidligere nærings behov. I slike tilfeller kan det være mer relevant med gruppetilbud som reflekterer framtidig arbeidskraftsbehov i regionen.

Det å ha en beredskap på relevante utdanningstilbud er trolig kostbart. Hvis hensikten er å sikre at arbeidsledige får mulighet til å benytte den tiden de uansett står uten arbeid til kompetansepåfyll, vil vi se et betydelig større behov i perioder og regioner med høy ledighet enn med lav. Det kan være utfordrende å skaffe til veie et tilbud med høy nok kapasitet og kvalitet ved behov, uten at dette innebærer at ressurser ligger utnyttet i perioder hvor sysselsettingen er høyere og ledigheten lavere. For å sikre et tilbud av relevante opplæringsløp som er fleksible nok, både i utforming og skalering over tid, kan det være hensiktsmessig å kjøpe flere tjenester fra private leverandører av utdanning. Det er allerede i dag rom for slike innkjøp i regelverket. Om private aktører leverer undervisningstilbud på videregående nivå vil det likevel kreves et samarbeid med fylkeskommunen som har eksamensmyndighet.

Det foregår også arbeid for å gjøre det generelle utdanningstilbudet mer fleksibelt. Det pågående utviklingsarbeidet vil trolig føre til at det generelle utdanningstilbudet blir mer relevant for NAVs brukere.

I 2023 ble et forsøk med midler til tilrettelagt fag- og yrkesopplæring iverksatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKDir) og Inkluderings- og

Tabell 9-2: Utrede forslag for bedre styring

7 Budsjettansvar til kontorene	8 Budsjettansvar til kontorene – utvidet	9 Utjevnet budsjett	10 Økt fleksibilitet i kontrakter
Ny oppgavefordeling med skyggeprismodell og tiltakskoordinator	Ny oppgavedeling med tiltakskoordinator og <i>utvidet</i> skyggeprismodell	Jevne ut tiltaksbudsjettet over konjunktorene	Kortere tidshorison for kontrakter med tiltaksleverandører

mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet med forsøkets midler, som var 25 millioner i statsbudsjettet for 2023 og foreslås til 50 millioner i statsbudsjettet for 2024, er å stimulere til tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, samt fange opp og spre virksomme metoder for lokalt samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen. Gjennom en slik satsing skal det samlede tjenestetilbudet styrkes slik at flere av NAVs brukere skal få tilbud om, og gjennomføre, tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Forsøket skal vare i fem år og evalueres løpende.

Midlene fra forsøket kan benyttes til å adressere en rekke av utfordringene beskrevet i kapittel 8.5. En del av NAVs brukere er avhengig av ekstra støtte for å kunne starte på og fullføre fag- og yrkesopplæring. På bakgrunn av dette er midlene fra forsøket ment å dekke utgifter til ulike typer støtte som kommer i tillegg til det som inngår i ordinære opplæringsløp. Ett av områdene midlene kan benyttes til er individrettet oppfølging gjennom opplæringsløpet, med sikte på økt fullføringsgrad. Slik oppfølging kan bidra til at personer med ulike utfordringer, herunder funksjonsnedsettelse og psykiske helseproblemer, kan gjennomføre opplæringstiltak fra NAV. Videre kan midlene benyttes til å gjennomføre tilpasninger i opplæringstilbudet, som eksempelvis tilpasset og nødvendig norskopplæring og karriereveiledning.

Et annet område midlene kan benyttes på er samarbeid om realkompetansevurdering. Som beskrevet i kapittel 8.5 kan dokumentasjon av personers realkompetanse bidra til mer effektive og avkortede utdanningsløp. I tillegg kan det sikre flere muligheten til å starte på et utdanningsløp hvor man ikke nødvendigvis tilfredsstiller de formelle opptakskravene. Økt bruk av realkompetansevurderinger for personer som faller ut av arbeidslivet kan dermed bidra til at flere av NAVs brukere kan delta på opplæringstiltaket.

Realkompetansevurderinger er særlig nyttige når utdanningen er modulisert, da avkortning av utdanningsløp er enklere å få til. I 2021 vedtok Stortinget den såkalte fullføringsreformen. Ett av tiltakene i reformen er modulstrukturert opplæring for voksne. Fra august 2024 skal 13 lærefag tilbys som moduler for voksne i videregående opplæring. I kombinasjon med økt bruk av realkompetanse-

vurderinger kan tilbudet av slike modulbaserte utdanninger øke nedslagsfeltet for NAVs opplæringstiltak.

NAV bør fortsette å utvikle samarbeidet med fylkeskommunen om fag- og yrkesopplæring. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også ønskelig at flere får tilbud om realkompetansevurdering. For brukerne vil slike vurderinger kunne redusere terskelen for å starte på et utdanningsløp, da løpet vil være bedre tilpasset situasjonen deres og avkortet i henhold til kunnskap og ferdigheter den enkelte allerede innehar. For samfunnet bidrar det til å sikre effektive utdanningsløp til lavest mulig kostnader. Oppsummert anser vi økt bruk av realkompetansevurderinger som et viktig grep for å øke bruken av opplæringstiltaket. Ny opplæringslov som blant annet gir flere rett til å fullføre videregående opplæring og voksne tilbud om modulbasert opplæring, innebærer også at flere av NAVs brukere vil få tilgang til relevante utdannings-tilbud. Tilgang til realkompetansevurdering vil derfor bidra til å redusere barrierene for at NAVs brukere kan ta utdanning i en bredere forstand-

For å utnytte mulighetene beskrevet over kreves det også en innsats for å sikre at NAV-kontorene og -veilederne har nødvendig informasjon om utdanningstilbudet og mulighetene for samhandling med fylkeskommunen og universitets- og høyskolesektoren. Basert på barrierene beskrevet i kapittel 8 er det trolig behov for økt kunnskap om både de lokale mulighetene for opplæring, og hvordan utdanning kan styrke brukeres tilknytning til arbeidsmarkedet. På grunn av den store utviklingen på feltet er det viktig at NAV sikrer oppdatert kunnskap blant sine veiledere. Vi anser det som særlig viktig å spre informasjonen om realkompetansevurderinger, modulstrukturerte utdanningsløp og mulige tilpasninger, slik at veiledere i større grad ser potensialet ved opplæringstiltaket.

9.6 Bedre kommunikasjon mellom styringsnivå om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer

I dag varierer det i hvilken grad det foregår systematisk erfaringsdeling mellom kontornivå og fylkesnivå. Gode læringsløyper som gir informasjon og kunnskap fra fylkesnivå til veilederne, og som

sikrer at veiledernes erfaringer formidles til fylkesnivået, kan bidra til en bedre tilpasset tiltaksportefølje og mer treffsikker tiltaksbruk. Læringsløyper sikrer at veiledernes erfaringer med tiltakene som finnes, kommer frem og kan brukes i oppfølgingen av leverandører og i den strategiske innretningen av porteføljen. På samme måte er veiledernes synspunkter på hvilke tilbud som mangler, svært viktig informasjon når nye tiltak skal framskaffes.

9.7 Konkrete forslag til videre utredning

Med utgangspunkt i diskusjonen over har vi definert fire konkrete forslag som tilrettelegger for bedre styring av arbeidsmarkedstiltakene. Disse fire forslagene tas med videre til samfunnsøkonomisk analyse. Forslagene er oppsummert i Tabell 9-2 og beskrevet nærmere i tekst under.

9.7.1 Forslag 7: Budsjettsansvar til kontorene

Utfordringsbildet som er beskrevet i kapittel 8, viser at det er behov for

- Større fleksibilitet i kontorenes tiltaksbudsjetter, slik at det best egnede tiltaket oftere er tilgjengelig
- Bedre mulighet til å vurdere kostnad opp mot nytte av tiltakene, ved å synliggjøre kostnadene for de ulike tiltakene for veileder/kontornivå
- Bedre erfaringsdeling mellom kontor- og fylkesnivå
- Bedre samsvar mellom brukernes behov og tiltakene som framskaffes

Et mulig svar på disse behovene kan være en ny oppgavefordeling i budsjett og tiltaksarbeidet i fylkene. Modellen vi her foreslår bygger på en organisering som ett fylke har prøvd ut, og som vi mener gir en løsning på flere av utfordringene vi beskriver. Det er gode erfaringer med denne organiseringen i fylket som har prøvd den ut. Vi mener i tillegg at modellen har noen prinsipielt viktige sider.

Forslaget gir NAV-kontorene et mer helhetlig ansvar for tiltaksporteføljen og bruken av tiltaksmidlene. Forslaget har to hovedelementer:

- Budsjett-teknisk: Hele ressursrammen fordeles til kontorene, både til individuelle tiltak og tiltak som framskaffes på fylkesnivå. Kontorene har selv budsjettansvar og belastes for bruk av tiltak som framskaffes av fylket.
- Organisatorisk: Det opprettes roller som tiltakskoordinator for kontornivået.

Modellen ansvarliggjør kontornivået i større grad, både for hvilke tiltak som skal være tilgjengelige og

for at disse brukes på en kostnadseffektiv måte. Slik vi oppfatter det, er det å overføre budsjettansvaret til kontorene et nøkkelelement, som sikrer at kontorene tar eierskap til tiltaksbruken, og har tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne bruke tiltaksmidlene slik de selv mener er best.

Tiltakskoordinatorrollen sikrer en dialog og erfaringsutveksling mellom kontor- og fylkesnivå. Vi mener dette gir en tiltaksportefølje som til enhver tid er bedre tilpasset kontorets behov. Modellen synliggjør også hele kostnadsbildet for kontorene, slik at kontornivået kan vurdere kostnad opp mot nytte i hvert enkelt tilfelle. Modellen gir videre mer fleksibilitet for kontoret i hvordan midlene disponeres gjennom året, og sikrer i større grad at det er mulig å prioritere tiltaksmidlene løpende, slik at det er midler til lønnskudd gjennom hele året.

Modellen tydeliggjør kontorenes operative ansvar for å tilby brukerne relevante tiltak, og fylkesleddets overordnede ansvar for utvikling og forvaltning av tiltaksområdet.

Vår antakelse er at modellen vi foreslår også gir en bedre budsjettstyring. Kontorene holder et løpende overblikk over forbruk av tiltaksmidler, og tiltakskoordinator kan til enhver tid vurdere tiltaksbruk opp mot tilgjengelige ressurser. Modellen hindrer også underforbruk som skyldes at fylket anskaffer tiltak som ikke treffer kontorenes behov. Ved modellen vi foreslår tar kontorene i større grad ansvar for tiltaksporteføljen, og tiltaksviften blir mer treffsikker.

Når kontorene får et selvstendig ansvar for bruk av tiltaksmidlene, kan man over tid forvente en vridning i tiltaksbruk, og en økt bruk av lønnskudd. I fylket som har testet ut modellen er det foreløpig ikke tydelige endringer. Samtidig har modellen være innført over tid, slik at slike endringer kan inntreffe på et senere tidspunkt.

Budsjettansvar til kontorene

NAV-kontoret får et selvstendig ansvar for egen tiltaksportefølje og skal sikre at tildelt budsjett benyttes på best mulig måte og i tråd med gjeldende føringer. Hele post 76 «Tiltak for arbeidssøkere» fordeles til NAV-kontorene som en ramme for deres tildelinger (se senere avsnitt for beskrivelse av tilpasninger til kontor av ulik størrelse). Tiltak innkjøpt av kontoret belastes rammen, slik dette gjøres også i andre fylker. Men det beregnes også en utgift per plass i andre tiltak. Utgiften samsvarer med det fylkesenheten skal betale til leverandøren av tiltaket. En skyggeprisingsmekanisme bidrar altså til at kostnadene ved alle tiltak – også de som fylkene kjøper inn – likebehandles av NAV-kontorene.

Kontorenes budsjetter belastes for bruk av tiltak kjøpt av fylket gjennom en form for skyggeregnskap. Modellen sikrer i hovedsak at kontorene står overfor riktige priser på tiltak innkjøpt av fylkesleddet.

Denne synliggjør kostnadene av ulike tiltak. NAV-kontorene kan veie kostnadene ved ulike eksterne tiltak opp mot hverandre, samt kostnadene ved disse opp mot kostnadene ved tiltak finansiert av kontoret selv.

NAV-leder har det samlede ansvaret for kontorets organisering av tiltaksarbeidet og for måloppnåelse på tiltaksområdet. Ansvaret ivaretas i tett samarbeid med tiltakskordinator.

Tiltakskoordina tors rolle

Det opprettes en rolle som tiltakskordinator knyttet til hvert kontor (se neste avsnitt for en beskrivelse av tilpasninger til kontor av ulik størrelse). Tiltakskordinator har oppgaver knyttet til både planlegging og budsjettering av tiltak, og som fagperson på tiltaksområdet for veilederne. Tiltaksansvarlig er også bindeledd mellom kontor og fylket i tiltaksarbeid, og involveres i dialogen med tiltaksleverandører.

Tiltakskordinator analyserer brukerporteføljen og etterspørsel etter arbeidskraft, og vurderer hvilken type tiltak brukerne på kontoret har behov for. I vurderingen innhenter tiltaksansvarlig også synspunkter og erfaringer fra veilederne. Tiltaksansvarlig utformer deretter et forslag til tiltaksbudsjett, med fordeling på de ulike tiltakstypene. Budsjettering og planlegging av porteføljen skjer i tett samarbeid med fylkesnivået. Tiltakskordinator bistår også kontorledelsen i spørsmål om tiltak og tiltaksbruk.

Tiltakskordinator skal ha løpende oversikt over forbruk av tiltaksmidler og resultater. I fylket som har innført denne rollen, samarbeider tiltakskordinator tett med controller. Vi antar at controllerne en del steder har oppgaver som overlapper med tiltakskordinator, i at de også har tiltaksfaglig kompetanse. Andre controllerne har et renere økonomiansvar. Rollen til tiltakskordinator må ses i sammenheng med controller-rollen.

Tiltakskordinator skal også fungere som rådgiver for veilederne i spørsmål om tiltaksbruk, og drøfte tiltaksbruk i enkeltsaker. På denne måten kan rollen også bidra til kompetanseutvikling på kontoret og til at veiledere får mer informasjon om tilgjengelige tiltak.

Vi mener det er viktig med en kobling mellom tiltakskordinator og markedsteamet, for å sikre at tiltaksbruken er rettet mot arbeid og arbeidsmarkedets behov.

Tiltakskordinator samarbeider også med opplæringskordinatorne i fylket, for å bidra til utvikling av gode opplærings tiltak som treffer behovene til NAVs brukergrupper og behovene i arbeidsmarkedet.

Til sist utgjør rollen som tiltakskordinator et bindeledd mellom kontoret og fylkesleddet. Tiltakskordinator skal bidra til at overordnede føringer kommer til uttrykk i konkret praksis på kontoret, og bringe videre annen informasjon fra fylket til veilederne. Videre skal tiltakskordinator formidle erfaringer med bruk av tiltakene, hvordan de fungerer og hvilke tiltak det er behov for, til fylkesnivået. Tiltakskordinatorne involveres også i å definere behov for nye tiltak, og i den løpende dialogen med tiltaksleverandører.

Tilpasning til kontor av ulik størrelse

NAV-kontorenes størrelse varierer fra en håndfull ansatte til over 250 ansatte. De minste kontorene har små tiltaksbudsjetter, og det er lite rom for en strategisk planlegging av bruken. Det er også en større risiko for både over- og underforbruk dersom små kontor utgjør ett budsjettområde. Noen få lønnskudd kan spise opp hele tiltaksbudsjettet i enkelte perioder. De minste kontorene har også få brukere, slik at det også kan være perioder hvor det ikke er brukere som er aktuelle for tiltak. Det vil heller ikke være behov for én tiltakskordinator for hvert av de små kontorene. Vårt forslag er at små kontor enten samles i ett felles budsjettområde, eller at små kontor inngår i samme budsjettområde som et større kontor. Budsjettområdet bør ha en felles tiltakskordinator, som får hovedansvar for forvaltning behovsanalyser og budsjett. Tiltakskordinator får også ansvar for å involvere de andre kontorene i arbeidet. Vi oppfatter det som en fordel at budsjettområdet samsvarer med tjenesteområdene (leveranseområdet for tiltaksarrangørene). Dette er særlig viktig dersom tiltakskordinator skal involveres i løpende kontakt med arrangørene.

Ved de store kontorene er analyse- og planleggingsarbeid mer omfattende enn ved små og mellomstore kontor. Videre kan ikke én tiltakskordinator fungere som faglig rådgiver for alle veilederne ved store kontor. Ved de største kontorene anbefaler vi at flere personer involveres i arbeidet, men at en tiltakskordinator har hovedansvaret.

Fylkesleddets rolle

Fylket planlegger og budsjetterer tiltaksbruk på fylkesnivå²³, og fordeler tildelt budsjett til kontorene basert på brukernes og arbeidsmarkedets behov.

Fylkesleddet er videre ansvarlig for å inngå avtaler med leverandører av oppfølging, AFT, ARR og AMO, basert på kontorenes innspill. Fylket er også ansvarlig for kontraktsoppfølging, men involverer tiltakskoordinator fra kontorene i dialog med leverandørene.

Fylket analyserer tiltaksbruk og resultater på fylkesnivå, og er ansvarlig for rapportering til direktoratet. Det er også fylkets ansvar å sikre at gjeldende regelverk for tiltakene og framskaffelse av disse, følges.

Fylkesleddet har ansvar for årshjul for budsjettprosessen, og for å sikre at kontorene har informasjonen som trengs for å planlegge neste års tiltaksbruk. Kontrollere på fylkesnivå støtter tiltakskoordinatorene underveis i budsjettåret når det gjelder å holde oversikt over forbruk.

Fylkesleddet har også et ansvar for strategisk planlegging av tiltaksområdet i samarbeid med kontorene.

Til sist har fylket en svært viktig rolle i å sikre kompetanseutvikling for tiltakscoordinatorer og ledere, slik at de kan forvalte ansvaret for tiltaksbudsjett og portefølje på en god måte. Modellen krever at de ulike aktørene har en felles forståelse av oppgave- og ansvarsfordelingen. I starten er det viktig at fylkesleddet er tilgjengelige for kontorene og jobber sammen med kontorleder og tiltakskoordinator om budsjettering og planlegging. Vi mener også det er lurt med nettverk for tiltakscoordinatorer, der fylket og koordinatorene kan dele erfaringer og diskutere seg frem til løsninger på felles oppgaver og utfordringer. Slike nettverk bør driftes av fylkesleddet.

Utfordringer

Hvis kontorenes beslutninger skal reflekteres i tilbudet av tiltak kjøpt inn på fylkesnivå, mener vi at det oppstår behov for en løpende koordinering og større fleksibilitet i antall plasser i ulike tiltak. Vår vurdering er at anskaffelsesregelverket gir tilstrekkelig handlingsrom for å innføre modellen. I tillegg kan prosedyrer som dynamisk innkjøpsordning benyttes for å gi ytterligere fleksibilitet og raskere igangsetting av for eksempel kvalifiserende tiltak.

I prinsippet kan modellen vi foreslår, lede til mer uforutsigbarhet for tiltaksarrangørene. Når kontorene

fritt kan disponere tiltaksbudsjettet gjennom året, og veilederne tar hensyn til pris i den enkelte tildelingen, kan det bli større usikkerhet knyttet til bruken av tiltak som kjøpes inn på fylkesnivå. Samtidig kan nivået på kontraktene bli riktigere når kontorene involveres tettere i budsjettarbeidet.

Det er mange oppgaver som er lagt til tiltakscoordinator-rollen. I utgangspunktet ser vi for oss at oppgavene samles hos én person. Tiltakscoordinator-rollen kan også ses på som en funksjon, som kan deles på flere personer. Det er imidlertid grenser for hvor mye man kan dele opp funksjonen og likevel få effekt. Et viktig poeng med rollen er at noen sitter med et helhetsbilde over både bruken av tiltak, veilederens erfaringer med tiltak og god innsikt i tiltaksporteføljen.

Til sist vil vi påpeke at fylkesleddet i NAV har en viktig rolle i å sikre at overordnet politikk og føringer omsettes i konkret praksis, blant annet i tiltaksbruk. Et dilemma som kan oppstå med den oppgave- og ansvarsdelingen vi foreslår, er at kontorene kan ønske en tiltaksbruk som er i motstrid med sentrale føringer. I en slik situasjon kan det være krevende å balansere sentrale føringer på den ene siden og kontorenes autonomi på den andre siden. Vi oppfatter imidlertid ikke at dette er et stort problem, takket være tett dialog om prioriteringer mellom kontor- og fylkesnivå i budsjettprosessen.

Alternative løsninger

Modellen kan i første omgang innføres i noen fylker som et forsøk, for deretter å evaluere resultatene.

Et alternativ til å gi kontorene budsjettansvar, er å delegere ansvar for hele tiltaksbudsjett til et antall regioner/budsjettområder i fylket. Kontorene i budsjettområdet får ansvar for å planlegge tiltaksbruk. Fylket kjøper inn tiltak på vegne av regionen. Vi er kjent med at to fylker har en slik organisering på tiltaksområdet. Dersom en slik modell skal fungere godt, mener vi det er viktig at ett kontor får et forvaltnings- og samordningsansvar på vegne av de andre kontorene i budsjettområdet. Det er mest hensiktsmessig om budsjettområdene sammenfaller med tjenesteområdene for leveranse av tiltak. Hvis tjenesteområdene går på tvers av budsjettområdene, er det viktig med en koordinering mellom budsjettområdene, slik at signaler om behov for og bruk av tiltak blir konsistente.

Som erstatning eller supplement til budsjettmodellen vi her foreslår, kan man se for seg pedagogiske verktøy som gir informasjon til veiledere om hvilke tiltak som er tilgjengelige lokalt, hva de ulike tiltakene faktisk koster, samt informasjon om hvilke tiltak som er

²³ I en del fylker er det en egen tiltaksenhet som står for dette arbeidet.

effektive under hvilke omstendigheter (for eksempel at midlertidig lønnstilskudd er effektivt i høykonjunktur).

9.7.2 Forslag 8: Budsjettsansvar til kontorene med refusjonsordning for lønnstilskudd

Modellen i forslag 5 løser ikke problemet knyttet til manglende samsvar mellom NAVs utgifter og tiltakenes samfunnsøkonomiske kostnader.

Det er i hovedsak to grunner til manglende samsvar:

- Lønnstilskudd er en overføring som ikke reflekterer en tilsvarende samfunnsøkonomisk kostnad
- Noen av kostnadene ved arbeidsmarkedstiltak dekkes av andre budsjetter (enn tiltaksbudsjettet) eller av andre departementers budsjetter

I de fleste samfunnsøkonomiske analyser forutsetter man at kostnadene knyttet til overføringer består av en finansierings/skattekostnad som settes til 20 prosent av utgiften. Lønnstilskudd framstår derfor som et mye dyrere tiltak enn det den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltaket skulle tilsi. Ett virkemiddel vil være å lage en finansieringsmekanisme som gjør at kontorets netto utgift til lønnstilskudd utgjør kun 20 prosent av den faktiske utbetalingen. En slik finansieringsmekanisme legger til rette for økt bruk av lønnstilskudd.

En mulig mekanisme som kan fungere på denne måten, innenfor en modell med skyggeregnskap for utgifter til andre tiltak (jf. omtale av forslag 5), beskrives under.

Første steg vil være å lage et anslag for utgifter til lønnstilskudd i hele fylket. Man fordeler deretter hele rammen for arbeidsmarkedstiltak til kontorene, bortsett fra at fylket holder tilbake 80 prosent av forventet utbetaling av lønnstilskudd. Videre informeres veilederne om at 80 prosent av utbetalte lønnstilskudd vil refunderes av fylkesleddet. Når kontorene utbetaler lønnstilskudd, legges refusjonen til kontorets tiltaksbudsjett.

Utfordringer

Ett problem med modellen vil være at det kan åpne for «spill»: Hvis man i realiteten står overfor en tilnærmet ramme for lønnstilskudd på fylkesnivå, kan enkelte kontor se seg tjent med å tildele mye tidlig i året for å komme de andre i forkjøpet. Vi oppfatter imidlertid ikke at det er kultur for slik atferd i NAV. Hvis rammen for lønnstilskudd brukes opp tidlig i året, vil det være et signal til fylket om at den bør settes høyere. Kontorene vil i prinsippet ha anledning til å finansiere lønnstilskudd selv, over eget tiltaksbudsjett, men vi antar at dette blir mindre aktuelt for kontorene om det eksisterer en refusjonsordning. Det vil uansett være behov for en løpende dialog mellom kontorene,

fylkesenheten og leverandørene om utviklingen i og utsiktene for bruk av ulike tiltak.

Alternativ løsning

Dersom målet er å stimulere kontorene til økt bruk av lønnstilskudd, kan refusjonsordningen også innføres innenfor dagens organisering og oppgavefordeling på tiltaksområdet i fylkene. Refusjonsordningen kan også prøves ut som et forsøk i et utvalg fylker, og evalueres før man eventuelt innfører den i alle fylkene.

9.7.3 Forslag 9: Jevnere fordeling av tiltaksbudsjett over tid

Forslaget innebærer at den økonomiske rammen for gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak i større grad enn det som har vært tilfelle de senere årene, holdes jevnt.

Regjeringen foreslår bevilgning og Stortinget vedtar bevilgning til arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsmarkedspolitikken er et område med stor politisk betydning, så en form for handlingsregel på dette området fremstår som lite hensiktsmessig og urealistisk. Det kan likevel være hensiktsmessig om utfordringene med et svingende tiltaksbudsjett, og de samfunnsøkonomiske gevinstene knyttet til å vri tiltaksmidler til perioder med gode økonomiske utsikter hensyntas i budsjettprosesser.

Den samfunnsøkonomiske analysen av dette forslaget vil i seg selv bidra til å belyse samfunnsøkonomiske virkninger av et tiltaksbudsjett som er jevnere fordelt over tid.

Vår vurdering er at det sannsynligvis fortsatt vil forekomme svingninger i tiltaksbudsjettet, og at tiltaksbudsjettet fortsatt i noen grad vil bli brukt motsyklisk som i dag. Det neste forslaget vil bidra til å motvirke noen av de negative konsekvensene som et svingende tiltaksbudsjett har på sammensetningen av tiltak. Det vil også tiltak som tilgjengeliggjør et bedre utdanningsstilbud i lavkonjunktur gjøre.

9.7.4 Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter og håndheving av kontrakter

For å øke fleksibiliteten i sammensetningen av tiltaksbruken, både i forbindelse med endringer i tiltaksbudsjett og ellers, kan det være hensiktsmessig at NAV krever større fleksibilitet fra leverandører de har avtale med enn det som gjelder i dag.

Dette forslaget vil gi NAV større frihet til for eksempel å justere ned de tiltakene de vurderer som mest hensiktsmessig å nedjustere ved en budsjettnedgang, uten å ta like mye høyde for forventningene til leverandørene som i dag. Det vil også gi færre generelle utfordringer, uavhengig av budsjettendringer, knyttet til at det er kø på enkelte

tiltak og ledig kapasitet til andre. Det vil dermed være større sannsynlighet for at det tiltaket som veileder vurderer som best for en gitt bruker, faktisk er tilgjengelig.

For AFT-tiltaket vil det trolig være behov for en endring i malene for konkurransegrunnlag, som regulerer oppsigelsestid. For de øvrige (anbudsutsatte) tiltakene er vår forståelse at det formelle handlingsrommet, nedfelt i rammeavtaler, er stort nok. Forslaget innebærer derfor i praksis at fylkene i større grad enn i dag utnytter det handlingsrommet de har, til å endre antall gjennomførte tiltaksplasser på en avtale.

En konsekvens av dette er at leverandørene opplever større risiko knyttet til sine kontrakter med NAV. Det kan over tid føre til høyere pris på anbudsutsatte tiltak, eller til at leverandører trekker seg ut av markedet. Det vil ha konsekvenser for det lokale tilbudet av arbeidsmarkedstiltak.

Leverandørenes opplevde usikkerhet er et tema som flere har vært opptatt av i intervjuer. Dette gjelder både på direktoratsnivå og på fylkes- og kontornivå. Som beskrevet virker det som at NAV formelt sett har et stort handlingsrom når det gjelder å ta bruken opp og ned på anbudsutsatte tiltak. Når handlingsrommet ikke utnyttes til fulle, kan det være et uttrykk for at fylkene vurderer at de negative konsekvensene av å øke usikkerheten for leverandørene er større enn de positive.

Siden fylkene ikke utnytter det handlingsrommet de i dag har til å utsette leverandører av anbudsutsatte

tiltak for risiko, er det ikke gitt hvordan et slikt forslag skal gjennomføres i praksis. Det kunne være gjennom oppfordringer til fylkene om å foreta en eksplisitt vurdering, på den enkelte avtale, om nytte- og kostnadsvirkninger av å redusere forutsigbarheten. En slik oppfordring, kombinert med en bevisstgjøring knyttet til verdien av å redusere kø-problematikk på gode tiltak og ledig kapasitet og dermed større forbruk enn det som er optimalt, på mindre gode tiltak. Vårt inntrykk er imidlertid at det er relativt stor bevissthet rundt dette allerede i fylkene, så det er begrenset i hvilken grad dette ville bidra til å endre atferd. Det kan naturligvis tenkes at NAV fylkene, gjennom sin kontakt med leverandørene, har et overdrevent inntrykk av hvilken betydning det vil ha for leverandørene å få mindre forutsigbarhet. Dersom det er tilfelle, vil det å løfte dette temaet på agendaen, med fokus på rigiditetene som dagens håndheving representerer, også kunne bidra til å endre praksis i fylkene.

Økt fleksibilitet i håndheving av kontrakter fra NAV sin side vil uansett måtte innebære hyppigere kontakt med leverandørene. Vi definerer derfor dette forslaget på følgende måte:

- redusere formell oppsigelsestid i rammeavtaler om AFT (og VTA) fra seks måneder til tre måneder
- øke hyppigheten i NAV-fylkenes dialogmøter med leverandører, hvor signaler om fremtidig behov for tiltaksplasser blir gitt

10. Samfunnsøkonomisk analyse av løsninger for styring

Vi har gjennomført samfunnsøkonomisk analyse av fire konkrete forslag: 7) Budsjettsansvar til kontorene, 8) Budsjettsansvar til kontorene med refusjonsordning for lønnstilskudd, 9) Jevnere fordeling av tiltaksbudsjettet over tid, og 10) Økt fleksibilitet i kontrakter og håndheving av kontrakter. Forslag 7, 8 og 9 fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi anbefaler å implementere tiltak 7 og 8 som forsøk, for å få mer sikker kunnskap om virkningene. For forslag 10 er usikkerheten betydelig, og vi anbefaler det ikke uten videre utredning.

10.1 Nullalternativet

Vi legger til grunn følgende forutsetninger om hvordan styringen på tiltaksområdet vil arte seg i framtiden, i fravær av innføringen av forslagene som vi analyserer i dette kapittelet:

Det finnes ulike modeller for styring av budsjett fra NAV fylke til NAV-kontor. Hovedvekten vil ligge på modeller hvor kun rammene for et begrenset antall tiltak delegeres ned til kontorene. Koordineringen på tiltaksområdet ved hvert kontor og mellom kontor, fylke og leverandører, vil foregå i samme omfang som i dag.

Vi legger til grunn at tiltaksbudsjettet fortsatt vil justeres på den måten det har blitt justert de senere årene. Det innebærer at det økonomiske handlingsrommet vil kunne justeres både i ordinært statsbudsjett og i revidert nasjonalbudsjett, og at nivået på budsjettet vil gå noe opp i en lavkonjunktur, og noe ned i en høykonjunktur.

Videre legger vi til grunn at det ikke vil gjennomføres vesentlige endringer i den forutsigbarheten som tilbys tiltaksarrangører.

10.2 Forslag 7: Budsjettsansvar til kontorene

Tabell 10-1 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av forslag 7.

10.2.1 Forventet kostnad

Vi har beregnet kostnaden ved å overføre budsjettansvar til kontorene og innføring av tiltakskoordinatrorolle i alle NAV-fylker samtidig. I

realiteten kan det tenkes en mer trinnsvis innføring, særlig dersom det ønskes å gjøre et forsøk med innføring i et fåtall fylker først.

Den prissatte kostnaden fordeler seg på utviklings- og implementeringskostnader og varig økte driftskostnader.

Kostnader utvikling og implementering

Utviklings- og implementeringskostnaden knytter seg til den organisasjonsutviklingen som skal skje når samtlige NAV-fylker med unntak av ett, som allerede har innført modellen, skal endre sin arbeidsform. Endringene skal skje helt ut på kontornivå, hvilket vil kreve opplæring og omstilling. Det er utfordrende å anslå hvor mye ressurser en slik prosess vil kreve, men for å illustrere hva implementeringskostnadene potensielt kan beløpe seg til, har vi lagt til grunn en samlet utviklings- og implementeringskostnad på 45 millioner kroner fordelt over tre år (30, 10 og 5 millioner kroner), noe som tilsvarer om lag 46 årsverk (med årsverkskostnaden for en veileder). Dette igjen tilsvarer drøyt 4 årsverk i snitt for et NAV-fylke eller 0,2 årsverk per NAV-kontor.

Kostnader drift

Den varige driftskostnaden knytter seg til opprettelsen av rollen som tiltakskoordinator på det enkelte NAV-kontor. Vi har tatt utgangspunkt i antall årsverk brukt på denne rollen i fylket med denne organiseringen (anslått til 6,3), og skalert dette opp til et nasjonalt nivå basert på to skaleringsnøkler; antall NAV-kontor og antall NAV-brukere. Med kontor som nøkkel fremkommer et nasjonalt behov på 98 koordinatører, med brukere 65 koordinatører. Vi mener antall kontor er en viktigere driver enn antall brukere, og legger til grunn som forventning et nasjonalt behov på 87 årsverk i rollen som tiltakskoordinator, hvorav drøyt 6 årsverk allerede er på plass i nullalternativet. Med en snittkostnad for en NAV-veileder på 982 000 kroner, utgjør dette en årlig kostnad på om lag 80 millioner kroner (fra 2026, vi legger til grunn at hele 2025 benyttes til forberedelser).

Vi har lagt til skattefinansieringskostnad på 20 prosent av de prissatte kostnadene, fratrukket den prissatte nytten (se under).

Andre vurderte kostnader

Forslaget legger til rette for endret tiltaksbruk, som en følge av at det fjernes barrierer knyttet til tilgjengelighet av tiltak.

Endring i tiltakssammensetning kan gi en endret total kostnad for gjennomføringen av tiltak. Større frihet til NAV-kontorene til å prioritere mellom tiltak kan i

Tabell 10-1: Samlet vurdering av forslag 7

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Kostnader utvikling og implementering (NAV)	40-50 MNOK	40-50 MNOK
Kostnader drift (NAV)	70-90 MNOK (per år)	710-910 MNOK (totalt)
Tiltakskostnader (NAV og andre sektorer)	Ikke grunnlag for å estimere	
Nyttevirkninger		
Tidsbesparelser (NAV)	20-30 MNOK (per år)	200-300 MNOK (totalt)
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Liten positiv verdi	
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		-550 til -660 MNOK (totalt)
Samfunnsøkonomisk lønnsomt (inkludert ikke prissatte virkninger)	Ja	
Usikkerhet	Stor	

Note: Tabellen oppsummerer prissatte og ikke-prissatte virkninger av forslaget. Prissatte virkninger er estimert i absolutt verdi (totalt for kostnader til regelverksutvikling, systemutvikling, og implementering, og per år for varige driftskostnader og tidsbesparelser) og i nåverdi (gitt analyseperiode på 15 år, 2025-2039). Se nærmere beskrivelse av metode og forutsetninger for beregning av virkninger i kapittel 2.

prinsippet føre til av NAV oppfattes som en mindre forutsigbar kunde enn før. Det igjen kan føre til at leverandører i sine tilbud vil prise inn en høyere risikopremie, og dermed til at tiltak blir dyrere. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at NAV som innkjøper ikke er mer uforutsigbare med organiseringen vi foreslår. Forklaringen kan ligge i at prismekanismen gjør seg gjeldende i kontorenes innspill til hvor mange plasser de trenger på de ulike tiltakene i kommende periode, heller enn at veilederne hensyntar pris i de enkelte tildelinger. Det vil kunne oppstå endret tiltakssammensetning, dersom kontorenes vurderinger av hvilke tiltak de trenger får økt gjennomslag. På kort sikt vil dette kunne resultere i en opplevelse av at NAV er en mer uforutsigbar kunde. På lenger sikt, når ny tiltakssammensetning er etablert, vil det imidlertid ikke ha betydning. Vi legger derfor til grunn en uendret pris på tiltak.

10.2.2 Forventet nytte

Forslaget medfører samfunnsøkonomisk nytte ved at det fjernes barrierer for optimal tiltakstildeling, noe som indirekte vil kunne medføre at flere personer tilknyttes arbeidslivet. I tillegg gir forslaget nytte i form av at tiltakskoordinatorene i noen grad avlaster veilederne på NAV-kontorene.

Effekter på tiltakssammensetning, tiltakstildeling og arbeid

Forslaget innebærer et bedre samsvar mellom beslutningsansvar og finansieringsansvar på tiltaksområdet. NAV-kontorene får flere frihetsgrader til å tilpasse tiltaksbruken optimalt til den enkelte bruker, når de kan prioritere et større budsjett mellom en større vifte av tiltak, heller enn et lite budsjett mellom et fåtall av tiltak. Det innebærer også en tettere kontakt mellom kontor og fylke om behovene på tiltaksområdet, enn det som er gjeldende i mange fylker i dag.

Samlet sett kan dette innebære at sammensetningen av tiltak som er tilgjengelig i hvert fylke, og for hvert NAV-kontor, er mer optimalt tilpasset brukernes behov og basert på en god og helhetlig vurdering av kostnad og nytte av de ulike tiltakene.

Med flere frihetsgrader i bruk av tiltak vil også utfordringer ved at midlertidig lønnstilskudd blir bruk som «buffer» for å sikre at budsjettet ikke under- eller overforbrukes, bli mindre. Som vi har vist i områdegjennomgangens første delleveranse (Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023) oppleves det som et problem i dag at kontorenes budsjetter går tomt mot slutten av året, og da er det ikke er rom for å bruke tiltakene som denne budsjettposten skal dekke. Det er grunn til å tro at

NAV-kontorene får mindre bindende budsjettbeskravninger på bruken av midlertidig lønnstilskudd dersom dette forslaget gjennomføres: Man kan finne midler til midlertidig lønnstilskudd ved å avstå fra å bruke andre tiltak. Slik vil man kunne unngå at bruken av midlertidig lønnstilskudd stopper helt opp fordi NAV-kontorets begrensede tiltaksbudsjett er tomt. På generelt grunnlag vil det føre til mer fleksibilitet til å foreta gode og helhetlige vurderinger av kostnader og gevinster ved tiltak, og dermed til mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak.

En innvending mot forutsetningen om at modellen fører til en bedre tiltakssammensetning, mer i tråd med de til enhver tid eksisterende behov, er at vi ikke ser en klar endring i tiltakssammensetningen i det fylket som har implementert denne modellen. Samtidig har fylket innført modellen over tid, slik at en slik forventet vridning i tiltaksbruk kan inntreffe mer gradvis. En annen forklaring er at tiltakssammensetningen i hvert enkelt tjenesteområde i fylket har blitt mer optimal, men at endringene i de ulike tjenesteområdenes endringer oppveier hverandre.

Økt verdiskapning gjennom flere i arbeid

Dersom man gjennom dette forslaget oppnår en bedre tiltakssammensetning og større fleksibilitet til å ta i bruk det beste tiltaket, kan vi forvente at flere kommer i jobb. Det innebærer en verdiskapningseffekt.

I vurderingen legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et lite antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få varig overgang til arbeid som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

Flere i arbeid innebærer også at færre har behov for å forsørges gjennom trygd, og det offentlige sparer dermed trygdeutgifter.

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av sparte trygdeutgifter tilegnes en liten positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av økt livskvalitet tilegnes en liten positiv verdi.

Bedre opplevelse av å delta på tiltak

Dersom det blir lettere å tilby det tiltaket som passer brukeren best, kan tiltaksdeltakelse også oppleves som mer meningsfylt for den enkelte bruker. Vi antar derfor at denne virkningen treffer et middels positivt antall av NAVs brukere. For disse vurderer vi at vil effekten være liten, gitt at deltakelsen i tiltak er kortvarig. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av bedre brukeropplevelser i tiltak tilegnes en liten positiv verdi.

Tidsbesparelser tiltakstildeling

En del av oppgavene som vil ligge i tiltakskoordinatorrollen er oppgaver som også i dag løses på NAV-kontorene, men disse oppgavene samles med vårt forslag hos én person. Vi har lagt inn kostnaden for tiltakskoordinator-rollen, men da må vi også legge inn redusert kostnad for de oppgavene som allerede i dag utføres av andre roller på kontorene. Vi har anslått at 30 prosent av tidsbruken til en tiltakskoordinator dekker oppgaver som allerede utføres i dag, og legger derfor inn en reduksjon på om lag 24 årsverk (med årskostnaden for en NAV-veileder). Dette utgjør da om lag 25 millioner kroner årlig fra og med 2026.

10.2.3 Usikkerhet

Usikkerheten i dette forslaget knytter seg i stor grad til i hvilken grad budsjettansvaret gir endret adferd på NAV-kontorene. Dersom tiltakstildelingen ikke

endres, vil forslaget ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Et annet usikkerhetsmoment er at fylkene allerede i dag står fritt til å innføre denne modellen. Kun ett fylke har tatt modellen i bruk fullt ut i dag. Noen flere fylker har modeller som innebærer delegering av større deler av budsjettansvar til nivå under fylket. Den begrensede utbredelsen av modellen i NAV kan være et uttrykk for at modellen ikke er en optimal modell i alle fylker. Samtidig er det en kompleks modell, med et samspill mellom budsjettekniske og organisatoriske grep, og det kan ta tid før den realiserer gevinster. Det kan tenkes at flere hadde ønsket å ta den i bruk, dersom erfaringer fra det fylket som har implementert den blir gjort mer kjent.

Det er også noe usikkerhet i de prissatte kostnads- og nyttevirkningene, men dette er av begrenset omfang.

10.2.4 Oppsummering av forslaget samfunnsøkonomiske virkninger

Forslaget fører altså potensielt til en mer effektiv tiltaksbruk som oppleves med meningsfull for den enkelte, og som får flere personer over i arbeid. Samtidig har forslaget betydelige implementerings- og driftskostnader.

Gitt prissatte nettokostnader tilsvarende 550-660 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at 8-10 nye personer må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå de prissatte nettokostnadene ved å gjennomføre forslaget. Vi antar at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med to år etter beslutning om systemutvikling og ut analyseperioden. Dekningsanalysen bidrar derfor til å sannsynliggjøre at forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Tabell 10-1 gir en oversikt av vår samlede vurdering av forslag 7. Forslaget anses å være samfunnsøkonomisk lønnsomt når ikke prissatte nyttevirkinger inkluderes i vurderingen. Det er imidlertid stor usikkerhet om gevinstene knyttet til økt sysselsetting vil realiseres.

10.2.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 10-2 viser de budsjettmessige virkninger knyttet til statsbudsjettet. De inkluderer kostnader til implementering og drift, samt tidsbesparelser hos veiledere. Disse virkningene inkluderer ikke skattefinansieringsvirkningene som inngår i kostnadene presentert i Tabell 10-1.

I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett i form av økt skatteinngang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig

usikkerhet knyttet til omfanget, og er dermed heller

Tabell 10-2: Budsjettmessige virkninger av forslag 7, 2025–2039 (millioner kroner)

MNOK	2025	2026	2027	2028-2039 (årlig)
Kostnader til implementering og drift	25-30	80-100	75-95	70-90
Redusert kostnad som følge av spart tid veiledere	0	20-30	20-30	20-30

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader.

ikke inkludert i tabellen.

10.3 Forslag 8: Budsjettansvar til kontorene med refusjonsordning for lønnstilskudd

Tabell 10-3 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av forslag 8.

10.3.1 Forventet kostnad

Kostnaden er i stor grad den samme som for forslag 7, se kapittel 10.2.1. De eneste forskjellene er 10 millioner i økt utviklings-/implementeringskostnad, for å finne gode løsninger for hvordan modellen for lønnstilkudd skal innrettes, og for å ivareta at endringen her må skje også i fylket som har innført forslag 7, og 3 millioner kroner i økte årlige driftskostnader knyttet til håndteringen av kostnadsdelingen mellom kontor og fylke for lønnstilkudd (tilsvarer om lag 0,25 årsverk per NAV-fylke).

10.3.2 Forventet nytte

Også nyttesiden er i all hovedsak som for forslag 7, se kapittel 10.2.2. Vi mener likevel at det kan forventes noe høyere ikke-prissatt nytte av forslag 8 enn av forslag 7. Forslaget vil direkte påvirke lokalkontorenes incentiver til å ta i bruk midlertidig lønnstilkudd. Som følge av at det kan oppnås økt bruk av midlertidig lønnstilkudd, som synes å være brukt i for lav grad i dag, særlig i høykonjunktur. Samlet nytte anses derfor også her som større enn samlet kostnad, og forslaget antas å være noe mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn forslag 7.

10.3.3 Usikkerhet

Usikkerheten knyttet til forslag 8 er i stor grad tilsvarende som usikkerheten til forslag 7, se kapittel 10.2.3.

10.3.4 Oppsummering av forslaget samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 10-3 gir en samlet oppsummering av de samfunnsøkonomiske virkningene som følger av forslag 8. Vi anser forslaget som samfunnsøkonomisk lønnsomt, i noe større grad enn forslag 7, uten at usikkerheten er vesentlig høyere.

Gitt prissatte nettokostnader tilsvarende 610-720 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at 9-11 nye personer må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå de prissatte nettokostnadene ved å gjennomføre forslaget. Vi antar at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med to år etter beslutning om systemutvikling og ut analyseperioden.

Tabell 10-3: Samlet vurdering av forslag 8

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Kostnader implementering (NAV)	50-60 MNOK	50-60 MNOK
Kostnader drift, per år fra år 2	75-95 MNOK (per år)	760-960 MNOK (totalt)
Tiltakskostnader (NAV og andre sektorer)	Ikke grunnlag for å estimere	
Nyttevirkninger		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Liten positiv verdi	
Tidsbesparelser tiltakstildeling (NAV)	20-30 MNOK (per år)	200-300 MNOK (totalt)
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		610-720 MNOK (totalt)
Samfunnsøkonomisk lønnsomt (inkludert ikke prissatte virkninger)	Ja	
Usikkerhet	Stor	

Dekningsanalysen bidrar derfor til å sannsynliggjøre at forslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

10.3.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 10-4 viser de budsjettmessige kostnadene til implementering og drift av forslag 8, samt den estimerte verdien av redusert tidsbruk for veiledere. I tillegg vil økt tilknytning til arbeid medføre virkninger for det samlede statsbudsjett i form av økt skatteinngang og reduserte trygdeutbetalinger. Disse virkningene er ikke prissatt grunnet betydelig usikkerhet knyttet til omfanget, og er dermed heller ikke inkludert i tabellen.

10.4 Forslag 9: Jevnere fordeling av tiltaksbudsjett over tid

Tabell 10-5 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av forslag 9.

10.4.1 Forventet kostnad

Det er krevende å estimere kostnader for forslag 9, fordi vi ikke har identifisert en konkret plan for implementering av denne forbedringen. I utgangspunktet ser vi for oss at forslaget må implementeres som en del av den allerede gjeldende budsjettprosessen, ved at fordelene ved å ikke endre tiltaksbudsjett nevneverdig vektlegges mer i budsjettprosessen enn det gjør i dag. Merkostnadene ved dette vil være neglisjerbar. Vi har derfor lagt til grunn en prissatt kostnad på 0.

Tabell 10-4: Budsjettmessige virkninger av forslag 8, 2025–2039 (millioner kroner)

MNOK	2025	2026	2027	2028-2039 (årlig)
Kostnad til implementering og drift	35-40	85-105	80-100	75-95
Redusert kostnad som følge av spart tid veiledere	0	20-30	20-30	20-30

Note: Tabellen inkluderer kun prissatte virkninger, og dermed ikke endringer i trygdebudsjett og skatteinntekter som følge av flere i arbeid. Verdiene inkluderer ikke skattefinansieringskostnader.

Kostnadene knyttet til tiltaksbruk vil kunne endre seg i de enkelte år. Dersom en utjevning av budsjettet gjøres på en provenynøytral måte, vil det bety økt budsjett i høykonjunktur og redusert budsjett i lavkonjunktur sammenlignet med dagens situasjon. Samtidig vil ikke tiltaksbudsjettet sett over tid øke: Reduksjonen i budsjettet i lavkonjunktur vil motsvare økningene i høykonjunktur.

Det kan diskuteres om dette er realistisk. Det kan være enklere å argumentere for å ikke redusere tiltaksbudsjettet i høykonjunktur, enn det er å unngå å øke det i lavkonjunktur. Tiltaksbudsjettet utvikler seg over tid både på grunn av prisvekst og andre forhold som ikke har noe med konjunktursituasjonen å gjøre. De store ankomsttall Ukraina er et nylig eksempel på

Tabell 10-5: Samlet vurdering av forslag 9

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Tiltakskostnader (NAV og andre sektorer)	Vil kunne gjennomføres uten økt budsjett (over tid)	
Velferd for arbeidsledige	Noe redusert for dem som opplever mindre tett oppfølging i lavkonjunktur enn det som er tilfelle i nullalternativ	
Nyttevirksomheter		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Middels positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Varighet frem til flere i arbeid realiseres	1–3 år	
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger		0 MNOK
Usikkerhet	Lav	
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet (inkl. ikke prissatte virkninger)	Ja	

e slikt forhold, som i seg selv bidro til en økning i tiltaksbudsjettet. Det er derfor utfordrende å definere vurdere om et gitt budsjettforslag er i tråd med vår anbefaling eller ikke. Dermed kan det kanskje også være en risiko for en økning i tiltaksbudsjettet over tid.

Noe av formålet med økte budsjetter i lavkonjunktur er å kunne gi NAV muligheten til å følge opp flere brukere, siden det er blitt flere arbeidsledige som potensielt har bruk for oppfølging. Selv om denne oppfølgingen i lavkonjunktur gir mindre positiv verdiskapingsvirkning enn tilsvarende oppfølging i høykonjunktur, kan det likevel oppstå en økt velferd hos den arbeidsledige, som følge av følelsen av å bli hjulpet. Vi legger til grunn dette som en reell kostnad som følger av forslaget, men anser at kostnaden er relativt begrenset, og vesentlig lavere enn nytteeffekten knyttet til økt verdiskapning.

10.4.2 Forventet nytte

Forskning fra Norge antyder, som beskrevet i rapporten fra fase 1, at tiltaksbruk i høykonjunktur gir høyere verdiskapningseffekt enn tiltaksbruk i lavkonjunktur. Røed og Raam (2006) finner for eksempel at effekten av arbeidsmarkedstiltak på overgangen til jobb er ti prosent sterkere ved et BNP-gap på én prosent, enn når BNP ligger på trend-BNP. Dette effekten kan utgjøre i størrelsesorden 10 000–30 000 kroner per tildelt tiltak, når vi sammenligner en situasjon med et positivt BNP-gap på én prosent med en situasjon med et negativt BNP-gap på én prosent. Dette funnet er basert på data fra 90-tallet, som var en periode hvor sammenhengen mellom konjunktursituasjon og tiltaksbruk var sterkere enn i dag (se Figur 8-2). Det kan derfor være grunn til å tro at dette estimatet overdriver betydningen av konjunktursituasjonen på tiltakseffektene slik denne effekten er nå: Grensenytten til den siste tiltaksdeltakeren som får mulighet til å delta på tiltak svinger trolig mer med konjunktorene dersom antallet tiltaksdeltakere er svært påvirket av konjunktorene.

Andre forskningsarbeider (Gaure, et al., 2012) (Hardoy, et al., 2018) som finner samme konklusjon om effektens retning, er imidlertid av nyere dato, og analyserer data fra perioder som ligner mer på dagens mønster for konjunkturavhengighet.

I tillegg til denne økte nytten av tiltak vil jevnere budsjetter over tid redusere kostnader knyttet til opp og nedskalering av tiltaksvolum. Denne kostnaden består både av ressursbruken som følger av leverandørdialog og budsjettstyringsprosesser, men også av at treghet i systemet gir dårlig match mellom behovet for tiltak og tilgang til tiltak, noe som kan gi mindre optimal tiltakstildeling.

Det kan også diskuteres om vi ville ha beregnet enda større nytteeffekter dersom vi hadde lagt til grunn et

forslag som ikke var provenynøytralt, men som med ensidig innebar en økning i tiltaksbudsjettet i høykonjunktur. Gitt at arbeidsmarkedstiltakene er effektive ville dette ha bidratt til enda større verdiskapingsgevinster. Samtidig måtte en slik økning i det gjennomsnittlige tiltaksbudsjettet over tid ha foregått på bekostning av andre gode formål i statsbudsjettet. Hvorvidt arbeidsmarkedstiltak er mer lønnsomt enn andre formål har ikke vi hatt anledning til å vurdere i denne områdegjennomgangen.

Økt verdiskapning gjennom flere i arbeid

Dersom man gjennom dette forslaget oppnår en bedre tiltakssammensetning og større fleksibilitet til å ta i bruk det beste tiltaket, kan vi forvente at flere kommer i jobb. Det innebærer en verdiskapningseffekt. I vurderingen legger vi til grunn at forslaget vil føre til at et lite antall av NAVs brukere, som i dag ikke får effekt av tiltaksdeltakelse i form av overgang til arbeid, vil få varig overgang til arbeid som en effekt av at forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdiskapningseffekten tilegnes en middels positiv verdi.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

Flere i arbeid innebærer også at færre har behov for å forsørges gjennom trygd, og det offentlige sparer dermed trygdeutgifter. På samme måte som i vurderingen av verdiskapningseffekten, vurderer vi at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. Sammenlignet med verdiskapningseffekten vurderes verdien av sparte trygdeutgifter per bruker (enhetsverdien), i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som middels, gitt at det kun er skattefinansieringskostnadene som skal inkluderes. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av sparte trygdeutgifter tilegnes en liten positiv verdi.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

Vi vurderer at et lite kvantum får overgang til varig arbeid som en effekt av forslaget. For disse antar vi at den gjennomsnittlige effekten på livskvalitet er middels. Modellen for vurdering av ikke-prissatte virkninger tilsier da at verdien av økt livskvalitet tilegnes en liten positiv verdi.

10.4.3 Usikkerhet

Forskning gir grunn til å tro at en vridning av tiltaksbruk i retning høykonjunktur gir økt nytte gjennom sterkere effekt på sysselsetting. Samtidig er det utfordrende å estimere slike effekter, og funnene er heller ikke konsistente på tvers av land. Det er derfor usikkert hvor sterke nytteeffektene gjennom økt sysselsetting er.

Usikkerheten knytter seg også til hvordan forslaget kan implementeres. Bevilgningen vil arbeidsmarkedstiltak kunne endre seg gjennom budsjettprosessen, både i statsbudsjettet som legges frem om høsten, ifb. revidert nasjonalbudsjett og i eventuelle tilleggsproposisjoner. Det er derfor usikkert hvorvidt og i hvilken grad disse faglige argumentene vil vektlegges i budsjettprosessen.

10.4.4 Oppsummering av forslaget's samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 10-5 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av forslag 9. En kostnad som er neglisjerbar og en middels positiv ikke-prissatt nyttevirkning tilsier at forslaget er klart samfunnsøkonomisk lønnsomt. Utfordringen her knytter seg til hvordan forslaget kan gjennomføres i praksis.

10.4.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Det er ikke mulig å beskrive de budsjettmessige virkningene for dette forslaget, både fordi det er uklart hva budsjettet vil være i nullalternativet, og fordi forslaget ikke nødvendigvis innebærer et helt uendret budsjett fra år til år, men et budsjett som svinger mindre enn i dag. Over tid kan forslaget gjennomføres uten hverken økt eller redusert tiltaksbudsjett, men år for år ville det være endringer.

10.5 Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter og håndheving av kontrakter

Tabell 10-6 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av forslag 10.

10.5.1 Forventet kostnad

Vi har prissatt kostnader som treffer NAV. Dette er kostnader knyttet til å konkretisere en ny praksis som vil gi økt fleksibilitet i leverandørkontraktene, og kostnader til en tettere dialog med leverandørene. Disse kostnadene anser vi som relativt begrensede; vi har lagt til grunn at det medgår om lag 3 millioner kroner (tilsvarende om lag tre årsverk, engangskostnad) til å utvikle og implementere en ny modell som gir økt fleksibilitet, og deretter en årlig kostnad på i størrelsesorden 2,5 millioner kroner hvert år (tilsvarende om lag to og et halvt årsverk fordelt på samtlige NAV-fylker, det vil si om lag 0,25 årsverk per NAV-fylke) for tettere leverandørdialog.

I tillegg er det en ikke prissatt kostnad knyttet til kostnaden ved å produsere tiltak. Denne kostnaden kan være betydelig, men er krevende å estimere. Vi peker på en risiko for at mekanismer for økt fleksibilitet vil medføre en økt pris fra tiltaksleverandørene, og eventuelt også at enkelte leverandører ser seg tjent med å trekke seg ut fra

Tabell 10-6: Samlet vurdering av forslag 10

Kostnader	Estimert verdi (absolutt)	Nåverdi
Kostnader utvikling/implementering	1–5 MNOK	1–5 MNOK
Kostnader drift	1–5 MNOK (per år)	10–50 MNOK (totalt)
Tiltakskostnader (NAV og andre sektorer)	Vil antagelig øke, stor usikkerhet om omfang	
Nyttevirkinger		
Verdiskapning som følge av flere i arbeid	Liten positiv verdi	
Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid (skattefinansiering)	Ubetydelig/Liten positiv verdi	
Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid	Ubetydelig/liten positiv verdi	
Bedre brukeropplevelser i tiltak	Ubetydelig	
Samlet vurdering		
Nåverdi prissatte virkninger (lønnsomhet)		-10 til -70 MNOK
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet (inkludert ikke prissatte virkninger)	Stor usikkerhet, risiko for at forslaget er ulønnsomt	
Usikkerhet	Høy	

markedet. Dersom leverandørene skal tilby økt fleksibilitet uten å få økt kompensasjon, vil det kunne bety en vesentlig økt risiko og/eller redusert fortjeneste for disse leverandørene. Etter vårt syn vil denne ikke-prissatte kostnaden være vesentlig mer betydelig enn den prissatte kostnaden.

10.5.2 Forventet nytte

Nytten ved tiltaket er at det sjeldnere skal oppstå situasjoner der tiltaket som er optimalt for bruker ikke er tilgjengelig på tildelingstidspunktet. Vi har vist i første delleveranse i områdegjennomgangen (Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023) at dette er en reell utfordring. Som en følge av dette mener vi at økt fleksibilitet vil kunne ha en betydelig nytteside, ved at matching mellom bruker og tiltak blir mer optimal, og at det gir økt tilknytning til arbeid. Virkningen er ikke prissatt, og antas å være begrenset, fordi problemstillingen med rigiditet i kontrakter antagelig bare skaper utfordringer i en begrenset del av tiltakstildelingene.

Økt verdiskapning gjennom flere i arbeid

Dersom man gjennom dette forslaget oppnår en bedre større fleksibilitet til å ta i bruk det beste tiltaket, kan vi forvente at flere kommer i jobb. Det er imidlertid også risiko for at forslaget resulterer i at arbeidsmarkedstiltakene blir dyrere og at der derfor kan gjennomføres færre av dem innenfor en gitt budsjetttramme, eller av lavere kvalitet.

Vi legger derfor til grunn at antallet NAV-brukere som kommer i jobb vil øke marginalt dersom forslaget gjennomføres. For disse er verdiskapningseffekten høy. På grunn at den svake forventede kvantumeffekten vurderer vi verdien av denne virkningen til liten positiv.

Sparte trygdeutgifter som følge av flere i arbeid

I tråd med argumentet om at effekten på verdiskapning er ubetydelig til liten positiv vurderer vi virkningen på sparte trygdeutgifter til ubetydelig/liten positiv.

Økt livskvalitet som følge av flere i arbeid

I tråd med argumentet om at effekten på verdiskapning er ubetydelig til liten positiv vurderer vi virkningen på sparte trygdeutgifter til ubetydelig/liten positiv.

Bedre opplevelse av å delta på tiltak

Dersom det blir lettere å tilby det tiltaket som passer brukeren best, kan tiltaksdeltakelse også oppleves som mer meningsfylt for den enkelte bruker. Samtidig vil en eventuell forringelse av kvalitet, og at færre eventuelt får mulighet til å delta på tiltak på grunn av høyere priser, kunne virke motsatt. Vi vurderer verdien av denne virkningen til ubetydelig.

10.5.3 Usikkerhet

Usikkerheten er betydelig, særlig når det gjelder økte tiltakskostnader, der det i verste fall kan vise seg svært kostbart å overføre større risiko for volumsvingninger til leverandørene. Denne usikkerheten er stor nok til at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved forslaget er usikker. I beste fall vil leverandørene kunne ta på seg økt risiko uten vesentlig prispåslag, og uten at leverandører trekker seg ut fra markedet, men i verste fall kan forslaget medføre redusert tilbud og vesentlig høyere priser.

10.5.4 Oppsummering av forslagets samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 10-6 viser de samlede samfunnsøkonomiske virkninger av forslag 10. Stor usikkerhet om endringer i tiltakskostnader medfører stor usikkerhet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet for dette forslaget.

Gitt prissatte nettokostnader tilsvarende 10-70 millioner kroner, viser dekningsanalysen at forslaget må føre til at mindre enn én ny person må komme i arbeid per år forslaget har effekt på arbeidsdeltakelsen, for at verdien av den økte sysselsettingen skal overgå kostnadene ved å gjennomføre forslaget. I analysen antar vi at forslaget bidrar til å få personer i arbeid fra og med to år etter at arbeidet med forslaget påbegynnes, og ut analyseperioden. Den store risikoen forbundet med forslaget, som særlig påvirker den ikke prissatte virkningen knyttet til tiltakskostnader, gjør likevel at det fortsatt er usikkert om forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

10.5.5 Forslagets budsjettmessige virkninger

Tabell 10-7 viser de budsjettmessige virkningene av forslag 10. I tillegg er det betydelig risiko for økte tiltakskostnader (høyere priser i leverandørkontrakter) som vi ikke har estimert omfanget av.

Tabell 10-7: Budsjettmessige virkninger av forslag 10 for budsjettet for arbeidsmarkedstiltak, 2025–2039 (millioner kroner)

MNOK	2025	2026-2039 (årlig)
Kostnad utvikling, implementering og drift	1-5	1-5

Tabell 10-8: Anbefalinger for styring

	Prissatt nåverdi	Økt tilknytning arbeid	Usikkerhet	Anbefaling
Forslag 7: Budsjettansvar til kontorene	-730 MNOK	Middels positiv virkning	Middels	Bør gjennomføres, men kan innføres gradvis med innledende forsøk
Forslag 8: Budsjettansvar til kontorene – utvidet	-770 MNOK	Middels positiv virkning (noe større enn for forslag 5)	Middels	Foretrekkes fremfor forslag 7, men kan innføres stegvis som utvidelse av forslag 7
Forslag 9: Utjevnet budsjett	0 MNOK	Stor positiv virkning	Lav	Bør gjennomføres, men krevende å implementere på en måte som sikrer betydelige virkninger
Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter	-30 MNOK	Liten positiv virkning	Høy	Bør ikke gjennomføres

10.6 Anbefalte løsninger for styring

Vi anbefaler gjennomføring av tre av de fire forslagene vi har vurdert under temaet styring. Forslag 9, utjevnet tiltaksbudsjett, er forslaget som er enklest å anbefale, siden kostnaden er svært begrenset, nytten potensielt stor, og usikkerheten relativt liten. Samtidig er dette et forslag som det ikke finnes noen tydelig implementeringsplan for, fordi det er usikkert i hvor stor grad dette vil vektlegges i budsjettprosessen. Vi mener likevel forslaget kan ha verdi, dersom det fører til at direktoratet og departementene tydeligere argumenterer mot større endringer i tiltaksbudsjettet i budsjettprosessene.

Vi anbefaler også innføringen av en felles budsjettmodell på tvers av NAVs fylker og kontor, der kontorene i størst mulig grad eksponeres for samfunnsøkonomiske kostnader ved tiltakene, og der det opprettes en egen rolle som tiltakskoordinator for å sikre riktig tilgang på tiltak til enhver tid. Selv om det er noe omdiskutert i hvilken grad en slik modell faktisk gir endret adferd i tiltakstildelingen, opplever vi at det knytter seg et potensial til denne modellen som gir en samfunnsøkonomisk nytte som er større enn kostnaden. Dette gjelder særlig i den utvidede modellen i forslag 8, da midlertidig lønnstilskudd gis en mer rettvise kostnad i modellen.

Det kan være mulig å realisere gevinstene knyttet til en bedre tiltakssammensetning over tid uten å gå så langt som å introdusere en skyggeprismodell. Bedre kommunikasjon mellom fylke og kontor kan trolig realiseres gjennom å innføre bedre samhandlingsmodeller mellom styringsnivåene. Dersom det at NAV-veiledere opplever enkelte tiltak som

«gratis» i dag hjelper det kanskje å kommunisere enda tydeligere hva kostnadene er, og at disse skal tas i betraktning i vurdering av alternative tiltak, selv om NAV-kontoret ikke selv bærer kostnadene av tiltakene. Vår vurdering er likevel at delegering av budsjettansvaret i større grad sikrer at dette skjer i praksis.

I og med at det er betydelig usikkerhet knyttet til nyttevirkningene, kan modellen innføres gradvis, med et forsøk over noe tid i noen utvalgte NAV-fylker. Vi kan vanskelig se at det skal være geografiske forhold som tilsier en ulike bestep praksis for budsjettering av tiltak, så dersom modellen gir gode resultater i enkelte fylker, er det grunn til å anta at dette vil gjelde i alle fylker.

Forslag 10, som er ment å gi økt fleksibilitet for tiltaksvolum, anbefales ikke. Dette skyldes at risikoen for økte tiltakskostnader er såpass betydelig. Dersom det skal gås videre med dette forslaget, bør det i så fall gjøres forsiktig og stegvis, der det gjøres evalueringer som gir økt kunnskap om leverandørenes tilpasninger til slike økte krav om fleksibilitet.

11. Forutsetninger for vellykket gjennomføring av løsninger for styring

Usikkerhet om virkninger i kombinasjon med sterk lokal autonomi taler for at ny budsjettmodell bør innføres som et forsøk og evalueres. God tilgang på utdanningsmuligheter og billige tiltak kan gjøre det mulig å holde igjen taksbudsjettet i perioder med høy arbeidsledighet.

11.1 Forslag 7: Budsjettansvar til kontorene

I utgangspunktet synes det ikke særlig krevende å realisere forslaget om å tildele budsjettansvar til NAV-kontorene, i og med at det allerede finnes en modell som kan spres til de øvrige NAV-fylkene. Samtidig følger det betydelige kostnader med forslaget, både i implementering og løpende drift. For at forslaget skal være lønnsomt, må det oppstå vridninger i måten tiltak tildeles på, som gir en bedre matching mellom bruker og tiltak i et samfunnsøkonomisk kost-nytte-perspektiv.

Det er usikkerhet knyttet til nyttesiden her, og derfor kan en god tilnærming til realisering av forslaget være en gradvis overgang. Dette muliggjøres av at det er 11 NAV-fylker som i dag ikke benytter denne budsjettmodellen, og det er derfor lett å se for seg at modellen i første omgang spres bare til ett eller to-tre av disse fylkene. Da må det i så fall også være lagt gode planer for en evaluering av denne innføringen etter et par år, der det må være identifisert gode evalueringsspørsmål og indikatorer som kan belyse endringer i praksis og medfølgende nytte. Dersom evalueringen viser at nytten øker mer enn kostnaden, vil det være hensiktsmessig å spre praksisen til de resterende NAV-fylkene.

En annen variant kan være å gjøre en mer omfattende vurdering av resultatene modellen har oppnådd i fylket som har utviklet modellen, enn det vi har gjort i denne områdegjennomgangen. Denne vurderingen kan deretter være et grunnlag for en beslutning om en videre utrulling til øvrige NAV-kontor.

Det vil kunne være krevende å realisere effektiviseringspotensialet vi har beskrevet for NAV-veilederne, særlig hvis oppgavene som overlates til en tiltakskoordinatorer i dag er spredt på svært mange veiledere. Dersom det i praksis er én person på kontoret som i dag gjør disse oppgavene, kan det

være naturlig at denne personen får rollen som tiltakskoordinator. Dersom oppgavene er mer spredt, er det behov for en kartlegging av hvor disse oppgavene ligger, og hvor mye tid som frigjøres når oppgavene flyttes til en tiltakskoordinator. Videre er det viktig at det er besluttet hvordan gevinsten skal realiseres – skal antall veilederårsverk reduseres, eller skal veilederne bruke den frigjorte tiden på tettere oppfølging av brukerne? Hvem som beslutter dette, om det er det enkelte kontor, fylket eller NAV sentralt, må da først avklares.

En av de forventede virkningene av modellen, er økt bruk av midlertidig lønnstilskudd relativt til andre arbeidsmarkedstiltak. Bruk av virkemidler og tiltak i ordinært arbeidsliv – som midlertidig lønnstilskudd - betinger imidlertid også at NAV driver godt markedsarbeid og inngår samarbeid med arbeidsgivere som har rekrutteringsbehov. God bruk av lønnstilskudd krever også at veileder følger opp brukeren underveis. I en del tilfeller vil det være leverandør av oppfølgingstiltak eller jobbspesialist i Utvidet oppfølging/IPS som følger opp brukeren i lønnstilskudd-perioden, altså at NAV dupliserer tiltak. Det kan også være aktuelt å kombinere lønnstilskudd med tilskudd til mentor, enten samtidig eller som tiltakskjedning hvor mentor følger opp etter perioden med lønnstilskudd. For brukerne som har lengst avstand til arbeidsmarkedet, er det av betydning at lønnstilskudd kan kombineres med andre virkemidler.

11.2 Forslag 8: Budsjettansvar til kontorene og refusjon for lønnstilskudd

I all hovedsak vil det være de samme problemstillingene som oppstår ved realisering av forslag 8 som ved realisering av forslag 7. Se derfor omtale i kapittel 0. Det eneste som kommer i tillegg, er at det må utarbeides en god modell for hvordan kontor og fylke sammen kan finansiere midlertidige lønnstilskudd, slik at bare 20 prosent av kostnaden treffer kontoret. Modellen må gi tilstrekkelig forutsigbarhet for fylket, og lave administrasjonskostnader. I utgangspunktet burde denne modellen kunne utarbeides sentralt, og innføres likt i alle NAV-fylkene.

11.3 Forslag 9: Utjevnet budsjett

Som tidligere nevnt har vi ikke identifisert en konkret måte å implementere forslag 9 på. Politikerne har, og

skal ha, makt til å endre budsjetter, og det er flere politiske og faglige hensyn som må tas i betraktning når størrelsen på tiltaksbudsjettet skal bestemmes.

Dersom forslaget realiseres, vil det være ønskelig med en gjennomtenkt holdning til hvordan man kan oppnå så lavt velferdstap som mulig hos arbeidsledige i en lavkonjunktur. Et mer fleksibelt og relevant utdanningstilbud for NAVs brukere kan imidlertid bidra til mye av det samme, og vil etter endringene i dagpengeforskriften i 2021 være mulig for arbeidssøkere å delta på, i kombinasjon med dagpenger – uten at dette belaster NAVs tiltaksbudsjett.

11.4 Forslag 10: Økt fleksibilitet i kontrakter

Vi anbefaler ikke gjennomføring av dette tiltaket. Dermed er det heller ikke naturlig å beskrive forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Men som beskrevet over, kan det være en tilnærming å ev. gjøre isolerte forsøk, der det i enkeltanskaffelser stilles krav som gir økt fleksibilitet, og der virkningene på antall tilbydere og prisnivå i konkurransen registreres og vurderes. Ved hjelp av disse vurderingene kan usikkerheten knyttet til sammenhengen mellom krav til fleksibilitet og tiltakskostnad reduseres, og denne nye informasjonen kan legges til grunn ved en fornyet vurdering av forslaget.

12. Anbefalinger for styring

Våre anbefalinger for en bedre styring av tiltaksområdet angår alle nivåer i styringslinja. De griper fatt i budsjett og budsjettstyringen, styringsmodell, NAVs organisering lokalt og samarbeid med andre sektorer.

7 budsjettansvar til kontorene

Forskning referert til i rapporten fra områdegjennomgangens første fase tyder på at midlertidig lønnstilskudd er et effektivt arbeidsmarkedstiltak. Det er et funn som er kjent, også blant veiledere i NAV. Det eksisterer imidlertid flere barrierer mot at dette tiltaket blir brukt så mye som det burde. For det første er det et tiltak med høye budsjettkostnader. Siden dette tiltaket finansieres av kontorenes egne tiltaksmidler fremstår det som dyrt for kontorene, sammenlignet med andre tiltak som fylket kjøper inn, og som NAV-kontorene selv ikke bærer kostnadene av.

Det å legge bedre til rette for at NAV-kontorene skal likebehandle kostnadene ved midlertidig lønnstilskudd og andre tiltak, som for eksempel oppfølgingstiltaket som fylkene kjøper inn og finansierer, vil også kunne øke bruken av midlertidig lønnstilskudd relativt til andre tiltak. Det er også generelt en fordel for effektiv bruk av begrensede tiltaksmidler at kontorene bærer kostnadene av tiltak og virkemidlene de iverksetter selv. Det er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp. Derfor foreslår vi en budsjettmodell som innebærer at NAV-kontorene belastes kostnadene ved alle tiltak de gjennomfører. Dette kan gjøres ved hjelp av en skyggeprismekanisme, som per nå gjelder i ett av NAV-fylkene som vi har kartlagt.

8 Budsjettansvar til kontorene og refusjonsordning for lønnstilskudd

Denne skyggeprismodellen kan utvides for å legge enda bedre til rette for relevante kostnadskomponenter. Fordi midlertidig lønnstilskudd er en overføring av midler fra offentlig sektor til arbeidsgivere, representerer ikke tilskuddet i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av midlertidig lønnstilskudd vil være begrenset til skattefinansieringskostnaden av det beløpet som belastes budsjettet – altså 20 prosent av tilskuddet. En skyggeprismodell som tar høyde for dette kan for eksempel gjennomføres ved at fylkene holder tilbake 80 prosent av budsjetttrammen man forventer å bruke på midlertidig lønnstilskudd, men fordeler resten av rammen til NAV-kontorene. Om NAV-kontorene

innvilger et midlertidig lønnstilskudd medfinansierer fylket 80 prosent av kostnadene.

Dersom man er mindre opptatt av likebehandling av tiltakskostnader i generell forstand, men ønsker å legge til rette for økt lønnstilskudd kan det også være mulig å innføre refusjonsordning for lønnstilskudd uten at det fulle budsjettansvaret nødvendigvis delegeres.

9 Jevnere fordeling av tiltaksbudsjett over tid

Historisk sett ser vi at tiltaksbudsjettet øker noe i lavkonjunktur, mens det reduseres i perioder med høy aktivitet i økonomien. Arbeidsledige kan finne glede i følelsen av å bli ivaretatt når situasjonen på arbeidsmarkedet er utfordrende. Vår vurdering er likevel at det er flere ulemper enn fordeler med dette mønsteret, blant annet fordi svingninger i tiltaksbudsjett i seg selv er krevende å forholde seg til både for NAV og for leverandører av tiltak. Forskningen tilsier også at arbeidsmarkedstiltak har bedre effekt i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. Vi anbefaler derfor at man tar sikte på å utjevne budsjetttrammen noe, sammenlignet med i dag. Dette vil innebære en høyere tiltaksintensitet i høykonjunktur sammenlignet med i dag, og en lavere tiltaksintensitet ved lavkonjunktur. Perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft bør sees på som en mulighet til å bruke arbeidsmarkedstiltak for å få personer som ellers står langt fra arbeidsmarkedet inn i jobb.

11 God kommunikasjon mellom styringsnivåene om tiltak

For at tiltakssammensetningen skal bli bedre tilpasset behov bør det sikres en god kommunikasjon mellom styringsnivåene om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer. Spesielt er det viktig at fylkene baserer sine framskaffelser av tiltak på vurderingene til kontorene, om hva det er behov for. I den anbefalte modellen med budsjettansvar til kontorene har vi også lagt til at det etableres en tiltaks koordinatørrolle, som har ansvar for å sikre samhandling mellom kontor og fylke, mellom kontor og leverandører, og at NAV-veilederne til enhver tid har god oversikt over hvilke tiltak som er tilgjengelige lokalt, og egenskapene ved dem. Dersom denne modellen ikke innføres er vår anbefaling at god kommunikasjon om tiltak sikres på andre måter.

12 En helhetlig gjennomgang av NAVs framskaffelsesstrategi

NAVs framskaffelsesstrategi er av vesentlig betydning for hvilke tiltak som er tilgjengelig når, til hvilken pris, og med hvilken kvalitet. Den omfatter valg av tiltak som skal anbudsutsettes, produseres i egenregi eller av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Den omfatter

også avgrensinger og krav i konkurranser og kontraktsdokumenter, og håndheving og kontraktsoppfølging.

NAVs valg om framskaffelsesmetoder fremstår mer historisk betinget enn faglig begrunnet. Det ser også ut til å være variasjon mellom fylker i hvordan kontraktsvilkår håndheves, og kontraktsoppfølgingen skjer. Vi anbefaler derfor en gjennomgang av framskaffelsesstrategien som tar for seg hvilke tiltak bør produseres i egenregi, av konkurranseutsatte leverandører, av forhåndsgodkjente aktører eller i en kombinasjon. Gjennomgangen bør også vurdere de kontraktsmessige vilkårene i avtalene med eksterne leverandører, hvordan disse håndheves, tildelingskriterier, avgrensinger av tiltak, fordeling av risiko, kontraktsoppfølging og dialog. Alle disse elementene vil kunne ha stor innvirkning på hvilke tiltak som er tilgjengelig hvor, pris og kvalitet. Spesielt bør det gjøres en vurdering av om AFT bør anbudsutsettes. Forsøk med avklaringstiltaket i intern regi bør også vurderes, i lys av at det kan forbedre NAVs tilgang til informasjon om brukerne. Vår vurdering er også at det spesielt for AFT bør vurderes å redusere oppsigelsestiden på plasser, for å få større fleksibilitet til å tilpasse tiltaksbruken etter behov.

Vi anbefaler også en gjennomgang av lokal praksis for anskaffelser og oppfølging av leverandører, herunder hvor mye vekt som legges, og bør legges, på å gi lokale leverandører forutsigbarhet. Framskaffelsesstrategien bør utformes i lys av egenskaper ved leverandørmarkedet, egenskaper ved de tjenestene NAV anskaffer, og NAVs kompetanse og kapasitet i anskaffessammenheng.

Arbeidet med framskaffelsesstrategien bør ha som mål å sikre tilgjengelighet ved behov, høy kvalitet og lav pris.

13 Bedre tilgang til relevante utdanningstilbud

Arbeidsmarkedstiltak som bidrar til at NAVs brukere får påfyll av formell kompetanse er også godt faglig begrunnet. Det finnes likevel flere barrierer mot at slike tiltaket blir brukt. Det generelle tilbudet at utdanning er ikke nødvendigvis godt nok tilpasset behovene til NAVs brukere. Mange kan ha bruk for tilrettelegging og som det ordinære utdanningssystemet ikke tilbyr. Det er også utfordrende å sørge for relevante tiltak for personer som står utenfor arbeid i lavkonjunktur. I slike perioder er generelt mulighetene for å finne nytt arbeid lavere, og dermed er også innlåsningseffekten av å delta på langvarige tiltak, mindre. Det ordinære utdanningssystemet er imidlertid fortsatt organisert i relativt langvarige moduler, med oppstart i august og muligens i januar.

Vår vurdering er at NAV bør legge mer til rette for relevante og fleksible tiltak i utdanningssystemet. NAV kan for eksempel gjennom offentlig-offentlig samarbeid skaffe til veie gruppetiltak for fag- og yrkesopplæring innenfor både det videregående systemet og fagskolene. Vår vurdering er at ordningen har stort potensiale når det kommer til å sørge for relevante utdanningstilbud for NAVs brukere, både i situasjoner med høy ledighet, og ellers. Det at NAV er med og finansiere tilbudet, i større grad enn ved ordinære utdanningstiltak og opplæringstiltak i videregående utdanning, innebærer trolig at NAV har større innflytelse på utformingen av tilbudet, både når det gjelder form, innhold og innretning, enn ellers. For å sikre et tilbud av relevante opplæringsløp som er fleksible nok, både i utforming og skalering over tid, kan det være hensiktsmessig å kjøpe flere tjenester fra private leverandører av utdanning. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også ønskelig at flere får tilbud om realkompetansevurdering.

14 Bruke NAV fylker og NAV-kontor som utprøvningsarenaer gjennom systematiske utprøvinger

Som diskutert finnes det, gitt et svakt kunnskapsgrunnlag om hva som virker for hvem, gode grunner til å begrense den statlige styringen av tiltakstildeling. Oppfølging av enkeltindivider utformes best med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av den enkelte bruker og de lokale arbeidsmarkedsmulighetene. Vår vurdering er likevel at AID og AVDir bør å legge noen flere føringer på fylkenes modell for styring på arbeidsmarkedstiltaksområdet, for eksempel budsjettstyring og kontorenes budsjettansvar, kontakt om tiltaksbehov og hvordan tiltakene fungerer, anskaffelser og kontraktsoppfølging. Generelt bør statlige myndigheter benytte muligheten til å bruke fylker og NAV-kontor som utprøvningsarenaer gjennom systematiske utprøvinger og evalueringer. Som et første steg bør det gjennomføres forsøk som utforsker endret oppgavefordeling mellom fylkesledd og kontorene, og hvilke virkninger dette har for bruk og resultater av tiltak, forvaltningskostnader og annet.

Etter hvert som kunnskap skaffes til veie om hva som virker for hvem, er det også rom for å balansere skjønnsmessige vurderinger og etablert kunnskap, også i tiltakstildelingen.

15 Mindre styring på aktivitet – kravene i tildelingsbrevet bør være i tråd med det man ønsker å oppnå

Gruppene som skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er per 2023 unge under 30 år, langtidsløse og innvandrere fra land utenfor EØS. Det at enkelte grupper skal prioriteres i tildeling av

tiltak er prinsipielt utfordrende. Vår vurdering er likevel at disse føringene er av liten betydning i praksis, siden disse gruppene også vurderes å ha stor nytte av tiltak. Om NAVs prioritering av disse gruppene i realiteten ikke påvirkes av disse styringssignalene, kan man samtidig hevde at kravene kun fører til unødvendige rapporteringskrav. Samtidig kan en fordel med å ha de prioriterte gruppene i styringsdialogen være at det gir ekstra fokus på å utvikle gode tjenester til disse gruppene. Dersom det er det egentlige formålet med føringene, er vår vurdering imidlertid at dette også bør være ordlyden i styringsdialogen, og det som bør reflekteres i rapporteringskrav og annet.

16 Vurdere å flytte midler til varig lønnstilskudd ut av 76-posten

I motsetning til Varig lønnstilskudd er alle tiltak som finansieres av midler på 76-posten midlertidige tiltak. Potensielt har også varig lønnstilskudd en vesentlig annerledes målgruppe enn øvrige tiltak på 76-posten, og et annet formål. Det er uheldig om én budsjettpost har flere formål

Det pågår høsten 2023 en evaluering av tiltaket varig lønnstilskudd. Den evalueringen vil kunne belyse en eventuelle avvik i formål mellom dette tiltaket og andre tiltak som finansieres av 76-posten. Vi anbefaler å vurdere om varig lønnstilskudd bør flyttes ut av 76-posten når denne evalueringen foreligger.

13. Avsluttende betraktninger

Forslagene og strategiene som er skissert i denne områdegjennomgangen vil bidra til et sikrere kunnskapsgrunnlag, til at denne kunnskapen blir tilgjengelig for de som trenger den, og at forhold som i dag begrenser mulighet til å la kunnskap få gjennomslag i beslutninger på ulikt nivå, ryddes av veien. Det vil gi en mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, og sikre at flere kommer i jobb raskere enn det som er tilfelle i dag.

Denne rapporten avslutter en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Nøkkelproblemstillingene har vært: Hvordan kan vi få til en bedre og mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Virkemidlene for å få til en bedre og mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak står i et spenn mellom lokal autonomi og sentral styring. Med et begrenset kunnskapsgrunnlag om hvilke tiltak som virker for hvem er det ikke rom for mye sentral styring av tiltaksbruk. Beslutningene bør tas lokalt, med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av den enkelte bruker, de tilgjengelige verktøyene og arbeidsmarkedsmulighetene. Hvilke tiltak som skal kjøpes inn og prioriteres lokalt bør gjenspeile egenskaper ved brukerne, næringsstruktur og konjunktur. Gitt at innsikten i brukernes behov og arbeidsmarkedets muligheter sitter lokalt, vil for mye sentral styring på disse områdene kunne føre til at tjenestene og tiltakene virker dårligere enn de ellers ville ha gjort. Anskaffelser av tiltak, som legger føringer på den konkrete sammensetningen av tiltak tilgjengelig lokalt, bør kanskje tas på fylkesnivå. Tildeling av tiltak besluttes kanskje aller best i møte med den enkelte bruker.

Samtidig: Det er utfordrende å være sikker på om vurderingene til de lokale beslutningstakere er så gode som de kunne være. Er veiledernes skjønnsmessige vurderinger basert på en god forståelse av brukernes barrierer, ressurser og muligheter, eller kunne de vært forbedret ved å justere hvilken informasjon vurderingene gjøres på bakgrunn av, og hvilken vekt som legges på forhold ved brukeren og de omkringliggende arbeidsmarkedsmulighetene? Er samhandlingen og informasjonsutvekslingen mellom NAV-kontor og fylkesledd god nok når den lokale tiltaksporteføljen skal planlegges?

Den store lokale autonomien gjelder ikke bare i tildeling av tiltak og i konkrete beslutningen om hvilke tiltak som skal framskaffes. Det er også stor variasjon i hvordan arbeidet med tildeling og styring at arbeidsmarkedstiltakene er organisert, herunder styring fra fylke og ned til NAV-kontor, samhandling med leverandører og annet.

Vår vurdering er at det finnes gode argumenter allerede i dag for å standardisere prosessene som ligger beslutninger om tildeling og sammensetting av lokalt tiltakstilbud. Dette betyr ikke regler som sier hvilke brukere som skal få hvilke tiltak, eller hvordan fordelingen av tiltaksbruken innad i et fylke eller et kontor skal være, men at rammebetingelsene og forutsetningene for å ta gode valg på disse områdene er mer ensartet, og basert på en beste praksis.

Våre forslag til systemutvikling vil bidra til å standardisere prosessene med tildeling av tiltak, fordi det implisitt legger føringer på hvilken informasjon om bruker og tilgjengelige tiltak som veilederen kan observere, og forholde seg til.

Vi foreslår også at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar initiativ til en viss standardisering av budsjettstyringen lokalt, og framskaffelsesstrategi. På de områdene hvor det er usikkerhet rundt virkningene av ulike modeller, bør statlige myndigheter benytte muligheten til å bruke fylker og NAV-kontor som utprøvningsarenaer gjennom systematiske utprøvinger og evalueringer.

Større datafangst og mer utnyttelse av potensialet for randomiserte eksperimenter, vil også bidra til mer og sikker kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, og hvilke tiltak som ikke har ønskede virkninger.

Etter hvert som kunnskap skaffes til veie om hva som virker for hvem, er det også rom for å balansere skjønnsmessige vurderinger og etablert kunnskap, også i tiltakstildelingen.

I sum mener vi at de forslagene og strategiene som er skissert i denne områdegjennomgangen vil bidra til et sikrere kunnskapsgrunnlag, til at denne kunnskapen blir tilgjengelig for de som trenger den, og at forhold som i dag begrenser mulighet til å la kunnskap få gjennomslag i beslutninger på ulikt nivå, ryddes av veien. Det vil gi en mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak, og sikre at flere kommer i jobb raskere enn det som er tilfelle i dag.

14. Referanser

- Allhutter, D. et al., 2020. Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective.. *Front Big Data* 3:5..
- Alpino, M., Karen, H. E., Kotsadam, A. & Markussen, S., 2022. Effects of dialogue meetings on sickness absence—Evidence from a large field experiment. *Journal of Health Economics*.
- Angrist, J. D. & Pischke, J.-S., 2009. *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton: Princeton university press.
- Arbeid og velferd, 2022. *Fører brukarprofilering til meir treffsikker arbeidsrette oppfølging?*, s.l.: Arbeid og velferd, nr 2 2022.
- Berg, H. et al., 2023. *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?*, s.l.: s.n.
- Datatilsynet, 2022. NAV - sluttrapport. [Internett] Available at: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/nav-sluttrapport/>
- Datatilsynet, 2023. *Behandlingsgrunnlag*. [Internett] Available at: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/om-behandlingsgrunnlag/>
- Datatilsynet, u.d. *Om personopplysningsloven med forordning og når den gjelder*. [Internett] Available at: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/om-personopplysningsloven-og-nar-den-gjelder/>
- Desiere, S., Langenbucher, K. & Struyven, L., 2019. *Statistical profiling in public employment services: An international comparison*, s.l.: OECD.
- Desiere, S. & Struyven, L., 2021. Using artificial intelligence to classify jobseekers: the accuracy-equity trade-off.. *Journal of Social Policy* 50.2, pp. 367-385..
- Ekspertgruppen, 2015. *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV – sluttrapport fra Ekspertgruppen.*, s.l.: s.n.
- Etter- og videreutdanningsutvalget, 2019. *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*, s.l.: s.n.
- Gaure, S., Røed, K. & Westlie, L., 2012. Job search incentives and job match quality. *Labour Economics*, 19(3).
- Hageberg, E., Svancæs, S., Kristoffersen, E. & Skyberg, H., 2023. *Kompetanse for fremtiden: Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskerferdigheter og lite formell kompetanse*, s.l.: Ideas2evidence.
- Hardoy, I., Røed, K., Von Simson, K. & Zhang, T., 2018. Initiatives to combat the labour market exclusion of youth in Northern Europe: A meta-analysis. *European youth labour markets: Problems and policies*, 235-251.
- Kunaschk, M. et al., 2022. Machine learning and subjective assessments by unemployed workers and their caseworkers..
- Livsoppholdsutvalget, 2018. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold*, s.l.: s.n.
- Markussen, S., Røed, K. & Schreiner, R. C., 2018. Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work?. *The Economic Journal*, Issue 610, pp. 1276-1303.
- McGuinness, S., Redmond, P., Kelly, E. & Maragkou, K., 2022. *Predicting the probability of long-term unemployment and recalibrating Ireland's statistical profiling model*, s.l.: The Economic and Social Research Institute (ESRI).
- Meld. St. 32 (2020–2021), 2021. *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Meld. St. 33 (2015–2016), 2016. *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NAV Oslo, 2020. *Nye digitale løsninger for brukeropfølging i NAV? Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data – utvidet juridisk utredning*. [Internett] Available at: [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13381526-1602227593/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Delprogram%20syssetsetting/Muligheter og juridiske begrensninger Utvidet utredning.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13381526-1602227593/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Delprogram%20syssetsetting/Muligheter%20og%20juridiske%20begrensninger%20Utvidet%20utredning.pdf)
- NAV, 2020. *Flere i arbeid - enklere, raskere bedre - Konseptvalgutredning (KVU)*, s.l.: s.n.
- NOU 2019: 7, 2019. *Syssetsetingsutvalget*, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.

- NOU 2021: 2, 2021. *Sysselsettingsutvalget, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.*
- Oslo Economics og Frischsenteret, 2023. *Kvalitativ undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening - Delrapport 1 i evaluering av Arbeidstrening, Oslo: Oslo Economics.*
- Oslo Economics; Proba samfunnsanalyse; Frischsenteret, 2023. *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis, s.l.: s.n.*
- Oslo Economics, 2022. *Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter? Delrapport 1, s.l.: s.n.*
- Oslo Economics, 2022. *Hvordan få flere i arbeid med aktiv eierstyring av arbeidsmarkedsbedrifter? Delrapport 2, s.l.: s.n.*
- Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret, 2023. *Evaluering av Refino - Forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak, s.l.: Proba samfunnsanalyse.*
- Riksrevisjonen, 2018. *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Dokument 3:5 (2017–2018).*
- Røed, K. & Raaum, O., 2006. *Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 68(5).*
- Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe, 2019. *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting, s.l.: s.n.*
- van den Berg, G. J. et al., 2023. *Predicting Re-Employment: Machine Learning versus Assessments by Unemployed Workers and by Their Caseworkers.*
- Velferdstjenesteutvalget, 2020. *NOU 2020:13 Private aktører i velferdsetaten, s.l.: s.n.*
- von Simson, K., 2023. *Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting, s.l.: Arbeid og velferd.*
- Vågegng-utvalget, 2015. *Et nav med muligheter - Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet, s.l.: s.n.*

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo