

Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis

*Delrapport 1 i områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, på oppdrag for
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 bransjeeerfaring, 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. Vi har særlig kompetanse på analyser av offentlig forvaltning, arbeids- og velferdsfeltet, arbeidsinkludering og integrering. Prosjektene våre baseres på datainnsamling med anerkjente samfunnsvitenskapelige metoder.

Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis / OE-rapport 33-2023

© 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	5
Bakgrunn og mandat	5
Kunnskapsoppsummering av arbeidsmarkedstiltakenes effekter	5
Praksis i NAV	7
1. Innledning	14
1.1 Mandat	14
1.2 Bakgrunn	14
1.3 Leseveiledning	15
1.4 Oversikt over begreper og forkortelser	16
2. Aktørene og arbeidsmarkedstiltakene	17
2.1 Brukerne	17
2.2 Arbeidsmarkedstiltak	17
2.3 Arbeids- og velferdsforvaltningen	20
3. Effekter av arbeidsmarkedstiltak – en litteraturoversikt	22
3.1 Innledning	22
3.2 Den norske tiltaksporteføljen	22
3.3 Effekter av tiltak	23
3.4 Hva sier den empiriske forskningen?	27
3.5 Konjunkturer	33
3.6 Samlede vurderinger	35
4. Kostnads- og nyttevurderinger av arbeidsmarkedstiltakene	36
4.1 Innledning	36
4.2 De relevante tiltakene og nullalternativet	36
4.3 Identifiserte virkninger av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak	37
4.4 Tallfesting og verdsetting av virkninger – prissatte virkninger	40
4.5 Verdsetting av ikke-prissatte virkninger	52
4.6 Samlede vurderinger	53
5. Utvikling i bruk av tiltak	59
5.1 Datagrunnlag	59
5.2 Gruppering av tiltak	59
5.3 Utvikling i tiltaksbruk nasjonalt	60
5.4 Fylkesvariasjon i bruken av ulike typer tiltak	62
5.5 Tiltaksbruken i ulike brukergrupper	65
5.6 Tiltaksbruk og kontorstørrelse	71
5.7 Tiltaksbruk over konjunktorene	72
5.8 Samlede vurderinger	76

6. NAV-veiledernes praksis for tildeling av tiltak	78
6.1 Metode	78
6.2 Tiltak som ble valgt av veilederne i undersøkelsen	78
6.3 Veiledernes grunnlag for valg av tiltak	80
6.4 Systematiske variasjoner i beslutninger om tiltak	89
6.5 Opplevde barrierer for kunnskapsbasert bruk av tiltakene	90
6.6 Samlede vurderinger	94
7. Styringen av arbeidsmarkedstiltakene	99
7.1 Mål- og resultatstyring	99
7.2 Styringsdialogen	100
7.3 Økonomi og budsjetter	107
7.4 Tiltaksporteføljen og utvikling av denne	110
7.5 Fremskaffelse av tiltak	112
7.6 Samlede vurderinger	115
8. Samarbeid med andre aktører om tiltaksbruk	121
8.1 Samarbeid med arbeidsgivere	121
8.2 Samarbeid med utdanningssektoren	122
8.3 Samarbeid med helsesektoren	123
8.4 Samlede vurderinger	125
9. Produksjon og spredning av kunnskap	126
9.1 Utvikling av kunnskap	126
9.2 Utvikling av kompetanse i NAV	130
9.3 Utvikling av støttesystemer for veiledernes beslutninger	132
9.4 Samlede vurderinger	134
10. Barrierer for en kunnskapsbasert tiltaksbruk	137
10.1 Produksjon og spredning av kunnskap om tiltaksbruken	137
10.2 Kunnskapsbasert tildeling av tiltak	139
10.3 Kunnskapsbasert styring av tiltakene – nasjonalt og lokalt	142
11. Referanser	144

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører Oslo Economics, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret, 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. Vi har som første del av områdegjennomgangen 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. Den største utfordringen for en kunnskapsbasert tiltaksbruk vurderes likevel å være mangel på treffsikker kunnskap om hvilket tiltak som kan forventes å fungere mest effektivt for ulike brukere, herunder manglende systemer for å innhente slik kunnskap.

Bakgrunn og mandat

Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å oppnå en raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet for flere gjennom mer effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. De har derfor tatt initiativ til en områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak. Områdegjennomgangen gjennomføres av Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret.

Gjennomgangen skal gi systematisert kunnskap om hvilke tiltak som har god effekt for ulike brukergrupper og identifisere forslag til hvordan NAV kan ta i bruk og utvikle kunnskap i møte med brukerne. Denne rapporten dokumenterer del 1 av oppdraget – en kartlegging av eksisterende kunnskap og praksis, og besvarer følgende spørsmål:

- **Eksisterende kunnskap:** Hva sier kunnskapen om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker, for hvem? Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av tiltakene, dersom vi tar høyde for både kostnader og forventet effekt?
- **Praksis i NAV:** Hvordan brukes tiltakene i NAV, og hva påvirker bruken? Er tiltaksbruken basert på kunnskapen om hvordan tiltakene virker for ulike brukergrupper?

Sammen gir disse analysene grunnlag for å besvare følgende spørsmål: Hva er barrierene for kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak?

Områdegjennomgangen er avgrenset til arbeidsmarkedstiltak som er tidsavgrensede og har mål om å styrke deltakernes muligheter til å skaffe eller beholde ordinært arbeid. Dette omfatter følgende grupper av tiltak: Utdanning som opplæringstiltak, arbeidsmarkedsopplæring (AMO), midlertidig lønnstilskudd, arbeidstrening, tilrettelegging/tiltak i bedrift, jobbkubb, oppfølging, utvidet oppfølging i NAV, individuell jobbstøtte (IPS), arbeidsrettet rehabilitering og arbeidsforberedende trening (AFT). Områdegjennomgangen omfatter ikke avklaringstiltak, varig lønnstilskudd eller varig tilrettelagt arbeid.

Arbeidet med del 1 har pågått i perioden desember 2022 til mai 2023. Vi har oppsummert relevant forskning, analysert statistikk fra NAV om tiltaksbruken og gjennomført et stort antall intervjuer og arbeidsmøter, med informanter fra ulike nivåer i forvaltningen og styringskjeden av tiltakene, samt samarbeidende aktører. Underveis har det vært avholdt møter i prosjektgruppen og prosjektstyret, der foreløpige funn er presentert og diskutert. Denne rapporten fra del 1 skal utgjøre et kunnskapsgrunnlag for områdegjennomgangens del 2, hvor vi skal vurdere mulige endringer som kan gjøre tiltaksbruken mer kunnskapsbasert. Del 2 av områdegjennomgangen ferdigstilles i desember 2023.

Kunnskapsoppsummering av arbeidsmarkedstiltakenes effekter

Vi har 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. En hovedutfordring for forskningen er at det er utfordrende å sammenligne

arbeidsmarkedsutfallene blant deltakere på ulike tiltak, fordi det er systematiske forskjeller i hvilke brukere som deltar på hvilke tiltak. Forskerne har ikke tilgang på informasjon om hva disse forskjellene består i, som er nødvendig for å kunne kontrollere for deltakernes bakenforliggende forutsetninger.

Når vi sammenligner effektstudier av ulike tiltak, er det 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.

Arbeidsmarkedstiltak kan tenkes å ha effekter på to ulike nivå. «Behandlingseffekter» for de personene som faktisk deltar på tiltaket, og «systemeffekter» for arbeidsmarkedet samlet sett, for eksempel ved at tiltakene også kan påvirke hvor attraktivt det er å stå uten arbeid, lønnsdannelsen og potensiell fortrengeing av andre arbeidstakere. Forskningen vi har identifisert er i all hovedsak orientert om behandlingseffektene. Det finnes lite forskning på systemeffektene.

En samlet vurdering av forskningen som er gjort 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. I Sverige har bruken av lønnstilskudd vært langt høyere enn i Norge, men likevel har ytterligere økning i bruk av lønnstilskudd vist å ha gode effekter på sysselsetting i Sverige.

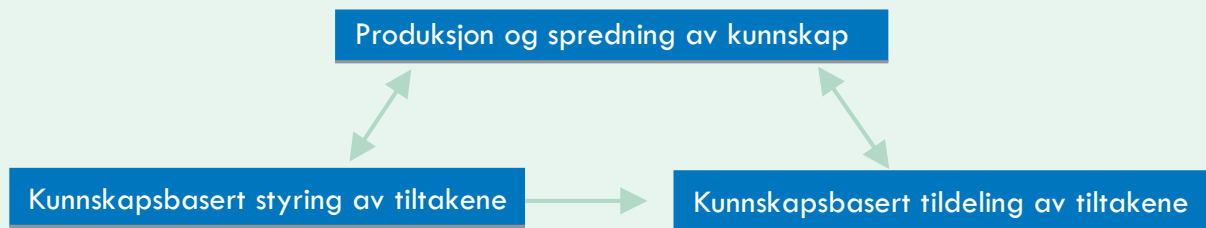
Empirisk forskning tyder også på at arbeidsmarkedstiltak gir bedre effekt på deltakernes fremtidige arbeidstilknytning i høykonjunktur enn i lavkonjunktur. I en situasjon med høy etterspørsel etter arbeidskraft er sammensetningen av de som står uten arbeid annerledes enn i lavkonjunktur. De som står uten arbeid i høykonjunktur kan i gjennomsnitt forventes å ha dårligere forutsetninger for arbeid, sammenlignet med den gjennomsnittlige ledige i en lavkonjunktur. I høykonjunktur kan vi forvente at tiltakene i mindre grad fortrenge andre potensielle arbeidstakere. På den annen siden kan arbeidsgivere tenkes å ha mer kapasitet og flere insentiver til å ta imot tiltaksdeltakere i lavkonjunktur. Det å tilpasse både nivå og sammensetning av arbeidsmarkedstiltak etter konjunktursituasjonen kan derfor trolig bidra til å gjøre tiltaksbruken mer effektiv. Tabellen under oppsummerer kunnskap om tiltakenes effekter. Det er viktig å påpeke at kunnskapen om effekter er usikker, og delvis basert på studier av eldre varianter av tiltakene.

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. Vi har blant annet analysert kostnader ved gjennomføring av tiltak for NAV og andre sektorer, tiltaksdeltakernes tidsbruk i tiltak, effekter på arbeid og verdiskaping, konsekvenser for trygd og overføringer og andre virkninger. Kunnskapsgrunnlaget er usikkert, og vi gjør en rekke antakelser som påvirker kostnads- og nytteberegningene.

Tabell 1-1: Kunnskap om tiltakenes effekter

Tiltak	Andel deltakere med nedsatt arbeidsevne	Snitt, antall deltakere per måned i 2022	Effekt på overgang til arbeid
Utdanning	Middels	8 578	Høy
AMO-kurs	Middels–høy	6 074	Middels
Midlertidig lønnstilskudd	Høy	11 824	Høy
Arbeidstrening/arbeidspraksis	Høy	5 515	Liten
Oppfølging	Middels–høy	10 053	Middels
Utvidet oppfølging	Høy	4 873	Middels
IPS	Høy	2 487	Middels
Arbeidsrettet rehabilitering	~1	931	Ukjent
AFT	~1	7 595	Ukjent

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



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. Analysen viser at de samfunnsøkonomiske virkningene i all hovedsak er drevet av tiltakenes antatte effekt for overgang til jobb. Forskjeller mellom tiltakene i bidrag til å realisere økt verdiskaping i økonomien, overskygger i all hovedsak forskjeller i gjennomføringskostnader. Utdanning og midlertidig lønnstilskudd fremstår 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

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 A 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

Mangel på systematisk kunnskap om effekter

Kartleggingen viser at det er en gjennomgående oppfatning både i NAV og blant NAVs samarbeidspartnere at det er en mangel på kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og for hvem. Vi stiller oss bak denne vurderingen. Forskningen som finnes 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. Dette fører til sterk seleksjon av deltakere til ulike typer tiltak, uten at forskerne kan ha kontroll på sentrale drivere av seleksjonen. Videre kan ett enkelt tiltak inneholde en rekke ulike elementer, og den lokale versjonen av tiltaket kan skille seg fra andre lokale versjoner, grunnet forskjeller i anskaffelser eller leverandørens metode.

Det er mange gode grunner til skjønnsbasert individuell tilpasning og lokal autonomi i NAV. Brukerne har behov for bistand som innrettes etter deres individuelle behov og forutsetninger, og arbeidsmarkedet kan stille ulike krav i ulike deler av landet. Partnerskapet mellom stat og kommune tilsier også at NAV lokalt blir ulikt organisert i kommunene. Det er utfordrende å gjennomføre randomiserte kontrollerte eksperimenter, i et system med et stort og dels udokumentert mangfold i hvordan individuelle brukere følges opp. Samtidig gir lokale forskjeller i prinsippet muligheter til å studere effekter av ulik praksis. I såkalte kvasiekperimentelle studier, som ofte benyttes når randomiserte studier ikke lar seg gjennomføre, er variasjon nødvendig for å estimere kausale effekter av ulik praksis. I slike studier er man imidlertid prisgitt den informasjonen som tilfeldigvis kan utnyttes i en kvasiekperimentell setting. Når man ikke samtidig har kontroll på andre viktige forhold, er det også vanskelig å vite hva man egentlig har estimert effekter av.

Manglende system for utvikling av erfaringsbasert kunnskap ⁴

I mangel av treffsikker forskningsbasert kunnskap om effekter av tiltakene, står «erfaringsbasert kunnskap» sentralt i NAV og synes å utgjøre hoveddelen av den kunnskapen som oppfattes som relevant for veiledernes tildeling av tiltak. Likevel er det ikke etablert noen enighet eller retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal utvikles, herunder hvem som skal definere denne kunnskapen og hvordan den skal kvalitetssikres, deles og brukes på tvers i etaten. Manglende system for utvikling og bruk av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, fremstår derfor som en betydelig barriere for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene.

Manglende registrering

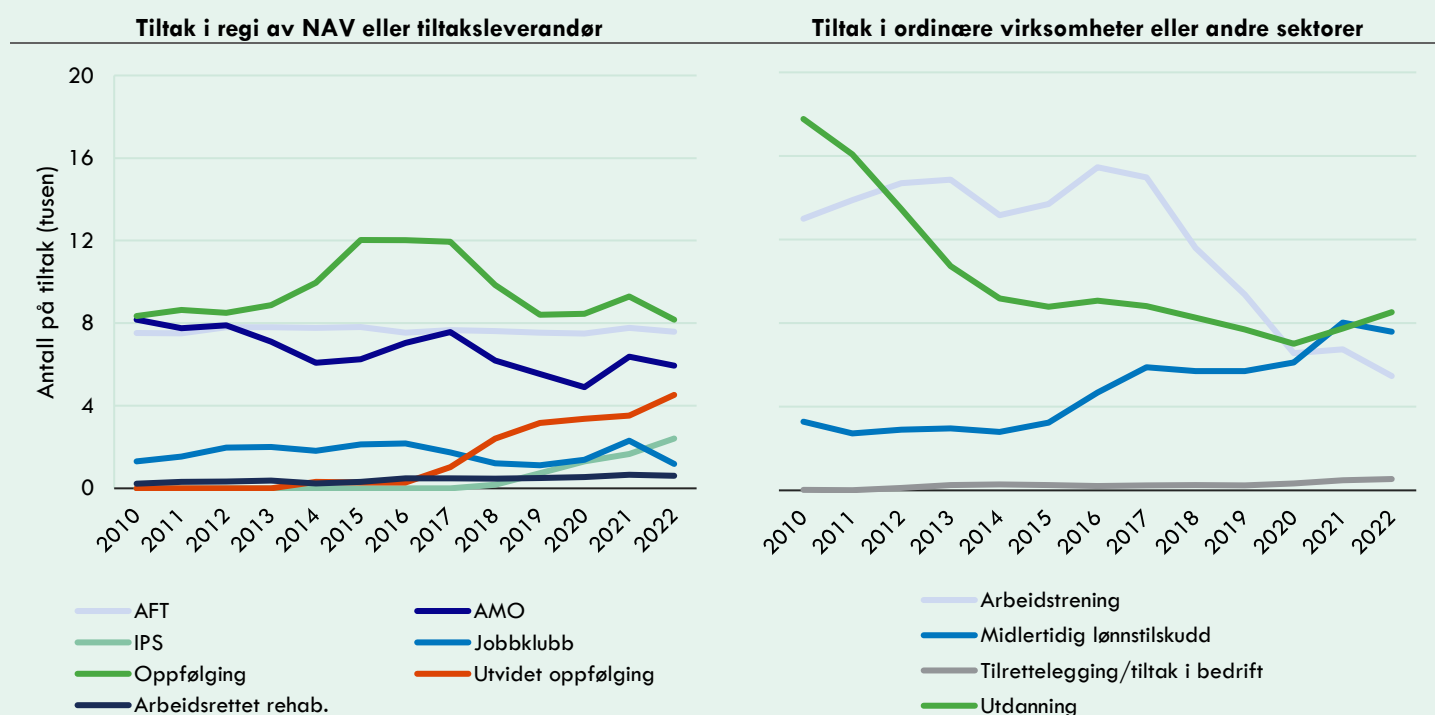
Det er mulig å måle hvilke effekter arbeidsmarkedstiltakene har for ulike brukergrupper, også innenfor et system med skjønsmessige vurderinger og lokale forskjeller, men det krever en større grad av tilpasning og kontroll med viktige elementer innenfor studiene. Det er særlig viktig å ha kontroll på 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.

Barrierer for en kunnskapsbasert tildeling av arbeidsmarkedstiltak

Vi har analysert statistikk om alle brukere som mottar arbeidsrettet oppfølging i NAV (registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne) i perioden 2010–2022. Det er i hovedsak disse som mottar arbeidsmarkedstiltak i NAV. Årlig deltar 70–80 000 personer på ett eller flere arbeidsmarkedstiltak. De fleste av disse har nedsatt arbeidsevne, men det er også en god del ordinære arbeidssøkere. I en gjennomsnittlig måned deltar 30 prosent av brukere med nedsatt arbeidsevne på tiltak, mens tilsvarende andel blant ordinære arbeidssøkere er 15 prosent. Figuren under viser utviklingen i bruken av overordnede kategorier av tiltak i perioden.

Bruken av utdanning har falt i perioden 2010–2020, og økt noe etter 2020. Brukere med høyere utdanning gis oftere utdanning som opplæringstiltak enn brukere med lavere utdanning. Samtidig ser vi en noe kraftigere

Figur 1-2: Antall brukere med arbeidsrettet oppfølging som deltar på tiltak, etter tiltaksgruppe og kalenderår



Note: Figurene har felles loddrett akse. Figuren viser antall deltakere på tiltak som enten er registrert arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne i NAV. Tiltakene er gruppert for å tillate høyere geografisk og tidsmessig oppløsning. Kilde: NAV.

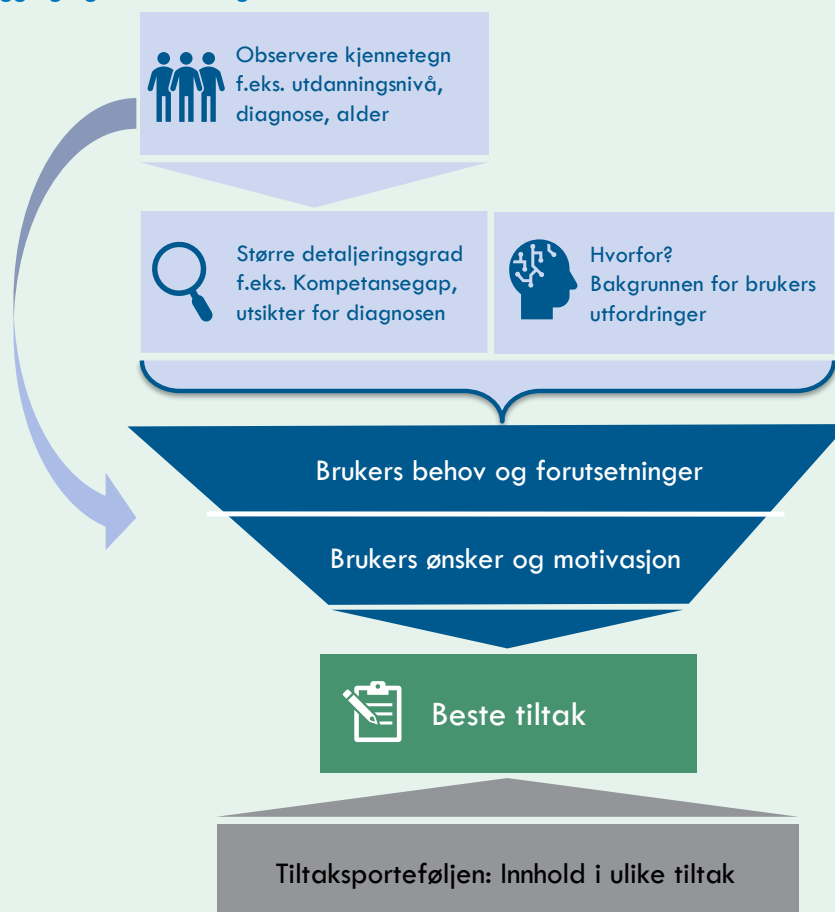
nedgang i bruken av utdanning blant personer uten fullført videregående utdanning, sammenlignet med personer med fullført videregående eller høyere utdanning. Utdanning brukes i liten grad for innvandrere. Bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt i samme periode. Andelen på midlertidig lønnstilskudd er relativt jevnt fordelt mellom brukere med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere, samt mellom unge og eldre, og mellom innvandrere fra ikke-vestlige land og andre. Bruken av arbeidstrening (inkludert det tidligere tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet) er betydelig redusert, etter endringer i dette tiltaket som ble innført i 2017.

De siste årene har NAV også utvidet bruken av tiltak i egen regi (utvidet oppfølging og IPS). I samme periode har NAV redusert bruk av oppfølgingstiltak som kjøpes inn fra konkurranseutsatte leverandører. Bruken av AFT, som kjøpes inn fra forhåndsgodkjente (ikke-konkurranseutsatte) leverandører, har vært svært stabil i perioden, målt ved antall deltakere per år. Det tyder på at bruken primært bestemmes av antall avtalte plasser hos de forhåndsgodkjente aktørene, og at NAV i liten grad benytter seg av fleksibiliteten til å skalere bruken etter eventuelle variasjoner i behov.

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, og hvor stor vekt ulike faktorer har. På denne måten har vi også fått belyst hvilke barrierer veilederne møter for å drive en kunnskapsbasert tildeling av tiltak. Figuren under illustrerer veileders prosess for kartlegging og identifisering av beste tiltak.

En vurdering av brukernes behov for ulike typer tjenester er utgangspunktet for veilederens valg av tiltak. Det kan for eksempel være behov for kvalifisering, kartlegging, bistand til jobbsøk, å trene på en arbeidsplass og/eller tett oppfølging. Behovene korrelerer med kjennetegn som kan belyses i effektforskning, som for eksempel alder, utdanningsnivå og innvandrerstatus. For å kunne velge tiltak i det enkelte tilfellet må veilederen imidlertid kartlegge utfordringene og ressursene til brukeren i større detalj. Deretter kan det være nødvendig å gå grundigere inn på de bakenforliggende årsakene til de utfordringene brukeren har knyttet til arbeid. Det kan for eksempel handle om dårlige skoleerfaringer, sosiale utfordringer, store omsorgsoppgaver eller helseutfordringer som ikke er avdekket tidligere. Slike underliggende årsaker kan ha stor betydning for behovene, og ikke minst for brukerens forutsetninger for å dra nytte av et bestemt tiltak. Det kan likevel være

Figur 1-3: Veileders kartlegging og identifisering av beste tiltak



flere tiltak som veilederne oppfatter som aktuelle. Brukerens ønsker og motivasjon vil da ofte være helt avgjørende.

Kartleggingen tyder på at veilederne i hovedsak har god kjennskap til tiltakene. Valg av tiltak påvirkes både av det fastsatte innholdet i tiltakene og av veilederens oppfatninger om kvaliteten. 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. Det kan handle om forhold som hvor mye og hvor systematisk oppfølging brukeren faktisk har fått, eller hvor varig tilknytning til arbeid tiltaket har ført til. Veilederne opplever kvalitetsforskjeller mellom enkeltleverandører i slike forhold.

Mangel på relevant kunnskap

Den største barrieren for en kunnskapsbasert tildeling av tiltak synes å være at veileder har manglene kunnskap om tiltakenes forventede effekt for ulike brukergrupper. Den forskningsbaserte kunnskapen er usikker, mangelfull og oppleves lite relevant, og kunnskapen om effekter baseres derfor i hovedsak på erfaringsbasert kunnskap om kvalitet i tiltakene. Denne kunnskapen er imidlertid også usikker. Det er ikke gitt at det de oppfatter som kvalitet er det samme som faktiske effekter, og i praksis har veilederne dermed lite kunnskap om forventet effekt for ulike brukergrupper. Veilederne og NAV-kontorene har i liten grad mulighet til å teste generaliserbarheten av den erfaringsbaserte kunnskapen (eller hypoteser) om hvilke forhold ved en bruker som er avgjørende for forventet effekt av ulike tiltak.

Variierende kunnskapsformidling

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. Det finnes en rekke kilder som veilederne kan bruke for å skaffe seg kunnskap på eget initiativ, men i hvilken grad dette skjer varierer, og er trolig avhengig av ledelse og «kultur» ved kontoret når det gjelder å tilrettelegge for eller oppmuntre til at veilederne skal bruke tid på å tilegne seg kunnskap fra de kildene som er tilgjengelige.

Usikkerhet om muligheter for utdanning

Bruken av utdanning som opplæringstiltak har falt siden 2010, og ikke økt nevneverdig de siste årene til tross for styringssignaler om økt bruk. 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 kan vi særlig regne med at gjelder unge uten fullført videregående skole, og en del grupper innvandrere. Samtidig ser vi en noe sterkere nedgang i bruken av utdanning blant personer uten fullført videregående utdanning enn blant personer med fullført videregående eller høyere utdanning, og at utdanning i liten grad brukes for innvandrere.

Intervjuer med NAV-veilederne tilsier at de i hovedsak har god kunnskap om innholdet i tiltakene, men det er et unntak når det gjelder mulighetene for utdanning som opplæringstiltak. Mulighetene for utdanning er mange, og veilederne har ikke oversikt over utdanningstilbudet og hva som er mulig for den enkelte bruker å ta. Det er også noe usikkerhet blant NAV-veiledere om hvilke rettigheter ulike brukergrupper har under utdanning. Det er grunn til å tro at dette hindrer bruk av utdanning som opplæringstiltak.

Veilederne hensyntar ikke tiltakenes samlede kostnader

Bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt de siste årene, men kartleggingen tyder likevel på at budsjettbegrensninger er en reell hindring for bruk av dette tiltaket. 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. Det er vanlig at kontorenes budsjett for tiltak blir brukt fullt ut, og at tiltaket derfor ikke er tilgjengelig i perioder. Det gjør også at lønnstilskudd oppleves som et dyrt tiltak for veilederne, til tross for at det i samfunnsøkonomisk perspektiv er et relativt rimelig tiltak, gitt at det ikke brukes til personer som ville vært i arbeid uten tiltaket. Det vil også trolig begrense bruken av tiltaket, mer enn det burde.

Det er også store fylkesvise variasjoner i bruken av midlertidig lønnstilskudd, hvor Møre og Romsdal skiller seg ut med høy bruk av tiltaket. Dette kan tenkes å være drevet av ulike forhold i arbeidsmarked eller ulik sammensetning av brukere, men forskjellene i tiltaksbruk er samtidig så store at det er grunn å tro at de også skyldes ulik praksis i fylkene. Kartleggingen viser også at de minste NAV-kontorene bruker midlertidig

lønnstilskudd langt oftere enn større kontor, som trolig henger sammen med at det ved små kontor er lavere tilgjengelighet av andre tiltak.

Begrensninger i regelverk

Tiltaksforskriften regulerer hvordan tiltakene skal utformes, varighet på tiltakene og hvordan de skal fremskaffes. Tiltakene i tiltaksporteføljen inneholder ulike elementer som korresponderer mer eller mindre med ulike brukeres behov. Forskriften gir på den ene siden relativt stort handlingsrom, og mange tiltak fremstår som overlappende i formål og innhold. På den andre siden er det også enkelte konkrete bestemmelser som kan påvirke tildelingen av tiltak. Tiltakene ulik maksimal varighet og spesifisert ulik varighet for ulike grupper, og det er begrensninger i hvilke elementer som kan kombineres i enkelte tiltak. For eksempel kan brukere tildeles AFT fordi de vurderes å ha behov for lang varighet, uten at de nødvendigvis har behov for den intensive oppfølgingen dette tiltaket også innebærer.

Begrenset tilgjengelighet av tiltakene

Det er også en utfordring at det tiltaket som vurderes som mest relevant for den enkelte bruker ikke alltid er tilgjengelig. På små steder er det krevende å etablere en bredde av tiltak med god kvalitet. Kartleggingen viser at de minste NAV-kontorene har en mindre variert tiltaksbruk enn i resten av landet. Det lokale leverandørmarkedet, og tilgangen til spesialkompetanse fremstår som en viktig barriere for tilgangen til et bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak på mindre steder. Også der et bredt spekter av tiltak er tilgjengelig, kan det være ventelister på tiltak, som også kan føre til at veileder ikke har mulighet til å velge det beste tiltaket for en bruker. Kapasiteten ved NAV-kontoret til å gjennomføre tiltak i egen regi, men også rammene i avtalene med eksterne leverandører, kan i praksis begrense tiltakenes tilgjengelighet.

Manglende IT-støtte

Tildelingen av tiltak skal bygge på individuelle vurderinger, og innebærer å velge det rette tiltaket i en bred tiltaksportefølje. Veilederne skal gjøre komplekse vurderinger og har behov for bred kompetanse og mye kunnskap. Det finnes imidlertid ingen formelle krav til kompetanse blant veiledere eller noen enhetlig metode for opplæring, og veilederne får i liten grad beslutningsstøtte i dagens fagsystemer tildelingsprosessen. NAV jobber med å utvikle IT-systemer på disse områdene. Utvikling av slike støttesystemer vil kunne innebære at det registreres mer strukturerte data om brukeren (herunder veileders vurderinger av brukerens nøkkelutfordringer og forutsetninger) enn det som gjøres i dag. Således kan utvikling av støttesystem for veileder sees i sammenheng med at utviklingen av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap kan styrkes gjennom registrering av flere opplysninger om bruker. GDPR og annet lovverk utgjør imidlertid reelle barrierer for utviklingen av slike løsninger.

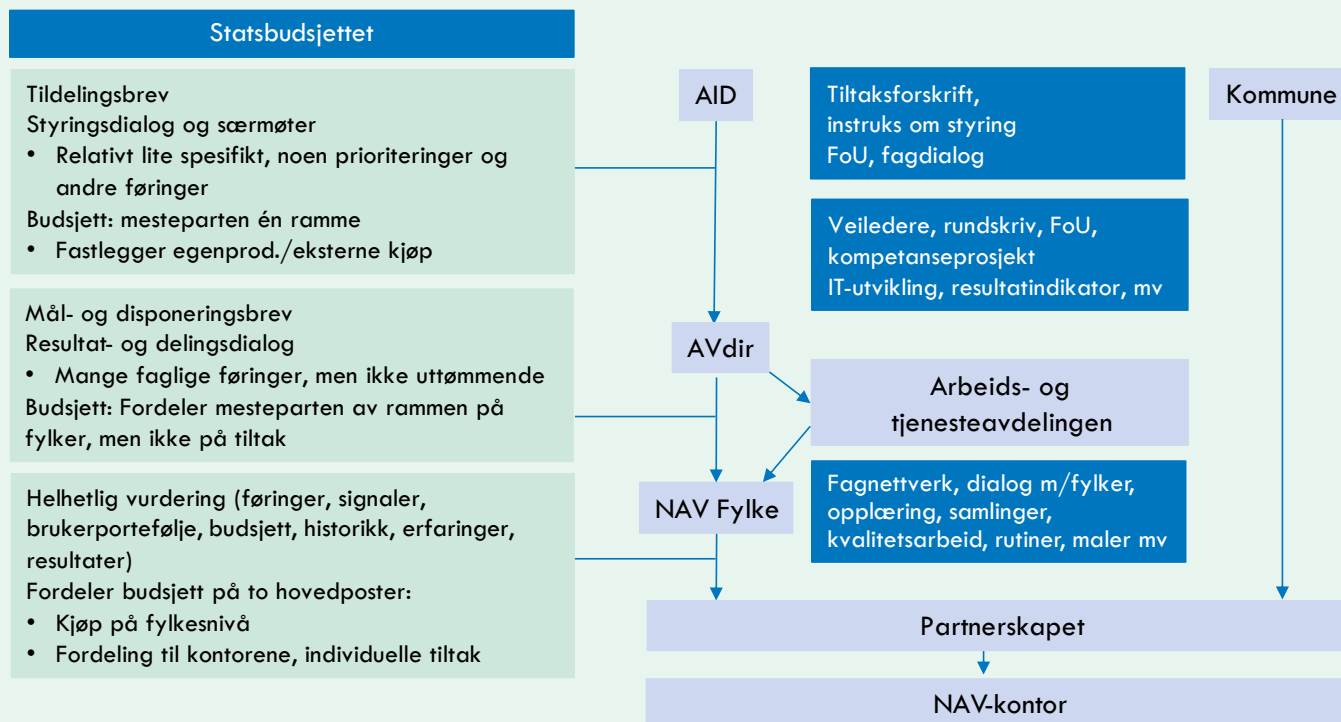
Målkonflikter

Selv om veilederne primært jobber mot målet om arbeid, må de også ta hensyn til brukernes behov for inntektssikring. Det finnes derfor tilfeller hvor arbeidsmarkedstiltakene brukes kun for å dokumentere behov for uføretrygd eller for å gi brukeren tilgang til tiltakspenger. Når tiltakene brukes uten forventning om å bidra til å øke brukers muligheter for arbeid, er det lite effektiv ressursbruk og i strid med tiltakenes formål. Det er også gitt føringer gjennom styringslinjen for hvilke brukergrupper NAV skal prioritere (unge, innvandrere fra ikke-vestlige land og langtidsledige). Disse gruppene skal både prioriteres for oppfølging og for tiltaksdeltakelse. Slike føringer for prioritering av enkeltgrupper kan gå på bekostning av en effektiv tiltaksbruk, dersom det innebærer en prioritering av brukere med mindre forventet effekt av tiltakene. Prinsipper for god virksomhetsstyring tilsier at slike målkonflikter bør være synliggjort i virksomheten, og det bør være tydelig hvordan ulike mål skal vektes. Det kan synes som at etaten i liten grad har tydeliggjort hvordan hensynet til oppfølging og avklaring av brukere som står langt unna arbeid skal vektes opp mot hensynet til målet om å få flest mulig i arbeid.

Barrierer for en kunnskapsbasert styring av arbeidsmarkedstiltakene

Figur 1-4 illustrerer de viktigste aktørene i styringslinjen for arbeidsmarkedstiltakene. Arbeids- og velferdsetaten er politisk styrt og at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alt som skjer i etaten. Stortinget vedtar ressursbruken til arbeidsmarkedstiltak gjennom det årlige Statsbudsjettet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet styrer arbeids- og velferdsforvaltningen ved å tildele budsjetter til arbeids- og velferdsetaten, utarbeide regelverket for arbeidsmarkedstiltakene (tiltaksforskriften) og drive overordnet styring av etaten mot målet om økt arbeidsdeltakelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektoratet for arbeids- og velferdsetaten og fordeler budsjettet videre til NAV fylkene. NAV fylkene har ansvar for å fremskaffe og bruke tiltakene slik at de på en mest mulig effektiv måte bidrar til målet om flere i arbeid. Fylkene har sentrale administrative enheter, i

Figur 1-4: Aktørene i styringslinjen for arbeidsmarkedstiltakene, styringsdialogen og styringsdokumenter



tillegg til lokale NAV-kontor på kommunenivå, hvor veiledere møter brukerne og tildeler arbeidsmarkedstiltak etter behov. NAV-kontorene drives i samarbeid mellom den statlige Arbeids- og velferdsetaten og kommunen.

Styringen av arbeidsmarkedstiltakene er de siste årene endret fra aktivitetsbasert styring, fra styring av antall plasser i ulike tiltak, til en mer overordnet styring hvor NAV-kontorene og fylkene har fått økt handlingsrom til selv å beslutte hvordan tiltaksbudsjettet best skal brukes for å oppnå målet om flere i arbeid. Dette er i tråd med anbefalinger fra Vågegutvalget og føringer i den påfølgende Stortingsmelding 33 (2015-2016). Bakgrunnen er prinsippet om at brukernes behov skal være avgjørende for tiltakstildelingen og at det er NAV-kontorene som står nærmest til å vurdere brukers behov og dermed også hvilket tiltak som bør benyttes i den enkelte situasjon.

Det innebærer at mesteparten av midlene til arbeidsmarkedstiltak fordeles som én ramme til fylkene, med unntak av midler til tiltak i egenregi som budsjetteres som egen post¹. Fylkene fordeler budsjettet på innkjøp av tiltak på fylkesnivå og til kontorene, i samråd med kontorene. Kontorene disponerer budsjett for individuelle tiltak, som AMO enkelt plass og lønnstilskudd. Veilederne forholder seg derfor mest til begrensningene i budsjetter for disse tiltakene. I noen tilfeller har det avgjørende betydning for tiltaksvalget, enten dersom budsjettet er oppbrukt eller fordi NAV-veilederne kan oppfatte tiltak som finansieres gjennom eget budsjett som «dyrere». Særlig blir midlertidig lønnstilskudd oppfattet som et «dyrt» tiltak. Når det gjelder de tiltakene som blir fremskaffet av fylkene, opplever veilederne fra tid til annen knapphet på tiltaksplasser i form av ventelister på enkelttiltak. Det kan føre til at de velger et annet tiltak, som ikke nødvendigvis er det beste i forhold til brukerens behov.

Føringer knyttet til tiltaksbruk som kommer gjennom styringslinjen har en viss betydning for veilederne når de velger tiltak. De viser for eksempel til styringsbrev fra direktoratet og til NAVs virksomhetsstrategi, samt signaler fra NAV fylket når det gjelder å øke bruken av opplæringstiltak.

Manglende resultatmål

Overgangen fra aktivitetsbasert til resultatbasert styring har gitt mer handlingsrom til NAV lokalt, slik at de kan tilpasse tiltaksbruken etter lokale behov og erfaringer, etter et overordnet mål om flere i arbeid. Det er imidlertid en grunnleggende utfordring å styre etter et slikt mål, uten informasjon om i hvilken grad praksis faktisk bidrar til måloppnåelse. Staten jobber nå med å utvikle en bedre resultatindikator for å måle hvor godt NAV lykkes med å få flere i arbeid, hvor det justeres for enkelte egenskaper ved brukerne og ved de lokale arbeidsmarkedene. Den vil gi mer informasjon om måloppnåelse enn dagens styringsparameter for overgang til

¹ Varig tilrettelagt arbeid (VTA) budsjetteres også på egen post, men er ikke omfattet av områdegjennomgangen.

arbeid, men det vil fortsatt være viktige forhold denne indikatoren ikke kan kontrollere for, som gjør det til et usikkert mål.

Intervjuer med ansatte i forvaltningen tilsier at det fortsatt rapporteres ganske detaljert om aktiviteter oppover i styringslinjen, til tross for at det skal være opp til fylkene å bestemme aktivitetsbruken. Det er grunn til å tro at mangel på treffsikker informasjon om resultater av tiltaksbruken, bidrar til et fortsatt fokus på aktivitetsbasert rapportering i styringslinjen. I en sektor med mye politisk oppmerksomhet kan det likevel være krefter som drar i retning av fokus og rapportering på aktivitetene i seg selv. Senest i den sittende regjerings politiske plattform (Hurdalsplattformen) ligger det formuleringer om at AFT skal styrkes og gjøres tilgjengelig for flere. Denne typen aktivitetsbasert styring, kan være et hinder for kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene, dersom ikke signalene er basert på kunnskap om effektiv bruk.

Mangel på integrert psykisk helsehjelp

Kartleggingen tyder også på at det mangler tiltak rettet mot brukere som har psykiske helseproblemer i tillegg til andre arbeidsrelaterte utfordringer. Flere av våre informanter, både i NAV, representanter for NAVs leverandører og representanter for arbeidsgivere, etterlyser bedre kompetanse innen psykisk helse i arbeidsmarkedstiltakene. Det ser ut til å være behov for et styrket tilbud av integrerte arbeidsrettede tjenester og helsetjenester. NAV har et særskilt fokus på å etablere tettere samarbeid med helsesektoren, både på kontor-, fylkes- og direktoratsnivå. Samtidig er det utfordringer få til et godt samarbeid på tvers av sektorer.

Lite kunnskapsbasert valg av fremskaffelsesmåte

NAV har fem ulike måter å fremskaffe 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. De ulike regimene for fremskaffelse av arbeidsmarkedstiltakene har trolig stor betydning for kvalitet og kostnad av tiltakene, men valg av fremskaffelsesregime fremstår i liten grad å være begrunnet av kunnskap om forventet effektivitet. Dette gjelder generelt for fordelingen mellom anbudsbaserte tiltak, tiltak i egen regi, og spesielt for ordningen med forhåndsgodkjente aktører. Intervjuer med ansatte i NAV tyder på at ordningen med forhåndsgodkjente leverandører i hovedsak er utslag av politisk styring. Intervjuer med ansatte i NAV tyder på at det er utfordringer med variasjon i kvaliteten på tiltak levert av eksterne aktører, primært oppfølgingstiltak og AFT. Opplevde variasjoner i kvalitet påvirker veiledernes valg av tiltak.

Lite kunnskapsbasert konjunkturtilpasning

Det samlede budsjettet til arbeidsmarkedstiltak justeres noe etter konjunkturer, med økninger i lavkonjunktur og reduksjon under høykonjunktur. Vi har analysert hvordan tiltaksbruken varierer over de økonomiske konjunkturerne. Antall deltakere i tiltak øker med antall registrerte ledige. For 100 personer som blir registrert som helt ledige, vil 7,5 flere delta i et tiltak. Selv om det absolutte antall personer på tiltak øker i nedgangsperioder, betyr det likevel at andelen som deltar på tiltak er medsyklisk, slik at en lavere andel av ledige deltar i tiltak i dårlige tider.

Økningen i antall tiltaksdeltakere i lavkonjunktur ser ut til å være drevet av et ønske fra politisk hold om å sikre aktivitet for flere, fremfor hensynet til tiltakenes effektivitet. Empirisk forskning indikerer imidlertid at tiltakene har større effekt på arbeidstilknytning når de brukes i høykonjunktur. Det tilsier isolert sett at de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av arbeidsmarkedstiltak ville økt om tiltaksbudsjettet ikke falt like mye i høykonjunktur, og ikke ble økt like mye i lavkonjunktur.

Det er særlig grunn til å forvente at effekten av ulike tiltak varierer med konjunkturerne, og at valg av tiltak derfor også bør ta hensyn til den generelle etterspørselen i arbeidsmarkedet. Under lavkonjunktur fremstår det som effektivt å øke bruk av langvarige kompetansehevende tiltak, som utdanning, i påvente av at arbeidsmarkedet skal bedre seg. Under høykonjunktur kan derimot kortvarige, formidlende tiltak, som midlertidig lønnskudd fremstå mer effektivt, relativt sett. Tiltakene som i tidligere år har økt mest når ledigheten øker er særlig arbeidstrening, men også AMO-kurs og oppfølging. De to sistnevnte kan være tiltak som er lett å skalere opp med økte budsjetterammer. Økningen i AMO-kurs kan til dels være i tråd med argumentasjonen om at kompetansehevende tiltak synes særlig nyttig i lavkonjunktur. Økningen i bruk av arbeidstrening og oppfølgingstiltak synes derimot å gå på tvers av denne logikken, da disse tiltakene i mindre grad virker kompetansehevende, men heller har som formål å senke terskelen for ansettelser og dermed kan antas å gi mest verdi i høykonjunktur. En tiltaksbruk som ikke tilpasses den generelle etterspørselen i arbeidsmarkedet fremstår dermed som en viktig barriere for effektiv tiltaksbruk.

1. Innledning

Områdegjennomgangen innebærer en kartlegging av eksisterende kunnskap og praksis i NAV, og skal lede fram til anbefalinger som skal gi bedre måloppnåelse på tiltaksområdet, ved at arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne kommer raskere i arbeid og at arbeidstilknytningen blir mer stabil. Områdegjennomgangen skal bidra til at det finnes kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, og at denne kunnskapen systematiseres og gjøres tilgjengelig for førstelinjen. Gjennomgangen skal også bidra til at kunnskapen tas i bruk i praksis.

1.1 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.

Denne områdegjennomgangen skal undersøke om NAVs bruk av arbeidsmarkedstiltak er i tråd med eksisterende kunnskap om hva som virker mest effektivt for ulike brukergrupper, og foreslå endringer som kan bidra til en mer effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltakene innenfor en uendret

budsjettramme. Formålet er å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene som brukes på feltet, i form av flest mulig i arbeid.

Områdegjennomgangen skal svare på følgende spørsmål:

- Hva vet vi om effekter av og effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak?
- Hvordan kan det legges bedre til rette for at kunnskapen tas i bruk?
- Hvordan kan vi lære mer?

Denne rapporten presenterer resultatene fra områdegjennomgangens første fase, som oppsummerer kunnskapen om effekter av arbeidsmarkedstiltakene og kartlegger NAVs praksis for bruk av tiltakene. Kartleggingen inkluderer en oppsummering av forskning om effekter av tiltakene, samfunnsøkonomiske vurderinger av kostnader og nyttevirkinger ved dagens tiltaksbruk, presentasjon av dagens tiltaksbruk basert på statistikk fra NAV, beskrivelser av NAVs praksis basert på en rekke intervjuer med ansatte i NAV og andre aktører, samt gjennomgang av sentrale styringsdokumenter for etaten. Vi har prioritert å identifisere barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene. Kartleggingen er gjennomført våren 2023 og vil utgjøre grunnlaget for anbefalinger om endringer i områdegjennomgangens andre fase, som skal ferdigstilles desember 2023.

Arbeidet er gjennomført av Oslo Economics i samarbeid med Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret. Fra Oslo Economics har følgende personer deltatt: Ragnhild Haugli Bråten, Arne Lyshol, Finn Gjerull Rygh, Nina Skrove Falch og Erik Magnus Sæther. Fra Proba samfunnsanalyse har Helene Berg, Audun Gleinsvik og Pia Stålesen bidratt, og Simen Markussen og Øystein Hernæs har deltatt fra Frischsenteret.

1.2 Bakgrunn

NAV har de siste årene vært gjenstand for vurderinger fra ett ekspertutvalg (Vångutvalget), to stortingsmeldinger (Meld. St. 32 (2020–2021), Meld. St. 33 (2015–2016)) og to NOU-er (Sysselsettingsutvalget). Disse utredningene har påpekt utfordringer som også treffer bruken av arbeidsmarkedstiltakene.

Vångutvalget pekte i 2015 på et behov for mer myndige NAV-kontor og mindre aktivitetsbasert styring av arbeidsmarkedstiltakene, slik at NAV-kontorene lokalt skulle få mulighet til å bestemme

bruken av arbeidsmarkedstiltak basert på den enkelte brukers behov. Utvalget foreslo også å styrke den arbeidsrettede delen av NAVs tjenestetilbud, i form av mer bruk av ordinære arbeidsplasser i tiltaksgjennomføringen og tettere samarbeid med arbeidsgivere (Ekspertgruppen, 2015).

Anbefalingene fra Vågengutvalget ble fulgt opp i NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet (Meld. St. 33 (2015–2016)) og har i ettertid ført til økt prioritering av NAVs arbeid for arbeidsretting. Dette innebærer blant annet en overgang fra aktivitetsbasert til resultatbasert styring av etaten, styrking av etatens tjenester til arbeidsgivere, forenkling av tiltaksporteføljen og økt bruk av opplæring i ordinært arbeid.

Syssestetingsutvalgets første delrapport fra 2019 påpekte at utenforskap ofte har sammenheng med manglende kompetanse (NOU 2019: 7). Over tid har kravet til minstekompetanse i arbeidslivet økt, og dagens arbeidsmarked er preget av behov for kvalifisert arbeidskraft. Omstillingene norsk økonomi står overfor i årene som kommer vil kreve en kompetent og tilpasningsdyktig arbeidsstyrke også fremover. Syssestetingsutvalget anbefalte derfor økt bruk av kompetansehevende tiltak i NAV, for å gjøre arbeidslediges kompetanse relevant for arbeidslivet, enten det innebærer opplæring, kvalifisering eller omskolering med mål om yrkesbytte (NOU 2021: 2).

Syssestetingsutvalget påpekte samtidig at kunnskapen om gjennomføring og effekter av arbeidsmarkedstiltak er mangelfull. Utvalget foreslo økt forskning på effekter av tiltakene, og da særlig på kost-nytte-analyser av arbeidsmarkedstiltak. Dette er også understøttet av Riksrevisjonens gjennomgang fra 2018, som fant at NAVs overgangsstatistikk ikke gir tilstrekkelig informasjon om den reelle overgangen til arbeid etter deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak (Riksrevisjonen, 2018).

Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsnivå (Meld. St. 32 (2020–2021)) beskriver behov for helhetlige og koordinerte tjenester for å inkludere flere i arbeidslivet. Meldingen peker særlig på behovet for mer samarbeid mellom arbeid, helse og utdanning.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 beskriver aktørene som er involvert i arbeidsmarkedstiltak, og hvordan de ulike aktørene forholder seg til hverandre. Aktørene inkluderer hele beslutningskjeden fra AID til NAV-veilederne,

samt brukerne og tiltaksleverandørene. Kapittel 2 inneholder også beskrivelse av de ulike typene arbeidsmarkedstiltak, samt en oversikt over forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak.

Kapittel 3 oppsummerer eksisterende kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak på overgangen til ordinært arbeid. Kunnskapsoppsummeringen bygger i stor grad på von Simson (2023), som nylig har oppsummert norsk forskning på området, og supplerer denne med noe internasjonal litteratur og våre vurderinger.

Kapittel 4 gir en analyse av forventede samfunnsøkonomiske kostnader og nyttevirkinger av arbeidsmarkedstiltakene, basert på det vi vet fra forskningen om effekter og dagens bruk av tiltakene.

Kapittel 5 beskriver utviklingen i bruk av arbeidsmarkedstiltakene de siste årene, basert på aggregert statistikk om tiltaksbruk i ulike fylker og for ulike brukergrupper. I kapittelet undersøker vi spesifikt om tiltaksbruken varierer med konjunkturmessig utvikling i arbeidsmarkedet.

Kapittel 6 gjør rede for NAV-veiledernes praksis for tildeling av tiltak til den enkelte bruker, basert på intervjuer med NAV-veiledere. Vi beskriver veiledernes grunnlag for tildelingen, hvilken informasjon og kunnskap de baserer beslutningene på, og hvilke barrierer de opplever for kunnskapsbasert tiltaksbruk.

Kapittel 7 beskriver styringen av arbeidsmarkedstiltakene og identifiserte barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene som ligger i styringslinjen. Det omfatter organisering, styringsdialog, budsjetter og rapportering. Det omfatter også nærmere beskrivelse av tiltaksporteføljen og dens utvikling, i tillegg til støttesystemer for veiledernes beslutninger, FoU-strategi på området og andre innsatser som påvirker tiltaksbruken. Kapittelet er basert på dokumentstudier og intervjuer med ansatte i ulike deler av etatens styringslinje, samt andre involverte aktører.

Kapittel 8 redegjør for potensielle barrierer som ligger i NAVs samarbeid med andre aktører, både andre sektorer, tiltaksleverandører, brukere og arbeidsgivere. Kapittelet er basert på dokumentstudier og intervjuer med ansatte i ulike deler av etatens styringslinje, samt andre involverte aktører.

Kapittel 9 redegjør for systemet for produksjon og spredning av kunnskap, både den erfaringsbaserte og den forskningsbaserte kunnskapen. Videre beskriver kapittelet kompetansekrav og

kompetanseutvikling i NAV, og gir en oversikt over støttesystemene for veiledernes beslutninger. Kapitlet avsluttes med våre vurderinger om utfordringer for kunnskapsproduksjon og -spredning samt kompetanse og beslutningsstøtte i NAV.

Kapittel 10 presenterer en samlet drøfting av de viktigste barrierene for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene i NAV, basert på

barrierene som er identifisert i rapporten samlet sett.

1.4 Oversikt over begreper og forkortelser

Tabell 1-1 gir en oversikt over begreper og forkortelser og tilhørende definisjoner.

Tabell 1-1: Begreper og forkortelser

Begrep	Definisjon
Brukere	
Registrerte arbeidssøkere	Personer som er registrert som arbeidssøkere i NAV
Personer med nedsatt arbeidsevne	Personer med vedtak i NAV på at de har nedsatt arbeidsevne
Brukere med arbeidsrettet oppfølging	Personer som trenger bistand for å komme i arbeid eller fortsette i et arbeidsforhold. Vi omtaler denne gruppen som summen av registrerte arbeidssøkere og personer registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV.
Tiltaksforkortelser	
AFT	Arbeidsforberedende trening
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring
IPS	Individuell jobbstøtte. Dette er et tiltak, men også en betegnelse på metoden som benyttes i tiltaket.
ARR	Arbeidsrettet rehabilitering
Arbeids- og velferdsforvaltningen	
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
AVdir	Arbeids- og velferdsdirektoratet
ATA	Arbeids- og tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet
Andre begreper og forkortelser	
SE	Supported Employment, eller arbeid med støtte. Dette er en metode, som blant annet skal benyttes i Utvidet oppfølging i NAV. IPS-metoden er en variant av SE-metode.

2. Aktørene og arbeidsmarkedstiltakene

Arbidsmarkedstiltak brukes av personer som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke deltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for tiltakene. Ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene ligger hos NAV, som igjen styres og utvikles av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2.1 Brukerne

Brukerne av arbeidsmarkedstiltak er personer som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid, og som etter å ha fått sitt bistandsbehov vurdert, har fått vedtak om arbeidsmarkedstiltak.

En bruker som henvender seg til NAV, har etter NAV-loven § 14 a rett til å få sitt bistandsbehov vurdert. En behovsvurdering kan få tre ulike utfall:

- Standardinnsats tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid.
- Situasjonsbestemt innsats tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid.
- Det er behov for en arbeidsevnevurdering.

En arbeidsevnevurdering innebærer en vurdering av hvorvidt brukerens arbeidsevne er nedsatt, for eksempel på grunn av helse, kvalifikasjoner eller andre forhold. Dersom den ikke er det, følger et oppfølgingsvedtak om brukeren har behov for standard- eller situasjonsbestemt innsats. Dersom arbeidsevnen vurderes som nedsatt, blir oppfølgingsvedtaket ett av de to følgende:

- Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som det vurderes vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører.
- Varig tilpasset innsats tilbys brukere som det vurderes ikke kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Vanligvis er uføretrygd den aktuelle ytelsen for brukeren med varig tilpasset innsats.

Etter at brukeren har fått vedtak om sitt bistandsbehov, blir aktuelle arbeidsmarkedstiltak vurdert som en del av at det opprettes en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen beskriver målet for brukeren, og hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å oppnå målet. Ifølge NAVs veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging, regnes et tiltak som hensiktsmessig dersom det bidrar til å øke brukers jobbmuligheter. Aktivitetsplanen er gjensidig forpliktende, og spesifiserer både bruk av NAVs egne virkemidler og aktiviteter som brukeren selv forplikter seg til.

Selv om veilederne forholder seg til de fire innsatsgruppene, kategoriserer NAV i statistikken brukere av arbeidsmarkedstiltak inn i tre hovedgrupper: arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne og andre tiltaksdeltakere, som inkluderer deltakere som ikke er omfattet av de to andre gruppene. I februar 2023 var 10 400 registrerte arbeidssøkere på tiltak (NAV, 2023). Personer med nedsatt arbeidsevne er den største brukergruppen av arbeidsmarkedstiltak, med i underkant av 59 000 tiltaksbrukere i februar 2023. Det innebærer at nesten 30 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne deltok i arbeidsmarkedstiltak den måneden (NAV, 2023; NAV, 2023).

2.2 Arbeidsmarkedstiltak

Etter tiltaksforskriften er hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Vilkår for deltakelse i tiltak er at tiltaket bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. En del tiltak kan også kombineres.

Arbidsmarkedstiltakene kan deles inn i to hovedgrupper:

- tiltak med sikte på at deltakerne skal komme i eller beholde jobb på ordinære betingelser samt utprøving av restarbeidsevne²
- tiltak for å gi tilrettelagt arbeid uten tidsbegrensning til personer med lav sannsynlighet for overgang til arbeid på ordinære betingelser³

Områdegjennomgangen avgrenses til den første gruppen tiltak – tidsavgrensede tiltak med mål om brukernes deltagelse i det ordinære arbeidslivet.

² Kap. 634, post 01 og post 76

³ VTA, kap. 634, post 77

Dette omfatter hverken avklaringstiltak, varig lønnstilskudd eller varig tilrettelagt arbeid.

Arbeidsmarkedstiltak kan utføres av NAV selv eller fremskaffes fra eksterne leverandører, enten på anbudskontrakt eller fra forhåndsgodkjente leverandører. Tiltak som kan fremskaffes fra eksterne leverandører på anbudskontrakt inkluderer oppfølging, enkelte varianter av opplæring og arbeidsrettet rehabilitering (R76-12-01, sist endret 19.01.2023). Arbeidsmarkedstiltak kan også gjennomføres i bedrifter i ordinært arbeidsliv eller i samarbeid med andre sektorer, som tiltak som gjennomføres i det ordinære utdanningssystemet. (NAV Datakatalogen)

Der ikke annet er oppgitt, er informasjon om tiltakene hentet fra tiltaksforskriften (2015).

2.2.1 Om de ulike arbeidsmarkedstiltakene

Opplæringstiltaket skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Opplæringstiltak kan gis til personer med behov for kvalifisering, og tiltaket kan innebære **opplæring i det ordinære utdanningssystemet** eller **arbeidsmarkedsopplæring**.

Opplæring i det ordinære utdanningssystemet omfatter fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå, høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning. Opplæringstiltak i høyere utdanning er begrenset til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Frem til juli 2019 var opplæring opp til og med videregående nivå forbeholdt brukere med registrert nedsatt arbeidsevne eller personer som stod uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). I dag kan fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning tilbys til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Disse brukerne kan også få tilbud om arbeidsmarkedsopplæring.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet. AMO skal som hovedregel gi formell kompetanse i form av sertifikater og lignende, men opplæringen kan også inkludere annet som understøtter formålet om kvalifisering, som for eksempel arbeidsmarkeds-kunnskap (R76-12-01)⁴. Dersom det ikke finnes egnede AMO-kurs, som er hele kurs NAV anskaffer

⁴ Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (sist endret 19.01.2023)

for en gruppe av brukere, kan AMO-enkeltplass tilbys. AMO-enkeltplass innebærer at NAV anskaffer en enkelt kursplass hos en ordinær kursleverandør, for en bestemt bruker. AMO-enkeltplass er korte yrkesrettede kurs for personer med behov for kvalifisering og kan gis om det er stor sannsynlighet for at opplæringen vil bidra til at tiltaksdeltakeren beholder eller kommer i arbeid (R76-12-01).

Midlertidig lønnstilskudd kan gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme seg i arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår eller til arbeidsgivere som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter ett år med full eller gradert sykmelding. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet og innebærer at tiltaksdeltakeren arbeider i en offentlig eller privat virksomhet og utfører ordinære arbeidsoppgaver. Formålet er å bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Tilskuddet kan gis i inntil ett år, men for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne kan det gis i inntil to år.

Arbeidstrening innebærer tilrettelagt arbeidstrening i ordinært arbeidsliv med individuell oppfølging fra NAV og arbeidsgiver. Arbeidstrening kan gis til arbeidssøkere med liten eller mangelfull arbeidserfaring, og til personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i inntektsgivende arbeid. Formålet er å bidra til å styrke deltakernes muligheter til å få ordinær ansettelse, prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet og gi relevant arbeidserfaring.

Oppfølgingstiltaket⁵ skal gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Oppfølgingstiltaket kan inneholde kartlegging, veiledning og råd til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og andre tiltaksarrangører samt hjelp til praktiske oppgaver og til å søke arbeid, herunder jobbklubb. Jobbklubb er et kortvarig kurs der deltakerne kan lære å markedsføre sin kompetanse til en mulig arbeidsgiver samt få informasjon om det lokale arbeidsmarkedet og jobbmuligheter i resten av landet (NAV, 2023).

Oppfølging kan også inneholde oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt tilpasning og tilrettelegging av arbeid. Som med metoden arbeid

⁵ I statistikk om tiltaksbruk har vi delt oppfølgingstiltaket inn i jobbklubb, tilrettelegging/tiltak i bedrift og oppfølging.

med støtte (Supported Employment), skal det faglige innholdet ta utgangspunkt i metoder som styrker deltakers egne ressurser og muligheter knyttet til deltakelse i ordinært arbeidsliv. Oppfølgingstiltaket kan kombineres med andre arbeidsrettede tiltak. (Proba samfunnsanalyse, 2020; R76-12-01)

Oppfølgingstiltak gjennomføres hos tiltaksarrangør som har vunnet en anbudsutsatt konkurranse og kan gis til personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den NAV ordinært kan tilby. Imidlertid kan disse brukerne også tilbys oppfølgingstjenester der NAV står for gjennomføringen, såkalt **utvidet oppfølging i NAV**.

Utvidet oppfølging i NAV skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Oppfølgingen skal gi tiltaksdeltakeren bistand fra en jobbspesialist med å skaffe en jobb, jobbtilpassning, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Oppfølgingen følger metoden arbeid med støtte. (Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi)

Individuell jobbstøtte er oppfølging i NAVs egen regi, der oppfølgingen er en integrert del av behandlingen av psykiske utfordringer eller rusproblemer. Individuell jobbstøtte er knyttet til metoden «Individual Placement and Support» (IPS), som er utviklet for personer med psykiske lidelser med utgangspunkt i metoden arbeid med støtte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Målgruppen for IPS er personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer/-avhengighet. IPS tilbys pasienter som er under behandling i psykisk helsevern eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) i spesialisthelsetjenesten, ACT-/FACT- og FACT-ung-team, og psykisk helse-/rustjenester i kommunen. Oppfølgingen gjøres av NAVs jobbspesialist, som inngår i behandlingsteam i kommunen eller spesialisthelsetjenesten. Målet med IPS er en vanlig jobb. (Proba samfunnsanalyse, 2020; NAV, 2023)

Arbeidsrettet rehabilitering kan inneholde arbeidsforberedende trening, arbeidsutprøving, kontakt med arbeidslivet, generell opptrening, funksjonsfremmende trening, opplæring, motivasjon, trening i sosial mestring, livsstilsveiledning eller en kombinasjon av disse. Arbeidsrettet rehabilitering kan tilbys sykmeldte arbeidstakere og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at de hindres i å være i inntektsgivende arbeid. Til forskjell fra arbeidstrening og arbeidsforberedende trening, er formålet å bidra til å styrke tiltaksdeltakernes

arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.

Arbeidsforberedende trening (AFT) skal styrke deltakernes muligheter for å få ordinært arbeid og prøve ut den enkeltes arbeidsevne. Det er et krav at alle deltakere i løpet av tiltaksperioden skal få tilbud om arbeidstrening eller opplæring i ordinært arbeidsliv. Utover dette kravet kan arbeidsforberedende trening inneholde:

- avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning
- utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø
- tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå realkompetanse eller formell kompetanse
- bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv
- tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

I kombinasjon med tiltakene arbeidstrening, opplæring, midlertidig eller varig lønnstilskudd kan tiltaksdeltakeren få en mentor, som skal gi nødvendig bistand for å kunne gjennomføre arbeidsmarkedstiltak eller for å kunne få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet. For personer med registrert nedsatt arbeidsevne kan mentor tilbys uten at det er i kombinasjon med andre tiltak. NAV har i tillegg ulike tilskudd til tiltak på arbeidsplass, som for eksempel ekspertbistand og inkluderingstilskudd.

2.2.2 Endringer i enkelttiltakene de siste årene

Områdegjennomgangen skal utrede om NAVs tiltaksbruk er kunnskapsbasert. De siste årene har det imidlertid blitt gjort flere endringer i tiltakenes form og innhold. Endringene gjør det krevende å sammenligne effektstudier av tiltak dersom studiene er gjennomført i ulike perioder.

Tiltaksreformene i 2015 og 2016 skulle forenkle regelverket og øke bruken av ordinært arbeidsliv som læringsarena. Reformene skulle også gjøre det enklere å kombinere ulike tiltak for å tilpasse bistanden etter brukerens behov. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014; Arbeids- og sosialdepartementet, 2015)

Tiltaket arbeidspraksis gjennomgikk flere endringer og byttet navn til arbeidstrening. Med tiltaket arbeidspraksis var den dokumenterte effekten på overgang til arbeid svak. Arbeidstrening fikk en endret bruk og innretning for å få bedre resultater. Ordningens formål ble presisert og det ble lagt til at det skal utarbeides en plan om den enkelte

deltakers formål med tiltaket. Det ble også lagt til mer krav til oppfølging underveis i tiltaket, både fra NAV og fra arbeidsgiver. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015)

Blant endringene som ble gjort var sammenslåingen av **avklarings- og oppfølgingstiltakene** fra fire til to tiltak. Sammenslåingen innebar at det ikke lenger var ulike tiltaksvarianter av avklaring og oppfølging for de ulike brukergruppene. Det medførte også at tidligere tjenester for personer med nedsatt arbeidsevne, som i hovedsak var organisert som direkte tilskudd reservert for forhåndsgodkjente virksomheter, ble erstattet med anbudsbaserte tiltak. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015; Arbeids- og sosialdepartementet, 2014; Arbeids- og sosialdepartementet, 2021)

En annen endring av betydning for denne områdegjennomgangen er at målgruppa for **midlertidig lønnstilskudd**⁶ ble utvidet. Tidligere var tiltaket begrenset til personer som har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet på ordinære vilkår. Fra 2016 kunne midlertidig lønnstilskudd også brukes for arbeidstakere som etter utløpet av sykepengeperioden med et sammenhengende sykefravær på minst ett år, står i fare for å falle ut av arbeidslivet. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015; Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.)

Tiltaket **arbeidsforberedende trening** ble opprettet i oktober 2016, med den hensikt å videreutvikle tilbudet til personer som ikke direkte kan nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv. Tiltaket er basert på de tidligere tiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Etter en innledende fase i et tilrettelagt arbeidsmiljø, legges det sterkere vekt på trening i ordinært arbeidsliv. Tiltaket skal gjøre det mulig å kombinere arbeidstrening og opplæring uten at brukerne må skifte fra et arbeidsmarkedstiltak til et annet. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015)

I tiltaksreformene i 2015 og 2016 ble det også gjort forenklinger av tiltak i skjermede virksomheter og tilretteleggingsordningene. Sistnevnte ble slått sammen til et nytt inkluderingsstilskudd for arbeidssøkere, og tilskuddet kan kombineres med andre tiltak.

Oppfølgingstjenester i NAVs egen regi ble i februar 2019 etablert som et arbeidsmarkedstiltak og regulert i forskrift. Formålet var å gi NAV mer fleksibilitet til å velge om avklarings- og

oppfølgingstjenester skal kjøpes av eksterne tiltaksarrangører eller utføres i egen regi, slik det ble foreslått i NAV i *en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016); Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Oppfølgingstjenester i NAV kan tilbys personer som har fylt 16 år og som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den som tilbys etter arbeids- og velferdsforvaltningslovens paragraf 4, tredje ledd (Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi, 2019).

Opplæringstiltaket ble endret i juli 2019 med det formål «å vri mer av Arbeids- og velferdsetatens opplæringsinnsats over fra kortere kurs og høyere utdanning og mot å tilby arbeidsrettet opplæring opp til og med videregående nivå» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Endringene medførte at (Sohlman & Kann, 2021):

- flere fikk tilgang til opplæring i det ordinære utdanningssystemet som arbeidsmarkedstiltak
- opplæringstiltakene skulle vrís mot å gi formell kompetanse
- personer med lav utdanning, enkelte innvandrergupper, langtidsledige og andre grupper i inkluderingsdugnaden skulle prioriteres

Midlertidig lønnstilskudd ble også endret i juli 2019. Tidligere ble støttenivået for den enkelte arbeidstaker forhandlet frem mellom NAV og arbeidsgiver. Da dette fra begge parter ble opplevd som krevende, ble det i 2019 endret til et standardisert refusjonssystem. Det innebærer at støtte- eller refusjonsandelen fastsettes på forhånd og ikke blir fastsatt individuelt for hver enkelt tiltaksdeltaker. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019) For personer med nedsatt arbeidsevne ble den maksimale varigheten endret fra tre til to år.

2.3 Arbeids- og velferdsforvaltningen

Stortinget vedtar ressursbruken til arbeidsmarkedstiltak gjennom det årlige Statsbudsjettet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for styring av Arbeids- og velferdsetaten, herunder styring av arbeidsmarkedstiltakene. Departementet har ansvar for lovverket som regulerer etatens arbeid, herunder regelverket som regulerer arbeidsmarkedstiltakenes innretning og målgrupper,

⁶ Midlertidig lønnstilskudd het tidligere tidsbegrenset lønnstilskudd og var regulert i forskrift om arbeidsrettede tiltak mv, kapittel 9 (opphevet januar 2016).

tildeler budsjetter til etaten og har et overordnet fagansvar for etaten. Departementet fastsetter mål og krav til Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir), innenfor rammene som fastsettes av Stortinget gjennom lover og budsjettvedtak.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltakene og ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet skal styre og utvikle etaten og skal utarbeide retningslinjer, maler og annen støtte til underliggende etat. Direktoratet er et fagdirektorat på arbeids- og velferdsområdet, og har ansvar for å fremskaffe forskning og kunnskap som kan forbedre forvaltningen, samt å sørge for at kunnskapen tilgjengeliggjøres og tas i bruk i etaten. Direktoratet rapporterer til departementet.

NAV har tolv fylkesvise underenheter. Fylkene har ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene i sitt fylke. De har en sentral administrasjon, i tillegg til lokale NAV-kontor

på kommune- eller bydelsnivå, og forvalter avtaler om innkjøp av arbeidsmarkedstiltak fra anbudsutsatte og forhåndsgodkjente leverandører. NAV-fylkene rapporterer til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

De lokale NAV-kontorene møter og følger opp brukerne i den enkelte kommune eller bydel. Det er veiledere ansatt på kontornivå i NAV som vurderer den enkelte brukers behov for arbeidsmarkedstiltak, og fordeler tiltak til brukerne. NAV-kontorene forvalter avtaler om enkelttiltak (tiltak som gjennomføres hos ordinære arbeidsgivere eller opplæringstiltak) og tiltak i egen regi. NAV-kontorene drives i samarbeid mellom stat og kommune. Arbeidsmarkedstiltakene som er regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (de statlige arbeidsmarkedstiltakene) forvaltes av den statlige delen av NAV. NAV-kontorene rapporterer til NAV-fylke om bruken av de statlige arbeidsmarkedstiltakene.



3. Effekter av arbeidsmarkedstiltak – en litteraturoversikt

Kunnskapen om effekter av arbeidsmarkedstiltak er usikker, til tross for at det er gjennomført en rekke evalueringer av arbeidsmarkedstiltak. Det skyldes at det er krevende å avdekke årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data. 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 arbeidstilknytning i høykonjunktur enn i lavkonjunktur

3.1 Innledning

Arbidsmarkedstiltak er en sentral del av den norske arbeidsmarkedspolitikken. Tiltakene har derfor også i stor grad vært gjenstand for forskning og evaluering. Imidlertid er det å studere effekten av arbeidsmarkedstiltak krevende, først og fremst fordi det er sterk seleksjon i hvem som får tiltak, når man får tiltak og hvilke tiltak man får. Derfor er kunnskapen om tiltakenes effekter svært usikker. Ambisjonen med dette kapitlet er å analysere dagens tiltaksportefølje – hvordan arbeidsmarkedstiltak virker, felles- og særtrekk ved de ulike tiltakene, hva vi tror om effektene og hvordan de passer i ulike konjunktursituasjoner. Gjennomgangen er avgrenset til statlige tiltak som har overgang til ordinært arbeid som hovedsiktemål.

3.2 Den norske tiltaksporteføljen

Områdegjennomgangen er avgrenset til midlertidige tiltak med mål om overgang til arbeid på ordinære betingelser. Litteraturgjennomgangen er videre naturlig begrenset av hvilke tiltak det finnes effektforskning om. Vi fokuserer på Opplæring, Midlertidig lønnstilskudd, Arbeidstrening, Oppfølging, Utvidet oppfølging, IPS, Arbeidsrettet rehabilitering og AFT.

Tabell 3-2: Oversikt over vår vurdering av egenskaper ved utvalgte tiltak og oppsummering av litteratur om effekt viser en gruppering av den norske tiltaksporteføljen vi fokuserer på, og en karakterisering av denne langs flere dimensjoner.

Tiltakene er delt i to hovedgrupper – Opplæring og Arbeid, med henholdsvis to og sju grupper av tiltak i hver. Vi vurderer så de inkluderte tiltaksgruppene langs en rekke ulike dimensjoner. Kolonne 1 viser omgivelsene tiltaket foregår i – om deltakerne er ute i det «ordinære» samfunnet eller i en «spesiell» situasjon sammen med andre tiltaksdeltakere. Videre (kolonne 2) vurderer vi graden av oppfølging tiltaket innebærer. Dette dreier seg om i hvilken grad NAV følger opp deltakerne underveis i tiltaket. Grad av oppfølging henger naturlig sammen med deltakernes oppmøtekompetanse (kolonne 3), som i mange tilfeller er en viktig faktor for hvilket tiltak NAV søker en bruker inn på. Kolonne 4 viser varigheten av et typisk tiltak for hver tiltaksgruppe. Merittering (kolonne 5) sier noe om i hvilken grad deltakerne tar med seg noe håndfast de kan bruke i søknaden om «neste» jobb. Kolonne 6 angir om leverandøren av tiltaket er ekstern eller intern, der det er aktuelt. Kolonne 7 handler om hvorvidt det foregår verdiskaping, i økonomisk, produksjonsmessig forstand, underveis i tiltaket. Kolonne 8 forteller om tiltaket foregår i samarbeid med helsesektoren, mens kolonne 9 angir grovt hvor stor andel av deltakerne som har nedsatt arbeidsevne. Til slutt i tabellen oppsummerer vi kort vår vurdering av tiltakets effekt på sysselsetting basert på tilgjengelig forskning.

Utdanning foregår i det ordinære utdanningssystemet og er kjennetegnet ved lav grad av oppfølging og krever derfor relativt høy «oppmøtekompetanse». Det er typisk et langvarig løp, og fullføring medfører høy grad av «merittering» ved at deltakeren oppnår en ny, formell kvalifikasjon, for eksempel et fagbrev eller en bachelorgrad. Veien dit innebærer imidlertid lav grad av verdiskaping og kan derfor tenkes på som en investering i fremtidig økt produktivitet. Personer med nedsatt arbeidsevne utgjør nærmere 80 prosent av deltakerne på videregående opplæring og alle på høyere utdanning. Utdanning er blant de mest brukte tiltakene i dag, men er likevel brukt mye mindre enn for ti år siden. Se eget kapittel med tall for bruken over tid. Vi vurderer at ordinær utdanning er blant arbeidsmarkedstiltakene med sterkest sysselsettingseffekt, i hvert fall over tid.

AMO-kurs skiller seg fra ordinær utdanning på noen viktige måter. De foregår i mer spesialiserte omgivelser, i den forstand at deltakerne er sammen med andre tiltaksdeltakere, og med noe høyere grad av oppfølging. Sammenlignet med ordinær utdanning er AMO-kurs svært korte og mindre meritterende. Dette vil imidlertid variere sterkt mellom de ulike kursene, og det finnes eksempler på AMO-kurs som gir bevis på håndfast kompetanse, som truckførerkurs,

sjåføropplæring og lignende. I dag er også AMO-kursene mer enhetlige enn det som var tilfellet tidligere. Flere av deltakerne har nedsatt arbeidsevne. Basert på litteraturen, tror vi at AMO-kurs har liten sysselsettingseffekt. Det er imidlertid viktig å være klar over at AMO-kursene er endret over tid, spesielt etter forskriftsendringen i 2019, som blant annet hadde som formål å bidra til mer enhetlig bruk og sikre at kursene ga dokumentert kompetanse. Forskingen som har vært gjort på AMO omhandler tiltaket før dette.

Lønnstilskudd gis til arbeid i ordinært arbeidsliv, men med noe oppfølging. Maksimal varighet er ett år for arbeidsledige og to år til personer med nedsatt arbeidsevne, men det skal gjøres en individuell vurdering fra sak til sak av hvor lenge lønnstilskuddet er nødvendig. Blant de arbeidsrettede tiltakene gir lønnstilskudd relativt høy grad av merittering, i og med at det innebærer en ansettelse i ordinært arbeidsliv. Verdiskapingen er (relativt) høy, som vises ved at arbeidsgiver er villig til å betale for ansettelsen, om enn subsidiert. Personer med nedsatt arbeidsevne utgjør en stor andel av deltakerne med lønnstilskudd. Lønnstilskudd var den tiltaksgruppen med høyest gjennomsnittlig antall mottakere per måned i 2022, jmf NAVs statistikk om tiltaksdeltakere. Vi vurderer at lønnstilskudd har relativt høy sysselsettingseffekt og høyest av de arbeidsrettede tiltakene.

Arbeidstrening foregår også i ordinært arbeidsliv og er et kortvarig tiltak for å gi deltakeren noe erfaring med en vanlig jobb. I motsetning til ved lønnstilskudd, betaler arbeidsgiveren ingenting ved arbeidstrening og deltakeren mottar i stedet støtte fra NAV. Det er uklart i hvilken grad arbeidstrening er meritterende for deltakeren. På den ene siden kan det fungere ved at deltakeren dokumenterer «oppmøtekompetanse» og får erfaring fra arbeidslivet. På den annen side kan deltakelse avsløre at personen har NAV-tiltaksbakgrunn. Dette vil være tilfellet også for en del andre tiltak. Enkelte kan se deltakelse på tiltak rettet mot personer med ekstra oppfølgingsbehov som et negativt signal om personens produktivitet eller arbeidsevne. I tiltaksperioden innebærer tiltaket høy verdiskaping, hvis deltakeren er i stand til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte. En høy andel av deltakerne på arbeidstrening har nedsatt arbeidsevne. Vi tror arbeidstrening har liten sysselsettingseffekt.

De ulike formene for oppfølgingstiltak, Oppfølging, Utvidet oppfølging og IPS, brukes i stor grad – nest etter midlertidig lønnstilskudd er dette den tiltaksgruppen med flest deltakere per år. Alle har elementer av deltakelse i det ordinære arbeidslivet i seg, men med flere tilleggs-elementer, som kartlegging, veiledning, oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i

arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter og mottak av forskjellige typer faglig bistand. Tiltakene kan vare i flere år, er relativt lite meritterende og innebærer ideelt sett høy verdiskaping. De skiller seg først og fremst fra hverandre ved at Oppfølging arrangeres av eksterne tiltaksleverandører, Utvidet oppfølging internt hos NAV, og IPS av NAV i samarbeid med spesialisthelsetjenesten og psykisk helse- og rustjeneste i den kommunale helsetjenesten. IPS er også det eneste av disse tiltakene som formelt har personer med helseproblemer som målgruppe. Vi tror at oppfølgingstiltakene har middels stor sysselsettingseffekt.

Arbeidsrettet rehabilitering foregår først og fremst i en behandlingssetting. Vi anser arbeidsrettet rehabilitering som lite meritterende og med lav verdiskaping. Tiltaket har i likhet med IPS formelt personer med helseproblemer som målgruppe. Vi tror arbeidsrettet rehabilitering har liten eller ingen sysselsettingseffekt.

Arbeidsforberedende trening er en sammenslåing av de to tidligere tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Tiltaket har som mål å være både i ordinær og skjermet sektor, og arbeid og opplæring. Vi har foreløpig ikke noen vurdering av tiltakets sysselsettingseffekt. Tidligere studier av skjermede tiltak har vist svake eller negative sysselsettingseffekter.

3.3 Effekter av tiltak

3.3.1 Teoretiske betraktninger

Som et utgangspunkt for å diskutere effekter av arbeidsmarkedstiltak, kan vi se for oss en verden med et tilsvarende inntektssikringssystem, men uten tiltak. Altså en «passiv» arbeidsmarkedspolitikk. Hvis vi hadde introdusert arbeidsmarkedstiltak i en slik verden ville dette kunne ha en rekke ulike virkninger. For det første ville det direkte påvirket situasjonen for personer med ønske om å jobbe (mer), som nå får introdusert en mulighet til å delta på tiltak. En slik deltakelse ville gi en potensiell behandlings- eller deltakelseeffekt. Ofte deles deltakelseeffekten i en (negativ) innlåsingseffekt underveis på tiltaket og en (positiv) etter-tiltakseffekt. Mekanismene i deltakelseeffekten vil kunne bestå av at deltakeren kan bli mer kvalifisert, mer motivert eller får hjelp til å finne passende yrke/arbeidsgiver.

En overgang fra en passiv til aktiv arbeidsmarkedspolitikk kan også tenkes å påvirke langt flere enn dem som faktisk deltar på tiltak. Vi finner det instruktivt å dele slike «systemeffekter» i to grupper. For det første kan vi tenke oss tiltaksnære systemeffekter som at sannsynlige tiltaksdeltakere endrer atferd *fordi* et tiltak er nær forestående.

Tabell 3-2: Oversikt over vår vurdering av egenskaper ved utvalgte tiltak og oppsummering av litteratur om effekt

	Omgivelsene	Grad av oppfølging	Oppmøte-kompetanse	Varighet	Grad av merittering	Leverandør
Opplæring						
Utdanning	Ordinære	Lav	Høy	Inntil 3 år	Høy	
AMO-kurs	Spesielle	Middels	Middels-høy	Noen uker eller mnd.	Middels	Ekstern
Arbeid ++						
Midlertidig lønnstilskudd	Ordinære	Middels	Middels-høy	Inntil 1 (2) år	Høy	
Arbeidstrening/ arbeidspraksis	Ordinære	Lav	Lav-middels	Inntil 1 (1,5) år	Lav til middels	
Oppfølging	Ordinære	Høy	Lav-middels	Inntil 6 mnd	Lav til middels	Ekstern
Utvidet oppfølging	Ordinære	Høy	Lav-middels	Inntil 6 mnd	Lav til middels	Intern
IPS	Ordinære	Høy	Lav	1–3 år	Lav til middels	Offentlig
Arbeidsrettet rehabilitering	Spesielle	Høy	Lav	Inntil 3 mnd	Lav	Ekstern
AFT	Begge deler	Høy	Lav	Inntil 1 (3) år	Lav	Ekstern
	Verdiskaping	Samarbeid med helse	Andel nedsatt arbeidsevne	Deltakere per måned 2022	Overgang til jobb	
Opplæring						
Utdanning	Lav	Nei	Middels	8 578	Høy	
AMO-kurs	Lav	Nei	Middels-høy	6 074	Middels	
Arbeid ++						
Midlertidig lønnstilskudd	Høy	Nei	Høy	11 824	Høy	
Arbeidstrening/ arbeidspraksis	Middels til høy	Nei	Høy	5 515	Liten	
Oppfølging	Middels til høy	Noe	Middels-høy	10 053	Middels	
Utvidet oppfølging	Middels til høy	Noe	Høy	4 873	Middels	
IPS	Middels til høy	Ja	Høy	2 487	Middels	
Arbeidsrettet rehabilitering	Lav	Ja	~1	931	Ukjent	
AFT	Middels	Nei	~1	7 595	Middels	

Dersom tiltaket sees på som et onde, kan vi tenke oss at deltakerne intensiverer sin innsats for å finne arbeid nettopp for å unngå å delta på tiltak. Dette omtales gjerne som «skremseffekter». Tilsvarende kan vi tenke oss at tiltak kan sees på som et gode og at man reduserer sin innsats for å finne arbeid i påvente av tiltaket. Dette omtales gjerne som «lokke-effekter».

På samme måte kan vi også tenke oss tiltaksfjerne systemeffekter. Det kan tenkes at det å i det hele tatt bli stønadsmottaker, eller NAV-bruker, også påvirkes av eksistensen av et tiltakssystem. Det er selvfølgelig sånn at i mange tilfeller er det å bli stønadsmottakere først og fremst et resultat av uheldige omstendigheter, som tap av arbeid eller arbeidsevne, men i en del tilfeller er det også et resultat av valg den enkelte tar. I slike tilfeller kan vi tenke oss at et tiltakssystem både kan «skremme» og «lokke» potensielle stønadsmottakere og dermed påvirke omfanget av ytelsesmottak.

Systemeffekter kan også tenkes å virke enda videre enn beskrevet over. Vi finner det nyttig å skille mellom

effekter i «mikro» og effekter i «makro». Vi kan tenke oss tiltak som har en høy deltakelseeffekt i mikro i den forstand at deltakerne kommer i jobb (i større grad enn om de ikke deltar på tiltak), men hvor systemeffekten i makro er svært begrenset i den forstand at sysselsettingen totalt sett øker lite på grunn av fortrenningseffekter. Fortrenningseffekter oppstår i situasjoner der det er et begrenset antall jobber, slik at jobb til én blir på bekostning av jobb til en annen. Lokalt, på kort sikt, kan slike fortrenningseffekter trolig være sterke, men i den større sammenhengen er det all grunn til å anta at de er langt svakere.

Én årsak til dette er at tiltak som «flytter» deltakerne nærmere arbeidsmarkedet, og på den måten øker den reelle arbeidsstyrken, også vil kunne gi makro-økonomiske effekter gjennom lønnsdannelsen. Jo større den reelle arbeidsstyrken er, desto lavere blir lønnspresset. I en makroøkonomisk modell vil lavere lønnspress typisk gi lavere reallønn, høyere

konkurranssevne for bedriftene og lavere likevektsledighet, altså høyere sysselsetting.

En viktig utfordring i evaluering av arbeidsmarkedstiltak er å klare å ta hensyn både til system- og deltakelses-/behandlingseffekter (Arni, et al., 2015). Behandlingseffektene angår kun dem som faktisk deltar i tiltaket og er det som vanligvis studeres. Gjennomgang av litteraturen, inkludert vår, fokuserer derfor på behandlingseffekter. En grunn til at det stort sett er behandlingseffekter som har vært studert, har tradisjonelt sett vært at det ofte har vært deltakere man har hatt informasjon om. I tillegg er det typisk lettere å måle behandlingseffekter, siden de er relativt til en klarere annen gruppe, mens systemeffekter er vanskeligere å operasjonalisere.

Systemeffekter kan også være vanskelige å knytte direkte til enkelttiltak, som ofte er det som studeres. Systemeffekter kan i noen grad fanges opp der politikk eller praksis varierer på kommunenivå. Eksempler på dette er forskning på bruk av vilkår og aktivitetsplikt i sosialhjelpspraksis (Hernæs, et al., 2017; Dahl & Hernæs, 2023; Hernæs, 2020) og sterkere vektlegging av aktivitetskravet for langtidssykemeldte (Hernæs, 2018). (Hernæs, et al., 2017; Dahl & Hernæs, 2023; Hernæs, 2020) og sterkere vektlegging av aktivitetskravet for langtidssykemeldte (Hernæs, 2018). Alle disse bidragene evaluerte virkninger av at en praksis ble introdusert ulikt i ulike geografiske områder og estimerte «totaleffekter», som inkluderte både behandlings- og systemeffekter, av denne endringen. Imidlertid er det viktig å være klar over at det også i disse tilfellene bare var snakk om systemeffekter utover det systemet som var i sammenligningsområdene – ikke systemeffekter relativt til en situasjon helt uten aktivitetstiltak.

Estimater av størrelsen på fortrenningseffekter varierer stort. Dahlberg og Forslund (2005) finner opp til 65 prosent fortrenningseffekter i lønnskudds- og arbeidstreningsprogrammer på 1990-tallet i Sverige. Senere studier finner også betydelige fortrenningseffekter i jobbsøkingstiltak i Danmark (Gautier, et al., 2018) og Sverige (Cheung, et al., 2019) og arbeidsmarkedstiltak i Frankrike (Ferracci, et al., 2014; Crépon, et al., 2013) og Tyskland (Unterhofer & Wunsch, 2022).

Crépon m. fl. (2013) anvendte en metode med dobbel randomisering for å studere likevektseffekter. De randomiserte først 235 områder i Frankrike til å innrullere enten 0, 25, 50, 75 eller 100 prosent av alle potensielle deltakere i området i et jobb-rådgivningsprogram. Deretter ble deltakere tilfeldig tilordnet til tiltak eller ikke innad i hvert område. Dette gjorde at de kunne estimere effekter både innad i områder, som er den tilnærmingen en evaluering vanligvis har, og mellom områder. Resultatene viste at

behandlingseffekten så positiv ut, men at det var betydelige fortrenningseffekter – deltakerne fikk jobb på bekostning av ikke-deltakerne. Interessant nok var fortrenningseffektene ekstra tydelige i dårlige tider. Dette er som forventet, siden etterspørselen etter arbeidskraft er lavere i dårlige tider, det er med andre ord færre tilgjengelige jobber.

Som nevnt handler det meste av litteraturen om behandlingseffekter. Da kan vi stille spørsmålet, utover systemeffektene, hvordan kan tiltak gi økt sysselsetting i makro?

For det første kan arbeidstakerne bli mer produktive – gjennom deltakelsen på tiltaket tilegner de seg ny kompetanse. Dette kan være formell eller uformell kompetanse og kan være direkte knyttet til arbeids-situasjonen eller mer abstrakt, som utdanning.

For det andre kan arbeidsmarkedstiltak øke tilgangen på arbeidskraft, det vil si forbedre matchingen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Denne formidlingen er utvilsomt en av NAVs kjerneoppgaver, men de fleste arbeidsmarkedstiltak strekker seg utover dette. En potensiell mekanisme er imidlertid at tiltaket kan øke deltakerens motivasjon dersom en deltaker er en «discouraged worker», det vil si en som har inntrykk av at hen ikke har mulighet til å få jobb og derfor helt eller delvis har gitt opp å prøve. Hvis denne oppfatningen er feilaktig og rettes opp, vil arbeidsstyrken reelt sett øke. På arbeidsgiversiden kan det være slik at et tiltak gir en virksomhet mer informasjon som gjør at de vil ansette noen de ikke ville gjort uten denne informasjonen, for eksempel i et tilfelle av statistisk diskriminering. Dette kan også ses på som en forbedring i matchingen mellom arbeidstaker og bedrift.

Effektene som er estimert i den norske litteraturen er stort sett behandlingseffekter av typen omtalt over. Vi antar at dette stort sett dreier seg om kompetanseheving eller forbedret matching. I tillegg til effekt på sysselsetting eller inntekt, har tiltaksdeltakelse uansett andre virkninger, først og fremst på utbetalte ytelser og mekanisk på tiltakskostnader. Alle disse virkningene avhenger av det kontrafaktiske, hva ville utfallene vært uten tiltaksdeltakelse? I hvilken grad ville personen kommet i jobb uansett, hva ville stønadsmottaket ha vært, og hvordan hadde dette utviklet seg over tid?

3.3.2 Utvikling i metoder for å evaluere tiltak

Kvantitativ evaluering av tiltak vokste fram i USA fra 1960-tallet og framover (Netto, 2021). Etter hvert som det offentlige brukte mer penger på fattigdomsprogrammer og arbeidsmarkedstiltak, ble det spørsmål om hvordan disse tiltakene virket. Når det gjaldt arbeidsmarkedstiltak, var spørsmålet «Får de folk i jobb?». De innså imidlertid også da at det

var misvisende å sammenligne deltakere med ikke-deltakere, siden det gjerne var dem med størst problemer som deltok på tiltak – samme type seleksjonsproblem som er tilfellet i dag. Ashenfelter (1974) var en av flere som foreslo randomisert utprøving av tiltak, som i noen tilfeller faktisk ble utført. Imidlertid måtte man i de fleste evalueringer fortsatt greie seg med ikke-eksperimentelle data.

LaLonde (1986) var en banebrytende artikkel som gjorde mange skeptiske til hvor godt man klarte å evaluere tiltak med tradisjonelle, ikke-eksperimentelle metoder. Han utnyttet data fra en faktisk randomisert utprøving, der den tilfeldige tildelingen av tiltak ga «fasit» på tiltakseffekten. Deretter stilte han spørsmålet «Klarer jeg å reproducere de eksperimentelle resultatene med ikke-eksperimentelle metoder?». Svaret var «Nei!». Essensielt prøvde han flere forskjellige sammenligningsgrupper og modellspesifikasjoner.

Noen år etter LaLonde (1986) kom derimot Dehejia og Wahba (2002; 1999) fram til at de eksperimentelle estimatene i stor grad kunne reproduseres ved hjelp av «propensity score matching»-metoden. Denne metoden estimerer en sannsynlighet for behandling, eller tiltaksdeltakelse, for hver enkelt person basert på kovariater. Denne sannsynligheten brukes deretter enten for å matche på eller for å vekte observasjoner ulikt. Dehejia og Wahba illustrerte også hvordan denne metoden kunne fungere som et diagnostisk verktøy, ved å vektlegge at fordelingene for «propensity scores» bør overlape, også kalt å ha «common support». «Propensity score matching»-metodene var svært populære på begynnelsen av 2000-tallet, og en stor andel av studiene gjennomgått i von Simson (2023) benyttet denne metoden.

Imidlertid er den største utfordringen at sannsynligheten for tiltaksdeltakelse må være uavhengig av andre faktorer når man har kontrollert for kovariatene. I nyere tid har det blitt mer oppmerksomhet rundt hvor sterk denne antakelsen er, noe som nok har bidratt til at matchingmetoder har sunket i popularitet i den internasjonale samfunnsøkonomilitteraturen i dag. Dette illustrerer at det foregår en kontinuerlig faglig utvikling, som tidligere resultater må ses i lys av. Selv om det har blitt gjort metodologiske framskritt, forblir seleksjonen inn i tiltak og inn i ulike typer tiltak en fundamental utfordring som det ikke er noe enkelt svar på.

Den metodologiske utviklingen beskrevet over kan ses som en del av den såkalte «kredibilitetsrevolusjonen» i anvendt økonometri, en bevegelse i retning av mer eksplisitte argumenter for eksogenitet i estimeringene og et fokus på kausal inferens og sammenheng med randomiserte, kontrollerte utprøvinger. Ettersom

arbeidsmarkedstiltak velges til hver enkelt deltaker etter en individuell vurdering, vil tiltaksdeltakelse, og type tiltak, henge sammen med trekk ved tiltaksdeltakeren. Disse trekkene vil typisk også henge sammen med deltakerens muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltaket er da endogent (ikke eksogent), og den kausale effekten på sysselsetting vil være vanskelig å estimere. Det kan likevel være mulig, hvis vi kan justere for alle relevante faktorer eller hvis vi kan finne en sammenligningsgruppe gjennom et naturlig eksperiment. Hvorvidt dette er mulig vil som regel være usikkert og det vil ofte være gode argumenter både for og mot. I en randomisert, kontrollert utprøving, derimot, kontrollerer forskeren tiltakstildelingen og vi kan derfor være sikre på at det forventningsmessig ikke er relevante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppe.

De siste årene har et annet tema blitt aktualisert – replikasjon av tidligere gjennomførte studier. Det har vist seg at mange godt publiserte, tilsynelatende troverdige studier ikke lar seg reproducere og at den publiserte forskningslitteraturen er preget av unaturlig skjevhet mot statistisk signifikante resultater og overdrevne effektestimater (Brodeur, 2016; Ioannidis, et al., 2017). Dette tilsier en kritisk tilnærming til den publiserte litteraturen.

3.3.3 Begrensninger ved kunnskapsgrunnlaget Forskjellige metoder

Den mest brukte metoden i den ikke-eksperimentelle norske litteraturen om arbeidsmarkedstiltak er hasardratemodeller (von Simson, 2023). I disse modellene er formålet å se om tiltaksdeltakelse påvirker hvor raskt en person beveger seg fra en tilstand til en annen, typisk fra ledighet til sysselsetting, gjennom ledighetsforløpet. Hvis man er villig til å gjøre de antakelsene som kreves for å modellere hasardratene, kan disse modellene gi stor utsagnskraft. Disse antakelsene, om baselinehasarden, det vil si en funksjon som beskriver utviklingen av overgangsraten over tid for en referanseperson, og fordeling av varighetene, må imidlertid være veldig spesifikke. Hasardratemodeller kan også ofte framstå lite transparente, og gi resultater som er krevende å bruke til nytte-kostnadsanalyser.

Typisk estimerer disse studiene en relativ endring i overgangsraten til arbeid i et visst tidsrom. Hva som er «referanseverdien» for denne overgangsraten blir derfor veldig viktig. I populasjonen som mottar arbeidsmarkedstiltak er denne typisk ganske lav. La oss si at referanseverdien for overgangsraten er 1 prosent per måned – da vil litt over 21 prosent være i jobb etter 24 måneder uten tiltak. Et tiltak som øker overgangsraten med 50 prosent, vil i stedet gi 30 prosent i arbeid – en forskjell på 9 prosentpoeng. For å vurdere dette samfunnsøkonomisk må vi videre anta

en stillingsprosent og en lønn i disse arbeidsforholdene.

I tillegg er det en annen komplikasjon, nemlig varigheten. Hasardratemodellene estimerer gjerne effekten på hasardraten, eller sannsynligheten for overgang til sysselsetting i perioden etter tiltaksslutt, der sysselsetting er en absorberende tilstand. Imidlertid vil noen av dem som hadde jobb på et visst tidspunkt ikke ha denne jobben senere. For å kunne anslå samfunnsøkonomiske gevinster/kostnader må vi derfor også anta noe om varigheten av disse arbeidsforholdene. Mer generelt må vi anta noe om varigheten av eventuelle effekter på både sysselsetting, verdiskaping og stønadsmottak. Disse antakelsene er svært viktige for beregning av samfunnsøkonomiske konsekvenser og offentlige utgifter. Det vil stort sett være naturlig å anta at eventuelle effekter dempes gradvis med tid etter tiltak, men at dette varierer for ulike typer tiltak. Effekter av tiltak knyttet til jobbsøk og jobbformidling vil antakelig ebbe ut raskest. Arbeidsrettede tiltak som arbeidstrening og lønnstilskudd kan, hvis de er vellykkede, forbedre deltakernes jobbferdigheter og bidra til at de kommer på en annen karrierebane. Effektene kan derfor antas å være mer langvarige. Den mest fundamentale endringen i kompetanse eller ferdigheter er det nok opplæringstiltak som kan gi. Vi antar derfor at effekter av opplæringstiltak varer lengst, potensielt livet ut. Varigheten vil imidlertid kunne variere mye avhengig av opplæringens relevans, kvalitet og omfang.

Sammenligningsgruppe ofte uklar og målgruppe kan variere

De fleste studier evaluerer ett tiltak eller én gruppe tiltak opp mot en sammenligningsgruppe. Denne deltar ofte på ulike tiltak. Rasjonale bak dette er at om ikke deltakerne hadde deltatt på tiltaket som evalueres, ville de ha fordelt seg på andre tiltak, i samme proporsjoner som sammenligningsgruppen. En slik antakelse er i noen tilfeller rimelig, i andre svært sterk og også vanskelig å vurdere. I noen studier består sammenligningsgruppen også av personer som ikke har kommet på tiltak (ennå). Hva sammenligningsgruppen gjør vil naturlig nok også påvirke hva den estimerte effekten av et studert tiltak blir, og siden sammenligningsgruppen varierer på tvers av evalueringer, er disse ofte også vanskelig å sammenligne.

I tillegg er effekter av ulike typer tiltak ofte vanskelig å sammenligne, ettersom personer som deltar på forskjellige tiltak ofte er ulike. Noen tiltak har eksplisitte føringer på hvem som er i målgruppa, som IPS. De fleste andre tiltak har ikke eksplisitte føringer, men likevel er det i praksis forskjeller i hvem tiltakene

retter seg mot. Det kan påvirke hvor effektive de framstår.

Forskjeller over tid

Den norske tiltaksporteføljen har endret seg mye over tid, men litteraturen omhandler nødvendigvis tiltak som ble praktisert for en del år siden. I den grad tiltakene har forandret seg, kan det føre til at resultatene blir mindre relevante. I tillegg endrer arbeidsmarkedet og samfunnet generelt seg over tid, noe som trekker i samme retning.

Oppsummering

Vi begynte kapittelet med å si at det er ønskelig å undersøke både system- og behandlingseffektene av arbeidsmarkedstiltak for å få et bredt og nøyaktig bilde av effektene av tiltakene. Dette inkluderer å ta hensyn til hvordan systemeffektene kan påvirke innstrømming til trygd, og hvordan dette kan påvirke de totale kostnadene og nettoeffektene av arbeidsmarkedstiltak. Imidlertid er dette lettere sagt enn gjort. Seleksjonsproblemer og metodiske utfordringer gjør at kunnskapen vår om effekter nødvendigvis er usikker. I tillegg er det stort sett behandlingseffektene, det vil si effekter for faktiske deltakere, vi vet noe om i det hele tatt – systemeffekter vet vi enda mindre om.

3.4 Hva sier den empiriske forskningen?

3.4.1 Norge

Introduksjon

Rapporten «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer» (von Simson, 2023) gjennomgår studier av ulike typer aktiveringspolitikk i Norge fra cirka 2000 til og med 2022. Vi oppsummerer her noen av funnene derfra, med relativt mer vekt på nyere studier. Vi fokuserer på studier av arbeidsmarkedstiltak, rettet både mot ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, og ser bort fra studier av tiltak knyttet til sosialhjelp.

De fleste studier av tiltak estimerer en behandlingseffekt, det vil si effekten av faktisk å delta på tiltaket. Dette er fordi det er tiltaksdeltakelse det vanligvis er data tilgjengelig for. Gjennomgangen i von Simson (2023) er derfor også konsentrert om behandlingseffekter. Hovedsakelig dreier dette seg om effekt på sysselsetting etter fullført tiltak. Tiltak kan i ulik grad ha flere mål enn overgang til arbeid. Litteraturgjennomgangen er avgrenset til effekt på sysselsetting.

Alle tiltak «på en gang»

Noen studier har sett på effekt av å delta på tiltak, uavhengig av type tiltak. En fordel med denne tilnærmingen er at sammenligningsgruppen blir tydelig – personer som ikke deltar på tiltak. Ved studier av enkelttiltak kan dette være mer uklart, ettersom sammenligningsgruppen kan delta på andre typer tiltak. I tillegg er effekt av ulike typer tiltak ofte vanskelig å sammenligne, ettersom personer som deltar på forskjellige tiltak ofte er ulike. Dette kan være tilfellet selv om ikke målgruppen formelt er avgrenset.

Røed og Raaum (2006), Gaure m. fl. (2012) og Røed og Westlie (2012) og Oslo Economics (2016) ser alle tiltak under ett. Disse studiene finner alle positiv effekt på overgang til jobb av å delta på tiltak etter at tiltaket er avsluttet. Hardoy og Zhang (2019; 2013) finner det samme for innvandrere og flyktninger. Alle disse studiene finner også substansielle innlåsningseffekter – overgangen til arbeid er markant lavere under tiltaksdeltakelse.

Et alternativ til å se alle tiltak under ett, men likevel bruke hele datamaterialet, er å estimere effekter for ulike tiltak eller tiltaksgrupper simultant. Det at effekter for ulike tiltak er estimert innenfor samme rammeverk gjør estimatene mye mer sammenlignbare enn ved enkeltvise estimeringer, hvor det ofte er mange faktorer som kan påvirke tolkningen av resultatene. Denne tilnærmingen krever et modellapparat som kan håndtere potensiell seleksjon inn i ulike tiltak. Markussen og Røed (2014) utnytter lokal variasjon i bruken av fire ulike tiltaksstrategier overfor nye mottakere av atferds- eller rehabiliteringspenger, to knyttet til opplæring og to knyttet til arbeid: Ordinær utdanning, AMO-kurs, subsidiert sysselsetting i ordinær sektor og subsidiert sysselsetting i skjermet sektor. En grunnleggende antakelse er her at et NAV-kontors tiltaksbruk ikke henger systematisk sammen med uobserverte egenskaper ved tiltaksdeltakerne eller endringer over tid i kommunen. Resultatene viser at ordinær utdanning og subsidiert sysselsetting i ordinær sektor har positiv effekt på sysselsetting for disse deltakerne, mens AMO-kurs og sysselsetting i skjermet sektor har negativ eller ingen effekt.

Opplæring

Ordinær utdanning er langvarig og medfører dermed betydelige innlåsningseffekter, men kommer etter fullføring relativt godt ut i en rekke studier og for flere ulike grupper (Markussen & Røed, 2014; Zhang, 2016; Hall, et al., 2022).

AMO-kurs har mer sprikende resultater, men de fleste eldre studier viser små eller negative effekter av dette tiltaket. Det er flere grunner til at disse eldre studiene bør vektlegges mindre: AMO-kursporteføljen

har endret seg mye siden den tid, arbeidsmarkedet endrer seg over tid og det har skjedd en metodisk utvikling, som drøftet under 3.3.2.

Blant nyere studier finner von Simson (2012) imidlertid positive effekter av kortere opplæringsstak for unge utenfor utdanning og arbeidsmarked som ikke har fullført videregående, og von Simson og Hardoy (2020) og Hall m.fl. (2022) finner positive effekter på overgang til jobb/utdanning for unge med nedsatt arbeidsevne av å delta på tiltak som inkluderer både ordinær utdanning og AMO-kurs.

Arbeid

Midlertidig lønnstilskudd. En rekke evalueringer finner positive resultater på sysselsetting ved bruk av lønnstilskudd for både ordinære jobbsøkere og personer med nedsatt arbeidsevne (von Simson, 2023). Resultatene er også positive for studier som fokuserer på enkeltgrupper som ungdommer og innvandrere. Lønnstilskudd er imidlertid et noe spesielt tiltak, i og med at det ønskede utfallet – ordinær ansettelse (fast ansettelse uten tilskudd) – nærmest ligger i selve tiltaket. I all tiltaksdeltakelse kan det forekomme seleksjon, det vil si at tiltaksdeltakerne har noen trekk ved seg som kan ha sammenheng med det vi ønsker å måle. Denne seleksjonen kan være positiv eller negativ. Deltakere på lønnstilskudd ser ut til å være positivt selektert (von Simson, 2023). Det er seleksjonsproblemet vi prøver å løse ved å ha identifikasjonsstrategi eller en behandlings- og kontrollgruppe. For tiltaket lønnstilskudd settes dette helt på spissen ved at vi kun observerer mottak av lønnstilskudd for dem som faktisk får en ansettelse. En kontrollgruppe burde da bestå av personer som ikke får en ansettelse, men som ville ha fått det dersom de kunne ta med seg et lønnstilskudd. Imidlertid er det å identifisere en slik gruppe naturlig nok ingen triviell oppgave. Tidspunktet for når vi måler utfallet blir også en utfordring. Hvis vi måler om en person er sysselsatt en uke etter at personen fikk lønnstilskudd, vil tiltaket framstå med en enorm behandlingseffekt, siden alle i praksis vil være ansatt med lønnstilskuddet. Dette vil ikke være særlig informativt. Man prøver derfor gjerne å måle om personen er sysselsatt i god tid etter tiltaksstart og etter at lønnstilskuddet er faset ut. For eksempel måler von Simson (2016) status tre år eller mer etter tiltaksstart. Dette er imidlertid ikke tilfellet i alle studier.

Arbeidspraksis/arbeidstrening framstår i forskningslitteraturen som et lite vellykket tiltak når det gjelder overgang til arbeid – de fleste studier finner ingen eller til og med en negativ effekt på sysselsetting (von Simson, 2023). Dette kan virke noe paradoksalt, ettersom arbeidspraksis burde ha mange fellestrekk med lønnstilskudd – samt at det dreier seg om arbeid i ordinært arbeidsliv. Mye av denne

litteraturen er imidlertid en del år gammel. Det er også verdt å merke seg at studiene som fokuserer på innvandrere finner stort sett positive effekter. Bildet er også sprikende når det gjelder virkninger av arbeidspraksis for personer med nedsatt arbeidsevne, men to nye studier av unge med nedsatt arbeidsevne finner positiv effekt på arbeid/utdanning etter fullført arbeidspraksis (von Simson & Hardoy, 2020; Hall, et al., 2022). Det pågår en evaluering av tiltaket arbeidstrening slik det nå er utformet. Evalueringen vil ferdigstilles i løpet av 2024.

Oppfølging og utvidet oppfølging har i mindre grad enn andre arbeidsmarkedstiltak vært gjenstand for effektevaluering. Den eneste studien som analyserer Oppfølging som egen tiltakskategori er von Simson og Hardoy (2020). Denne studien, som analyserte unge med nedsatt arbeidsevne, finner at å delta på oppfølgingstiltak hadde positiv effekt på overgang til arbeid/jobb.

Individual placement and support (IPS) og Supported Employment (SE), som er metoder for oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne, har det vært forsket mer på. Mange forskningsbidrag, både norske og internasjonale, tyder på positive resultater av metodikkene IPS og SE på arbeid, sammenlignet med andre tiltak for personer med bistandsbehov (Reme, et al., 2015; Holmås, et al., 2021). Her er det viktig å være klar over at sammenligningsgruppen varierer mellom studier. Mange studier er også basert på relativt små utvalg og smale målgrupper. To nylige, norske RCTer, Berg et al. (2021) og Dahl og Lima (2021), sammenlignet deltakelse på tiltak som eksplisitt skulle følge SE-metodikk, med deltakelse på det ordinære oppfølgingstiltaket. De fant da ingen forskjell. En potensiell forklaring på de manglende positive effektene i disse forsøkene var at oppfølgingen i sammenligningstiltaket, dvs. det ordinære oppfølgingstiltaket, i stor grad også fulgte SE-metodikken. I den grad vi har tro på at SE virker positivt, basert på den internasjonale og tidligere litteraturen, kan dermed disse forsøkene tilsi at det vanlige oppfølgingstiltaket er omtrent like bra.

Arbeidsrettet rehabilitering står for en liten andel av deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Studiene som skiller mellom arbeidspraksis i ordinær versus skjermet sektor finner alle negative sysselsettingseffekter av arbeid i skjermet sektor, som arbeidsrettet rehabilitering tidligere har kunnet være en variant av. Når evalueringer av ansettelser i skjermet sektor ser ut som de har dårlige effekter, er det imidlertid usikkert i hvilken grad vi kan være sikre på at dette ikke skyldes gjenværende negativ seleksjon. I dag har imidlertid mange i arbeidsrettet rehabilitering en arbeidsgiver, og dermed tilknytning til det vanlige arbeidsliv, og andre tiltaksdeltakere er heller ikke mer

i skjermet sektor enn for eksempel i Oppfølging. Nyere forskning på arbeidsrettet rehabilitering, inkludert ulike typer oppfølging i helsetjenesten, tyder ikke på negative effekter på retur til arbeid (von Simson, 2023).

Arbeidsforberedende trening (AFT) er en sammenslåing av de tidligere skjermede tiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) forbeholdt forhåndsgodkjente/skjermede tiltaksbedrifter. AFT er i større grad innrettet mot ordinært arbeidsliv, og er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. AFT ble nylig evaluert av Berg m. fl. (2023). Evalueringen fant at tiltaket har store innlåsningseffekter mens tiltaket pågår, men har betydelig større positive virkninger på jobbsannsynlighet i etterkant av tiltaket.

3.4.2 Internasjonal litteratur

Introduksjon

von Simson (2023) oppsummerer resultatene fra to innflytelsesrike gjennomganger av aktive arbeidsmarkedstiltak, Card, Kluge og Weber (2018; 2010). Disse gjennomgangene fant positive effekter av lønnsstilskudd i privat sektor og opplæringstiltak. De fant også større positive effekter for kvinner og langtidsledige, men ingen systematiske forskjeller mellom land. Metodisk har disse to gjennomgangene noen svakheter, se nærmere kommentar om dette i omtalen av Rosholm og Svarer (2020). En annen utfordring med de internasjonale gjennomgangene er at systemene og tiltakene er svært ulike hverandre. Ettersom de nordiske landene er mer enhetlige, vil vi legge mer vekt på studier fra Norden og forskjeller mellom resultater fra Norden versus andre land. Vi bygger delvis på flere ferske gjennomganger, men supplerer også med spesielt interessante enkeltstudier. Da følger vi von Simson (2023) og fokuserer på «kvantitative studier som har som mål å avdekke årsakssammenhenger, og som har en relevant sammenligningsgruppe», men vektlegger studier eller oppsummeringer som har utkommet de siste ti årene.

Opplæringstiltak

Rosholm og Svarer (2020) er en litteraturgjennomgang og en slags metaanalyse av opplæringstiltak for ordinære arbeidssøkere. Datamaterialet består av 105 studier som alle hadde et eksplisitt forskningsdesign for å komme fram til estimater som kunne gis en kausal tolkning. Fire studier var fra Norge: Raaum, Torp og Zhang (2002), Zhang (2003), Hardoy (2005), Hardoy, Røed og Zhang (2006). Ett studie kan ha flere estimater, så til sammen analyseres 338 effektestimater. 18 prosent av disse var fra Danmark, 13 prosent fra Sverige, 38 prosent fra Tyskland.

Artikkelen skiller mellom syv ulike opplæringstiltak: «aktive innsatser generelt, jobbsøgningskurser, jobbsøgningskurser/opkvalifiseringskurser, opkvalifiseringskurser, voksen- og etteruddannelse, øvrig ordinær utdanning, og anden innsats (s. 9).» Videre skiller det mellom fire typer effekt: motivasjonseffekt, fastlåsnings-effekt, programeffekt og nettoeffekt.

Meta-analyse innebærer vanligvis et stort antall studier med samme estimand, det vil si det som skal estimeres. Dette kan være en bestemt effekt, for eksempel på sysselsetting. Studiene bør derfor ha enhetlig utfallsmål, og det er nødvendig å regne om estimatene til en felles skala. Dette er en utfordring i evaluering av arbeidsmarkedstiltak, der utfallene kan være inntekt, ansattforhold, overgangsrater, ytelsesmottak, med mer. Rosholm og Svarer (2020) vurderer at andelen studier med noenlunde enhetlig definisjon av sysselsetting er for liten og lite representativ for Danmark til at de vil bruke dette i en tradisjonell meta-analyse. De benytter derfor i stedet en alternativ metode fra Card, Kluve og Weber (2018; 2010), der det skiller mellom signifikant positive resultater (1), ikke-signifikante resultater (0) og signifikant negative resultater (-1). Assosiasjonen med forskjellige kjennetegn ved studiene estimeres så ved hjelp av en ordnet probitregresjon. Det er viktig å være klar over at denne metoden, også kalt en «stemmetelling» («vote counting»), avviker fra tradisjonell metaanalyse, hvor formålet er å legge mer vekt på mer presise studier, tone ned betydningen av statistisk signifikans og eksplisitt justere for publikasjonsskjevhet. Metoden tar heller ikke hensyn til ulike effektstørrelser – alt som er signifikant telles likt. Formålet er å besvare spørsmålet «Er det noe evidens for en effekt?», i motsetning til hva gjennomsnittseffekten er, hva som er mest effektivt av ulike intervensjoner og hvilke faktorer som henger sammen effektstørrelsen (Higgins, et al., 2022).

I utvalget til Rosholm og Svarer (2020) er cirka 60 prosent av estimatene signifikant positive, 20 ikke-signifikante og 20 prosent signifikant negative. De finner ikke systematiske forskjeller mellom tiltakstyper eller på tvers av kjønn, alder eller etnisitet. Studier fra Danmark har tydelig lavere andel med signifikant, positiv effekt enn studier fra ellers i Norden, hvor andelen er om lag på linje med studier fra andre land. Dette kan selvfølgelig skyldes at danske opplæringstiltak fungerer dårlig, men det kan også ha forklaringer som er mer fordelaktige for det danske systemet, som at sammenligningsgruppen i Danmark gjør det relativt bra, enten på grunn av andre tiltak eller på grunn av systemiske faktorer knyttet til arbeidsmarkedet eller tiltaksapparatet.

En annen dansk studie, Humlum m.fl. (2023), utnytter saksbehandleres tendens til å bruke noen typer tiltak

mer enn andre og finner sterke effekter av opplæringstiltak på antall timer arbeidet i måneden senere. 1,5 år etter tiltaksstart er effekten på 25 arbeidstimer flere i måneden enn personer på andre tiltak.

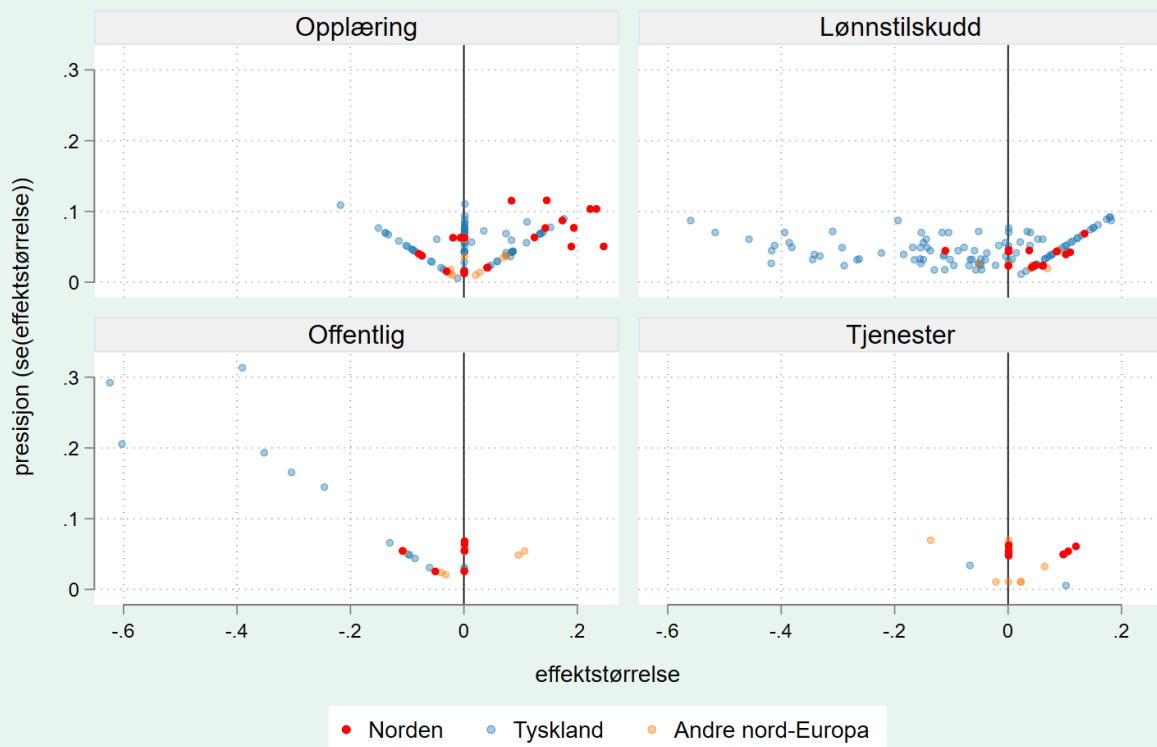
Nordiske studier i internasjonal metaanalyse

Vooren m.fl. (2019) gjennomfører en metaanalyse i tradisjonell forstand, med standardiserte effektstørrelser. De finner at subsidiert arbeid, inkludert arbeidspraksis, og offentlige ansettelsesprogram er negativt på kort sikt og positivt på lang sikt, og opplæring og bedre tjenester er positivt på både kort og lang sikt.

De skiller mellom fire ulike typer tiltak: opplæring, subsidiert sysselsetting i privat sektor, sysselsetting i offentlig sektor og forbedrede tjenester (jobbsøk, med mer). Utfallsmålene er av seks typer: 1) sysselsatt, 2) ikke sysselsatt, 3) arbeidsledig, 4) varighet av arbeidsforhold, 5) varighet av ledighet, 6) inntekt. Hovedanalysen konsentrerer seg om utfall 1 – sannsynligheten for å være sysselsatt ved 6, 12, 24 og 36 måneder etter tiltaksstart. I utgangspunktet er det stor variasjon i effektstørrelsene, også innen type tiltak. De finner tegn til publikasjonsskjevhet i litteraturen, nærmere bestemt at signifikante, negative effekter er overrepresentert. En slik skjevfordeling kan ha flere forklaringer (Cools, et al., 2021). Det er vanskelig å se noen grunn til at det skulle være en skjevhet i publikasjonsprosessen som gjør at studier med negative resultater i større grad skulle ende opp som publiserte. En annen mulighet er at studier kommer fra ulike populasjoner og at dette skaper en sammenheng mellom presisjon og effekt, for eksempel ved at det er lettere å gjennomføre studier med presise estimater der det også er god effekt av tiltak (eller omvendt). På dette feltet – evalueringer av arbeidsmarkedstiltak, der seleksjonsproblemene og dermed identifikasjonsutfordringene er store – er det også generelt grunn til å være kritisk til om forskerne faktisk har klart å estimere den sanne kausale effekten av tiltaket. Ofte vil tiltaksdeltakere være negativt selektert langs ulike dimensjoner. Hvis forskerne ikke har klart å justere tilstrekkelig for dette med et godt forskningsdesign, kan denne negative seleksjonen også prege estimatene.

Bare publiserte, fagfelleverderte artikler er tatt med i datagrunnlaget. I hovedanalysen forsøker forfatterne å justere for publikasjonsskjevhet ved å justere for studienes presisjon. Dette gjøres ved å inkludere den

Figur 3-1: Standardisert effekt på sannsynlighet sysselsetting (minst 12 måneder etter tiltaksstart) og presisjon for studier fra Nord-Europa etter tiltakstype



Note: Enhet for effektstørrelse er standardavvik av sannsynlighet for sysselsetting. Det noe påtagelige mønsteret der estimatene ligger på linje skyldes at forfatterne for en del estimater bare hadde signifikansnivå tilgjengelig, og i de tilfellene brukte t-verdien til den relaterte p-verdien i konstruksjonen av de standardiserte effektstørrelsene. De fleste av disse punktene gir effektstørrelse/se(effektstørrelse) tilnærmet lik 1.95, det vil si tilhørende et 5 % signifikansnivå.

kvadrerte standardfeilen til effektestimater i en regresjon. Denne variabelen er ment å fange opp tendensen til at upresise studier representerer oppblåste effektstørrelser. Effektstørrelsene er også vektet slik at mer presise estimater får mer å si. I tillegg justerer forskerne for enten faste effekter for land og for år eller for arbeidsledigheten i landet ved implementering.

På grunn av inklusjonskriteriene⁷ er de fleste norske studier ikke med, stort sett fordi de er publisert på norsk. Datamaterialet inneholder fire norske studier, med til sammen 37 estimater. Seks av disse er fra Raam og Torp (2002), 24 er fra Lorentzen og Dahl (2005), seks er fra Dahl og Lorentzen (2005) og én er fra Markussen og Røed (2016).⁸ Studiene er med andre ord ganske gamle og i begge studiene til Dahl og Lorentzen, med til sammen 30 estimater, var målgruppen sosialhjelpsmottakere. De norske studiene er derfor ikke så informative for den norske forskningen eller den norske tiltaksporteføljen. Det er likevel interessant å se på det samlede bildet av

⁷ i) Spesifikt fokus på evaluering av aktive arbeidsmarkedstiltak, ii) intervensjon med klar sammensetning, iii) eksperimentell eller kvasi-eksperimentell, iv) publisert i et tidsskrift med fagfelleevaluering, v)

studier fra andre land. Vi konsentrerer oss om Norden og Tyskland.

Figur 3-1 viser for det første at det er svært stor variasjon i de estimerte effektstørrelsene, også innen type tiltak. For det andre skiller de nordiske studiene seg ut med større grad av positive effekter. For det tredje viser figurene en tydelig traktform, der større effektestimater (større absoluttverdi på den horisontale akse) samvarierer med lavere presisjon (høyere verdi på den vertikale akse). Dette er som forventet og noe meta-analytiske metoder tar hensyn til. For å undersøke publikasjonsskjevhet ser man gjerne etter om plottene er asymmetriske, men for dette reduserte utvalget som også er delt inn i type tiltak, er dette vanskeligere å vurdere.

Lønnstilskudd i Sverige

Lønnstilskudd har vært et viktig arbeidsmarkedstiltak i Sverige og har vært langt mer brukt enn i Norge, se NOU 2019: 7 side 243–246 (Sysselsettingsutvalget) og NOU 2021: 2 side 154–156 for en gjennomgang.

engelskspråklig, vi) publisert mellom januar 1990 og desember 2017.

⁸ Estimaterne fra Dahl og Lorentzen (2005) er også eksakt like for ulike tidshorisonter, uten at det er klart hvorfor. Dette gjelder også resultater fra enkelte av de andre studiene.

Antall personer med lønnstilskudd i forhold til arbeidsstyrken var i 2018 nesten ti ganger så høyt i Sverige som i Norge.

Sverige har en rekke lønnstilskuddsordninger, inkludert noen som er rettighetsbaserte basert på visse kriterier, i motsetning til i Norge. I tillegg er det generelt høyere tilskuddssatser i Sverige, og lønnstilskudd har vært mer brukt for innvandrere. Selv om lønnstilskuddsordningene er ment å være tidsavgrensede, er det i praksis mange som får støtte i lang tid.

Disse forskjellene gjør at det er utfordrende å sammenligne effekter direkte, men en studie av Sjøgren og Vikström (2015) gir noen innsikter. De utnyttet en aldersterskel og en endring av tilskuddsraten i den svenske "nystartsjobb"-ordningen i årene rundt 2008–2009 i sin analyse. Ordningen var et lønnstilskudd som dekket den svenske arbeidsgiveravgiften på 31,4 prosent. Personer over 55 kunne få lønnstilskuddet dobbelt så lenge som yngre. Dette påvirket ikke subsidiert sysselsetting, men økte sannsynligheten for å være sysselsatt etter utløpt tilskuddsperiode. Dette stod i kontrast til resultatene for en dobling av tilskuddsrate: Å kvalifisere for dobbel tilskuddsrate økte den månedlige overgangsraten til arbeid med 12–19 prosent (av et gjennomsnittlig nivå på 4,5 prosent) i tilskuddsperioden, men påvirket ikke senere (ikke-subsidiert) sysselsetting.

I 2011 var antallet med lønnstilskudd i Sverige mange ganger dagens antall i Norge. Dette tyder på at lønnstilskudd fortsatt kan fortsette å ha positive effekter i Norge, selv om det oppskaleres noe fra dagens nivåer. Sjøgren og Vikström (2015) fant også at for arbeidstakere over 55 år, som kunne analyseres langs begge marginer, var dobbel varighet og standard nivå på lønnsstøtten mer kostnadseffektivt enn standard varighet og dobbelt nivå. Det kan tilsi at man skal være noe forsiktig med å kutte ned på varigheten.

Som nevnt tidligere fant Dahlberg og Forslund (2005) opp til 65 prosent fortrenings effekter i lønnstilskudds- og arbeidstreningprogrammer på 1990-tallet i Sverige. Liljeberg m.fl. (2012) så spesifikt på «nystartsjobb» og fant tegn til at mange ansettelser av langtidsledige som ville ha blitt opprettet uansett ble subsidiert. De analyserte imidlertid ikke fortrenning av andre potensielle arbeidstakere, som er den største faren samfunnsøkonomisk.

Det er en risiko for at et segment av arbeidsmarkedet baserer seg på lønnstilskudd og kun ansetter personer dersom de mottar støtte. Hvor lite ønskelig dette er, avhenger av i hvilken grad de aktuelle virksomhetene

ville ansatt noen i fravær av støtten. Formålet med tiltak er ofte å hindre varig utenforskap, men det er et åpent spørsmål om ressurser kunne vært bedre utnyttet gjennom mer varige enn midlertidige tiltak, som for eksempel trygdejustert lønn, for personer som trenger varig subsidiering. En slik ordning kan ha enkelte fordeler framfor varig lønnstilskudd eller ordinær kombinasjon av trygd og arbeid (NOU 2021: 2, kapittel 10). Å rette mer oppmerksomhet mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet er sannsynligvis en god strategi, og lønnstilskudd bidrar til dette.

Universell jobbgaranti-forsøk i Østerrike

Et forsøk med en universell jobbgaranti innført i den østerrikske kommunen Gramatneusiedl i 2020 (Lehner & Kasy, 2022) representerer en interessant nyskaping.

I dette forsøket fikk alle langtidsledige tilbud om en individuelt tilpasset jobb, som det var frivillig å takke ja til. Alle som fikk tilbud takket ja. Hvis noen hadde takket nei, hadde de forblitt i det ordinære arbeidsledighetssystemet. De startet deretter med åtte ukers forberedende trening, før de begynte å jobbe. De fleste jobbet i offentlig regi gjennom en «sosial virksomhet», men jobben kunne også være i privat sektor, da sterkt subsidiert i begynnelsen. Jobbene var individuelt tilpasset, og deltakerne fikk oppfølging underveis. I motsetning til tradisjonelle aktive arbeidsmarkedstiltak var det ikke nødvendigvis et mål at deltakerne skulle ende opp i det ordinære arbeidslivet – hovedmålet var å redusere langtidsledigheten og bedre den sosiale og økonomiske situasjonen til kommunen. Dette gjør at ordningen har fellestrekk med forslaget om høyere arbeidsdeltakelse for uføretrygdde og trygdejustert lønn.

De første resultatene ser svært lovende ut, med positive effekter ikke bare på deltakernes økonomiske situasjon, men også på andre dimensjoner av sosial vellykkethet og integrering i samfunnet. Tiltaket dreide seg eksplisitt om å skape jobber som ikke hadde eksistert i fravær av programmet, og forskerne finner heller ikke tegn til fortrenningseffekter.

Et interessant trekk ved studien er at evalueringsstrategien var planlagt før innføringen av programmet og registrert på forhånd i en offentlig tilgjengelig database. Det styrker troverdigheten til resultatene. Vi skal likevel være klar over at ordningen foreløpig er liten. I den første tiltaksgruppen var det bare 62 personer, og det er disse personene, sammenlignet med andre på forskjellige måter, resultatene hviler på. Det hadde vært svært interessant med et norsk forsøk bygget over en liknende lest.

3.5 Konjunkturer

Tradisjonelt har man vært opptatt av sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og konjunkturer, fordi antallet tiltaksplasser ofte har blitt økt i et forsøk på å redusere arbeidsledigheten i perioder med økonomisk nedgang. Når ledigheten er høy er opplevd behov for tiltak høyt, siden arbeidsmarkedstiltak har vært ansett som et verktøy for å heve lediges kompetanse eller produktivitet, eller forbedre formidlingen mellom ledige og potensielle arbeidsgivere.

Arbeidsmarkedstiltak har også vært brukt som motkonjunkturpolitikk i seg selv. Det er verdt å være klar over at i norsk sammenheng har bruken av arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere gått kraftig ned de siste 30 årene. Tidligere var det også en mye mer aktiv styring av tiltaksplasser enn i dag.

For politikere og beslutningstakere er det viktig å forstå sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og konjunkturer for å kunne utforme og implementere effektive tiltak. Det er også viktig å være klar over at effekten av arbeidsmarkedstiltak kan variere avhengig av konjunktursituasjonen, og at tiltakene bør tilpasses for å imøtekomme skiftende økonomiske forhold. Det er flere forhold som kan variere systematisk med konjunkturerne, både tiltaksdeltakerne, jobbmulighetene, andre arbeidstakere og typen tiltak.

Internasjonalt har Card m.fl. (2018) dokumentert en korrelasjon mellom bedre tiltakseffekt i dårlige tider, målt ved høy arbeidsledighet. Man skal imidlertid være svært forsiktig med å tolke denne sammenhengen kausalt. Card m.fl. (2018) kontrollerer for faste effekter på landnivå, og finner deretter en positiv sammenheng mellom estimert tiltakseffekt og arbeidsledighet og/eller lav økonomisk vekst, på studienivå. Altså et motsyklisk mønster for tiltakseffekt. Forfatterne påpeker selv at tolkningen av dette mønsteret er uklar – det kan hende at tiltakseffekten av et gitt program er større i dårlige tider, men forklaringen kan også godt ligge i ulike deltakere eller tiltak. I alle tilfelle ser ut til å være en fordel at tiltaksdeltakelse avsluttes når økonomien er på vei opp igjen.

Hardoy, Røed, von Simson, Zhang (2018) benytter samme aggregerte tilnærming som Card m.fl. (2018), men finner motsatt sammenheng. Resultatene til Hardoy m.fl. (2018) bør være noe mindre utsatt for sammensetning av ulike tiltak, ettersom utvalget er mer enhetlig når det gjelder land (Nord-Europa) og målgruppe (arbeidsledige under 30 år).

Generelt har studier av arbeidsmarkedstiltak i Norge funnet et medsyklisk mønster: Bedre tiltakseffekt i gode tider (Hardoy, 2005; Røed & Raaum, 2006; Westlie, 2008; Gaure, et al., 2012; Hardoy & Zhang, 2013). Gaure m.fl. (2012) finner også at

innlåsingeffekten er mindre i gode tider. Det kan naturligvis være sammensetningsendringer i gode versus dårlige tider i disse studiene også, men de studerer i hvert fall et noenlunde enhetlig tiltaksapparat. Sammenhengene er her undersøkt ved å estimere koeffisienten på en interaksjon mellom effektledet og indikatorer for konjunktursituasjonen (Røed & Raaum, 2006; Gaure, et al., 2012), eller ved å estimere effekter i ulike perioder karakterisert ved ulike konjunktursituasjon (Hardoy & Zhang, 2013). Fordelen med en analyse basert på ett land er at selve tiltakene i større grad er «holdt konstant» enn ved sammenligninger mellom ulike land. Eventuelle forskjeller mellom lav- og høykonjunktur kan derfor, med større grad av sikkerhet, tilskrives at deltakerne eller jobbmulighetene er forskjellige.

I Tabell 3-3: Beskrivelse av hvordan konjunkturer påvirker aktører og virkningsmekanismer ved arbeidsmarkedstiltak går vi gjennom ulike forhold som er forskjellige mellom lav- og høykonjunkturer. For det første påvirkes arbeidsgivere og arbeidssøkere forskjellig av konjunktursvingninger. I lavkonjunkturer er det generelt mindre aktivitet, og arbeidsgivere kan ha for mange ansatte. De har tid til å tilrettelegge for nye arbeidstakere, men deres etterspørsel etter arbeidskraft er lav. I høykonjunkturer trenger arbeidsgivere flere arbeidstakere, og de har råd til å ansette. Imidlertid har de ofte ikke tid til å tilrettelegge, siden de må bruke tiden på å dekke etterspørselen etter det de produserer.

For arbeidssøkere varierer situasjonen også med konjunktursvingningene. I lavkonjunkturer er det mange arbeidssøkere, inkludert mange med gode kvalifikasjoner. I høykonjunkturer er det færre arbeidssøkere, og de som søker jobb kan ha større utfordringer og være lenger unna arbeidsmarkedet.

Innlåsingkostnadene forbundet med tiltaksdeltakelse er også påvirket av konjunkturer. I lavkonjunkturer er innlåsingkostnadene små, ettersom alternativet for arbeidssøkere uansett er ledighetstrygd. I høykonjunkturer er derimot innlåsingkostnadene større, fordi alternativet for mange arbeidssøkere er jobb.

Fortrengningseffekter er store i lavkonjunkturer, ettersom det er kamp om jobbene, og tiltaksdeltakere kan fortrenge andre arbeidssøkere med bedre kvalifikasjoner. I høykonjunkturer er fortrengningseffektene små, fordi det er mangel på arbeidskraft, og tiltaksdeltakere kan ha større sjanse for å få jobb.

Ved alle typer subsidiering av arbeidskraft, for eksempel gjennom lønnsstøtte, er det en fare for at

Tabell 3-3: Beskrivelse av hvordan konjunkturer påvirker aktører og virkningsmekanismer ved arbeidsmarkedstiltak

	Lavkonjunktur	Høykonjunktur
Arbeidsgiverne	Lite aktivitet, har for mange ansatte, har tid til tilrettelegging	Trenger folk, har råd, har ikke tid til tilrettelegging
Arbeidssøkere	Mange, med gode kvalifikasjoner	Få, folk med større utfordringer som er lenger fra arbeidsmarkedet
Innlåsningskostnader	Små, alternativet er ofte trygd	Store, alternativet er jobb
Fortrengningseffekter	Store, det er kamp om jobbene	Små, det er mangel på arbeidskraft
Unødvendig subsidiering («dødvektseffekter»)	Noe mindre?	Noe større?

Tabell 3-4: Egnede virkemidler etter konjunktursituasjon

	Lavkonjunktur	Høykonjunktur
Arbeidsgiverne	Opplæring på jobb, arbeidstrening	Lønnstilskudd – subsidiere ansettelse av personer med lave kvalifikasjoner
Arbeidssøkere	Ordinær utdanning	Rask plassering, formidling Kort opplæring, AMO-kurs Jobbklubb

man subsidierer noen som ville fått jobb uansett.⁹ Slik unødvendig subsidiering kan være et mindre problem i en lavkonjunktur, siden det da er relativt få andre jobbmuligheter for tiltaksdeltakerne. Den unødvendige subsidieringen virker med andre ord motsatt av fortrengningseffektene.

Disse forskjellene gjør at det er naturlig at både nivået på, og sammensetningen av tiltak, bør tilpasse seg konjunktorene, og kanskje på en noe annen måte enn hva som tradisjonelt har vært tilfellet. I Tabell 3-4 lister vi opp hva vi anser som egnede tiltak for arbeidsgivere og arbeidssøkere avhengig av situasjonen ellers i økonomien.

For arbeidsgivere kan egnede virkemidler i lavkonjunkturer inkludere opplæring på jobb og arbeidstrening. Dette kan bidra til å utvikle arbeidstakeres ferdigheter og kompetanse i en tid med lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Fra et arbeidsgiverståsted vil også lønnstilskudd kunne være et egnet virkemiddel i lavkonjunkturer. Samtidig vil det da være større fare for at lønnstilskudd fortrenger andre arbeidstakere, uten slike tilskudd, siden det er en situasjon med overskudd av arbeidskraft. I høykonjunkturer kan formidling, rask plassering og lønnstilskudd være mer hensiktsmessige virkemidler,

⁹ I noen tilfeller kalles slik unødvendig subsidiering for «dødvektstap». Imidlertid brukes «dødvektstap» ellers hovedsakelig om det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår når den optimale ressursallokeringen ikke er realisert, typisk ikke-realisert økonomisk aktivitet som følge av en vridning

ettersom det er mindre fortrengning, og arbeidsgivere har større behov for ansatte. Lønnstilskudd kan subsidiere ansettelse av personer med lavere kvalifikasjoner, og bidra til å inkludere dem i arbeidsmarkedet. Det vil innebære at man subsidierer arbeidstakere for noen arbeidsgivere med «god råd», men grunnen til dette er at det er nødvendig for å hjelpe personer lenger unna arbeidslivet inn i arbeid og at fortrengningseffektene er små.

For arbeidssøkere i lavkonjunkturer kan det være hensiktsmessig å fokusere på ordinær utdanning eller andre tiltak som forbereder dem til å være klare for neste høykonjunktur. Dette kan innebære å skaffe seg nye ferdigheter og kunnskap som vil være etterspurt når økonomien tar seg opp igjen. I høykonjunkturer kan hurtig plassering, formidling, kort opplæring, AMO-kurs, formidling og Jobbklubb være mer relevante virkemidler for arbeidssøkere. Disse virkemidlene kan bidra til å koble arbeidssøkere med arbeidsgivere raskere og styrke deres sjanser for å finne arbeid i et stramt arbeidsmarked.

(SNL). Dødvektstapet som oppstår ved skattlegging er nettopp grunnen til at man regner med en skattefinansieringskostnad. For å unngå misforståelser foretrekker vi derfor å unngå å benytte uttrykket «dødvekt» om det at en jobb blir unødvendig subsidiert.

3.6 Samlede vurderinger

Som vi har sett er kunnskapen vår om effektene av arbeidsmarkedstiltak usikker. Dette skyldes ikke at det evalueres lite. Tvert imot er det gjennomført en rekke studier. Ufordringen er i stedet at det å avdekke slike årsakssammenhenger er krevende i ikke-eksperimentelle data. Om en i tillegg til deltakereffekter ønsker å avdekke systemeffekter på ulike plan blir det hele en nærmest umulig oppgave når evaluatoren ikke har kontroll på hvordan datamaterialet hen jobber med er fremkommet.

I nær sagt alle utlysninger hvor oppdragsgivere (AID, NAV med flere) ber om evaluering av tiltakseffekter etterspørres det informasjon om «hva som virker for hvem». Ambisjonsnivået er altså ikke kun å avdekke hvorvidt et tiltak *i gjennomsnitt* er bedre enn et annet, men å finne hvilke tiltak som er mest effektive for ulike brukergrupper og situasjoner. Slik var det også for denne områdegjennomgangen. Ambisjonsnivået var å nærmest «hente ned fra hyllen» ulike effektestimater og beregne hvilke tiltak som var de mest hensiktsmessige, hensyntatt effekter og kostnader, for ulike grupper av brukere. Det later derfor til å være et vesentlig sprik mellom det reelle kunnskapsnivået og ambisjonsnivået fra offentlige myndigheter på dette området.

Det er ikke helt lett å vite hvorfor det har oppstått et slikt misforhold. Én mulig årsak er at man i forskningen den senere tid har gått bort fra en tidligere rådende evalueringsoptimisme, hvor alt skulle kunne evalueres og alle spørsmål besvares grundig og godt, også uten kontrollerte eksperimenter, gjerne med stadig mer intrikate evalueringsstrategier¹⁰. Bevegelsen har gått i retning av noe vi kan tenke på som en noe mer edruelig realisme, hvor vi i økende grad har innsett hvor krevende dette er, og hvor vi har blitt tvunget til å ta noen steg tilbake. I den empiriske forskningen, kanskje spesielt innenfor samfunnsøkonomi, har såkalt kvasi-eksperimentell forskning fått en viktig rolle. Dette er studier hvor forskerne benytter seg av

eksperimentlignende situasjoner som oppstår, intendert eller ikke, for eksempel som følge av lovendringer. Som forskningsmetodikk kan dette være svært egnet og gi troverdige forskningsdesign. Samtidig har det også sine begrensninger ved at man i noen grad er prisgitt at det finnes en eksperimentlignende situasjon som er egnet for å besvare de spørsmålene man ønsker svar på.

Dersom ambisjonene om å svare på spørsmålet om «hva som virker for hvem» virkelig skal nås, vil det imidlertid kreve en helt annen innsats enn i dag. Vi tror en slik ambisjon kun kan nås dersom evaluatoren har oversikt over det som i teknisk sjargong ofte omtales som den «datagenerende prosessen», altså tildelingen av tiltak og oppfølging. Randomiserte studier er en måte å gi evaluator kontroll over, og dermed også innsikt i, den datagenerende prosessen. Det er en barriere i dagens modell for kunnskapsproduksjon at det mangler et helhetlig system for kontinuerlig utprøving og evaluering av NAVs innsats. Potensialet for å gjennomføre randomiserte studier innenfor rammene for arbeids- og velferdsetatens organisering, med lokal autonomi og individuell tilpasset oppfølging av brukere, er ikke fullt utnyttet.

Vi tror det her kan ligge store muligheter. Fremfor å tenke at forskningsaktiviteter er noe som gjøres på siden av normal drift tror vi dette bør gjøres til en integrert del av den daglige driften. I svært mange tilfeller vil det være slik at brukere befinner seg «på marginen» mellom ulike innsatskategorier, oppfølgingsregimer eller tiltak. I slike tilfeller, hvor beslutninger også i dag kan sies å være preget av tilfeldigheter, kan eksperimentelle metoder benyttes. Over tid vil da kunnskap om effekter fremkomme med økende sikkerhet, og tiltak som viser seg å ha dårlige effekter kan fases ut til fordel for tiltak som virker bedre. En slik «evolusjonær» metodikk kan muliggjøre en helt annen form for kunnskapsbasert praksis, og muliggjøres ved å integrere forskningsmetodikk i nye digitale verktøy for saksbehandlere i NAV-systemet.

¹⁰ Her tenker vi både på «statistiske modelleringsstrategier» som identifikasjon vha. timing-of-events, og på bruk av mer eller mindre eksogen variasjon i form av eksperimentlignende situasjoner. Forslagene over dreier seg først og fremst om evalueringer av tiltak, for evalueringer

av større reformer og endringer tror vi at metoder knyttet til analyser av «naturlige eksperimenter» i stor grad vil være de mest nyttige. Særlig gjelder dette hvis man har planlagt endringen godt i forkant, for eksempel gjennom en kontrollert, gradvis innføring.

4. Kostnads- og nyttevurderinger av arbeidsmarkedstiltakene

Våre beregninger av samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter av ulike arbeidsmarkedstiltak tyder på at midlertidig lønnstilskudd og utdanning fremstår som de mest lønnsomme tiltakene, sammenlignet med deltakelse på andre tiltak eller oppfølging i NAV. Analysen indikerer også at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på generelt grunnlag fremstår som en lønnsom strategi for mange av individene som vurderes å ha behov for arbeidsrettet oppfølging.

4.1 Innledning

I dette kapitlet tar vi for oss samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter av arbeidsmarkedstiltak. Formålet er å belyse om noen arbeidsmarkedstiltak er mer lønnsomme enn andre, og hvordan dette varierer mellom brukergrupper, betinget på den økonomiske situasjonen i landet.

Vi har gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av dagens tiltaksporfølje, og estimerer samfunnsøkonomiske kostnader og nytteeffekter av tiltakene slik de brukes i dag. Analysen er i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. Delkapittel 4.2 avgrensar tiltakene som er med i denne analysen. Deretter beskrives nytte- og kostnadsvirkninger av tiltakene, og hvordan disse er kvantifisert. Vi ser at mange av virkningene av arbeidsmarkedstiltak er betinget på deres effekt på sysselsetting for tiltaksdeltakerne. Vi benytter en felles metode på tvers av arbeidsmarkedstiltakene for å kvantifisere effekt på sysselsetting, og deretter prissette verdiskapingseffekten og andre virkninger som er betinget på sysselsettingseffekter. Vi verdsetter deretter ikke-prissette virkninger, før vi til slutt i kapitlet oppsummerer og kommer med en samlet vurdering.

Konklusjonene er basert på en rekke forutsetninger som det til dels er stor usikkerhet rundt. Vår vurdering er likevel at midlertidig lønnstilskudd og utdanning framstår som de mest lønnsomme tiltakene når prissette og ikke-prissette virkninger sees i sammenheng. Det er de prissette virkningene som i all hovedsak bidrar til denne konklusjonen. De sterke prissette nyttevirksomheter ved disse tiltakene er i all hovedsak drevet av deres effekt på verdiskaping. Alle andre prissette virkninger blir marginale sammenlignet med den. AFT fremstår også svært

lønnsomt i våre analyser, men estimatene er ikke direkte sammenlignbare med andre tiltak.

På generelt grunnlag fremstår deltakelse i arbeidsmarkedstiltak som en samfunnsøkonomisk lønnsom strategi for mange av individene som vurderes å ha behov for arbeidsrettet oppfølging.

4.2 De relevante tiltakene og nullalternativet

NAV har en lang rekke av arbeidsmarkedstiltak. Utvalget av tiltak der det finnes sikker kunnskap om effektene er imidlertid mer begrenset, og for enkelte tiltak helt fraværende. Siden en svært sentral virkning av arbeidsmarkedstiltak er den effekten de har på sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet, vil vi avgrense analysen til (gruppene av) tiltak under.

Listen over tiltak som vi vurderer at vi har kunnskap om sysselsettingseffekter av, er som følger:

- Utdanning
- AMO
- Midlertidig lønnstilskudd
- Arbeidstrening/arbeidspraksis
- Oppfølging
- Utvidet oppfølging
- Arbeidsforberedende trening (AFT)

Som diskutert i kapittel 3 er en del av forskningen på sysselsettingseffektene av disse tiltakene noen år gammel. Det kan for eksempel innebære at tiltakene i seg selv er endret siden effektstudien(e) ble gjennomført, og at effektene av tiltaket nå ikke samsvarer med det den foreliggende forskningen skisserer.

Sjelden vil en gitt NAV-bruker være en aktuell deltaker for alle de nevnte tiltakene som vurderes i dette kapitlet. NAVs tiltak har ulike målgrupper. For de ulike målgruppene vil det også variere hvilken oppfølging som ville blitt tilbudt dersom et gitt tiltak ikke eksisterte. Dette innebærer at det vil variere mellom målgrupper hvilke tiltak det egentlig er relevant å sammenligne med hverandre, og hva som er nullalternativet i analysen.

Vi baserer oss på forskning om sysselsettingseffekter av hvert enkelt tiltak når vi kvantifiserer virkningene. Det innebærer i praksis at vi definerer nullalternativet til hvert enkelt tiltak som den oppfølgingen tiltaksdeltakerne ville fått dersom de ikke hadde fått delta på tiltaket. For de fleste tiltakene vil det være annen oppfølging fra NAV eller deltakelse på andre typer arbeidsmarkedstiltak. Det vi definerer som

nullalternativet vil altså variere mellom tiltak, og i nullalternativet for et gitt tiltak vil det kunne ligge en viss sannsynlighet for å delta i et annet tiltak. De identifiserte virkningene av et tiltak er også betinget på den målgruppen som tiltaket har i dag (eller mer presist: hadde på den tiden data anvendt i effektanalysen er fra).

NAVs brukere er mangfoldige, 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 nettopp dem.

Det er stor usikkerhet knyttet til våre analyser, som vi også vil komme tilbake til. Usikkerheten knytter seg til mange aspekter i analysen: Gevinstene, kostnadene, og grunnlaget for å sammenligne tiltak som har ulike målgrupper og formål. Dette vil vi drøfte underveis, og i kapittel 4.6.

4.3 Identifiserte virkninger av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

Vi deler virkningene av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak inn i kostnader og nyttevirkinger. Dette kan være både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Tabell 4-1 gir en oversikt over kostnader og nyttevirkinger som vi inkluderer i analysen.

4.3.1 Kostnader

Tiltakskostnader finansiert av NAV (til gjennomføring av tiltak)

For det første innebærer deltakelse på arbeidsmarkedstiltak direkte kostnader ved gjennomføring. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved gjennomføring av tiltak ligger i at ulike aktører leverer den tjenesten som utgjør selve tiltaket. Disse

aktørene kan være leverandører, jobbspesialister eller andre interne ansatte i NAV. Andre ganger kan tiltaket bestå av at arbeidsgiver og/eller bruker får refundert utgifter de har i forbindelse med tilrettelegging eller kompetanseheving, som for eksempel inkluderingstilskudd, eller utgifter til læremateriell og studieavgifter. Disse kostnadene vil være dekket av NAVs egne budsjetter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har selv beregnet månedlige kostnader til tiltak som gjennomføres av eksterne tiltaksleverandører. Koblet sammen med informasjon om gjennomsnittlig varighet på avsluttede tiltaksløp gir dette et anslag på kostnaden ved gjennomføring av disse tiltakene.

Tiltakskostnader finansiert av NAV – overføringer (lønnstilskudd)

Enkelte tiltak er en ren overføring av midler til tiltaksdeltakere og/eller arbeidsgivere. Dette gjelder spesielt for midlertidig lønnstilskudd. Selve tiltaket innebærer at NAV refunderer en andel av lønnskostnadene som en arbeidsgiver har i forbindelse med ansettelse av en tiltaksdeltaker. Refusjonen skal speile at tiltaksdeltakere har lavere produktivitet enn hva en ordinær ansatt i samme yrke har. Lønnstilskudd gis i form av en fast prosentvis lønnsrefusjon, som utmåles på grunnlag av faktisk stillingsprosent. Midlertidig lønnstilskudd er en overføring fra NAV til bruker, siden brukeren får en høyere lønn enn det produktivetsnivået tilsvarer. Overføringer innebærer i seg selv ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, men det å finansiere overføringer fra det offentlige har samfunnsøkonomiske kostnader gjennom vridningseffekter som følger av å øke skatter og avgifter. Denne skattefinansieringskostnaden beregnes vanligvis til 20 prosent av selve overføringen.

Tiltakskostnader i andre sektorer (gjennomføring av tiltak)

Gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak kan også ha direkte kostnader i andre sektorer, for eksempel i utdannings- eller helsesektoren.

Tabell 4-1: Kostnads- og nyttevirkinger for arbeidsmarkedstiltak, og plan for verdsetting

Virkning	Plan for verdsetting	
Kostnader	Tiltakskostnader finansiert av NAV (til gjennomføring av tiltak)	Prissatt effekt
	Tiltakskostnader finansiert av NAV – overføringer (lønnstilskudd), (skattefinansieringskostnaden)	Prissatt effekt
	Tiltakskostnader i andre sektorer (gjennomføring av tiltak)	Prissatt effekt
	Tiltakspenger (skattefinansieringskostnaden)	Prissatt effekt
	Kostnad arbeidsgivere underveis i tiltaket	Ikke-prissatt effekt
	Merkostnad NAV-veileder tidsbruk	Prissatt effekt
	Tapt fritid (kostnad ved tidsbruk i tiltak for deltaker)	Prissatt effekt
Fortrengningseffekt: Økt arbeidsdeltakelse blant tiltaksdeltakere kan fortrenge andre arbeidstakere	Ikke-prissatt effekt	
Nyttevirkinger	Effekt på verdiskaping (gjennom overgang til ordinært arbeid)	Prissatt effekt
	Verdiskaping underveis i tiltaket	Ikke-prissatt effekt
	Spart trygd som følge av økt arbeid (skattefinansiering)	Prissatt effekt
	Økt livskvalitet ved overgang til arbeid	Ikke-prissatt effekt
	Avklaring av manglende arbeidsevne for å dokumentere behov for uføretrygd	Ikke-prissatt effekt
Systemeffekt: Risiko for å bli sendt på tiltak gir økt arbeidsdeltakelse også for andre personer utenfor arbeidslivet	Ikke-prissatt effekt	
Netto samfunnsøkonomisk nytte	Prissatt effekt pluss omtale av ikke-prissatte effekter	

Tiltakspenger

Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke mottar andre ytelser fra NAV har også rett på tiltakspenger. Om lag ti prosent av personene som deltok på arbeidsmarkedstiltak i januar 2023 mottok også tiltakspenger, ifølge nav.no. Dagsatsen for tiltakspenger er 268 kroner. Mottakere med barn kan også motta barnetillegg. Tiltakspengene er en overføring fra staten til individet. Ved slike overføringer er det kun skattefinansieringskostnadene av overføringen som er den relevante samfunnsøkonomiske kostnaden. Med unntak av arbeidsmarkedstiltaket midlertidig lønnstilskudd, vil alle arbeidsmarkedstiltak kunne gi rett på tiltakspenger, og satsen er uavhengig av valg av tiltak. Denne kostnaden er altså relevant først og fremst i avveiningen av om man skal gi arbeidsmarkedstiltak eller ikke. Den representerer også en merkostnad ved å prioritere brukere uten andre stønader fra NAV i tildelingen av arbeidsmarkedstiltak, fremfor brukere som har rett på dagpenger eller arbeidsavklaringspenger.

Arbeidsgiveres kostnader til oppfølging av ansatte i tiltak

Arbeidsgiver kan også ha kostnader knyttet til å ha tiltaksdeltakere på sin arbeidsplass. Dette vil for

eksempel gjelde personer som deltar i arbeidspraksis. Kostnader vil involvere oppfølging og opplæring av brukeren, i tillegg til fysisk arbeidsutstyr, kontor- eller arbeidsplass og annet. Denne kostnaden må sees opp mot verdien av det som produseres underveis i arbeidsmarkedstiltaket, som vi vil beskrive under avsnittet om gevinster.

Merkostnader for NAV-veileder ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak

Bruk av arbeidsmarkedstiltak vil kunne påvirke NAV-veilederes tidsbruk. Det kan for eksempel kreve ekstra ressurser å motivere brukeren for tiltaksdeltakelse, finne virksomheter som kan være egnet til arbeidstrening, eller til tettere kontakt med og veiledning av bruker gjennom tiltaket. På den andre siden kan det hende at veileder også sparer tid når brukere deltar på tiltak, siden brukeren da får oppfølging fra tiltaksleverandør. Denne kostnaden vil derfor trolig variere både mellom ulike tiltak.

Denne kostnadsposten vil ikke inkludere kostnader til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak i egenregi. For eksempel er jobbspesialisters bidrag til gjennomføringen av utvidet oppfølging i egenregi hensyntatt under posten «Tiltakskostnader finansiert av NAV». Merkostnadene knytter seg til den eventuelle

ekstra tiden brukeren egen veileder legger inn ved forberedelse til, eller deltakelse på, tiltak.

Tiltaksdeltakers tidsbruk i tiltaket

Tiltaksdeltaker bruker også tid på arbeidsmarkedstiltak. Tidsbruken i tiltak er en kostnad som vil variere mellom tiltak. Man kan se for seg at tid brukt på tiltaksdeltakelse skjer på bekostning av fritid. Samtidig, arbeidssøkere som ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak forventes å bruke tid på aktiv søking etter arbeid. Det er altså ikke gitt hvorvidt, og hvordan, kostnader ved tiltaksdeltakers bruk av tid bør inkluderes i vurderingene av kostnader ved tiltak. Vi legger likevel til grunn at for den gjennomsnittlige tiltaksdeltaker er bruken av tid i tiltak høyere enn den tiden som i ville blitt brukt på jobbsøking og andre aktiviteter for å komme i arbeid dersom tiltaket ikke hadde blitt gjennomført.

Skattefinansieringskostnad

Skattefinansieringskostnaden kommer som et påslag for alle de prissatte kostnadene som er finansiert over statsbudsjettet. Vi legger til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av budsjettkostnaden (Finansdepartementet, 2021).

4.3.2 Nyttevirkninger

Effekt på verdiskaping (gjennom økt overgang til ordinært arbeid)

Styrket arbeidsmarkedstilknytning for personer som deltar / har deltatt på arbeidsmarkedstiltak

Det er sentralt for analysen å beregne gevinstene som oppstår dersom arbeidsmarkedstiltakene bidrar til økt arbeidsdeltakelse. Ulike tiltak kan ha ulik effekt på hvor raskt en arbeidstaker kommer i jobb, hvor stabil arbeidsmarkedstilknytningen blir, hvorvidt den nye jobben er heltids- eller deltidsarbeid og hvor mye verdiskaping som foregår i jobben.

Et vanlig funn fra forskningen er at deltakelse i arbeidsmarkedstiltak til en viss grad innebærer innlåsningseffekter. Dette er en effekt som påfaller i kraft av at en person som deltar på arbeidsmarkedstiltak er mindre tilgjengelig for overgang til ordinært arbeid i perioden mens tiltaket pågår, enn vedkommende ville vært dersom han eller hun ikke hadde deltatt på arbeidsmarkedstiltak. Sysselsettingsgevinstene av arbeidsmarkedstiltak realiseres derfor i all hovedsak i etterkant av gjennomført arbeidsmarkedstiltak, mens perioden underveis i tiltaket faktisk i seg selv bidrar til et tap i sysselsetting. Et viktig unntak fra denne hovedregelen er midlertidig lønnstilskudd. For dette tiltaket vil en innvilgelse i de fleste tilfeller være utløsende for at brukeren oppnår en stilling med minimum 50 prosent gradering allerede fra dag én av tiltaket.

Fortrengningseffekter og eventuelle positive netto ringvirkningseffekter

Det er viktig å påpeke at den estimerte effekten av arbeidsmarkedstiltak på et individs tilknytning til arbeidslivet ikke nødvendigvis tilsvarer effekten på samlet sysselsetting i arbeidsmarkedet, på makronivå. Om en person får jobb som en effekt av å ha deltatt på arbeidsmarkedstiltak, kan det skje på bekostning av en annen person som ville fått jobben dersom arbeidsmarkedstiltaket ikke hadde blitt gjennomført. Slike effekter kalles fortrenningseffekter.

Samtidig kan det tenkes at dersom en person kommer i arbeid på grunn av et arbeidsmarkedstiltak, uten at dette fullt ut skjer på bekostning av en annen persons jobbtilknytning, så oppstår det positive ringvirkninger i økonomien som bidrar til ytterligere sysselsetting.

Forskning på effektene av arbeidsmarkedstiltak berører i liten grad fortrenningseffekter og eventuelle positive ringvirkninger. De identifiserte kausale effektene av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på individuell sysselsetting kan derfor være både høyere og lavere enn effekten på samlet sysselsetting i arbeidsmarkedet.

En eventuell fortrenningseffekt vil trolig variere mellom tiltak. Det er grunn til å tro at kvalifiserende tiltak, som AMO og i særdeleshet utdanning, har lavere fortrenningseffekt enn andre, siden de bidrar til å øke det samlede kompetansenivået i økonomien. Midlertidig lønnstilskudd og til dels arbeidstrening kan tenkes å ha en sterkere fortrenningseffekt, siden det kan være et reelt dilemma for en arbeidsgiver om man skal ansette en person som har med seg lønnstilskudd fremfor en som ikke har det.

Det er mindre grunn til å tro at eventuelle netto ringvirkningseffekter i seg selv vil variere mellom tiltak, ut over at enkelte tiltak har en sterkere «førsteordens» effekt på sysselsetting og verdiskaping enn andre, og dermed har sterkere potensiale til å realisere positive ringvirkningseffekter.

Det er grunn til å forvente at både fortrenningseffekter og eventuelle positive netto ringvirkninger på sysselsetting henger sammen med konjunktursituasjonen. Fortrenningseffekter vil trolig være sterkere i lavkonjunktur enn i høykonjunktur (se kapittel 3), i en situasjon med ledig kapasitet i økonomien kan også eventuelle positive ringvirkningseffekter være mer sannsynlige.

Rundskriv R-109/21 (Finansdepartementet, 2021) slår fast at netto ringvirkninger ikke skal inngå i selve analysen, i kraft av at det ikke finnes empirisk grunnlag til å beregne netto ringvirkninger. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på disse virkningene i analysen.

Utdanning

For mange av NAVs brukere ender arbeidsmarkedstiltak ikke med jobb, men med utdanning. Utdanning kan senere gjøre det lettere å finne arbeid. Dermed bidrar arbeidsmarkedstiltak til økt sysselsetting og verdiskaping gjennom å fremme overgangen til, og gjennomføringen av, utdanning.

Verdiskaping som skjer underveis i tiltaket

Når et tiltak gjennomføres på en arbeidsplass, vil det også i større eller mindre grad foregå verdiskaping. Denne verdiskapingen tilfaller arbeidsgiver. Arbeidsgiver har imidlertid som nevnt også kostnader knyttet til tiltaksdeltakeren. For at tiltakene som gjennomføres i bedrifter ikke skal innebære subsidiering av arbeidskraft og ulovlig statsstøtte må det forutsettes at forventningsverdien av verdiskaping underveis i tiltaket og forventningsverdien av arbeidsgivers kostnader ved å ha tiltaksdeltakere i egen bedrift motsvarer hverandre. Vi antar i de videre analysene at arbeidsgivers kostnader og gevinster ved å ha tiltaksdeltakere på arbeidsplass utligner hverandre.

Spart trygd som følge av økt overgang til arbeid

Dersom tiltaksdeltakelse fører til mer ordinært arbeid, vil det også redusere utgiftene til trygd. Trygden er en overføring fra staten til individet. Budsjettparelsene av mindre trygd tilsvarer trygdebeløpet, men den samfunnsøkonomiske verdien av reduserte trygdeutgifter tilsvarer skattefinansieringskostnaden ved det trygdebeløpet som nå lenger ikke trenger å finansieres, altså 20 prosent av trygdebeløpet.

Verdien av aktivitet i hverdagen

For enkelte brukere kan det ha verdi å ha et arbeidsmarkedstiltak og dermed en aktivitet å gå til, fremfor å være passiv. En slik økning i livskvalitet er i prinsippet også en samfunnsøkonomisk gevinst av å delta på arbeidsmarkedstiltak fremfor å ikke delta på tiltak. Denne potensielle gevinsten må imidlertid sees i sammenheng med brukernes eventuelle tap av fritid.

Økt livskvalitet ved overgang til arbeid

Å være i arbeid kan også ha verdi for den enkelte og dennes nære omgivelser, ut over effekten sysselsetting har på verdiskaping. 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.

Raskere avklaring av manglende arbeidsevne for å dokumentere behov for uføretrygd

I enkelte tilfeller fører ikke deltakelse på arbeidsmarkedstiltak til arbeid, men bidrar heller til å avklare at brukeren er arbeidsufør. En slik avklaring har også en verdi. For den enkelte bruker vil det innebære mindre usikkerhet om framtiden, særlig knyttet til inntekt. Det kan også bidra til at NAVs ressurser til arbeidsrettet oppfølging blir prioritert bedre, i retning av brukere med en reell mulighet for å komme i arbeid.

Systemeffekt: Risiko for å bli sendt på tiltak kan påvirke arbeidsdeltakelse også for andre personer utenfor arbeidslivet

Som beskrevet i kapittel 3 vil det kunne være eksternaliteter ved beslutninger om tildeling av tiltak. Når én bruker deltar på tiltak vil andre arbeidsløse i noen grad observere det, og dermed styrkes oppfattelsen i samfunnet av at det å stå uten arbeid innebærer aktivitetskrav. Dette kan oppfattes som positivt av enkelte, men også som negativt. Forskingen på slike system- eller regimeeffekter er ikke omfattende, men den som finnes antyder at vissheten om at man er omfattet av et regime med aktivitetskrav i seg selv kan bidra til å gjøre det mindre attraktivt å stå uten arbeid, og dermed bidra til å hindre frafall fra arbeid eller fremme overgang til arbeid for de som står uten arbeid. Hernæs, Markussen og Røed (2017) finner for eksempel at aktivitetskrav for sosialhjelp hadde en positiv effekt på fullføring av videregående opplæring.

En slik eventuell positiv eksternalitet av arbeidsmarkedstiltak vil imidlertid ikke gjelde for alle brukere. Den vil kun gjøre seg gjeldende for de NAV-brukerne som faktisk har arbeidsevne og er i stand til å påvirke sannsynligheten for å komme i jobb, for eksempel gjennom å søke mer aktivt.

4.4 Tallfesting og verdsetting av virkninger – prissatte virkninger

4.4.1 Effekt på verdiskaping (gjennom økt overgang til ordinært arbeid)

Vi legger estimerte kausaleffekter av deltakelse i arbeidsmarkedstiltak fra forskningen til grunn når denne gevinsten skal beregnes. Dette innebærer at arbeidsmarkedsutfallene for personer som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak (behandlingsgruppen) sammenlignes med arbeidsmarkedsutfallene for en kontrollgruppe. Kontrollgruppen består personer som er sammenlignbare med behandlingsgruppen, med ett unntak: kontrollgruppen har ikke deltatt på det

arbeidsmarkedstiltaket man estimerer effekten av. Kontrollgruppen defineres ved hjelp av eksperimentelle, kvasiekperimentelle eller andre økonometriske metoder for å skille årsakssammenhenger fra rene korrelasjoner.

Vi har ikke funnet forskning som analyserer effektene av å delta på arbeidsmarkedstiltak på senere verdiskaping direkte. Likevel: De utfallsmålene som forskningen undersøker kan, sammen med ulike antakelser, brukes til å avlede effekt på verdiskaping.

I våre vurderinger av nyttevirkninger av å delta på midlertidig lønnsstilskudd og utdanning, har vi anvendt forskning som har undersøkt effektene av disse tiltakene på årlig arbeidsinntekt. For de øvrige tiltakene vi vurderer kostnader og nyttevirkninger av, bruker vi forskning som har estimert effektene av tiltaksdeltakelse på den betingede sannsynligheten for å gå fra ikke-arbeid til arbeid. Disse valgene er tatt for at de estimatene vi baserer beregningene på som hovedregel skal være relativt nye, og basert på norske data. Disse prioriteringene har gjort at vi ikke har funnet forskningsartikler som benytter samme utfallsmål for alle de aktuelle tiltakene.

Den betingede overgangssannsynligheten til arbeid er definert på følgende måte: Gitt at personen ikke er i arbeid ved starten av en tidsenhet, hva er sannsynligheten for at personen er i arbeid ved slutten av tidsenheten.

For å verdsette virkningene har vi også gjort en del antakelser om stillingsprosent, lønn, og annet, som per nå ikke varierer mellom tiltak. Følgende antakelser er felles for alle tiltak hvor betinget overgangssannsynlighet er benyttet som utfallsmål:

- Vi forutsetter at alle som er i arbeid har en viss månedlig sannsynlighet for å slutte å være sysselsatt. Så lenge tiltaksdeltakelse påvirker sannsynligheten for å få arbeid, forutsetter vi også at sannsynligheten for å slutte å være sysselsatt påvirkes. Vi forutsetter en baseline

betinget månedlig sannsynlighet for å gå fra sysselsatt til ikke-sysselsatt per måned på 0,5 prosent. Vi legger til grunn at personer som påvirkes av en tidligere tiltaksdeltakelse har en 0,4 prosent sannsynlighet for å slutte å være i arbeid en gitt måned. Etter vår vurdering er det rimelig å anta at dersom arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for å komme i jobb, øker den også sannsynligheten for å forbli i jobb. Det vil til en viss grad være de samme ferdighetene og egenskapene som bidrar til disse hendelsene. Tiltaksdeltakerne er trolig negativt selektert sammenlignet med andre NAV-brukere, men tiltaksdeltakelsen bidrar i seg selv til å øke jobbmulighetene for den enkelte tiltaksdeltaker. Vi har gjort anslagene basert på statistikk fra nav.no.¹¹

- Vi beregner en baseline overgangssannsynlighet til jobb (for personer som ikke deltar i tiltaket) som bidrar til at vår beregnede andel av tiltaksdeltakere som har kommet seg i arbeid seks måneder etter endt tiltak, stemmer overens med statistikken NAV publiserer om andelen deltakere på arbeidstrening som er i arbeid seks måneder etter endt tiltak.
- Vi forutsetter at effekten av å ha deltatt på tiltak på sannsynligheten for overgang til arbeid, vedvarer i fire år etter at tiltaket er påbegynt. Vi forutsetter at effekten på sannsynligheten for å slutte å være sysselsatt varer like lenge. Det er viktig å merke seg at de beregnede effektene av tiltaksdeltakelse på sannsynligheten for å være sysselsatt, og dermed på verdiskaping, vil vedvare ut over denne perioden. Dette skyldes at mange av de som har fått en jobb raskere enn de ville ha gjort uten tiltaket, også antas å beholde denne i en viss periode, siden vi legger til grunn en relativt lav sannsynlighet for å slutte å være sysselsatt etter at man har skaffet en jobb.
- Vi legger til grunn at alle som er i arbeid en gitt måned jobber i en 88 prosent stilling og har 45 000 kroner i brutto månedlig heltidsekvivalent lønn. Dette er størrelser som ifølge ssb.no ligger i

¹¹ I løpet av 2022 var det til sammen 168 000 nyregistreringer som helt ledig arbeidssøker. En viss andel av disse, men ikke alle, var i jobb før de ble registrert i NAV. Om lag halvparten av alle som er registrert som helt ledig mottar dagpenger, ifølge NAVs statistikk om arbeidssøkere. Med utgangspunkt i det antar vi at halvparten av nyregistreringene til status som helt ledig i 2022, altså 85 000 tilfeller, var av personer med dagpengerettigheter, og at det er et 1 til 1-forhold mellom det å begynne å motta dagpenger som helt ledig i NAV og det å miste arbeid, og at antall tilfeller av overgang fra sysselsetting til ledighet i løpet av 2022 var 85 000. Om lag 10 000 nye mottakere av AAP første kvartal 2022 mottok sykepenger to måneder før. Vi legger til grunn at disse hadde en jobb før de benynte på AAP, og at øvrige nye AAP-mottakere ikke hadde det. Om lag 40 000 personer gikk altså fra jobb til AAP i løpet av 2022. Samlet

sett anslår vi altså 125 000 tilfeller av å miste jobb og registrere seg hos NAV, enten som helt ledig eller med nedsatt arbeidsevne og AAP i løpet av 2022. Samlet antall sysselsatte i Norge ligger på om lag 2 700 000. Om lag 4,6 prosent av de som er i arbeid opplever altså å miste jobben i løpet av 2022. Dette tilsvarer i underkant av 0,4 prosent. Vi kan anta at målgruppen for arbeidsmarkedstiltak har en noe høyere sannsynlighet for å miste jobben enn den gjennomsnittlige sysselsatte. Derfor legger vi til grunn en gjennomsnittlig månedlig sannsynlighet for å gå fra sysselsatt til ikke-sysselsatt på 0,5 prosent. Antakelsen om at det å nylig ha deltatt på arbeidsmarkedstiltak fører til at sannsynligheten er akkurat 0,1 prosentpoeng lavere. Jo høyere denne differansen er, jo høyere vil også verdiskapingseffektene av arbeidstiltak være.

nærheten av gjennomsnittlig arbeidstid og median lønn for sysselsatte i Norge. Dette er trolig ganske optimistiske anslag, som vil påvirke den beregnede verdiskapingseffekten av tiltakene oppfølging, oppfølging i egenregi, AMO-kurs, Arbeidstrening. Det er kun personer med nedsatt arbeidsevne som kan delta på AFT, og det er sannsynlig at disse i gjennomsnitt har lavere stillingsprosent enn deltakere på andre tiltak. Vi antar at AFT-deltakere som kommer i arbeid i gjennomsnitt har 50 prosent stilling.¹²

For midlertidig lønnstilskudd og utdanning legger vi som nevnt til grunn forskning der effekten på arbeidsinntekt estimeres direkte. Da er vi ikke avhengig av de to forutsetningene om lønn og stillingsprosent nevnt over for å beregne effekt på verdiskaping.

Om varigheten på effekten av midlertidig lønnstilskudd antar vi følgende:

- Deltakelse på midlertidig lønnstilskudd påvirker arbeidsinntekt (og dermed verdiskaping) i syv år. Vi forutsetter, som nevnt lenger opp, lenger varighet på effekten på arbeidsinntekt enn på overgangssannsynlighet. Dette fordi en effekt på sannsynlighet for overgang til arbeid vil påvirke sannsynligheten for å være i arbeid også etter at effekten på overgangssannsynligheten har forsvunnet.

Om varigheten på effekten av utdanning antar vi følgende:

- Det forutsettes at effekten på arbeidsinntekt er konstant de første syv årene før den deretter avtar med ti prosent årlig. Fordi utdanning gir deltakeren formell kompetanse som vedkommende ikke ville hatt i fravær av tiltaket, bidrar tiltaket til å kvalifisere deltakere til arbeid som de ikke kunne fått uten utdanningen.

Utdanning antas derfor å ha en mer varig virkning på arbeidsinntekt, fordi det bidrar til å kvalifisere deltakerne til annet type arbeid enn de ellers kunne fått.

For samtlige tiltak er vi avhengig av antakelser om forholdet mellom arbeidsinntekt og verdiskaping:

- Vi forutsetter at verdiskapingen som skjer i et månedsverk tilsvarer arbeidskraftkostnadene ved et månedsverk. Dette inkluderer arbeidsgiveravgift, utgifter til pensjon, forsikring og andre sosiale utgifter, i tillegg til kostnader til kontorplass, arbeidsutstyr og annet. Vi legger til grunn at arbeidskraftkostnadene er 140 prosent av brutto lønn.
- Verdiskapingsgevinsten og verdien av trygdebesparelser vokser i tråd med en årlig forventet reallønnsvekst på 1,3 prosent.¹³
- Verdiskapingsgevinsten og verdien av trygdebesparelser neddiskonteres med en årlig kalkulasjonsrente på fire prosent.
- Analyseperioden settes til 20 år. I praksis bestemmes imidlertid varigheten på verdiskapingseffekten i modellen. Verdiskapingseffekten avtar når de estimerte effektene på overgang til arbeid ikke lenger har noen effekt på sannsynligheten for å være sysselsatt.

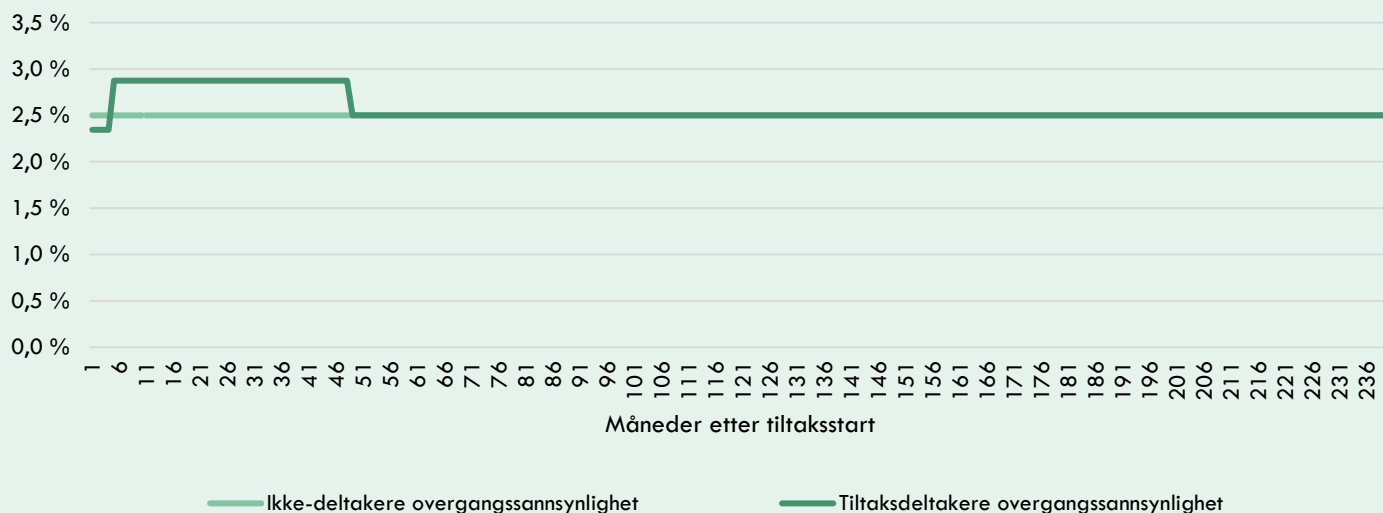
Som nevnt over kan også arbeidsmarkedstiltak fremme sysselsetting og verdiskaping indirekte, gjennom å bidra til at NAVs brukere tar utdanning, og dermed øker sine muligheter på arbeidsmarkedet. Vi måler og verdsetter ikke effekter på overgang til utdanning direkte i denne analysen, men slike eventuelle langsiktige effekter på sysselsetting vil fanges opp i den grad de empiriske analysene i forskningsarbeidene observerer tiltaksdeltakerne lenge nok etter tiltaksgjennomføring til å kunne observere eventuelle slike effekter utspille seg.

¹² Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse (2023) viser at blant personer med nedsatt arbeidsevne som var i arbeid i de tolv foregående månedene før de ble registrert med nedsatt arbeidsevne, hadde litt over halvparten en stillingsprosent over 50.

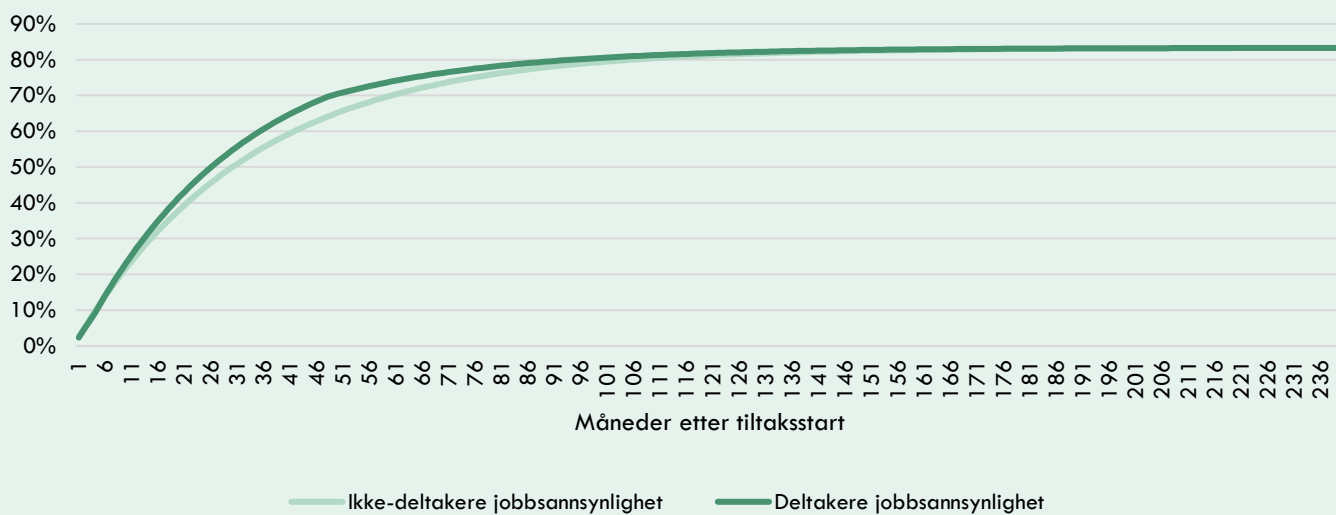
¹³ Dette er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig differanse mellom forventet årslønn og KPI i SSBs konjunkturtendenser for 2024–2026: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene>

Figur 4-1: Illustrasjon av hvordan effekt på overgangssannsynlighet omsettes til effekt på verdiskaping

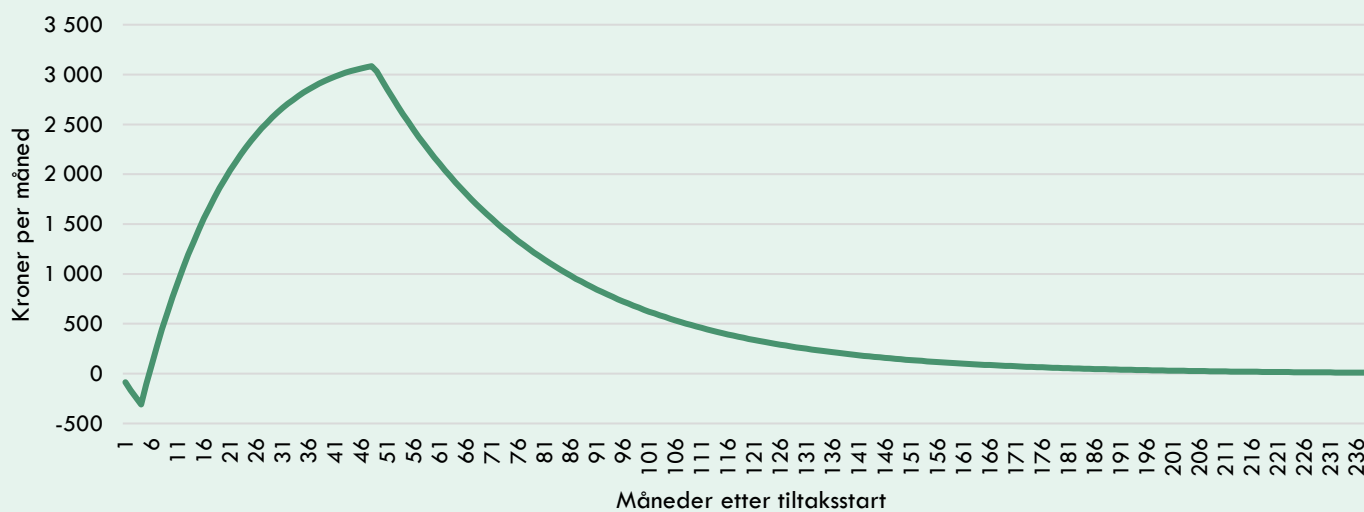
A: Månedlig sannsynlighet for overgang til arbeid



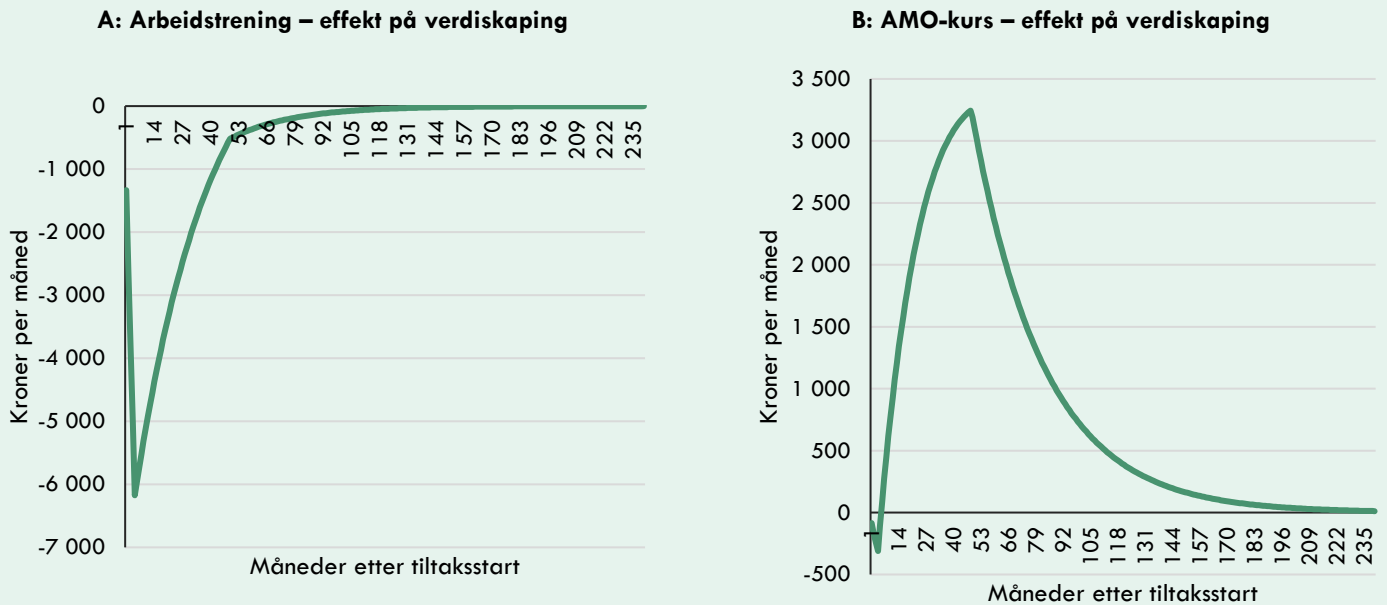
B: Månedlig sannsynlighet for å være sysselsatt



C: Effekt av tiltaksdeltakelse på verdiskaping per måned (ikke neddiskontert)



Figur 4-2: Effekt på verdiskaping av AMO-kurs og Oppfølgingstiltaket



Arbeidstrening

Arbeidstrening er et tiltak som ble betydelig endret i 2017. Forskning fra årene før 2017 viste at tiltaket hadde betydelige innlåsningseffekter og dermed negativ effekt på overgang til arbeid i sum. Tiltaket ble endret, med nytt navn og med økt krav til at det skulle defineres et formål med tiltak før oppstart, samt økte krav til oppfølging underveis i tiltaket, både fra NAV og arbeidsgiver. I årene etter disse endringene har også bruken av tiltaket falt betydelig. Den reduserte bruken av tiltaket kan antas å ha sammenheng med disse endringene, en økt bevissthet i NAV og tiltakets potensielle negative effekt, og endringene i tiltakets innretning (Oslo Economics, 2023). En oppdatert effektevaluering av Arbeidstrening vil foreligge i 2024. Foreløpig har vi imidlertid ikke forskning som kan påvise effekter av Arbeidstrening slik tiltaket er innrettet og brukes i dag.

For Arbeidstrening legger vi derfor til grunn resultater fra Zhang (2016) når vi skal tallfeste og verdsette tiltakets effekt på verdiskaping. Ifølge denne artikkelen vil Arbeidstrening bidra til å redusere den månedlige betingede sannsynligheten for overgang til arbeid med om lag 80 prosent mens tiltaket pågår, og til å øke den månedlige betingede overgangssannsynligheten med 0,8 prosent i månedene etterpå.

Ifølge data vi har fått tilsendt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet varer dette tiltaket i gjennomsnitt i fem måneder. Vi forutsetter at personer som ikke

¹⁴ Denne antakelsen, i kombinasjon med de estimerte effektene på overgang under og etter tiltaket som vi omtaler over, bidrar til at vår beregning av andelen av deltakere på arbeidsmarkedstiltaket som har kommet seg i jobb seks måneder etter endt tiltak samsvarer med den statistikken NAV publiserer om andelen deltakere på arbeidstrening som er i arbeid seks måneder etter endt

deltar på tiltaket har en konstant månedlig sannsynlighet for å gå over til jobb på tre prosent.¹⁴

Det er estimert en kraftig innlåsningseffekt av tiltaket Arbeidstrening. Når vi kombinerer en sterk innlåsningseffekt og svak positiv effekt etter tiltak med antakelsen om at effekten av tiltaket på overgangssannsynlighetene avtar etter fire år, så klarer ikke den positive etter-tiltakseffekten å veie opp for den negative effekten under tiltak. Resultatet blir at personer som deltar på tiltaket Arbeidstrening, i lang tid etter at tiltaket er påbegynt, beregnes til å ha en lavere sannsynlighet for å være sysselsatt enn de ville hatt dersom de ikke hadde deltatt på tiltaket. Som en konsekvens av det blir netto nåverdien av effekten på verdiskaping av deltakelse på arbeidstrening beregnet til å være negativ: tapet i verdiskaping akkumuleres til om lag -142 000 kroner.

Om vi forutsetter at den positive etter-tiltakseffekten på overgang til arbeid vedvarer ut over fire år, vil nåverdien av effekten på verdiskaping nødvendigvis øke. Dersom vi forutsetter at deltakelse på Arbeidstrening fører til en høyere overgang til arbeid og lavere frafall fra sysselsetting i akkurat 16 år, blir nåverdien av verdiskapingseffekten positiv.

Det er viktig å minne om at disse beregningene er basert på usikre estimater, og på estimater som er basert på bruken fra før tiltaket ble endret i 2017. De sanne verdiene på effektene under og etter tiltak

tiltak. I følge nav.no var det i løpet av 2021 8 081 arbeidsledige og 9 356 personer med nedsatt arbeidsevne som avsluttet deltakelse på Arbeidstrening. Andelen som var i arbeid seks måneder etter avsluttet tiltak var 37,4 prosent blant arbeidssøkere, og 7,7 prosent blant personer med nedsatt arbeidsevne. Dette gir et vektet snitt på om lag 21,5 prosent.

kan være både høyere og lavere enn det punkttestimatene som her er lagt til grunn, viser.

En annen egenskap ved Arbeidstrening er at dette tiltaket gjerne brukes som første ledd i en tiltakskjede. Dermed kan arbeidstrening for eksempel bidra til deltakelse på midlertidig lønnstilskudd.

AMO-kurs

For AMO-kurs legger vi til grunn Zhang (2016) for anslagene på hvordan tiltaket påvirker den månedlige sannsynligheten for overgang til arbeid. I denne artikkelen er det estimert en effekt på overgang til arbeid under tiltaket på -6 prosent, og en positiv effekt etter at tiltaket er avsluttet på hele 30 prosent. På den andre siden estimerer Markussen og Røed (2014) null etter-tiltakseffekt på arbeidsinntekt av AMO-kurs. Vi velger derfor å legge til grunn at etter-tiltakseffekt av AMO-kurs er en økning i den månedlige sannsynligheten for overgang til arbeid på 15 prosent. Dette tiltaket har en varighet på fire måneder i gjennomsnitt, ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi forutsetter at personer som ikke deltar på tiltaket har en konstant månedlig sannsynlighet for å gå over til jobb på 2,5 prosent.

Dette tiltaket er estimert å ha en svakere innlåsningseffekt underveis i tiltaket enn Arbeidstrening, og samtidig en langt sterkere positiv etter-tiltakseffekt. Som en konsekvens beregnes en person som deltar i AMO-tiltak relativt raskt etter avsluttet tiltak å ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid, og dermed også høyere forventet verdiskaping, enn en NAV-bruker som ikke har deltatt i tiltaket.

Under de gitte forutsetningene har tiltaket en effekt på nåverdien av verdiskaping på om lag 170 000 kroner.

Oppfølging

I vurderingen av verdiskapingseffektene av oppfølgingstiltaket baserer vi oss på Hall, Hardoy og von Simson (2022). Dette er et arbeid som evaluerer forløpere til oppfølgingstiltaket slik vi kjenner det i dag. Her estimeres det at deltakelse på oppfølgingstiltaket reduserer sannsynligheten for overgang til arbeid med 12,8 prosent mens tiltaket pågår. Vi har lagt til grunn en positiv etter-tiltakseffekt av oppfølgingstiltaket på om lag 7 prosent. Dette er noe høyere enn det Hall, Hardoy og von Simson (2022) finner. Vi har justert opp blant annet på bakgrunn av at Proba (2020) finner at det nåværende oppfølgingstiltaket har noe bedre virkninger enn forløperne.

Dette tiltaket har en varighet på ni måneder i gjennomsnitt, og vi legger til grunn en månedlig

sannsynlighet for overgang til arbeid for ikke-deltakere på tre prosent.

Kombinasjonen av en betydelig innlåsningseffekt og lang gjennomsnittlig varighet medfører relativt store negative verdiskapingseffekter underveis i tiltaket. Disse oppveies derimot av de positive virkningene på verdiskaping etter tiltaksdeltakelsen. Under de gitte forutsetningene har tiltaket en effekt på nåverdien av verdiskaping på om lag 40 000 kroner.

Utvidet oppfølging

I vurderingen av verdiskapingseffektene av Utvidet oppfølging i egenregi baserer vi oss også delvis på Hall, Hardoy og von Simson (2022). Vi legger til grunn at deres estimat på innlåsningseffekten av tiltaket er tilsvarende som innlåsningseffekten for forløperne til oppfølgingstiltaket, altså på en reduksjon i den månedlige sannsynligheten for overgang til arbeid på 12,8 prosent mens tiltaket pågår. Når det gjelder effektene på overgangssannsynlighet etter gjennomført tiltak baserer vi oss på Probas (2020) analyse av Utvidet oppfølging i egenregi. De finner at deltakere på Utvidet oppfølging i egenregi har 2,1 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å være sysselsatt uten lønnstilskudd tolv måneder etter tiltaksoppstart, enn det deltakere på Oppfølgingstiltaket har. Denne differansen er trolig i liten grad drevet av at deltakeren på utvidet oppfølging i NAV er positivt selektert sammenlignet med deltakerne på Oppfølgingstiltaket, siden differansen i jobbsannsynlighet ved tiltakets oppstart har motsatt fortegn. Vi kalibrerer så et estimat på effekten at Utvidet oppfølging etter gjennomført tiltak med sikte på at våre beregnede andeler av hvor høy andel som har kommet i jobb tolv måneder etter tiltaksstart for de to tiltakene, gjenspeiler denne differansen. Det effekttestimatet for utvidet oppfølging som realiserer denne differansen er en økning i den månedlige sannsynligheten for overgang til arbeid på 17,5 prosent.

Dette tiltaket har en varighet på 14 måneder i gjennomsnitt, og vi legger til grunn en månedlig sannsynlighet for overgang til arbeid for ikke-deltakere på tre prosent.

I likhet med Oppfølgingstiltaket, innebærer Utvidet oppfølging betydelige negative virkninger på verdiskaping underveis i tiltaket, men dette oppveies av de positive virkningene i etterkant av tiltaket. Nåverdien av effekten av Utvidet oppfølging i egenregi på verdiskaping beregnes til 72 000 kroner.

Midlertidig lønnstilskudd

I vurderingen av Midlertidig lønnstilskudd legger vi til grunn Markussen og Røed (2014). Her estimeres en positiv effekt på årlig arbeidsinntekt på 65 000 kroner underveis i tiltaket, og 76 000 kroner etter at

tiltaket er gjennomført. Årsaken til at effekten er positiv også underveis i tiltaket, er at midlertidig lønnstilskudd i seg selv innebærer deltakelse i ordinært lønnet arbeid. Det er altså ikke slik at det å delta på tiltaket har en innlåsningseffekt.

Gjennomsnittlig varighet på tiltaket er syv måneder, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

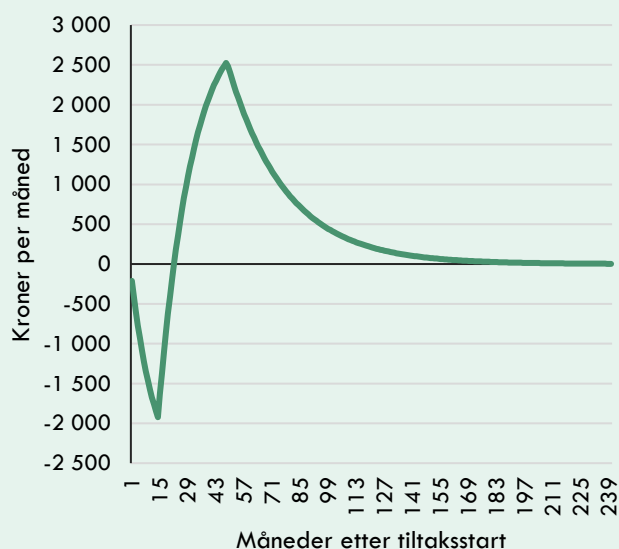
Ettersom det ikke er estimert noen innlåsningseffekt av midlertidig lønnstilskudd, vil nåverdien av effekten på verdiskaping bli positiv uavhengig av hvor lenge man forutsetter at tiltaket har effekt på arbeidsinntekten. Med de forutsetningene som her er lagt til grunn,

beregnes nåverdien av verdiskapingseffekten til 670 000 kroner. Hvis vi legger til grunn at effekten av midlertidig lønnstilskudd på arbeidsinntekt er null mens tiltaket pågår, er fortsatt den neddiskonterte verdien av effekten på verdiskaping over 620 000 kroner.

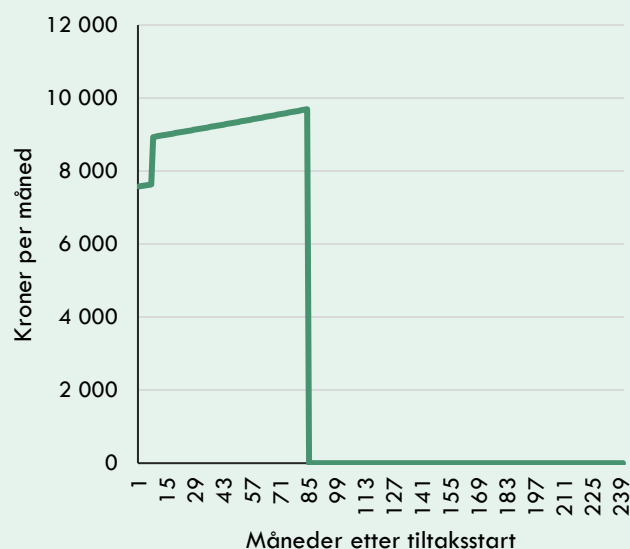
Denne konklusjonen er imidlertid betinget på bruken av tiltaket slik det var da effektstudien ble gjennomført. Det er rimelig å anta en fallende grensenytte av tiltaket dersom bruken av tiltaket hadde blitt økt vesentlig.

Figur 4-3: Effekt på verdiskaping av Utvidet oppfølging i egenregi, Midlertidig lønnstilskudd og Utdanning

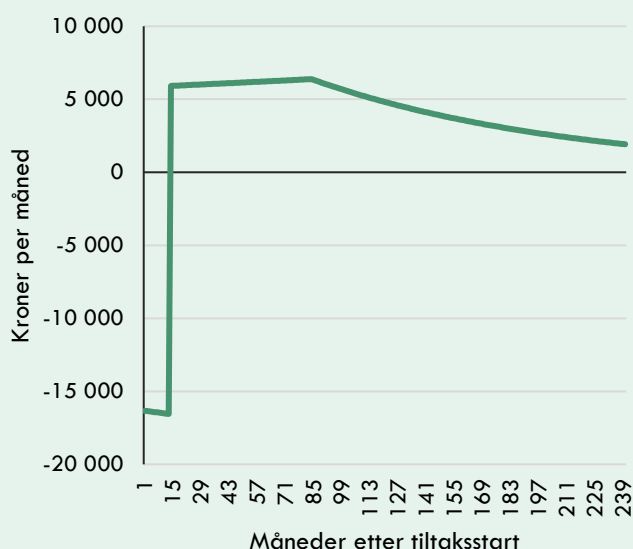
A: Utvidet oppfølging i egenregi – effekt på verdiskaping



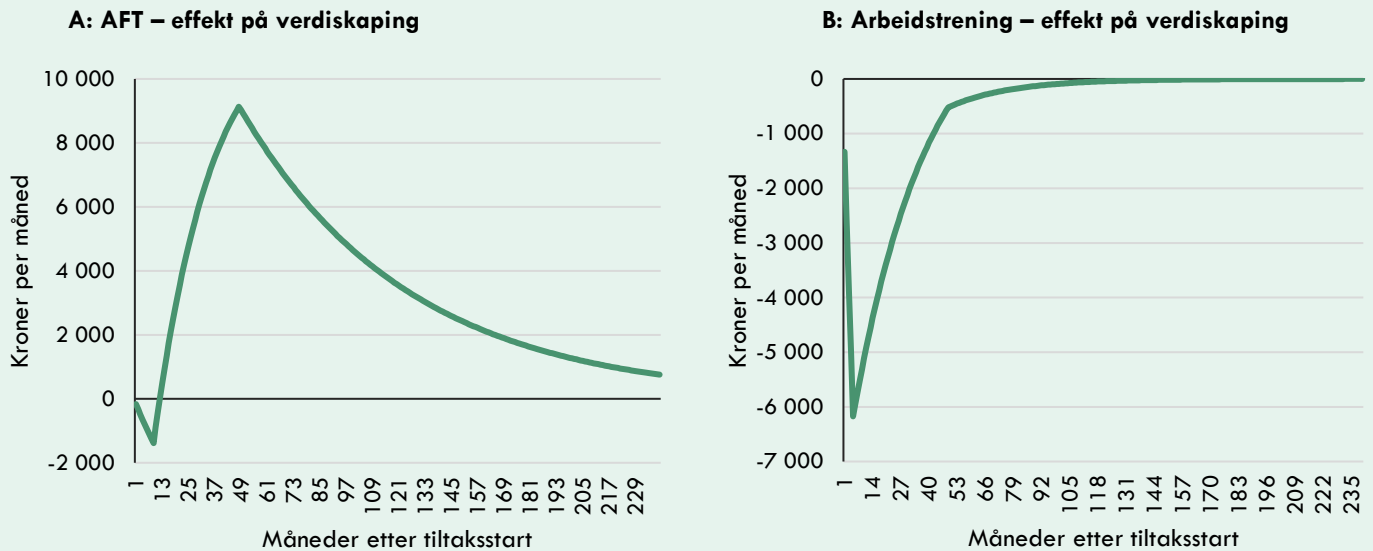
B: Midlertidig lønnstilskudd – effekt på verdiskaping



C: Utdanning – effekt på verdiskaping



Figur 4-4: Effekt på verdiskaping av AFT og Arbeidstrening



Utdanning

Markussen og Røed (2014) estimerer en effekt på årlig arbeidsinntekt av utdanning på minus 140 000 kroner underveis i tiltaket, og en positiv effekt på 50 000 kroner etter at tiltaket er gjennomført. Det er disse estimatene vi legger til grunn i beregningen av effekten av tiltaket på verdiskaping. Dette er en studie som følger brukere over mange år. Eventuelle langsiktige effekter på verdiskaping, via bedre lønn og posisjonering i arbeidsmarkedet, vil derfor i stor grad være fanget opp i disse estimatene. Det kan tenkes at utdanning har effekter ut over det.

Gjennomsnittlig varighet på utdanningstiltaket er 13 måneder, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og vi forutsetter at utdanningen har stabil og positiv effekt på verdiskaping i syv år, men at effekten avtar med en årlig rate på ti prosent fra år syv.

Med disse forutsetningene beregnes nåverdien av verdiskapingseffekten til 524 000 kroner. Antas effekten av utdanning på verdiskaping å forsvinne etter år syv er fortsatt nåverdien av verdiskapingseffekten positiv på 163 000 kroner.

AFT

For AFT anvender vi funn fra Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse (2023) om hvordan tiltaket påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid. AFT tilbys utelukkende til tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Vi forutsetter at personer som ikke deltar på tiltaket har en konstant månedlig sannsynlighet for å gå over i arbeid på 0,9 prosent, i tråd med beregningene i rapporten. I grunnmodellen i rapporten er det estimert at deltakelse på AFT reduserer sannsynligheten for å skaffe seg jobb med 58 prosent hver måned mens man deltar på AFT, sammenlignet med dersom man ikke deltok på tiltaket. Sannsynligheten for å få seg jobb øker med 172

prosent hver måned etter at man er ferdig med AFT. Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har AFT en gjennomsnittlig varighet på ni måneder.

Beregningene viser at AFT har en tydelig innlåsningseffekt, men innlåsningseffekten overgås av den betydelig større positive effekten etter tiltaket er gjennomført. Beregningene viser at AFT har en effekt på samlet netto nåverdi av verdiskaping på 632 000 kroner. Beregningene tar utgangspunkt i en forutsetning om lavere stillingsprosent enn i de øvrige tiltakene, ettersom AFT kun tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Antar vi samme stillingsprosent som for øvrige tiltak, altså 88 prosent heller enn 50 prosent, øker effekten av AFT på samlet verdiskaping til 1 113 000 kroner.

Estimatene på effekten av AFT på verdiskaping skiller seg fra estimatene for de andre tiltakene ved at de sammenligner effektene av AFT målt relativt til ordinær oppfølging i NAV uten tiltaksdeltakelse. Estimatene for de øvrige tiltakene ser på effekten sammenlignet med deltakelse på andre sammenlignbare tiltak. Den estimerte effekten av virkningen av AFT på verdiskaping er av den grunn ikke direkte sammenlignbar med de andre tiltakene. Når effekten av AFT på overgang til arbeid estimeres til å være så sterk, så er det trolig fordi kontrollgruppen til AFT-studien ikke mottar arbeidsmarkedstiltak i det hele tatt. Det bør også bemerkes at rapporten fra Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse (2023) også estimerer effekter av en portefølje med flere arbeidsmarkedstiltak (Tiltakspakken): arbeidstrening, oppfølgingstiltak og AMO-kurs. Dette gjøres med samme metodiske strategi som ved estimeringen av effektene av AFT, altså ved at deltakelse på tiltak i tiltakspakken sammenlignes med oppfølging fra NAV uten arbeidsmarkedstiltak. De finner sterkere etter-effekter og svakere innlåsningseffekter av tiltakspakken enn av

AFT, og dermed også sterkere verdiskapingseffekter. Dette funnet trenger ikke bety at AFT-deltakere hadde hatt bedre av å delta på et av tiltakene i tiltakspakken i stedet for AFT, siden målgruppene for AFT og tiltakene i tiltakspakken er forskjellig. Det er imidlertid et funn som sannsynliggjør at AFT ikke utmerker seg med særskilte verdiskapingseffekter sammenlignet med andre tiltak, når sammenligningen blir gjort med samme metodiske tilnærming som utgangspunkt.

Oppsummering – effekt på verdiskaping

Midlertidig lønnstilskudd og utdanning er de to tiltakene med desidert sterkest positive effekter på verdiskaping. Ved første øyekast fremstår det også som at AFT har sterke positive effekter på verdiskaping, men denne effekten er ikke direkte sammenlignbar med de øvrige tiltakene, fordi effektestimaterne er beregnet på ulike måter. Vi skiller ikke mellom arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne i denne analysen, med unntak av AFT som kun tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Effektene kan variere mellom brukergrupper.

Vi har forutsatt at midlertidig lønnstilskudd og utdanning har en konstant påvirkning på årsinntekt i syv år etter påbegynt tiltak, og at effekten av utdanning varer etter år syv, men avtar med en fast rate. Når vi for de øvrige tiltakene forutsetter at effekten på sannsynlighet for overgang til jobb vedvarer i fire år, ser vi eksempler på at effekten på verdiskaping beregnes til å vedvare betydelig lenger enn i syv år. Dette gjelder for alle de øvrige tiltakene vi har analysert verdiskapingseffekten av, med unntak for Arbeidstrening. Nivået på verdiskapingseffekten begynner imidlertid å avta etter fire år for disse tiltakene.

Vi analyserer også vesentligheten av antakelsene om hvor varig effekten er. Vi finner at om effekten av midlertidig lønnstilskudd på årsinntekt har en varighet på under to år, er nåverdien av verdiskapingseffekten av dette tiltaket i nærheten av nåverdien av verdiskapingseffekten av AMO-kurs. For utdanning er den beregnede nåverdien av verdiskapingseffekten tilnærmet lik nåverdien av verdiskapingseffekten av AMO-kurs, dersom vi forutsetter at effekten av utdanning på arbeidsinntekt forsvinner helt syv år etter påbegynt tiltak. Vi mener derfor ikke at den sterke beregnede verdiskapingseffekten av midlertidig lønnstilskudd og utdanning drives av urealistiske antakelser om varigheten på effektene av disse tiltakene.

Vi forutsatte også, i beregningen av verdiskapingseffektene av alle andre tiltak enn midlertidig lønnstilskudd, utdanning og AFT, at en overgang til arbeid i gjennomsnitt innebærer en 88 prosent stilling, og en heltidsekivalent månedslønn på

Tabell 4-2: Beregnet nåverdi av verdiskapingseffekten av arbeidsmarkedstiltak og reduserte trygdeytelser

Tiltak	Nåverdi av verdiskapings effekt	Nåverdi av skattefinansieringsgevinsten av reduserte trygdeutgifter
Midlertidig lønnstilskudd	670 000	37 500
AFT	632 000	59 600
Utdanning	524 000	32 100
AMO-kurs	170 000	9 100
Utvidet oppfølging i egenregi	72 000	3 900
Oppfølging	40 000	2 150
Arbeidstrening	-1 42 000	-7 600

Note: Tabellen viser den beregnede nåverdien av verdiskapingseffekten og skattefinansieringsgevinsten av reduserte trygdeutgifter for ulike arbeidsmarkedstiltak, basert på forutsetningene beskrevet i dette kapitlet.

45 000 kroner. Det kan virke som om disse antakelsene er noe optimistiske. Det kan være grunner til å anta at tidligere tiltaksdeltakere har en lavere stillingsprosent, og en lavere lønn enn den gjennomsnittlige sysselsatte i Norge, all den tid NAVs brukere i noen grad vil være negativt selektert, og dermed forventes å ha større utfordringer på arbeidsmarkedet – ut over det NAVs arbeidsrettede oppfølging er i stand til å gjøre noe med – enn en gjennomsnittsperson. Disse (noe optimistiske) antakelsene om stillingsprosent og lønn er ikke gjort når verdiskapingseffekten av midlertidig lønnstilskudd og utdanning er beregnet, siden effekten på arbeidsinntekten her er estimert direkte i forskernes økonometriske modell. Vi ser likevel at utdanning og midlertidig lønnstilskudd beregnes til å ha betydelig sterkere effekter på verdiskaping enn de fleste andre tiltak. Om antakelsene om stillingsprosent og lønnsnivå er i overkant optimistiske for de andre tiltakene, har det altså ikke betydning for konklusjonen om at midlertidig lønnstilskudd og utdanning fremstår som de mest lønnsomme. Vi må forutsette stillingsprosent og lønnsnivå langt over gjennomsnittet for tidligere deltakere på de øvrige tiltakene, for at beregnet verdiskapingseffekt av disse tiltakene skal nærme seg beregnet verdiskapingseffekt av midlertidig lønnstilskudd og utdanning.

4.4.2 Sparte trygdeutgifter

Dersom arbeidsmarkedstiltak har en effekt på sannsynligheten for å være i arbeid, vil det også ha

en effekt på det offentlige utgifter til trygd. Dette er en nyttestrøm, og nåverdien beregnes ved hjelp av neddiskontering med kalkulasjonsrente på fire prosent (Finansdepartementet, 2021). Trygd er også en overføring, og den relevante nyttevirkingen av trygdebesparelse i en samfunnsøkonomisk analyse er skattefinansieringsbesparelsen, altså 20 prosent av nåverdien av de sparte trygdeutgiftene.

Vi beregner denne virkingen som en funksjon av den effekten tiltaket har på sysselsetting og verdiskaping, men må gjøre antakelser om hvor mange kroner trygdeutgiftene reduseres med når en person går over til arbeid, eller når en person øker verdiskapingen sin.

Dagpenger og AAP er ytelser med begrenset varighet. Personer som opplever å miste slike ytelser fordi de ennå ikke har fått jobb når ytelsene utløper vil trolig gå over til andre ytelser. Uføretrygd er relevant for de som har helseutfordringer, og sosialhjelp er et sikkerhetsnett som vil gjelde for alle. Den reelle trygdebesparelsen per ekstra år en person er i arbeid på grunn av et arbeidsmarkedstiltak er derfor usikker. Det er heller ikke alle som mottar ytelser selv om de er uten arbeid, fordi de for eksempel forsørgeres av familie.

Vi legger følgende forutsetninger til grunn når vi beregner verdien av trygdebesparelsene:

- For tiltak hvor vi legger til grunn estimerer på effekt på sannsynlighet for overgang til arbeid: Et gjennomsnittlig trygdebeløp per trygdet på 200 000 kroner per person som ikke er sysselsatt. Om p_t angir den beregnede sannsynligheten for å være sysselsatt t måneder etter oppstart på tiltak, er forventet trygdebesparelse $p_t \times 200\,000$.
- For midlertidig lønnstilskudd og utdanning (hvor vi legger til grunn estimerer på effekt på arbeidsinntekt direkte): Per krone i ekstra arbeidsinntekt legger vi til grunn at det spares 0,30 trygdekroner. Tallet er begrunnet i at for dagpenger og arbeidsavklaringspenger beregnes trygderettighetene som en funksjon av tidligere arbeidsinntekt, med en sats på om lag 60 prosent. Vi legger til grunn omtrent halvparten av denne satsen, siden mange brukere, anslagsvis om lag halvparten, ikke har rett på trygd.

Disse beregnede trygdebesparelsene er en strøm som avsluttes på det tidspunktet verdiskapningseffekten eller den beregnede effekten på sysselsetting forsvinner. Vi beregner så skattefinansieringsgevinsten ved trygdebesparelsene som 20 prosent av de månedlige besparelsene i trygdebeløp fratrukket

skatt¹⁵, og beregner nåverdien av denne strømmen ved å neddiskontere med en årlig kalkulasjonsrente på 4 prosent.

Sparte trygdeutgifter for hvert av tiltakene i analysen er presentert i Tabell 4-2. Virkingen tiltakene har på trygdeutgiftene er om lag proporsjonal med virkningene på verdiskaping.

4.4.3 Kostnader ved gjennomføring av tiltak (tiltaks-kostnader i NAV, overføringer i forbindelse med gjennomføring av tiltak)

Vi har mottatt data som belyser de ulike tiltakenes månedlige kostnader på NAVs eget tiltaksbudsjett. Gjennomføringskostnadene til utvidet oppfølging dekkes av lønnsmidlene til jobbspesialistene i NAV, som er de som gjennomfører tiltaket. For å anslå kostnadene ved dette tiltaket baserer vi oss på inflasjonsjusterte (fra 2019 til 2022) anslag på de månedlige kostnadene ved dette tiltaket estimert av Proba (2020).

Videre har vi mottatt opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om gjennomsnittlig varighet av de ulike tiltakene, basert på data om personer som nylig har avsluttet disse tiltakene. Tallene er i noen grad bearbeidet av oss. For eksempel har vi beregnet gjennomsnittlig varighet på AMO-kurs som et veid gjennomsnitt av den observerte varigheten på gruppe-AMO og individuell AMO.

For midlertidig lønnstilskudd består kostnaden for NAV av at lønnen til brukere delvis dekkes av NAV. Midlene overføres altså fra NAV, via arbeidsgiver, og til bruker. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved gjennomføring av midlertidig lønnstilskudd avviker derfor fra budsjettkostnaden. Vi legger derfor til grunn skattefinansieringskostnaden ved overføringen når de samfunnsøkonomiske kostnadene ved gjennomføring av tiltak beregnes. Vi forutsetter at NAV støtter 40 prosent av lønnskostnadene til personer som deltar på midlertidig lønnstilskudd. Vi legger til grunn at deltakerne jobber full tid og har en brutto månedslønn på 45 000 kroner. Ifølge nav.no dekker NAV i tillegg til utbetalt lønn også kostnader til feriepenger, arbeidsgiveravgift og innskudd til obligatorisk tjenstepensjon. Vi forutsetter at disse utgiftene tilsvarer 30 prosent av den andelen av brutto månedslønn som NAV dekker. NAVs månedlige budsjettkostnad ved gjennomføring av midlertidig lønnstilskudd er derfor i gjennomsnitt beregnet til 23 400 kroner.

¹⁵ Vi legger til grunn en skattesats på 11 prosent på trygd. Dette er i tråd med skatteetatens beregning av skatt på en inntekt på 200 000 kr.

Tabell 4-4: Beregnede kostnader ved tiltaksgjennomføring knyttet til tiltakspenger

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Kostnader til tiltakspenger per måned (budsjettkostnad)	Samfunnsøkonomisk kostnad ved gjennomføring ¹
Midlertidig lønnstilskudd	7	0	0
AFT	9	536	965
Utdanning	13	536	1 394
Utvidet oppfølging i egenregi	14	536	1 501
Oppfølging	9	536	965
AMO-kurs	4	536	429
Arbeidstrening	5	536	536

Gjennomsnittlig varighet, månedlige kostnader og beregnet gjennomføringskostnad ved tiltakene er gjengitt i Tabell 4-4.

4.4.4 Tiltakskostnader i andre sektorer

Av tiltakene vi analyserer i dette kapitlet er det kun utdanning som innebærer gjennomføringskostnader i andre sektorer.

Her har vi lagt til grunn gjennomsnittlig årlig kostnad for en skoleplass i videregående skole. Ifølge utdanningsdirektoratet var fylkeskommunens kostnader til videregående skoler i skoleåret 2021/2022 på i overkant av 31 milliarder kroner. Et utdanningsprogram koster i gjennomsnitt 107 400 kroner¹⁶ per elev når man holder kostnader til landslinjer, spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste utenfor. Den månedlige budsjettkostnaden i utdanningssektoren ved gjennomføring av utdanning settes på bakgrunn av dette til kr 8 950. Merk at det er store variasjoner mellom utdanningsprogrammene, og en elev på

yrkesfag koster i gjennomsnitt betydelig mer per år enn en elev på studieforbereende.

Siden utdanning ifølge data fra AVDir i gjennomsnitt varer i 13 måneder, innebærer gjennomføringen av utdanning en kostnad i utdanningssektoren på 139 600 kroner.

4.4.5 Tiltakspenger

Om lag ti prosent av tiltaksdeltakerne mottar tiltakspenger, ifølge statistikk på nav.no. Sats per dag på tiltak er 268 kroner. I tillegg er det et barnetillegg for mottakere med barn.

Vi legger til grunn at en person som mottar tiltakspenger mottar disse 20 dager i måneden. Forventet månedlig tiltakspengebeløp er derfor $0,1 * 268 * 20 = 536$ kroner.

Tiltakspengene er en overføring, og den forventede samfunnsøkonomiske kostnaden per månedsverk i tiltak beregnes derfor til 20 prosent av 536 kroner.

Tabell 4-5: Beregnet samfunnsøkonomisk kostnad ved gjennomføring av tiltak (I NAV)

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Tiltakskostnad per måned (budsjettkostnad)	Samfunnsøkonomisk kostnad ved gjennomføring
Midlertidig lønnstilskudd	7	23 400	32 760
AFT	9	18 600	200 900
Utdanning	13	1 000	140 400
Utvidet oppfølging i egenregi	14	8 390	140 900
Oppfølging	9	7 090	76 600
AMO-kurs	4	10 000	48 000
Arbeidstrening	5	0	0

¹⁶ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningspeilet>

-2022/kostnader-til-barnehage-og-grunnopplaringen/kostnader-til-videregaende-opplaring/

Det er ikke grunnlag for å si at tiltakspengeandel og -sats varierer mellom tiltak, med unntak av midlertidig lønnstilskudd. Vi forutsetter at ingen av disse deltakerne mottar tiltakspenger. Dette er fordi deltakere på midlertidig lønnstilskudd mottar lønn i perioden de er på tiltak. For øvrige tiltak beregnes altså den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til tiltakspenger ved at en fast felles sats multipliseres med gjennomsnittlig varighet på tiltaket.

4.4.6 Tidsbruk for tiltaksdeltaker

Som diskutert er det usikkert hvor mye mer av sin fritid en tiltaksdeltaker bruker på arbeidsrettet aktivitet, enn en som ikke deltar på tiltak. Det vil trolig også variere mellom tiltakene, hvor mye tid som går med.

Vi legger til grunn som en tommelfingerregel at en tiltaksdeltaker i gjennomsnitt bruker 80 timer mer per måned på arbeidsrettet aktivitet, enn en som ikke deltar på tiltak.

Ifølge Rundskriv R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021) skal netto reallønn benyttes som pris på fritid. Dette vil tilsvare en arbeidstakers verdsetting av fritid gitt at han eller hun har tilpasset arbeidstiden optimalt. Ved ufrivillig arbeidsløshet vil fritid med nødvendighet bli verdsatt lavere. Bjertnæs m. fl. (2020) anslår at verdien ved fritid er halvparten av lønn etter skatt. Holdenutvalgets samfunnsøkonomiske vurdering av smitteverntiltak – andre rapport (2020) legger til grunn at prisen på ufrivillig fritid er null, som et gjennomsnitt. I rapporten står følgende begrunnelse: «Det bygger på en antakelse om at mange trives med sitt arbeid, og at permittering og arbeidsledighet innebærer bekymringer som gjør at man har mindre glede av den fritiden man får».

Vi har i denne analysen valgt å behandle gleden ved arbeid og aktivitet gjennom deltakelse på tiltak som ikke-prissatte effekter, og legger derfor til grunn Bjertnæs m. fl. (2020) sin verdsetting av fritid, altså halvparten av netto lønn.

Også på denne virkningen legger vi til grunn en bruttolønn per måned som er 45 000 kroner i gjennomsnitt. I følge skatteetaten.no er skattesatsen på en slik lønn på om lag 23 prosent, noe som innebærer at den månedlige nettolønnen vi legger til grunn er på om lag 35 000 kroner. Dette tilsvarer en nettolønn per time på cirka 215 kroner, når vi legger til grunn at et månedsværk tilsvarer 162,5 timer per måned. Den månedlige gjennomsnittlige fritidskostnaden ved å delta på tiltak beregnes altså til 8 600 kroner når vi legger til grunn en fritidskostnad tilsvarende

halvparten av nettolønn, og at tiltaksdeltakere har et merforbruk av fritid på 80 timer per måned sammenlignet med NAV-brukere som ikke deltar på tiltak.

Vi har ikke grunnlag for å si hvordan merforbruket av fritid varierer mellom tiltak. Vi regner med at utdanning og AMO ofte gjennomføres på heltid, men dette er usikkert. For lønnstilskudd og arbeidstrening vil det avhenge av stillingsprosenten brukeren blir ansatt eller har praksis i. Det er rom både for hel- og deltidsstillinger ifølge forskriften. I oppfølging og utvidet oppfølging mottar brukerne veiledning individuelt eller i gruppe. Det gjennomføres også kartlegging i en periode først. Vi anslår at tid brukt i kartlegging og veiledning kanskje tilsvarer et dagsverk per uke, men brukerne på disse tiltakene har også «hjemmelekser» – så det er vanskelig å anslå. På bakgrunn av denne usikkerheten har vi valgt å anslå at fritidskostnaden per tidsenhet er uavhengig av hvilket tiltak brukeren deltar på. Variasjonen i de beregnede fritidskostnadene er altså utelukkende drevet av at ulike tiltak har ulik gjennomsnittlig varighet.

4.4.7 Veileders oppfølging av tiltaksdeltaker

Vi har mottatt data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, om NAV-veilederes tidsbruk på ulike aktiviteter. Noen av disse aktivitetene er det grunn til å anta at henger sammen med oppfølging av brukere i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak.¹⁷ Disse tilsvarer til sammen 256 årsverk, og dermed rett over 500 000 timeverk, i 2022.

Ifølge data vi har fått overlevert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om antall deltakere på tiltak, var det tilnærmet 897 000 gjennomførte «tiltaksmånedsværk» for brukere i NAV i 2022. Vi kan derfor anslå en merkostnad knyttet til tiltaksdeltakere på 0,56 NAV-veileder-timeverk per måned NAVs brukere deltar på tiltak. Data gir ikke grunnlag for å skille mellom tidsbruk på ulike tiltak, for å vurdere om noen tiltak er mer tidkrevende enn andre, men antyder at det i gjennomsnitt krever mer tid om en bruker skal delta på tiltak, enn om brukeren får ordinær oppfølging uten tiltak.

Dette er også vårt inntrykk etter å ha gjennomført intervjuer med NAV-veiledere i et annet forskningsprosjekt, der vi stilte spørsmål om deres tidsbruk knyttet til oppfølging av brukere på arbeidsmarkedstiltak.¹⁸ Ifølge informanter knytter mer-tidsbruken seg både til å motivere tiltaksdeltakere for å delta på tiltak, finne riktig

¹⁷ Aktivitetsposten «Vurdere og følge opp tiltak» og aktivitetsporten «Tiltaksarrangør» står i 2022 med henholdsvis 185 og 71 årsverk knyttet til personer i innsatsgruppene standard-, situasjonsbestemt-, og spesielt tilpasset innsats.

¹⁸ Intervjuene ble gjennomført av i forbindelse med forskningsprosjektet «Overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak» som Oslo Economics og Frischsenteret gjennomfører på vegne av AID. Prosjektet ferdigstilles våren 2024.

Tabell 4-6: Beregnede kostnader ved tiltaksgjennomføring knyttet til veilederes oppfølging av tiltaksdeltakere

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Gjennomsnittlig tidsbruk for veileder per måned i tiltak	Kostnad mer-tidsbruk for NAV-veileder (kroner)
Midlertidig lønnstilskudd	7	0,56	1993
Utdanning	13	0,4	2644
Utvidet oppfølging i egenregi	14	0,4	2847
Oppfølging	9	0,56	2562
AMO-kurs	4	0,4	813
Arbeidstrening	5	0,7	1779
AFT	9	0,56	2562

tiltaks plass og til oppfølging underveis i tiltaket. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mye tid tiltaksdeltakelse krever av NAV-veileder. Tidsbruken varierer både med type tiltak, og med brukere. Vår forståelse er at brukere som står lengre unna arbeidslivet, for eksempel unge og personer med språkutfordringer, i gjennomsnitt krever mer ekstra tidsbruk i forbindelse med tiltak enn det andre brukergrupper gjør.

Den innsikten vi har i innholdet i tiltakene kan også brukes til å anslå variasjon mellom tiltak, i hvor mye mer av NAV-veilederens tid som går med om en bruker settes på tiltak. Vår vurdering er at Arbeidstrening er et tiltak som krever mer ressurser av veileder enn andre tiltak. Dette fordi brukeren i Arbeidstrening ikke følges opp av noen andre eksterne ut over

4.5 Verdsetting av ikke-prissatte virkninger

Vi legger til grunn pluss-minusmetoden i vurderingen av nytte- og kostnadsvirkninger som ikke lar seg prissette innenfor rammene av dette oppdraget. Ved bruk av pluss-minusmetoden skal ikke-prissatte virkninger vurderes etter henholdsvis betydning og omfang, som til sammen utgjør en konsekvens.

Vi vurderer først virkningenes betydning, ut fra om virkningen – i den grad den realiseres – får alvorlige konsekvenser for mange aktører. Virkningen gis betydningen liten, middels eller stor. Deretter vurderer vi omfang, som fanger opp i hvilken grad, og i hvilken retning, de ulike tiltakene er i stand til å påvirke om virkningen realiseres eller ei. Her benytter vi en sjudelt skala fra stor negativ til stor positiv.

Konsekvens bestemmes som en funksjon av både betydning og omfang. DFØs eksempel på konsekvensmatrise illustrerer hvordan ulike kombinasjoner av betydning og omfang kan resultere i ulike konsekvenser. Konsekvensene beskrives av en ni-

¹⁹ Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi fått tilsendt beregninger av kostnader per årsverk.

arbeidsgiver, og veileder ofte må bidra med ekstra oppfølging. AMO og Utdanning er tiltak som i gjennomsnitt krever minst. Lønnstilskudd, utvidet oppfølging og AFT ligger et sted i midten. Som diskutert tidligere inkluderes ikke tidsbruk knyttet til gjennomføringen av tiltak i NAVs regi her, for eksempel til jobbspesialister i Utvidet oppfølging. Disse kostnadene er inkludert i kostnadsposten «Kostnader ved gjennomføring av tiltak».

Vi legger til grunn en gjennomsnittlig årsverkskostnad i NAV på 893 000 kroner.¹⁹ Et årsverk består av 1950 timeverk. Våre anslag på NAV-veilederens mer-tidsbruk og den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til dette er gjengitt i tabellen under.

delt skala fra fire minus (----) via 0 og til fire pluss (++++). Om et tiltak vurderes å ha sterke positive konsekvenser (mange plusser) på mange virkninger, taler det isolert sett for at tiltaket er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn et annet tiltak som

Figur 4-5: Illustrasjon av konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / --
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Kilde: dfø.no, Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

har svakere positive (færre pluser) eller sterkere negative (flere minuser) på noen av virkningene.

4.5.1 Fortrengningseffekt

Fortrengningseffekten vil variere mellom tiltak. Det er grunn til å tro at kvalifiserende tiltak, som AMO og i særdeleshet utdanning, har lavere fortrengningseffekt enn andre, siden de bidrar til å øke det samlede kompetansenivået i økonomien. Midlertidig lønnstilskudd kan tenkes å ha en sterkere fortrengningseffekt, siden det kan være et reelt dilemma for en arbeidsgiver om man skal ansette en person som har med seg lønnstilskudd heller enn en annen. Særlig i perioder med ledig kapasitet i økonomien kan dette være en kostnad. Det er usikkert hvor stor fortrengningseffekten er i gjennomsnitt. Fortrengningseffekter vil kunne påvirke konklusjonene om tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet i betydelig grad. Ved full fortrengning vil verdiskapingseffekten av tiltak forsvinne helt. Det er imidlertid vanskelig å måle slike effekter. Vi velger å legge til grunn en liten negativ effekt av midlertidig lønnstilskudd, og null for øvrige tiltak.

4.5.2 Aktivitet i hverdagen

Siden vi har prissatt kostnadene ved brukers bruk av fritid i tiltak er det vesentlig å peke på at aktivitet også kan være et gode i seg selv. Dette er en virkning av arbeidsmarkedstiltak som vi vurderer å være av stor betydning, spesielt for de som i utgangspunktet er marginalisert i samfunnet, og mangler nettverk og fellesskap rundt seg. Vi ser ingen grunn til å anta at de ulike tiltakene har ulik effekt/omfang på denne virkningen, da alle innebærer å være i aktivitet og stå som en del av et fellesskap. Vi vurderer omfanget av denne virkningen til å være liten, men positivt for alle tiltak.

4.5.3 Økt livskvalitet gjennom å komme i ordinært arbeid

Vi vurderer denne virkningen som av middels betydning. Omfanget av virkningen ved de enkelte tiltakene vil avhenge av tiltakenes effekt på sysselsetting og verdiskaping. De tiltakene som har sterkest effekt på verdiskaping, midlertidig lønnstilskudd og utdanning vurderes derfor til å ha en liten positiv effekt på denne virkningen. Arbeidstrening vurderes til å ha liten negativ effekt, og øvrige null effekt.

4.5.4 Raskere avklaring av manglende arbeidsevne for å dokumentere behov for uføretrygd

Vi vurderer denne virkningen til å ha middels betydning. Alle tiltak ser ut til å fungere som greie verktøy for avklaring til uføretrygd. Eventuell forhastet eller feilaktig avklaring til uføretrygd, med den konsekvens at fremtidig sysselsetting faktisk reduseres vil i vår analyse være fanget opp som en svakere (og

mulig negativ) effekt på verdiskaping (prissatt effekt). Her ser vi derfor bort fra slike mulige negative konsekvenser av raskere avklaring, og vurderer alle tiltak til å ha en svak positiv effekt på virkningen.

4.5.5 Systemeffekt: Risiko for å bli sendt på tiltak gir økt arbeidsdeltakelse også for andre personer utenfor arbeidslivet

De positive eksternalitetene ved at en bruker deltar på tiltak, knyttet til at dette også bidrar til at sysselsetting fremstår som mer attraktivt relativt til å være en bruker på NAV, er relatert til at tiltak fremmer samlet sysselsetting i økonomien. Vi mener derfor at denne virkningen er av stor betydning for samfunnet. Vi vurderer at virkningen har liten positiv effekt for alle tiltak.

4.6 Samlede vurderinger

I dette kapitlet har vi vurdert samfunnsøkonomiske virkninger av arbeidsmarkedstiltak.

For de mest lønnsomme tiltakene er det effekten på verdiskaping som utgjør den største delen av de prissatte effektene. Analysen av verdiskapingseffektene av arbeidsmarkedstiltakene baserer seg på forskning som estimerer effekter av at brukere deltar på et tiltak i stedet for alternativ oppfølging. I de fleste tilfeller inkluderer denne alternative oppfølgingen også muligheten til å delta på andre tiltak. Resultatene sier derfor ikke nødvendigvis ikke så mye om nyttevirkningene av å delta på arbeidsmarkedstiltak sammenlignet med en situasjon uten arbeidsmarkedstiltak. De beregnede verdiskapingseffektene av de ulike tiltakene bør heller tolkes som den verdiskapingen som oppstår fordi personer i målgruppen for et tiltak får mulighet til å delta på nettopp dette tiltaket, fremfor å delta på andre tiltak eller å motta ordinær oppfølging fra NAV.

Unntaket fra dette er analysen av AFT. I studien vi legger til grunn for beregningen av verdiskapingseffektene av dette tiltaket (Berg, et al., 2023), deltar ikke kontrollgruppen på arbeidsmarkedstiltak i det hele tatt. Det forklarer trolig delvis hvorfor den beregnede verdiskapingseffekten av dette tiltaket er høy. Vurderingen av verdiskapingseffektene av AFT sammenlignet med andre tiltak må også gjøres i lys av at Berg et al (2023) finner svakere verdiskapingseffekter av AFT enn av alternative tiltak som blant annet inkluderer AMO, oppfølging og arbeidstrening.

Tabell 4-7 oppsummerer alle prissatte og ikke-prissatte samfunnsøkonomiske virkninger for tiltakene. Våre beregninger viser at bruken av AMO-kurs, midlertidig lønnstilskudd og utdanning bidrar med

positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det ser ut til at bruken av Arbeidstrening, oppfølging og utvidet oppfølging i egen regi har ført til mindre samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn det som ville vært tilfelle om alternativ oppfølging (inkludert alternative tiltak) hadde blitt brukt. Berg et. al. (2023) indikerer imidlertid at både AFT og disse tiltakene gir større samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn ingen tiltak. Våre

endelige vurderinger av arbeidsmarkedstiltakenes samlede samfunnsøkonomiske virkninger kan derfor ikke leses direkte ut fra disse beregningene.

Beregningene baserer seg på en rekke forutsetninger som er dels svært usikre. I det videre ser vi på hvordan konklusjonene forandrer seg dersom vi justerer noen av de sentrale forutsetningene.

Tabell 4-7: Samlede samfunnsøkonomiske virkninger av ulike arbeidsmarkedstiltak (2023-kroner)

	Arbeids- trening	AMO	Oppfølging	Midlertidig lønnstilskudd	Utdanning	Utvidet opp- følging i egenregi
Tiltakskostnader finansiert av NAV	0	-48 000	-76 572	0	-15 600	-140 952
Tiltakskostnader i andre sektorer	0	0	0	0	-32 760	0
Tiltakspenger	-536	-429	-965	-750	-1 394	-1 501
Merkostnad NAV-veileder tidsbruk	-1779	-813	-2562	-1993	-2644	-2847
Fritidskostnad	-42 646	-34 117	-76 763	-121 275	-225 225	-119 409
Effekt på verdiskaping	-141 702	170 723	40 184	671 779	524 090	72 401
Spart trygd som følge av økt arbeid	-7 583	9 136	2 150	37 492	32 116	3 874
Sum prissatte virkninger	-194 246	96 500	-114 528	585 253	278 583	-188 434
Fortrengnings-effekt	0	0	0	-	0	0
Aktivitet i hverdagen	+	+	+	+	+	+
Raskere avklaring	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+
Systemeffekt (eksternalitet) av at andre blir sendt på tiltak	+	+	+	+	+	+
Samlet netto nytte	Negativ	Positiv	Negativ	Positiv	Positiv	Negativ

Merk at AFT er utelatt fra tabellen fordi 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.

4.6.1 Forutsetninger om lønn og stillingsprosent

For alle tiltakene utenom midlertidig lønnstilskudd og utdanning har vi gjort forutsetninger om lønnsnivå og stillingsprosent for deltakerne som kommer i arbeid. For tiltakene Arbeidstrening, AMO, Oppfølging og utvidet oppfølging har vi forutsatt at tiltaksdeltakere som kommer i arbeid har en heltidsekivalent lønn på nivå med medianlønnen i Norge, og at de har en like høy stillingsprosent som den gjennomsnittlige sysselsatte i Norge, nemlig 88 prosent. For deltakere i AFT har vi antatt en stillingsprosent på 50 prosent, ettersom samtlige tiltaksdeltakere har nedsatt arbeidsevne.

For AMO-kurs og AFT hviler konklusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet dels på disse forutsetningene: Et lavere forutsatt lønnsnivå gir lavere effekt på verdiskaping, men også en lavere beregnet

kostnad knyttet til tidsbruk i tiltaket for brukeren. En lavere forutsatt stillingsprosent fører til lavere beregnet effekt på verdiskaping.

For hvert av disse fire tiltakene oppsummerer Tabell 4-8 hvilke forutsetninger om lønn og stillingsprosent som fører til at de prissatte virkningene av tiltakene fremstår som positive.

Hvis vi endrer forutsetningene for både lønnsnivå og stillingsprosent samtidig, er AFT ulønnsom dersom både lønnsnivå og stillingsprosent reduseres med 45 prosent. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig stillingsprosent på 27,5 prosent, og månedslønn ved heltidsarbeid på 24 750 kroner. For AMO-kurs må både stillingsprosent og lønnsnivå reduseres med 41 prosent for at tiltaket skal være ulønnsomt. Dette

Tabell 4-8: Test av forutsetninger om lønn og stillingsprosent

Tiltak	Lønn som andel av medianlønn	Stillingsprosent
AFT	26 %	17 %
AMO	29 %	38 %

Note: Tabellen viser hvilke forutsetninger om lønn og stillingsprosent som fører til at tiltakene på marginen har positive prissatte virkninger. I kolonnen «Lønn som andel av medianlønn» vises andelene gitt at stillingsprosenten fortsatt forutsettes å være 50 eller 88 prosent for henholdsvis AFT og AMO. I kolonnen stillingsprosent forutsettes lønnsnivået å være medianlønn.

Tabell 4-9: Test av forutsetninger om tiltakenes gjennomsnittlige varighet

Tiltak	Gjennomsnitt	Median	Margin
AMO	4	3	7,5
Oppfølging	9	6	4,5
Utvidet oppfølging	14	10	7,5
Utdanning	13	10	16,5

Note: Tabellen viser gjennomsnittlig varighet, medianvarighet og varigheten som på marginen gir positive beregnede prissatte virkninger. Forutsetningene om lønn og stillingsprosent holdes konstant.

tilsvarer en stillingsprosent på 52 prosent og månedslønn ved heltidsarbeid på 26 550 kroner.

4.6.2 Forutsetninger om tiltakenes varighet

Forutsetninger om tiltakenes varighet har stor betydning for vurderingene av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Lang varighet på tiltak vil påvirke de beregnede kostnadene ved gjennomføring av tiltaket i offentlige budsjetter, brukers tidskostnad til gjennomføring av tiltaket og den beregnede verdiskapningseffekten, siden innlåsingseffekten da vil vedvare lenger. Det kan være store variasjoner i varigheten på hvert enkelt tiltak. Tabell 4-9 tar for seg fire tiltak som har et relativt tydelig avvik mellom gjennomsnittlig varighet og medianvarigheten. At medianvarigheten avviker betydelig fra gjennomsnittlig varighet innebærer at hvert fall halvparten av tiltaksdeltakerne har en vesentlig kortere varighet enn gjennomsnittet. For disse fire tiltakene beregner vi derfor hvor lenge tiltaket kan forutsettes å vare for at tiltaket skal beregnes til å ha positive prissatte virkninger.

For både AMO-kurs og Utdanning er median varighet av tiltakene lavere enn gjennomsnittlig varighet. Samtidig ser vi at varigheten som på marginen gir positivt beregnede prissatte virkninger er betydelig høyere enn gjennomsnittlig varighet av tiltaket. Konklusjonen om AMO-kurs og Utdanning er derfor ikke spesielt følsom for varigheten på tiltakene.

Både oppfølging og utvidet oppfølging har en median varighet som er betydelig lavere enn den gjennomsnittlige varigheten på tiltakene. Det innebærer altså at minst halvparten av deltakerne på disse tiltakene har en betydelig kortere varighet enn den gjennomsnittlige varigheten. For begge tiltakene er likevel varigheten som på marginen gir positive prissatte virkninger, lavere enn median varighet. Selv om konklusjonene om oppfølging og utvidet oppfølging er sensitive for varigheten på tiltakene, og tiltakene kan ha relativt lang varighet før de ikke

lenger har positivt beregnede prissatte virkninger, har de fleste deltakerne i praksis lenger varighet enn dette.

Om vi ser følsomheten for forutsetninger om tiltaksvarighet i sammenheng med forutsetninger om lønn og stillingsprosent, ser vi at konklusjonene om AMO-kurs til dels er usikre. Om vi forutsetter at tiltaksdeltakerne har en 25 prosent lavere lønn enn medianlønn, og 25 prosent lavere stillingsprosent enn den gjennomsnittlige sysselsatte har AMO negative beregnede prissatte effekter om tiltaket forutsettes å vare i seks måneder i gjennomsnitt, heller enn fire.

4.6.3 Betydning av fritidskostnad

I vurderingene er det lagt til grunn at deltakernes tidsbruk ved deltakelse i tiltak i seg selv er en negativ prissatt virkning av tiltaksdeltakelsen, på grunn av fritidens alternativkostnad. For tiltakene med lang varighet utgjør denne fritidskostnaden en betydelig del av kostnadene i de samfunnsøkonomiske vurderingene. Det er derimot ikke åpenbart at fritidskostnaden skal inkluderes som en prissatt virkning i analysene, blant annet fordi aktivitet i hverdagen inkluderes som en positiv ikke-prissatt virkning.

Ser man bort fra denne fritidskostnaden som en prissatt virkning, blir konklusjonene om tiltakene som fra før har positivt beregnede prissatte virkninger ytterligere styrket. Spesielt har utdanning en spesielt stor fritidskostnad, og den allerede positivt beregnede prissatte effekten blir betydelig større dersom man ser bort fra fritidskostnaden. For oppfølging og utvidet oppfølging, som har betydelige positive prissatte nyttevirkinger, men samlet har negative prissatte virkninger, er fritidskostnaden større enn de prissatte nyttevirkingene. Om man ser bort fra fritidskostnaden endres likevel ikke konklusjonen om disse tiltakene, fordi tiltakskostnadene også er betydelige. Ser man bort fra fritidskostnadene blir derimot konklusjonene om disse tiltakene svært sensitive for forutsetninger om tiltakenes varighet. Varigheten som på marginen gir

positivt beregne prissatte virkninger blir i så fall 7 måneder for oppfølging, og 11 måneder for utvidet oppfølging. Dette er høyere enn median varighet for begge tiltakene, altså har mer enn halvparten av tiltaksdeltakerne en varighet som gir positivt beregnede prissatte virkninger.

4.6.4 Betydningen av nullalternativet

Resultatene fra grunnmodellen som estimerer effektene av AFT sin virkning på sannsynligheten for å skaffe seg jobb, sammenligner effekten av AFT med å ikke delta på tiltak i det hele tatt. De øvrige studiene estimerer effekter av tiltakene sammenlignet med andre sammenlignbare tiltak. Samtidig er de beregnede effektene av AFT også betydelig større enn mange av de øvrige tiltakene, både innlåsningseffekten per måned under deltakelse på tiltaket, og den positive effekten på jobbsannsynlighet i etterkant. Den estimerte positive effekten er derimot så stor at AFT ved første øyekast kan fremstå som et svært lønnsomt tiltak sammenlignet med de fleste andre tiltakene. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet, nettopp fordi de estimerte effektene av de andre tiltakene tar utgangspunkt i helt andre nullalternativer enn de estimerte effektene av AFT.

I studien som estimerer effektene av AFT er det også estimert effekter av en hypotetisk tiltakspakke, bestående av Arbeidstrening, AMO-kurs, Oppfølging og Utvidet oppfølging. Studien beregner ikke effektene av disse tiltakene enkeltvis, så det er ikke mulig å isolere effektene av hvert enkelt tiltak. Fra andre studier er de estimerte effektene av disse tiltakene relativt beskjedne, og noen har betydelige innlåsningseffekter. Studien som estimerer effektene av AFT finner derimot at tiltakspakken har enda mer gunstige effekter enn AFT. Tiltakspakken er estimert å ha en negativ effekt på 22 prosent på sannsynligheten for overgang til jobb hver måned mens tiltaket pågår, sammenlignet med 58 prosent for AFT. Etter tiltaket er over har tiltakspakken en positiv effekt på jobbsannsynlighet på 183 prosent hver måned, sammenlignet med 172 prosent for AFT. I studien konkluderes det også med at både AFT og tiltakspakken er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men at tiltakspakken er mer lønnsom enn AFT. Det påpekes også at sammensetningen av de som blir selektert inn i AFT er annerledes enn de som selekteres inn i tiltakspakken, og at man derfor bør være forsiktig med å sammenligne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til de to.

Disse funnene har viktige implikasjoner for hvordan vi skal tolke forskjellene i samfunnsøkonomisk lønnsomhet mellom de ulike tiltakene. I våre beregninger fremstår Arbeidstrening, Oppfølging og Utvidet oppfølging som ulønnsomme, i hovedsak på grunn av relativt beskjedne virkninger på jobbsannsynlighet i etterkant.

Funnene indikerer i utgangspunktet at disse tiltakene har negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet sammenlignet med annen tiltaksdeltakelse og oppfølging fra NAV. Samtidig utgjør akkurat disse tiltakene en viktig del av den hypotetiske tiltakspakken i Berg et al. (2023), som er beregnet å være enda mer lønnsom enn AFT. At tiltakspakken er beregnet å ha positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan tyde på at det er betydelig mer lønnsomt å delta på et av tiltakene i tiltakspakken sammenlignet med å ikke delta på et tiltak overhode. Siden tiltakspakken er så lønnsom, og likevel består av tiltakene som kommer dårligst ut i våre beregninger, kan det indikere at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak generelt sett er en lønnsom strategi, og dermed bedre enn å ikke delta på arbeidsmarkedstiltak, for de som er aktuelle for tiltak.

I beregningene av de ulike prissatte effektene for hvert tiltak er det heller ikke konsistent bruk av nullalternativ. Utenom for AFT tar beregninger av verdiskapingseffektene utgangspunkt i at nullalternativet er deltakelse på andre tiltak eller oppfølging i NAV. Alle kostnadene som er inkludert i beregningene er derimot sammenlignet med et nullalternativ om ingen tiltaksdeltakelse overhode. Helst skulle kostnadene forbundet med hvert tiltak også vært beregnet sammenlignet med deltakelse på andre tiltak og oppfølging i NAV. Litteraturen som effekttestimatene baserer seg på gir derimot ikke noe entydig svar på hvilke andre tiltak man i så fall skulle hensyntatt, og vi har derfor ikke et godt kunnskapsgrunnlag for å gjøre disse beregningene. Resultatet er at vår grunnmodell antakeligvis overestimerer kostnadene forbundet med alle tiltak utenom AFT.

4.6.5 Samlet vurdering

Midlertidig lønnstilskudd og utdanning framstår som de mest lønnsomme tiltakene når prissatte og ikke-prissatte virkninger sees i sammenheng. De sterke prissatte nyttevirkingene ved disse tiltakene er i all hovedsak drevet av deres effekt på verdiskaping. Den sterke effekten på verdiskaping er igjen drevet av estimatene på effekt, som vi har hentet i forskningslitteraturen. Disse tiltakene har svak eller ingen innlåsningseffekt sett i forhold til den positive effekten etter gjennomført tiltak. AMO-kurs framstår også som lønnsomt, men konklusjonen er til en viss grad sensitiv for endringer i forutsetningene vi gjør om blant annet tiltakets varighet, stillingsprosent og lønnsnivå, hvert fall dersom vi endrer flere av parameterne samtidig.

Oppfølging og utvidet oppfølging har betydelige positive prissatte effekter, men de negative prissatte effektene knyttet til tiltakskostnaden og fritidskostnad overgår disse. Ut fra beregningene framstår tiltakene

som lite samfunnsøkonomisk lønnsomme, men denne konklusjonen er også sensitiv for forutsetningene som legges til grunn, hvorvidt fritidskostnader skal inkluderes som prissatte effekter, og ikke minst nullalternativet som legges til grunn.

I beregningene fremstår Arbeidstrening som lite samfunnsøkonomisk lønnsomt i hovedsak på grunn av den sterke estimerte innlåsingseffekten, men også fordi effekten etter gjennomført tiltak er estimert til å være svak sammenlignet med de andre tiltakene.

Det er først viktig å påpeke at det er usikkerhet knyttet til forskningsresultatene som er lagt til grunn. Effektene på sannsynlighet for overgang til arbeid, og på arbeidsinntekt er estimert med usikkerhet. Forskningsarbeidene som analysen er basert på er også til dels gamle, og tiltak kan ha endret innhold og innretning siden forskningen ble gjennomført. Siden det er disse parameterne som i hovedsak avgjør den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved de ulike tiltakene, er det verdt å påpeke at denne usikkerheten også kan rukke ved konklusjonene om hvilke tiltak som er mest lønnsomme. Usikkerheten er kanskje størst for tiltakene arbeidstrening, oppfølging og utvidet oppfølging, ettersom effektestimaten baserer seg på forløperne til tiltakene slik de er utformet i dag. Her er endringer i tiltakene gjennomført nettopp for å bidra til bedre effekt.

AFT kan ved første øyekast fremstå svært samfunnsøkonomisk lønnsomt i våre analyser, men estimatene er ikke direkte sammenlignbare med de andre tiltakene. Årsaken er 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. Funn fra studien som har estimert effektene av AFT har samtidig viktige implikasjoner for hvordan våre beregninger om resten av tiltakene bør tolkes. Våre beregninger indikerer i utgangspunktet at oppfølging, utvidet oppfølging og arbeidstrening har negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet sammenlignet med alternativ tiltaksdeltakelse eller oppfølging i

NAV. AFT-studien viser samtidig at både AFT og den hypotetiske tiltakspakken, bestående av arbeidstrening, AMO-kurs og oppfølgingstiltakene, har store positive verdiskapingseffekter og samfunnsøkonomiske lønnsomhet sammenlignet med å ikke delta på tiltak. Siden tiltakspakken er så lønnsom, og likevel består av tiltakene som kommer dårligst ut i våre beregninger, kan det indikere at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på generelt grunnlag fremstår som en samfunnsøkonomisk lønnsom strategi for mange av individene som vurderes å ha behov for arbeidsrettet oppfølging. Siden de estimerte effektene av tiltakspakken er så store understreker det også den allerede påpekte usikkerheten ved estimatene som legges til grunn i våre beregninger for arbeidstrening, oppfølging og utvidet oppfølging.

Det er noen vesentlige forskjeller mellom analysen som presenteres i dette kapittelet og en ordinær samfunnsøkonomisk analyse. I en ordinær samfunnsøkonomisk analyse tar man enkelt beskrevet utgangspunkt i ett samfunnsproblem, analyserer konsekvenser av ulike alternative tiltak som kan bidra til å løse eller redusere dette samfunnsproblemet, og anbefaler ett av tiltakene. Arbeidsmarkedstiltakene har mange og heterogene individuelle brukere. Hver enkelt av disse individene har ulike barrierer for å komme i jobb, og ulike ressurser og forutsetninger som påvirker nytte og kostnader ved å gjennomføre de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Beslutninger om hvilke(t) arbeidsmarkedstiltak som skal benyttes foregår også på individnivå, og i prinsippet kan hvert enkelt individs barrierer og forutsetninger sies å representere et lite samfunnsproblem i seg selv. Siden sluttbrukerne av arbeidsmarkedstiltak er mange og heterogene må vi tilnærme oss den samfunnsøkonomiske analysen på gruppenivå, og foreta gjennomsnittsberegninger av kostnader og nyttevirksomheter. Implikasjonene av at ett tiltak estimeres å være mer lønnsomt enn et annet er altså ikke at dette ene tiltaket bør erstatte alle andre tiltak, men at samfunnsøkonomisk netto nytte vil kunne øke noe, dersom man øker bruken av dette tiltaket marginalt sammenlignet med dagens praksis, på bekostning av andre mindre lønnsomme tiltak.

5. Utvikling i bruk av tiltak

I perioden 2010–2022 har årlig mellom 70 og 80 000 personer deltatt på minst ett arbeidsmarkedstiltak. Omtrent tre fjerdedeler av disse er personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Det har blitt mindre bruk av utdanning og arbeidstrening, mens bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt. Vår analyse av tiltaksbruken under oljeprisfallet viser at flere deltar på tiltak i lavkonjunktur. Det er imidlertid stor variasjon i bruken av tiltak på tvers av fylker, både på grunn av ulik tilgang på tiltak og ulik praksis i NAV.

Et sentralt spørsmål i områdegjennomgangen er om dagens bruk av tiltak er kunnskapsbasert. Som et ledd i å svare ut dette benytter vi data fra NAV om tiltaksbruk for å beskrive:

1. Hvordan har utviklingen i bruken av ulike typer arbeidsmarkedstiltak rettet mot ulike grupper i NAV vært over tid og sted?
2. I hvilken grad endres bruken av tiltakene med endringer i arbeidsmarkedet?

For det første spørsmålet er det relevant å både se på tiltaksbruken over tid og for ulike geografiske områder (nasjonalt, fylke og arbeidsmarkedsregion). I tillegg vil vi se på bruken av tiltak mellom ulike relevante brukerkarakteristikker, som for eksempel utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn. Videre skal vi beskrive hvordan bruken av tiltak endrer seg med situasjonen i arbeidsmarkedet, herunder hvor mange som får tiltak, tiltaksbruken i forhold til størrelsen på brukergruppen og eventuelle endringer i hvilke tiltak som blir brukt i ulike konjunktursituasjoner.

I de to første delkapitlene gir vi en beskrivelse av datagrunnlaget, samt vår gruppering av tiltak. I delkapittel 5.3 presenterer vi den nasjonale utviklingen i bruk av tiltakene samlet og for ulike grupper av tiltak. I delkapittel 5.4 viser vi fylkesvis fordeling av tiltaksbruken, og i delkapittel 5.5 ser vi nærmere på tiltaksbruken etter brukerkarakteristikker. I kapittel 5.6 analyserer vi tiltaksbruken etter størrelsen på hvert NAV-kontor. Til slutt, i kapittel 5.7, legger vi frem analyser av hvordan arbeidsmarkeds-situasjonen påvirker tiltaksbruken.

²⁰ Hvilken dag i hver måned som beholdningen av tiltaksdeltakere beregnes for er valgt av NAV med hensikt å gjøre tallene mest mulig sammenlignbare over tid.

5.1 Datagrunnlag

Vi benytter statistikk fra NAV om antall brukere registrert som arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne, og deres tiltaksdeltakelse i perioden 2010–2022. Tallene er på månedsnivå og fordelt etter NAVs hovedgrupper, men begrenset til registrerte arbeidssøkere og registrerte med nedsatt arbeidsevne. De månedlige tallene gir beholdningen av antall tiltaksdeltakere på et gitt tidspunkt i slutten av hver måned²⁰. For ulike aggregeringsnivå av tiltakene har vi tall for landet samlet, fylke, arbeidsmarkedsregion, kontorstørrelse og for hvert kontor.

På nasjonalt og årlig nivå har vi tall på antall tiltaksdeltakere fordelt på ulike karakteristikk ved brukere. Årlige tall er gjennomsnittet av årets tolv månedlige observasjoner, som beskrevet i forrige avsnitt. Disse karakteristikkene er aldersgrupper, inntektssikring, utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn og langtids-/korttidsledighet. Formålet med disse tallene er å beskrive hvordan tiltaksbruken varierer mellom ulike brukerkarakteristikk.

I tillegg har vi tall som beskriver arbeidsmarkeds-situasjonen på månedsnivå for fylker og arbeidsmarkedsregioner. Dette inkluderer tall på registrert antall helt ledige, helt ledige som andel av arbeidsstyrken, permitterte, arbeidssøkere, antall registrerte med nedsatt arbeidsevne, andre og tilgang på ledige stillinger.

5.2 Gruppering av tiltak

Vi har gruppert NAVs eksisterende og tidligere tiltak i 14 grupper, fordi dette tillater en høyere geografisk og tidsmessig oppløsning. Listen nedenfor gir en oversikt over tiltaksgruppene. I vedlegg gis en oversikt over hvilke enkelttiltak som inngår i hver gruppe. Intensjonen med grupperingen er å samle tiltak som er like i natur, har endret navn eller lignende.

Liste over egendefinerte tiltaksgrupper:

3. Tilrettelegging/tiltak i bedrift
4. Arbeidsrettet rehabilitering
5. AMO
6. Utdanning
7. AFT
8. Arbeidstrening
9. IPS
10. Jobbklubb

11. Oppfølging
12. Utvidet oppfølging i NAV
13. Midlertidig lønnstilskudd
14. Varig lønnstilskudd
15. Helsemessig utredning/behandling
16. Annet

5.3 Utvikling i tiltaksbruk nasjonalt

Samlet tiltaksbruk

I denne analysen ser vi kun på tiltaksdeltakelse blant personer registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV, fordi det i praksis er svært få andre som deltar i tiltak. I perioden 2010–2022 har mellom 70 og 80 000 av disse deltatt i ett eller flere tiltak hvert år (se Figur 5-1 venstre side). Omtrent tre fjerdedeler av disse er personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Personer registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV utgjør i de fleste år omtrent dobbelt så mange personer som arbeidssøkere i NAV (se Figur 5-1 høyre side). Det var et unntak i 2020 og delvis også i 2021, under koronapandemien, hvor antall arbeidssøkere i NAV økte betydelig, for så å falle tilbake til normalt nivå i 2022. I 2022 deltok 30 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne og 14 prosent av registrerte arbeidssøkere i tiltak.

Variasjoner i samlet tiltaksbruk ser ut til å følge variasjoner i det samlede antall registrerte arbeidssøkere. Når antall arbeidssøkere øker, øker også samlet antall som mottar tiltak, både blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Økningen i tiltaksbruk er imidlertid langt lavere enn

økningen i antall registrerte arbeidssøkere, og andelen arbeidssøkere på tiltak er dermed lavere i perioder med mange arbeidssøkere.

Tiltaksbruk fordelt på ulike tiltak

Bruken av de ulike tiltaksgruppene er betydelig endret i perioden 2010–2022. Figur 5-2 viser utvikling over tid i bruken av ulike grupper tiltak. På venstre side i figuren vises bruken av tiltak i regi av NAV eller NAVs tiltaksleverandører, mens høyre side viser bruken av tiltak som gjennomføres hos ordinære virksomheter eller i andre sektorer. I Vedlegg B, Figur 1 og Figur 2, vises tilsvarende, for henholdsvis arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

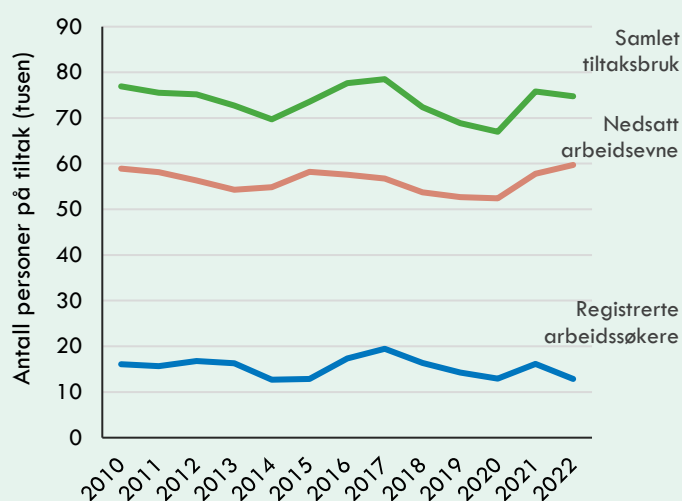
Fra 2018 har det vært en betydelig økning i bruken av de to tiltakene som gjennomføres i NAVs egen regi, **Utvidet oppfølging i NAV** og **IPS**. Utvidet oppfølging i NAV ble introdusert i 2017 og IPS i 2018, og begge tiltakene har gradvis økt i bruk siden den gang, i takt med utvidelser i tilbudet. Begge disse tiltakene brukes i hovedsak for brukere med nedsatt arbeidsevne, men bruken har økt også blant arbeidssøkere.

I samme periode som NAV har økt bruken av tiltak i egen regi, har bruken av tiltak som kjøpes inn fra konkurranseutsatte leverandører falt.

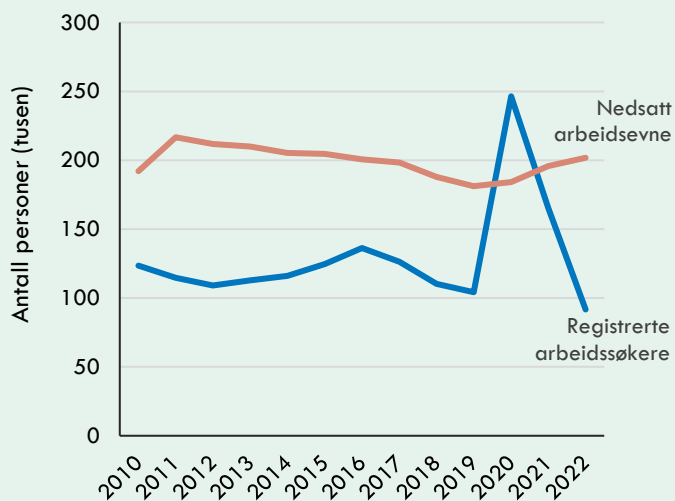
Oppfølgingstiltak og **AMO-kurs** er de største kategoriene av slike tiltak, målt i antall deltakere, og begge disse tiltaksgruppene er redusert i bruk fra 2017. Bruken av oppfølgingstiltak har falt med omtrent 4 000 deltakere i året, fra 2017 til 2022. Dette tilsvarer økningen i bruk av Utvidet oppfølging i NAV. Nedgangen i bruk av oppfølgingstiltak kan

Figur 5-1: Antall tiltaksdeltakere (venstre) og registrerte brukere (høyre)

Antall tiltaksdeltakere samlet, blant arbeidssøkere og dem med nedsatt arbeidsevne



Antall registrerte arbeidssøkere og brukere med nedsatt arbeidsevne



Note: Venstre figur viser antall tiltaksdeltakere totalt, for registrerte arbeidssøkere og for de med registrert nedsatt arbeidsevne. Figuren til høyre viser antall registrert som arbeidssøkere og registrert med nedsatt arbeidsevne. Årsgjennomsnitt. Kilde: NAV

tilskrives en betydelig reduksjon i bruken for brukere med nedsatt arbeidsevne. For arbeidssøkere har bruken økt fra 2017. Nedgangen i bruk av AMO-kurs kan tilskrives en reduksjon i bruken blant arbeidssøkere. Brukere med nedsatt arbeidsevne får sjeldnere AMO-kurs, men blant disse har bruken vært relativt stabil siden 2017.

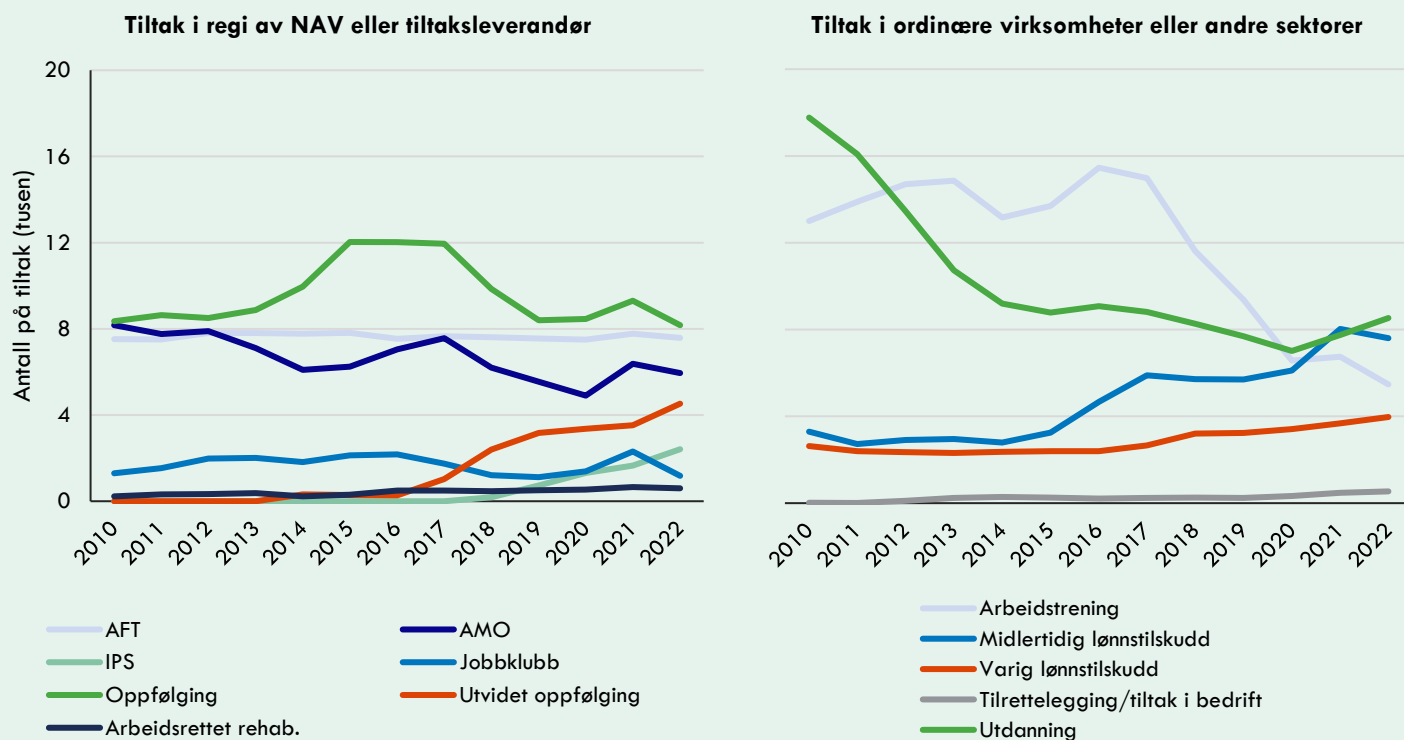
AFT, som kjøpes inn fra forhåndsgodkjente leverandører, har hatt en svært stabil bruk i hele perioden 2010–2022. Merk at dette tiltaket ble introdusert i 2017 og at statistikken for årene før er basert på bruken av dette tiltakets «forgjengere», Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Til tross for at tiltaket AFT innebærer betydelige innholdsmessige endringer fra disse tidlige tiltakene, har altså antall deltakere vært mer eller mindre uendret. Det indikerer at bruken primært bestemmes av antall tilgjengelige plasser hos de forhåndsgodkjente aktørene, og at NAV i liten grad benytter seg av fleksibiliteten til å skalere bruken etter eventuelle variasjoner i behov. En alternativ tolkning er at behovet ikke varierer like mye for AFT som for andre tiltak. AFT er et tiltak for personer med store og sammensatte behov. Det kan tilsi at brukergruppen er mer stabil og i mindre grad påvirkes av konjunkturer, sammenlignet med andre tiltak.

Bruken av **Arbeidstrening** økte noe fra 2010 til 2016, men har deretter falt betydelig. Fra 2016 til 2022 har antall deltakere i Arbeidstrening falt med nesten to tredjedeler. Bruken av Arbeidstrening har særlig falt for arbeidssøkere, men også for brukere med nedsatt arbeidsevne. Statistikken for Arbeidstrening inkluderer forgjengeren Arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Reduksjonen i bruk fra 2016 må forstås i lys av endringer som ble innført i 2017, da Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ble erstattet av Arbeidstrening, med økte krav til at det på forhånd defineres et klart formål med tiltaket og økte krav til oppfølging av deltakere. Reduksjonen i bruk siden den gang indikerer at NAV har strammet inn bruken av tiltaket, i tråd med formålet med regelendringene.

Lønnskudd, både varig og midlertidig, er blitt mer brukt de siste årene. Fra 2014 er antall mottakere av midlertidig lønnskudd mer enn doblet. Dette kan ha sammenheng med styringssignaler om økt bruk av dette tiltaket, både gjennom den store revisjonen av tiltaksporteføljen i 2015 og gjennom føringer i senere styringsdokumenter som statsbudsjett og tildelingsbrev.

Bruken av **utdanning som opplæringstiltak** har falt betydelig siden 2010, med mer enn en halvering i antall deltakere fra 2010 til 2022. Reduksjonen var størst frem til 2014. Frem til 2019 ble utdanning som opplæringstiltak i hovedsak kun brukt for personer med nedsatt arbeidsevne, og det er dermed denne

Figur 5-2: Antall deltakere på tiltak, etter tiltaksgruppe og kalenderår



Note: Figuren viser antall tiltaksdeltakere som en enten er registrert arbeidssøker eller registrert med nedsatt arbeidsevne. Årsgjennomsnitt. For lesbarhet er figuren delt i to. Kilde: NAV.

gruppen som har stått for det store fallet i bruken av utdanning som opplæringstiltak i perioden. Fra 2019 er det en økning i bruken av høyere utdanning og videregående eller høyere yrkesfaglig utdanning enkeltplass. For hele landet er antallet registrerte personer med nedsatt arbeidsevne som får høyere utdanning eller videregående opplæring/yrkesopplæring i underkant av 5 000 personer ved utgangen av 2022. Nedgangen i bruken av utdanning som opplæringstiltak er dokumentert i tidligere utredninger, som peker på NAV-reformen i 2010 og vektleggingen av målet om «arbeid først» som viktige faktorer bak dette (Nicolaisen & Kann, 2018; Proba Samfunnsanalyse, 2015).

Fra 2020 har bruken av utdanning som opplæringstiltak økt noe igjen for personer med nedsatt arbeidsevne. Denne siste økningen kan ha sammenheng med sentrale føringer de siste årene om at opplæringstiltak skal prioriteres. Fra 2018 har det også vært noe økning i utdanning som opplæringstiltak for arbeidssøkere. Det er ikke synlig i figuren, men det har samtidig skjedd en dreining fra kortere kurs, med under to måneders varighet, mot utdanning av lengre varighet. Dette må forstås som en konsekvens av endringer i regelverk fra 2019, som innebar en utvidelse av arbeidssøkeres mulighet til å ta videregående og høyere yrkesfaglig utdanning som opplæringstiltak. Økt varighet av tiltakene fra 2019 kan forklare økningen som figuren viser.

5.4 Fylkesvariasjon i bruken av ulike typer tiltak

Samlet tiltaksbruk

Figur 5-3 viser antall tiltaksdeltakere per fylke, både blant registrerte arbeidssøkere og de med registrert

nedsatt arbeidsevne, i perioden 2010–2022. På venstre side vises absolutt antall tiltaksdeltakere, mens høyre side viser antall tiltaksdeltakere som andel av fylkets samlede arbeidsstyrke. Fylkets samlede arbeidsstyrke er et uttrykk for den samlede befolkningen i arbeidsfør alder, og er ikke avgrenset til NAVs brukere.

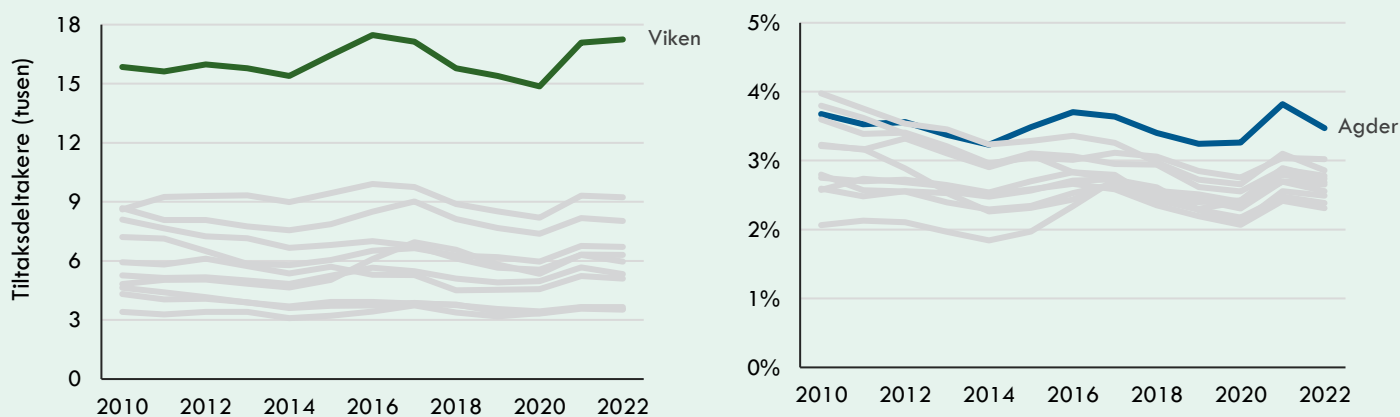
Samlet antall tiltaksdeltakere er relativt stabilt over tid. Viken fylke har det høyeste antall tiltaksdeltakere per år, etterfulgt av Oslo, grunnet relativ stor befolkning i disse fylkene. Høyere absolutt antall deltakere i tiltak kan tilsi at disse fylkene har et større grunnlag for å tilby et mangfold av tiltak. Troms og Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal har lavest antall deltakere i tiltak til enhver tid, også her grunnet mindre befolkning.

Flere fylker, og spesielt Vestland og Rogaland, økte tiltaksbruken betydelig fra 2015 og ut 2017, før den i 2019 var tilbake på normale nivå. Dette henger sammen med oljeprisfallet fra 2013 til 2016.

Når vi ser på tiltaksdeltakelsen målt som andel av arbeidsstyrken, er det fortsatt variasjon mellom fylkene (Figur 5-3, høyre side). Variasjonen har imidlertid blitt mindre fra 2010 til 2022. I 2022 varierte den fylkesvise andelen på tiltak fra 2,3 prosent i Oslo til 3,5 prosent i Agder.

Agder har over flere år skilt seg ut med relativt høyere andel på tiltak enn de andre fylkene. I 2014–2015 skyldes dette trolig at Agder hadde en større vekst i antall arbeidssøkere, og dertil også en økning i antall arbeidssøkere på tiltak, sammenlignet med en del andre fylker. Agder har imidlertid holdt en relativt høy tiltaksbruk blant arbeidssøkere også i årene etter (se vedlegg B for figurer over fylkesvis andel i tiltak,

Figur 5-3: Antall tiltaksdeltakere per fylke, absolutt antall (til venstre) og som andel av fylkets arbeidsstyrke (høyre)



Note: Figurene viser tiltaksdeltakelse per fylke og over tid. Til venstre er antall som deltar i tiltak, både registrerte arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. Til høyre vises det samme, men som andel av arbeidsstyrken.

blant henholdsvis personer med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere).

Oslo peker seg ut med lavest andel av personer med nedsatt arbeidsevne i tiltak over hele perioden 2010–2022. I 2022 hadde Oslo 26 prosent på tiltak, blant personer med nedsatt arbeidsevne. Høyest lå Nordland med 34 prosent.

Fylkesvis bruk av ulike tiltak

Figur 5-4 viser fylkesvis bruk av utvalgte grupper tiltak, målt ved andel av arbeidsstyrken. I vedlegg viser vi også bruken av ulike tiltaksgrupper blant både registrerte arbeidssøkere og dem med registrert nedsatt arbeidsevne.

Oslo skiller seg ut med særlig høy andel deltakere i **AMO**-kurs. I Oslo deltok 4,3 promille av arbeidsstyrken i AMO-kurs i 2022, mens de andre fylkene fordeler seg med mellom 1 (Nordland) til 2 promille (Viken) på AMO-kurs. Oslo ligger høyest i bruken av AMO for både dem med registrert nedsatt arbeidsevne og registrerte arbeidssøkere.

Bruken av **AFT** varierer svært mellom fylkene. Vestfold og Telemark, som ligger høyest, har en fem ganger så høy andel i tiltaket enn Møre og Romsdal, som ligger lavest i 2022. Målt ved andel med nedsatt arbeidsevne som deltar i AFT, hadde Vestfold og Telemark 6,3 prosent i AFT i 2022, mens Møre og Romsdal hadde 1,8 prosent.

Bruken av **Arbeidstrening** varierer også en god del mellom fylkene. Forskjellene har blitt mindre over tid og fremstår relativt moderate sammenlignet med variasjonen i bruk av AMO-kurs og AFT. Det har vært en reduksjon i bruken av Arbeidstrening fra 2017 i alle fylker. Fylkene som bruker dette tiltaket mest i 2022, var også de som brukte det mest i 2017.

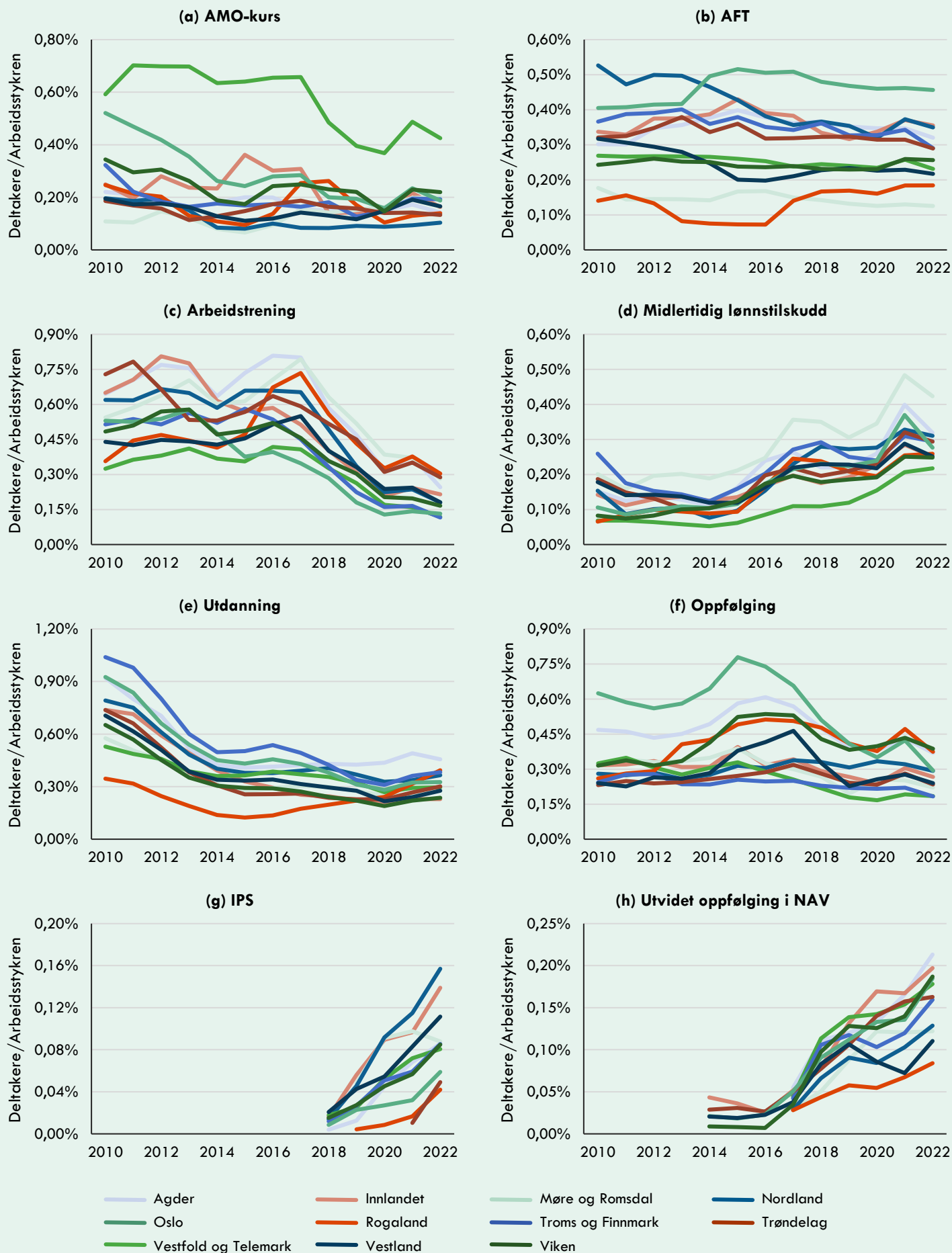
Møre og Romsdal skiller seg ut med særlig stor bruk av **midlertidig lønnstilskudd**, og Oslo skiller seg ut

med lavest bruk. I 2022 hadde Møre og Romsdal 4 promille av arbeidsstyrken på midlertidig lønnstilskudd, mens Oslo hadde 2 promille på dette tiltaket. Det er særlig store forskjeller når vi ser på bruken av dette tiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne. I 2022 hadde Møre Romsdal 5,5 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne på midlertidig lønnstilskudd, mens Oslo hadde 2,1 prosent. De andre fylkene hadde mellom 2,5 og 3,5 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne på midlertidig lønnstilskudd. Veksten i bruken av midlertidig lønnstilskudd de siste årene har vært relativt lik mellom fylkene.

Bruken av **utdanning som opplæringstiltak** har falt betydelig siden 2010. Da var det ganske stor variasjon mellom fylkene. Troms og Finnmark hadde i 2010 over 1 prosent av arbeidsstyrken i utdanning som opplæringstiltak. Rogaland skilte seg ut med lav bruk, med litt over 0,35 prosent. I 2022 var variasjonen mellom fylkene redusert, i takt med redusert bruk av tiltaket i alle fylker. I 2022 var andelen av arbeidsstyrken som deltok i utdanning som opplæringstiltak mellom 2,4 og 3,9 promille av arbeidsstyrken, hvorav Agder hadde noe høyere bruk av utdanning enn de andre fylkene.

I perioden 2010–2017 var det særlig stor variasjon i bruken av **oppfølgingstiltak**. Agder, Vestfold og Telemark skilte seg ut med spesielt høy bruk av oppfølgingstiltak. I 2022 var forskjellene mellom fylkene betydelig mindre. I 2022 lå Viken høyest med 3,9 promille av arbeidsstyrken. Oslo og Troms og Finnmark lå lavest med 1,85 og 1,83 promille, henholdsvis. Enkelte fylker skiller seg ut ved å ha hatt en bemerkelsesverdig stabil bruk hele perioden. Dette gjelder særlig Troms Finnmark som har hatt en fallende bruk gjennom hele perioden, men også til dels Nordland og Trøndelag, som har hatt en relativt stabil bruk av disse tiltakene sammenlignet med resten av landet.

Figur 5-4: Tiltaksdeltakere etter tiltaksgruppe, som andel av arbeidsstyrken (merk at skala på y-aksen varierer mellom figurene)



Note: Figuren viser antall deltakere i hver tiltaksgruppe, blant både arbeidssøkere og dem med nedsatt arbeidsevne. Målt som andel av arbeidsstyrken. Årgjennomsnitt. Kilde: NAV. Beregninger og illustrasjon av Oslo Economics.

Reduksjonen i bruk av oppfølgingstiltak siden cirka 2016 henger trolig sammen med innføringen av **Utvidet oppfølging i NAV** i samme periode. Nasjonalt har bruken av oppfølgingstiltak falt i et omfang som tilsvarer økningen i Utvidet oppfølging i NAV, i samme periode. Alle fylkene har imidlertid hatt en betydelig økning i bruk av Utvidet oppfølging i NAV i denne perioden. Det gjelder også Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag, som i liten grad har hatt fall i bruk av oppfølgingstiltak.

Bruken av **IPS** varierer også i stor grad mellom fylkene. Det bør bemerkes at noen av variasjonene kan skyldes manglende registrering av tiltaksdeltakere. Nye tiltaksdeltakere ble ikke registrert i systemet som danner grunnlag for statistikken (Arena) før i 2018. Økningene som figurene viser for dette tiltaket, kan derfor potensielt være utslag av den gradvise registreringen av nye tiltaksdeltakere. I 2022, etter fire år med registrering av deltakere, er det betydelig variasjon mellom fylkene. Andelen på IPS blant personer med nedsatt arbeidsevne varierte i 2022 fra 1,4 prosent i Nordland til 0,1 prosent i Trøndelag (Trøndelag har nesten ingen registrerte brukere i IPS før 2022).

5.5 Tiltaksbruken i ulike brukergrupper

NAV benytter ulike tiltak for ulike typer brukere, etter en vurdering av hvilket tiltak som antas å være nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte. Dette kan også drives frem av føringer i mål- og disponeringsbrev, inn mot NAV for at enkelte typer brukere skal prioriteres, og ofte hvilke tiltak som skal settes inn mot de prioriterte gruppene. Prioriterte grupper er personer under 30 år, innvandrere med bakgrunn utenfor EØS-området (landgruppe 3), og langtidsledige. I dette delkapittelet ser vi på bruken av ulike tiltak inn mot ulike brukergrupper. Vi utforsker tiltaksbruken etter alder (over eller under 30 år), innvandringsbakgrunn (landgruppe), ytelser, utdanningsbakgrunn (ikke VGS, VGS eller høyere utdanning) samt lengde på ledighet for arbeidsledige.

5.5.1 Unge og innvandrere

Unge og innvandrere (fra landgruppe 3) – og spesielt unge innvandrere – fremheves i tildelingsbrev som prioriterte grupper, spesielt for arbeidsrettet oppfølging. Tabellene nedenfor viser andelen i hver definert gruppe, for eksempel ikke-innvandrere over 30 år, blant registrerte arbeidssøkere på tiltak (Tabell 5-1) og registrerte med nedsatt arbeidsevne på tiltak (Tabell 5-2).

Tabell 5-1: Deltakerandeler i tiltak etter innvandringsbakgrunn og alder (registrerte arbeidssøkere på tiltak, 2021)

Tiltaksgruppe	Ikke innvandrer, landgruppe 1 og 2		Landgruppe 3 og 4	
	30 år eller eldre	Under 30 år	30 år eller eldre	Under 30 år
AMO-kurs	18 %	11 %	33 %	21 %
Annet	1 %	0 %	0 %	0 %
Arbeidstrening	10 %	26 %	19 %	26 %
Jobbklubb	14 %	17 %	8 %	19 %
Midl. lønnstilskudd	19 %	17 %	11 %	10 %
Oppfølging	28 %	17 %	18 %	14 %
Tilrettelegging	0 %	0 %	0 %	0 %
Utdanning	4 %	5 %	8 %	7 %
Utvidet oppfølging	6 %	7 %	3 %	3 %
Antall i gruppen	5 330	3 658	4 468	1 147

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV registrert som arbeidssøkere på tiltak med kjennetegn beskrevet av kolonnen. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 17 prosent av registrerte arbeidssøkere på tiltak uten innvandrerbakgrunn og er 30 år eller eldre deltok i et AMO-kurs. Nederste rad viser antall med gitt landbakgrunn og aldersgruppe som er arbeidssøker på tiltak, som er nevneren i andelen. Hver kolonne summerer seg til 100 prosent. Tallene er årsgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Landgruppe 1 består av innvandrere fra vesteuropeiske land medlem i EU før 2004 og/eller EØS og EFTA, i tillegg til Canada, USA, Australia og New Zealand. Gruppe 2 består av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania. Gruppe 3 er resten av verden. Gruppe 4 er ikke-bosatte innvandrere. Kilde: NAV.

Tabell 5-2: Deltakerandeler i tiltak etter innvandringsbakgrunn og alder (nedsatt arbeidsevne på tiltak, 2021)

Tiltaksgruppe	Ikke innvandrere, landgruppe 1 og 2		Landgruppe 3 og 4	
	30 år eller eldre	Under 30 år	30 år eller eldre	Under 30 år
AFT	16 %	24 %	17 %	19 %
AMO-kurs	4 %	5 %	19 %	15 %
Arbeidsrettet rehabilitering	2 %	1 %	1 %	0 %
Arbeidstrening	7 %	12 %	12 %	15 %
IPS	3 %	5 %	1 %	3 %
Jobbklubb	0 %	1 %	1 %	1 %
Midl. lønnstilskudd	14 %	12 %	13 %	14 %
Oppfølging	17 %	10 %	13 %	7 %
Tilrettelegging	1 %	1 %	1 %	0 %
Utdanning	16 %	20 %	12 %	17 %
Utvidet oppfølging i NAV	6 %	6 %	6 %	8 %
Varig lønnstilskudd	14 %	3 %	4 %	0 %
Antall i gruppen	21 938	11 858	6 844	1 027

Note: Tabellen viser deltagelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak og kjennetegn beskrevet av kolonnen. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 15 prosent av de med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak uten innvandringsbakgrunn og er 30 år eller eldre deltok i AFT. Nederste rad viser antall med gitt landbakgrunn og aldersgruppe, som er nevneren i andelen. Kolonnene summerer seg til 100 prosent. Tallene er årgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Landgruppe 1 består av innvandrere fra vesteuropeiske land medlem i EU før 2004 og/eller EØS og EFTA, i tillegg til Canada, USA, Australia og New Zealand. Gruppe 2 består av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania. Gruppe 3 er resten av verden. Gruppe 4 er ikke-bosatte innvandrere. Kilde: NAV.

Innvandrere deltar oftere i AMO-kurs enn ikke-innvandrere. Eldre innvandrere (over 30 år) er også overrepresentert i Arbeidstrening. Dette gjelder både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Blant personer med nedsatt arbeidsevne er innvandrere underrepresentert i utdanning, oppfølging og IPS. Unge innvandrere deltar også i mindre grad enn unge ikke-innvandrere i AFT, som er av de mest omfattende tiltakene NAV har. Innvandrere synes altså å bli prioritert til relativt kortvarige og avgrensede tiltak (AMO-kurs og Arbeidstrening), men de blir ikke prioritert til de mer omfattende tiltakene (AFT, IPS og oppfølging).

For unge under 30 år er Utvidet oppfølging og utdanning blitt fremhevet som prioriterte tiltak. Det er ikke noen betydelige forskjeller i bruken av Utvidet oppfølging mellom unge og eldre, men i utdanning er unge noe overrepresentert. Unge, uavhengig av innvandringsbakgrunn, er også overrepresentert i Arbeidstrening og jobbklubb. Unge ikke-innvandrere er overrepresentert i AFT, både i forhold til eldre ikke-innvandrere og i forhold til unge innvandrere. Unge ikke-innvandrere prioriteres altså til de

langvarige og omfattende tiltakene som utdanning og AFT, sammenlignet med eldre ikke-innvandrere

5.5.2 Ytelsesmottak

Vi har fått informasjon fra NAV om mottak av følgende ytelser: Arbeidsavklaringspenger (AAP), dagpenger, sykepenger, sosialhjelp, tiltakspenger og uføretrygd. Dette antas å være de vanligste ytelsene blant tiltaksdeltakere. Blant personer med nedsatt arbeidsevne som er på tiltak er de aller fleste AAP-mottakere, men det er også en del med sosialhjelp eller tiltakspenger. Bruken av AFT er relativt lik fordelt i disse tre gruppene (23–24 prosent).

Tabell 5-3 og Tabell 5-4 viser andelen som deltar i gitte tiltak etter hvilke av disse ytelsene de mottar, for henholdsvis registrerte arbeidssøkere på tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak.²¹ Merk at kategorien av personer som her er registrert uten ytelser («Ingen»), vil romme personer som mottar andre ytelser enn de seks nevnte ytelsene. Det kan blant annet være deltakere i introduksjonsprogrammet, KVP eller annet.

²¹ Personer kan motta flere ytelser, men i datagrunnlaget kun plassert i én ytelse. Plasseringen i ytelse er, i prioritert rekkefølge, sosialhjelp, uføretrygd, sykepenger og til slutt

arbeidsrettede ytelser (AAP, dagpenger og tiltakspenger). Sistnevnte kan ikke mottas i kombinasjon med hverandre.

Tabell 5-3: Deltakerandeler i tiltak etter ytelsesmottak (registrerte arbeidssøkere på tiltak, 2021)

Tiltaksgruppe	AAP	Dagpenger	Sykepenger	Sosialhjelp	Tiltakspenger	Uføretrygd	Ingen
AMO-kurs	0 %	21 %	19 %	24 %	17 %	5 %	25 %
Annet	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Arbeidstrening	5 %	13 %	10 %	23 %	36 %	11 %	7 %
Jobbklubb	2 %	22 %	10 %	14 %	10 %	0 %	7 %
Midl. lønnstilskudd	2 %	7 %	25 %	6 %	0 %	19 %	43 %
Oppfølging	64 %	27 %	32 %	22 %	23 %	44 %	9 %
Tilrettelegging	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Utdanning	6 %	4 %	4 %	5 %	8 %	0 %	6 %
Utvidet oppfølging	20 %	4 %	0 %	6 %	6 %	21 %	3 %
Antall i gruppen	187	4 849	125	1 679	3 702	80	3 981

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV registrerte som arbeidssøkere på tiltak som mottar en gitt ytelse. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at ingen av registrerte arbeidssøkere på tiltak som mottar AAP deltok i AMO-kurs. Nederste rad viser antall med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak som mottar AAP, som er nevneren i andelene. Hver kolonne summerer seg til 100 prosent. Tallene er årgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Personer kan motta flere ytelser, men vil i datagrunnlaget kun være plassert i én ytelse. Plasseringen i ytelse er, i prioritert rekkefølge, sosialhjelp, uføretrygd, sykepenger og til slutt arbeidsrettede ytelser (AAP, dagpenger og tiltakspenger). Kilde: NAV.

Tabell 5-4: Deltakerandeler i tiltak etter ytelsesmottak (nedsatt arbeidsevne på tiltak, 2021)

Tiltaksgruppe	AAP	Dagpenger	Sykepenger	Sosialhjelp	Tiltakspenger	Uføretrygd	Ingen
AFT	23 %	14 %	1 %	25 %	24 %	5 %	7 %
AMO-kurs	6 %	12 %	0 %	15 %	12 %	2 %	7 %
Arbeidsrettet rehabilitering	2 %	0 %	3 %	1 %	0 %	1 %	0 %
Arbeidstrening	8 %	8 %	0 %	15 %	15 %	5 %	9 %
IPS	4 %	2 %	0 %	4 %	2 %	7 %	1 %
Jobbklubb	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Midl. lønnstilskudd	6 %	13 %	40 %	7 %	2 %	15 %	35 %
Oppfølging	18 %	24 %	8 %	14 %	20 %	8 %	6 %
Tilrettelegging	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	2 %	2 %
Utdanning	25 %	4 %	8 %	8 %	10 %	3 %	6 %
Utvidet oppfølging i NAV	6 %	16 %	3 %	9 %	13 %	5 %	4 %
Varig lønnstilskudd	0 %	7 %	36 %	0 %	0 %	48 %	24 %
Antall i gruppen	21 791	1 147	350	3 566	3 198	2 387	9 228

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak som mottar en gitt ytelse. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 23 prosent av de med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak som mottar AAP deltok i AFT. Nederste rad viser antall med registrert nedsatt arbeidsevne på tiltak som mottar AAP, som er nevneren i andelene. Kolonnen summerer seg til 100 prosent. Tallene er årgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Personer kan motta flere ytelser, men vil i datagrunnlaget kun være plassert i én ytelse. Plasseringen i ytelse er, i prioritert rekkefølge, sosialhjelp, uføretrygd, sykepenger og til slutt arbeidsrettede ytelser (AAP, dagpenger og tiltakspenger). Kilde: NAV.

Blant registrerte arbeidssøkere mottar de fleste enten dagpenger, tiltakspenger, sosialhjelp eller ingen ytelse. Dagpengemottakere på tiltak er oftest i oppfølgingstiltak (27 prosent), jobbklubb (22 prosent) eller AMO-kurs (21 prosent). Mottakere av

tiltakspenger deltar oftest i Arbeidstrening (36 prosent) eller oppfølgingstiltak (23 prosent), mens sosialhjelpsmottakere oftest deltar i AMO-kurs (24 prosent), Arbeidstrening (23 prosent) eller oppfølgingstiltak (22 prosent). Registrerte

arbeidssøkere uten ytelse mottar oftest midlertidig lønnstilskudd (43 prosent) eller deltar i AMO-kurs (25 prosent).

Blant personer med nedsatt arbeidsevne er de aller fleste AAP-mottakere, men det er også en del med sosialhjelp eller tiltakspenger. Bruken av AFT er relativt lik fordelt i disse tre gruppene (23–25 prosent).

Utdanning brukes derimot primært for AAP-mottakere (25 prosent), og i liten grad for de andre gruppene med nedsatt arbeidsevne. Det må antas å ha sammenheng med at AAP er en ordning med lenger varighet, som gir forutsigbar inntektssikring også over et lengre utdanningsløp.

Arbeidstrening brukes oftere for mottakere av sosialhjelp og tiltakspenger. Det kan indikere at tiltaket brukes for personer som står langt unna arbeid, men uten definerte helseproblemer.

5.5.3 Utdanningsnivå

Tabell 5-5 og Tabell 5-6 viser andeler som deltar i ulike tiltak etter brukernes utdanningsnivå, for henholdsvis arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeidstrening brukes hyppigst blant de som ikke har fullført videregående skole (VGS). Det kan være at Arbeidstrening brukes for å motivere for videre utdanning eller prøve ut ulike yrkesretninger. Også intervjuene med veiledere indikerer at Arbeidstrening ofte brukes som et ledd i en lengre planlagt

tiltakskjede, hvor målet med Arbeidstreningen ikke nødvendigvis er direkte overgang til arbeid. Det tilsier også at målgruppen for Arbeidstrening står lenger unna arbeid enn målgruppene i andre tiltak, og at vi må forvente at det tar lenger tid før vi kan observere effekter på arbeid blant disse.

For jobbklubb er mønsteret motsatt. Der er det 11 prosent av de uten fullført VGS som deltar, mot 14 og 15 prosent blant de som har fullført VGS eller høyere utdanning, henholdsvis.

I oppfølgingstiltak og utdanning er det også klare sammenhenger med utdanningsnivå. Andelen i oppfølgingstiltak er høyere blant personer med høyere utdanninger, mens andelen i utdanning som opplæringstiltak er høyere blant personer med lav utdanning. Det siste henger sammen med at det ikke er mulig å få høyere utdanning som opplæringstiltak for personer som ikke har nedsatt arbeidsevne.

Også når vi ser på personer med nedsatt arbeidsevne er det en høyere andel som deltar i Arbeidstrening og oppfølgingstiltak blant personer med lav utdanning (Tabell 5-6).

For utdanning er det derimot motsatt, med en overvekt av deltakere som allerede har høyere utdanning. Blant registrerte med nedsatt arbeidsevne på tiltak deltar 23 prosent av de med høyere utdanning i utdanning. For dem som har fullført VGS er andelen 18 prosent, og kun 11 prosent for dem uten fullført VGS.

Tabell 5-5: Andeler av registrerte arbeidssøkere på tiltak etter deres utdanningsnivå

Tiltaksgruppe	Ikke fullført VGS	Fullført VGS	Høyere utdanning	Ukjent
AMO	23 %*	17 %*	21 %*	19 %
Arbeidstrening	21 %*	16 %*	17 %	10 %
Jobbklubb	12 %*	15 %*	16 %	4 %
Midlertidig lønnstilskudd	14 %	17 %*	14 %	33 %
Oppfølging	17 %*	23 %	24 %	30 %
Tilrettelegging	0 %*	0 %	0 %	0 %
Utdanning	8 %*	6 %*	2 %*	3 %
Utvidet oppfølging i NAV	5 %	6 %*	5 %	3 %
Annet	0 %*	1 %*	1 %*	0 %
Antall i gruppen	6 138	3 784	4 322	359

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV registrert som arbeidssøkere på tiltak med kjennetegn beskrevet av kolonnen. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 23 prosent av registrerte arbeidssøkere på tiltak uten fullført VGS deltok i et AMO-kurs. Nederste rad viser antall med gitt utdanningsbakgrunn, som er nevneren i andelen. Tallene er årsgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Gruppen med ukjent utdanningsbakgrunn introduserer usikkerhet i øvrige andeler. En usikkerhetsanalyse som hensyntar dette finnes i Vedlegg B. * Usikkerhetsanalysen viser at andelens rangering mot de øvrige utdanningsgruppene er upåvirkbar. Kilde: NAV.

Tabell 5-6: Andeler av registrerte med nedsatt arbeidsevne på tiltak etter deres utdanningsnivå

Tiltaksgruppe	Ikke fullført VGS	Fullført VGS	Høyere utdanning	Ukjent
AFT	22 %	20 %	13 %*	13 %
AMO	10 %*	7 %	5 %	7 %
Annet	0 %	0 %	0 %	0 %
Arbeidsrettet rehabilitering	1 %	1 %	1 %	3 %
Arbeidstrening	12 %*	9 %	7 %	7 %
IPS	3 %	3 %	3 %	2 %
Jobbklubb	0 %	0 %	0 %*	0 %
Midlertidig lønnstilskudd	14 %	12 %	12 %	18 %
Oppfølging	11 %	15 %	18 %	16 %
Tilrettelegging	1 %	1 %	1 %	2 %
Utdanning	11 %*	18 %	23 %	16 %
Utvidet oppfølging i NAV	6 %*	7 %	8 %	3 %
Varig lønnstilskudd	9 %	7 %	7 %	13 %
Antall i gruppen	14 689	12 700	9 417	4 861

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV med registrert nedsatt arbeidsevne med kjennetegn beskrevet av kolonnen. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 22 prosent av registrerte med nedsatt arbeidsevne på tiltak uten fullført VGS deltok i et AFT. Nederste rad viser antall med gitt utdanningsbakgrunn på tiltak, som er nevneren i andelen. Kolonnene summerer seg til 100 prosent. Tallene er årsgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Gruppen med ukjent utdanningsbakgrunn introduserer usikkerhet i øvrige andeler. En usikkerhetsanalyse som hensyntar dette finnes i Vedlegg B. * Usikkerhetsanalysen viser at andelens rangering mot de øvrige utdanningsgruppene er upåvirkbar. Kilde: NAV.

For AFT er det en markant sammenheng mellom utdanning og deltakelse. Blant de uten VGS deltar 22 prosent, blant de med VGS deltar 20 prosent og blant de med høyere utdanning deltar 13 prosent.

5.5.4 Langtidsledige

Tabell 5-7 viser andel av registrerte arbeidssøkere på tiltak som deltar i hver tiltaksgruppe, etter lengde på brukernes arbeidsledighet i 2021. Dette er gruppert i personer som har gått ledig mellom 0 og 25 uker, 26 til 51 uker, 52 til 103 uker, og 104 uker eller lenger. Langtidsledige er ofte fremhevet som en prioritert gruppe, spesielt inn i oppfølgings- og opplæringstiltak.

For oppfølgings tiltakene er det betydelig økt bruk for de i lenger ledighet. For de med kortest ledighet, mellom 0 og 25 uker, deltar 12 prosent i et oppfølgings tiltak. Dette stiger utover i gruppene med lengre ledighet og ligger på 19 prosent, 23 prosent og til slutt 33 prosent for de med en varighet utover 103 uker. Også for utvidet oppfølging i NAV stiger deltakelsen med varigheten av ledighetsforløpet.

Bruken av utdanning som opplæringstiltak følger samme mønster, men med en svakere økning. Blant de kortest ledige deltar 3 prosent. Dette stiger til 5 prosent for gruppen med ledighet mellom 26 og 51 uker, og til 6 prosent for begge de to siste gruppene. Denne sammenhengen er primært drevet av de som i utgangspunktet ikke hadde høyere utdanning, altså

personer som ikke har eller kun har fullført videregående skole (arbeidssøkere kan ikke ta høyere utdanning som opplæringstiltak).

Bruken av AMO ser ut til å være lik for de med kortest og lengst ledighet, med en deltakelsesandel på rundt 18 prosent. Derimot er deltagelsen høyere, rundt 23 prosent, for de med en ledighet mellom et halvt og to år.

Det er også noen tiltaksgrupper hvor færre deltar ved økt varighet. Dette gjelder blant annet jobbklubb, hvor 25 prosent av registrerte arbeidssøkere med en ledighetslengde på mellom 0 og 25 uker deltar. For ledige mellom 26 og 51 uker deltar 14 prosent. Dette faller videre til 11 og 4 prosent, for ledige mellom 52–103 uker og 104 uker og lenger. Også for arbeidstrening er det et tydelig fall i bruken ved lenger ledighet. For de med kortest ledighet deltar 26 prosent. Utover i gruppene av lenger ledighet faller dette til 21, 15 og til slutt 12 prosent for de som har gått lengst ledig.

5.5.5 Utdanning fordelt på brukergupper

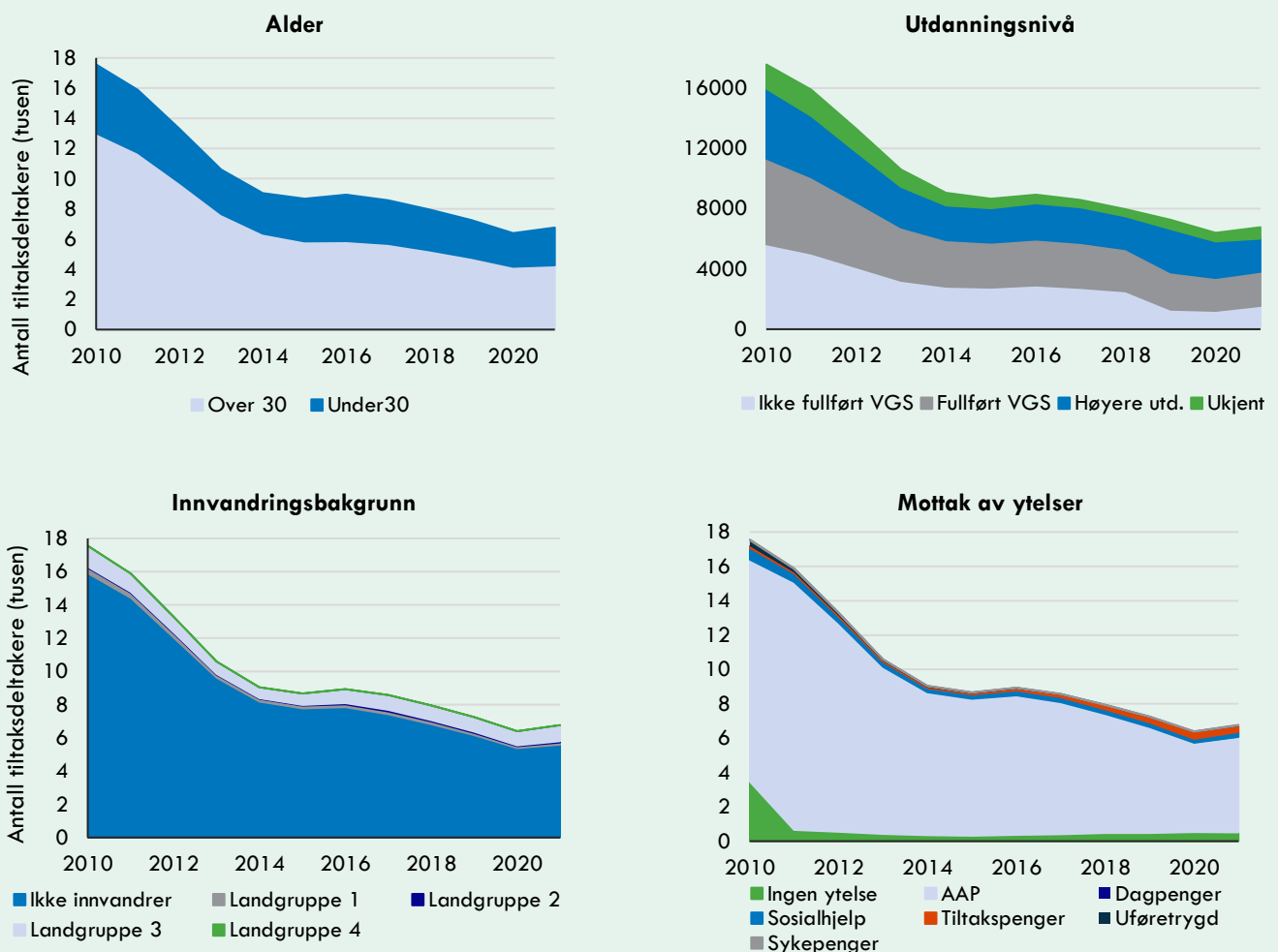
Reduksjonen i bruk av utdanning som opplæringstiltak er av særlig interesse for oppdraget. Vi ser derfor nærmere på hvordan denne reduksjonen over tid er fordelt mellom ulike brukergupper. Vi ser kun på brukere med nedsatt arbeidsevne, fordi det er disse som primært får utdanning som opplæringstiltak og har fått det over tid. Figur 5-5 viser hvordan

Tabell 5-7: Andeler av registrerte arbeidssøkere på tiltak etter lengde på arbeidsledighet, for ulike tiltak

Tiltaksgruppe	0–25 uker	26–51 uker	52–103 uker	104 uker og lenger
AMO	18 %	23 %	24 %	18 %
Annet	0 %	1 %	1 %	0 %
Arbeidstrening	26 %	21 %	15 %	12 %
Jobbklubb	25 %	14 %	11 %	4 %
Midlertidig lønnstilskudd	14 %	15 %	16 %	15 %
Oppfølging	12 %	19 %	23 %	33 %
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	0 %	0 %	0 %	0 %
Utdanning	3 %	5 %	6 %	6 %
Utvidet oppfølging i NAV	1 %	2 %	4 %	10 %
Antall i gruppen	2 895	3 132	4 473	2 503

Note: Tabellen viser deltakelse i tiltak som andel av antall brukere i NAV registrert som arbeidssøkere på tiltak med kjennetegn beskrevet av kolonnen. For eksempel, cellen øverst til venstre viser at 17 prosent av registrerte arbeidssøkere på tiltak med en registrert arbeidsledighet mellom 0 og 25 uker deltok i AMO. Nederste rad viser antall med gitt varighet på tiltak, som er nevneren i andelene. Kolonnene summerer seg til 100 prosent. Tallene er årsgjennomsnitt for 2021, av beholdninger ved utgangen av hver måned. For mange arbeidsledige vil det kunne ta noe tid før de registreres hos NAV, og de registrerte korttidsledige kan derfor være en mer selektert gruppe enn de langtidsledige. Kilde: NAV.

Figur 5-5: Fordelinger av brukere med nedsatt arbeidsevne som deltar i utdanning som opplæringstiltak



Note: Figurene viser hvordan deltakere i utdanning med nedsatt arbeidsevne (på tiltak) fordeler seg på fire ulike karakteristikk ved deltakerne og over tid. Tallene er årsgjennomsnitt, av beholdninger ved utgangen av hver måned. Landgruppe 1 består av innvandrere fra vesteuropeiske land medlem i EU før 2004 og/eller EØS og EFTA, i tillegg til Canada, USA, Australia og New Zealand. Gruppe 2 består av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania. Gruppe 3 er resten av verden. Gruppe 4 er ikke-bosatte innvandrere. Kilde: NAV.

deltakelsen i utdanning blant personer med nedsatt arbeidsevne fordeler seg over aldersgrupper, utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn og ytelser.

Fallet i bruk av utdanning har i større grad truffet eldre (over 30 år) enn unge (under 30 år). Det har vært en reduksjon i bruk av utdanning blant begge aldersgrupper, men i absolutt antall har reduksjonen vært størst blant de eldre. Også dersom vi måler dette som andel av de ulike brukergruppene som mottar utdanning, har fallet vært størst blant de eldre. I 2010 deltok 38 prosent av tiltaksdeltakere over 30 år med nedsatt arbeidsevne i utdanning, i 2021 var det 15 prosent. For de yngre gikk andelen fra 37 prosent i 2010 til 19 prosent i 2021.

Bruken av utdanning har også falt for alle brukergrupper etter utdanningsbakgrunn, men reduksjonen er noe større blant de som i utgangspunktet hadde lav utdanning. Blant personer uten videregående skole har bruken av utdanning falt med 64 prosent fra 2010 til 2021. Tilsvarende har bruken falt med 54 prosent blant personer med høyere utdanning og med 61 prosent blant personer med videregående skole som høyeste utdanningsnivå.

Bruken av utdanning som opplæringstiltak har i hele perioden vært høyest blant de som allerede har høyere utdanning. Blant de med høyere utdanning deltok 52 prosent i utdanning som opplæringstiltak i 2010 og 23 prosent i 2021. For dem med fullført videregående var de sammen andelene 45 og 17 prosent, mens de var 28 og 10 prosent for de uten fullført videregående. I hele perioden har utdanning i hovedsak blitt brukt for ikke-innvandrere og for AAP-mottakere.

5.6 Tiltaksbruk og kontorstørrelse

Størrelsen på et NAV-kontor kan bestemme hvilke tilbud som er tilgjengelige. Størrelsen på NAV-kontoret kan også henge sammen med hvor sentralt det er, og derav også utvalget av tiltaksleverandører.

For å se om det er noen systematisk sammenheng i dette ser vi på tiltaksbruken ved kontor gruppert etter størrelse. Vi måler etter antall registrerte brukere ved hvert kontor.

Figur 5-6 viser sammensetningen av tiltaksbruken fordelt på NAV-kontor gruppert etter størrelse, for arbeidssøkere oppe og personer med nedsatt arbeidsevne nede. For både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne er det på de minste kontorene en høyere andel på noen få tiltak, sammenlignet med de største kontorene som har mer jevn bruk av flere tiltak.

For arbeidssøkere skiller de minste kontorene seg ut seg med mer utstrakt bruk av midlertidig lønnstilskudd og AMO, som til sammen står for over halvparten av tiltaksdeltakerne. De skiller seg også ut med en lavere andel på jobbklubb og utvidet oppfølging i NAV. Bruken av midlertidig lønnstilskudd ser ut til å falle med økende kontorstørrelse, mens bruken av oppfølgingstiltak øker med økende kontorstørrelse.

De største NAV-kontorene har også noe mindre bruk av Arbeidstrening enn de mindre NAV-kontorene. For tiltaksdeltakere registrert med nedsatt arbeidsevne (nederste graf) er det mindre variasjon på tvers av kontorstørrelser. De små kontorene har imidlertid mindre bruk av utdanning, oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV.

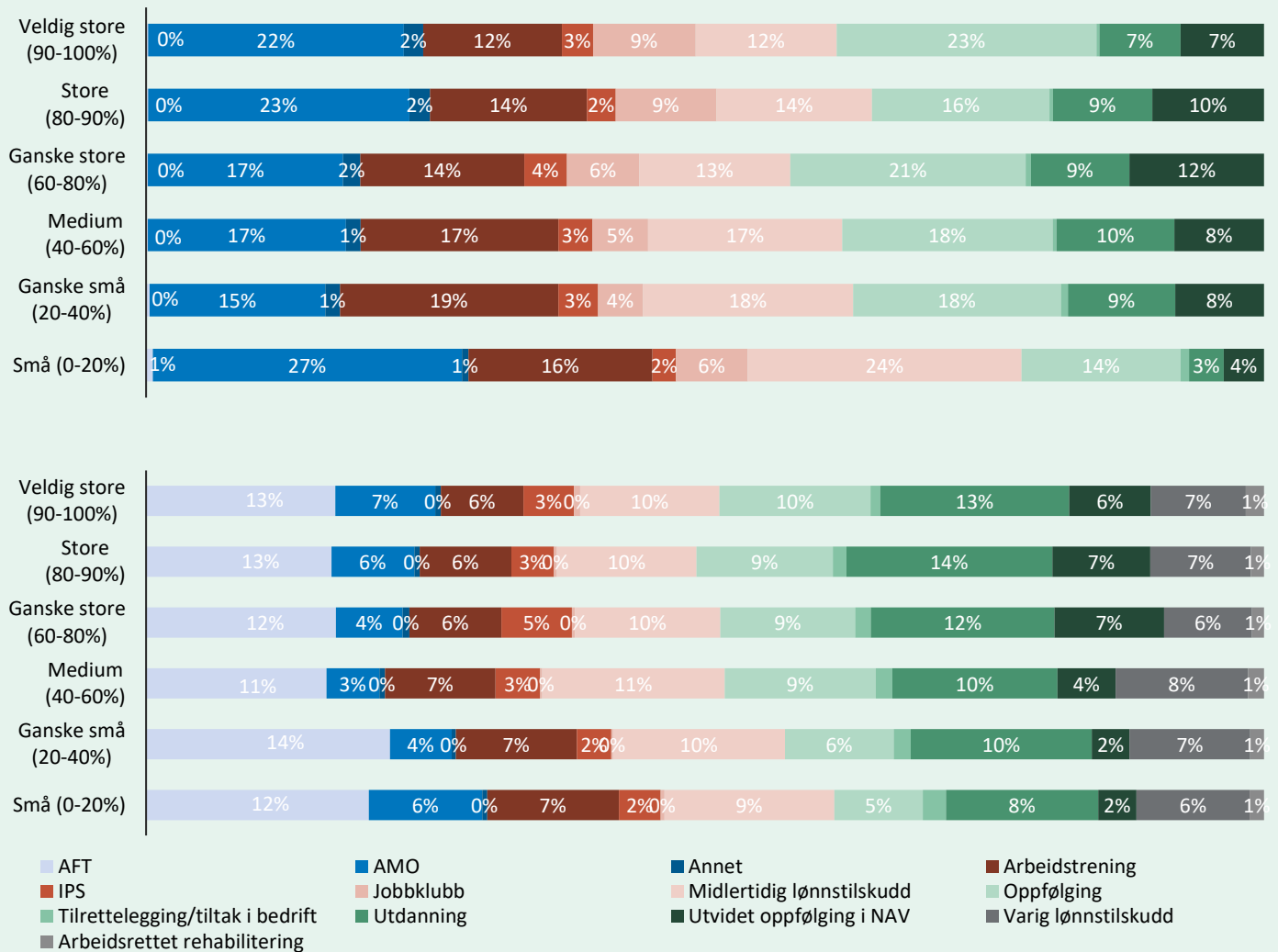
Det er grunn til å tro at ulikheter både i leverandørmarkedet, arbeidsmarkedet og sammensetningen av brukere kan føre til ulike bruk av arbeidsmarkeds-tiltakene ved små og store steder. Lavere bruk av oppfølgingstiltak ved små steder kan henge sammen med et mer begrenset leverandørtilbud. Høyere bruk av utdanning som opplæringstiltak ved større steder kan skyldes nærhet til utdanningsinstitusjoner eller ulikheter i brukergruppene. Mer bruk av både midlertidig lønnstilskudd og Arbeidstrening ved små kontor, kan indikere at NAV på mindre steder i større grad samarbeider med det lokale arbeidsmarkedet,

Tabell 5-8: Gruppering av NAV-kontor etter antall registrerte brukere

Gruppe	Gjennomsnittlig antall brukere ved NAV-enheter i gruppen	Antall NAV-enheter i gruppen	Gruppens andel av NAV sine brukere
0–20 % Små	77	56	1 %
20–40 % Ganske små	244	58	5 %
40–60 % Medium	549	57	11 %
60–80 % Ganske store	1 172	58	23 %
80–90 % Store	2 103	28	20 %
90–100 % Veldig store	3 896	30	40 %

Kilde: NAV. Antall brukere er registrerte arbeidssøkere på tiltak og registrerte med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Antall brukere er årgjennomsnitt, av beholdninger ved utgangen av hver måned.

Figur 5-6: Tiltaksbruk og kontorstørrelse, arbeidssøkere (øverst) og personer med nedsatt arbeidsevne (nederst)



Note: Figurene viser fordelingen av tiltaksdeltakere i hver tiltaksgruppe i 2022, gjennomsnittlig andel over årets måneder. Figuren tolkes som følger, med AFT for nedsatt arbeidsevne som eksempel: for små kontor er det 12 prosent av alle tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne som deltar på AFT. Kilde: NAV.

kanskje i mangel av et godt leverandørtilbud. Det kan også tenkes lettere å oppnå et tett samarbeid med lokalt arbeidsliv på mindre steder.

5.7 Tiltaksbruk over konjunktorene

I dette delkapittelet presenterer vi analyser om og hvordan tiltaksbruken varierer etter situasjonen i arbeidsmarkedet. Vi ser både på effekter på den samlede tiltaksbruken, altså om flere får tiltak, og effekter på hver av våre egendefinerte tiltaksgrupper. Sistnevnte brukes for å fange opp hvilke tiltak som driver endringen i samlet tiltaksbruk og om det eventuelt skjer en endring i hvilke tiltak som blir benyttet.

For å beskrive arbeidsmarkedssituasjonen ser vi på antall registrert helt ledige, som andel av arbeidsstyrken (Figur 5-7). Pandemien fra tidlig 2020

gjør store utslag i ledighetsstatistikken. Statistisk sett er et slikt *brudd* i dataserien problematisk. For å unngå dette stopper vi analysen i 2019 (se venstre panel i Figur 5-7).

Selv om det virker å være høy korrelasjon mellom fylkene, er det variasjon i ledighetsraten på tvers av fylker og noe ulike konjunkturbevegelser. Rogaland er et eksempel på det. De ble særlig negativt påvirket av oljeprisfallet i perioden 2014–2016.

I de følgende kapitlene redegjør vi for den statistiske modellen vi bruker samt effekter på samlet tiltaksbruk og våre egendefinerte tiltaksgrupper. Til slutt viser vi resultater fra en enkel case-studie hvor vi ser på forskjeller i utviklingen i ledighet og tiltaksbruk mellom Rogaland og de andre fylkene etter oljeprisfallet i 2014.

Statistisk modell

For å beskrive effekten av konjunkturer på tiltaksbruken ser vi på sammenhengen mellom ledighetsraten og tiltaksbruk i hvert fylke. Grunnen til at vi bruker data på fylkesnivå, og ikke arbeidsmarkedsregion, er at dataene på arbeidsmarkedsregionene inneholder mange manglende datapunkter. Dette skyldes tilfeller der det er for få rapporterte tiltaksbrukere til at kontorene oppgir tallet.

Regresjonen vi estimerer er:

$$\begin{aligned} \text{Antall arbeidssøkere på tiltak}_{ft} \\ = \alpha + \beta \times \text{Antall ledige}_{ft} + \gamma_f \\ + \lambda_t + \varepsilon_{ft}, \end{aligned}$$

hvor f referer til fylke og t referer til tid. *Antall ledige* er antall registrert helt ledige i NAVs statistikk. I ligningen er α et konstantledd. γ_i er en fylkesfast effekt som inneholder alle observerbare og uobserverbare kjennetegn ved fylke i som påvirker antall på tiltak og som ikke varierer over tid. λ_t er en tidsfast-effekt som inneholder alle tidsvarierende faktorer som påvirker antall på tiltak, men som er konstante på tvers av fylker. ε_{ft} er et feilledd. β er parameteren vi er interessert i og representerer hvor mye antall personer på tiltak endres når antall ledige i samme måned øker med 1 person. Estimaten kan ikke tolkes som den kausale sammenhengen mellom konjunkturer og tiltaksbruk, men de beskriver deskriptivt samvariasjonen mellom de to etter vi har kontrollert for faste effekter.

Resultater for samlet tiltaksbruk

Figur 5-8 viser estimatene fra modellen over. Sirklene refererer til punktestimaten, mens linjene refererer til

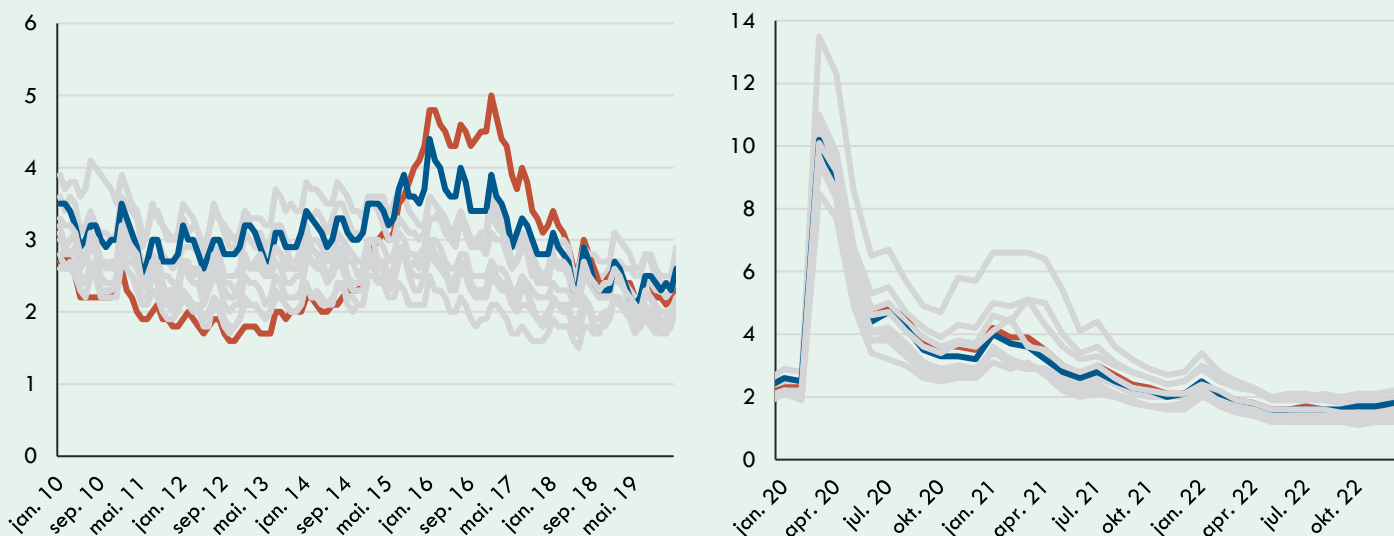
95 prosent konfidensintervaller. De ulike estimatene refererer til ulike lag-spesifikasjoner. Det betyr at vi varierer antall måneder registrerte ledige lagges i forhold til antall på tiltak i modellen. Figuren viser dermed estimater fra 13 ulike modeller. Eksempelvis viser estimatet på den øverste raden hvor mye høyere tiltaksbruken er i dag når antall arbeidsledige økte med én person for tolv måneder siden.

Oppsummert finner vi at antall arbeidssøkere på tiltak går opp når antall registrert ledige øker. Våre estimater viser at når 100 nye personer blir registrert som helt ledige vil antall arbeidssøkere på tiltak øke med omtrent tolv. Merk at det ikke nødvendigvis er de nye arbeidsledige som kommer på tiltak. Alle estimatene er relativt presist estimert og klart signifikant forskjellig fra 0 på 95 prosent nivå.

Etter tolv måneder er tiltaksbruken fortsatt like høy. Modellen kan ikke forklare årsaken til dette og flere forklaringer er mulige. For eksempel kan det skyldes at tiltak varer lenge. En mer sannsynlig forklaring er at økt arbeidsledighet tenderer å vedvare over lenger perioder, slik at dersom arbeidsledighet steg for tolv måneder siden, er den fortsatt høy i dag. Dette er trolig en del av forklaringen. Som vist i Figur 5-7 tok det tre år før ledigheten i Rogaland returnerte til samme nivå som før oljeprisfallet i 2014.

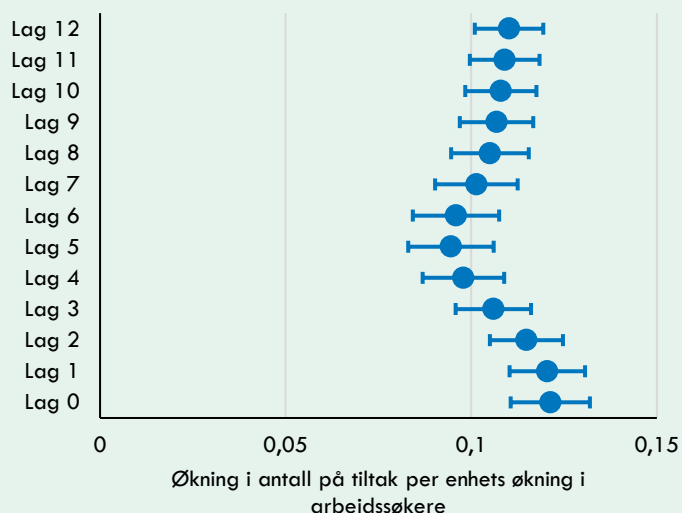
I perioden 2010–2021 er i gjennomsnitt 21 prosent av antall registrert helt ledige på tiltak. Ettersom estimatene våre viser at 100 flere ledige gir tolv flere på tiltak, er andelen registrert helt ledige på tiltak medsyklisk. I perioder med lavere arbeidsledighet er en høyere andel av registrert helt ledige på tiltak.

Figur 5-7: Arbeidsledighetsraten Rogaland (Rød linje), Agder (blå linje) og øvrige fylker (grå linjer) 2010 – 2019 (venstre) og 2020 – 2022 (høyre). NB: Ulik skala på y-aksen i de to figurene.

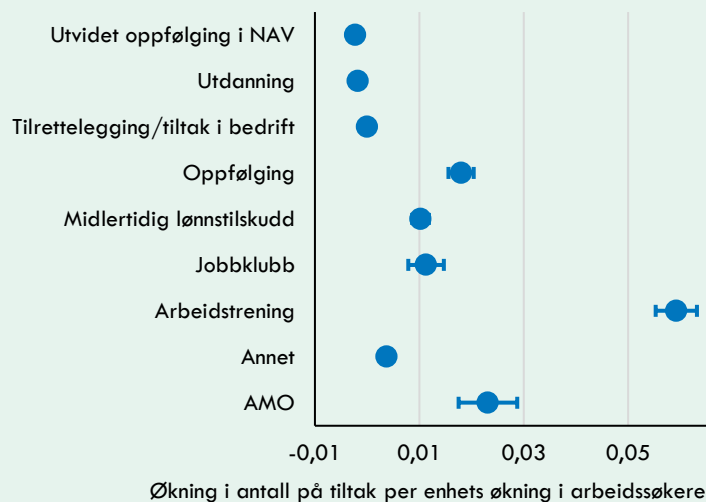


Note: Figuren viser registrert antall helt ledige som andel av arbeidsstyrken per fylke og måned. Kilde: NAV.

Figur 5-8: Estimerte effekter på total tiltaksbruk blant arbeidssøkere som følge av flere registrert helt ledige



Figur 5-9: Estimerte effekter på ulike tiltak blant arbeidssøkere som følge av flere registrert helt ledige



Note: Figuren presenterer effekten av 1 ny registrert helt ledig på antall arbeidssøkere på tiltak i hver av våre egendefinerte tiltaksgrupper. Estimatenes kommer fra ulike regresjonsmodeller med faste effekter for fylke og tid. Modellene er estimert på månedlige data fra NAV for perioden januar 2010 til og med desember 2019.

Tilsvarende for perioder med høyere arbeidsledighet er en lavere andel av registrert helt ledige på tiltak.

Resultater for egendefinerte tiltaksgrupper

Figur 5-9 presenterer tilsvarende estimater, men for hver av våre egendefinerte tiltaksgrupper. Her forholder vi oss kun til sammenhengen mellom antall på tiltak og antall ledige i samme måned. Endringen i den samlede tiltaksbruken presentert over kan tenkes på som et vektet gjennomsnitt av tallene i figuren under. Således viser Figur 5-9 en oversikt over hvilke tiltak som driver endringer i den samlede tiltaksbruken som følge av økt ledighet. Hoveddriverne av økt tiltaksbruk er arbeidstrening, AMO, oppfølging, midlertidige lønnstilskudd og jobbklubb. Når 100 flere personer blir registrert som arbeidsledige, blir omtrent seks arbeidssøkere satt på arbeidstrening. For AMO og oppfølging er det samme tallet omtrent to, mens det for midlertidige lønnstilskudd og jobbklubb er omtrent én. Legg merke til at utvidet oppfølging i NAV og utdanning faller noe, dog i liten grad. Alle estimatene, unntatt tilrettelegging/tiltak i bedrift, er statistisk signifikante på 95 prosent nivå.

Oljeprisfallet som case-studie

Da oljeprisen falt dramatisk fra sommeren 2014 ble Rogaland særlig hardt rammet, illustrert ved arbeidsledighetsraten i Figur 5-7. Denne episoden kan bidra til å belyse sammenhengen mellom konjunkturer og antall personer på tiltak. Siden oljeprisfallet rammet Rogaland hardere enn resten av landet kan endringer i ledigheten og tiltaksbruken i Rogaland sammenlignet med de andre fylkene belyse hvordan tiltaksbruken responderer på økt ledighet.

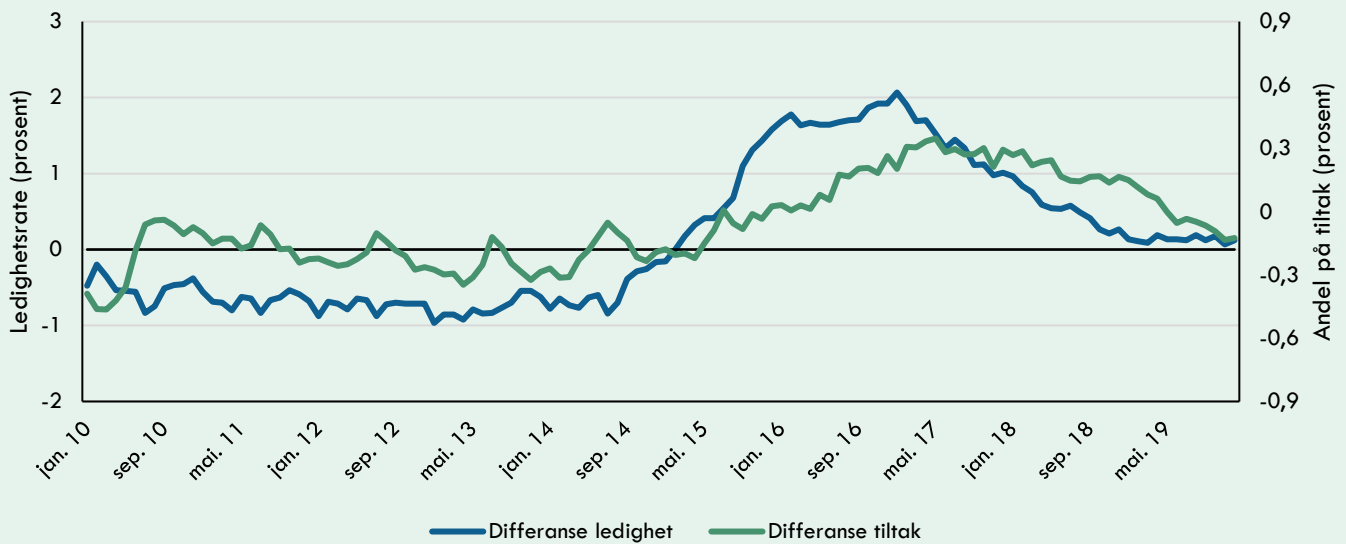
Figur 5-10 viser forskjellen i henholdsvis arbeidsledighetsraten (den blå linjen) og antall personer på tiltak (den grønne linjen) som andel av arbeidsstyrken mellom Rogaland og de andre fylkene. Vi har ekskludert Agder fra sammenligningsgrunnlaget da de i større grad ble rammet av oljeprisfallet. Sammenligningsgruppen, bestående av alle fylker utenom Rogaland og Agder, er konstruert ved å ta gjennomsnittet på tvers av fylkene på et gitt tidspunkt. Figuren viser at både arbeidsledigheten og tiltaksbruken var lavere i Rogaland enn de andre fylkene frem til oljeprisfallet. Etter oljeprisfallet ble dette bildet snudd på hodet og både ledigheten og tiltaksbruken i Rogaland økte betydelig relativt til de andre fylkene. Denne enkle øvelsen gir dermed ytterligere støtte til at tiltaksbruken går opp når arbeidsledigheten øker. Det er dog verdt å merke seg at det tok noe tid før tiltaksbruken responderte på den økte ledigheten.

Effekter på tiltaksbruken blant dem med nedsatt arbeidsevne

Flere arbeidsledige medfører økt press på de begrensede ressursene i NAV. Ved økt ledighet kan det tenkes at ressurser omfordes fra tiltaksbruk for de med nedsatt arbeidsevne, over til den nå større gruppen av arbeidsledige. Derfor estimerer vi regresjonsmodellen brukt å for å finne effekt av flere ledige på tiltaksbruken blant registrerte ledige på gruppen av de med nedsatt arbeidsevne. Nærmere bestemt estimerer vi modellen

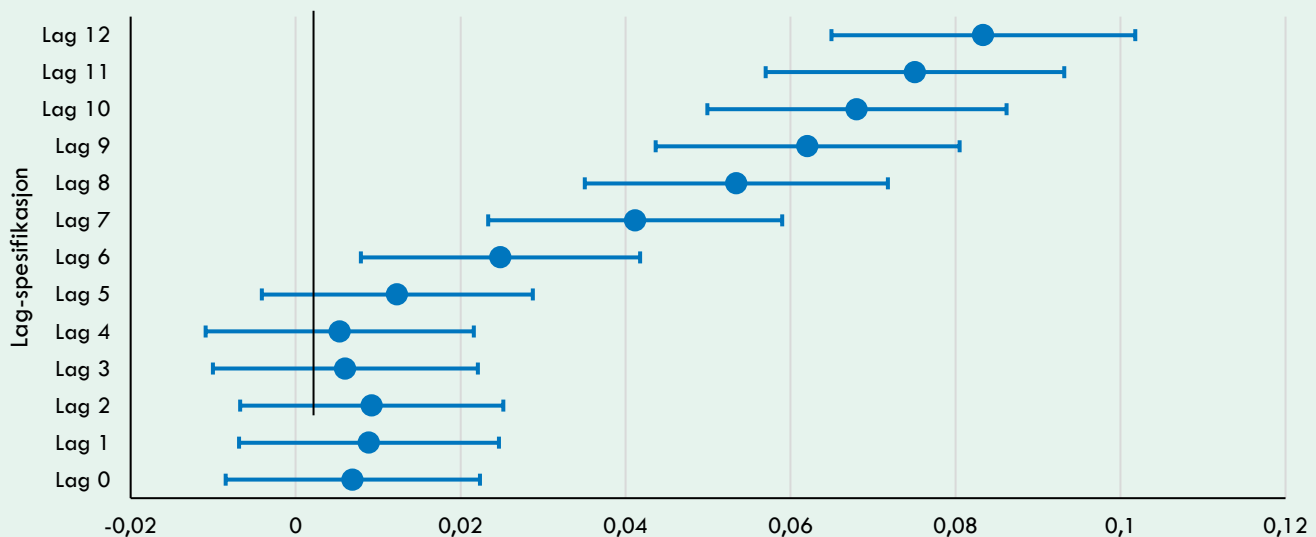
$$\begin{aligned}
 \text{Ant. nedsatt arb. evne på tiltak}_{ft} &= \alpha + \beta \times \text{Ant. ledige}_{ft} \\
 &+ \text{Ant. nedsatt arb. evne}_{ft} + \gamma_f \\
 &+ \lambda_t + \varepsilon_{ft},
 \end{aligned}$$

Figur 5-10: Case-studie av oljeprisfallet i Rogaland



Note: Figuren presenterer differansen i registrert ledighet og differansen i tiltaksbrukere mellom Rogaland og gjennomsnittet av de andre fylkene (ekskludert Agder). Begge variablene er oppgitt i prosentandeler av arbeidsstyrken.

Figur 5-11: Estimerte effekter på total tiltaksbruk blant dem med nedsatt arbeidsevne som følge av flere registrert helt ledige



Note: Figuren presenterer effekten av én ny registrert helt ledig på antall arbeidssøkere på tiltak. Estimaten kommer fra en regresjonsmodell med faste effekter for fylke og tid. De ulike estimatene er basert på ulike modeller hvor vi har variert hvor mange måneder registrert helt ledige er lagget. Modellen er estimert på månedlige data fra NAV for perioden januar 2010 til og med desember 2019.

hvor notasjonen er som før. Vi inkluderer kontrollere for antall registrerte med nedsatt arbeidsevne i modellen fordi det er samvariasjon med antall registrert helt ledige. Figur 5-11 viser de estimerte effektene for ulike lags av antall ledige. Vi finner ingen effekter på tiltaksbruken opptil 5 måneder etter. For lag seks og høyere er det derimot en positiv effekt av flere ledige. Det kan være ulike årsaker til dette. Økt ledighet følger ofte med flere ressurser. Etter et halvår vil nytt eller revidert budsjett være i kraft for alle observasjonene i datasettet. Det kan være at noen av disse ressursene går til økt

tiltaksdeltakelse også blant de med nedsatt arbeidsevne.

Ved tolvte lag er effekten slik at 100 flere registrert helt ledige (for tolv måneder siden) gir 8 flere med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Merk at siden regresjonen inkluderer antall registrerte med nedsatt arbeidsevne, gjelder estimatet for et uendret nivå på antall registrert helt ledige. Estimaten er lavere enn for estimatet ved tolvte lag for arbeidssøkere.

5.8 Samlede vurderinger

Dette kapitlet viser statistikk om tiltaksbruken over tid, fylke og etter ulike karakteristikker ved NAV-kontoret, brukerne og den makroøkonomiske situasjonen. Dataene er utlevert fra NAV (Arena) og dekker perioden 2010–2022. Vi har kun brukt data for brukere registrert med nedsatt arbeidsevne og registrerte arbeidssøkere, fordi det er i hovedsak disse gruppene som deltar i arbeidsmarkedstiltak.

I perioden 2010–2022 har mellom 70 og 80 000 av disse deltatt i ett eller flere tiltak hvert år. Omtrent tre fjerdedeler av disse er personer registrert med nedsatt arbeidsevne. I 2022 deltok 30 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne og 14 prosent av registrerte arbeidssøkere i tiltak.

Fall i bruk av utdanning

Bruken av utdanning som opplæringstiltak har falt i perioden 2010–2020, men siden økt noe. Utdanning som opplæringstiltak brukes i hovedsak for personer med nedsatt arbeidsevne, og det er endringer i bruken for denne gruppen som har drevet utviklingen. For registrerte arbeidssøkere har det i mange fylker vært en liten økning i bruken av utdanning fra 2018. Nedgangen i bruk av utdanning blant personer med nedsatt arbeidsevne har i større grad truffet eldre enn yngre, og har i noe større grad truffet personer som i utgangspunktet har lav utdanning. Utdanning som opplæringstiltak brukes primært for ikke-innvandrere, og det brukes oftere for personer som i utgangspunktet har høyere utdanning, sammenlignet med personer som ikke har videregående skole eller som kun har videregående skole.

Økning i bruk av midlertidig lønnstilskudd

Bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt i samme periode. Dette henger trolig sammen med styringssignaler, hvor det er gitt anbefalinger om økt bruk av dette tiltaket både fra den store revisjonen av tiltaksporteføljen i 2015 og i senere styringsdokumenter (statsbudsjett, tildelingsbrev, m.m.). Andelen på midlertidig lønnstilskudd er relativt jevnt fordelt mellom brukere med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere, samt mellom unge og eldre, og mellom innvandrere fra ikke-vestlige land og andre.

Fall i bruk av Arbeidstrening

Bruken av Arbeidstrening har falt betydelig fra 2016 til 2022. Bruken av Arbeidstrening har særlig falt for arbeidssøkere, men også for brukere med nedsatt arbeidsevne. Reduksjonen har trolig en direkte sammenheng med endringer i tiltaket som ble innført i 2017, da Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ble erstattet av Arbeidstrening, med økte krav til at det på forhånd defineres et klart formål med tiltaket og økte krav til oppfølging av deltakere. Reduksjonen i

bruk siden den gang indikerer at NAV har strammet inn bruken av tiltaket, i tråd med formålet med regelendringene. Arbeidstrening brukes oftest for unge og innvandrere, og oftere for personer som mottar enten sosialhjelp eller tiltakspenger. Det brukes også oftere for personer med lav utdanning. I intervjuer har NAV-veiledere oppgitt at Arbeidstrening ofte brukes som et innledende ledd i en tiltakskjede, for eksempel for å motivere til videre utdanningsløp eller teste ut forutsetninger for videre innsats. Samlet tilsier dette at Arbeidstrening brukes på en annen måte enn de andre tiltakene, hvor målet ikke nødvendigvis er arbeid i etterkant av deltakelse, men kanskje deltakelse i andre egnede tiltak eller overgang til utdanning. Det tilsier at vi ikke nødvendigvis kan måle effekten av Arbeidstrening i form av overgang til arbeid på kort sikt. Deltakelse i utdanning eller overgang til arbeid på lengre sikt kan fremstå som mer egnede mål på effekter av tiltaket.

Stabil bruk av AFT

Mens bruken av de fleste tiltaksgruppene har variert i større eller mindre grad, har bruken av AFT vært stabil i perioden 2010–2022, målt ved antall deltakere i tiltaket per år. AFT brukes for personer med store og sammensatte behov. Tiltaket brukes oftest for unge ikke-innvandrere, og for personer uten videregående skole. Det kan tilsa at behovet for tiltaket i mindre grad enn andre tiltak svinger med utviklingen i arbeidsmarkedet. Samtidig har bruken heller ikke endret seg med innføringen av AFT i 2017, sammenlignet med dette tiltakets «forgjengere», Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, til tross for betydelige endringer i tiltakets innhold. Den stabile bruken av tiltak som leveres fra forhåndsgodkjente aktører tilsier at NAV i liten grad tilpasser bruken av denne typen tiltak til eventuelle endringer i behov.

Tiltak i egen regi har erstattet tiltak som kjøpes inn av konkurranseutsatte leverandører

De siste årene har NAV faset inn to tiltak i egen regi; Utvidet oppfølging og IPS. Utvidet oppfølging ble introdusert i 2017 og IPS i 2018, og begge tiltakene har gradvis økt i bruk siden den gang, i takt med utvidelser i tilbudet. Begge disse tiltakene brukes i hovedsak for brukere med nedsatt arbeidsevne, men bruken har økt også blant arbeidssøkere. I samme periode som NAV har økt bruken av tiltak i egen regi, har bruken av tiltak som kjøpes inn fra konkurranseutsatte leverandører, særlig oppfølgingstiltak og AMO-kurs falt. Bruken av oppfølgingstiltak har falt med omtrent 4 000 deltakere i året, fra 2017 til 2022, som tilsvarer økningen i bruk av Utvidet oppfølging i NAVs egen regi.

Fylkesvis variasjon i tiltaksbruken

Statistikken viser at det er stor variasjon i tiltaksbruken mellom fylker, både når det gjelder nivå for bruk av tiltak samlet sett og hvilke tiltak som brukes. Fylkesvise forskjeller skyldes til dels ulikheter i sammensetningen av brukere og forskjeller i arbeidsmarkedet, men det er også grunn til å tro at noe av variasjonen skyldes ulik tilgang på tiltak lokalt og ulik praksis i NAV. For eksempel brukes AMO-kurs (kortvarige kurs) langt oftere i Oslo enn andre fylker. Dette kan skyldes høyere andel innvandrere i Oslo, som oftere deltar i AMO-kurs, herunder norskopplæring. Det kan imidlertid også tenkes å ha sammenheng med større tilbud i leverandørmarkedet i Oslo. Møre og Romsdal skiller seg ut med høy bruk av midlertidig lønnstilskudd blant personer med nedsatt arbeidsevne. Det kan tenkes å ha sammenheng med arbeidsmarkedet i fylket, men nivåforskjellene er såpass store at det også er grunn til å tro at det har sammenheng med ulik praksis i NAV.

Mindre kontor bruker oftere tiltak i samarbeid med arbeidslivet

Tiltaksbruken varierer også noe med NAV-kontorene størrelse. Mindre kontor bruker i større grad midlertidig lønnstilskudd og Arbeidstrening, mens større kontor oftere bruker utdanning, oppfølging og utvidet oppfølging i NAVs egen regi. De aller minste kontorene skiller seg ut ved at tiltaksbruken er mer sentrert rundt enkelt tiltaksgrupper. Disse kontorene har særlig en mer utstrakt bruk av midlertidig lønnstilskudd og AMO-kurs for arbeidssøkere, som til sammen står for over halvparten av tiltaksdeltakerne blant arbeidssøkere.

Forskjellene i tiltaksbruk mellom små og store kontor skyldes trolig ulikheter både i leverandørmarkedet, arbeidsmarkedet og sammensetning av brukere. Lavere bruk av oppfølgingstiltak ved små steder kan henge sammen med et mer begrenset leverandørtilbud. Høyere bruk av utdanning som opplæringstiltak ved større steder kan skyldes nærhet til utdanningsinstitusjoner eller ulikheter i brukergruppene. Mer bruk av både midlertidig

lønnstilskudd og Arbeidstrening ved små kontor, kan indikere at NAV på mindre steder i større grad samarbeider med det lokale arbeidsmarkedet, kanskje i mangel av et godt leverandørtilbud. Det kan også tenkes lettere å oppnå et tett samarbeid med lokalt arbeidsliv på mindre steder.

Flere deltar på tiltak i lavkonjunktur

Vi har analysert hvordan tiltaksbruken varierer over de økonomiske konjunkturerne. På grunn av statistiske utfordringer med å håndtere store utslag i ledighetsstatistikken under pandemien fra 2020, begrenses analysen til 2010–2019. Analysene utføres på fylkesnivå, og fanger derfor opp det store oljeprisfallet i 2014–2016 som slo spesielt hardt til i Rogaland og Agder. Vi finner at antall personer på tiltak øker med antall registrerte ledige. Nærmere bestemt finner vi at for hver 100 person som blir registrert som helt ledig, vil 7,5 flere delta i et tiltak. Merk at dette medfører at andelen som deltar på tiltak er medsyklisk, slik at en lavere andel av ledige deltar i tiltak i dårlige tider.

Det er i hovedsak oppfølging, Arbeidstrening og AMO-kurs som har drevet økningen i perioden vi ser på. Det betyr at det i hovedsak var disse tiltakene som ble utvidet under den store økningen i ledighet i forbindelse med oljeprisfallet 2014–2016. I denne perioden var det mange med høy utdanning som ble ledige, og bruk av oppfølgingstiltak og AMO-kurs har trolig blitt brukt for å omskolere og kvalifisere disse brukerne til andre jobber. Økningen i bruk av Arbeidstrening under oljeprisfallet er imidlertid vanskeligere å forklare. Dersom bruken av Arbeidstrening økes i lavkonjunktur kan det synes å være en risiko for at tiltaksbruken primært er begrunnet av arbeidsgiveres behov for billig arbeidskraft, eventuelt at arbeidsgivere i lavkonjunktur har tid til å følge opp tiltaksdeltakere. Den betydelige nedgangen og endringene i bruken av Arbeidstrening fra 2017, som omtalt over, tilsier imidlertid at dette tiltaket ikke nødvendigvis vil utvides på samme måte under fremtidige lavkonjunkturer.

6. NAV-veiledernes praksis for tildeling av tiltak

I tiltakstildelingen kartlegger NAV-veiledere brukers behov for tjenester, forutsetninger for å nyttiggjøre seg av tiltaket og motivasjon for tiltaksdeltagelse. Ofte forsøker veileder å avdekke de bakenforliggende årsakene til at personen ikke er i arbeid. Veileder bruker deretter sin kunnskap om tiltaksporteføljen for å finne det tiltaket som best passer for bruker. Tildelingen påvirkes også av begrensninger i porteføljen, varierende kvalitet hos leverandører og budsjettsvingninger.

Veileder kan i liten grad basere tiltakstildelingen på kunnskap om effekter av tiltak fordi denne kunnskapen mangler. Formidlingen av den kunnskapen som finnes i NAV, varierer mellom fylker og kontor.

I dette kapitlet beskriver vi NAV-veiledernes praksis for tildeling av arbeidsmarkedstiltak til ulike brukere, og bakgrunnen for tildelingen. Hvilke vurderinger gjør veilederne som grunnlag for beslutningen om tiltak, hvilken informasjon og kunnskap baserer de beslutningen på, og hvor stor vekt har ulike faktorer? Vi har også undersøkt hvilke barrierer veilederne møter når det gjelder å velge det de mener er det mest hensiktsmessige tiltaket.

Framstillingen i dette kapitlet er basert på intervjuer med et stort antall veiledere, og gjenspeiler deres perspektiv. Det er de som møter brukerne og i de fleste tilfellene tar beslutninger om tiltak, og det er derfor viktig å forstå hvordan verden ser ut fra deres ståsted.

6.1 Metode

Vi har til sammen gjennomført intervjuer med veiledere ved 17 NAV-kontor, fordelt på alle fylker. Kontorene ble valgt ut for å representere sentrale og mindre sentrale kontor, samt både store og mellomstore kontor. Vi valgte imidlertid ingen helt små kontor, fordi veiledere der dekker flere arbeidsoppgaver og dermed ikke ville ha like mye erfaring med bruk av arbeidsrettede tiltak. Kontorene ble rekruttert med bistand fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi fikk deretter kontakt med kontorledere/avdelingsledere, som bisto med å rekruttere veiledere. I forespørselen til kontorene presiserte vi at det var ønskelig å intervjuve veiledere

som hadde erfaring med å vurdere statlige arbeidsrettede tiltak og som følger opp brukere med ulikt innsatsbehov og ulik alder (over/under 30år). Intervjuene ble gjennomført i perioden januar – mars 2023.

Ved ti av kontorene gjennomførte vi gruppeintervjuer med mellom tre og seks veiledere fra hvert kontor, og ved sju av kontorene intervjuet vi tre veiledere individuelt. Veilederne som deltok i undersøkelsen jobbet med oppfølging av brukere med ulike innsatsbehov, ytelser og aldersgrupper. I et fåtall av gruppeintervjuene deltok også andre ressurser ved kontoret, slik som for eksempel markedskontakt.

Gruppeintervjuene ble gjennomført med såkalte vignetter. Vi utarbeidet beskrivelser av fire konstruerte kasus som tilsvarer «typiske» brukere som veiledere møter i sin arbeidshverdag. I intervjuene ble informantene forelagt disse kasusene og bedt om å vurdere hvilke tiltak som ville vært aktuelt, hva de mener er viktig å kartlegge i forbindelse med vurdering av tiltak for disse fire brukerne, hvilket informasjonsgrunnlag de baserte beslutningen på og hvilke faktorer som er avgjørende for valg av tiltak. Før ferdigstilling av intervjuguiden, testet vi fremgangsmåten ved ett NAV-kontor. Etter dette omarbeidet vi strukturen for intervjuet noe, men vi har kunnet utnytte deler av datamaterialet også fra dette testintervjuet.

I de individuelle intervjuene ba vi veilederne tenke gjennom to brukere de hadde søkt inn på tiltak den siste tiden og beskrive og vurdere hva som var styrende for beslutningen om tiltak i disse to sakene.

Alle intervjuene inneholdt også en generell del hvor vi stilte spørsmål knyttet til temaene samarbeid med andre instanser, betydningen av lokale forhold, støttesystemer og kunnskap om og vurderinger av tiltaksporteføljen generelt.

6.2 Tiltak som ble valgt av veilederne i undersøkelsen

Alle veilederne fikk spørsmål om valg av tiltak for bestemte brukere – reelle erfaringer eller konstruerte kasus. Vi gir her en oversikt over de tiltakene som de vurderte og/eller valgte, og som vi derfor fikk mer inngående informasjon om. I kapittel 6.3 går vi nærmere inn på grunnlaget for valgene av tiltak.

Valg av tiltak for reelle brukere

I de individuelle intervjuene ba vi veilederne fortelle om nylige henvisninger til tiltak for to reelle brukere. Vi spesifiserte at vi ønsket informasjon om de tiltakene områdegjennomgangen omfatter. Vi fikk til sammen informasjon om 42 saker, som dekker følgende tiltak:

Tabell 6-1: Oversikt over veilederens valg av tiltak for reelle brukere og antall brukere.

Tiltak	Antall brukere
AFT	9
Arbeidstrening	1
Oppfølging	12
Utvidet oppfølging	5
Midlertidig lønnstilskudd	3
Utdanning	5
AMO	4
Arbeidsrettet rehabilitering	3

Hvor godt representerer dette utvalget den samlede tiltaksporteføljen? Vi har sammenlignet utvalget med NAVs statistikk over tiltaksdeltakere i januar 2023.²² Vi finner at særlig Oppfølging og AFT er overrepresentert i intervjuene, mens særlig Arbeidstrening og utdanning er underrepresentert. Det siste kan forklares med at tiltaket kan ha lang varighet, slik at deltakerne er sterkere representert i beholdningen enn i tilgangen. Vi ba dessuten veilederne om å velge to av de siste tiltakene de hadde søkt inn brukere til, det vil si helt i slutten av 2022 og starten av 2023, noe som også kan ha påvirket tiltaksvalgene noe. I de siste intervjuene vi gjennomførte, spurte vi eksplisitt om veilederne kunne gi et eksempel på bruk av utdanning. Vår vurdering er at vi har fått en god spredning i utvalget, som gir oss informasjon om grunnlaget for valget av de fleste aktuelle tiltakene. Selv om Arbeidstrening sjelden ble nevnt, fikk vi også en del generell informasjon om hvordan veilederne bruker og vurderer dette tiltaket.

²² Kilde: nav.no. Dette er ikke helt sammenlignbart, siden vi har spurt om *tilgang* til tiltakene, mens statistikken vi henviser til *beholdning*.

De fleste veilederne mener at det tiltaket de valgte var det beste for den aktuelle brukeren. Når det gjelder timing av tiltaket mente også de fleste at det var riktig tidspunkt. De som svarte noe annet, mente at brukeren burde eller kunne startet på et tiltak *tidligere*. I enkelte tilfeller forklarte veilederne sin innsøking med at bruker hadde flyttet og endret NAV-kontor, og i noen tilfeller ble det forklart med høyt arbeidspress ved kontoret.

Valg av tiltak for fire kasus

I gruppeintervjuene ble veilederne forelagt fire kasus ett og ett. I Tabell 6-2 viser vi den informasjonen vi ga dem innledningsvis i intervjuet (første kolonne). Vi spurte først veilederne om hvilket tiltak de ville anbefale for brukeren, gitt at dette var alt de visste, og før de hadde hatt noen dialog med vedkommende. Naturlig nok var det flere som mente at oppgaven var vanskelig, fordi de trengte en god del mer informasjon. De hadde likevel innspill til konkrete tiltak som de mente det kunne være aktuelt å vurdere.

I alle gruppeintervjuene sett under ett ble følgende tiltak nevnt av én eller flere veiledere: Utdanning (VGO og grunnskole), karriereveiledning (internt eller eksternt tilbud) eller karriereveiledning med praksis, Oppfølging, Utvidet oppfølging, AFT, jobbklubb, lønnstilskudd, mentor, arbeidsrettet rehabilitering, IPS, ulike typer AMO-kurs, ekspertbistand, ulike former for norskopplæring (norsk på arbeidsplassen, arbeidsrettet norskopplæring, AFT med norskopplæring), arbeidstrening, samt interne eller kommunale tilbud som Senter for jobbmestring, Jobbsjansen og KVP.

Det kom altså opp et vidt spekter av forslag, og veilederne understreket at de har behov for mer informasjon om brukerne enn det vi først ga dem, for å velge tiltak. Vi ga dem ytterligere informasjon (hentet fra andre kolonne i tabellen), og de fleste landet da på ett eller et par aktuelle tiltak. Veilederne hadde noe ulik vurdering, men det var en klar hovedtendens i valgene. I siste kolonne i Tabell 6-2 viser vi hvilke tiltak de fleste mente de ville velge (det vanligste forslaget er uthevet).

Tabell 6-2: Beskrivelse av fire kasus og valg av tiltak

Grunnleggende informasjon	Tilleggsinformasjon	Valg av tiltak
<p>Markus 24 år Ikke fullført VGO Jobbet litt på Kiwi, kaffebar (småjobber) Bor hjemme Arbeidsledig i 4 måneder uten rett til dagpenger</p>	<p>Ingen kognitive, helse- eller rusproblemer «Han har bare surret og ikke funnet ut av det» Gaming, døgnrytme, lite struktur Ingen spesielle familieproblemer.</p>	<p>Utdanning (VGO) Eventuelt: Oppfølging/Utvidet oppfølging</p>
<p>Kjersti I 40-årene Utdanning som sykepleier Jobbet i hjemmesykepleien mange år Nylig fått AAP (fremdeles ansatt) Psykisk diagnose</p>	<p>Utbrent Ikke aktuelt å fortsette å jobbe som sykepleier Samboer og normalt familieliv Er i behandling i DPS (men bare to måneder igjen av normert behandlingssløp)</p>	<p>Arbeidsrettet rehabilitering Eventuelt: Oppfølging/ IPS eller kurs</p>
<p>Samira 35 år Bodd i Norge i 10 år, men snakker dårlig norsk (nivå A2) Ikke fullført grunnskole Kun hatt praksis (arbeidstrening) i barnehage tidligere Arbeidsledig i over ett år uten rett til dagpenger</p>	<p>Mange barn Uklar helsesituasjon («vondter») Kvalifiserer ikke for AAP Forsørges dels av ektefelle, dels av sosialhjelp</p>	<p>Svært krevende å velge Flest mener yrkesnorsk/ norsk på arbeidsplassen eller AFT med norskopplæring</p>
<p>Arild 52 år Jobbet i industri Bedriften ble nedlagt Har fagbrev, men lite etterspurt kompetanse i dag Langtidsledig med dagpenger</p>	<p>Frisk, men noe deprimert på grunn av arbeidsledighet Skilt, ingen hjemmeboende barn Har vanskelig for å se for seg en «ny» karriere</p>	<p>AMO (sertifisering) Eventuelt: Utvidet oppfølging</p>

6.3 Veiledernes grunnlag for valg av tiltak

I dette avsnittet gjør vi rede for hva som påvirker veiledernes valg av tiltak til den enkelte bruker: Hvilke vurderinger gjør de som grunnlag for beslutningen om tiltak, hvilken informasjon baserer de beslutningen på, og hvor stor vekt har ulike faktorer?

Vi beskriver først veiledernes vurderinger av brukerens behov, forutsetninger og motivasjon – som var utgangspunktet for alle vi intervjuet. Deretter beskriver vi det kunnskapsgrunnlaget de bygger på i vurderingen av tiltakene, samt betydningen av etterspørselen etter arbeidskraft, føringer og prioriteringer i NAV, og samarbeid med andre instanser.

6.3.1 Brukernes behov og ressurser

Ulike behov

Brukerens behov og ressurser er utgangspunkt for valg av tiltak for alle veilederne. Avhengig av hvilke og hvor store utfordringer brukerne har, kan de ha behov for forskjellig type bistand: Tett og/eller langvarig

oppfølging, en viss «støtte i prosessen med å finne arbeid», behov for kvalifisering, eller behov for å «lære å jobbe». Enkelte grupper kan ha behov for oppfølging fra personell med spesialisert kompetanse. Mens andre bare har behov for veiledning til å se muligheter eller hjelp til å søke jobber. Innholdet i ulike tiltak i tiltaksporteføljen korresponderer mer eller mindre med behovene til brukerne. Videre stiller ulike tiltak ulike krav til brukeren, som man må ta hensyn til.

Objektive og observerbare kjennetegn

Hva er grunnlaget for å vurdere brukernes behov? Behovet korrelerer med kjennetegn som vi kan finne igjen i registerdata, og som kan inkluderes i effektanalyser. Det kan for eksempel være alder, utdanningsnivå (og -retning), arbeidshistorikk, innvandrerstatus og botid, tiltakshistorikk, nedsatt arbeidsevne og diagnose. Innsatsgruppe har også betydning for valget av tiltak, fordi det innebærer en vurdering av hvor omfattende behov brukeren har. Det påvirker altså både om brukeren skal få et tiltak, og hvilket tiltak som eventuelt blir valgt.

Veilederne formidler at denne typen observerbare kjennetegn ved brukeren må undersøkes mer i detalj for å være retningsgivende for valg av tiltak. For

eksempel kan utdanningsnivå være viktig, men det er helt sentralt å identifisere kompetanse mer spesifikt: Har brukeren uformell kompetanse fra tidligere arbeidsforhold eller fra hobbyer og interesser? Er kompetansen oppdatert i forhold til dagens krav i arbeidsmarkedet?

Når det gjelder diagnose, er det viktig å få informasjon om hva som er utsiktene knyttet til diagnosen, og hvorvidt brukeren er under behandling.

Norskunnskaper har stor betydning for valg av tiltak, og innvandringsstatus kan indikere dårlige norskunnskaper, som antas å bli bedre med økt botid i Norge. Dersom norskunnskapene er dårlige etter lang tid i Norge, kan det snarere være et tegn på større utfordringer – kanskje større enn det som ville vært tilfellet for samme person etter kort botid. Norskunnskapene må dessuten undersøkes mer i detalj: Muntlige versus skriftlige kunnskaper, er det også snakk om analfabetisme? Har brukeren skolegang fra hjemlandet?

Alder er kanskje den eneste variabelen av de vi har nevnt over som «taler for seg selv» i valget av tiltak. Foruten at unge er en prioritert gruppe på tiltak, vil ung alder blant annet innebære at langvarige tiltak kan være hensiktsmessig, idet det kan ses som en investering.

Grundigere vurdering av behov og ressurser: «Hvorfor»

Etter å ha presentert de fire kasusene i gruppeintervjuene kun med grunnleggende informasjon (første kolonne i), stilte vi veilederne spørsmål om hvilken ytterligere informasjon som er viktigst å innhente om de fire brukerne, for å kunne velge tiltak. Et nøkkelord i svarene var «hvorfor». De bakenforliggende årsakene til den situasjonen brukerne er i, vil ofte til syvende og sist være utslagsgivende for valget av tiltak – sammen med brukerens motivasjon, som vi omtaler nedenfor. Svarene på spørsmål om «hvorfor» avdekker både hva slags bistand brukeren har behov for, og hva slags tilbud brukeren kan nyttiggjøre seg.

For Markus spurte alle om *hvorfor* han ikke hadde fullført videregående opplæring. Hadde han noen helseproblemer? Rusproblemer? Dårlige skoleopplevelser? Hvordan var familiesituasjonen? Å fullføre videregående ville være førstevalget for Markus, også fordi han er så ung – han har potensielt en lang yrkeskarriere foran seg. Men dersom årsaken til at han ikke har fullført tidligere er dårlige skoleopplevelser, kan det være mer aktuelt med en annen type tiltak. Noen ville eventuelt undersøke mulighetene for alternative veier til et fagbrev. Det ville også ha betydning for valget hvor mye som gjensto for at han kunne fullføre videregående

opplæring. Dersom utdanning ikke var aktuelt for Markus, ble det foreslått Oppfølging eller Utvidet oppfølging. Han ville da få karriereveiledning og hjelp til å søke jobb, som informasjonen tyder på at han trenger.

For Kjersti ville veilederne grave i *hvorfor* hun ble syk. Var det knyttet til den arbeidsplassen hun hadde, eller til det yrket hun hadde? Dette vil ha stor betydning for om målet med et tiltak vil være å komme tilbake til samme jobb, tilbake til samme arbeidsgiver i en annen jobb, eller søke en annen type jobb hos en annen arbeidsgiver. Som tilleggsinformasjon i intervjuene opplyste vi om at det ikke lenger var aktuelt for Kjersti å jobbe som sykepleier. Noen påpekte da at førstevalget likevel vil være å undersøke mulighetene for å gå tilbake til samme arbeidsgiver (med omplassering). I begge tilfeller mente de fleste at hun trolig kunne ha nytte av Arbeidsrettet rehabilitering. Her ville hun få individuell veiledning og hjelp til å bli bevisst på egne ressurser og ferdigheter, finne mestringsstrategier og sette mål for egen arbeidsdeltakelse. Dersom målet var å få en annen type jobb, mente de fleste veilederne at det var mest aktuelt med Oppfølging eller IPS. Det kunne også være aktuelt med et kurs, dersom det var nødvendig for å oppdatere kompetansen – men mange la vekt på at en sykepleierutdanning uansett er verdifull i mange yrker.

«Vi må kartlegge hva som er hennes mål, om hun skal vende tilbake til nåværende arbeidsgiver eller ikke.»

For Samira er det absolutt viktigste *hvorfor* hun ikke har lært mer norsk etter så lang tid i Norge. Veilederne ville derfor kartlagt familiesituasjonen hennes og hjemmesituasjonen ellers. Videre ville de undersøke om årsakene kunne være knyttet til at hun mangler læringsstrategier på grunn av manglende skolegang fra hjemlandet. Det siste kan være svært viktig for å vurdere om hun burde få et kvalifiseringstiltak. Veilederne oppfattet Samira som et svært «krevende case», som de ofte møter, og føler seg i villrede om. De fleste mente at konklusjonen kom til å bli en type norskopplæring: Det ble nevnt ulike varianter som ordinært norskkurs eller yrkesnorsk, norskopplæring med praksis, og AFT med norskopplæring.

«Språk er ekstremt viktig for å unngå svingdør. Sikre en grunnleggende kompetanse. Men vi må vurdere om det er nyttig.»

«Det er jo en ung dame, hun må komme seg ut i jobb. Hun har jobbet i barnehage, men hun kommer aldri til å få fast jobb i barnehage hvis hun ikke kan norsk.»

Flere nevnte at Samira kunne ha behov for et mer helhetlig tiltak (som AFT eller ARR), men at hun ikke ville kunne nyttiggjøre seg slike tiltak på grunn av de svake norskferdighetene. Noen stilte spørsmålet om hun hadde fullført grunnskole – og spilte inn at det kunne være aktuelt at hun fullførte, eller i første omgang deltok i forberedende voksenopplæring (AMO). De understreket likevel at grunnskole ville være et «langt lerret å bleke».

«Det kommer ikke til å gå bra. Vi har ikke noe tiltak som kan hjelpe. Noen ganger må jeg bare sette dem på et tiltak, så de blir borte fra min portefølje en periode, kanskje de kan finne andre løsninger, og så får vi henne tilbake etter hvert uten å ha en løsning.»

Arild ble av de fleste veilederne oppfattet som et lettere tilfelle. Et flertall mente at han burde få et kortvarig kompetansehevende kurs som bygger videre på fagbrevet/kompetansen han allerede har (AMO). Dette ville trolig være alt som skulle til for at han skulle få en annen jobb i industrien. I et av gruppeintervjuene kom det umiddelbart forslag til et spesifikt sertifikat, som en bestemt arbeidsgiver i distriktet etterspurte. (Dette var med en bestemt antakelse om hvilket fagbrev han hadde.)

- Da er vi ferdige med Arild?

- Ja, Arild er i jobb han nå!

De fleste la altså vekt på at Arild har verdifull arbeidserfaring og kompetanse – som bare må oppdateres. Det var likevel flere som stilte spørsmålet om hvorfor han ikke hadde fått jobb tidligere – med den kompetansen og erfaringen han tross alt har. Svaret på spørsmålet kunne være viktig for valget av tiltak: Årsaken kan være at han ikke tidligere har søkt jobber, at han har søkt feil jobber, og/eller mangler nettverk. Det kan også være at han mangler sosiale

ferdigheter. I begge disse tilfellene foreslo noen veiledere Utvidet oppfølging i NAV fordi jobbspesialistene deres har god oversikt over og mange kontakter i lokalt næringsliv, og fordi han kan få tett oppfølging i dette tiltaket.

Også de individuelle intervjuene gir et tydelig bilde av at det er viktig å avklare den/de bakenforliggende årsaken(e) til brukers situasjon. Vi fikk blant annet eksempler på saker hvor brukerne i utgangspunktet hadde fremstått som relativt selvgående, men hvor det gjennom kartlegging av hvorfor tidligere arbeidsforhold ble avsluttet, viste seg at brukerne hadde betydelige psykiske helseutfordringer. En annen informant forteller om en sak hvor bruker var registrert med en fysisk skade som hovedårsak til at vedkommende ikke var i arbeid. Gjennom kartlegging og samtaler viste det seg at hovedgrunnen til at brukeren ikke var i arbeid var at han hadde psykiske helseutfordringer og alkoholproblemer som han ikke hadde fortalt om tidligere. De bakenforliggende faktorene som ble avdekket i disse sakene hadde stor betydning for valg av tiltak videre, sammen med andre faktorer som brukernes ressurser, motivasjon og mål.

Noen brukere har tidligere deltatt i et tiltak som ikke har fungert. Et eksempel var en som først var i Oppfølging, men tiltaksleverandøren opplevde at han hadde veldig spesielle reaksjoner i en arbeidssituasjon, og derfor ikke fungerte på en arbeidsplass. I dette tilfellet var det sentralt å finne ut hvorfor han reagerte slik. Det ble avdekket at han hadde en diagnose og hadde behov for spesialisert kompetanse.

Mange (men ikke alle) av de faktorene vi har omtalt over handler om utfordringer som brukerne har behov for bistand med, og hva slags bistand de kan nyttiggjøre seg. Et annet viktig element, som vi så vidt har berørt, er imidlertid ressurser utover de som fremgår av observerbare kjennetegn som utdanningsnivå eller CV. Brukerne kan ha interesser eller «skjult kompetanse» som kan benyttes i en prosess mot arbeid eller utdanning. For eksempel informerte vi i gruppeintervjuene om at Markus drev mye med gaming. Det var da flere som spilte inn at det kunne være en god mulighet med spillbasert kvalifisering.²³ Når det gjelder Arild var det mange som nevnte at det vil være viktig å kartlegge og undersøke muligheter i hans eget nettverk.

Tiltakskjedning

Veilederne vi intervjuet svarte ganske likt på spørsmålene om *grunnlaget* for valg av tiltak. Det var likevel noe uenighet om hvilket tiltak de ville velge,

forutsetninger for å fullføre ved hjelp av et alternativt undervisningsopplegg.

²³ Dette er et tilbud i noen fylker rettet mot unge "gamere" som ikke har fullført videregående opplæring, men som har

eller samme veileder hadde vurdert flere ulike tiltak for samme person.

Forslag om ulike tiltak til samme bruker er ikke nødvendigvis motstridende, men flere veiledere tenker tiltakskjedning – det gjelder også i beslutningene i de individuelle intervjuene. For eksempel kan målet være kvalifisering, men via andre tiltak. I gruppeintervjuene var det for eksempel noen som foreslo Utvidet oppfølging for Arild, med formål å identifisere kompetansegapet før han eventuelt fikk et kurs. Flere foreslo karriereveiledning eller karriereveiledning med praksis for Markus, for å avklare motivasjon og hjelpe ham å velge.

Vi fikk også eksempler på brukere som ikke er klare for tiltak med arbeidsinnhold eller kvalifisering, det vil si at veilederne mente at de ikke kunne nyttiggjøre seg det tiltaket som vil være «(hovedtiltaket)». En bruker ble henvist til i Arbeidsrettet rehabilitering, med det formålet å bli i stand til å delta på AFT. En annen bruker med langvarig sykdom hadde som målsetting å ta et bestemt fagbrev, men deltok først på Oppfølging for blant annet å prøve seg forsiktig fram på en relevant arbeidsplass.

Arbeidstrening ble sjelden nevnt som hovedtiltak av veilederne. I noen tilfeller erfarer veilederne at arbeidstrening kan gi motivasjon for utdanning på sikt, enten ved at brukeren ønsker å bygge videre på kompetanse opparbeidet hos arbeidsgiveren eller at brukeren erfarer at det er behov for utdanning for å få ønskede arbeidsoppgaver. Enkelte veiledere nevnte også at arbeidstrening/språktrening kunne være en mulighet for Samira, dersom AMO-kurs med norskopplæring og praksis ikke var tilgjengelig og norskkurs på skole ikke var hensiktsmessig.

I de individuelle intervjuene var det kun én veileder som valgte arbeidstrening som ett av de to eksempler de fortalte om. Noen av brukerne de fortalte om hadde imidlertid vært på arbeidstrening, men da tidligere i tiltaksløpet og gjerne som et ledd i en tiltakskjede. I en av disse sakene ble for eksempel arbeidstrening brukt for å opparbeide nok praksis til å starte på lærlingperiode. I dette tilfellet ble arbeidstreningen godskrevet som praksisperiode i forbindelse med fagutdanning, og bruker fortsatte deretter i et lærlingeløp. I en annen sak ble arbeidstrening innvilget for at bruker skulle få språktrening og opparbeide seg gode nok norskkunnskaper til å ta yrkesfaglig utdanning. Brukeren startet deretter på en yrkesfaglig utdanning.

6.3.2 Brukernes ønsker og motivasjon

Samtlige veiledere la vekt på brukerens ønsker og motivasjon i valg av tiltak. Gitt de bistandsbehovene og forutsetningene brukeren har, har motivasjon en

stor og ofte avgjørende betydning for valget mellom ulike tiltak: «Motivasjon trumfer alt.»

I gruppeintervjuene drøftet veilederne gjerne mer enn ett mulig tiltak for hvert av de fire kasusene, og det ble tydelig at brukernes mål og motivasjon var svært viktig for det endelige valget av tiltak. For «Markus» ville for eksempel motivasjon for skole være avgjørende.

«Hvor viktig er Markus' motivasjon?»

A: «Hvis han tenker at å ta skole ikke er noe for meg. Da må vi finne en annen måte å få det til på [...]»

B: «[...] hvis de har lyst til å ta fagbrev, men ikke orker skolen. Har hatt så mange nedturer, det har bare vært kjipt. Da er det opplæring på arbeidsplass, fagbrev på jobb eller praksiskandidat. Da prøver vi å få til en lærlingkontrakt. Da kan det hende de går ut fra oss (ikke lenger er registrert hos NAV), for da får de hjelp fra fylkeskommunene og arbeidsplassen. Og så er det noen som får oppfølging fra oss.»

Også for Samira ble motivasjon framhevet som en viktig faktor. Noen veiledere påpekte at dersom Samiras mål var å komme raskt i jobb, ville de velge en kombinasjon av norsk og arbeid/arbeidstrening, eller prøve å bistå i å finne en jobb som kan fungere med Samiras norsknivå. Kurs ville ikke være aktuelt.

«For noen er fokus bare "Jeg trenger en inntekt".»

Brukers ønsker og motivasjon ble også vektlagt som viktig og styrende for valg av tiltak i eksemplene i de individuelle intervjuene.

«Ja, det var hennes motivasjon [som bestemte valget]. Hun fikk selv utforme den skriftlige bestillingen [til tiltaket].»

I den generelle delen av intervjuene ba vi informantene selv oppsummere hvilke faktorer som veier tyngst for beslutningen om tiltak. Her blir det tydelig at motivasjon, sammen med brukernes behov og mål, er blant faktorene som veier tyngst.

«Det må være en motivasjon der, noe brukeren har lyst til, hvis ikke kan man like greit la være. Det ser man i forhold til oppmøte.»

«Ønsker og motivasjon. Det er brukeren som skal bestemme det. Jeg tenker det. Folk må ha en grunnmotivasjon for å ta de tiltakene vi anbefaler.»

Brukerens motivasjon er særlig viktig når det gjelder utdanning og norskopplæring, siden mange veiledere framhevet at deltakelse i slik kvalifisering krever motivasjon over tid. Dette ble derfor spesielt viktig i diskusjonen om tiltak for Markus og Samira:

«Jeg ser at de som er motivert og har lyst, kommer lengre.»

Siden Markus tilsynelatende ikke har så mange andre utfordringer, var det derfor flere som la vekt på at han bare trengte hjelp til å finne ut hva han ville. En utfordring knyttet til unge er imidlertid at motivasjonen raskt kan avta hvis det går tid før de får komme i gang med det de ønsker.

6.3.3 Kartlegging av behov og motivasjon

I prosjektet skulle vi undersøke hvordan veilederne går fram for å kartlegge brukernes behov og forutsetninger. I intervjuene spurte vi veilederne om hvordan avklaringen av brukerens behov skjedde før beslutningen om tiltak. Hvilke informasjonskilder brukte de?

Veilederne oppgir at de bruker en rekke kilder til informasjon. Alle mente at dialog med brukeren er det viktigste. Blant de veilederne vi intervjuet om reelle brukere, hadde de aller fleste hatt fysisk(-e) samtale(-r), mens et par av dem «bare» hadde hatt digital dialog. Ellers går veilederne til en rekke kilder – avhengig av brukerens situasjon og utfordringer:

- CV-en
- Dialog i digital aktivitetsplan
- Hva er registrert i Arena?
- Hva er registrert i AA-registeret av tidligere eller nåværende arbeidsforhold?

- Helseinformasjon og dialog med lege/behandler
- Samtalereferat fra tidligere samtaler
- Rapporter fra tidligere gjennomførte tiltak
- Dialog med skole, oppfølgingstjenesten

Ved et par av kontorene fikk vi vite at de benyttet et eget kartleggingsverktøy som var utviklet lokalt på kontoret eller ved fylkeskontoret. Noen kontor hadde også et eget internt kartleggingstiltak, som NAV-veilederne kan henvise brukerne til for en grundig kartlegging av behov, motivasjon, ønsker og oppmøtekompetanse. Flere nevner også at de kan bruke tiltakene Utvidet oppfølging i NAV og karriereveiledning med praksis til avklaring.

Datamaterialet vårt tilsier ikke at veiledere alltid gjør en like omfattende vurdering av brukernes behov og ressurser. For det første er det ikke alle saker som er like komplekse. For det andre har veilederne begrenset tid til rådighet for hver bruker.

Framstillingen over skisserer *hvilke forhold* veilederne vil legge til grunn for valget av tiltak. Det finnes tilfeller der valget kun er basert på informasjon som er registrert i systemet og skriftlig dialog med bruker.

Enkelte eksempler fra de individuelle intervjuene tyder også på at det hender at brukere blir søkt inn på tiltak uten tilstrekkelig kartlegging eller på for tynt informasjonsgrunnlag.

6.3.4 Kunnskapsgrunnlag og kilder til kunnskap

Hvilken kunnskap bygger veilederne på når de velger et bestemt tiltak? Kunnskapen er av ulike slag. I kartleggingen av brukerens behov, forutsetninger og ønsker ligger generell veilederkompetanse i bunnen. I vurderingen av hvilke tiltak som er aktuelle, gitt de behovene og forutsetningene brukeren har, bygger veilederne på kunnskap om tiltaksporteføljen og innholdet i tiltakene, kunnskap om kvalitetene i de enkelte tiltakene, og til en viss grad kunnskap om effekter, som blir formidlet gjennom ulike kanaler. De blir også påvirket av ulike rammebetingelser, noe vi kommer tilbake til.

Kunnskap om tiltaksporteføljen

Tiltakene i tiltaksporteføljen inneholder ulike elementer, som hver for seg eller i forskjellige kombinasjoner kan gi relevant bistand til brukere med ulike behov. Disse elementene er fastsatt i forskrift og kravspesifikasjoner for tiltakene, men vektleggingen kan variere mellom leverandører. Følgende er de viktigste vurderingskriteriene:

- Hvor tett oppfølging gir tiltaket?
- Kan tiltaket inneholde oppfølging i jobb?
- Hvor lang varighet kan tiltaket ha?
- Tilbyr tiltaket bistand til å søke jobb?
- Inneholder tiltaket kvalifisering, og hva slags kvalifisering?

- Tilbyr tiltaket karriereveiledning?
- Tilbyr tiltaket kartlegging?
- Inneholder tiltaket praksis i skjermet eller ordinær virksomhet?
- Tilbyr tiltaket relevant spesialisert kompetanse?
- Inneholder tiltaket mestringsaktiviteter?

Vi finner at veiledernes oversikt over tiltaksporteføljen og innholdet i tiltakene varierer noe, men i all hovedsak er god. Noe av kunnskapen om innholdet i tiltakene er knyttet til spesifikke leverandører og hvilken kompetanse de har, mer enn tiltakskategorien som sådan. Noen leverandører er «kjent for», eller veileder har selv erfaring med, at de er dyktige på spesifikt innhold eller brukergrupper. Dette innebærer for eksempel at veiledere kan foretrekke Utvidet oppfølging framfor Oppfølging fordi erfaringen er at jobbspesialistene hos dem er gode på kartlegging/karriereveiledning – dersom dette er noe brukeren trenger.

Når vi likevel konkluderer med at de fleste veilederne har god oversikt, er det blant annet ut fra det mangfoldet av tiltak de forteller om. I tillegg til hovedkategoriene av tiltak, finnes det flere undervarianter og – på større steder – en del spesialiserte tilbud.

På noen større steder er det for eksempel tilgang på mange typer kurs som blir kjøpt inn som gruppe-AMO. Innenfor AMO kan det dessuten kjøpes tilbud som setter sammen elementer som også finnes i andre tiltak. Et eksempel er karriereveiledning med praksis. Videre er det noen som har Spillbasert kvalifisering som et AMO-kurs. I tillegg til kurs som er anskaffet som gruppetiltak, er det en del veiledere som forteller at de kan sy sammen «pakker» av AMO enkelt plass, og at de «mekker til løsninger».

I noen byer anskaffer NAV tiltaket Oppfølging spesialisert på ulike diagnosegrupper (for eksempel autismspekteret), og i datamaterialet vårt er det eksempel på AFT som har spesialisert seg særlig på norskopplæring. Videre er det tilgang på IPS de fleste steder, men flere av de stedene vi intervjuet veiledere hadde de enten ikke IPS, eller de hadde bare et veldig begrenset tilbud.

Veilederne forteller også om andre tiltak som kan være aktuelle for brukere som trenger ekstra bistand. Disse kommer i tillegg til de som er hjemlet i tiltaksforskriften, og i tillegg til de det er rom for i den vanlige oppfølgingen fra NAV-veileders side. Noen av tiltakene gjennomføres av Arbeids- og velferdsetaten, og noe er kommunalt. Tilbud som ble nevnt av veilederne vi intervjuet var blant annet: Senter for jobbmestring, som er et tilbud for personer med lett til moderat angst/depresjon. Dette tilbys i noen fylker, og kan være organisert som del av

spesialenheten NAV Arbeid og helse. Jobbmestrende oppfølging er et tiltak for personer med alvorlige psykiske helseproblemer, spesielt psykoselidelser. Dette anskaffes som et oppfølgingstiltak i enkelte fylker. Det kommunale tilbudet Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er også et tilbud som noen veiledere vurderer, samt ulike tilbud for unge (for eksempel «Mulighetshuset»), som gjerne organiseres i samarbeid med kommunen.

Selv om mange av veilederne forteller om et stort mangfold av tiltak, kan det være krevende å ha oversikt. Noen av dem formidler at det er behov for mer konkret informasjon om innholdet i tiltakene og forskjellene mellom disse. De peker på at beskrivelsene som finnes på navet og nav.no er noe generell og overordnet, og én av informantene kommenterer at «alle tiltakene ser like ut». Enkelte forklarer at det er gjennom egen erfaring og erfaringsutveksling på kontoret at de har lært om forskjellene mellom tiltakene og hvilke tiltak som passer for hvilke brukere. Flere peker også på at det tar tid å opparbeide seg god kompetanse og oversikt over hele tiltaksporteføljen.

Utdanning er en type tiltak som har et stort mangfold av tilbud mange steder. Det er mange mulige veier til et fagbrev, og det finnes «et virvar av utdanningstilbud». Dette er et område som den enkelte veileder vanskelig kan ha oversikt over. Noen opplever det som problematisk. Andre steder framhever veilederne at de har godt samarbeid med fylkeskommunen, ved oppfølgingstjenesten, kompetansesenter, karrieresenter, osv., samt NAVs egne opplæringskoordinatorer. Veilederne kan henvende seg dit, eller de kan ha en samtale der også brukeren deltar og blir forelagt muligheter. Hvorvidt manglende oversikt over utdanningsmuligheter er et problem eller ikke, er altså sterkt avhengig av om man har et godt samarbeid med fylkeskommune og NAVs egne opplæringskoordinatorer, og dette samarbeidet varierer. Det er også ulikt mellom NAV fylkene hvordan rollen som opplæringskoordinator er implementert. Felles for flere av veilederne som forteller om et godt samarbeid, er at de kjenner til hvem de kan henvende seg til, og disse veilederne bruker utdanning en del som tiltak.

Kunnskap om kvalitet i tiltakene

Nesten alle veilederne oppgir at kunnskap om «at det er et bra tiltak» har betydning for valget av tiltak. De oppfatter sjelden at de har grunnlag for å vurdere hvor effektivt det enkelte tiltaket er, men de har et grunnlag for å vurdere kvaliteten i de elementene som tiltaket inneholder. For eksempel: Hvor tett oppfølging får brukerne i de tiltakene som skal tilby tett oppfølging?

En av veilederne vi intervjuet var særlig kritisk til oppfølgingen i AFT.

«Jeg synes det er rart at de ikke får bedre resultater [på AFT] når de har seks brukere [per veileder]. Jeg blir forundret. Jeg har spurt en bruker for eksempel om hvor ofte han er der, hva de gjør og om de får noen oppgaver. Han hadde fått i oppgave å gå tur en dag i uken. Da tenker jeg, det kunne jeg gjort selv.»

Arbeidstrening kom som nevnt i liten grad opp i intervjuene som eksempel på tiltak som ble brukt. I flere av gruppeintervjuene nevnte veilederne at de brukte arbeidstrening mindre nå enn tidligere, fordi de har kunnskap eller erfaringer om at tiltaket ikke fungerer så bra. En av veilederne formidlet følgende:

«Jeg bruker lite arbeidstrening. Jeg opplever at det ikke ender i jobb. [...] Får tilbakemelding fra brukerne om at «jeg er gratis arbeidskraft».

Enkelte nevnte også at de bruker arbeidstrening mindre fordi de har erfart eller har kunnskap om at det er viktig med tett oppfølging fra NAV for å lykkes med arbeidstrening, men at veilederne ofte ikke har kapasitet til det. Alternativet blir å søke inn bruker på andre tiltak og eventuelt tiltak som inkluderer en praksisdeltaker. En av veilederne påpekte at det er viktig å vurdere nøye både målsettingen og arbeidsplassen/-oppgavene, dersom man skal innvilge arbeidstrening. Veilederen viser til et eksempel der hun overtok oppfølgingsansvar for en bruker som var på arbeidstrening i en kantine for å få språktrening. I det første oppfølgingsmøtet informanten hadde med brukeren, spurte hun hvordan det gikk med språktreningen, hvorpå bruker svarer «Men Lise, jeg kan jo ikke prate med grønnsaker».

Veilederens kunnskap om kvalitet i tiltakene har ulike kilder. Et stort flertall oppgir egne erfaringer som en viktig (for noen den viktigste) kilde til denne kunnskapen. Dels dreier det seg om erfaringer med tiltaket generelt, dels kan det handle om en spesifikk leverandør.

«På akkurat dette tiltaket [Oppfølging] har vi kun én

leverandør. Men vi har hatt forskjellige erfaringer tidligere, noen dårlige. Da søker jeg ikke inn dit. Jeg finner noe annet.»

Kunnskap som bygger på enkelterfaringer har en problematisk side, som også blir påpekt i et av intervjuene: Veileders negative inntrykk av leverandører kan være vanskelig å endre.

I enkelte tilfeller bygger veilederne på kjennskap til bestemte ansatte hos leverandøren:

B: «Vi som jobber med ungdom blir godt kjent med brukerne og vi kjenner leverandørene. Da kan vi tenke, de to kan være en match. Så ringer vi og spør «er du ledig?». Jeg tror jo det kan være viktig matching.

E: «Det har du vel ikke mulighet til?»

B: «Nei, men jeg prøver meg innimellom. Hehe.»

Kilder til kunnskap og kunnskapsformidling

Hvordan blir kunnskap spredd mellom kollegaer, i kontoret og i NAV generelt? Hvor mye kunnskapsformidling veilederne får varierer i stor grad mellom fylkene og kontorene hvor vi gjorde intervjuer, og det kan trolig variere mellom avdelinger i samme kontor. Intervjuene tyder også på at det varierer hvor organisert og systematisk kunnskapsformidlingen er. Noen forteller om et mangfold av kilder til kunnskap, andre svarer at «de fikk opplæring for nyansatte» da de startet i jobben.

Blant de kildene til informasjon som veilederne nevner er (noen nevner så å si alle disse):

- Kompetanseutviklingstiltak i fylket/på kontoret
- Erfaringsdeling: både uformelt og drøfting i fagmøter, saksdrøftinger
- «Jevnlige presentasjoner av resultater», statistikk fra tiltakene
- Presentasjoner fra tiltakskontoret eller markedsteam
- Navet, nyhetsbrev, ukentlig fagdrypp på navet, fagsnutter
- Besøk av leverandører
- Informasjon fra utdanningssektoren

- Forskning, besøk av forsker

Følgende er eksempler på hva veilederne forteller:

«Vi har en egen statistikkansvarlig som lærer oss opp i tingenes status. Utrolig god på å formidle tall og forskning og kilder som er pålitelig. Han er glad i det han gjør. Å få besøk av ham er rosinen i pølsa. Så vi har det på huset. Det er mye fagfokus på huset.»

«Det er fagdrypp på intranett hver torsdag. De er ganske bra.»

Forskningsbasert kunnskap

Noen av de veilederne vi intervjuet kjenner til resultater av forskning om tiltakseffekter, direkte eller indirekte. Det gjelder særlig Supported employment²⁴ og IPS som har vært evaluert både i Norge og internasjonalt, og regnes som evidensbaserte metoder.

Enkelte veiledere oppgir at de selv leser evalueringsrapporter (sammendrag) og de kunne referere til konkrete resultater fra disse. Å gå direkte til kilden på denne måten skjer på den enkeltes eget initiativ, og skjer trolig sjelden. Veilederne fikk i hovedsak forskningsresultater formidlet via kilder som er omtalt over: Kompetansehevingstiltak, presentasjoner på navet og lignende. To eksempler:

«Midlertidig lønnstilskudd er et av mine favoritt-tiltak. Det er evidensbasert. [...] Jeg mener det kom en rapport, det kan ha vært i 2020, jeg vet at jeg har lest om det.»

«Når man jobber i NAV følger man med på intranettet. Der står det en del om hvilke virkemidler som funker. Det kommer stadig [forsknings-] rapporter.»

Følgende mer generelle utsagn er mer vanlige: «Forskning sier at ...» «Vi har hørt at» eller «Det står i mål og disp». Dette ble for eksempel sagt i

²⁴ Det har vært flere forsøk med «rendyrket» Supported employment også i Norge, men metoden er nå innarbeidet i kravspesifikasjonen for tiltaket Oppfølging.

diskusjonen om Markus, om hva som var grunnen til at han burde i utdanning:

«Det er vanskelig å få varig tilknytning og inntekt uten fagbrev. All forskning viser at utdanning som tiltak gir best resultat.»

Hvilken betydning forskningsbasert kunnskap får for valget av tiltak i det enkelte tilfellet er imidlertid avhengig av i hvilken grad det finnes (oppdatert) forskningsbasert kunnskap om de aktuelle alternativene og at den forskningen som eksisterer har konkludert tydelig. Som det framgår i kapittel 3, er dette ofte ikke tilfellet. Det betyr at slik kunnskap i liten grad får direkte betydning for den enkelte veileders valg av tiltak til den enkelte bruker.

Veiledere selv etterspør mer dokumentasjon på hva som virker, og enkelte veiledere synes at de i liten grad får kjennskap til forskningsresultater, og påpeker at det mangler relevant forskning. Særlig var det etterspørsel etter kunnskap om «hva som fungerer for Samira», men også mer generelt:

«Alle tiltak opp gjennom årene er dårlig dokumentert. SE og IPS er vel de som er best dokumentert. [...] Men tiltakene i NAV er lite dokumentert. Fordi det følgeforskes ikke, det telles på overgang til arbeid, men hvor lenge de blir i arbeid, det er det ingen som vet. Det ser vi på retur til NAV. Jeg kommer ikke unna det at vi trenger mer dokumentasjon, hvorfor har vi fortsatt oppfølgingstiltaket, er det fordi det virker? [...] Vi vet ingenting om overgangen til arbeid er av mer langvarig art.»

6.3.5 Etterspørsel etter arbeidskraft

I hvilken grad har etterspørselen etter arbeidskraft betydning for veilederens valg av tiltak? I intervjuene var det mange tilfeller hvor veilederne formidlet at det ikke hadde hatt betydning i det hele tatt. Dette varierer imidlertid mye mellom tiltakene. Enkelte tiltak

er mer direkte («markedsrettet») enn andre, og når disse er aktuelle, spiller hensynet til etterspørselen etter arbeidskraft en rolle. Det gjelder stort sett for utdanning, AMO enkeltplasser og lønnstilskudd. Det blir særlig påpekt at bruk av AMO enkeltplass krever god kjennskap til etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Næringsstrukturen kan dessuten ha betydning når det gjelder å samarbeide med arbeidsgivere om tiltak. I typiske industridistrikter er det for eksempel enklere å få til arbeidstrening eller lønnstilskudd for brukere med erfaring fra og motivasjon til å jobbe i industrien.

Det varierer også hvor spesifikk betydningen av etterspørselen i arbeidsmarkedet er. Det kan være på helt overordnet nivå, for eksempel; «(utdanning etterspørres)», «(man får ikke jobb uten fagbrev)», «(språk er nøkkelen til alt)». I mindre sentrale områder har kjennetegn ved det lokale næringslivet større betydning. Et næringsliv som krever høy og/eller formell kompetanse kan gjøre at NAV bruker mer utdanning, og samarbeid med (store) lokale virksomheter kan gjøre at enkelte kurs blir mye brukt og/eller at bestemte kurs kjøpes inn som gruppetiltak. Betydningen av etterspørselen etter arbeidskraft kan også være helt spesifikk med utgangspunkt i én bedrift og én kompetanse: «(Bedrift A skriker etter folk med sertifikat X)». Mangel på store bedrifter som rekrutterer til lavkompetanse-yrker begrenser på sin side mulighetene til å benytte tiltak med elementer av praksis.

Når det blir valgt tiltak som AFT, Oppfølging og Utvidet oppfølging, blir stort sett aldri etterspørselen etter arbeidskraft tatt eksplisitt med i betraktning. Arbeidsmarkedet kan likevel ha indirekte betydning for valg av disse tiltakene, i tilfeller der det er tenkt som en del av en kjede. For eksempel et tiltak med kartlegging av kompetansegap med mål om å gå videre med riktig kvalifisering (der arbeidsmarkedet avgjør).

6.3.6 Føringer og prioriteringer

De årlige mål- og disponeringsbrevene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet angir de viktigste målene og prioriteringene for NAVs arbeid sett fra veilederens perspektiv. NAVs egen virksomhetsstrategi gir også mål og retning til NAVs arbeid. Føringene omsettes og formidles videre fra fylkesleddet og til kontorene. Fylkene kan også gi egne signaler om tiltaksbruk. Den enkelte veileder kan få slike føringer formidlet via kontor-/avdelingsledelse, men i intervjuene fikk vi eksempler på at noen også leser også Mål- og disponeringsbrevet selv. Føringer og signaler formidles også i andre sammenhenger, for eksempel i forbindelse med samlinger eller kompetansehevingstiltak. Det kan i tillegg være særskilte prioriteringer ved det enkelte kontor, som er basert på vurdering av utfordringer og behov i

brukergruppen eller arbeidsmarkedet, eller forbedringsbehov for kontorets virksomhet.

I de individuelle intervjuene var det få som mente at føringer og prioriteringer ved kontoret eller fra fylket hadde betydning for hvilket tiltak de valgte i de konkrete eksemplene de fortalte om, med unntak av at de hadde en bevissthet om prioritering av utdanning og dels av AMO. I gruppeintervjuene var det noe flere som formidlet at føringer og prioriteringer er viktige for valg av tiltak – i de tilfellene de er tydelige. Særlig skal utdanning prioriteres: «(Det er stort trykk på utdanning)», «(Det ligger i virksomhetsstrategien)» «(Det er føringer på kvalifisering)». Også lønnstilskudd ble nevnt, men her opplever veilederne motstridende signaler i og med at det i perioder blir gitt beskjed om å prioritere det ned av budsjett hensyn (se kapittel 7).

Ellers var det én som formidlet at IPS skulle prioriteres hos dem, og én oppga at «(vi blir oppfordret til å bruke egne tiltak)».

En type føring som indirekte påvirker valg av tiltak, er hvilke brukergrupper som er prioritert. Særlig er det mange som nevner unge. Hvis de for eksempel vil henvise unge til tiltak det er knapphet på, er ikke det noen hindring, siden brukeren er i en prioritert målgruppe.

6.3.7 Samarbeid med andre instanser

Hvilken betydning har andre instanser i valg av tiltak? Det kan for eksempel være samarbeidspartnere som tiltaksleverandører, helsetjenester, utdanningssektoren, sosialtjenesten og arbeidsgivere. Både i gruppe- og de individuelle intervjuene spurte vi om dette. Veilederne oppfatter i liten grad at andre påvirker deres valg av tiltak direkte. De andre sektorene kan imidlertid være viktige informasjonskilder i kartlegging av behov og ressurser, og kan dermed indirekte påvirke valget.

I noen tilfeller har samarbeidsparter større innflytelse. Enkelte tiltak er kun aktuelle å bruke på arbeidsplass, og tiltaksbruken er dermed avhengig av hva arbeidsgivere ønsker og har mulighet til å tilby. Store arbeidsgivere som NAV samarbeider med, kan dessuten påvirke innkjøp av bestemte AMO-kurs.

Helsetjenesten er en viktig samarbeidspart for å vurdere om det er helsemessig forsvarlig og hensiktsmessig med tiltak. I enkelte tilfeller kan helsepersonell også ha innspill til hva slags tiltak som kan være aktuelt. De statlig ansatte informantene mener sosialtjenesten i mindre grad har betydning for deres valg av tiltak, men at de i noen tilfeller kan bidra med informasjon om sosiale forhold som kan påvirke tiltaksdeltakelse, slik som bosituasjon, familiesituasjon og økonomi. Enkelte nevner at det

hender at veiledere som jobber på «sosialsiden» bruker tiltak fordi de oppfatter at det er et mål å få flere over på «statlige ytelser» (tiltakspenger).

En del veiledere nevner også at utdanningssektoren, først og fremst fylkeskommunen, er en viktig informasjonskilde i utdanningssaker. Dette gjelder først og fremst spørsmål om rettigheter og muligheter i utdanningssystemet. Dermed påvirker de bruken av utdanning som tiltak.

NAV deltar også i ulike konkrete samarbeidsprosjekter med utdanningssektoren, både på nasjonalt, fylkes- og kommunenivå. Et eksempel som veilederne spilte inn i intervjuene er *Samarbeidsmodell Oslo*, hvor NAV samarbeider med Utdanningsetaten i Oslo om et tilbud rettet mot minoritetsspråklige brukere. Modellen omfatter fagopplæring for voksne, med et 4-årig løp med praksis og skolegang på Oslo voksenopplæring. Målsettingen er at brukerne skal oppnå fagbrev som for eksempel institusjonskokk eller barne- og ungdomsarbeider. Veiledere oppgir at tiltaket har «gode resultater» og lite frafall.

Et annet eksempel på samarbeid der flere sektorer deltar er *Menn i helse*. Dette er et komprimert utdanningsløp frem til fagbrev som helsefagarbeider. Målgruppa er voksne, mannlige arbeidssøkere, og deltakerne veksler mellom å motta ytelser fra NAV og lønn fra kommunen. Menn i helse er et samarbeid mellom kommune (som arbeidsgiver), NAV, fylkeskommune, KS og Helsedirektoratet.

6.4 Systematiske variasjoner i beslutninger om tiltak

I hvilken grad er det systematiske forskjeller i veiledernes vurderinger og beslutninger – etter fylke, størrelse og organisering av kontoret, veiledernes ansvarsområde eller liknende?

Det er en del fylkesvise forskjeller i tiltaksbruken. Som vist i kapittel 1, skiller noen fylker seg ut med vesentlig mer eller mindre bruk av enkelte tiltak enn andre. I de fylkene det gjelder, spurte vi veilederne om de kjenner seg igjen, og hva de mente kunne være mulige forklaringer. Det var en del variasjon i svarene. Noen kjente seg igjen i statistikken og hadde synspunkter på hva forklaringene kunne være.

For eksempel var det to fylker som skilte seg ut med relativt mye bruk av utdanning. Ved et kontor i det ene fylket pekte veilederne på at det er en dreining i NAVs strategi, og at mye bruk av utdanning hos dem kan skyldes at NAV fylket og kontorledelsen har tatt

spesielle grep for å oppnå det: Fylket har ifølge veilederne blant annet gjennomgått brukerporteføljer og drøftet mulige utdanningsmuligheter med aktuelle veiledere. I tillegg har fylkeskontoret en kontaktperson som veilederne kan ringe for å drøfte utdanningssaker. Uten at det ble sagt eksplisitt, antar vi at det er opplæringskoordinator i fylket som har denne rollen, og det ser ut til at rollen er spesielt synlig og viktig for veiledere i dette fylket. Ved det aktuelle kontoret er det også etablert grupper hvor veilederne kan drøfte utdanningssaker. Veiledere ved et kontor i det andre fylket forteller at det har vært sterke signaler ovenfra om å tilby utdanning på videregående nivå, og at det er etablert tett samarbeid mellom NAV, fylkeskommunen og arbeidsgivere.

Et annet fylke skilte seg ut med mye bruk av AFT og relativt lite bruk av avklaringstiltaket. Veilederne mener dette skyldes at NAV Arbeid og ytelse ofte ikke godtar kun avklaringstiltak ved uføresøknader, noe som gjør at de ofte bruker AFT til slik avklaring.

En god del veiledere svarte også at de ikke visste eller hadde tenkt over at de skilte seg ut i tiltaksbruken og hadde heller ikke synspunkter på hva som kunne være årsaken.²⁵

Når vi finner noe ulike vurderinger fra kontor til kontor handler det i hovedsak om ulike rammebetingelser som for eksempel lokalt arbeidsmarked og næringsstruktur som vi har beskrevet over, og til en viss grad tilgang til forskjellige tiltak. I tillegg kan føringer og initiativer på kontoret ha betydning for veiledernes praksis når det gjelder bruk av enkelte tiltak. Videre ser det ut til at veiledernes vurdering av kvaliteten hos enkeltleverandører kan medføre variasjoner fra kontor til kontor i hvilke tiltak de bruker mer og mindre.

Felles rammebetingelser når det gjelder arbeidsmarked, leverandører og føringer/prioriteringer bidrar til at veiledere ved samme kontor er relativt samstemte. Vi finner likevel noe variasjon i vurderingen av tiltak avhengig av hvilken rolle/oppgaver veilederne har. Veiledere som primært jobber med markedsarbeid/arbeidsgiverkontakt er mer opptatt av å lede brukere til tiltak som kan oppfylle arbeidsgivers behov, men disse veilederne er sjeldnere besluttere i de enkelte sakene.

Vi finner at organisering av kontoret kan ha betydning for veiledernes kjennskap/kunnskap om tiltaksporteføljen. Ved et kontor fortalte veilederne at de opplevde å ha relativt god oversikt over hele tiltaksporteføljen, men at dette kunne variere noe

²⁵ De fylkesvise forskjellene trenger heller ikke å gjenspeile deg ved alle kontorene i fylket.

mellom avdelinger/team. For eksempel hadde de som fulgte opp brukere med spesielt tilpasset innsats særlig god kjennskap til noen typer tiltak, mens de som fulgte opp brukere med situasjonsbestemt innsats kjente andre tiltak bedre. Ved å jobbe i tverrfaglige team, på tvers av innsatsbehov og statlige og kommunale ytelser/stønader, opplevde de å få bedre kjennskap til tiltak de selv ikke brukte så ofte.

Som vi har beskrevet finner vi ganske store forskjeller mellom kontorene når det gjelder hva veilederne forteller om kunnskapsformidling fra fylket eller på kontoret. Det varierer fra «vi vet ingenting» til «vi får drypp av kunnskap om tiltakene hele tiden» – det vil si informasjon om resultater og også forskningsbasert kunnskap. Ved de kontorene hvor veilederne forteller om lite kunnskapsspredning, kan det handle om at NAV fylket er mindre aktive, men det kan også dreie seg om ledelse og «kultur» ved kontoret når det gjelder å tilrettelegge for eller oppmuntre til at veilederne skal bruke tid på å tilegne seg kunnskap fra de kildene som er tilgjengelige. Veilederne selv har lite grunnlag for å vurdere hvordan deres eget kontor og fylke skiller seg fra andre. I kapittel 9 beskriver vi mer detaljert om kunnskapsspredning i NAV.

Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom store og mellomstore kontor når det gjelder kunnskapsspredning, men små kontor vil ha vanskelig for å iverksette egne tiltak for kunnskapsdeling dersom NAVs fylkeskontor ikke er aktive.

6.5 Opplevde barrierer for kunnskapsbasert bruk av tiltakene

I intervjuene av veiledere stilte vi spørsmål om hvilke barrierer de selv opplevde for å bruke det tiltaket de mener er best i det enkelte tilfellet. Vi oppsummerer her det som ble nevnt som de viktigste barrierene. Beskrivelsen er basert på veilederens perspektiv. De kan oppleve barrierer knyttet til forhold som ikke er «reelle» sett fra andre deler av organisasjonen, men som likevel påvirker deres valg av tiltak, og begrenser mulighetene for å få til det de mener er best for den enkelte bruker. Selv om alle veilederne i de individuelle intervjuene mente at de hadde valgt det beste tiltaket for de brukerne de fortalte om, påpekte også de enkelte barrierer når vi stilte spørsmålet mer generelt.

6.5.1 Regelverk/kravspesifikasjoner for tiltakene

En av de typene barrierer som ble nevnt oftest er regelverket for noen av tiltakene. Det gjelder spesielt følgende.

Varighet

Noen veiledere opplever begrenset varighet for noen tiltak, særlig utdanning, som en utfordring. For utdanning er utfordringen knyttet til at det de oppfatter som den mest hensiktsmessige utdanningen tar lang tid å fullføre, eller at det for noen brukere kan kreve mer tid enn de får til rådighet med støtte fra NAV.

Flere veiledere uttrykte dessuten usikkerhet knyttet til rettigheter når det gjelder utdanning, og hvor langvarig utdanning man kan innvilge deltakerne.²⁶

«Finansieringsmuligheter – hvem skal betale for de som ikke er på AAP? Tiltaksforskriften er endra, så nå er det kun åpning for ett år VGO på studiespesialisering. Vi har stilt spørsmål til AID om dette. [...] Det er for eksempel forskjeller i varighet i utdanning, mellom de med AAP og de som ikke har det. Det er det vi har sendt spørsmål om til AID. Det er juristmat.»

For AAP-mottakere ligger det en usikkerhet i hvor lenge de vil kunne motta ytelsen. Dersom vedkommende går inn i et utdanningsløp på tre år, men blir frisk før utdanningen er fullført, vil ikke vedkommende lenger ha rett til AAP. Dette kan gjøre at noen AAP-mottakere ikke ønsker å starte et utdanningsløp. Trolig finner man i praksis løsninger, men NAV kan ikke garantere en ytelse fram i tid, noe som kan oppleves som en risiko for brukerne.

Generelt kan det veie positivt for å velge et bestemt tiltak at det åpner for relativt lang varighet. Noen brukere trenger nettopp tid. Begrenset varighet på andre tiltak kan for eksempel innebære at man velger AFT selv om noe annet kunne vært minst like aktuelt.

AFT må på den annen side avsluttes ved oppnådd ansettelse. Hvis deltakeren har behov for oppfølging i arbeid, må de over i et oppfølgingstiltak.

²⁶ Rundskrevet til tiltaksforskriften er under revidering, og vil etter det AVDir opplyser bli klarere angående dette spørsmålet.

Innstramminger i rutine for vurdering av varighet for lønnstilskudd blir også oppfattet som en begrensning av noen veiledere. Varigheten for midlertidig lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne ble for øvrig redusert i 2019, men ingen av de veilederne vi intervjuet oppfattet dette i seg selv som begrensende.

Sats for lønnstilskudd

Også satsen for midlertidig lønnstilskudd ble endret i 2019. Tidligere framgikk det i forskriften at tilskuddets størrelse skulle vurderes individuelt i hver sak, innenfor en maksimumssats. Denne var 50 prosent av refusjonsgrunnlaget, for personer med nedsatt arbeidsevne 75 prosent. Fra 2019 heter det at lønnstilskuddet dekker 40 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil seks måneder, og deretter 30 prosent av refusjonsgrunnlaget. For personer med nedsatt arbeidsevne dekker lønnstilskuddet 60 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil tolv måneder, og deretter 50 prosent av refusjonsgrunnlaget.

Noen veiledere opplever de nye reglene som lite fleksible, og at de kan hindre dem i å gjøre individuelle vurderinger og eventuelt forhandle med arbeidsgiver. Noen formidlet også at de kunne dempe konsekvensene av budsjettreduksjoner dersom de kunne bruke lavere sats, men innvilge lønnstilskudd til flere. I hvor stor grad muligheten til individuelle vurderinger tidligere faktisk ble benyttet er imidlertid usikkert. I ett av gruppeintervjuene fortalte veilederne at de tidligere hadde hatt en praksis for å gi et bestemt beløp i alle saker. Det var trolig ulik praksis ved ulike kontor når det gjaldt fastsettelsen av tilskuddet. Ved et kontor erfarte de at dagens sats er satt høyere enn det de ga i mange saker tidligere, og at budsjettet dermed rekker til færre brukere nå enn tidligere. Der de tidligere forhandlet om sats/beløp, forhandler de nå om varighet.

Krav om deltakelse

Noen veiledere påpekte at noen tiltak forutsetter deltakelse på fulltid, og derfor er vanskelig å kombinere med behandling.

For AFT heter det i kravspesifikasjonen for tiltaket at omfanget skal tilpasses individuelt, men likevel bør være minimum 50% ved oppstart, og for deltakere med lavere deltakelsesprosent ved oppstart er det et mål å trappe gradvis opp til høyere deltakelse. Flere veiledere er opptatt av at dette kravet er for strengt, sett i lys av at AFT er det mest «lavterskel» tiltaket de kan tilby.

Målgruppe

Vi fikk få eksempler på at tiltak har en snever målgruppe og dermed hindrer innsøking av (andre) brukere som veilederne mener har behov for det aktuelle tilbudet. Et unntak er IPS. Her må deltakerne

være i behandling (som regel i spesialisthelsetjenesten). Mange som kunne ha nytte av tiltaket er ikke det. Behandlingsløpene kan dessuten være kortvarige, og det rekrutteres ikke pasienter til IPS som har kort tid igjen av behandlingstiden.

Ett sted ble det også påpekt at svært spesialiserte tilbud innenfor tiltaket Oppfølging (etter diagnose), gjør at noen brukere faller mellom to stoler. De kan ha behov for en viss spesialisering av tilbudet, men de eksisterende tilbudene er spisset så mye at de ikke passer inn her.

Livsoppholdsytelse har ifølge veilederne en viss betydning for valg av tiltak for enkelte brukere – det gjelder først og fremst utdanning, som nevnt over.

Arbeidsrettet rehabilitering (ARR) er et tiltak som ble nevnt som et bra tiltak i mange av intervjuene, til tross for at dette blir relativt lite brukt. I gruppeintervjuene mente mange av veilederne at dette var det mest aktuelle tiltaket for Kjersti. Enkelte var imidlertid usikre på om det var mulig, siden hun ikke hadde noen somatiske plager. Denne avgrensingen av målgruppa er ikke gitt i tiltaksforskriften, og framgår heller ikke i rundskriv til forskriften. Usikkerheten kan bunne i veilederens erfaringer med innholdet i tiltaket. I et annet gruppeintervju uttalte for eksempel en av deltakerne:

«ARR bruker jeg mye. Det er også veldig bra. Og av tiltak en kan savne. ARR har jo ofte en tverrfaglig tilnærming som kan være bra. Men det kunne godt vært mer psykologisk innrettet, heller enn somatisk. De [med kun psykiske utfordringer] havner ofte utenfor.»

6.5.2 Budsjetter

Veilederne formidler at budsjettensyn påvirker bruken av bestemte tiltak, og kan føre til at det «nest beste» tilbudet ble valgt. Det gjelder spesielt kortsiktige svingninger i bruken av lønnstilskudd, men også AMO, og det kan komme i konflikt med veilederens faglige vurdering og faglige føringer i etaten. Bakgrunnen er at fylkene fordeler en del av tiltaksbudsjettet til kontorene. Kontorenes tiltaksbudsjett skal i hovedsak gå til lønnstilskudd, individuell AMO og mentor (se kapittel 7). Dersom denne potten begynner å ta slutt på høsten, får veilederne beskjed om å stanse eller redusere bruken av tiltaket. Hvis budsjettet ikke er brukt opp på tampen av året, får de beskjed om å trappe opp bruken.

«Vi har begrensa med muligheter, vi er jo politisk styrt og kan ikke alltid velge på øverste hylle. Det er mye opp og ned, kjør på med ditt og datt. Nå er det 'kjør på med lønnstilskudd', siste halvår var det stopp. Sånn har det vært lenge.»

«Signalene varierer fra måned til måned.»

«Det er en oppfordring om å bruke AMO på grunn av underforbruk.»

I tillegg til kortsiktige svingninger i tiltaksbudsjettene påvirkes tiltaksvalget av den generelle reduksjonen i tiltaksbudsjettene, etter at veilederne har hatt vide rammer under koronapandemien.

Veilederne merker dette spesielt for lønnstilskudd. I revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2022 ble bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak redusert, blant annet på bakgrunn av lav ledighet. Signalene tidligere på året hadde vært at lønnstilskudd skulle prioriteres. Som vi beskriver i kapittel 7 hadde AVDir dialog med fylkene som særlig dreide seg om lengden på lønnstilskudd og at veileder må vurdere grundig hvor lenge det er behov for lønnstilskudd i det enkelte tilfellet. Endringen er også gjenspeilet i mål- og disponeringsbrev for 2023.

Samtidig erfarer veilederne at de i «gode tider» sitter igjen med de brukerne som trenger tiltak mest.

«Når det blir lav arbeidsledighet, blir det mindre tiltak. Men de vi har igjen da, er jo de som trenger disse tiltakene. Så egentlig burde lønnstilskudd økt når det er få brukere. De gjør den samme feilen hver gang.»

Ved et kontor fortalte veilederne at lønnstilskudd i praksis ikke var et tilgjengelig tiltak, da det kun var i unntakstilfeller de kunne bruke det. Begrensningen på bruk av lønnstilskudd gjelder ifølge veilederne for hele fylket og dersom lønnstilskudd skal innvilges må saken drøftes med NAV fylke:

«Dere har ikke nevnt lønnstilskudd som et alternativ for noen (av kasesene)?»

C: «Det er nok fordi vi ikke får bruke lønnstilskudd.»

A: «Det gjelder hele fylket.»

C: «Det er maks en måned, og da skal det vær en god sak. Da skal du kjempe for det.»

Ved et annet kontor:

«Er det andre faktorer som kan få betydning for valg av tiltak?»

«Ja det er budsjett, særlig dette med lønnstilskudd. Det oppleves meningsløst for veiledere i NAV at det blir kutt på lønnstilskudd. Det er den siste delen, siste steget før det blir fast jobb, og så stopper man der. I siste halvdel av 2022 skulle alle lønnstilskudd vurderes nøye og drøftes og mange fikk avslag.»

Også kontorets budsjett for tiltakspenger kan stanse bruk av tiltak. Dette er en ytelse som personer uten rett til folketrygdytelse har rett til i forbindelse med tiltaksdeltakelse. Dersom det har vært overforbruk av tiltakspenger i forhold til kontorets budsjett, må veilederne redusere henvisning til tiltak for personer som ikke har en folketrygdytelse.

6.5.3 Ventetid

Ganske ofte er det ventelister på ulike tiltak, det varierer mellom kontorene og over tid hvilke tiltak det gjelder. Blant veilederne vi intervjuet var det noen som viste til lang ventetid som en grunn til å ikke velge et spesifikt tiltak. Problemet ble nevnt for tiltakene AFT, Oppfølging, Utvidet oppfølging, ARR og norskkurs. Ett sted var muligheten til å sette brukere på venteliste stanset, siden ventelisten var så lang. Noen veiledere fortalte at det hender at de søker inn brukere på et tiltak før det er helt avklart at det skulle være dette tiltaket, for at brukeren skulle få en plass i køen.

Ventetid kan også være et hinder for tiltak som har innsøking på sjeldne tidspunkter, som utdanning og en

del gruppe-AMO. Særlig for unge er det viktig å komme raskt i gang med aktivitet som er planlagt.

6.5.4 Reisevei

Ved noen mindre sentrale kontor ble reisevei nevnt som et hinder for valg av tiltak i enkelte tilfeller. I noen tilfeller finnes det ikke aktuelle tiltak på grunn av lang reisevei/dårlige kommunikasjoner, og i andre tilfeller blir det valgt et nest-best tiltak.

6.5.5 Bruk av tiltak til andre formål enn arbeid

Det er enkelte hindre som tvinger veiledere til å ta valg som strider mot formålet med et tiltak. Et eksempel er bruk av andre tiltak enn Avklaring i forbindelse med avklaring mot uføretrygd. Det dreier seg altså om tilfeller der formålet er å avklare arbeidsevnen med den hensikt å vurdere hvorvidt brukeren har rett til uføretrygd. Ved ett kontor formidlet som nevnt veilederne at de benytter AFT til avklaring fordi de opplever at NAV Arbeid og ytelse – som behandler søknader om uføretrygd – krever at arbeidsevnen prøves ut grundigere og over lenger tid enn det som skjer i det ordinære avklaringstiltaket. Selv om det synes som om dette var relativt utbredt praksis ved det aktuelle kontoret, vet vi ikke hvor vanlig det er på landsbasis.

6.5.6 Mangler i tiltaksporteføljen

En stor andel av veilederne vi intervjuet opplevde at de mangler gode tilbud til noen brukergrupper.

Lavterskeltilbud

En gjennomgående tilbakemelding fra veilederne er at det er behov for lavterskel gruppetiltak for ungdom, med fokus på mestring, sosiale aktiviteter, samarbeid og jobbetrett aktivitet. Tilbudet kan gjerne tilbys i egen regi og det bør ha kort/ingen ventetid.

«Når jeg jobber med ungdommer, så er det eneste jeg mangler noe lavterskel for de som sliter med døgnrytme. Oppfølging er et fulltidstiltak, men man møtes kun en gang i uken. Jeg savner et tiltak som er fra 8 til 16. Så man kan møtes på morgenen, være sosial.»

En av veilederne påpeker at et slikt tilbud ikke bør være avhengig av kommunene, men være et tilbud i NAV så det blir tilgjengelig over hele landet.

Mange savner også tilbud til brukere som står langt fra arbeidslivet generelt. AFT er ofte et aktuelt tiltak, men en del brukere kan ikke delta så mye som 50 prosent, som er kravet i tiltaket.

Tilbud til innvandrere med svake norskkunnskaper og flere utfordringer

I gruppeintervjuene ble det særlig gitt uttrykk for at veilederne mangler et godt tilbud til Samira.

«Hun blir en sosialklient fordi vi ikke har tilbud til henne.»

Det finnes i dag en del tilbud om norskopplæring, også sammen med praksis, eller som yrkesnorsk. Mange av veilederne opplever likevel at de har brukere som ikke kan nyttiggjøre seg det eksisterende tilbudet. Det er gjerne innvandrere uten noe særlig skolegang fra hjemlandet, lite eller ingen arbeidserfaring, med store omsorgsoppgaver og/eller at de har helseproblemer uten noen klar diagnose. De kan ha svake forutsetninger for å lære språk.

Veilederne har ikke noe konkret innspill til hva et tilbud til denne gruppa burde inneholde, de gir nettopp uttrykk for at de mangler kunnskap om (hva som funker for Samira). Det er enighet om at det er behov for et tilbud som er individuelt tilpasset, og innrettet mot den enkeltes bakenforliggende utfordringer.

Brukere med psykiske lidelser og andre spesialiserte tiltak

En del veiledere formidler at det er mangel på tiltak hvor personellet har god kompetanse på psykiske lidelser – fortrinnsvis helsepersonell. De mener at spesialisert kompetanse er vesentlig for denne brukergruppa. IPS er et tiltak som tilfredsstiller dette kriteriet, men som nevnt er det ifølge veilederne mange av de aktuelle brukerne som faller utenfor målgruppa for IPS.

Noen veiledere ønsker mer spesialisert kompetanse generelt – det vil si for flere grupper. Det er likevel ikke enighet om hvorvidt tiltaksporteføljen bør bestå av flere spesialiserte tiltak. Dette kan føre til at flere brukere faller mellom to stoler.

Andre grupper som ble nevnt er brukere med rusproblemer.

Smalt/manglende tilbud lokalt

I kapittel 5 beskriver vi et stort mangfold av tiltak som veilederne har å spille på. Det kan imidlertid være ganske store forskjeller i tilgangen på tiltak med ulikt innhold ulike steder i landet. På mindre steder kan begrenset tilbud ha stor betydning for valg av tiltak i enkelttilfeller. Veiledere forteller for eksempel at de ikke har IPS, eller at det er et lite tiltak hvor det har

vært mye sykefravær.²⁷ De forteller også at de mangler spesifikke kurs.

Vi fikk eksempel på at AFT ble brukt for at brukeren skulle få tilgang til et spesifikt kurs hos en leverandør, som ikke ble tilbudt andre steder i nærheten.

Tiltak og tjenester i egen regi

Veilederne vi intervjuet har flere innspill til endringer i tiltaksporteføljen. Mange ønsker mer bruk av interne tiltak, eller nye interne tiltak. Blant tiltak som veiledere mente at NAV bør drive selv er avklaringstiltak, samt lavterskeltiltak til unge. De fleste ønsker også å kunne bruke Utvidet oppfølging mer enn i dag (altså større kapasitet). De fremhevet at det er en stor fordel å ha nærhet til jobbspesialisten som følger opp brukeren.

En del ønsker å ha mer tid til å yte tjenester som i dag kjøpes som tiltak, men som de mener burde inngå i den vanlige veilederrollen. Flere ønsker for eksempel å kunne bruke mer tid til avklaring og kartlegging av brukerne, karriereveiledning, kontakt med arbeidsgivere, og å følge opp brukerne tettere.

Andre ønsker om endringer

Blant tiltak som noen veiledere mener bør brukes mindre enn i dag, er Arbeidstrening, og det ble påpekt at gruppe-AMO kan være lite treffsikkert.

På den annen side er det noen som ønsker å kunne bruke mer arbeidsrettet rehabilitering, som de oppfatter som et godt tiltak blant annet på grunn av den tverrfaglige innretningen og fokuset på livsmestring.

«Arbeidsrettet rehabilitering er det eneste vi har som går på livsmestring, stresshåndtering. Å mestre egen hverdag.»

6.6 Samlede vurderinger

Formålet med denne delen av prosjektet har vært å kartlegge NAV-veiledernes praksis for tildeling av arbeidsmarkedstiltak til ulike brukere og bakgrunnen for tildeling: Hvilke vurderinger gjør de, hvilken informasjon og kunnskap baserer de seg på, og hvor stor vekt har ulike faktorer for beslutningene? Vi har også belyst hva veilederne selv opplever som barrierer mot god tiltaksbruk. I dette delkapitlet oppsummerer vi funnene og trekker noen konklusjoner om hva som er de viktigste barrierene for veilederne, ut fra våre observasjoner av praksis.

²⁷ Dette kan være én av årsakene til at vi ikke fikk noe eksempel på IPS i de individuelle intervjuene. En annen

6.6.1 Veilederens valg av tiltak: Brukerens behov, forutsetninger og motivasjon

Når veiledere skal velge tiltak for en bruker, tar de utgangspunkt i brukerens behov for ulike typer tjenester – for eksempel behov for kvalifisering, kartlegging, bistand til jobbsøk, å trene på en arbeidsplass og/eller tett oppfølging.

Slike behov korrelerer med kjennetegn som vi finner igjen i registerdata, som alder, utdanningsnivå, innvandrerstatus og diagnose. For å kunne velge tiltak i det enkelte tilfellet må veilederen imidlertid kartlegge utfordringene og ressursene til brukeren i større detalj. Noen eksempler: Kompetanse må vurderes mer spesifikt enn bare utdanning og kan også inkludere uformell kompetanse fra tidligere arbeidsforhold eller interesser. Når det gjelder helsesituasjonen, må de avklare konsekvensene for arbeidsevnen, utsiktene knyttet til diagnosen, og hvorvidt brukeren er under behandling. For innvandrere er det (der det er relevant) vesentlig å undersøke hvordan norskkunnskapene er muntlig og skriftlig, og hvis det er utfordringer, om brukeren har gått på skole i hjemlandet.

Ofte er det nødvendig å gå grundigere inn på de *bakenforliggende årsakene* til de utfordringene brukeren har knyttet til arbeid: Hvorfor droppet brukeren ut av skolen? Hvorfor ble brukeren utbrent i jobben? Dersom eventuell tidligere tiltaksdeltakelse ikke har fungert, hva er årsaken? Hva som er hensiktsmessig tiltak kan variere mye blant brukere med samme grunnleggende observerbare kjennetegn, men hvor utfallet av spørsmålene om årsaker til utfordringene er forskjellige. Svarene på slike spørsmål avdekker også brukers evne til å nyttiggjøre seg ulike tilbud.

Dernest spiller brukerens motivasjon og ønsker en stor rolle. I valget mellom to typer tiltak, kan motivasjon være helt avgjørende og få konsekvenser for valget mellom to så ulike alternativer som utdanning eller et oppfølgingstiltak. Veilederne anser motivasjon som særlig viktig i forbindelse med kvalifiseringstiltak.

I figuren nedenfor illustrerer vi disse elementene. Vurderingen av behov og forutsetninger snevrer inn

valget av aktuelle tiltak. Videre kommer brukerens egne ønsker og motivasjon inn i bildet. Brukerens

årsak kan være at det er behandler som henviser til IPS, slik at veilederen kanskje ikke tenker på det som «sin» sak.

Figur 6-1: Veileders kartlegging og identifisering av beste tiltak – de viktigste faktorene



motivasjon er ikke underordnet veilederens vurderinger av behov, men slår særlig ut i valget mellom alternative tiltak rettet mot samme bistandsbehov. En av veilederne vi intervjuet konkluderte slik: «Motivasjon trumfer alt».

I kartleggingen av brukers behov og forutsetninger kan veilederne bruke en rekke kilder. Dialog med brukeren er den viktigste, men ofte foreligger det eller det innhentes en del dokumentasjon. Veiledere gjør ikke alltid en like grundig vurdering av brukernes behov. Alle saker er ikke like komplekse, og veilederne har begrenset tid til rådighet for hver bruker. Beskrivelsen skisserer hvilke forhold veilederne mener er viktig å kartlegge for å velge riktig tiltak, og som de mener at de ofte gjør.

Generell veilederkompetanse ligger til grunn for denne kartleggingen. Det vil alltid være variasjoner mellom veilederne i denne kompetansen, men det ligger utenfor oppdraget vårt å undersøke det nærmere. Vi må likevel være oppmerksom på at det kan være en viss seleksjon av deltakere i undersøkelsen vår, ved at veiledere med god veilederkompetanse er overrepresentert.

6.6.2 Tiltaksporteføljen – innholdet i og kunnskapen om tiltakene

Tiltakene i tiltaksporteføljen inneholder ulike elementer som korresponderer mer eller mindre med ulike brukeres behov, og de stiller ulike krav til brukeren. Videre krever de ifølge veilederne ulik grad av motivasjon i utgangspunktet for å lykkes. Veilederne bruker sin kunnskap om tiltaksporteføljen for å matche et tiltak best mulig med brukerens behov for bistand, forutsetninger for å nyttiggjøre seg bistanden og ønsker/motivasjon.

Noen eksempler på vurderingskriterier veilederne bruker er hvor tett oppfølging tiltaket gir, hvor lang varighet det kan ha, om det inneholder kvalifisering (og hva slags kvalifisering), om det inneholder praksis, og om det tilbyr formidling til jobb og/eller bistand til å søke jobb. Hovedelementene i tiltakene er fastsatt i forskrift og kravspesifikasjoner. Vi finner at veilederens oversikt over tiltaksporteføljen og innholdet i tiltakene varierer noe, men i all hovedsak er god.

Det er krevende å ha oversikt over tilgjengelige utdanningstilbud, men i hvilken grad dette er et problem er avhengig av om det er et godt samarbeid med fylkeskommunen og opplæringskoordinator i NAV

fylke. Samarbeidet varierer, og det er ulikt mellom NAV fylkene hvordan rollen som opplæringskoordinator er implementert.

De arbeidsrettede tiltakene kan som nevnt inneholde en rekke elementer, slik som oppfølging før og/eller etter ansettelse, formidling til jobb og/eller bistand til å søke jobb, kvalifisering, karriereveiledning, kartlegging, praksis i ordinære omgivelser, skjermet arbeidsutprøving, mestringsaktiviteter, osv. Tiltaksarrangøren kan ha mer eller mindre spesialisert kompetanse (for eksempel helse).

Flere av de tiltakstypene områdejennomgangen dekker, inneholder flere av disse elementene. Det er en god del overlapp mellom tiltakene, selv om elementene inngår med ulikt omfang og i ulike kombinasjoner. Når det ene tiltaket velges framfor det andre kan det være knyttet til brukerens ønske, annen kunnskap veileder har om tiltakene/leverandørene, eller ulike rammebetingelser eller barrierer.

Kunnskap om kvalitet og effekt av tiltakene

Veilederne oppfatninger om kvaliteten i tiltakene påvirker valget av tiltak. De oppfatter sjelden at de har grunnlag for å vurdere hvor effektivt det enkelte tiltaket er, men de har et grunnlag for å vurdere kvaliteten i de elementene som tiltaket inneholder. Kunnskapen om kvalitet er gjerne basert på egne eller kollegaers erfaringer. Dels dreier det seg om erfaringer med tiltaket generelt, ofte kan det handle om en spesifikk leverandør – eksterne eller internt (egen regi).

Foruten egne erfaringer, varierer kildene til kunnskap om tiltakene, deres innhold, kvalitet og eventuell forskning en god del mellom kontorene og fylkene. Noen veiledere forteller om et mangfold av kilder til kunnskap, som kompetanseutviklingstiltak i fylket/på kontoret, erfaringsdeling ved drøfting i fagmøter, og saksdrøftinger, presentasjoner av statistikk fra tiltakene, ukentlig fagdrypp på navet, med videre.

Noen veiledere kjenner til forskning/evalueringer, direkte eller indirekte, og kan referere til resultater av slik forskning. I den grad forskningsbasert kunnskap får betydning for valget av tiltak i det enkelte tilfellet er imidlertid avhengig av i hvilken grad det finnes (oppdatert) forskningsbasert kunnskap om de aktuelle alternativene og at den forskningen som eksisterer har konkludert tydelig. Dette er ofte ikke tilfellet, og flere veiledere påpeker at det mangler relevant forskning.

Veilederne er til en viss grad bevisste på kost/nytte av tiltak, for eksempel «Det er et dyrt kurs uten at han er garantert jobb». Men dette gjelder bare når de «ser prisen», noe de som regel ikke gjør.

6.6.3 Andre drivere for valg av tiltak

Føringer og prioriteringer knyttet til tiltaksbruk har en viss betydning for valgene av tiltak. Veiledere viser for eksempel til Mål- og disponeringsbrev og NAVs virksomhetsstrategi, samt signaler fra NAV fylket når det gjelder å benytte kvalifiseringstiltak mer.

Etterspørselen i arbeidsmarkedet har ofte ikke direkte betydning for tiltaksvalget, men dette varierer avhengig av hvilke tiltak som er aktuelle for brukeren. Det har størst direkte betydning ved bruk av kvalifiseringstiltak og lønnstilskudd. I enkelte tilfeller kan hensynet til en enkelt bedrifts etterspørsel etter en spesifikk kompetanse være retningsgivende. Videre har den lokale næringsstrukturen betydning for hva som er mulig å få til i samarbeid med arbeidsgivere.

Andre aktører som arbeidsgivere, helsetjenesten og utdanningssektoren har lite innvirkning på valget av én type tiltak framfor en annen, men er viktige samarbeidspartnere i de tilfellene det er aktuelt. Flere veiledere viste til konkrete samarbeidsprosjekter med utdanningssektoren.

6.6.4 Opplevde barrierer for god tiltaksbruk

Veilederne selv pekte på følgende som de viktigste barrierene for å bruke det tiltaket de mener er best i det enkelte tilfellet:

- Regelverk og/eller usikkerhet knyttet til regelverk. Det gjelder særlig regler om maksimal varighet for enkelte tiltak, da flere påpekte at de hadde brukere med behov for god tid i prosessen mot arbeid. Når det gjelder bruk av utdanning, var flere veiledere usikre på regelverket.
- Budsjettsvingninger. Dette gjaldt særlig lønnstilskudd, der veiledere opplever å få nye beskjeder «fra måned til måned». Dette er blitt særlig uttalt i forbindelse med reduserte budsjetter i 2022/23, men har også vært tilfellet tidligere, noe vi omtaler nærmere i kapittel 7.
- Ventelister: I en del tilfeller er ventelister på enkelte tiltak bestemmende for valg av et annet tiltak enn det som ifølge veilederne ville være det beste.
- Manglende/smalt tilbud av tiltak. På mindre steder kan det mangle tilbud som brukere ville ha behov for. Generelt etterlyste mange veiledere dessuten lavterskeltilbud for unge, tiltak som passer for innvandrere med dårlige norskkunnskaper og som samtidig har andre utfordringer, samt bedre tilbud til brukere med psykiske utfordringer.

6.6.5 Vurderinger og konklusjoner

På grunnlag av intervjuene med veiledere vil vi framheve følgende konklusjoner når det gjelder

overordnede forutsetninger for kunnskapsbasert tiltaksbruk.

Det mangler relevant forskning om effekter

Eksisterende forskning om effekter er i liten grad relevant når veiledere skal velge tiltak for den enkelte bruker. Siden brukernes behov er korrelert med kjennetegn som kan inkluderes i effektanalyser for å undersøke «hva som virker for hvem», kunne denne forskningen i prinsippet vært retningsgivende for valget av tiltak. Det finnes noe slik forskning, men det er begrenset hvor mange grupper/kombinasjoner av relevante variabler man kan inkludere i en analyse av enkelttiltak før det blir små tall, og det er sjelden forskningen konkluderer tydelig.

Det blir understreket i dokumenter og støttemateriell som beskriver veiledernes brukeroppfølging at brukerens behov og evne til å nyttiggjøre seg tilbudet skal stå i sentrum ved valg av tiltak. Vi har sett at dette kan være avhengig av underliggende faktorer. For eksempel kan livssituasjon i videre forstand, tidligere erfaringer og hendelser ha stor betydning for utfallet av ulike tiltak. Når forskningen skal belyse «hva som virker for hvem», er dette er forhold som det er vanskelig å undersøke betydningen av. Svært mange viktige variabler er uobserverbare i registerdata. Forskningen gir uansett kun kunnskap om effekter på gruppenivå, og kan dermed i liten grad vise vei for veilederne i vurderingen av behov og forutsetninger i møte med den enkelte bruker.

Sett fra veiledernes ståsted bør NAV ha fokus på å fremskaffe mest mulig relevant forskning. Samtidig er det urealistisk at forskningsbasert kunnskap kan være avgjørende for den enkelte veileders beslutninger i møte med den enkelte bruker. Forskningsbasert kunnskap bør derfor suppleres med mer systematisering av erfaringsbasert kunnskap.

Kunnskapsformidling i NAV varierer mye mellom fylker og kontor

Det er store variasjoner i kunnskapsformidling internt, både i omfang og systematikk. Intervjuene våre tyder på at NAVs fylkeskontor er mer eller mindre aktive når det gjelder kunnskapsspredning, og at det også er variasjoner mellom kontorene. Noen fylker og kontor har en rekke arenaer og tiltak for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, mens andre har lite. Små kontor har mindre forutsetninger for å iverksette egne tiltak. Det er derfor viktig at fylkene er aktive på dette området.

Det finnes også en rekke kilder som veilederne kan bruke for å skaffe seg kunnskap på eget initiativ, men i hvilken grad dette skjer varierer, og er trolig avhengig av ledelse og «kultur» ved kontoret når det gjelder å tilrettelegge for eller oppmuntre til at

veilederne skal bruke tid på å tilegne seg kunnskap fra de kildene som er tilgjengelige.

Begrensninger knyttet til tiltaksporteføljen

Flere av tiltakene i tiltaksporteføljen kan ha overlappende funksjoner. Vektlegging av de ulike elementene i tiltaket avgjør ofte hva som blir valgt. Men også ulikt regelverk, kvaliteten hos leverandøren eller ventelister kan være avgjørende.

Mange veiledere benytter i dag Utvidet oppfølging i NAV til ulike formål – både for brukere som trolig kun trenger karriereveiledning og hjelp til jobbsøk, brukere som trenger tett oppfølging, og brukere som trenger avklaring. Vi ser liknende eksempler for AFT. Veilederne kan ha behov for å «sneke sammen» elementer og finne kreative løsninger. Disse tiltakene oppfattes altså som fleksible tiltak. Det samme gjelder til en viss grad AMO enkeltplasser.

Å ha et fåtall brede tiltak ville forhindre at et uhensiktsmessig tiltak blir valgt på grunn av barrierer som elementer i regelverket, for eksempel maksimal varighet eller manglende anledning til å inkludere enkelte elementer som brukeren har behov for. Det vil også redusere problemet med at ventelister bestemmer hvilket tiltak som blir valgt, og potensielt bedre tilgangen på enkeltelementer på små steder. Et bredere tiltak med større grad av individuell tilpasning vil imidlertid gjøre det enda mer utfordrende å forske på effekter at det ene tiltaket framfor det andre, fordi tilbudet vil ha færre standardiserte elementer. Et bredere tiltak er dessuten avhengig av gode bestillinger fra veileder og/eller fra bruker. Mange veiledere ønsker seg mer bruk av tiltak i egen regi, idet nærhet til tiltaket gjør kommunikasjonsenklere og derfor bidrar til gode bestillinger. Noen veiledere mener også at færre brukere ville trenge tiltak dersom NAV hadde rom for å drive mer karriereveiledning og formidlingsbistand internt.

På den annen side er det flere som savner tilbud til enkelte grupper og spesialkompetanse, særlig på psykisk helse. Tiltaksarrangøren må derfor kunne kjøpe inn spesialkompetanse i den grad det finnes tilgjengelig lokalt, og samarbeide med andre aktører der det er nødvendig.

Variierende kvalitet hos leverandører er en utfordring

Veiledernes erfaringer med enkeltleverandører varierer mye. Det er flest som nevner Oppfølging i den forbindelse, men også AFT. På grunn av ulike erfaringer, er det variasjoner i hvordan veilederne vurderer hensiktsmessigheten av disse tiltakene mer generelt, og de kan dermed ende opp med å anbefale eller ikke anbefale tiltakene for brukere

med samme utfordringer. De oppfatter det som «tryggere» å velge tiltak i egen regi.

Budsjettsvingninger

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 tidligere, siden 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. Ved noen kontor oppfatter de at det nå (vinteren/våren 2023) så å si ikke er mulig å bruke lønnstilskudd.



7. Styringen av arbeidsmarkedstiltakene

Styringen av arbeidsmarkedstiltakene er kompleks og omfatter mange aktører og fagområder. Over tid har styringen blitt mer resultatbasert, og kontorene har fått mer ansvar for tiltaksbudsjett og planlegging av tiltak. Statsbudsjettet definerer ressursrammene, med én hovedpost for tiltak for arbeidssøkere. AVDir fordeler midlene på fylkene basert på antall brukere innenfor definerte målgrupper, mens fylkenes ressursfordeling til kontorene varierer.

Kapittelet beskriver hovedtrekkene i styringen av arbeidsmarkedstiltak og identifiserte barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene som ligger i styringen. Kapittelet er delt opp i fire temaer: Styringsdialogen, økonomi og budsjetter, tiltaksporteføljen og utvikling av denne, samt fremskaffelse av tiltak. Framstillingen er basert på dokumentstudier og intervjuer med en rekke aktører i AID, AVDir, NAV fylke og med aktører som samarbeider med NAV. Intervjuene belyser hvordan styringen av arbeidsmarkedstiltakene fungerer, sett fra de ulike aktørenes posisjon.

Kapitlet inneholder også våre vurderinger, det vil si resultater som vi senere trekker inn i drøftingen av behov for endringer.

7.1 Mål- og resultatstyring

Vi har kartlagt praksis for styring av arbeidsmarkedstiltakene med sikte på å vurdere om form og innhold i styringen fremmer eller hemmer en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak. I dette avsnittet presenterer vi noen overordnede prinsipper for god virksomhetsstyring med fokus på mål og resultater. Vi utdyper relevansen av disse for NAV.

Mål- og resultatstyring er en grunnregel for styring i staten. I veileder i etats- og virksomhetsstyring fra DFØ er følgende forutsetninger for mål- og resultatstyring trukket fram:

- strategisk styring mot overordnede mål
- delegering av myndighet
- ansvarliggjøring for resultat og måloppnåelse
- læring og videreutvikling

Disse forutsetningene kan anvendes til å ramme inn beskrivelsen av og diskusjonen om styringen av arbeidsmarkedstiltakene. Disse forutsetningene

etablerer noen idealer for organiseringen og styringen innen området for arbeidsmarkedstiltak:

Ideelt sett har alle underordnede enheter en klar oppfatning av hva som er deres overordnede målsetning. I den grad disse målene er konflikt med hverandre så vet de hvordan de skal vektes. De har styringsparameter og rapporteringskrav som støtter opp om deres overordnede målsetning.

Ideelt sett er det også samsvar mellom ansvar, kompetanse (informasjonstilgang) og ressurser. Ansvar for å oppnå en målsetning er delegert til det nivå som har best kompetanse og den informasjon som skal til for å nå målsetningen. Ansvar kan delegeres nedover i det arbeids- og velferdspolitiske hierarkiet, men også til eksterne leverandører eller samarbeidspartnere. Med ansvar for å oppnå en målsetning bør det følge beslutningsmakt og ressurser (handlingsrom) til å løse oppgaven på mest mulig hensiktsmessig måte.

De ulike beslutningstakerne har tilgang på informasjon (herunder forskning og annen kunnskap) som gjør det mulig å undersøke om, og i hvilken grad, de har oppnådd sitt overordnede mål, og hva de kan gjøre for å øke sin måloppnåelse. Denne informasjonen anvendes aktivt til å lære og videreutvikle tjenester.

7.1.1 Målformuleringer, styringsparameter og rapportering i NAV

Vångutvalget pekte i 2015 på at NAV ble styrt både på budsjett og på tiltaksnivå i form av antall plasser. Utvalget anbefalte at både styring og rapportering i større grad burde legge vekt på resultater for brukerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. De to eierne av NAV-kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring. Samtidig så de det som helt nødvendig å ha noen landsdekkende indikatorer for aktivitetene i NAV-kontorene, siden det er mange ulike faktorer som virker inn på overgangen til arbeid, og dermed vanskelig å styre NAV-kontorene kun ut fra resultatmål. Stortingsmelding 33 (2015-2016) som følger opp forslagene fra Vångutvalget, påpekte følgende: «Ettersom tiltak er et virkemiddel, og ikke et mål i seg selv, bør indikatorer og rapportering som belyser hvordan etaten sikrer rett tiltak til rett person, hvordan tjenestene oppleves av brukere og hva som blir resultatet i form av endringer i tilstanden hos brukere eller i arbeidsmarkedet, være sentralt innenfor en ny modell.»

DFØs veileder for etats- og virksomhetsstyring peker på at det er en tett kobling mellom styring og rapportering. Det skal rapporteres på styringskravene

stilt i tildelingsbrevet i årsrapporten fra virksomheten. God styring bygger på og er avhengig av god informasjon. Det er derfor vanlig å innhente og sammenstille informasjon i andre sammenhenger enn gjennom årsrapporten. Slik informasjon, innhentet fra virksomheten, fra Riksrevisjonen, fra offentlig statistikk eller FoU, danner et bakteppe for departementets kunnskap om virksomheten og kan brukes til justering av styringen, eller ny styring, i senere tildelingsbrev.

Det må imidlertid være en hovedregel at det klart fremgår av tildelingsbrevet hvilke rapporteringskrav som knyttes til den enkelte styringsparameter, og at det trekkes en tydelig linje mellom styringsinformasjon, og departementets øvrige informasjonsbehov.

7.1.2 Delegering av myndighet

Poenget med delegering er at beslutninger fattes på et lavest mulig nivå, av de som har kunnskapen som trengs til å finne gode løsninger. Eksempel på resonnement: 1. Veileder (og bruker selv) kjenner brukers utfordringer best, og det er derfor de som bør bestemme hvilket tiltak som skal benyttes 2. Fylket kjenner det lokale arbeidsmarkedet og leverandørmarkedet best, og det er derfor de som bør dimensjonere og anskaffe tiltak.

Vångutvalget pekte på at NAV-kontorene burde få større frihet og mer ansvar for utvikling, innovasjon og prioriteringer. Argumentet var blant annet at siden det ikke foreligger tilstrekkelige mengder med sikker kunnskap på NAVs tjenesteområde bør man være forsiktig med sentral styring av aktivitet i NAV-kontor. Delegering krever imidlertid nok kompetanse lokalt. Utvalget tok til orde for at det bør være færre og større NAV-kontor med eksplisitte kompetansekrav til de som skal levere tjenester til brukerne, opplæring og programmer for etterutdanning.

Et uttrykk for denne myndiggjøringen av NAV-kontor er at man har redusert omfanget av aktivitetsstyring. Sentralt nivå (AVDir) har også prioritert å utvikle verktøy (som kvalitetsevalueringsverktøy, infrastruktur som datavarehus og ny resultatindikator) som kan brukes til å bidra til at lokalt nivå får mer kunnskap om utfordringene de skal løse, brukerne de skal hjelpe og ressursene (tiltakene, leverandørene) som kan tas i bruk for å løse dem.

7.1.3 Styringsvirkemidler

Det er vanlig å skille mellom økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske styringsvirkemidler. De økonomiske styringsvirkemidlene er i denne sammenheng overføringer over statsbudsjettet. Disse kan være i form av et rammebudsjett eller øremerkede midler. Med juridiske styringsvirkemidler menes lovreguleringen på arbeidsmarkedsområdet. Organisatoriske virkemidler handler om måten en virksomhet organiseres på, og endringer av denne.

Pedagogiske styringsvirkemidler omfatter ulike former for virkemidler som skal bevisstgjøre, informere, lære opp eller på annet vis hjelpe til i oppgaveløsningen, og bidra til at arbeidet går i den retning man ønsker. Pedagogiske styringsvirkemidler kan være skriftlige publikasjoner (som ikke er juridisk bindende), kampanjer, utviklingsarbeid, kompetanseutvikling, og muntlig rådgivning og dialog. Pedagogiske styringsvirkemidler kan «smøre systemet», bidra til å dytte organisasjonen i riktig retning, omsette målene til praksis innenfor de ulike fagområdene og sikre at iverksettingen av tiltak blir treffsikker.

Pedagogiske styringsvirkemidler omtales ofte som myke eller dialogbaserte styringsvirkemidler.

Også styringsdialogen, altså styringsdokumenter og møter av styringskarakter, kan ses som et eget styringsvirkemiddel (Difi 2019:9). Utover den formelle styringsdialogen, kan det også være faglig dialog mellom departement og underliggende etat. Slike møtearenaer kan oppfattes som uformelle elementer i en styringsdialog, som skal understøtte de formelle arenaene. Gjensidig tillit og god rolleforståelse er viktig for at dialogen skal fungere godt (ibid.).

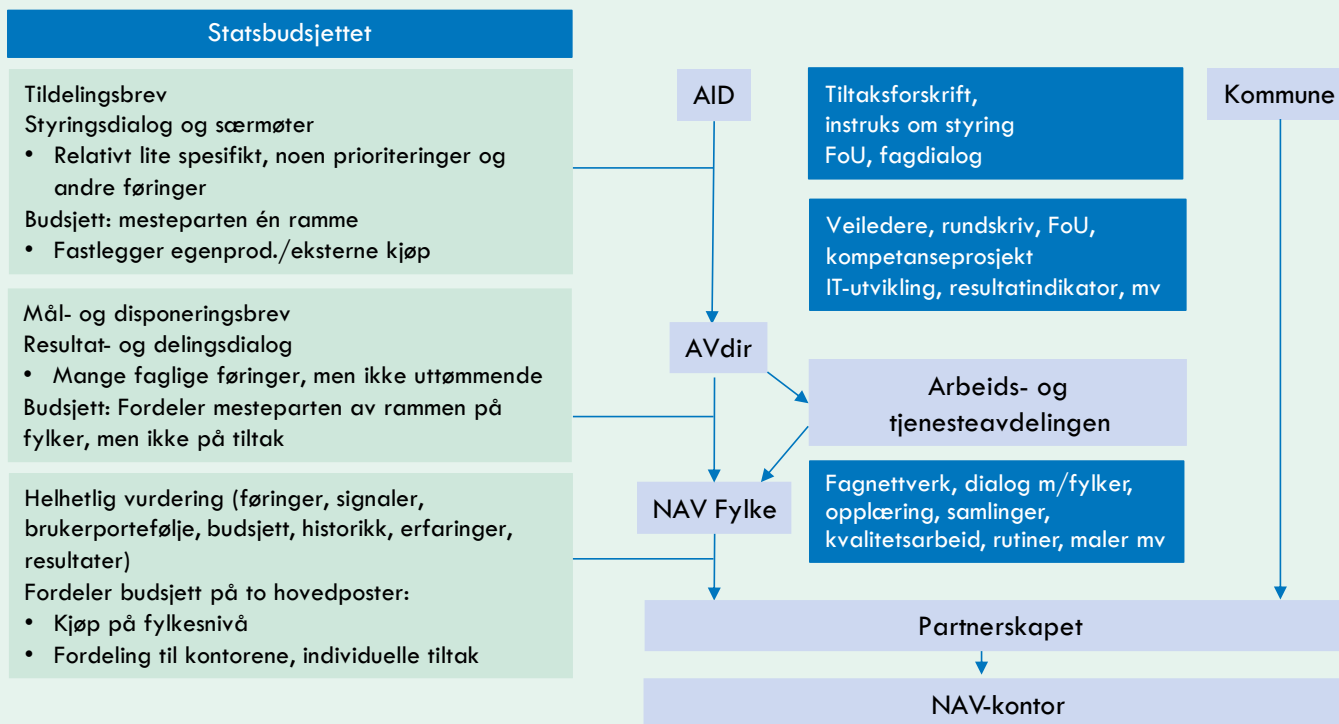
7.2 Styringsdialogen

I denne delen belyser vi hovedtrekk i hvordan føringer fra Stortinget og regjeringen formidles videre fra AID i linjen Arbeids- og velferdsdirektøren, Arbeids- og tjenestedirektøren i NAV, NAV og hvordan NAV fylke bringer dette videre til NAV-kontorene.

Vi bruker i denne sammenheng styringsdialog som en samlebetegnelse på styringsdokumenter og møter av styringsmessig karakter, altså den formelle styringen. Som beskrevet over, kan dialogbaserte eller myke styringsvirkemidler fungere i samspill med den formelle styringen, og bidra til at NAV beveger seg i retning av de overordnede målene for virksomheten. Slik vi oppfatter informantene på departementsnivå, skal fagdialogen mellom departementet og direktoratet ikke oppfattes som styring. På direktoratsnivå omtaler informantene fagdialog, kompetanseutvikling, arbeid med fagsystemer, kvalitetssystemer og rutiner som myke styringsvirkemidler, som benyttes i samspill med den formelle styringen av NAV fylkene. Samtidig understreker også AVDir at bruk av de myke styringsvirkemidlene er å anse som veiledning til fylkene, og at disse aktivitetene ikke er formell styring.

Illustrasjonen nedenfor i Figur 7-1 gir en oversikt over aktørene og hovedtrekkene i styring av arbeidsmarkedstiltakene. Vi har tatt med både det som utgjør den formelle styringen, og elementer som kan sies å utgjøre uformell eller myk styring. I dette

Figur 7-1: Hovedtrekk i styringsdialogen, aktører og sentrale dokumenter



delkapitlet beskriver vi styring knyttet til prioriteringer og føringer, i hovedsak styringsdokumenter og styringsdialogen, samt myk styring der dette er relevant. I det neste delkapitlet omtaler vi budsjett og økonomi.

Statsbudsjettet er det øverste styringsdokumentet. Stortinget engasjerer seg også på ulike måter 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 knyttet til arbeidsmarkedstiltak. Det er flere eksempler på slike vedtak de siste årene, blant annet knyttet til bruken av VTA og AFT. Videre kan de til enhver tid gjeldende politiske plattformene omhandle arbeidsmarkedstiltak. Hurdalsplattformen til Støre-regjeringen angir for eksempel at arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA) skal «styrkes og gjøres tilgjengelig for flere.» Verken anmodningsvedtak 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 imidlertid oppfattes som føringer og styringssignaler. Flere av informantene våre er oppmerksomme på hva politikerne mener om arbeidsmarkedstiltakene, og flere av aktørene i styringslinja nevner blant annet Hurdalsplattformens omtale av AFT som eksempel på politisk utspill. Vårt inntrykk er likevel at politiske utspill ikke oppfattes

som føringer eller styring før det eventuelt nedfelles i formell styring.

Det er utarbeidet en instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Instruksen angir hva som skal forstås som styring. I instruksen heter det:

Følgende dokumenter er de mest sentrale i styringsdialogen mellom AID og AVDir:

- Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Departementets årlige tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet
 - Supplerende tildelingsbrev i løpet av året
 - Brev av styringsmessig karakter
- Virksomhetsrapporter fra direktoratet
- Referater fra etatsstyrings- og sær møter

Det er også relativt hyppige fagmøter og kontakt knyttet til faglige spørsmål mellom AID og AVDir. Slik kontakt kan være et viktig supplement til den formelle styringsdialogen, men skal ikke oppfattes som styring. Dette er et bevisst valg fra departementets side, for å unngå at det skal oppstå tvil om når departementet formelt sett styrer og når ansatte i departementet deltar i et faglig arbeid. Samtidig er det enkelte eksempler på at slik kontakt kan oppfattes som styring. Innholdet i fagmøter og faglig dialog kan gi inntrykk av at AID er opptatt av særskilte temaer, og på den måten styre oppmerksomheten til AVDir.

Instruksen om virksomhets- og økonomistyring beskriver en rekke ganske overordnede krav til NAVs virksomhet (f.eks. internkontroll, arbeidsmiljø, mv) og hvordan AID og AVDir skal samhandle, informere hverandre, mv. Instruksen kan sies å stille krav til kvalitet i NAVs virksomhet og nevner visse roller/tjenester (herunder statistikkproduksjon), men ellers kan vi ikke se at instruksen legger føringer på NAVs forvaltning av arbeidsmarkedstiltak.

Tildelingsbrevene omhandler bevilgningene til NAV og mål, prioriteringer og andre føringer knyttet til de ulike delene av NAVs virksomhet. I tillegg inneholder brevet en kalender for planlagte milepæler i styringsdialogen.

I tildelingsbrevet er det også overordnede beskrivelser av temaene som skal dekkes i dialogen mellom AID og AVDir. Etter 1. og 2. tertial skal det være etatsstyringsmøter («med vekt på rapporterte avvik»). I tillegg skal det være særsmøter. Minst ett møte skal dekke hvert av følgende temaer: langsiktige styringsutfordringer, kunnskapsfunksjonen og gjennomføringen av tillitsreformen.

Styringsdialogen mellom AVDir og NAV fylke består dels av mål- og disponeringsbrev, samt av møter. Lederne for fylkesenhetene har regelmessige møter med ledelsen i AVDir. Det er også møter mellom Arbeids- og tjenesteavdelingen (ATA) og NAV fylke om arbeidsrettede virkemidler.

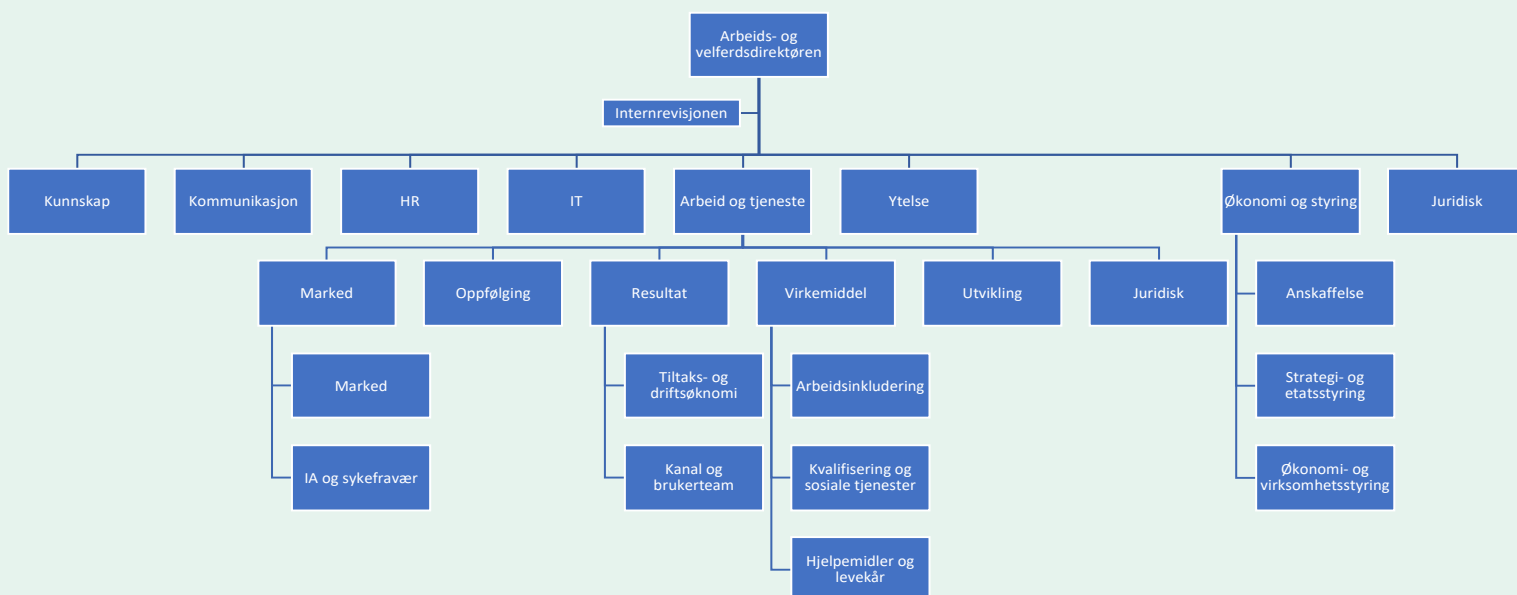
NAV Fylke ligger i styringslinjen under ATA, men får mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektøren og ikke fra ATA. Det er en rekke

enheter i AVDir som har kontakt med fylkene om temaer som angår arbeidsmarkedstiltakene – det kan gjelde faglig utvikling, anskaffelser, rutiner, kompetanseutvikling, økonomi, rapportering, regelverk, med videre. Figuren under viser hvilke enheter i AVDir som har roller knyttet til utvikling og bruk av arbeidsmarkedstiltakene. NAV Fylke ligger i styringslinjen under ATA, og får mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og tjenstedirektøren (leder for ATA). Det er en rekke enheter i AVDir som har kontakt med fylkene om temaer som angår arbeidsmarkedstiltakene – det kan gjelde faglig utvikling, anskaffelser, rutiner, kompetanseutvikling, økonomi, rapportering, regelverk, m.v. Figuren under viser hvilke enheter i AVDir som har roller knyttet til utvikling og bruk av arbeidsmarkedstiltakene. Normalt har ikke alle disse enhetene kontakt direkte med NAV fylke.

7.2.1 Mål, prioriteringer og føringer

Formålet for arbeids- og velferdsforvaltningen generelt og for forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak spesielt er lovfestet. I tiltaksforskriften heter det at hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke deltakernes muligheter til å skaffe eller beholde arbeid. I tillegg er det definert formål for hvert tiltak i tiltaksforskriften. Dessuten formuleres det mål for hele arbeids- og velferdspolitikken i regjeringens årlige budsjettproposisjoner til Stortinget. Målet i budsjettet gjelder det aktuelle året, men det gjentas vanligvis over flere år og er dermed ganske stabilt.

Figur 7-2: Enheter i Arbeids- og velferdsdirektoratet som er involvert i arbeidsmarkedstiltak



Kilde: NAV

Føringene som legges i stortingsvedtakene kan være overordnede eller konkrete og spesifiserte. Et av de tydeligste styringssignalene er at visse målgrupper skal prioriteres til tiltak, som omtalt i Prop 1 S. (2022-2023). Stortingsvedtakene reflekteres i tildelingsbrev fra AID til AVDir. I tildelingsbrevet for 2023, framheves de samme prioriterte målgruppene for individuelt tilpasset bistand:

- *Unge arbeidsledige under 30 år og unge med nedsatt arbeidsevne under 30 år*
- *Innvandrere fra land utenfor EØS*
- *Langtidsledige og dagpengemottakere som nærmer seg slutten på dagpengeperioden*
- *Mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP)*

De samme gruppene, bortsett fra mottakere av dagpenger og AAP, utgjør prioriterte grupper for tiltak.

Vi har ikke i detalj studert tilsvarende formuleringer i tildelingsbrevene bakover i tid, men har inntrykk av at disse prioriteringene har ligget noenlunde fast i flere år, bortsett fra at Covid 19-pandemien ga andre kortsiktige prioriteringer.

I brevet for 2023 omtales dessuten en ny ungdomsgaranti. Denne legger føringer på NAVs forvaltning, blant annet ved at ungdom under 30 år skal ha en fast kontaktperson og få tidlig, tett og tilpasset oppfølging. Videre nevnes ukrainere som har fått kollektiv beskyttelse og særlig de som har deltatt i hurtigsporet i introduksjonsprogrammet.

Andre føringer som nevnes:

- Vektlegging av fullføring av videregående utdanning og da særlig fag-/yrkesopplæring
- Styrking av samarbeid med utdannings- og helsesektoren
- Godt samarbeid med arbeidsgiverne
- Tilrettelegging for et godt leverandørmarked
- Fortsettelse av videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder modernisering av systemer knyttet til dagpenger, AAP og arbeidsmarkedstiltak
- Personer som forventes å kunne komme i arbeid på egen hånd, skal hovedsakelig tilbys digitale selvbetjeningsløsninger
- Tillitsreformen, herunder økt handlingsrom i NAVs førstelinje

Tildelingsbrevene inneholder også krav om gjennomføring av utrednings-, analyse- og statistikkoppdrag.

I brevet er det definert en del mål og styringsparametere (operasjonelle mål og indikatorer). I 2023 var det følgende styringsparametere for arbeidsrettet innsats:

- Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid (spesifisert for fem grupper) skal øke,
- Antall formidlinger,
- Andel AAP-mottakere som er i arbeid eller på tiltak ved 26 ukers-tidspunktet,
- Andel og antall langtids arbeidssøkere som er i arbeidsrettet aktivitet
- Andel unge under 30 år som fullfører videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak skal øke
- Andelen mottakere av helserelaterte ytelser under 30 år skal reduseres

Listen over viser at noen av punktene er formulert som mål («skal øke» eller «skal reduseres»), mens andre er parametere. Det er også innslag av aktivitetsmål: Andel og antall langtids arbeidssøkere som er i arbeidsrettet aktivitet.

7.2.2 Fra AVDir til NAV fylke gjennom dialog, mål- og disponeringsbrev

Arbeids- og tjenestedirektøren utformer mål- og disponeringsbrev til fylkesenhetene i etaten. Det sendes foreløpige brev etter at statsbudsjettet er vedtatt, men før tildelingsbrevet er mottatt. Brevet revideres etter at tildelingsbrevet er mottatt.

I innledningen av brevet for 2023 heter det:

Styringssignalene tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra departementet og ambisjoner og 3-årige prioriteringer i NAVs virksomhetsstrategi.

Brevet bygger altså ikke bare på tildelingsbrevet og de årlige politiske vedtakene, men sikter mot å kombinere de nevnte beslutningene og styringssignalene med implementeringen av virksomhetsstrategien. Mål- og disponeringsbrev trekker altså i større grad inn mer langsiktige mål for NAVs utvikling enn tildelingsbrevet.

I brevet for 2023 heter det at NAV tilbyr kvalifiseringsløp og tiltak som gir brukerne mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Både i statsbudsjettet og i tildelingsbrevet er det formuleringer om at målet for tiltakene er at deltakerne skal «skaffe seg og beholde arbeid». Varigheten av arbeidsforholdet er imidlertid sterkere vektlagt i mål- og disponeringsbrevene. Vektleggingen av varig tilknytning samsvarer med NAVs virksomhetsstrategi.

Selv om bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak strammes inn i 2023, skal NAV Fylke/Region prioritere samt opprettholde et høyt nivå på bruk av opplæringstiltak, det vil si at bruk av opplæringstiltak målt i aktivitet skal prioriteres mer enn andre tiltak innenfor tildelt ressursramme.

Mål- og disponeringsbrevene til fylkene har flere formuleringer om hvordan arbeidsmarkedstiltakene

skal forvaltes. Bruk av opplæringstiltak og gjennomføring av tiltak i ordinært arbeidsliv er blant hovedprioriteringene i mål- og disponeringsbrevene for 2023. Samtidig er det presisert at bruk av midlertidig lønnstilskudd må vurderes nøye i den enkelte sak:

Selv om bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak er redusert i 2023, skal NAV Fylke/Region prioritere samt opprettholde et høyt nivå på bruk av opplæringstiltak, dvs. at bruk av opplæringstiltak målt i aktivitet skal prioriteres mer enn andre tiltak innenfor tildelt ressursramme.

Ordinært arbeidsliv skal fremdeles benyttes som en viktig arena for prioriterte målgrupper. Det må foretas nøye prioriteringer og faglig begrunnede behovsvurderinger ved innvilgelse av midlertidig lønnstilskudd. Særlig må det gjøres faglige vurderinger av tiltakets varighet i samarbeid med arbeidsgiver. Gode faglige vurderinger rundt behov for samtidige tiltak som midlertidig lønnstilskudd i

kombinasjon med mentortilskudd og inkluderingstilskudd er også viktig.

Noen av formuleringene gir ganske presise beskrivelser av hvordan ulike oppgaver bør løses, mens andre formuleringer er vagere. Enkelte av beskrivelsene kan tolkes som instruks, mens andre har mer preg av en beskrivelse av «beste praksis». Et eksempel på instruks er følgende formulering i «Vedlegg 4: Rammestyrt virkemidler»:

For god utnyttelse av de rammestyrt virkemidlene, skal det for 2023 ikke gis tilsagn med varighet lengre enn tre måneder. Det presiseres at dette også gjelder varig lønnstilskudd.

Et eksempel på anbefalinger eller «beste praksis» er følgende formulering i samme dokument:

Bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena både for ungdom, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne må styrkes med økt bruk av lønnstilskudd. Inkluderingstilskudd og bruk av mentor bør benyttes

Tabell 7-1: Styringsparametere og resultatkrav som definert i Mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2023

Styringsparametere 2023	Resultatkrav
Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	
Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid	
Andel unge under 30 år med overgang til arbeid	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel innvandrere med bakgrunn fra land utenfor EØS-området med overgang til arbeid	
Langtidsarbeidssøkere med overgang til arbeid	
Overgang til arbeid fra tiltak fordelt på:	
<ul style="list-style-type: none"> situasjonsbestemt innsatsbehov spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke sammenlignet med 2022
Antall formidlinger totalt og fordelt på:	
<ul style="list-style-type: none"> situasjonsbestemt innsatsbehov spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel AAP-mottakere som er i arbeid eller på tiltak på 26-ukerstidspunktet	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel brukere under 30 år med arbeidsrettet aktivitet fordelt på:	
<ul style="list-style-type: none"> situasjonsbestemt innsatsbehov spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel og antall langtids arbeidssøkere i arbeidsrettet aktivitet	Skal øke sammenlignet med 2022
Andel brukere under 30 år som har hatt dialog, møte eller samtale med NAV siste 30 dager fordelt på:	
<ul style="list-style-type: none"> situasjonsbestemt innsatsbehov spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke sammenlignet med 2022

for å understøtte bruk av lønnskudd, der dette er hensiktsmessig.

Selv om det er ganske mange anbefalinger og mer bindende formuleringer, er det ikke slik at brevet dekker alle oppgavene eller leddene fra kartlegging, brukermedvirkning, vedtak og oppfølging. På visse områder gis det klare anbefalinger, mens på andre gjøres det ikke.

Mål- og disponeringsbrevene inneholder også en liste med «styrings-parametere», indikatorer og tilhørende resultatkrav. I brevet for 2023 er resultatkravene for arbeidsrettet virksomhet at resultatene skal være bedre enn i 2022. På en del av indikatorene er målene spesifisert også for deler av populasjonen, definert ved alder, innvandringsstatus eller type innsatsbehov. Resultatkravene er gjengitt i tabellen nedenfor. Oversikten viser at det i hovedsak er resultatmål, men at det også i fylkenes resultatkrav er innslag av aktivitetsmål.

De fem første samt formuleringene om «Andel og antall langtids arbeidssøkere i arbeidsrettet aktivitet» er hentet direkte fra tildelingsbrevet. Kravet om økning også på de andre styringsparametere er satt av AVDir.

Styringsdialogen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkene har de siste årene hatt navnet resultats- og delingsdialog. Dialogen gjennomføres mellom Arbeids- og tjenesteavdelingen og tre fylker av gangen. I dialogen diskuteres temaer som er relevante for mål- og disponeringsbrevet og fylkenes arbeid. Fylkene legger frem hvordan de jobber innenfor ulike områder og deler resultater. Tanken er at resultats- og delingsdialogen også skal bidra til at fylkene kan lære og bli inspirert av hverandre.

Informanter i AVDir forteller at tidligere styring av aktiviteter (antall tiltaksplasser, mv) er erstattet av resultatstyring i kombinasjon med myke styringsvirkemidler, herunder ulike typer kompetanseoverføring. Det er blant annet etablert fagnettverk og andre pedagogiske virkemidler for å omsette mål og signaler fra mål- og disponeringsbrevet til det enkelte tiltaksområdet samt hvordan man skal jobbe med kvalitet på de enkelte områdene. AVDir har også tatt initiativ til å etablere innsatsteam med deltakelse fra fylkene i forbindelse med særlige satsinger eller situasjoner, for eksempel under koronaperioden eller i forbindelse med budsjettkuttene for 2022-2023. Samlet sett bruker direktoratet et bredt spekter av myke styringsvirkemidler, for at de overordnede føringene skal få feste nedover i organisasjonen.

7.2.3 Mål- og disponeringsbrev til Arbeids- og tjenesteavdelingen

Det er Arbeids- og tjenesteavdelingen (ATA) som har ansvar for helheten i (det funksjonelle) tjenesteområdet. ATA får et mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektøren og utformer selv et brev til NAV Fylke. ATA får et eget mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektøren.

ATA fikk i 2023 ansvar for å sørge for at den nye ungdomsgarantien blir implementert, gjennomføring av forsøk med tilskudd for tilrettelagt videregående opplæring, samt etablering av en ny indikator for overgang til arbeid (i samarbeid med Kunnskapsavdelingen).

I tillegg er det formulert operative mål knyttet til arbeidsmarkedstiltak i mål- og disponeringsbrevet til ATA. Ett eksempel er målene for produktutvikling, som vist i tabellen under.

Målene er formulert kvalitativt. Mange av disse målene kan bare oppnås gjennom å påvirke arbeidet i NAV Fylke og NAV-kontorene. Blant annet er det mål knyttet til formulering av enkeltvedtak til bruker, brukernes dialog med veilederne, prosessen for valg av tiltak, med videre. Intervjuene tyder på at fylkesenhetene har betydelig autonomi, og ATA bruker i hovedsak myke styringsvirkemidler for å oppnå målene.

7.2.4 Styringsdialogen mellom NAV Fylke, lokalkontor og veileder

NAV Fylke har ansvar for å organisere virksomheten innenfor sitt område og å sørge for at politiske beslutninger og føringer implementeres på lokalt nivå. Fylkesenhetene har noe ulike modeller for dette.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det ikke lages fylkesvise styringsdokumenter med innhold tilsvarende mål- og disponeringsbrevet til fylkene. Fylkesenhetene sender brevet fra AVDir videre til NAV-kontorene. Men i tillegg er det ulike former for myk styring, i form av dialog og rådgivning mellom NAV fylke og NAV-kontorene.

Både omfanget og formen på dialogen varierer mellom fylkene. Alle fylkene vi har intervjuet har en kommunikasjon der NAV-kontorene og fylkesenheten drøfter situasjonen og prioriteringer i lys av styringssignaler og rammer i statsbudsjettet.

Det er flere avdelinger i AVDir og flere seksjoner innenfor ATA (direktoratet) som har oppgaver knyttet til bruk av arbeidsrettede tiltak. I utgangspunktet kan dette lede til at fylkesenhetene og NAV-kontorene oppfatter sprikende signaler fra ulike deler av AVDir. Hovedinntrykket fra intervjuene er at signalene fra ulike fagavdelinger i AVDir i stor grad er samstemte og i tråd med overordnede føringer. Vi fikk imidlertid enkelte eksempler i intervjuene på at signalene fra de ulike fagområdene noen ganger kan være i utakt, slik fylkene opplever det. Et eksempel er at "controllerlinjen" kan være i utakt med øvrige signaler om tiltaksbruk, i den forstand at andre avdelinger kan gi signaler om redusert bruk av blant annet lønnstilskudd på et tidspunkt, mens controllerlinjen gir det samme signalet på et mye senere tidspunkt. Et annet eksempel som ble nevnt, er at markedsavdelingen i NAV og virkemiddelseksjonen kan sende motstridende signaler om bruk av virkemidler – som blant annet lønnstilskudd. Slik vi forstår informantene på fylkesnivå, har direktoratets markedsavdeling forhandlet frem avtaler med store virksomheter som blant annet ofte innebærer bruk av lønnstilskudd, samtidig som rutinene for bruk av lønnstilskudd er skjerpet. Det kan også være ulike vurderinger av når lønnstilskudd skal brukes, sett fra et veileder-/oppfølgingsperspektiv og et markedsoperspektiv.

Fylkene nevner lønnstilskudd generelt som et tiltak hvor føringer, budsjett signaler og faglige signaler kan være utfordrende å tolke i sammenheng. De overordnede føringene har i en lang periode vært å øke bruk av lønnstilskudd, og tiltaksbudsjettene har gitt rom for dette. I revidert nasjonalbudsjett for 2022 og statsbudsjettet for 2023 er bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak redusert, og føringene knyttet til

bruk av lønnstilskudd er strammet inn (som nevnt over). Slik vi oppfatter det, har fylkene ulik oppfatning av hva som ligger i innstrammingene i bruk av lønnstilskudd. I noen av fylkene er det ikke gjort store endringer i andelen av tiltaksbudsjettet som brukes på lønnstilskudd, men praksisen er strammet inn i form av at NAV i større grad enn tidligere skal tydeliggjøre formål med lønnstilskudd og forhandler konkret med arbeidsgiver om hvor lang periode tilskuddet skal gis for. I enkelte andre fylker er innstrammingene tolket vesentlig strengere, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at veiledere på NAV-kontorene må drøfte bruk av lønnstilskudd med fylkesleddet i hver enkelt sak.

I intervjuene med fylkene stilte vi spørsmål om hvilke konkrete grep fylkene tar for å følge opp sentrale føringer og omsette disse til praksis. I spørsmålet tok vi utgangspunkt i føringen om at NAV fylkene skal prioritere bruk av opplæringstiltak. Fylkene fortalte om en rekke grep og strategiske valg de har gjort, for å sikre at opplæringstiltak prioriteres: Noen av fylkene har vurdert hele tiltaksporteføljen og vurdert hvordan innretningen kan vris mer over mot opplæring. Noen har etablert eller skalert opp tiltak som skal understøtte bruk av opplæring, som Utvidet oppfølging i utdanning, Studie med støtte og Studieforbereidende uker. Andre ser på hvordan avklaringstiltaket kan brukes til avklaring mot utdanning på en god måte. Andre igjen har prioritert AMO og andre kvalifiserende tiltak i porteføljen.

Enkelte fylker har opplevd at plassene på AMO-kurs som anskaffes på fylkesnivå, ikke blir fylt opp eller at det er en ulempe at gruppe-AMO har oppstart bare en eller to ganger i året. Ett fylke nevner at de over de siste par årene har dreid bruken mot mer individuell AMO (enkeltplasser) og mindre

Tabell 7-2: Prioritering 1.1 «NAV tilbyr kvalifiseringsløp og tiltak som gir brukerne mer stabil tilknytning til arbeidslivet». Operative mål for 2023 – produktutvikling:

Nr. Mål for PO Arbeidsoppfølging

- U1 Bruker får vedtak om arbeidsrettet oppfølging som brukeren forstår.
- U2 Bruker og veiledere kan enkelt og trygt få kontakt og ha dialog om arbeidsrettet oppfølging.
- U3 Bruker opplever medvirkning i egen tiltaksgjennomføring.
- U4 Enkelt å opprette og vedlikeholde tiltaksgjennomføringer.
- U5 Enkelt å velge riktig arbeidsmarkedstiltak.
- U6 NAV og tiltaksarrangører kan raskt og trygt dele opplysninger om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.
- U7 Opprettholde produktverdi for produktene som brukes av veiledere ved NAV-kontor og for alle personer som har arbeidsrettet oppfølging.
- U8 Trygg og effektiv dokumentasjon og styringsinformasjon ved gjennomføring av oppfølgings tjenester i egen regi.



gruppebasert AMO, fordi dette er mer fleksibelt og kan tilpasses mer til den enkeltes behov. Aktørene antar at et slikt grep over tid vil øke bruken og gi mer treffsikker bruk av AMO. Et av fylkene jobber også med å ta i bruk nye prosedyrer for anskaffelse av tiltak, som dynamisk innkjøpsordning, for å gi mer fleksibilitet og raskere igangsetting av kvalifiserende tiltak. Ulike former for samarbeid med utdanningssektoren (i hovedsak fylkeskommunen) nevnes også som grep for å følge opp sentrale føringer om bruk av opplæring og samarbeid med utdanningssektoren.

I 2021 etablerte fylkene team av opplæringskoordinatorer, etter at det ble gitt bevilgninger til dette over statsbudsjettet. Fylkene fikk tilført midler tilsvarende tre årsverk til etableringen. I mål- og disponeringsbrev het det at «opplæringskoordinatorene skal legge til rette for at flere av etatens brukere får hensiktsmessige kvalifiseringstilbud, skal bidra til et styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen og inngå i et nasjonalt nettverk av opplæringskoordinatorer.» Fylkene har definert arbeidet til opplæringskoordinator på litt ulik måte. I et par av fylkene vi har hatt kontakt med, har opplæringskoordinator fra fylket gått gjennom brukerporteføljer sammen med veiledere på NAV-kontorene, for å identifisere brukere som er aktuelle for opplæring. Opplæringskoordinatorene rådgir også veiledere i konkrete saker om muligheter for opplæring. Andre opplæringskoordinatorer jobber med å utvikle samarbeidet med utdanningssektoren. Noen av informantene på fylkesnivå peker på at det er en utfordring at ikke rollen som opplæringskoordinator er tydeligere definert.

Vi har også fått flere eksempler fra fylkene på hvordan kunnskap og forskning tas inn i planleggingen av tiltaksporteføljen, og inntrykket fra intervjuene er at fylkesleddet er godt orientert om evalueringer og forskning på arbeidsrettede tiltak. Representanter for et fylke fortalte at de over tid har vridt tiltaksbruken over mot mer bruk av ordinært arbeidsliv, og begrunnet det med at forskning viser at det er mest effektivt. Andre nevner forskning på utdanning som tiltak - i tillegg til sentrale føringer - som begrunnelse for strategiske valg gjort på fylkesnivå.

7.2.5 Rapportering

I tildelingsbrevene er det et kapittel om styringsdialog og rapportering. Hvert tertial skal AVDir vurdere måloppnåelse på fire mål (hvorav ett er «Flere i arbeid») og risiko for at målene ikke nås. Direktoratet skal også rapportere om status for særlige oppdrag.

Tildelingsbrevene inneholder også spesifikke krav til rapportering om bruken av visse tiltak samt erfaring med endringer (f.eks. regelendring for AAP) og

gjennomføring av forsøk eller satsinger. Det er videre en detaljert spesifisering av statistikk som direktoratet skal oversende, noe hvert tertial, annet bare årlig. Rapporteringen knyttet til arbeidsmarkedstiltak gjelder dels utviklingen i målgrupper (arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne, mottakere av AAP), i deltagelsen i ulike tiltak og i resultater i form av overgang fra tiltak til arbeid.

I mål- og disponeringsbrev til NAV fylkene er det spesifisert rapportering via ressursstyringsverktøyet «Planning and budgeting». Det skal rapporteres antall plasser samt utgifter etter regnskapsprinsippet (forpliktelser).

Et hovedproblem ved rapporteringen er at det ikke er utviklet gode indikatorer for hovedmålet for den arbeidsrettede virksomheten. Mange informanter viser til arbeidet med en ny resultatindikator. Flere av informantene framholdt at indikatoren som NAV utvikler i samarbeid med Oslo Economics og Frischsenteret vil gi bedre måling av resultater, og at det er en fordel at den nye indikatoren skal kunne brytes ned på tiltak, på målgrupper og kontor.

7.3 Økonomi og budsjetter

I dette avsnittet beskriver vi hvordan budsjettet for arbeidsmarkedstiltak og forvaltningen av disse er spesifisert i de ulike leddene fra stortingets vedtak ned til NAV-kontorene.

7.3.1 Statsbudsjettet

Statsbudsjettet definerer ressursrammene i form av budsjett. Det er dialog mellom AID og AVDir gjennom året om neste års budsjett.

Innenfor bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak var det i statsbudsjettet for 2023 følgende underposter:

De tiltakene denne gjennomgangen inkluderer inngår i hovedsak i «Tiltak for arbeidssøkere», mens tiltak i egen regi dekkes innenfor driftsutgifter. Budsjettstrukturen, med én hovedpost for tiltak for arbeidssøkere, kan også anses som et styringsvirkemiddel. Det gir betydelig mulighet for NAV til å prioritere mellom ulike tiltak. 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.

Budsjettstrukturen for arbeidsmarkedstiltak varierer med konjunktur – i perioder med lavkonjunktur bevilger

politikerne typisk mer til arbeidsmarkedstiltak, enn i perioder med høykonjunktur. I AIDs budsjettproposisjon for 2023 heter det f.eks.:

Lavere forventet ledighet i 2022 gjorde at tiltaksbevilgningen ble redusert fra 2021 til 2022. Utviklingen i arbeidsmarkedet i 2022 har vært bedre enn anslått i nasjonalbudsjettet for 2022. Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak ble derfor redusert ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2022. Regjeringen foreslår en ytterligere reduksjon i bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak under kap. 634, post 76 for 2023.

Ståstedet i forvaltningen er imidlertid at arbeidsmarkedstiltak må forstås som et strukturiltak, altså at tiltakene i hovedsak retter seg mot personer som er utenfor arbeidsstyrken og skal bidra til at arbeidsstyrken økes, samt hindre at mennesker havner utenfor arbeidsstyrken.

Endringer i budsjettene fører også til endringer i hvordan etaten bruker tiltakene, og nye måter å bruke tiltakene på. I revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2022 ble bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak redusert, blant annet på bakgrunn av lav ledighet. NAV fikk dermed redusert ramme sett i forhold til hva som var forventningene for 2022. Signalene tidligere på året hadde vært at lønnstilskudd skulle prioriteres, og i mange tilfeller var det gitt lovnad om lønnstilskuddsperioder på et år. I statsbudsjettet for 2023 var det også et generelt nedtrekk i bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Etter nedtrekket i RNB gikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i faglig

grundig hvor lenge det er behov for lønnstilskudd i det enkelte tilfellet, særlig sett opp mot et godt arbeidsmarked. Direktoratet presiserte også at lengden på lønnstilskudd skal vurderes underveis i løpet (hver 3. måned), og at det skal være en konkret plan for lønnstilskuddsperioden. Direktoratet utarbeidet også en samtalepakke som veilederne kan bruke i møte med arbeidsgivere for å vurdere behov for lønnstilskudd og varighet.

Endringen er også gjenspeilet i mål- og disponeringsbrev for 2023. Mens MD-brev for 2022 signaliserte at «(bruk av lønnstilskudd skal prioriteres)», sier MD-brev for 2023 at «Det må foretas nøye prioriteringer og faglig begrunnede behovsvurderinger ved innvilgelse av midlertidig lønnstilskudd. Særlig må det gjøres faglige vurderinger av tiltakets varighet i samarbeid med arbeidsgiver».

7.3.2 Fra AID til AVDir

I tildelingsbrevet er det brukt samme spesifisering av utgiftene til arbeidsmarkedstiltak som i statsbudsjettet.

Det er også enkelte mindre spesifiseringer knyttet til gjennomføring av forsøk og særlige satsinger, men det er ikke formell øremerking av disse tiltakene fra AID.

I vedlegg til tildelingsbrevene er det definert fullmakter til å overføre bevilgninger mellom år og ulike poster. Det er mange detaljerte formuleringer av fullmakter. Vi har spesielt merket oss følgende:

- NAV har fullmakt til å gi tilsagn om å gjennomføre tiltak som kommer til utbetaling (og belastes) neste budsjettår. Slike tilsagn kan utgjøre cirka 1 000 millioner kroner (både fra 2022 til -23 og fra 2023 til -24)
- Tiltak for arbeidssøkere er en post som «kan overføres»²⁸, noe som innebærer at ubrukte midler kan overføres til påfølgende år
- Det er åpnet for å omdisponere fra tiltak i egenregi til andre tiltaksutgifter, men ikke motsatt
- NAV har visse fullmakter til å gi tilsagn om å gjennomføre tiltak som kommer til utbetaling (og belastes) neste budsjettår.

7.3.3 Fra AVDir til NAV fylke

AVDir fordeler bevilgningene til «Tiltak for arbeidssøkere» til fylkesenhetene. Fordelingen er basert på antall brukere med følgende kjennetegn de foregående tolv månedene:

- Helt ledige og arbeidssøkere uten tiltak
 - Totalt
 - Innvandrere (ikke fra EØS)
 - Under 30 år
 - Med langvarig ledighet

Tabell 7-3: Bevilgninger i Kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak

Post	Bevilgning
Driftsutgifter	483 630
Forsøk med tilrettelagt videregående opplæring	25 000
Tiltak for arbeidssøkere	7 137 800
Varig tilrettelagt arbeid	1 899 510
Tilskudd til arbeids- og utdanningsreiser	79 630
Funksjonsassistanse i arbeidslivet	72 040
Sum	9 697 610

Kilde: Prop 1 S 2022-2023

dialog med fylkene for å tilpasse seg ny budsjettamme. Fagdialogen dreide seg særlig om lengden på lønnstilskudd og at veileder må vurdere

²⁸ En kategori i bevilgningsreglementet, jf §5 i reglementet

- Antall personer med nedsatt arbeidsevne
 - Under 30 år

Disse kriteriene kan ses som utrykk for behov for bruk av tiltak ved at de måler antall personer i ulike målgrupper for arbeidsrettede tiltak. Antall personer i de ulike kategoriene over har ulik vekt i fordelingsnøkkelen.

Også rammene for tiltakene i egenregi fordeles til NAV Fylke.

Fylkene får dermed tildelt følgende ressurser til tiltak (ramme for 2023 i millioner kroner i parentes):

- IPS (188)
- Utvidet oppfølging (265)
- (Andre) tiltak for arbeidssøkere (7 192)

«Tiltak for arbeidssøkere» er helt dominerende. Posten skal også dekke utgifter til tiltakspenger (inntektssikring for tiltaksdeltakere uten andre rettigheter til livsoppholdsytelsen i folketrygden).

I tillegg får fylkene rammer for driftsutgifter - ikke spesifisert på NAVs ulike forvaltningsoppgaver – samt midler til gjennomføring av særlige satsinger (Ungdomsgarantien og oppfølging av unge AAP-mottakere).

Etter tildeling har fylkene noen uker til å lage et detaljert budsjett, herunder antall tiltaksplasser per måned, fordelt på ulike tiltak. Også antall mottakere av tiltakspenger må beregnes. De fylkesvise budsjettene rapporteres til Tiltaks- og driftsøkonomikontoret i ATA (direktoratet). Fylkene har litt ulik budsjetteringspraksis, herunder om de budsjetterer ned på kontornivå. AVDir gir fylkene signaler knyttet til sammensetningen av tiltaksbruken. Fylkesenhetene vi har intervjuet har ikke uttrykt at de oppfatter at AVDir overstyrer deres egne vurderinger og prioriteringer.

Direktoratet bruker som nevnt også dialogbaserte metoder for å skape endring i fylkene, for eksempel for å forberede fylkene på budsjettkuttet for 2023. I stedet for å “stanse” bruken av et tiltak, forsøker man å finne andre måter å jobbe på for å nå målet. Direktoratet har støttet fylkene i arbeidet med å tilpasse seg et strammere budsjett. Ved trangere budsjetter blir prioriteringene tøffere, og fylkene tar ulike grep for å få ned forbruket. Dialogen med leverandører er viktig i forbindelse med reduksjon, dette er blant temaene som direktoratet har tatt opp med fylkene. Et annet konkret virkemiddel er at direktoratet har utviklet samtalepakker til bruk i dialog med arbeidsgivere, for eksempel for å stille krav til virksomheten ved bruk av lønnstilskudd og for å sikre at perioden på lønnstilskudd ikke blir for lang.

7.3.4 Fra NAV fylke til NAV-kontor

Det er ikke noe standardisert opplegg for hvordan NAV fylkene fordeler sine rammer mellom NAV-kontorene. Framstillingen av dette er basert på intervjuer.

Noen av fylkene starter de interne prosessene rett etter at forslag til statsbudsjett er fremmet i oktober.

Intervjuene gir ikke noe klart bilde av hva som er viktigst for ressursfordelingen, herunder hvor stor betydning som tillegges kontorenes vurderinger, overordnede føringer versus kontorenes og fylkesenhetenes egne vurderinger, mv. Inntrykket er at fylkesleddet gjør en helhetsvurdering av føringene som kommer fra direktoratet og ser disse i sammenheng med både resultater fra leverandørene og annen kunnskap om virkninger, kontorenes ønsker om tiltak og historikk – altså hvor mye kontorene har brukt av de ulike tiltakene tidligere. Inntrykket fra intervjuer med fylkesleddet, er at kontorene over de siste årene har fått mer ansvar og kontroll i arbeidet med fordeling av tiltaksmidler. Samtidig varierer det på tvers av fylkene hvordan arbeidsdeling og samarbeid mellom fylkesledd og kontorene fungerer i praksis når det gjelder planlegging av tiltaksporteføljen. I fylkesintervjuene fikk vi eksempler på at fylkene har endret fra å “styre på antall plasser” til å “styre på penger” når det gjelder kontorenes tiltaksbruk, og at dette er en endring som det tar tid å implementere. I ett av fylkene som er dekket av undersøkelsen, fikk vi høre at kontorene nylig har fått beskjed om at de ikke lenger skal telle antall deltakere på tiltak, men i stedet planlegge bruk av tiltak ut fra kontorets budsjett. En foreløpig utfordring ifølge kontorlederne i fylket, er at de ikke har løpende informasjon om hvor mye som er brukt av budsjettet og hva kostnadene til de ulike tiltakene er.

I fylkene hvor vi har gjennomført intervjuer, står fylkesleddet som kjøper av alle gruppetiltak, det vil si tiltak som er fremskaffet fra eksterne leverandører for grupper av brukere, med et anslag på antall plasser. NAV-kontorene får rammer som skal dekke kjøp av enkeltplasser AMO, mentor, inkluderingstilskudd og lønnstilskudd. I hvert av NAV fylkene fastsetter fylkesleddet i samarbeid med kontorene hvilke tiltak det er behov for i porteføljen og hvor stor andel av budsjettet som skal brukes på hvert av tiltakene.

Når NAV-kontorene henviser brukere til tiltak anskaffet av fylkesenheten, blir ikke kontorets ressursramme belastet (med ett unntak, som beskrevet i neste avsnitt). Flere av informantene pekte på at for den enkelte NAV-veileder kan tiltak anskaffet på fylkesnivå, fremstå som “gratis” fordi de ikke ser kostnadene i kontorets eget budsjett. Det at veileder ikke har oversikt over kostnader knyttet til de ulike tiltakene, kan også gjøre at man på kontornivå for

Eksempel på fylkenes arbeid med planlegging og budsjettering av arbeidsmarkedstiltak

Ett fylke har valgt å fordele hele ressursrammen for tiltak til kontorene. Formålet er at kontorene skal få større eierskap og ansvar knyttet til bruk av de samlede tiltaksmidlene. Det er opprettet en rolle som tiltaksansvarlig på kontorene, som har ansvar for å analysere brukerporteføljen og vurderer hvilken type tiltak brukerne på kontoret har behov for, før budsjettet fastsettes. I vurderingen innhenter tiltaksansvarlig også synspunkter og erfaringer fra veilederne. Kontorene melder inn et anslag på forbruk av tiltakene som fremskaffes på fylkesnivå. I dette fylket føres en form for "skygge-regnskap" og det enkelte kontor belastes når det brukes tiltak anskaffet av fylkesenheten. Samtidig har kontorene myndighet til å disponere tiltaksmidlene som de ønsker gjennom året. Dersom tiltaksansvarlig eller kontorleder vurderer at behovet for én type tiltak (for eksempel lønnstilskudd) er større enn anslått, så står kontoret fritt til å bestemme det.

Intervjuene i den aktuelle fylkesenheten tyder på at erfaringene med denne organiseringen er positive. Tiltaksansvarlig-rollen bidrar til at kontorene har løpende oversikt over forbruk av tiltak og ventelister på de ulike tiltakene. Tiltaksansvarlig har også god oversikt over hele tiltaksporteføljen og gir råd til veilederne i valg av tiltak. Kontorlederne vi snakket med, opplever at de har større eierskap til eget tiltaksbudsjett og en mer treffsikker tiltaksvifte. Videre er det flere som sier at tiltaksansvarlig bidrar til bedre faglige vurderinger knyttet til tildeling av tiltak. Kontorene får også god oversikt over kostnader knyttet til det enkelte tiltak, også tiltakene som anskaffes på fylkesnivå. I og med at kontorbudsjettet belastes ved bruk av tiltak anskaffet på fylkesnivå, fremstår heller ikke de innkjøpte tiltakene som "gratis" for veilederne. Et dilemma som kan oppstå med en oppgave- og ansvarsdeling som i dette fylket, 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.

eksempel vurderer et kurs på individuell AMO som for kostbart (sett i forhold til kontorets budsjett), og heller velger AFT som er kjøpt inn av fylket (men som vanligvis vil være mer kostbart enn et kurs). AMO og AFT har ulike formål, og deltakere på AFT har som regel andre kjennetegn enn deltakere på AMO. Eksemplet illustrerer at systemet for budsjettering mellom fylkesledd og kontor i noen tilfeller kan føre til at veileder velger et annet tiltak enn det som passer bruker best.

Blant fylkene som vi har dekket i denne undersøkelsen, er det ett som har valgt en annen organisering av tiltaksplanlegging og -budsjettering. Fylket har delegert ansvar for hele tiltaksbudsjettet til kontornivå. Organiseringen og erfaringene med denne omtales i tekstboksen over.

Som hovedregel tas deltakere inn i tiltak anskaffet av fylket fortløpende, etter hvert som brukerne søkes inn. Fylkesenhetene har i intervjuer oppgitt at de følger med på hvor mye ulike kontor bruker tiltakene, men det er ikke så vanlig at de griper inn hvis noen kontor bruker en «urimelig stor» andel av plassene. Enkelte fylker fordeler et anslagsvis antall plasser per kontor ved starten av året, men dette kan justeres gjennom året.

Intervjuene tyder på at fordeling av ressursrammene til og mellom kontorene i hovedsak fungerer greit. Det er ingen som har uttrykt at det er strid om dette eller at systemet skaper vesentlige problemer. Noen av informantene på fylkesnivå mente at det er mulig å vri ressursbruken underveis i løpet av året, dersom kontorene for eksempel melder om at de har behov for mer til lønnstilskudd og mindre bruk av anskaffede tiltak enn beregnet.

Enkelte av de vi intervjuet har nevnt problemer knyttet til å få de årlige rammene til «å gå opp». Noen

kontor kan ha en del ubrukte midler mot slutten av året, mens andre har knapp ramme. I Vedlegg «Rammestyrte virkemidler» til mål- og disponeringsbrev til fylkene heter det at fylkene skal rapportere om bruken av post 76, herunder midler til tiltak, etter regnskapsprinsippet. Dette betyr at systemet («Planning and budgeting») gir data om kommende utbetalinger framover, basert på vedtak kontorene har fattet.

Intervjuene tyder på at de ulike kontorenes over-/underforbruk vanligvis jevner seg ganske greit ut, slik at det ikke må settes inn tiltak rundt årsskiftet som påvirker bruken av tiltak i vesentlig grad. Likevel tyder intervjuene på at dette hender. Inntrykket er at særlig bruken av lønnstilskudd brukes som «buffer» i løpet av året: Veilederne kan få beskjed om at potten for lønnstilskudd er tom i løpet av høsten og må vente til nærmere årsskiftet med å kunne bruke dette tiltaket igjen. I andre tilfeller kan veilederne få beskjed om å øke bruken av lønnstilskudd, når det er penger igjen på budsjettet. Inntrykket er at dette skjer ganske ofte, og ikke bare knyttet til situasjonen i 2022-23, hvor fylkene skulle tilpasse seg et vesentlig lavere tiltaksbudsjett.

NAV har fullmakt til å overføre midler til arbeidsmarkedstiltak mellom år. Vi har ikke avdekket om AVDir kan gjøre mer for å unngå uønskede særlige tilpasninger til årsskifter i fylkenes og kontorenes virksomhet.

7.4 Tiltaksporteføljen og utvikling av denne

I dette delkapitlet beskriver vi først hvordan tiltaksporteføljen endrer seg og hvordan den er regulert. Beskrivelsen er basert på dokumenter. Videre beskriver vi, i hovedsak på grunnlag av intervjuene,

arbeidet med å utvikle porteføljen. Deretter gjengir vi inntrykk fra intervjuene om hvor godt dagens tiltaksportefølje fungerer. På grunnlag av dette gjør vi egne vurderinger av de samme temaene.

7.4.1 Tiltaksporteføljen

Hovedtrekk i utvikling av tiltak

Det er ikke definert en standardisert arbeidsprosess for vurdering av behov for ulike tiltak, utforming, evaluering og revisjon. Tiltaksporteføljen er dels historisk betinget, men er likevel i kontinuerlig endring, basert på erfaringer/kunnskap og samfunnsutviklingen.

Det skjedde en stor omlegging av arbeidsmarkedstiltakene i 2015/2016 i forbindelse med Prop. 39 L (2014-2015). Bakgrunnen var at tiltaksstrukturen ble oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det var delvis overlappende ordninger. Blant annet var det to ulike avklarings tiltak og to ulike oppfølgingstiltak. Ett av avklarings tiltakene og ett av oppfølgingstiltakene ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor og var forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. De to avklarings tiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble gjennom reformen slått sammen til to tiltak og anskaffet ved anbudskonkurranse. Et formål var å åpne for at alle typer leverandører kunne levere de aktuelle tjenestene, både private/kommerielle og frivillige, i tillegg til de skjermede. Omleggingen var også utløst dels av behov for tilpasning av tiltak i skjermet sektor til krav i statsstøttereglene i EØS-avtalen.²⁹ Koblingen mellom arbeidssøkeres form for inntektssikring og tilgang til tiltak ble samtidig fjernet.

Det skjedde en stor omlegging av arbeidsmarkedstiltakene i 2015/2016. Bakgrunnen var at tiltaksstrukturen ble oppfattet som komplisert og til dels uoversiktlig, og det var delvis overlappende ordninger. Blant annet var det to ulike avklarings tiltak og to ulike oppfølgingstiltak. Ett av avklarings tiltakene og ett av oppfølgingstiltakene ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor, og forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. De to avklarings tiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble gjennom reformen slått sammen til to tiltak og anskaffet ved anbudskonkurranse. Et formål var å åpne for at alle typer leverandører kunne levere de aktuelle tjenestene, både private/kommerielle og frivillige, i tillegg til de skjermede. Omleggingen var også utløst dels av behov for tilpasning av tiltak i skjermet sektor til krav i statsstøttereglene i EØS-avtalen³⁰ og anskaffelsesregelverket. En sentral føring i omleggingen var også økt satsing på tiltak i ordinært

arbeidsliv. Koblingen mellom arbeidssøkeres form for inntektssikring og tilgang til tiltak ble samtidig fjernet.

På samme tid ble to tiltak arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor avviklet, og erstattet av Arbeidsforberedende trening (AFT). Tiltaket skulle ha større vekt på ordinært arbeidsliv som tiltaksarena enn de tidligere tiltakene. Det ble videre gjort flere justeringer i regelverket for andre tiltak. Blant annet ble det lagt opp til at tiltakene i større grad kunne kombineres.

Siden den tid har det vært flere, men mindre gjennomgripende endringer og justeringer. For eksempel har kravspesifikasjonen for oppfølgingstiltaket blitt endret og direktoratet har anbefalt tettere oppfølging for personer på lønnstilskudd. Videre er fag- og yrkesopplæring på videregående nivå eller fagskole innført som tiltak. Det samme gjelder oppfølgingstiltak i egen regi. Endringene har delvis også vært i form av prioriteringen mellom ulike tiltak og grupper (for eksempel økt bruk av lønnstilskudd og utdanning) og ikke ved endringer av regelverket for ordningene.

Endring av tiltakene kan springe ut av forskning, av utviklingen i arbeidsmarkedet eller av andre prosesser. Initiativ eller forslag til endringer kan komme både fra embetsverk og politikere. AID har ansvar for de endringene som gjelder forskriften, og AID for kravspesifikasjoner, maler for avtaler og rutiner for oppfølging av leverandørene. Ledere i AVDir påpekte at utvikling av tiltaksporteføljen og regelverket også påvirkes ganske direkte av initiativ fra politikere. Men vanligvis leder slike initiativ i første omgang bare til gjennomføring av forsøk.

AVDir ser FoU som en viktig kilde til synliggjøring av behov for endringer i porteføljen (se egen omtale i kapittel 9).

I intervjuene i AVDir fikk vi flere eksempler på kontinuerlig arbeid med faglig utvikling i de arbeidsrettede tiltakene. Ett eksempel er at kravspesifikasjonen for oppfølgingstiltaket ble endret fra første til andre anbudsrunde for å styrke kvaliteten i tiltaket. Et annet er at NAV har strammet inn anbefalinger til veiledernes oppfølging av personer som er i arbeid med lønnstilskudd. Direktoratet jobber også på ulike måter for å støtte fylkene og gi faglig rådgivning knyttet til utforming og bruk av tiltakene. Eksempler på virkemidler som brukes er fagnettverk, samlinger, nyhetsbrev, kompetanseutvikling og utvikling av støtteverktøy.

²⁹ Se NOU 2012: og høringsnotat til «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014) og meldingsdelen av Prop. 39 L (2014-2015)

³⁰ Se NOU 2012: og høringsnotat til «Et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov», ASD 13.5.2014 og meldingsdelen av Prop. 39 L (2014-2015)

Regelverk

Lov om arbeidsmarkedstjenester inneholder overordnede føringer for arbeidsmarkedstiltak. Lovens kapittel 5 om Arbeidsmarkedstiltak, mv. omhandler blant annet departementets hjemmel til å utforme forskrift, overordnede bestemmelser om ytelser til deltakerne, saksbehandlingsregler (forholdet til forvaltningsloven), klageadgang, mv.

AID utformer Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Forskriften angir formål med tiltakene (§ 1-1):

Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.

De enkelte tiltakene har egne mål, delvis knyttet til andre forhold enn å skaffe eller beholde arbeid, men vi oppfatter ikke at det er målkonflikter i tiltaksforskriften knyttet til noen av tiltakene.

Videre inneholder forskriften generelle bestemmelser for alle tiltakene, som blant annet krav til tiltaksarrangører, herunder at tiltaksplasser ikke skal fortrenge ordinær arbeidskraft og at kryssubsidiering mellom tiltakene og mellom disse og den ordinære virksomheten ikke skal skje.

Tiltaksarrangører skal godkjennes av Arbeids- og velferdsetaten. Tilskuddssatser skal fastsettes av AID.

Forskriften inneholder også separate kapitler for 13 ulike tiltak. Kapitlene angir mål for tiltaket, beskrivelse av innhold, avgrensning av målgruppe, varighet og omfang, finansiering samt krav til tiltaksarrangør og/eller arbeidsgiver.³¹

Tiltaksforskriften inneholder krav til leverandører av de ulike tiltakene og regulerer dermed leveranser fra henholdsvis forhåndsgodkjente leverandører og bruk av anbud. Det er AID som utformer tiltaksforskriften, men AVDir er faginstans på dette feltet og har en rådgivende funksjon i arbeidet.

AVDir har utformet et rundskriv som utdyper forskriften. Rundskrivet skal være en støtte for fortolkning av forskriften, men enkelte informanter opplever at rundskrivet legger visse føringer utover en ren tolkning.

Vurderinger av tiltaksporteføljen

Flere av informantene har framholdt at tiltaksviften dekker de fleste behov godt. Informantene i AVDir og NAV fylkene peker likevel på flere av de samme manglene som NAV-veilederne.

En del tar til orde for at det burde vært noe færre tiltak, men gjerne med mer fleksibilitet slik at det åpnes for økt individuell tilpasning. 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 egenregi. Andre mener at fleksibiliteten allerede finnes og er tilstrekkelig med dagens tiltak.

En del informanter har uttrykt at de mener det er mangler i dagens tiltaksportefølje. De etterlyser tiltak for arbeidssøkere med svake norskkunnskaper og større innslag av helsekompetanse i tiltak. Ett problem med utvikling av tiltak for de som trenger mer språkopplæring er at dette er i grenseland til kommunenes og utdanningsmyndighetenes ansvarsområde. Tilsvarende problemer med grensedragnings kan også finnes i utvikling av tiltak for personer med helseproblemer.

Informanter i AVDir oppfatter at NAV-kontorene ønsker seg flere lavterskeltilbud enn det som finnes i dagens portefølje, for eksempel tiltak med oppmøteplikt kun én dag i uken. Slike tiltak er ofte kommunale og ikke tilgjengelige overalt. Tiltakene som er definert i tiltaksforskriften er mer intense og med rendyrket arbeidsrettet fokus, noe som passer best for brukere som er «nær arbeid». Dette synspunktet ble også framholdt av veilederne.

Et annet konkret innspill er at mentortiltaket, som i dag bare brukes til oppfølging av én arbeidstaker, burde vært brukt slik at en mentor kan følge opp flere innenfor samme bedrift.

Det er også enkelte av informantene som gjerne skulle hatt statlige tiltak tilsvarende (de kommunale tiltakene) KVP og Jobbsjansen, det vil si tiltak som gir fleksibel, individuelt tilpassede opplegg med ganske intens oppfølging.

7.5 Fremskaffelse av tiltak

Måten tiltak leveres på kan påvirke kvaliteten på gjennomføring og effektene av tiltakene. Det brukes fem hovedformer for fremskaffelse av tiltak i dag: tiltak i NAVs egenregi, leveranse fra forhåndsgodkjente leverandører, kjøp via anbudskonkurranser, tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv og tiltak som gjennomføres i

³¹ Det er en egen forskrift om oppfølging i NAVs egen regi: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-02-04-65>

(samarbeid med) andre sektorer (jamfør omtale i kapittel 8).

Videre kan man skille mellom kjøp innenfor ulike geografiske nivåer: Nasjonalt, fylke eller lokalt/NAV-kontor. I praksis skjer det nesten ikke kjøp av tiltak på nasjonalt nivå. Unntaket er «Digitalt oppfølgingstiltak for arbeidsledige».

Så vidt vi kan se, har fylkeskontorene valgt samme løsning for hva som kjøpes på fylkesnivå. Ulike forsøk er unntak fra dette. Tiltakene som kjøpes inn på fylkesnivå er i hovedsak Oppfølging, AFT, AMO-kurs (gruppebasert), Arbeidsrettet rehabilitering (ARR) og avklaringsstiltak. Ett fylke har inngått samarbeidsavtale med Voksenopplæringen og enkelte andre aktører til erstatning for kjøp gjennom anbudskonkurranser.

AMO er et fleksibelt tiltak. Det kan etableres både som enkeltplasser og som gruppetiltak. Flexibiliteten gir rom for tilpasning både til enkeltindivider og lokale forhold. AMO er – i tillegg til fag/opplæring på videregående skole og høyere utdanning – en del av opplæringstiltaket.

Det er i hovedsak tre tiltak som kjøpes eller finansieres lokalt på det enkelte NAV-kontor:

- Lønnstilskudd
- Individuell AMO enkeltplass
- Tilskudd til mentor

7.5.1 Tiltak som kjøpes inn etter anskaffelsesregelverket

Fylkeskontorene har ansvar for hele prosessen knyttet til kjøp av tiltakene: De utformer konkurransene, herunder kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, mv. Virkemiddelseksjonen og Anskaffelsesseksjonen i ATA utformer anbefalinger, nasjonale kravspesifikasjoner og maler for utforming av anbudsdokumentene for tiltakene Oppfølging og Arbeidsrettet rehabilitering. Dessuten lager direktoratet veiledningsmaterieell for kvalitetskontroll.

I intervju med ledere med ansvar for AVDir's arbeid med anskaffelse av tiltak, framholdt disse at AVDir skal arbeide kunnskapsbasert, enten arbeidet gjelder regelverk, maler for utlysning, ulike former for kvalitetsarbeid, mv. De ulike elementene i malene er basert på hva forskningen tilsier at "gir mest mulig effekt av tiltakene". Dette arbeidet er dermed sentralt for å innarbeide forskningsbasert kunnskap. Også politiske føringer har betydning for hvordan kravspesifikasjonene utformes. Det er nå politiske signaler om at direktoratet skal legge til rette for

innovasjon i anskaffelsene og for at små/nye aktører kan levere tiltak på oppdrag for NAV.³²

Fylkeskontorene kan tilpasse anbudsdokumentene ut fra lokale forhold og egne vurderinger. ATA kvalitetssikrer alle anbudsdokumenter for anskaffelse av tiltakene Avklaring og Oppfølging. Fra fylkesintervjuene fikk vi inntrykk av at malene stort sett fungerer godt og at det er tilstrekkelig rom for fleksibilitet i avtalene. Fylkene gjør enkelte tilpasninger av anskaffelsesdokumentene ut fra sine behov. Ett av fylkene har gjort store endringer i kravspesifikasjonen for å dekke behovet til blant annet prioriterte grupper.

I intervjuene med tiltaksansvarlige og anskaffelsesansvarlige i fylkene har vi stilt spørsmål om

- Klarer NAV å gjøre gode kjøp av tiltak?
- Hva er grunnlaget for valg mellom egenregi versus eksterne leveranser, og er dagens fordeling hensiktsmessig?

Informantene mener at NAV i hovedsak klarer å gjøre gode kjøp, det vil si at forholdet mellom pris og kvalitet i hovedsak er godt. Det er likevel en del av informantene som finner svakheter, men ikke alltid med tilhørende løsninger:

- Leverandørmarkedet er svakt for visse tiltak i visse regioner, og derfor er ikke pris/kvalitet alltid tilfredsstillende
- NAV lykkes ikke alltid med å utforme tildelingskriterier og dokumentasjonskrav slik at leveransene blir gode og de beste leverandørene vinner fram
- Bruk av flerårige avtaler som kan gi mulighet for å kutte leverandører som leverer svak kvalitet og videreføre avtalene med de gode har bidratt til å heve kvaliteten, men slike kontraktsformer skaper også problemer.
- Ett problem med avtaler som gir leverandører kort tid til å levere god kvalitet, er at nye aktører ofte ikke klarer å levere godt fra begynnelsen av og at avtalen kan bli avsluttet før de har fått mulighet til å utvikle seg.
- Et annet problem er at ansatte hos tiltaksleverandør kan slutte når de ser risiko for at NAV sier opp kontrakten.
- Enkelte erfarer at gjennomstrømmingen i tiltakene kan variere med ventelistene: Deltakerne har raskere gjennomføring av tiltaket i perioder hvor det er venteliste, enn i perioder uten venteliste på tiltaket.

³² Se f.eks. flertallsmerknader i behandling av Representantforslag 212 S (2021-2022)

Vi fikk enkelte eksempler på at fylkene forsøker seg på ulike anskaffelsesmetoder. Ett eksempel er å bruke dynamisk innkjøpsordning, for å gi mer fleksibilitet og raskere igangsetting av kvalifiserende tiltak. Flere av informantene ønsker seg mer bruk av «innovative kjøp», men dette oppfattes som ukjent terreng for dem. De ønsker tilbud som spesifiserer hvilket behov som skal dekkes, mens løsningen overlates til tilbyder. Målet er å øke innovasjonstakten. Slike kjøp kan begrenses til lokale forhold og spissede behov eller være større.

7.5.2 Tiltak som kjøpes inn fra forhåndsgodkjente virksomheter

AFT og VTA leveres av forhåndsgodkjente leverandører. Bruken av VTA faller utenfor vårt mandat. AFT finansieres med et fast tilskudd per plass. Tilskuddene er ikke differensiert mellom leverandører eller deltakere. Det er en rekke krav til leverandørene. Kravene skal blant annet sikre at virksomhetene ikke driver kryssubsidiering og at tilskuddene brukes til drift av disse tiltakene og ikke andre formål.

De forhåndsgodkjente virksomhetene er ofte den eneste leverandør i det aktuelle geografiske området. Dette innebærer at mange ikke er eksponert for konkurranse fra andre når det gjelder å levere tjenester med god kvalitet. En del av virksomhetene som driver disse tiltakene oppfattes som viktige for det lokale arbeidsmarkedet. De fleste av dem har kommunalt eierskap. En ulempe knyttet til avtalene med de forhåndsgodkjente virksomhetene, er at lang oppsigelsestid på avtalene gir liten fleksibilitet.

I flere av intervjuene fikk vi formidlet at kommunepolitikere og bransjeorganisasjonen påvirker omfanget av bruken av AFT og VTA. Videre var flere av informantene skeptiske til kvaliteten på tjenestene. Flere av fylkene har redusert antall plasser på AFT i forbindelse med budsjettkutt i 2023.

I mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2023 heter det at kvaliteten i Arbeidsforberedende trening (AFT) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) må styrkes. Bakgrunnen for føringen er - ifølge informanter - at styrking av AFT er blant målene i regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen.

Ambisjonen når det gjelder kvalitet i AFT, er at det skal være lik kvalitet på tvers av fylker og leverandører, men at det fortsatt skal være et lokalt handlingsrom. Direktoratet har blant annet utformet en veileder for kvalitetsevaluering, som fylkene skal gjennomføre. Oppgaven med å godkjenne leverandører er i løpet av 2022 spesialisert og løses av to fylker i samarbeid. Tidligere godkjente hvert fylke leverandører innen sitt område. Det er også etablert fagnettverk for kontaktpersoner i fylkene,

hvor det er ukjent dialog. Direktoratet organiserer årlige fagsamlinger for fylkenes kontaktpersoner for AFT.

7.5.3 Leverandørperspektiver

Intervjuer med tiltaksleverandører og leverandørorganisasjoner viser at samarbeidet med NAV først og fremst foregår på fylkesnivået, som anskaffer tiltakene. Dialog med kontornivå handler som regel om samarbeid om enkeltbrukere. Selv om samarbeidet med NAV gjennomgående beskrives som bra, påpeker leverandørene at det fortoner seg nokså forskjellig fra fylke til fylke og fra kontor til kontor, og at det i stor grad er personavhengig.

NAVs anskaffelsesregime trekkes av flere frem som en barriere for å levere et faglig tilfredsstillende tilbud. Noen tiltaksleverandører opplever at kravspesifikasjonen begrenser muligheten til å gi et godt tilbud. Disse leverandørene oppgir at de ønsker mer dialog med NAV om hvordan kravspesifikasjonen kan utvikles slik at den fremstår som mer relevant. Flere oppgir for eksempel kompetanse på psykisk helse som et innholdselement som tillegges lite vekt. Noen påpeker også at det er behov for mer integrerte tjenester mellom NAV og helsetjenesten. I likhet med informantene fra NAV, ønsker også leverandørene seg mer bruk av «innovative kjøp.» Enkelte tiltaksleverandører oppgir vektlegging av pris i konkurransene som en barriere for å levere tilbud på enkelte tiltak (for eksempel *Oppfølging*) og som en generell barriere for å levere et kvalitativt godt tilbud.

Videre fremhever leverandørene manglende forutsigbarhet i kontraktene som en utfordring, dvs. at NAV ikke kan garantere at plassene fylles opp, noe som gjør at tiltaksleverandørene kan måtte opp-/nedbemanne på kort varsel og tidvis har problemer med å rekruttere og fastholde personal. Dette er en utfordring som også informanter i NAV påpeker, blant annet fordi stor utskifting av personell hos tiltaksleverandør påvirker kvaliteten på tilbudet negativt.

Flere tiltaksleverandører mener at «feil» brukere ofte søkes inn, noe som både forklares med at det foretrukne tiltaket ikke er tilgjengelig på grunn av kø/ventelister eller at NAVs matching mellom bruker og tiltak ikke er god nok. Ifølge leverandørene er konsekvensen gjerne at bruker får et utilstrekkelig tilbud, for eksempel at det ikke er omfattende nok til å gi nødvendig bistand. En annen utfordring - sett fra leverandørens ståsted - er at bruker kommer for sent i gang, noe som påvirker motivasjon og arbeidsevne negativt og forringer muligheten til å hjelpe brukere over i varig arbeidslivstilknytning.

Leverandørene og informantene i NAV ser mange av de samme svakhetene i tiltaksviften. Leverandørene fremhever mangel på egnede tiltak for brukere med (store) psykiske helseproblemer, unge og personer med svake norskerferdigheter og lite arbeidserfaring. Krav til et visst omfang av oppmøte fremheves også som barriere for en del brukere. Når det gjelder brukergrupper med omfattende behov, peker flere på behov for grunnfinansiering av tiltak, for å sikre forutsigbarhet for at leverandørene kan utvikle gode kvalitative tilbud over tid.

Flere leverandører er opptatt av at samarbeidet mellom NAV, tiltaksleverandører og virksomheter må bli bedre, for å sikre (varig) arbeidslivstilknytning. I den forbindelse er det enkelte som påpeker at NAV i for stor grad tar hensyn til budsjettmessige konsekvenser i tildelingen av tiltak, og ikke samlede kostnader for samfunnet. Midlertidig lønnstilskudd brukes som et eksempel på dette, hvor leverandørene opplever at tiltaket brukes for lite fordi det er dyrt for NAV.

7.5.4 Tiltak i egenregi

Statsbudsjettet legger sterke føringer på valget mellom egenregi og bruk av eksterne leverandører. Vi har imidlertid fått flere eksempler på at fylkene bruker noe mer ressurser på tiltak i egenregi enn det statsbudsjettet legger opp til, enten over eget driftsbudsjett eller i samarbeid med kommunen.

Direktoratet har tatt ansvar for både faglig innhold og opplæring knyttet til utvidet oppfølging og IPS. De faglige føringene angir for eksempel hvordan teamene med jobbspesialister skal rigges, hvor mange brukere hver jobbspesialist skal ha i porteføljen, og hvilken metodikk som skal brukes. AVDir har også utviklet og holder grunnkurs for jobbspesialistene. Direktoratet har også utviklet et nytt fagsystem, Jobbspør, for gjennomføringen av tiltak i egenregi.

Senere er det kommet to tilpassede varianter av utvidet oppfølging i egenregi, som gjenspeiler NAVs satsingsområder: utvidet oppfølging under utdanning og IPS ung.

Det er mange av informantene i NAV fylke og i NAV-kontorene som ønsker økt bruk av egenregi for levering av tiltak. Også direktoratet gir uttrykk for at det i alle fall bør finnes tiltak i egenregi i hele landet. Med de rammene som er i dag, er det ikke grunnlag for å etablere utvidet oppfølging og IPS på de minste kontorene. Enkelte kontor har tiltak i egenregi som skal dekke flere kontor. Slik det er i dag, er det imidlertid ikke alle kontor som har tilgang på tiltak i egenregi. Flere gir uttrykk for at enkelte av tiltakene som kjøpes eksternt kan defineres som en del av NAVs kjerneoppgaver.

Flere av informantene peker spesielt på fordeler ved å gjennomføre avklaringstiltak i egenregi. En grunn er at informasjonsflyten ikke fungerer godt nok, hverken fra NAV til leverandør, eller fra leverandør til NAV. Leverandørene har dårligere tilgang til data om deltakerne enn det NAV har. Informantene erfarer at manglende kontroll av data mot registre gjør at avklaringen ofte baseres på feilaktig informasjon. Videre opplever de at NAV bare får begrenset informasjon om deltakerne etter at de er avklart. Nyten av tiltaket svekkes av at NAV ikke får full informasjon.

Videre kan egenregi gi fleksibilitet som kan brukes til individuell tilpasning. Informantene mener at kontraktene med leverandørene ofte gir for lite fleksibilitet. De som har størst behov for samordnet tilbud vil få et bedre tilbud ved egenregi enn ved kjøp. En annen fordel som nevnes er den tette kontakten mellom brukers hovedveileder og jobbspesialist i Utvidet oppfølging. Veileder har god oversikt over hvordan det går med bruker i tiltaket, og dersom det oppstår uklarheter underveis eller det er behov for å endre målet for bruker i tiltaket kan jobbspesialist enkelt ta kontakt.

7.6 Samlede vurderinger

7.6.1 Styringsdialogen

Styringen av arbeidsmarkedstiltak har over de siste årene beveget seg fra aktivitetsbasert til mer resultatbasert styring. I tråd med Meld. St. nr. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* og prinsipper for resultatbasert styring, er det også tatt ulike grep for å delegerer myndighet knyttet til bruk av arbeidsrettede tiltak nærmere bruker. Over tid har kontorene fått mer autonomi og ansvar både når det gjelder tiltaksbudsjett og planlegging av tiltak. Det er imidlertid variasjoner mellom fylkene i hvordan ansvars- og oppgavedelingen mellom fylkesledd og kontor er definert.

Informantene på både direktoratsnivå og fylkesnivå er samstemte i at det er klare fordeler knyttet til at beslutningene om hvilke tiltak som skal være tilgjengelige og hvilket tiltak den enkelte bruker skal få, legges nært praksisfeltet. Fordelene som nevnes er at kontorene kjenner sin brukermasse og hvilke tiltak som fungerer for brukerne sine. Ved å involvere kontorene i planlegging av tiltaksporteføljen og gi mer ansvar knyttet til bruk av tiltak, mener informantene at tiltaksbruken blir mer treffsikker og kontorene og veilederne får mer aktivt forhold til tiltaksbruk.

Mange av informantene, både på direktorats- og fylkesnivå, er opptatt av forholdet mellom lokal autonomi og sentral styring og har en utforskende

holdning til hvor mye styring det er behov for på tiltaksområdet.

Styringen er kompleks og omfatter mange aktører og fagområder. Som nevnt over, mener vi at eksistensen av mange spesialiserte enheter i AVDir kan innebære en risiko for at uformelle styringssignaler gjennom dialog og kommunikasjon om avgrensede temaer og funksjoner (for eksempel anbefalinger avledet av ny FoU eller kontrollerfunksjonens oppfølging av økonomistyringen) gir signaler som oppfattes som sprikende. Selv om informantene på fylkesnivå nevner enkelte eksempler på at AVDir ikke helt klarer å «tale med én tunge», er hovedintrykket at AVDir lykkes ganske godt med koordineringen internt, og styringssignaler gjennom ulike kanaler i hovedsak framstår som konsistente. Myke styringsvirkemidler og dialog mellom direktorat og fylkene fremstår som viktig for å sikre at målene omsettes til praksis på de ulike fagområdene og nivåene.

Arbeidet med digitalisering og utvikling av nye verktøy for veilederne omtales i kapittel 9. Vi har i liten grad gått inn på dette temaet i samtaler med fylkesleddet, fordi fylkene foreløpig ikke har tatt i bruk verktøyene som utvikles. Vi oppfatter imidlertid at det er store ambisjoner for de digitale verktøyene og hvordan de skal fungere når det gjelder både valg av tiltak og brukermedvirkning knyttet til denne prosessen. Digitale verktøy skal fungere i lang tid og det er antakelig riktig å legge et ambisiøst perspektiv til grunn for utviklingen. Samtidig er det viktig at verktøyene som introduseres er samstemte med veilederens hverdag.

Det er utformet en instruks om virksomhets- og økonomistyring som angir hva som skal forstås som styring i kontakten mellom AID og AVDir. Slik vi forstår det, skal også instruksen bidra til å sikre rolleforståelsen mellom AID og AVDir.

Det er viktig at det er rom for faglig diskusjon mellom departement og direktorat, og at aktørene kan ha faglige diskusjoner uavhengig av politisk ledelse. Samtidig må ikke de ulike formene for dialog viske ut rollefordeling og rolleforståelse mellom AID og AVDir. Vi oppfatter at dette er ivarettatt i instruks for virksomhets- og økonomistyring. Samtidig må AID være oppmerksom på at også fagmøter kan styre bevisstheten til fagavdelinger i AVDir. Difi (2019) peker på at faglig dialog mellom departement og underliggende etat kan oppfattes som uformelle elementer i styringsdialogen, som skal understøtte de formelle arenaene. Vi oppfatter at det kan være behov for en diskusjon av hvordan fagmøtene mellom AID og AVDir fungerer i praksis og tas opp som del av styringsdialogen.

Det er ganske mange prioriteringer og føringer i tildelingsbrevet. Vi mener det må være en risiko for at det uttrykkes for mange og konkurrerende prioriteringer og stiller spørsmål ved om formuleringene fungerer godt for å styre faktisk bruk av arbeidsmarkedstiltak. For eksempel er det formulert mål om økt andel med overgang til arbeid, samtidig som det legges vekt på varig tilknytning. Dette reiser et mulig prioriteringsproblem mellom å satse mye på relativt få eller litt på mange. Videre er det mange formuleringer om grupper som skal prioriteres. Dette innebærer en risiko for uklarhet («hvem skal ikke prioriteres»?).

Tildelingsbrevet kan se ut til å ha et kortsiktig perspektiv, men mange av føringene og andre elementer i tildelingsbrevene gjentas flere år på rad, noe som likevel gir inntrykk av et langsiktig perspektiv. Ingen av informantene har hevdet at AIDs styring har for kortsiktig horisont.

Mål- og disponeringsbrevene legger mer vekt på varighet av arbeid enn tildelingsbrevet. Vi har også merket oss at det ikke kreves rapportering om varighet av overgang til arbeid, utover 26 uker, i tildelingsbrevet. Fastholdelse av arbeid er da heller ikke sterkt vektlagt verken i statsbudsjettet eller i tildelingsbrevet, men framstår sentralt i NAVs virksomhetsstrategi.

Tildelingsbrevet angir hvilke brukergrupper NAV skal prioritere. Disse gruppene skal både prioriteres for oppfølging og for tiltaksdeltakelse. De prioriterte målgruppene er blant de tydeligste føringene for NAVs bruk av tiltak. Det er ulike grunner til å prioritere disse gruppene, for eksempel at unge kan ha mange år i arbeidslivet foran seg og at deltakelse på arbeidsmarkedet fremmer integrering. En prioritering av målgrupper kan imidlertid legge føringer som ikke er faglig begrunnet, og det er en risiko for at de prioriterte målgruppene får tiltak på bekostning av andre brukere som kunne hatt større nytte av tiltaket. Vår oppfatning er at dersom konkrete målgrupper skal prioriteres til tiltak, bør den faglige begrunnelsen tydeliggjøres.

Ideelt sett bør kravene til rapportering samsvare med ulike typer mål og resultatkrav. Rapporteringen skal kunne benyttes til å vurdere om det arbeidet som er gjort sikrer at målene nås. I tillegg kan rapportering være egnet til å belyse om NAV ligger an til å holde og bruke ressursrammen. Det finnes foreløpig ikke gode indikatorer for virkninger av virksomheten for overgang til arbeid. Dette gjør at mye av rapporteringen omhandler andre forhold enn det som er målet. Kanskje har også mangel på gode indikatorer påvirket hvordan de operative målene og styringsparameterne formuleres? Fortsatt er det flere styringsparametere knyttet til deltakelse i tiltak og

ikke til målene. Vi oppfatter videre at rapporteringskravene fra AID er ganske detaljerte og ikke bare knyttet til resultater og ressursbruk opp mot budsjett, men også aktivitet (f.eks. andel på tiltak). Enkelte av intervjuene tyder på at en del av aktørene i NAV oppfatter rapporteringskravene om bruk av tiltak som tegn på at AID fortsatt er like opptatt av NAVs aktiviteter som av resultatene, og at AID ikke har skiftet fokus fra aktivitetene til resultater og mer strategisk tenkning omkring ressursbruken.

7.6.2 Økonomi og budsjetter

Fordeling av budsjettet på egenregi og eksterne leveranser besluttes av Stortinget i statsbudsjettet. Vi ser ingen klare faglige begrunnelser for fordelingen av ressurser mellom egenregi og øvrige arbeidsrettede tiltak. Begrunnelsen som nevnes er at volumet på kjøp av tiltak må være stort nok til å opprettholde et leverandørmarked. Vi er skeptiske til om det er hensiktsmessig at Stortingets vedtak i praksis fastlegger fordeling mellom tiltak i egenregi og andre tiltak. Vi drøfter dette nærmere i kapittel 7.5.

Midlene til de øvrige arbeidsrettede tiltakene som områdegjennomgangen dekker kommer som én samlet ramme til fylkene. Fylkene fordeler budsjettet på innkjøp av tiltak på fylkesnivå og til kontorene, i samråd med kontorene. Budsjettstrukturen legger få føringer på fylkenes disponering av midlene.

I tillegg til utforming og regelverk for tiltak samt ulike faglige veiledere, mv., påvirkes veilederens tiltaksbruk i hovedsak gjennom antall tiltaksplasser som fylket stiller til rådighet, kontorets budsjetttramme og styringssignaler gjennom prioriteringer og føringer i mål- og disponeringsbrev, mv. Vi er tvilende til om disse virkemidlene er gode for å understøtte optimal bruk av tiltak. Blant annet mener vi det kan være uheldig at bruk av tiltak kjøpt av fylket ikke belastes kontorenes rammer. Videre mener vi det kan gi feil bruk av tiltak at belastningen av et tiltak på kontorets ramme ikke reflekterer tiltakenes samfunnsøkonomiske kostnader. I flere intervjuer har informanter uttrykt noe i retning av at «lønnstilskudd er så dyrt». Dette er riktig, vurdert ut fra virkning på kontorets tiltaksbudsjett, men ikke i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I samfunnsøkonomisk perspektiv har lønnstilskudd i hovedsak bare en skattekostnad, mens kostnaden for kontoret er 100 prosent av tilskuddet.

For de fleste tiltakene er det bedre samsvar mellom utgift for NAV og de samfunnsøkonomiske kostnadene, men dette gjelder altså ikke for kontorenes utgifter.

De budsjettmessige insentivene til å begrense bruk av lønnstilskudd kan motvirkes ved føringer i mål- og disponeringsbrev, mm. om å øke bruk av lønnstilskudd,

men vi mener det kan være grunn å se om insentivsystemet kan forbedres.

I et par av intervjuene har enkelte etterlyst en mer strategisk styring av ressursene. Man kunne tenkt seg at AVDir fikk i oppdrag å tilpasse ressursene til den løpende utvikling, herunder at fullmaktene ble myket opp. Vi mener at det aller meste av ressursene til arbeidsmarkedstiltak bør bli bevilget som én stor samlet tildeling, noe som gir betydelig rom for å prioritere mellom ulike typer aktiviteter som denne rammen skal dekke.

Enkelte informanter i AID mener også at politikerne i for stor grad anser arbeidsmarkedstiltak som konjunkturtiltak, og at man kunne unngått unødvendig store svingninger i budsjettet dersom arbeidsmarkedstiltakene i større grad fikk tjene som strukturtiltak. Inntrykket vårt er at administrasjonen forsøker å dempe politikernes ønske om å justere tiltaksbruk etter konjunktur, men at det er utfordrende fordi det ikke finnes godt nok faglig grunnlag å vise til.

Det er krevende for fylkene å beregne hvor mange brukere som er aktuelle for lønnstilskudd når budsjettet for det enkelte år legges. Dette gjelder også for andre tiltak, men intervjuene tyder på at hvis det blir uventet stor henvisning til andre tiltak, slår det ikke ut i overforbruk, men i form av ventelister. Uventet stor tildeling av lønnstilskudd kan derimot føre til stans i tildeling.

Ett av fylkene har fordelt hele tiltaksbudsjettet til kontorene, noe som gir større fleksibilitet i budsjettene til å omdisponere mellom tiltak gjennom året. I prinsippet kan man også omdisponere mellom det som er satt av til fylkenes kjøp og kontorenes tiltaksbudsjett gjennom året, men inntrykket fra intervjuene er at det sjelden skjer. AVDir har utarbeidet samtalepakker og rutiner knyttet til bruk av lønnstilskudd som skal bidra til en riktigere bruk og hindre for lange tilsagn som gjør at budsjettmidlene bindes opp tidlig i året. Vår vurdering er at slike former for myk styring er viktig og kan bidra til en bedre ressursstyring gjennom året i fylkene.

I enkelte intervjuer har det framkommet at knapphet på tiltakspenger kan være en barriere for valg av tiltak. Tiltakspenger er den eneste formen for inntektssikring som er begrenset av en fast budsjetttramme. Andre ordninger (dagpenger og AAP) finansieres med overslagsbevilgninger. Man kan stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha én form for inntektssikring som ordinær rammebevilgning, mens rammene for de andre gis som overslagsbevilgninger og at tilgang til tiltakspenger (som har en moderat samfunnsøkonomisk kostnad) skal ha vesentlig innflytelse på igangsetting av tiltak for en bruker.

Flere informanter trekker også frem som en ulempe at varig lønnstilskudd ligger i kontorenes tiltaksbudsjett. Bruk av varig lønnstilskudd kan potensielt binde opp tiltaksmidler for lang tid fremover, og flere uttrykte frustrasjon over at varig lønnstilskudd «konkurrerer med» andre arbeidsmarkedstiltak. Bruken av midlertidig lønnstilskudd har økt de siste årene, på nasjonalt nivå. Samtidig hørte vi eksempler i intervjuene på at kontorene signaliserer at bruken av varig lønnstilskudd må begrenses, og at personer som kunne fått varig lønnstilskudd oppfordres til å søke uførepensjon. Varig lønnstilskudd er ikke blant tiltakene som inngår i områdegjennomgangen, men vi påpeker at det er uheldig at tiltak med ulikt mål ligger innenfor samme budsjettpost.

7.6.3 Tiltaksporføljen og utviklingen av denne

Inntrykket vårt er at AVDir jobber systematisk med utvikling av tiltakene på faglig grunnlag. Dette dreier seg både om å innlemme forskning og kunnskap i utformingen av regelverk og maler for kravspesifikasjon ved anskaffelser, faglig sparring og veiledning overfor fylkene i bruk av tiltak og utvikling av verktøy og støttesystemer knyttet til bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Intervjuer med veiledere og ledere i NAV tyder på at det er enkelte mangler i tiltaksporføljen, og at enkelte brukergrupper ikke har et godt tilbud (jf. kapittel 6). Vi mener det er svakheter i tilbud til arbeidssøkere med svake språkkunnskaper eller helseproblemer. Vi har informasjon om at direktoratet er klar over svakheterne og at det arbeides med å utvikle tiltaksporføljen på dette feltet.

Selv om tilbudet til personer med svake norskkunnskaper bør styrkes, er vi usikre på hvor mye mer NAV skal satse på dette feltet. Behovet på feltet kan dekkes både gjennom tiltak i utdanningssystemet (gjerne fylkeskommunen), i kommunene (integreringstiltak, KVP, Jobbsjansen) og gjennom statlige tiltak i regi av NAV. Vi oppfatter ansvarsfordelingen som uklar.

Tiltaksforskriften regulerer hvordan tiltakene skal utformes og varighet på tiltakene. Forskriften gir på den ene siden relativt stort handlingsrom, men på den andre siden er det også enkelte konkrete bestemmelser som kan påvirke tildelingen av tiltak. Et eksempel som ofte trekkes frem er at tiltakene har ulike bestemmelser om varighet. Et annet eksempel er at AFT-tiltaket må avsluttes når bruker kommer i jobb. Videre viser kapitlet om veiledernes tildeling av tiltak at brukerne ofte har bruk for elementer fra ulike tiltak, og mange ønsker seg en mer fleksibel sammensetning av elementer innenfor tiltakene.

7.6.4 Fremskaffelse av tiltak

En av de mest konkrete føringene for forvaltning av arbeidsmarkedstiltakene er de ulike regimene for fremskaffelse av tiltak og hvilket tiltak som skal leveres på hvilken måte. For flere av tiltakene er det relevant å vurdere hvorvidt NAV skal arrangere dem selv eller fremskaffe dem fra eksterne leverandører – ved konkurranse eller på annen måte. Det er fordeler og ulemper knyttet til alle alternativene, noe som er reflektert i intervjuene i NAV og blant leverandører.

Hovedformålet med konkurranseutsetting er å bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon, det vil si en bedre kombinasjon av pris og kvalitet. Tanken er at konkurranse vil føre til innovasjon, læring og effektivitet. Forskingen tyder imidlertid på at konkurranseutsetting kan gi både bedre og dårligere måloppnåelse og enten høyere eller lavere kostnader enn egenproduksjon av tiltak (Proba, 2017). Virkningen av konkurranseutsetting kan variere med hva slags tjeneste som skal leveres.

I 2022 utga Konjunkturrådet i Sverige en rapport om offentlige anskaffelser, hvor de drøfter når det vil være hensiktsmessig for en virksomhet å gjennomføre en oppgave selv og når det vil være hensiktsmessig å konkurranseutsette (Lundberg, et al., 2022). Blant de momentene de framførte er at det vil være mest effektivt for en virksomhet å gjennomføre oppgaver selv dersom tjenesten er innenfor deres kjerneområde, hvis produktet er spesialisert, og hvis det er vanskelig å kontraktsfeste.

Et sentralt begrep i økonomisk teori om transaksjoner er begrepet ufullstendige kontrakter. Teorien bygger på en forutsetning om at det ofte ikke er mulig å beskrive helt perfekt og entydig hva som skal leveres. Målet med arbeidsrettede tiltak er overgang til arbeid for deltakerne. Siden dette bare kan måles i ettertid, og dessuten påvirkes av en rekke faktorer utenfor leverandørens kontroll, kan det være problematisk å kontraktsfeste. Alternativet er som regel å spesifisere selve innholdet i tjenesten snarere enn resultatet. Et unntak er å bruke resultatbaserte betalingsmodeller, der man kun betaler for oppnådde resultater i ettertid.

Arbidsmarkedstiltak er en tjeneste som kan være krevende å spesifisere. NAV legger betydelig arbeid i å utforme konkurranser og utarbeide kravspesifikasjoner for å sikre god kvalitet og pris. Det er likevel vanskelig å kontraktsfeste kvalitet på arbeidsrettet tiltak, både fordi det dreier seg om en kompleks tjeneste, og fordi man har begrenset kunnskap om hvilke egenskaper ved tiltaksgjennomføringen som faktisk gir best resultater. Dersom tjenesten beskrives for detaljert, vil det forhindre innovasjon. NAV prøver også ut andre kontraktsformer. For eksempel er det nylig

gjennomført et randomisert forsøk med resultatbasert finansiering av oppfølgingstiltak. Evalueringen av dette vil foreligge høsten 2023.

Utfordringene med å spesifisere i en kontrakt helt presist hva som skal leveres innenfor en tjeneste som arbeidsmarkedstiltak, gjør det også utfordrende å styre interne ressurser, dersom man skulle gått over til å produsere tiltakene i egenregi. Arbeidsoppgavene må spesifiseres også for interne ressurser. Det skal stilles krav til resultater som skal måles og følges opp. Interne ressurser vil imidlertid kunne være lettere å nå ved hjelp av myke styringssignaler.

Det er videre transaksjonskostnader knyttet til å kjøpe tjenester framfor å produsere dem selv (egenregi). For det første er det administrasjonskostnader ved utarbeidelse av kravspesifikasjon, utlysning, vurdering av tilbud og inngåelse av avtaler. Videre er det behov for en god del kontroll med leveransen når man ikke produserer tjenesten selv. Proba (2019) fant at slike kostnader ikke hadde stor betydning for kostnadene pr. tiltaksdeltaker når det gjelder tiltaket Oppfølging. Imidlertid kan det også være kostnader i form av hindre for informasjonsutveksling og dialog om den enkelte deltaker, som går ut over kvaliteten av tjenesten.

Det er en rekke sider ved kontraktutformingen som kan påvirke utfordringene knyttet til konkurranseutsetting. Et kritisk moment er varigheten av kontraktene: Langvarige kontrakter kan redusere mulighetene for å avslutte avtaler med leverandører som leverer dårlig kvalitet. På den annen side kan kort varighet innebære at leverandørene ikke ønsker å investere i kompetanseoppbygging og faglig utvikling. Risikoen de opplever kan føre til et høyt prisnivå. For Oppfølgingstiltaket har NAV over tid forlenget varigheten av kontraktene nettopp for å bidra til fagutvikling.

Risikofordeling mellom NAV og leverandørene er et annet kritisk moment. I dag oppfatter leverandørene selv at de bærer nesten all risiko knyttet til variasjon/usikkerhet i behovet for plasser i ulike tiltak. Dersom risiko veltes over på leverandører, kan det slå ut i høyere pris og/eller lavere kvalitet. På den annen side har NAV behov for fleksibilitet til å justere volumet opp og ned etter behov. På dette feltet står man overfor et dilemma: Hvordan bør den samlede usikkerheten om behov for tiltak fordeles på henholdsvis NAV og eksterne leverandører? I teorien bør risiko legges til den som har styringsretten, dvs. NAV. Men NAV styrer ikke behovet for tiltak, bare tildelingen, og det vil ikke være hensiktsmessig å fjerne fleksibiliteten i antall plasser NAV kan bruke.

Flere av de nevnte utfordringene ved anskaffelse med anbudskonkurranse blir påpekt i intervjuene i etaten

og blant leverandører. Selv om hovedkonklusjonen er at NAV klarer å gjøre gode kjøp, det vil si at forholdet mellom pris og kvalitet i hovedsak er godt, lykkes ikke NAV alltid med å utforme konkurranser, kontrakter og kontraktsoppfølging slik at leveransene blir gode.

Ett av de tiltakene denne gjennomgangen dekker – AFT – fremskaffes i dag fra forhåndsgodkjente virksomheter, altså uten konkurranse. Det har flere problematiske sider. Manglende konkurranse gir begrensede insentiver til å utvikle kvalitet og til å holde kostnader nede.

På den andre siden kan bruk av forhåndsgodkjente leverandører gi fordeler i form av langsiktighet og stabilitet i personell. Dersom man mener at det er behov for å tilby arbeidsutprøving i skjermede omgivelser, er det vanskelig å se for seg at konkurranseutsatte leverandører kan bygge opp slike muligheter på kort sikt og i små enheter. NAV-veilederne mener at det er en del brukere som har behov for det. Mange er positive til tiltaket, men en del er likevel skeptiske til kvaliteten hos sin lokale leverandør. NAV har jobbet mye med å sikre kvalitet gjennom evalueringer og dialog, men dette innebærer også høye transaksjonskostnader.

Nær alle vi har snakket med på fylkes- og kontornivå i NAV ønsker mer bruk av tiltak i egenregi, grunnet økt fleksibilitet i innhold og bedre informasjonsflyt mellom tiltaket og veileder. Det er også flere på direktoratsnivå som ønsker større andel tiltak i egenregi. Ønsket om økt bruk av tiltak i egenregi synes først og fremst å gjelde avklarings- og oppfølgingstiltak. Begrunnelsen er nettopp at det er utfordrende å kjøpe inn denne typen tiltak av god kvalitet, og at det særlig er transaksjonskostnader knyttet til utveksling av informasjon ved bruk av eksterne leverandører. I praksis er det ikke et tydelig skille mellom NAV-veileder og leverandørens oppgaver i disse tiltakene. I og med at NAV-veileder gjør den første kartleggingen, vil veileder også inneha en del informasjon om bruker som det er en fordel å besitte i tiltaksgjennomføringen, og tiltaksleverandør vil besitte en del informasjon i etterkant av gjennomføring som NAV-veileder trenger i den videre oppfølgingen. Noen av disse utfordringene med informasjonsflyt og deling av data bør det imidlertid kunne være mulig å løse også innen et anbudsregime, gjennom konkrete avtaler om datadeling mellom leverandører og NAV.

7.6.5 Vurdering av barrierer

Det er flere ulike metoder og kanaler som bidrar til at systematisk kunnskap tas i bruk i styring, utforming og forvaltning av arbeidsrettede tiltak, slik arbeidet er lagt opp i dag:

- Styringssignalene i tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev, mm. bygger på systematisk kunnskap
- Utforming av tiltaksporteføljen som helhet, regler og rundskriv for det enkelte tiltak og anskaffelse av tiltak bygger på systematisk kunnskap
- Det er utviklet veiledningsmateriell til hjelp for veilederne
- Forskningsresultater og annen ny kunnskap gjøres tilgjengelig for de ansatte
- Det gjennomføres ulike former for opplæring, og erfaringsutveksling på ulike nivå i virksomheten.

I tillegg skjer det mye usystematisk utveksling av erfaringer og annen kunnskap mellom kollegaer. Veilederne oppgir dette som en av de viktigste kanalene for læring.

Vi ser likevel stor spredning innad i etaten i hvordan forskningsbasert kunnskap formidles nedover i systemet, og hvordan erfaringsbasert kunnskap utvikles og spres. Dette drøftes videre i kapittel 9.

Det er en ulempe at tiltak som kjøpes inn på fylkesnivå kan fremstå som gratis for kontorene. Vi mener videre det er en svakhet at veilederne normalt ikke ser de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltakene, bare utgiftene til tiltak som betales fra kontorets eget budsjett. Vi mener at dette kan vri tiltaksbruken bort fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Vi mener at det er mangler i tilbudet til enkelte brukergrupper. Det gjelder særlig de med svake norskkunnskaper og personer med psykiske lidelser. Vi er også usikre på om valg av form for fremskaffelse av tiltak er kunnskapsbasert.

Det er mange dilemmaer knyttet til fordeling av risiko mellom NAV som kjøper av tjenester og eksterne leverandører. Overføring av risiko på leverandør kan påvirke i hvilken grad man klarer å mobilisere markedet i anbuds konkurranser, men kan også gi større fleksibilitet for NAV. Optimal risikofordeling i kontraktene mellom NAV og leverandører vil trolig avhenge både av tiltakenes innhold og utforming, og av egenskaper de lokale leverandørmarkedene.

Vi vil også peke på at det finnes to tiltak med samme målgruppe og sterkt beslektede mål der tilskudd/subsidier brukes som kompensasjon for varig nedsatt arbeidsevne: varig lønnstilskudd og VTA. Varig lønnstilskudd dekkes av NAV-kontorenes tiltaksbudsjetter, mens tilskudd til VTA dekkes av en egen post. For NAV-kontorene kan bruk av varig lønnstilskudd hindre bruk av tiltak overfor andre grupper, og motsatt – bruk av andre tiltak kan hindre at personer som er aktuelle får tilgang på dette tiltaket.

8. Samarbeid med andre aktører om tiltaksbruk

NAV samarbeider med andre aktører både i oppfølgingen av brukere i forkant av tildeling og i gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak. De mest sentrale samarbeidsaktørene er arbeidsgivere, utdanningssektoren og helsesektoren. Det er imidlertid barrierer i samarbeidet mellom NAV og disse aktørene, som trolig har stor betydning for NAVs mulighet til effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltakene.

DFØs beskrivelse av mål- og resultatstyring i etatsstyringen, peker på departementets rolle ved behov for samordning mellom sektorer: «Departementet bør som ledd i etatsstyringen vurdere om det er behov for å samordne innsatsen på tvers av underliggende virksomheter, eventuelt også på tvers av departementsgrenser og forvaltningsnivåer. For utfordringer som krever samarbeid på tvers av sektorer, vil mål- og resultatstyring kunne være en god metode ved at departementene samordner bruker- og samfunns mål og oppfølging av disse på tvers av underliggende virksomheter. På denne måten kan departementet sørge for en samlet og koordinert innsats på tvers av virksomheter og sektor- og departementsgrenser.»

I dette kapittelet drøfter vi barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene som ligger i samarbeidet mellom NAV og andre aktører. Kapittelet er basert på innspill gjennom intervjuer og andre utredninger som belyser temaet. Vi har gjennomført intervjuer med enkelte representanter for samarbeidende aktører (brukerrepresentanter/ brukerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, og KS som representant for kommunesektoren), samt enkelte intervjuer med ansatte i NAV, herunder ansatte både på fylkes- og direktoratsnivå som jobber opp mot disse aktørgruppene. Vi har derimot ikke gjennomført intervjuer eller innhentet innspill på annen måte fra aktører i utdanningssektoren eller helsesektoren. Omtalen av samarbeidet med disse to sektorene er i hovedsak basert på innspill som har fremkommet gjennom intervjuer med ansatte i NAV fylkene og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

8.1 Samarbeid med arbeidsgivere

Arbeidsgivere er sentrale samarbeidspartnere for NAV i bruken av arbeidsmarkedstiltakene.

Arbeidsplassene er sentrale arenaer for utprøving og læring. Hovedmålet med de arbeidsrettede tiltakene er også at brukerne skal få varig innpass i arbeidslivet, og tiltakene må derfor også rigges for å ruste brukerne til arbeidsgivernes behov. Arbeidsgiverne er dermed sentrale premissgivere for tiltaksbruken, sammen med NAV og brukerne selv. Tiltaksbruken må ta utgangspunkt i både brukernes og arbeidsgivernes behov, slik at tiltakene får den ønskede effekten å kvalifisere brukerne i tråd med arbeidsgivernes behov for arbeidskraft. Dette fordrer at NAV har kjennskap til arbeidsgivernes behov for arbeidskraft og mulighetene på arbeidsmarkedet i forkant av tildeling av tiltak til den enkelte bruker.

Arbeidsgivere er også sentrale samarbeidsaktører i gjennomføringen av de arbeidsmarkedstiltakene som gjennomføres i ordinære virksomheter. Det gjelder i hovedsak arbeidstrening og lønnstilskudd, men kan også gjelde andre tiltak hvor arbeidspraksis i ordinære virksomheter er en del av tiltaket. Både i AFT, oppfølgingstiltak, utvidet oppfølging og IPS er arbeidspraksis i ordinære virksomheter en del av tiltaket.

NAV har tradisjonelt hatt, og har fortsatt, et hovedfokus rettet mot brukernes behov og forutsetninger. Behovet for økt samarbeid med arbeidsgivere ble påpekt i Vångengutvalget (Ekspertgruppen, 2015), og fulgt opp blant annet i Stortingsmelding 33 (2016) og den interne styringsdialogen i NAV gjennom mål- og disponeringsbrev.³³ Dette har medført et tydelig skifte i NAVs virksomhetsstrategi, hvor NAV i større grad også skal fokusere på å omstille arbeidskraft rettet mot arbeidsgivernes behov.

Ansvar for å følge opp og koordinere NAVs innsats rettet mot arbeidsgivere er ofte lagt til markedsansvarlige ved NAV-kontorene. I dette samarbeidet skal NAV kartlegge arbeidsgivernes behov for arbeidskraft og tilpasse oppfølgingen av den enkelte bruker til i større grad å treffe arbeidsgivernes behov. Mens veiledere følger opp brukere, er det markedsansvarlige som følger opp arbeidsgivere. I praksis må disse to funksjonene koordinere arbeidet mellom seg, slik at den brukerrettede oppfølgingen kan hensynta kunnskapen om arbeidsgivers behov, og motsatt.

³³ For eksempel i Mål- og disponeringsbrev til Arbeids- og tjenestelinjen 2023 og Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2023.

8.1.1 Utdringer og barrierer i samarbeidet med arbeidsgivere

Mange arbeidsgivere er i utgangspunktet positive til å samarbeide med NAV, ta inn NAVs brukere i ulike former for arbeidspraksis og vurdere ansettelser i av brukere som møter virksomhetenes behov for arbeidskraft. I vedvarende perioder med høykonjunktur og mangel på kompetanse i norsk arbeidsliv har arbeidsgiverne hatt et stort behov for NAVs arbeidsformidlende tjenester. NAV er på sin side helt avhengig av arbeidsgivere som er villige til å ta inn brukere på tiltak og tilrettelegge for ansettelser på sikt.

Det er imidlertid en rekke utfordringer i samarbeidet med arbeidsgivere. Hovedutfordringene synes å være strukturelle. NAV er rigget for, og lovmessig forpliktet til, å levere tjenester rettet mot brukerne og brukernes behov. Til tross for at NAVs mandat nå også inkluderer å levere tjenester til arbeidsgivere, er det konkrete innholdet i disse tjenestene i mindre grad spesifisert. Det er stor variasjon mellom fylkene og mellom de enkelte NAV-kontorene hvordan markedsarbeidet er organisert og hvor høy prioritet dette arbeidet har, og tradisjonelt har. Ressursbruken rettet mot oppfølging av arbeidsgivere er langt mindre enn ressursbruken rettet mot oppfølging av brukere. Det kan være en risiko for at oppfølging av arbeidsgivere i praksis nedprioriteres når ressursene på NAV-kontoret er knappe.

Det fremstår også å være en sentral utfordring å få koordinert arbeidet i NAV og NAVs leverandører opp mot arbeidsgivere. Arbeidsgivere ønsker gjerne en fast kontaktperson i NAV, som kan tilrettelegge for et effektivt samarbeid om all kontakt mellom NAV og virksomhetene. I praksis kan arbeidsgivere kontaktes direkte både av ulike NAV-veiledere, som ønsker arbeidstrening for sine brukere, og ulike leverandører, som ønsker det samme. Arbeidsgiverne har behov for at dette arbeidet samkjøres fra NAV sin side, noe som krever betydelig koordinering fra NAV sin side. (Sintef, 2019)

Ulike deler av arbeidslivet har svært ulike krav til kompetanse og funksjonsevne for sine ansatte. For den enkelte arbeidsgiver er det derfor viktig at de tilbys brukere fra NAV som til en viss grad er egnet til å jobbe i virksomheten. Det betyr ikke nødvendigvis at brukerne skal være ferdig kvalifisert for jobb i virksomheten, men at de er vurdert å ha potensial for å kvalifisere til dette arbeidet, med riktig kompetansetilførsel, tilrettelegging og/eller oppfølging over tid. Det innebærer for eksempel at brukerne bør være motivert for, og ha helsemessige forutsetninger for, å utføre arbeidsoppgavene som er relevante i virksomheten. NAVs generelle betegnelse om at en bruker har *ned satt arbeidsevne* er mindre

relevant for arbeidsgivere, men de har behov for informasjon om brukernes *muligheter og forutsetninger for arbeid i den gitte virksomheten*. Dette krever igjen at NAV kjenner arbeidsgivernes behov og hva som kreves for å kunne utføre arbeidsoppgavene på den enkelte arbeidsplass (Sintef, 2019).

Arbeidsgivere er også opptatt av kompetanse. Mange arbeidsgivere har utfordringer med å rekruttere riktig kompetanse, og NAV har dermed en viktig rolle i å formidle konkrete opplærings tiltak rettet mot arbeidsgivernes behov. For vellykket bruk av kompetansetiltak er et godt samarbeid med arbeidsgiverne en forutsetning, slik at brukerne gjennomfører de kompetansetiltakene som arbeidslivet har et reelt behov for.

NAV har i samarbeid med arbeidsgivere gjennomført enkelte forsøk med kompetansehevede tiltak på arbeidsplass, hvor NAVs brukere deltar i opplæringsprogrammer på arbeidsplassen i regi av arbeidsgiver. *Menn i helse* er et eksempel på et slikt tiltak, som både NAV og kommunesektoren synes å ha gode erfaringer med (Østlandsforskning, 2018).

Samtidig kan det være en utfordring for NAV å trekke grensen mellom NAVs ansvar og arbeidsgivers ansvar i slike tilfeller. Dersom NAV betaler for brukernes livsopphold underveis i slike opplæringsprogrammer, kan det argumenteres for at NAV overtar en del av arbeidsgivernes eget ansvar i forbindelse med rekruttering og opplæring. I slike tilfeller kan NAV ha behov for at arbeidsgiverne på en eller annen måte forplikter seg til å ansette og lønne brukerne i etterkant.

8.2 Samarbeid med utdanningssektoren

For mange av NAVs brukere er manglende kompetanse en sentral barriere for arbeidsdeltagelse. Betydningen av kompetanse og behov for et bedre samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren er påpekt både i Stortingsmelding 32 (2021) og i Sysselsettingsutvalgets rapporter (NOU 2019:7, NOU 2021:2). Utdanningsrettede tiltak og samarbeid med utdanningssektoren er et strategisk satsingsområde for NAV, som omtales både i NAVs virksomhetsstrategi og i mål- og disponeringsbrev til fylkene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD) har strategisk samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), også betegnet *Fellesoppdraget*. Målet med dette samarbeidet er å utvikle bedre tilbud innen fag- og yrkesopplæring. Arbeidet med Fellesoppdraget har pågått siden 2021 og omfatter samarbeid om tilrettelagt fag- og

yrkesopplæring, karriereveiledning og realkompetansevurdering.

Mesteparten av samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren foregår på fylkesnivå, hvor NAV fylke samarbeider med fylkeskommunen om videregående opplæring. Omfang og intensitet i samarbeidet varierer mellom ulike fylker, og det er flere prosjekter som skal stimulere til samarbeid mellom sektorene. Med Fullføringsreformen og innføring av ny opplæringslov er det grunn til å tro at samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen vil intensiveres.

I forbindelse med *Fellesoppdraget* fikk hvert NAV fylkesledd midler til totalt fire opplæringskoordinatorene. Formålet med koordinatorstillingene er at de skal arbeide tverrsektorielt i eget fylke og tett opp mot fylkeskommunen, samtidig som de skal være en ressurs på opplæringsfeltet for NAV-kontorene. Fylkene har relativt stor frihet til å beslutte innhold i disse stillingene og organisatorisk innplassering. De fleste fylkesledd har valgt å innplassere noen på fylkesnivå og noen på de største kontorene.

8.2.1 Utfordringer og barrierer i samarbeidet med utdanningssektoren

Selv om satsingen på utdanning som ledd i å styrke forutsetningene for varig arbeidslivstilknypning synes godt forankret på ulike nivåer i NAV, er inntrykket at samarbeid med utdanningssektoren er krevende, og at dette handler om flere forhold.

For det første har NAV og utdanningssektoren ulike styringslinjer. Mens NAV kan styre fylkene direkte, står fylkeskommunene mye mer selvstendig. Konsekvensen er at samarbeidet mellom sektorene kan ta ganske forskjellige former, både i intensitet og omfang og grad av forpliktelse.

For det andre er ressursinnsatsen forskjellig: Mens NAV har fått særskilte ressurser til samarbeid, er ikke dette tilfelle for fylkeskommunen. Det fremheves som en utfordring. Det betyr at det i ganske stor grad er opp til NAV å «drive» samarbeidet.

Det henger sammen med et tredje punkt: At veiledere i NAV synes det er krevende å «finne frem» og orientere seg i tilbudet fra utdanningssektoren. Ikke bare er tilbudet nokså forskjellig fra fylkeskommune til fylkeskommune, denne kunnskapen kommer «på toppen av» en allerede ganske omfattende portefølje og innsikt NAV-veilederne skal tilegne seg.

En vesentlig barriere for sektorsamarbeidet er regelverk. Intervjuer med NAV fylkesledd og veiledere i NAV viser at regelverk er en barriere både for samarbeid mellom sektorene og for den enkelte bruker som vurderer et utdanningsløp. Dette

handler først og fremst om at veiledere er usikre på hvordan de skal forstå regelverket for ytelser i forbindelse med utdanning, og om bruker har rett til ytelser under utdanning. Usikkerhet om rett til ytelser medfører videre at enkeltbrukere kan vegre seg for å ta utdanning, fordi de da er avhengig av å finansiere dette ved hjelp av ekstrajobb og/eller ved å ta opp (studie)lån.

På sektornivå blir kompliseres samarbeidet av GDPR/personvernlovgivningen, for eksempel knyttet til utveksling av personopplysninger om brukere/elever. Fellesoppdraget (AVD, HK-dir og IMDi) har fått i ansvar å utrede dette og skal legge frem rapport for arbeidet første halvår 2023.

På brukernivå er regelverksutfordringene knyttet til finansiering av livsopphold for brukere som tar et utdanningsløp, nærmere bestemt hvem som skal finansiere det og i tilfelle hvor lenge. Dette henger først og fremst sammen med hvilke ytelser bruker har rett til, eventuelt hvordan finansieringen skal foregå for brukere uten rett til ytelser etter folketrygden.

Hvem som skal finansiere/betale for selve opplæringstilbudet er også en mulig utfordring, og er knyttet til brukers rettigheter til videregående opplæring. Har bruker rett til dette, er det fylkeskommunen som skal bekoste dette. Har bruker brukt opp sine rettigheter, er det NAV eller individet selv som bærer kostnaden.

En siste utfordring handler om ubalanse mellom tilbud og etterspørsel: Tilfang av og behov blant brukerne er ikke alltid i samsvar med tilbudet i videregående opplæring. Denne problemstillingen vil sannsynligvis forsterkes med ny opplæringslov og behovet for flere læreplasser.

8.3 Samarbeid med helsesektoren

8.3.1 Beskrivelse av samarbeidet mellom NAV og helsesektoren

Helseutfordringer er en annen sentral barriere for arbeid for mange av NAVs brukere. Mange av disse har behov for samtidige og koordinerte tjenester fra NAV og helsesektoren, hvor arbeidsretting og helsehjelp sees i sammenheng. Behovet for bedre samarbeid mellom NAV og helsetjenestene for disse brukerne er også påpekt av Sysselsettingsutvalget (NOU 2019:7, NOU 2021:2).

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har, på oppdrag fra sine departementer, utarbeidet en felles strategi, «Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse», sist oppdatert i 2021. Ifølge strategien skal NAV og helsetjenestene samarbeide om brukere som har behov for både arbeidsrettede tjenester og

helsetjenester, med formål å levere koordinerte og helhetlige tjenester til brukerne.

Arbeidsmarkedstiltaket IPS gjennomføres i samarbeid mellom NAV og helsetjenesten. I tiltaket får deltakerne samtidig oppfølging fra jobbspesialister ansatt i NAV og fra helsepersonell ansatt i helsetjenesten, for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester.

Arbeidsrettet rehabilitering er et tiltak som NAV kjøper inn fra egne leverandører, og gjennomføres ikke i samarbeid med helsesektoren på samme måte IPS. Erfaringer og kompetanse fra helsesektoren har likevel vært sentralt utviklingen av tiltaket.

NAV samarbeider også med helsesektoren i oppfølgingen av enkeltbrukere, både i forkant av tildeling av tiltak og i gjennomføringen av tiltak. For det første er informasjon om brukernes helsemessige forutsetninger i mange tilfeller avgjørende for NAVs vurderinger av arbeidsevne, og i vurderingen av hvilke tiltak som er relevante for brukerne. I mange tilfeller er dette langvarige prosesser, som krever at NAV stadig må innhente oppdatert informasjon fra helsesektoren om brukers helsesituasjon og status for helserettet behandling. NAV-veileder er dermed avhengig av å få informasjon fra helsetjenesten, enten direkte eller gjennom bruker, for de brukerne som har helserelaterte utfordringer. I denne vurderingsprosessen innhentes ofte informasjon fra sykmeldinger eller annen dokumentasjon fra fastlege eller andre deler av helsetjenesten, i tillegg til den direkte dialogen med bruker. NAV-veileder er avhengig av at informasjonen fra helsetjenesten i disse tilfellene er tilstrekkelig til at NAV kan vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak på bakgrunn av dette.

Videre er helsetjenesten også ofte en sentral premissgiver for brukers gjennomføring og resultater av tiltakene, først og fremst i de tiltakene som involverer helsetjenesten direkte, men i mange tilfeller også i tiltakene som ikke involverer helsetjenesten direkte. Brukere med oppfølgingstiltak eller AFT kan for eksempel være i behandling i helsetjenesten parallelt med tiltak, hvor oppfølging og aktiviteter i tiltakene bør tilpasses behandlingsaktiviteten i helsetjenesten, og motsatt. I slike tilfeller er det en stor fordel at tiltaksarrangør har mulighet til dialog med helsetjenesten om brukeren det gjelder, slik at tjenestene kan samordnes til det beste for bruker.

8.3.2 Utfordringer og barrierer i samarbeidet med helsesektoren

Mangel på integrert tjenestetilbud

Gjennom intervjuene har både tiltaksleverandører og fagpersoner i direktoratet gitt uttrykk for at det er behov for mer helsebehandling og helsekompetanse integrert i arbeidsmarkedstiltakene. I intervjuer med NAV-veiledere etterspørres særlig mer kompetanse

på psykisk helse i tiltakene. Det oppleves som en sentral utfordring at det er et manglende tilbud til personer med sammensatte helse- og arbeidsutfordringer, hvor verken NAVs eller helsetjenestens virkemidler fungerer godt nok alene.

I dag er IPS det eneste tiltaket hvor NAV og helsetjenesten samarbeidet om å gi et integrert tjenestetilbud. Tilbudet oppleves som godt, men det er en utfordring at det ikke tilbys i alle kommuner. IPS er forbeholdt personer som er under behandling for psykiske lidelser i spesialisthelsetjenesten eller kommunen, og mange av NAVs brukere med behov for integrerte arbeids- og helsetjenester faller dermed utenfor målgruppen til IPS. Det oppleves særlig å være behov for integrerte tjenester til personer med psykiske lidelser eller plager.

Ordningen «Raskere tilbake» er et eksempel på et tidligere tilbud som ble etablert i samarbeid mellom NAV og helsetjenesten, som blant annet innebar et tilbud om integrerte tjenester fra NAV og helsetjenesten til personer med lettere psykiske plager, med mål om å komme raskere tilbake i arbeid. Ordningen ble avvirket i 2018. Fagpersoner i direktoratet opplevde at de fikk mange positive tilbakemeldinger på dette tilbudet, og at det i NAV etterspørres lignende tiltak med integrert helsebehandling for brukergrupper med som ikke nødvendigvis har de mest alvorlige helseplagene, men hvor helseplagene likevel begrenser mulighetene for arbeid.

Hva er barrierene?

Det synes å være en rekke barrierer for mer integrerte tjenester mellom NAV og helse. NAV har over flere år hatt fokus på å utvikle mer integrerte tjenester i samarbeid med helsesektoren, både på direktoratsnivå og på tjenestenivå, men det er utfordrende å få til i praksis.

Hovedutfordringene ser ut til å være knyttet til at sektorene har ulike oppdrag, og dermed ulike prioriteringer for tjenestetilbudet. Mens NAV sitt mandat er overgang til arbeid for sine brukere, så er helsetjenestenes mandat knyttet til befolkningens helse. Helsetjenesten vil gjerne prioritere å behandle de sykeste pasientene, og ofte vil det ikke være de samme som står i skjæringspunktet mellom arbeid og ikke-arbeid. Det innebærer at helsetjenesten ikke nødvendigvis prioriterer å bistå NAVs brukergruppe.

Problemstillingen henger også tett sammen med oppfatningen av samvirke mellom helse og arbeid. Helse og helsehjelp er i mange tilfeller en åpenbar forutsetning for arbeidsevne, men det er ikke like tydelig at arbeid er en forutsetning for helse. Tradisjonelt har arbeid blitt sett på som en faktor som forverrer helsen. Den senere tiden har det likevel blitt

mer fokus på at arbeid i mange tilfeller også er helsefremmende, særlig for en del av de store brukergruppene hos NAV som har psykiske lidelser og/eller muskel- og skjelettlidelser. Mange deler av helsetjenesten har også blitt mer bevisst på dette, men det synes fortsatt å være en del av helsetjenesten som i liten grad fokuserer på betydningen av arbeid som helsefremmende faktor.

I tillegg til disse åpenbare forskjellene i sektorenes mandat og prioriteringer, så hindres samarbeidet mellom sektorene på overordnet nivå av at reguleres av ulikt lovverk, samt ulike muligheter for sentral styring. Fagdirektoratene kan bli enige om strategiske valg for samhandling, men verken primær- eller spesialisthelsetjenesten er direkte underlagt helsedirektoratets styring, og helsedirektoratet har derfor begrenset kontroll over prioriteringene i de underliggende tjenestene.

I tillegg kommer generelle barrierer for samarbeid på tjenestenivå, som at tjenestene ligger langt fra hverandre både organisatorisk og ofte geografisk, mangel på felles kontaktflater og fagsystemer, og taushetsplikt som gjør det mer tungvint å utveksle informasjon om enkeltbrukere.

8.4 Samlede vurderinger

8.4.1 Samarbeid med arbeidsgivere

Det synes å være en bred forståelse i NAV for viktigheten av samarbeid med arbeidsgivere og at NAV leverer gode tjenester til virksomheter. Etaten jobber også med å videreutvikle tjenestene til arbeidsgivere, med fokus både på koordinerte tjenester til arbeidsgivere og kompetansebygging i ordinært arbeidsliv som et sentralt virkemiddel for brukerne.

Det er imidlertid en stor utfordring at samarbeidet med arbeidsgivere er innrettet svært ulikt, både på fylkesleddet og mellom NAV-kontor. Det gir opphav til stor variasjon i omfang og måte arbeidsgiver involveres i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak. Ulik organisering av markedsarbeidet på tvers av fylkene gjør det i tillegg utfordrende å spre læring om virkningsfulle arbeidsformer og modeller, samt å etablere sentrale retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres og hva innholdet i tjenestene skal være.

Det fremstår også å være behov for mer lokalt samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere om konkrete opplæringsprogrammer, hvor NAVs brukere får spesifikk opplæring rettet mot virksomhetens behov. Det kan være behov for tydeligere føringer om dette fra sentralt hold, samt avklaringer av hvor langt NAV skal strekke seg i et slikt samarbeid og hvilken rolle opplæringsinstitusjoner bør ha. Det kan være at opplæringsinstitusjoner bør ha en formell rolle i slike

samarbeid, for å sikre at brukerne får formelle kompetansebevis som gir bedre forutsetninger for jobb i arbeidslivet generelt, og ikke bare er kvalifiserende for jobb i den spesifikke virksomheten.

8.4.2 Samarbeid med utdanningssektoren

En hovedutfordring som løftes fra NAV på ulike nivåer er finansiering/livsopphold for brukere under utdanning. Uklarhet og usikkerhet i forbindelse med regelverket om hvem og hvor lenge NAV finansierer et utdanningsløp er helt klart en barriere for at bruker i det hele tatt påbegynner og eventuelt fullfører et utdanningsløp. Snarlig utløp av rett til AAP kan for eksempel være en barriere for personer med nedsatt arbeidsevne, hvor det blir klart først et stykke ut i AAP-forløpet at utdanning hadde vært hensiktsmessig.

En annen barriere er NAV-veilederes kompetanse til, og forutsetninger for å veilede brukere om hva som kan være hensiktsmessig utdanningsløp. Det er vanskelig å orientere seg i mylderet av tilbud i utdanningssektoren. Noen bruker karrieresentre og karriereveiledere, der dette finnes. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å utvikle kompetansemateriell rettet mot veilederne i NAV-kontor for å avhjelpe behovet.

Opplæringskoordinatorer synes for øvrig som et godt grep, men ulik innretning og organisatorisk innplassering av disse stillingene kan være utfordrende med tanke på samarbeid. En annen utfordring er at NAV og fylkeskommunen, som tidligere nevnt, har avsatt ulike ressurser til å drive samarbeidet.

8.4.3 Samarbeid med helse

Det synes å være bred enighet om at det er behov for å økt integrasjon av helsebehandling i de arbeidsrettede tjenestene fra NAV, både i forkant av tildeling av arbeidsmarkedstiltak fra NAV og i selve tiltakene.

Det er en generell utfordring å etablere samhandling mellom ulike tjenester på brukernivå, og dette er ikke noe som er særskilt for NAV og helsetjenesten. Direktoratet er klar over utfordringene og jobber også aktivt med å forbedre samarbeidet med helsetjenesten. Samtidig er det ingen av de identifiserte barrierene som tilsier at det ikke skal være mulig å få til et mer integrert samarbeid mellom sektorene i gjennomføringen av tiltakene. Det handler trolig i stor grad om prioriteringer i helsesektoren, både i spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten. Det er kommunene som i hovedsak bestemmer innretningen av de kommunale helsetjenestene. I spesialisthelsetjenesten er det til syvende og sist de regionale helseforetakene som avgjør hvordan tjenestene skal prioriteres mellom målgrupper.

9. Produksjon og spredning av kunnskap

Det produseres mye forskning og utredning om bruk og virkninger av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Det finnes likevel lite forskning som kan identifisere effekter av tiltakene, generelt og for ulike brukergrupper. Lokal variasjon i tilgang til og bruk av tiltak, samt lite sentral styring av praksis, gjør det utfordrende å etablere slik kunnskap. Erfaringsbasert kunnskap vektlegges derfor i stor grad, men også denne er usikker.

Produksjon og spredning av kunnskap henger tett sammen med kompetanseutvikling og systemer for beslutningsstøtte i etaten. Veilederrollen krever omfattende kompetanse og kunnskap, men det er i liten grad systemer for å sikre dette. Veilederne mangler også beslutningsstøtte i fagsystemer, som kunne bidratt til en mer kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

I dette kapitlet beskriver vi systemet for produksjon og spredning av kunnskap om arbeidsmarkedstiltakene i NAV, med fokus på å identifisere barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene. I delkapittel 9.1 beskriver vi etatens strategi for læringsbasert praksisutvikling, hva som defineres som relevant kunnskap og barrierer for å etablere relevant kunnskap (delkapittel 9.1). Produksjon og spredning av kunnskap henger tett sammen med kompetanseutvikling og systemer for beslutningsstøtte i etaten. Disse to temaene drøftes i de to påfølgende delkapitlene. I delkapittel 9.2 beskriver vi hvilke kunnskaps- og kompetansekrav etaten stiller til ansatte som jobber med arbeidsmarkedstiltak og drøfter barrierer for kompetanseutvikling. I delkapittel 9.3 beskriver vi etatens systemer for å gi veilederne kunnskapsbasert beslutningsstøtte ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak, herunder bruk av felles retningslinjer og beslutningsstøtte gjennom fagsystemer, og drøfter forbedringspotensialet som ligger i disse systemene for beslutningsstøtte. Til slutt, i delkapittel 9.4, drøfter vi samlet de viktigste barrierene og forbedringspotensialet som ligger i systemet for produksjon og bruk av kunnskap om arbeidsmarkedstiltak i NAV.

Kapitlet er basert på intervjuer med ansatte i departement, direktorat, fylker og NAV-kontor, samt

gjennomgang av et utvalg relevante dokumenter og utredninger.

9.1 Utvikling av kunnskap

9.1.1 Systemet for produksjon og spredning av kunnskap

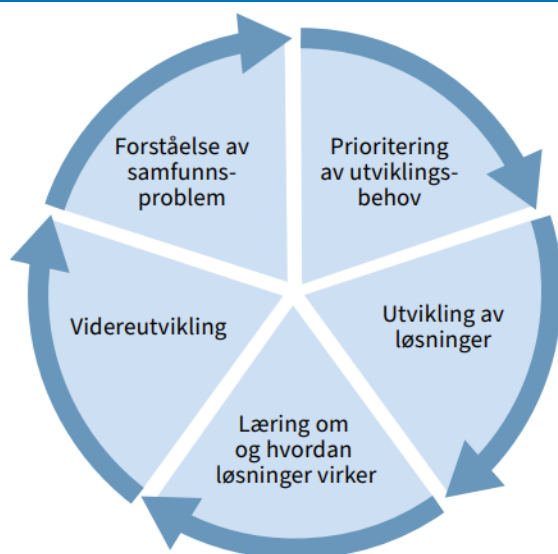
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det øverste ansvaret for forskning og kunnskapsutvikling i sektoren. Arbeids- og sosialdepartementets FoU-strategi 2019–2023 beskriver ulike aktørers ansvar for kunnskapsutvikling i sektoren og overordnet kunnskapsbehov.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har en egen FoU-seksjon som vurderer kunnskapsbehovet i underliggende etat og initierer forsknings- og utredningsprosjekter på utvalgte tema. FoU-seksjonen i direktoratet samarbeider med fagavdelingene i departementet for å sikre en felles forståelse for kunnskapsbehovene i sektoren og for å samkjøre initiering av FoU-prosjekter. Departementet samarbeider i tillegg med Forskningsrådet om forskningsprogrammer innen sektorens ansvarsområde. Departementet gir årlige midler til forskning innenfor arbeidsområdet gjennom Forskningsrådet.

Arbeids- og velferdsdirektoratets FoU-plan 2021–2025 redegjør for overordnet strategi for produksjon og spredning av kunnskap i etaten. Planen presenterer en ambisjon om kunnskapsbasert utvikling av praksis, hvor praksis i prinsippet er i utvikling hele tiden, i takt med behovet. Ambisjonen om kunnskapsbaserte utviklingsprosesser er illustrert i figuren under, i en forenklet modell hentet fra FOU-planen. En slik utviklingsprosess starter med at beslutningstakere definerer samfunnsproblemet, kunnskapsbehovene, hvordan behovet kan dekkes og utvikler praksis med utgangspunkt i behovene. Praksisen skal stadig evalueres, og dermed produsere oppdatert kunnskap om hva som virker og ikke virker, som igjen vil være grunnlag for videreutvikling av praksis.

Modellen for kunnskapsbasert utvikling involverer hele styringslinjen i etaten. Beslutningstakere på departements- og direktoratsnivå må ha en god problemforståelse, som også må være basert på utfordringene etaten møter på lokalt nivå. Det krever at det finnes læringsløyper som muliggjør at kunnskap fra lokalt nivå trekkes opp til beslutningstakere på høyere nivå. Det man måtte lære om god praksis lokalt må også kunne spres til andre deler av etaten.

Figur 9-1: Modell for kunnskapsbaserte utviklingsprosesser



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets FOU-plan 2021-2025

AVDir's FoU-plan beskriver også strategien for produksjon og spredning av forskningsbasert kunnskap. Ifølge planen har etaten fokus på å fremskaffe og formidle forskningskunnskap som både er relevant og av høy vitenskapelig kvalitet. Noen ganger vil det være en avveining mellom disse to hensynene, noe planen reflekterer.

NAV har ulike virkemidler for å produsere kunnskap for etatens behov; herunder oppdragsforskning, finansieringsbidrag til forskning, interne analyser, kunnskapsoppsummeringer, forskningsrådets virkemidler og strategisk samarbeid med universiteter og høyskoler. Gjennom disse virkemidlene produseres en rekke analyser, utredninger, forskningsrapporter og vitenskapelige artikler som belyser praksis og erfaringer. Kunnskap om hvordan *arbeidsrettede tiltak* og *virkemidler* virker, for ulike brukergrupper, er én av fire satsingsområder i inneværende periode. Våren 2023 utlyste AVDir forskningsprosjekter med samlet budsjett på inntil 30 millioner kroner innenfor temaet *arbeidsrettede tiltak og virkemidler*, hvor de spesifikt søker etter forskningsprosjekter som belyser 1) Kvalifiseringsløp og tiltak som gir mer stabil tilknytning til arbeidslivet, 2) Forvaltning av tiltaksporteføljen, 3) Arbeidsgiverne som medspillere, og 4) Samarbeid med utdanningssektoren og helsesektoren.

På direktorats- og departementsnivå er en rekke fagpersoner involvert i produksjon og formidling av kunnskap. Mye av ansvaret for å definere kunnskapsbehov og formidle fremskaffet kunnskap tilbake til organisasjonen er lagt til fageier i NAV. Fageier for arbeidsmarkedstiltakene er fagansvarlige for de enkelte tiltakene i virkemiddelseksjonen i AVDir. Fagansvarlige i direktoratet har kontakt med

tilsvarende fagansvarlige i departementet. Kunnskapsavdelingen og andre analysemiljøer i direktoratet produserer analyser og formidler kunnskap både oppover, bortover og nedover i styringslinjen, i samarbeid med fageier og kommunikasjonsavdelingen. FoU-seksjonen i NAV bidrar i tillegg til å operasjonalisere problemstillinger, bestille oppdragsforskning og formidle kunnskapen videre til de som trenger den i etterkant.

AVDir har opprettet et eget FoU-nettverk med fylkene, som brukes for å identifisere lokale kunnskapsbehov og for å formidle resultatene fra kunnskap tilbake til fylkene og lokalt nivå.

Fylkene analyserer utviklingen og forvalter FoU-aktiviteten i sitt fylke og avsetter egne FoU-midler i sine budsjetter. Fylkene skal inngå i læringsløyper, ved både å formidle kunnskapsbehov fra NAV-kontorene oppover samt å formidle kunnskap på systemnivå tilbake til NAV-kontorene. Det varierer imidlertid hvordan fylkene jobber med FoU. Noen fylker har egne FoU-ansatte på fylkesnivå og har egne midler avsatt til å bestille forskningsprosjekter. Andre fylker har mindre ressurser avsatt til dette.

NAV-kontorene skal synliggjøre sine kunnskapsbehov og ta ny kunnskap i bruk. I tillegg jobber kontorene med lokal tjenesteutvikling, og de bidrar til gjennomføring av forsøks- og forskningsprosjekter. FoU-planen peker på at det kan være en utfordring å balansere daglig drift med slike lokale utviklingsprosjekter, og at kontorene selv må finne en riktig balanse mellom disse behovene.

9.1.2 Relevant kunnskap

Arbeids- og velferdsdirektoratets FoU-plan beskriver også hvilken type kunnskap som er relevant for å utvikle etaten og tematiske satsingsområder i perioden. Planen peker på tre ulike former for kunnskap som er særlig relevant for etatens praksis; forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap, og brukerbasert kunnskap (se figur). Med forskningsbasert kunnskap menes kunnskap som er systematisk innhentet og kritisk vurdert. Med erfaringsbasert kunnskap menes kunnskapen hos fagpersoner i etaten, basert på deres erfaringer og kritiske vurderinger av egne og kollegaers erfaringer. Med brukerbasert kunnskap menes brukers egen kunnskap om egen situasjon og behov.

Figur 9-2: Modell for kunnskapsbasert praksis



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratets FoU-plan 2021-2025

Når etaten skal utøve sin praksis og ta valg om hva som er riktig tiltak for den enkelte bruker, skal alle disse tre kunnskapstypene brukes. I tillegg må vurderingen også ta høyde for konteksten i hver enkelt vurderingssituasjon, som kan endres over tid; dette kan gjelde arbeidsmarkedet, hvilke tiltak som er tilgjengelige, regelverk og NAVs ressurssituasjon. Etatens definisjon av kunnskap som er relevant for egen praksis er altså ikke bare avgrenset til systematisk forskningsbasert kunnskap, men også brukers og veileders egne erfaringer. AVDir's FoU-plan beskriver i hovedsak hvordan forskningsbasert kunnskap skal produseres og spres i etaten, men planen beskriver ikke hvordan den erfaringsbaserte eller brukerbaserte kunnskapen skal produseres og spres.

9.1.3 Ny resultatindikator gir oppdatert og mer treffsikker kunnskap om resultater

AVDir arbeider med å utvikle en ny resultatindikator, som er tenkt å imøtekomme noe av utfordringene med manglende kunnskap om effekter av NAVs arbeid og arbeidsmarkedstiltakene. Indikatoren skal måle hvor mange av NAVs brukere som har kommet i og forblir i jobb, kontrollert for en del sentrale forhold både ved bruker og arbeidsmarkedet. Indikatoren skal produseres både for NAV samlet sett, for å belyse utvikling i effekter over tid, og den skal blant annet kunne splittes opp på fylkesnivå og kontornivå for å belyse ulike effekter på tvers av etaten, og dermed kunne bidra til hypoteser om beste praksis. På den måten skal indikatoren gi mer treffsikker, løpende informasjon om NAVs og tiltaksleverandørenes bidrag til å få flere i arbeid. Indikatoren skal automatiseres og oppdateres løpende, basert på tilgjengelig statistikk.

Denne indikatoren vil gi NAV noe mer kunnskap om virkninger av ulike måter å jobbe på, ved at den tar høyde for noen sentrale forhold ved brukere og arbeidsmarked som påvirker overgangen til jobb. Forholdene som indikatoren kontrollerer for, er imidlertid begrenset til forhold det finnes statistikk om. De viktigste av disse er brukers kjønn, alder, landbakgrunn og NAV-historikk samt ledighet i det lokale arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at det også finnes andre sentrale forhold ved bruker som har stor betydning for hvilket tiltak som bør benyttes og som NAV både innhenter og bruker i tildelingsbeslutningen. Dette belyses i mer detalj i kapittel 6, hvor veilederne beskriver at de kartlegger «grunnleggende årsaker» til at brukeren er ute av arbeid. Registerbasert informasjon, som alder, utdanningsbakgrunn og arbeidsbakgrunn, gir veilederen indikasjoner på hvilket arbeidsmarkedstiltak som passer for bruker, men veileder må i tillegg innhente noe mer informasjon om andre sentrale forhold ved brukers behov. Eksempler kan være underliggende helseproblematikk, sosiale utfordringer, dårlige skoleerfaringer, o.l. Slike forhold inngår ikke i registre veilederne og forskere har tilgang til, men kan være avgjørende for valg og forventet effekt av tiltak. Heller ikke i den nye resultatindikatoren vil man ha mulighet til å kontrollere for slike faktorer.

Utviklingen av resultatindikatoren står derfor ovenfor de samme utfordringene som forskningen, når det gjelder å avdekke effekten av ulike typer innsats fra NAV. Indikatoren vil imidlertid gi informasjon som kan brukes til å belyse effekter av NAVs arbeid, for eksempel ved å sammenligne overgang til arbeid mellom ulike enheter som jobber systematisk ulikt.

9.1.4 Informantenes vurderinger av systemet for produksjon og spredning av forskningsbasert kunnskap

Intervjuer med ansatte i AVDir og AID tyder på at det er mye kontakt om ulike faglige problemstillinger, både mellom departement og direktorat, mellom fylker og direktoratet og innad i direktoratet. I denne kontakten spres kunnskapsbehov nedenfra og opp, behov for avklaringer om regelverk og tolkninger løftes og avklares og kunnskapsbehov identifiseres. Fagpersoner i direktorat og departement mener de har god kunnskap om utfordringer og kunnskapsbehov i etaten samlet sett og at de har godt grunnlag for å prioritere forskningsinnsats og utviklingsprosjekter sentralt.

Forskningsrapporter, analyser o.l. som er produsert sentralt spres nedover i etaten gjennom fagansvarlige i departement og direktorat samt relevante kanaler i fylkene. Informasjonen når dermed fylkene, og det er

deretter ofte opp til fylkene hvordan de vil bruke informasjonen videre i sin praksisutvikling.

Informantene gir noe ulike vurderinger av systemet for å spre kunnskap om god praksis tilbake igjen til fylkene og lokalkontor. Fylkene bestemmer selv hvordan de skal innrette sitt FOU-arbeid og det er betydelig variasjon i hvor mye de har satset på dette og hvordan det fungerer. Enkelte fylker har egne FOU-avdelinger, mens andre ikke har det.

Gjennom intervjuer med ansatte både på fylkesnivå og på direktoratsnivå, fremkommer det at det er en utfordring å formidle den forskningsbaserte kunnskapen slik at den tas i bruk. Det er uenighet mellom fylker og i organisasjonen generelt om hvilken kompetanse/mulighet veilederne har for å tilegne seg forskningsbasert kunnskap. Hovedutfordringen er likevel at det oppleves som usikkert hvordan forskningen skal tolkes og brukes i en lokal kontekst. Informantene påpeker at den forskningsbaserte kunnskapen i liten grad sier noe treffsikkert om hvilket tiltak som virker best for ulike brukergrupper, og i hvilke situasjoner. Det finnes lite forskning som kan si noe sikkert om effekter av tiltakene, og denne forskningen oppleves som lite relevant for å predikere hvilket tiltak som fungerer i en gitt situasjon. Informantene peker på en opplevelse av at hva som virker for hvem i stor grad avhenger av faktorer knyttet til bruker og tiltak, som forskningen ikke tar høyde for. Forskningen oppleves derfor ofte som lite relevant for de som skal ta reelle beslutninger for tiltaksvalg. Det er heller ikke noen etablert enighet om hvordan forskningsbasert kunnskap skal forstås og tolkes i sammenheng med brukerbasert og erfaringsbasert kunnskap som oppstår lokalt.

Det synes derfor som at kunnskapen som produseres gjennom forskningsrapporter og andre systematiske metoder ofte ikke blir brukt til å utvikle praksis lokalt. Direktoratet har heller ikke nødvendigvis oversikt over hvordan kunnskapen brukes lokalt, og det vil nødvendigvis variere mellom fylkene hvilken kunnskap de bruker og hvordan.

I den grad forskningen gir et relativt godt grunnlag for å konkludere med at noe er hensiktsmessig å gjennomføre i hele etaten, så inkluderes dette i sentrale føringer for praksis eller i maler for anskaffelse av tiltak. Eksempler på slike endringer fra sentralt hold er føringer om etablering av IPS basert på gode resultater fra forskningen, oppdatering av det gamle tiltaket arbeidspraksis til det nye tiltaket arbeidstrening i 2017 (med mer fokus på oppfølging og potensielle fallgruver basert på forskning) og utvikling av tiltaket AFT fra 2017 med økt fokus på arbeidspraksis i ordinære fremfor skjærmede virksomheter.

I intervjuer i AVDir har vi spurt om årsaker til at NAV ikke initierer forskning som bygger på kobling av all type informasjon i fagsystemene, herunder referater fra brukermøter, med registerdata. Direktoratet svarte at de ser denne metodikken som interessant og at den kan gi ny innsikt. Grunnen til at de ikke har initiert forskning med slik metodikk er juridiske vurderinger som konkluderer med at slike koblinger vil være i strid med personvernreglene.

9.1.5 Informantenes vurdering av systemet for produksjon og spredning av erfaringsbasert kunnskap

I kunnskapsstrategien legges det vekt på bruk av erfaringsbasert kunnskap. Vi har imidlertid ikke funnet noe dokumentasjon på hvilken strategi etaten har for hvordan denne typen kunnskap skal produseres, spres eller brukes.

Kunnskap som oppstår gjennom veilederne erfaringer med tiltaksbruken, identifiseres og drøftes i ulike nettverk og fora i etaten, både formelle og uformelle. Slik løftes erfaringer fra veilederne opp på kontornivå og fylkesnivå, og også helt opp på sentralt nivå. Likevel synes det ikke å være etablert noen enighet eller retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal brukes på tvers i etaten, herunder hvordan denne typen kunnskap skal fremkomme, kvalitetssikres, deles og brukes på tvers i etaten.

NAV-kontorene og fylkene initierer forsøk og utviklingsprosjekter, basert på egne utviklingsbehov. Vi har ikke gjort noen helhetlig kartlegging av utviklingsprosjekter som foregår lokalt, men er kjent med at det foregår en rekke utviklingsprosjekter lokalt, hvor det prøves ut nye måter å jobbe på. For eksempel jobbes det flere steder med å prøve ut nye måter å jobbe på i oppfølgingen av sykmeldte, med fokus på tidligere oppfølging eller økt samarbeid med fastleger. Mange steder jobbes det også med å utvikle ungdomssatsinger, som innebærer nye måter å følge opp brukere under 30 år.

Det fremstår som en utfordring at læringen fra denne type utviklingsprosjekter i liten grad spres på tvers i organisasjonen. I intervjuer med ansatte i direktoratet fremkommer det at det foreløpig kun er i et par utviklingsprosjekter hvor erfaringer fra lokalt hold er systematisk spredt gjennom en styrt oppskalering.

I intervjuer med ansatte ved NAV-kontor, som vi har gjennomført i forbindelse med andre prosjekter, har vi fått tilbakemeldinger om at det oppleves frustrerende at kontorene parallelt med å utvikle løsninger på de samme problemene, uten at disse utviklingsprosjektene er samkjørt. Det kan synes som gode erfaringer fra praksis et sted, i liten grad løftes frem for andre kontor. Det tyder på at det kan være et potensial for økt effektivitet i utviklingsarbeidet lokalt, dersom dette

i større grad samkjøres og at det etableres et bedre system for å overføre gode erfaringer på tvers i organisasjonen.

Blant fylkene vi har intervjuet i denne kartleggingen, er det to fylker som har etablert systemer for læring og erfaringsdeling fra veiledernivå til fylkesnivå. Vårt inntrykk er at disse læringsløyene først og fremst brukes til å drøfte utforming av tiltaksporteføljen og utvikling av tiltakene som kjøpes på fylkesnivå, og i mindre grad for å spre erfaringer fra lokale forsøk. Vi har imidlertid ikke kartlagt i detalj hvordan læringsløyene brukes. Eksemplene på læringsløyer er:

- Et av fylkene har jevnlig digitale møter med NAV-veiledere, hvor fylket informerer om arbeid knyttet til tiltaksporteføljen og ber om innspill og tilbakemeldinger fra veilederne. Et eksempel er at veiledere fikk mulighet til å melde inn udekkede behov i tiltaksporteføljen i forkant av budsjettprosess.
- Et annet fylke har opprettet rolle som tiltaksansvarlig på hvert av NAV-kontorene. Tiltaksansvarlig utgjør et knutepunkt mellom fylkesledd, leverandører i sitt tjenesteområde og veiledere på sitt kontor. Tiltaksansvarlig fanger løpende opp veilederens erfaringer med tiltakene, og formidler erfaringene videre til fylkesledd og til leverandørene dersom det er behov for å gjøre justeringer i tiltaksgjennomføringen. Tiltaksansvarlig deler også resultater fra de ulike tiltakene på kontorene. Jevnlig informasjon om resultater reduserer risikoen for at veilederne baserer sitt inntrykk av leverandørene bare på egne erfaringer, ifølge informantene.

Utfordringene med å spre læring på tvers grunner trolig i de samme forholdene som utfordringene med å ta i bruk forskningsbasert kunnskap. Hva som virker og ikke virker oppleves i så stor grad å avhenge av lokal kontekst, at det ofte er usikkert hvilke erfaringer som kan overføres på tvers av NAV-kontor og fylker.

9.2 Utvikling av kompetanse i NAV

9.2.1 Kompetansekrav gitt i føringer til fylkesleddet

Mål- og disponeringsbrev til NAV Fylke for 2023 beskriver fylkesdirektørens ansvar for å sikre tilstrekkelig faglig kompetanse i eget fylkeskontor.³⁴ Det heter blant annet at:

Den faglige kompetansen på fylkeskontoret må kunne gi innspill og oversette faglige krav og

³⁴ Vedlegg «Faglig ansvarsdokument for fylkesdirektører i Arbeids- og tjenestelinjen», avsnitt 8.

³⁵ Vedlegg: Kjernekompetanse i Arbeids- og tjenestelinjen.

forventninger både oppover mot direktoratet og nedover mot NAV-kontorene.

Det er forventet at fylkeskontoret skal ha en aktiv rolle i den faglige utviklingen av det enkelte fylke. Fylkesdirektøren må sikre at fylkeskontorene har faglig kompetanse som kan sikre etterlevelse og forståelse av:

- *Veileder for arbeidsrettet brukeropfølging*
- *Servicerutiner for NAV-kontor*
- *Strategisk rammeverk for markedsarbeidet i NAV i eget fylke*

Det betyr at det må være tilstrekkelig fagkompetanse, prosesskompetanse og kompetanse til å se helhet og sammenhenger innenfor de faglige områdene til Arbeids- og tjenestelinjen.

Fra direktoratsnivå er det også stilt krav om at fylkene skal støtte kontorene i deres fagutvikling «Fylkene skal gi kontorene nødvendig støtte og legge til rette for nettverk for gruppeveilederne, slik at de har en arena for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling.» (se fotnote 11)

9.2.2 Kompetansekrav til veiledere

Det er ingen krav til formell utdanning for NAV-veiledere. Det er opp til NAV-kontoret lokalt hvilke krav som vektlegges ved rekruttering av nyansatte. En survey-undersøkelse fra 2018 viste at 80 prosent av ansatte ved NAV-kontorene hadde bachelorgrad eller mer, som var en betydelig økning fra 64 prosent i 2011 (Oslo Met, 2019).

En beskrivelse av hva veilederne bør kunne, ble i 2022 vedlagt mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke.³⁵ I vedlegget er det en beskrivelse av nødvendig kompetanse, samt føringer for hvordan fylkesenhetene og kontorene skal arbeide med kompetanseutvikling. Veilederne skal ha fire typer spesialisert kompetanse: veilednings-, inkluderings-, arbeidsmarkeds- og forvaltningskompetanse.

I tillegg henvises det til materiell som er utformet for å understøtte veilederens oppgaveløsning. Det vises blant annet til «Veileder for arbeidsrettet oppfølging» og det stilles krav om opplæringsmoduler som veilederne skal gjennomføre. Denne gir blant annet følgende føring for tildeling av tiltak:

Et tiltak som er hensiktsmessig vil bidra til å øke brukers jobbmuligheter. I tillegg må tiltaket anses som nødvendig for at bruker skal få jobb.

Utvikling av systematisk veilednings-, inkluderings-, arbeidsmarkeds- og forvaltningskompetanse

Om flere tiltak anses som hensiktsmessige, må du vektlegge faktorer som tid og kostnader for å kunne vurdere hvilket tiltak som er nødvendig for at bruker kan få et passende og varig arbeid.

Disse føringene viser at veilederne forventes å kunne vurdere forventet effekt av ulike tiltak, sett i forhold til forventet effekt uten tiltak, og vurdere forventet effekt opp mot kostnadene. Det er imidlertid ikke presisert hvilke kostnader som bør inkluderes i en slik vurdering eller hvilke krav til forventet effekt som kan forsvare et gitt kostnadsnivå.

I et annet vedlegg (Faglig ansvarsdokument for fylkesdirektører i Arbeids- og tjenestelinjen) - rettet primært til fylkesdirektørene - henvises det også til «Servicerutiner for NAV-kontor» og «Strategisk rammeverk for markedsarbeid i NAV». Dokumentene er også relevant for veilederne, men er ikke presentert som hjelpeverktøy for dem, men som krav til NAVs virksomhet.

9.2.3 Kompetanseprosjekt NAV

Kompetanseprosjekt NAV var et prosjekt drevet av AVDir, med formål å forbedre etatens arbeid med kompetanseutvikling. Prosjektet startet i 2018, og ble avsluttet sommeren 2022. Prosjektet har jobbet med å utvikle en felles forståelse for hvordan etaten skal tenke om kompetanseutvikling, både hvilken kompetanse ulike grupper av ansatte i etaten, herunder veiledere, skal ha, hvordan denne kan utvikles, og hvilke roller direktoratet, NAV fylke og kontorene skal ha i dette.

Kompetanseprosjekt NAV har primært jobbet på direktoratsnivå og i NAV Fylke. Prosjektet har bidratt til å identifisere kompetansebehov i etaten og til å utvikle beskrivelser av kompetansekrav. I tillegg har prosjektet utviklet læringsverktøy som kan benyttes i etaten, herunder videoer som beskriver sentrale utfordringer, brukerperspektiver og lignende. I det videre vil det være NAV Fylke som har ansvar for å utarbeide egne strategier for kompetanseutvikling i sine fylker. Prosjektet er formelt avsluttet fra direktoratets side, men ressurspersonene fortsetter å jobbe med å følge opp prosjektet mot fylkene.

9.2.4 Vurderinger av veilederens kompetanse

Vi har ikke gjennomført noen systematisk kartlegging av kompetanse blant veilederne. Intervjuene handlet imidlertid blant annet om hvilken type kunnskap de benytter i tildelingen av tiltak. Vår vurdering er at de fleste har god oversikt over tiltaksporteføljen og innholdet i tiltakene. På grunn av ulik vektlegging og kvalitet blant lokale leverandører av tiltak, lener de seg imidlertid mye på egne og kollegaers erfaringer med tiltakene – altså erfaringsbasert kunnskap (jmfør Figur 9-2). Vårt inntrykk er at de i stor grad

følger prosesser som er beskrevet i Veileder om arbeidsrettet brukeroppfølging, men hvor grundig kartleggingen og vurderingene blir gjort begrenses av hvor mye ressurser de har til rådighet for hver bruker. Unntaket som fremheves er at de mangler kunnskap om effekter av tiltakene, som skyldes at kunnskapen ikke finnes, og/eller at det som finnes noen steder i liten grad blir videreformidlet-

Utover dette påpeker veiledere manglende kunnskap om mulighetene for bruk av opplæringstiltak. Opplæringstiltak kan i prinsippet romme et stort mangfold av ulike kurs og utdanninger, og det er trolig ikke realistisk at veiledere skal ha kjennskap til bredden i dette tilbudet. I tillegg er det noe usikkerhet knyttet til regelverket som gjelder ved bruk av opplæringstiltak, i form av rettigheter til ytelse og varighet under utdanning. God bruk av opplæringstiltak fordrer derfor et godt samarbeid med opplæringskoordinatorer i NAV eller fylkeskommunen. Det varierer hvor godt dette samarbeidet fungerer.

NAVs egne innsiktsarbeid i forbindelse med prosjekt «Kompetanse i NAV» (2018-2021) tyder på at veiledere selv opplever størst kompetansemangler i relasjonsarbeid ovenfor vanskeligstilte brukere og i oppfølging av arbeidsgivere. Dette er ikke momenter som nødvendigvis inngår direkte i vurdering og tildeling av tiltak, men i mange tilfeller vil prosessen med kartlegging og vurdering av tiltak likevel innebære både slikt relasjonsarbeid og kontakt med arbeidsgivere. Oppfølgingen av arbeidsgivere er en relativt «ny» oppgave for mange veiledere, og det kan være en årsak til at de opplever dette som utfordrende. Kommunikasjonen med arbeidsgivere krever en annen tilnærming enn den veilederne er vant til å ha rettet mot brukere og tiltaksleverandører.

9.2.5 Erfaringer med kompetanseutvikling i NAV

I rapporten «Læringspraksis og læringskultur i NAV – Arbeids- og tjenestelinjen», har NTNU Samfunnsforskning (2022) kartlagt hvordan NAVs arbeid med kompetanseutvikling fungerer, sett fra ståstedet til ansatte i fylkesleddet. Rapporten er basert på intervjuer med ansatte i tre fylker. Fylkene opplever at direktoratets ulike fagavdelinger ikke nødvendigvis er samkjørt når det gjelder kompetansekrav som formidles nedover til fylkene. Det ser ikke ut til å være felles enighet om hva som er fylkenes rolle i kompetansearbeidet. Dette bunner dels i at kontorene er svært ulike lokalt, og kontorenes behov for støtte til kompetanseutvikling derfor også er svært ulik.

Rapporten påpeker at det finnes tilgjengelig informasjon om hva som skal til for å gjøre jobben i NAV, men at det som mangler er en systematisk plan for kompetanseutvikling. Det oppleves å være

manglende veiledning for hvordan man skal drive kompetanseutvikling i praksis, og hvilken type kunnskap som bør prioriteres. Det er mange ulike fagnettverk i etaten, som skal bidra til å utvikle kompetansen på spesifikke områder blant de som sitter der, men det er i liten grad avklart hvordan disse nettverkene skal fungere og hvilke krav som stilles til de som sitter der.

Dilemmaet mellom myndige NAV-kontor og systematikk i arbeidet med kompetanseutvikling fremheves også av NTNU Samfunnsforskning (2022). Informantene oppgir på den ene siden at kompetanseutvikling må ta utgangspunkt i praksisfeltet, og dermed NAV-kontorenes selvdefinerte behov, gitt at kontorene er ulike. Samtidig er det da utfordrende for fylkene å ha oversikt over kompetanseutviklingen ved kontorene, og det er et dilemma at fylkene har det overordnede ansvaret for kompetanseutvikling og tjenesteleveransene.

Både AFI (2020) og i NTNU Samfunnsforskning (2022) peker på at opplæring av nyansatte i hovedsak foregår gjennom overføring av erfaringsbasert læring fra kollegaer, såkalt «skulder-til-skulder»-læring. Det gjør at opplæringen også rommer lokale forhold, men det er en risiko for at opplæringen ikke er basert på oppdatert kunnskap og rutiner, gitt at det ikke finnes systemer for sikre at denne typen erfaringsdeling ikke videreformidler utdatert praksis.

Utfordringene som er skissert i rapporten fra NTNU Samfunnsforskning gjenspeiles i stor grad også i de enkelte intervjuer vi har hatt med ansatte på fylkes- og direktoratsnivå om kompetanseutvikling i etaten. Informanter på direktoratsnivå påpeker at det er utfordrende å skape forståelse i etaten for at man må jobbe med kompetanse, og ikke bare opplæring. Prosjekt «Kompetanse i NAV» har kommet noe på vei med dette, men det synes fortsatt å være en vei å gå for å skape en felles forståelse av behovet for kompetanseutvikling i hele etaten. På direktoratsnivå oppleves det også å være veldig stor variasjon mellom fylkene hvordan de jobber med og systematiserer arbeidet med kompetanseutvikling ved kontorene. Noen fylker har utarbeidet kompetansestrategier og ansetter folk som skal bidra til kompetanseutvikling på ulike fagområder i kontorene. Andre gjør lite. I praksis overføres da ansvaret videre til NAV-kontorene.

9.3 Utvikling av støttesystemer for veiledernes beslutninger

9.3.1 Støttmateriell for vurdering og tildeling av tiltak

Veilederne i NAV har tilgang til beskrivelser av arbeidsprosesser. Det mest sentrale verktøyet er «Veileder for arbeidsrettet oppfølging». Denne veilederen inneholder blant annet mål med ulike delprosesser, sjekklister og referanser til annet relevant materiell. Det finnes også en rekke opplæringsmateriell. «Veiledningsplattformen» tilgjengeliggjør læringsmateriell rettet mot veiledere, innenfor følgende områder: «psykisk helse og arbeid», «veiledning av brukere med innvandrerbakgrunn», «økonomisk rådgivning», «dialogmøter i sykefraværsoppfølgingen» og «forebygge og håndtere aggresjon, trusler og vold».

Våre intervjuer med veiledere, presentert i kapittel 6, viser imidlertid at veiledere lokalt også bruker lokale kartleggingsverktøy og veiledere i valg av tiltak, som er utviklet enten ved NAV-kontorene eller ved fylkesleddet.

Det synes i stor grad å være opp til fylkene hvorvidt de distribuerer ulike typer støttmateriell nedover til kontorene, eller hvorvidt de lager eget materiell, kanskje som tilpasninger av sentralt utarbeidet materiell eller materiell som er utviklet i forkant av sentralt materiell, eller hvorvidt de ikke opererer med denne typen støttmateriell i det hele tatt.

Det er grunn til å tro at ulik bruk og tilpasninger lokalt også gjelder for bruken av andre metodebeskrivelser som definerer eller støtter veileder i prosessen med å vurdere og tildele bruker riktig tiltak.

De ulike informasjonsskrivene er ikke nødvendigvis knyttet til fagsystemene, slik at informasjonen tilgjengeliggjøres for veilederne når de trenger den, i de ulike arbeidsprosessene.

9.3.2 Beslutningsstøtte i fagsystem

IT-systemer kan ha ulike roller i forvaltningsprosesser. Systemene kan ha en relativt passiv rolle, der fokus er på at dokumentasjon på vedtak skal være tilgjengelig i digitale arkiver. I sin enkleste form skjer dette ved at det lagres Word-dokumenter i fritekst i en mappestruktur. Systemene kan ha en mer støttende rolle ved at det tilgjengeliggjøres saksbehandlingsverktøy, med lenker til veiledere, forskriftstekster og lignede, med strukturerte sjekklister i henhold til en beste praksis prosess, med strukturerte felter for datainput og muligheter for å hente ut strukturert data i ulike typer analyseverktøy. Slike støttesystemer kan også hente inn data fra ulike

datakilder, og eventuelt også gjøre enkle analyser av disse dataene som så fremlegges for veileder.

Det er også mulig å benytte IT til å automatisere saksbehandlingen. Det betyr at det ikke er behov for veiledere; systemet samler inn data fra ulike datakilder (en av kildene kan være data som bruker oppgir), og disse dataene behandles i algoritmer som leder frem til et vedtak. Slik automatisering vil ofte være av en slik art at det er de enkle tilfellene som avgjøres automatisk, mens mer kompliserte tilfeller sendes videre til en veileder.

Generelt kan man si at det vil være hensiktsmessig å utvikle støttende verktøy i alle prosesser som skjer med en viss grad av hyppighet. Der vedtakene baserer seg på observerbare kriterier, og det i liten eller ingen grad er behov for skjønn, kan det være hensiktsmessig å automatisere prosessen.

Etter vår forståelse er det i dag i begrenset grad tilgjengelig IT-verktøy som gir omfattende støtte i prosessen med tildeling av eller forvaltning av arbeidsmarkedstiltak, og i ingen grad IT-systemer som automatiserer disse prosessene.

AFIs evaluering av implementeringen av stortingsmelding 33 (AFI, 2020) gir en status for IT-støtten i NAV, hovedsakelig basert på en spørreundersøkelse blant de ansatte. Denne viser at de ansatte opplever at det nye systemet Modia er vesentlig mer nyttig og brukervennlig, og mindre tidkrevende, enn det gamle systemet Arena som skal utfases. Overordnet synes det som om de NAV-ansatte har et relativt positivt syn på den eksisterende IT-støtten.

Dagens situasjon for IT-støtte for de arbeidsrelaterte tjenestene i NAV er også dokumentert i konseptvalgutredningen for prosjekt 4 (P4) i NAVs moderniseringsprogram (NAV, 2020). Her fremgår det tydelig at det er begrenset med digital beslutningsstøtte for veilederne:

Medarbeidere i NAV har begrenset med datadrevet beslutnings- og prosesstøtte i samhandlingen med brukere. Dette gjør det utfordrende å sikre et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov, og hindrer effektiv og treffsikker ressursinnsats i NAV. Deling av data og standardisering av prosesser er forutsetninger for økt andel automatisert saksbehandling og mer effektiv samhandling med brukere, arbeidsgivere og tiltaksarrangører. [...]

Data og analyse gir NAV innsikt og kunnskap om brukernes behov. Økt deling av data er en forutsetning for at NAV skal kunne utvikle gode sammenhengende tjenester på tvers av

sektorer. For å utvikle neste generasjons arbeidsrettede tjenester og ytelser må prosessene i NAV være datadrevet. Medarbeidere har behov for beslutnings- og prosesstøtte som grunnlag for målretting av virkemiddelbruk – rett virkemiddel til rett tid. Økt bruk av data vil gjøre det mulig å tilby bedre og mer personifiserte tjenester, samtidig som ressursinnsatsen i NAV blir mer treffsikker.

Selv om konseptvalgutredningen i stor grad har fokus på tidsbesparelser, er det som det fremgår over også omtale av behovet for å tilby riktigere tiltak til brukerne, og at prosessen skal være datadrevet. Slik sett er det pågående P4 relevant for denne områdegjennomgangen.

I prosjektets sentrale styringsdokument (NAV, 2021) fremkommer følgende spesifiserte effektmål (utvalgte mål som er relevante for områdegjennomgangen):

- Andel brukere på tiltak med overgang til arbeid økes fra dagens 36 prosent.
- Brukere får opplevelsen av å komme i gang til riktig tid
- Gjennomsnittlig ventetid på å starte i tiltak reduseres med 18 dager
- Tiltak som ikke er riktig for brukere avsluttes
- Tiltak evalueres i gjennomføringsfasen
- Brukeren får gi tilbakemelding om effekt av tiltak i gjennomføringsfasen
- Andel brukere som opplever å få riktig tiltak økes
- Økt kunnskap om arbeidsmarkedstiltak hos alle aktører

I tillegg kommer effektmål knyttet til tidsbesparelser for brukere, NAV og tiltaksarrangører. Målene viser at det er høye ambisjoner for prosjektets arbeid med IT-støtte for tiltakstildeling og -administrasjon. Prosjektet arbeider etter en fleksibel metodikk med mange små leveranser med stadig nye prioriteringsbeslutninger. Hverken konseptvalgutredningen eller det sentrale styringsdokumentet spesifiserer eksplisitt sluttleveransen. Prosjektet styres etter følgende operative mål:

- Bruker får treffsikre arbeidsmarkedstiltak
- Bruker kommer raskt i gang med et treffsikkert arbeidsmarkedstiltak
- Enkelt og effektivt å gjennomføre treffsikre arbeidsmarkedstiltak
- Bruker får effektiv oppfølging i tiltaksgjennomføringen

Intervju med representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at arbeidet med P4 skrider frem i henhold til styringsdokumentene, men at

regelverket for personvern oppleves som problematisk og til hinder for gode løsninger.

Ut fra de uttalte ambisjonene for P4 kan det synes som om dagens situasjon vil kunne endres betydelig på noe sikt, samtidig som det alltid vil være slik at IT-prosjekter støter på utfordringer og må prioritere mellom de ulike målene som er satt. Det kan synes som om beskrivelsen av nåsituasjonen i AFIs evaluering skiller seg noe fra beskrivelsen i styringsdokumentet for P4, men dette kan også skyldes at P4 fokuserer på oppgavene som i dag dekkes i Arena, og dette systemet isolert kommer også relativt dårlig ut av AFIs evaluering. Det kan også synes som om veilederne er mer skeptiske til hva som kan oppnås med digitalisering enn hva P4-prosjektet er, noe som ikke er helt unaturlig, men dette kan likevel være en spenning som skaper utfordringer for utrulling av nye løsninger og påfølgende gevinstrealisering. Det er derfor betydelig usikkerhet knyttet til omfanget av IT-støtte for arbeidsmarkedstiltak fremover.

9.4 Samlede vurderinger

Manglende kunnskap om hva som virker for hvem

Denne kartleggingen viser at det er en gjennomgående oppfatning både i NAV og blant NAVs samarbeidspartnere at det er en mangel på kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og for hvem. Vi stiller oss bak denne oppfatningen. Det produseres svært stort omfang av forskning og utredning i etaten, også knyttet til bruken av arbeidsmarkedstiltakene. Systemet for produksjon og spredning av denne typen kunnskap fremstår som godt fungerende, og det synes som at ansatte i etaten gjennomgående er godt informert om relevant forskningsbasert kunnskap. Det er likevel en grunnleggende utfordring at det finnes lite forskning som kan identifisere effekter av tiltakene, generelt og for ulike brukergrupper.

Utfordringen med å etablere kunnskap om effekter av tiltakene er todelt. For det første er det lite systematikk, og dermed stor variasjon lokalt, både i hvilke faktorer som ligger til grunn for tildeling av tiltak og det faktiske innholdet i tiltakene. For det andre registreres ikke sentrale faktorer for tiltaksbruken på en systematisk måte som gjør at forskerne kan kontrollere for disse forholdene. Det er manglende registrering både av sentrale forhold som ligger til grunn for tiltakstildeling og sentrale elementer som benyttes i tiltakene. Det gjør det vanskelig for forskere å kontrollere for seleksjon av ulike brukere inn i de ulike tiltakene, og for hvilke konkrete elementer som er brukt og forventes å gi effekt innad i tiltakene. Disse to utfordringene henger også sammen. Registrering av viktige faktorer for tildeling og innhold i tiltakene er et premiss for å

kunne forske på effekter av tiltakene. Men slik registrering fordrer også at det etableres en enighet om hva disse er.

Det finnes også kvalitative metoder for effektanalyse, men disse gir ikke anslag for styrken i effekter, bare hvordan og hvorfor tiltak virker. Heller ikke slike analyser kan dekke NAVs kunnskapsbehov knyttet til utforming og valg av tiltak fullt ut.

I den grad det finnes forskning om effekter av tiltakene, oppfattes denne forskningen som lite relevant for praksis blant ansatte i NAV fordi forskningen i for liten grad tar hensyn til lokale forskjeller i tiltaksbruken. Både innholdet i tiltakene og sorteringen av brukere til ulike tiltak varierer lokalt, som gjør at NAV på lokalt nivå heller ikke har grunnlag til å vite hvorvidt og i hvilke tilfeller den systematiske forskningen er relevant for deres bruk av tiltak. Dette er altså et sirkulært problem, hvor manglende systematikk i tiltaksbruken gjør det vanskelig å forske på effekter av tiltaksbruken, og det som fremkommer av forskning likevel oppfattes som lite relevant nettopp fordi tiltaksbruken lokalt ikke gjenspeiles av tiltaksbruken forskningen har studert.

Lite systematikk i produksjon og spredning av erfaringsbasert kunnskap

I mangel av treffsikker forskningsbasert kunnskap om effekter av tiltakene, står konseptet «erfaringsbasert kunnskap», også omtalt som «skulder-til-skulder»-læring, sentralt i NAV. Erfaringsbasert kunnskap synes å utgjøre hoveddelen av den kunnskapen som oppfattes som relevant for veilederens tildeling av tiltak, og som dermed også står i fokus både i opplæring av nyansatte og i fora for kompetanseutvikling i etaten. Likevel er det ikke etablert noen enighet eller retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal brukes på tvers i etaten, herunder hvordan denne typen kunnskap skal fremkomme, kvalitetssikres, deles og brukes på tvers i etaten. Usikkerheten knyttet til utvikling og bruk av erfaringsbasert kunnskap fremstår som en betydelig barriere for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene, gitt at det nettopp er den erfaringsbaserte kunnskapen som oppleves som mest relevant for veilederens beslutninger om tiltak.

Denne utfordringen kommer til syne på mange nivåer i etaten. Det er etablert en rekke nettverk og fora for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling innen ulike fagområder, på horisontalt og vertikalt i etaten. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvordan erfaringene som deles i slike fora skal brukes av andre i etaten, hvor gyldige er slike erfaringer for andre og hvordan skal de tas i bruk i praksis.

Utfordringen gjelder også for konkrete utviklingsprosjekter i etaten, når nye måter å jobbe på

testes ut ved lokale enheter, enten basert på initiativer fra lokale NAV-kontor, fylkesenheter eller fra sentralt hold. Det er en gjennomgående utfordring at det utvikles tilsvarende løsninger, eller løsninger på tilsvarende utfordringer, mange steder i etaten parallelt, uten at disse prosjektene er samkjørt. Det er til dels ineffektivt, ved at det brukes mer ressurser lokalt enn nødvendig. Det er imidlertid et større problem at den usystematiske kunnskapsproduksjonen i mindre grad gir grunnlag for å produsere systematisk kunnskap som har verdi på tvers av etaten. Det er heller ingen plan for hvordan erfaringer fra denne typen utviklingsprosjekter skal gjøres relevante for andre deler av etaten.

Flere årsaker til lokale forskjeller i bruk av tiltak

I kapittel 1 viser vi at de er betydelige forskjeller i sammensetningen av tiltaksbruken i ulike fylker. Det kan være flere grunner til, herunder forholdene i det lokale arbeidsmarkedet, forskjeller i brukerpopulasjonen, men også forskjeller i kvaliteten på leveranser av ulike typer tiltak. Men trolig spiller også ulike lokale forståelser av «beste praksis» en rolle.

I NAV har de lokale enhetene sterk autonomi og stor fleksibilitet i hvordan tiltakene skal brukes og også på hvordan tiltaksbruken skal utvikles basert på tilgjengelig kunnskap. Denne lokale autonomien har blitt styrket siden Vångutvalget og implementeringen av Stortingsmelding 33, som en del av en planlagt og ønsket overgang mot mer «myndige NAV-kontor». Begrunnelsen har vært at tiltaksbruken må ta utgangspunkt i behovene til bruker og det lokale arbeidsmarkedet, og at veileder står nærmest til å vurdere disse behovene. Autonomien innebærer også at fylkesleddet har ulike systemer for å overføre sentral kunnskap videre ned til kontorene og veilederne. Direktoratet har derfor lite kontroll på hvordan kunnskapen blir formidlet og brukt lokalt.

Våre intervjuer med ansatte i etaten støtter opp under viktigheten av å gi veiledere frihet til å gjøre skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette begrunnes med brukernes og arbeidsgivernes behov er så komplekse og kontekstavhengige, at vi aldri vil kunne få presis kunnskap om akkurat hvilket tiltak som er riktig i den enkelte situasjon. Samtidig gir våre intervjuer med ansatte i etaten indikasjoner på at den lokale autonomien kan ha gått vel langt, men også at pendelen er begynt å svinge tilbake mot sterkere føringer fra sentralt nivå. Informantene oppgir at en slik styrking av styringen ikke skjer gjennom at beslutningsmyndigheten sentraliseres, men ved at aktørene i styringslinjen gir klarere anbefalinger om praksis, på områder der det foreligger relevant kunnskap. I den grad det finnes sikker kunnskap om hva som virker for hvem, bør denne kunnskapen også

tas i bruk på en enhetlig måte. Gode støttesystemer kan tilrettelegge for mer enhetlige prosesser og vurderinger, i tråd med eksisterende kunnskap, uten at dette fratruer veilederne muligheter for å skjønnsmessig vurdere brukernes behov.

Begrenset involvering av relevante aktører i kunnskapsproduksjonen

Kunnskapsproduksjon bør optimalt sett skje i alle deler av etatens virke, både gjennom styringslinjen og i samarbeidet mellom NAV og andre aktører, som brukere, arbeidsgivere, tiltaksleverandører og andre offentlige tjenester.

Som vi har påpekt over, står erfaringsbasert kunnskap sentralt i NAV, samtidig som det er en opplevd mangel på tenkning rundt hvordan den erfaringsbaserte kunnskapen skal spres og brukes. Det er heller ikke definert hvem sine erfaringer som er relevante for praksisutvikling. Det fremstår som et underliggende premiss at det er veilederne erfaringer som er opplevde sentrale for videre praksisutvikling. Dette vurderes imidlertid som en snever definisjon av relevant kunnskap. Det er grunn til å tro at både brukere, arbeidsgivere, tiltaksleverandører og andre samarbeidspartnere har erfaringer om tiltaksbruk som er relevante for NAVs praksisutvikling. Etaten har imidlertid i liten grad etablert systemer, eller læringsløyper, for å plukke opp og spre erfaringer fra disse aktørene.

Høye krav til veilederne kompetanse og kunnskap

Veilederrollen krever omfattende kompetanse (ferdigheter) og kunnskap. Kompetanse er viktig for å kunne ta i bruk kunnskap. NAV-veilederens rolle og oppdrag er betydelig utvidet i senere tid. En kunnskapsbasert tiltakstildeling innebærer i dag at veilederne for eksempel må ha kompetanse om veiledning av vanskeligstilte brukere, oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedet, kunnskap om inkludering og oppdatert kunnskap om regelverk for minst 13 ulike statlige tiltak samt kanskje også kommunale tilbud og fylkeskommunale utdanningstilbud. Det er likevel i liten grad klare definisjoner for hvilken konkret kunnskap veilederne skal ha og hvordan denne skal sikres.

Veiledere skal blant annet vurdere nødvendighet og hensiktsmessigheten av tiltak for en gitt bruker, opp mot forventede effekter og kostnader, uten at det er spesifisert hvor veileder skal finne oppdatert kunnskap om effekter eller hvilke kostnader som skal inkluderes i vurderingen. Systemet bygger i stor grad på erfaringsbasert kunnskap, også omtalt som «skulder-til-skulder»-læring, uten at det er etablert noen felles forståelse av hvordan denne kunnskapen skal fremskaffes, kvalitetssikres, deles og brukes.

Til sammenligning har andre offentlige tjenesteytere, som helsetjenesten og barneverntjenesten, konkrete utdanningsløp som kvalifiserer for jobb i disse tjenestene, samt mer konkrete retningslinjer for hvordan oppgavene skal utføres og brukere prioriteres. Mange fagsystemer har innebygget kunnskap om regelverk, faglige anbefalinger, mv. Omfanget av kompetanse som NAV-veiledere skal ha, både innen forvaltning, arbeidsinkludering og relasjonell veiledning, kan imidlertid ikke sies å være mindre enn kompetansekravene til disse andre tjenestene. Det gir grunnlag for å reise spørsmål om det i større grad bør utarbeides sentrale retningslinjer for hvordan NAV-veiledere skal utføre sine oppgaver og nasjonale opplæringsløp som tilfører den nødvendige kompetansen.

Spørsmålet om hvilken kompetanse veilederne skal ha er også tett knyttet til hvilke oppgaver veilederne skal utføre. Det synes særlig relevant å vurdere hva som bør være veileders rolle, i forhold til tiltakets rolle. Veileder må besitte mye av den samme kompetansen om veiledning, inkludering og arbeidsmarkedet, som også den som drifter tiltaket må besitte. I mange tilfeller overlapper også veileders rolle med tiltaksdrivers rolle, ved at veileder i noen tiltak må utføre de samme kartleggings- og oppfølgingsoppgavene som tiltakene gjør. Det reiser spørsmål om det er hensiktsmessig å ha en veileder som en inngangsport til tiltakene, hvis veileder også skal inneha mye av den samme kompetansen som tiltaket. Dersom de to funksjonene i praksis krever mye av den samme kompetansen kan det synes hensiktsmessig at funksjonene slås sammen, eller at det etableres et mer systematisk skille mellom hvilke oppgaver som skal utføres av veileder og tiltak.

Vi mener at kombinasjonen av den kompetanse og kunnskap som veilederrollen krever kan være en barriere for veiledernes mulighet til å ta kunnskapsbaserte beslutninger. Noe av dette kan løses gjennom tiltak som er igangsatt for å styrke IKT-baserte fagsystemer.

Manglende beslutningsstøtte for veiledere

NAV-veilederens behov for kunnskap er omfattende og tilsier at veilederne har behov for effektiv kunnskapsbasert beslutningsstøtte ved valg av tiltak for den enkelte bruker. Beslutningsstøtten er i dag delvis basert på informasjonsskriv og delvis basert på støtte i fagsystemer.

Det synes som at IT-støtten veilederne får ved tildeling av tiltak, er noe mangelfull. Veilederne får i liten grad støtte til å få samlet oversikt med informasjon over tiltakene, eller støtte til matching mellom bruker og tiltak basert på kunnskap om virkning. Det er heller ikke i vesentlig grad IT-støtte som sikrer deling av beste praksis og utviklingsmuligheter for den enkelte

veileder, det enkelte NAV-kontor eller NAV samlet. Oppsummert opplever vi at det per i dag er begrenset med IT-støtte for:

- kartlegging av brukers forutsetninger og utfordringer, herunder muligheter for at bruker selv kan legge inn informasjon
- oversikt over innhold i, tilgjengelighet og resultater av tiltak
- matching mellom bruker og tiltak, basert på forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap
- tiltaksadministrasjon og samhandling mellom tiltaksarrangør og NAV, med mulighet for datadeling
- kunnskapsdeling innad i og mellom NAV-kontor

Vi er opptatt av at bedre IT-verktøy vil tjene to formål; verktøyene vil gi konkret beslutningsstøtte for veilederne i møtet med den enkelte bruker, og verktøyene vil i tillegg gi muligheter for generering av mer strukturert data om bruker og matching mellom bruker og tiltak, og denne data kan benyttes i analyser som igjen understøtter bedre prosesser i NAV.

10. Barrierer for en kunnskapsbasert tiltaksbruk

Vi har identifisert barrierer for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak som berører flere ulike prosessen. Vi har identifisert barrierer både for å produsere og spre kunnskap, og barrierer for at eksisterende kunnskap kommer til anvendelse i tildelingen av tiltak og i styringen av tiltaksområdet nasjonalt og lokalt.

10.1 Produksjon og spredning av kunnskap om tiltaksbruken

En kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak krever god og sikker kunnskap som er relevant i forvaltningen og tildelingen av arbeidsmarkedstiltakene. Det er mange utfordringer med å produsere og spre slik kunnskap.

Lokal variasjon i tiltaksportefølje og stor grad av individuell tilpasning i tildeling av tiltak hindrer produksjon av generell kunnskap om hva som virker for hvem

Denne kartleggingen viser at det er en gjennomgående oppfatning både i NAV og blant NAVs samarbeidspartnere at det er en mangel på kunnskap om hvordan arbeidsmarkedstiltakene virker og for hvem. Vi stiller oss bak denne oppfatningen. Det produseres mye forskning og utredning i og på oppdrag for NAV, også om arbeidsmarkedstiltakene. Det er likevel en grunnleggende utfordring at det finnes lite forskning som kan identifisere effekter av tiltakene, generelt og for ulike brukergrupper.

Manglende kunnskap om effekter kan i hovedsak tilskrives en generell utfordring med å produsere kunnskap i et system med stor grad av lokal autonomi, der både organisering, metodiske valg og innholdet i tiltaksporteføljen varierer lokalt og der individuell tilpasning er et sentralt mål. Dette fører til sterk seleksjon av deltakere til ulike typer tiltak. For enkelte tiltak er heller ikke innholdet presist spesifisert, og den lokale versjonen av tiltaket kan skille seg fra andre lokale versjoner, grunnet forskjeller i anskaffelser eller kvalitet på leverandør. Veilederne kan følge ulike metoder for å kartlegge brukernes forutsetninger, og kan ha varierende oversikt over tilgjengelige tiltak.

Det er mange gode grunner til lokal autonomi og individuell tilpasning i NAV. Arbeidsmarkedet kan for eksempel stille ulike krav i ulike deler av landet, og brukerne kan ha ulike forutsetninger. I en slik kontekst kan randomiserte kontrollerte eksperimenter, som

regnes som idealet for å framskaffe sikker kunnskap om effekter, være utfordrende å gjennomføre på grunn av liten grad av et stort og dels udokumentert mangfold i hvordan individuelle brukere følges opp, og hvorfor. Vi mener det er rom for mer og mer helhetlig bruk av randomisering også innenfor et system med stor lokal autonomi og mye vektlegging av individuelle vurderinger, men det vil kreve en sterkere innsats og endringsvilje fra hele virksomhetsområdet.

I såkalte kvasieksperimentelle studier, som ofte benyttes når randomiserte studier er utfordrende å gjennomføre, er variasjon nødvendig for å estimere kausale effekter av ulik praksis. I den grad det er mulig å observere forskjeller mellom veiledere og lokale enheter i hvordan de arbeider, kan det at en bruker mer eller mindre tilfeldigvis følges opp av en veileder i stedet for en annen, eller av ett NAV-kontor i stedet for et annet, utnyttes til å estimere effekten av den variasjonen som finnes mellom veilederne og enhetene. I slike studier er man imidlertid prisgitt den informasjonen som tilfeldigvis kan utnyttes i en kvasieksperimentell setting. Det er heller ikke gitt at det er denne variasjonen det er mest interessant og policyrelevant å estimere effektene av.

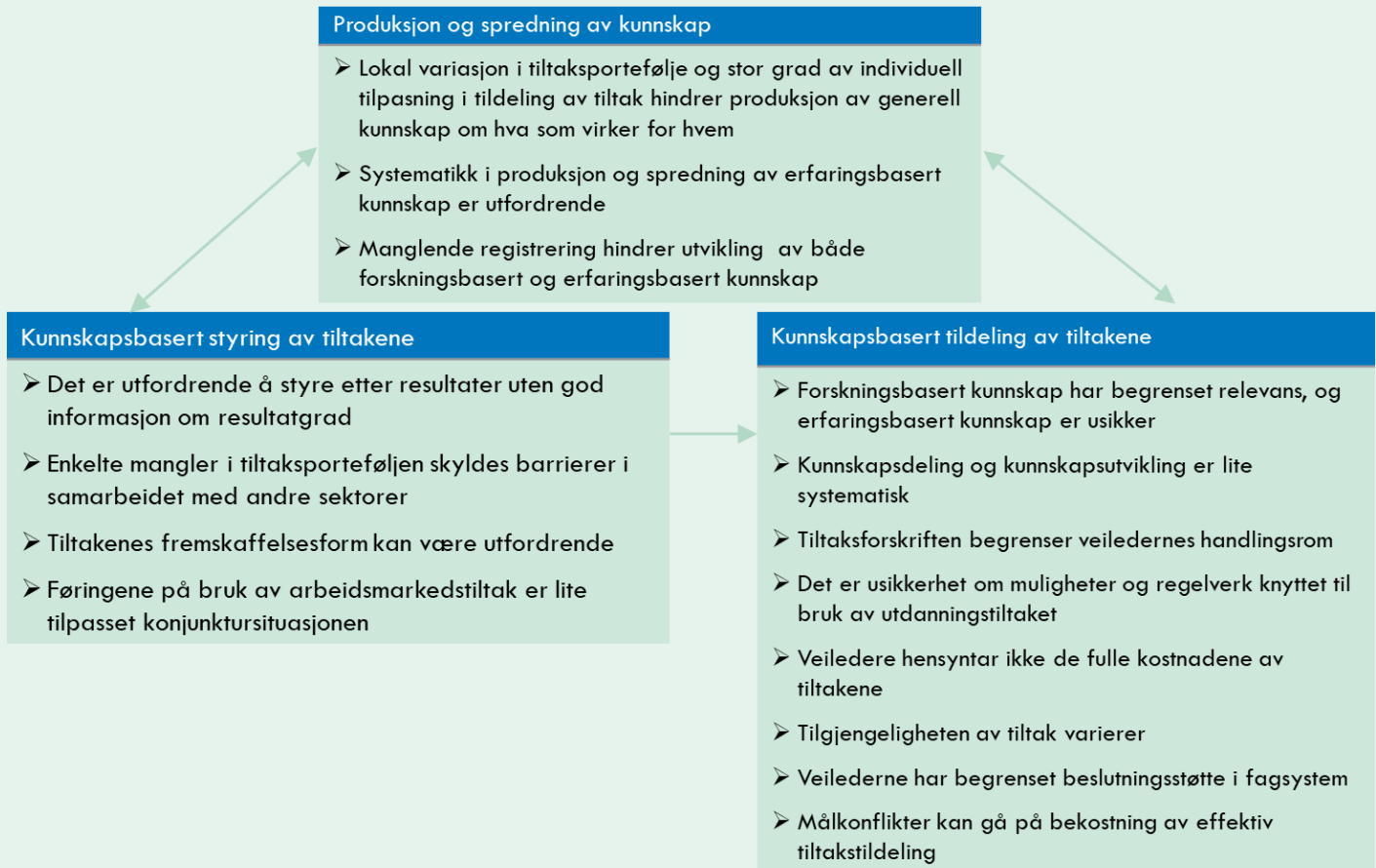
I den grad randomiserte og kvasieksperimentelle studier kan gjennomføres, kan det dessuten være utfordrende å tolke resultatene, fordi det i begrenset grad finnes systematisk informasjon om forhold som oppfattes som sentrale for tiltaksbruk og forventede virkninger.

Effektforskningen som finnes, fokuserer også 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 dette ofte er elementer innenfor enkelttiltak som vurderes som avgjørende for tiltakenes effekt.

Systematikk i produksjon og spredning av erfaringsbasert kunnskap er utfordrende

I mangel av treffsikker forskningsbasert kunnskap om effekter av tiltakene, står konseptet «erfaringsbasert kunnskap», sentralt i NAV. Erfaringsbasert kunnskap synes å utgjøre hoveddelen av den kunnskapen som oppfattes som relevant for veilederne tildeling av tiltak. Likevel er det ikke etablert noen enighet eller retningslinjer for hvordan denne kunnskapen skal utvikles, herunder hvem som skal definere denne kunnskapen og hvordan den skal kvalitetssikres, deles og brukes på tvers i etaten. Manglende system knyttet

Figur 10-1: Barrierer for kunnskapsbasert tiltaksbruk



til utvikling og bruk av erfaringsbasert kunnskap fremstår som en betydelig barriere for en kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltakene, gitt at nettopp den erfaringsbaserte kunnskapen oppleves som mest relevant for praksisutvikling.

Denne utfordringen kommer til syne på mange nivåer i etaten. Det er etablert en rekke nettverk og fora for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling innen ulike fagområder, både horisontalt og vertikalt i etaten. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvordan erfaringene som deles i slike fora skal brukes av andre i etaten, kriterier for eventuell beste praksis, hvor gyldige er slike erfaringer for andre og hvordan skal de tas i bruk i praksis. Også denne utfordringen er knyttet til den lokale autonomien; det er utfordrende å sikre læring på tvers i NAV når organisering, tiltaksportefølje og andre strukturelle forhold varierer.

Denne utfordringen gjelder også når nye måter å jobbe på testes ut lokalt, på initiativer fra lokale NAV-kontor, fylkesenheter eller fra sentralt hold, ofte nettopp med formål å innhente erfaringer som kan spres. Variasjonen i lokal praksis gjør det utfordrende å vurdere hvorvidt lokale erfaringer fra slike prosjekter er relevante for andre, og det er ofte ingen plan for hvordan denne typen utviklingsprosjekter skal gjøres relevante for andre. Det er en gjennomgående utfordring at det utvikles tilsvarende løsninger, eller

ulike løsninger på tilsvarende utfordringer, mange steder i etaten parallelt, uten at disse prosjektene er samkjørt. Det er til dels ineffektivt, ved at det brukes mer ressurser lokalt enn nødvendig. Det er imidlertid et større problem at den usystematiske kunnskapsproduksjonen i liten grad gir grunnlag for å produsere kunnskap som har verdi på tvers av etaten.

Manglende registrering hindrer utvikling av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap

Manglende registrering av sentrale opplysninger om bruker og tiltaksgjennomføringen fremstår som en sentral barriere, både for produksjon av forskningsbasert kunnskap og for muligheten til å generalisere den erfaringsbaserte kunnskapen. Intervjuer med veiledere som er gjennomført i denne kartleggingen tilsier at det er en god del fellestrekk i veiledernes fremgangsmåte og vurderingene de gjør i tildelingen av tiltak, både når det gjelder brukernes utfordringer og de grunnleggende årsakene til disse, samt i hvilken grad tilgjengelige tiltak vil passe den enkelte bruker. Det er likevel ingen registrering av de viktigste argumentene for tiltakstildeling eller antatt virkningsfulle elementer som benyttes i tiltakene, på en måte som gjør det mulig å hente ut strukturerte data om dette. Det lagres ikke informasjon på strukturert form om hvilke egenskaper ved brukeren (oppfatning om nøkkelfordringer, ressurser og andre forutsetninger) som gjorde at veileder valgte akkurat dette tiltaket, eller om hvilke sentrale elementer

brukeren mottar innad i et gitt tiltak (varighet, oppfølgingsintensitet, kartlegging, arbeidspraksis, opplæringsaktivitet).

Lokale enheter (veiledere og NAV-kontor) sitter altså på mye informasjon om bruker og andre forhold som er avgjørende for hvilket tilbud den enkelte bør få. Mangel på strukturering av informasjon om hvilke forhold som vektlegges i tildeling av tiltak, og hva som er de vesentligste egenskapene ved innholdet i tiltaket, gjør det utfordrende å teste og dokumentere erfaringsbaserte hypoteser om hvilken tiltaksbruk som virker for hvem.

Pågående IT-prosjekter i NAV jobber med muligheten til å registrere flere sentrale forhold om bruker. Denne utviklingen begrenses imidlertid av GDPR og annet lovverk, ved at det er begrensninger for hvilke data som kan registreres på en måte som gjør det mulig å hente de ut systematisk, hvilke data som kan deles med hvem, og hvordan slike data kan brukes.

10.2 Kunnskapsbasert tildeling av tiltak

Vurdering og tildeling av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker skjer i dialog mellom NAV-veileder og bruker. Veileder tar det endelige valget om bruker skal tildeles tiltak, og eventuelt hvilket tiltak. Beslutningen baseres på veileders kartlegging av brukers behov, muligheter og ønsker, som vurderes i lys av veileders kunnskap om tiltaksporteføljen og veileders kunnskap om tiltakenes potensiale for å få deltakere over i arbeid. I dette delkapittelet beskriver vi barrierer som bidrar til at veiledere innimellom tildeler tiltak i strid med kunnskapen om effektiv bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det kan innebære at de ikke har mulighet til å tildele det tiltaket som vurderes som det optimale for den enkelte bruker, eller at de ikke prioriterer de personene som forventes å dra mest nytte av å delta på tiltak.

Forskningsbasert kunnskap har begrenset relevans, og erfaringsbasert kunnskap er usikker

Den største barrieren for en kunnskapsbasert tildeling av tiltak synes å være at veileder har manglende kunnskap om tiltakenes forventede effekt for ulike brukergrupper. Den forskningsbaserte kunnskapen er usikker, mangelfull og oppleves lite relevant, og kunnskapen om effekter baseres derfor i hovedsak på erfaringsbasert kunnskap om kvalitet i tiltakene. Denne kunnskapen er imidlertid også usikker. Det er ikke gitt at det de oppfatter som kvalitet er det samme som faktiske effekter, og i praksis har veilederne dermed lite kunnskap om forventet effekt for ulike brukergrupper. I tillegg opplever veilederne at kvaliteten i enkelttiltak er varierende. Veileder kan

derfor være usikker på hvorvidt et gitt tiltak egentlig er det beste for en gitt bruker.

Veiledernes og NAV-kontorene har i liten grad mulighet til å teste generaliserbarheten av den erfaringsbaserte kunnskapen (eller hypoteser) om hvilke forhold ved en bruker som er avgjørende for forventet effekt av ulike tiltak. Det er blant annet fordi veilederne ikke registrerer årsaker til at de valgte det ene tiltaket foran det andre på en måte som gjør at det er mulig å forske på disse dataene. Veileder eller NAV-kontoret har dessuten mangelfull kunnskap om brukernes arbeidstilknytning over tid i etterkant av tiltaksdeltakelse. De kan bare anta at bruker er i en form for jobb så lenge bruker ikke kommer tilbake til NAV. Veiledernes oppfatning av suksess bygger derfor også på upresis kunnskap om erfaringene i det enkelte tilfellet.

Kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling er lite systematisk

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. Det finnes en rekke kilder som veilederne kan bruke for å skaffe seg kunnskap på eget initiativ, men i hvilken grad dette skjer varierer, og er trolig avhengig av ledelse og «kultur» ved kontoret når det gjelder å tilrettelegge for eller oppmuntre til at veilederne skal bruke tid på å tilegne seg kunnskap fra de kildene som er tilgjengelige.

Tiltaksforskriften begrenser veiledernes handlingsrom

Tiltaksforskriften regulerer hvordan tiltakene skal utformes og varighet på tiltakene. Forskriften gir på den ene siden relativt stort handlingsrom, og mange tiltak fremstår som overlappende i formål og innhold. På den andre siden er det også enkelte konkrete bestemmelser som kan påvirke tildelingen av tiltak.

Enkeltelementer i et gitt tiltak kan være avgjørende for tildeling, til tross for at andre elementer i samme tiltak i liten grad oppfattes som nødvendig eller hensiktsmessig. For eksempel kan brukere tildeles AFT fordi de vurderes å ha behov for lang varighet, uten at de nødvendigvis har behov for den intensive oppfølgingen dette tiltaket også innebærer.

Til tross for løpende utvikling og tilpasning av enkelttiltak, kan det diskuteres om tiltaksporteføljen som helhet er innrettet med utgangspunkt i eksisterende kunnskap om brukergruppens overordnede behov, og om den inneholder unødvendige begrensninger og bestemmelser som gjør tiltakene mindre fleksible enn de burde ha vært. For eksempel har tiltakene ulik maksimal varighet og

spesifisert ulik varighet for ulike grupper, og det er begrensninger i hvilke elementer som kan kombineres i enkelte tiltak.

Det er usikkerhet om muligheter og regelverk knyttet til bruk av utdanning

Statistikken viser at bruken av utdanning som opplæringstiltak har falt de siste årene. Fallet var sterkest fra 2010 til 2014, men også etter den tid har det vært nedgang i enkelte fylker. Dette til tross for at forskningen tyder på at utdanning har god virkning sammenlignet med andre tiltak. Det er brukere med nedsatt arbeidsevne som i mindre grad deltar i utdanning. 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. Langvarig utdanning koster, både i form av kostnader i utdanningssektoren og eventuelle forsinkelser i overgang til arbeid fordi utdanningen i seg selv tar tid. Det kan også være tyngre å motivere brukere til å gjennomføre et lengre utdanningsløp. Dersom utdanningen fullføres og dermed gir reelle kvalifikasjoner kan vi imidlertid forvente at kostnaden oppveies over tid gjennom en mer langvarig arbeidstilknytning. Det kan vi særlig regne med at gjelder unge uten fullført videregående skole, og en del grupper innvandrere. Samtidig ser vi en noe sterkere nedgang i bruken av utdanning blant personer uten fullført videregående utdanning enn blant personer med fullført videregående eller høyere utdanning, og en sterkere nedgang blant personer fra ikke-vestlige land sammenlignet med nordmenn og andre innvandrere. Gjennom styringssignaler de siste årene har NAV også fått føringer om å øke bruken av utdanning. Når bruken ikke har økt nevneverdig, ser det ut til å være på grunn av utfordringer med tildeling av utdanning lokalt. I intervjuene oppgir NAV-veiledere at det er utfordrende å ha kjennskap til bredden av muligheter innen utdanning. Det er også noe usikkerhet på lokalt nivå om hvilke rettigheter som gjelder under utdanning for ulike brukergrupper. De siste årene er det innført opplæringskoordinatorer i alle fylker, som skal ha ansvar for å bistå veilederne med dette. Denne rollen er imidlertid implementert på ulike måter i fylkene, og det varierer hvor aktive og synlige opplæringskoordinatorer er for veilederne.

Veiledere hensyntar ikke de fulle kostnadene av tiltakene

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. Det er vanlig at kontorenes budsjett for tiltak blir brukt fullt ut. Dette kan påvirke veilederne valg av tiltak. Bare ett av NAV fylke vi har besøkt har en form for

skyggeregnskap som synliggjør utgiftene til tiltak anskaffet av fylket for kontorene.

I tillegg kommer at det er stort sprik mellom NAVs utgifter til enkelte av tiltakene og de samfunnsøkonomiske kostnadene. Dette gjelder særlig for lønnstilskudd. Lønnstilskudd er et dyrt tiltak for kontorene. Dette kan vri tiltaksbruken over til rimeligere tiltak, og dermed bort fra god ressursutnyttelse.

Et motsatt eksempel er AFT, som er et relativt dyrt tiltak, både fordi det innebærer mye personalressurser pr deltaker og har lang varighet. Veilederne har trolig ikke oversikt over hvor dyrt dette tiltaket er i forhold til andre tiltak. Det gir en risiko for overforbruk. Det samme gjelder i prinsippet utdanning, hvor tiltaket medfører direkte kostnader i utdanningssektoren. Hvis opplæring gis som individuell AMO, må kontoret vanligvis dekke utgiftene.

Tilgjengeligheten av tiltak varierer

Statistikk for bruk av tiltak til ulike brukergrupper viser at det er en del fylkesvis variasjon i tiltaksbruken. En viktig grunn kan være ulik tilgjengelighet til tiltakene lokalt. For eksempel brukes AMO-kurs (kortvarige kurs) langt oftere i Oslo enn andre fylker, som kan skyldes større tilbud i leverandørmarkedet. Bruken av IPS varierer også mellom fylkene, dette er trolig fordi tilgjengeligheten av dette tiltaket varierer lokalt. I noen grad kan systematiske forskjeller mellom fylker i brukernes utfordringer og arbeidsmarkedenes behov begrunne at tiltaksbruken varierer. Det synes imidlertid å være en generell utfordring at tilbudet av relevante og gode tiltak er begrenset på mindre steder. På små steder er det en generell utfordring å etablere en bredde av tiltak med god kvalitet. Det lokale leverandørmarkedet, og tilgangen til spesialkompetanse fremstår som en viktig barriere for tilgangen til et bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak på mindre steder.

Også der et bredt spekter av tiltak er tilgjengelig, kan det være ventelister på tiltak, som også kan føre til at veileder ikke har mulighet til å velge det beste tiltaket for en bruker. Kapasiteten ved NAV-kontoret til å gjennomføre tiltak i egen regi, men også rammene i avtalene med eksterne leverandører, kan i praksis begrense tiltakenes tilgjengelighet.

Om det lå til rette for å gjennomføre flere arbeidsmarkedstiltak digitalt hadde det vært mulig å løsrive det lokale tilbudet fra det lokale leverandørmarkedet, eller fra det lokale NAV-kontorets kapasitet. For enkelte tiltak er jevnlig fysisk oppmøte et sentralt virkemiddel, men trolig ikke for alle. Å komprimere fysisk oppmøte i tiltak til et begrenset antall dager, eller til samlinger, kan også

gjøre det enklere å delta på arbeidsmarkedstiltak som gjennomføres et stykke fra deltakernes hjem.

Veilederne har begrenset beslutningsstøtte i fagsystem

Tildelingen av tiltak skal bygge på individuelle vurderinger og veileder skal velge det rette tiltaket i en bred og sammensatt tiltaksportefølje. Veilederne skal altså gjøre komplekse vurderinger og har behov for bred kompetanse og mye kunnskap. Våre intervjuer med veiledere tyder på at de har en felles forståelse av hvordan de skal vurdere brukernes behov og forutsetninger og på hvilket grunnlag de avgjør hvilket tiltak som eventuelt er hensiktsmessig. Tilnærmingen framstår som systematisk og synes å være en relativt realistisk beskrivelse av hvordan veilederne jobber, selv om grundigheten i vurderingene nok kan begrenses av ressurser de har til rådighet for hver bruker. Det er også utformet veiledningsmaterieell som beskriver hvordan kartlegginger og vurderinger gjennomføres.

Det finnes imidlertid ingen formelle krav til kompetanse blant veiledere eller noen enhetlig metode for opplæring. Med de høye kravene til veileders kompetanse og kunnskap, fremstår dette som sårbart og det innebærer risiko for at beslutningene som gjøres ikke nødvendigvis blir kunnskapsbasert. I utvalget av veiledere vi har intervjuet er det trolig en viss seleksjon, ved at veiledere med god veilederkompetanse er overrepresentert. Veilederne ble rekruttert med bistand fra kontor- eller avdelingsledere.

Noe av risikoen kan reduseres ved å innføre bedre støttesystemer i tildelingsprosessen. Dagens fagsystemer i NAV inneholder i liten grad beslutningsstøtte for veilederne som skal tildele tiltak. Enkelte fylker har etablert sjekklister som støtte for veilederne kartlegging av brukerne. Man kan også tenke seg systemer som gir veileder støtte til å overholde regelverk og synliggjøre aktuelle handlingsvalg eller systemer som foreslår beslutninger. Per i dag synes det å være begrenset med IT-støtte for:

- kartlegging av brukers forutsetninger og utfordringer, herunder muligheter for at bruker selv kan legge inn informasjon
- oversikt over innhold i, tilgjengelighet og resultater av tiltak
- matching mellom bruker og tiltak, basert på forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap
- tiltaksadministrasjon og samhandling mellom tiltaksarrangør og NAV, med mulighet for datadeling
- kunnskapsdeling innad i og mellom NAV-kontor

NAV jobber med å utvikle IT-systemer på disse områdene. Foreløpig er det uklart hvor langt disse

prosjektene vil komme i å forbedre beslutningsstøtten. Utvikling av slike støttesystemer vil kunne innebære at det registreres mer strukturerte data om brukeren (herunder veileders vurderinger av brukerens nøkkelutfordringer og forutsetninger) enn det som gjøres i dag. Således kan utvikling av støttesystem for veileder sees i sammenheng med at utviklingen av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap kan styrkes gjennom registrering av flere opplysninger om bruker. GDPR og annet lovverk utgjør imidlertid reelle barrierer for utviklingen av slike løsninger.

Målkonflikter kan gå på bekostning av effektiv tiltakstildeling

Arbidsmarkedstiltakenes hovedformål er å bidra til at flere kan oppnå en varig arbeidstilknytning. Arbeid er også hovedformålet med NAVs arbeidsrettede oppfølging, som arbeidsmarkedstiltakene er en del av. Veilederne som følger opp brukere og tildeler tiltak har likevel også andre hensyn å ta. For mange brukere er inntektssikring det viktigste målet for kontakten med NAV. Selv om veilederne primært jobber mot målet om arbeid, må de også ta hensyn til brukernes behov for inntektssikring. Dette kan også få utslag for bruken av arbeidsmarkedstiltak. Tilgang til tiltakspenger kan bidra til forutsigbare inntekter for personer uten andre rettigheter.

Det finnes også tilfeller hvor arbeidsmarkedstiltakene brukes kun for å dokumentere behov for uføretrygd. Et tiltak som kan brukes til et slikt formål er Avklarings-tiltaket, men også enkelte andre tiltak brukes slik. Når tiltakene brukes uten forventning om å bidra til å øke brukers muligheter for arbeid, kan det innebære lite effektiv ressursbruk og i strid med tiltakenes formål. Denne bruken av arbeidsmarkedstiltak er imidlertid også uttrykk for et generelt dilemma i den arbeidsrettede oppfølgingen. Mange brukere står langt fra arbeid, og det er vanskelig å vurdere hvem som har forutsetninger for å lykkes med tiltak og ikke. For noen brukere prøver man ut ulike tiltak, og når «mange nok» tiltak er prøvd ut uten at man lykkes, styrker det argumentet for uføretrygd. På den ene siden skal terskelen for uføretrygd være høy, og «alt» bør være prøvd før uføretrygd kan tildeles. På den annen side er tiltakene og oppfølgingen fra veileder ressurskrevende, og NAV må derfor avslutte oppfølgingen på et eller annet tidspunkt.

I tillegg til at arbeid er hovedmålet for NAVs arbeidsrettede oppfølging, herunder bruken av arbeidsmarkedstiltak, er det også en føring fra sentralt hold at enkelte brukergrupper skal prioriteres (unge, innvandrere, og langtidsledige). Dette er grupper hvor mange står langt fra arbeid, og oppfølgingen og tiltaksbruken er ressurskrevende. Det kan være gode argumenter for at disse gruppene bør prioriteres, både av hensyn til varigheten av en

eventuell arbeidstilknytning, integreringshensyn og fordelingshensyn. Føringerne om å prioritere enkeltgrupper kan likevel gå på tvers av individuelle vurderinger av hvem som drar mest nytte av tiltak, og står dermed i prinsippet i strid med ønsket om strategisk styring mot det overordnede målet om flere i arbeid.

NAV er ikke alene om å møte på målkonflikter i arbeidet. Prinsipper for god virksomhetsstyring tilsier likevel at eventuelle målkonflikter bør være synliggjort i virksomheten, og det bør være tydelig hvordan ulike mål skal vektes. Det kan synes som at etaten i liten grad har tydeliggjort hvordan hensynet til oppfølging og avklaring av brukere som står langt unna arbeid skal vektes opp mot hensynet til målet om å få flest mulig i arbeid.

10.3 Kunnskapsbasert styring av tiltakene – nasjonalt og lokalt

Mange ulike aktører er involvert i styringen av tiltaksporteføljen, nasjonalt og lokalt. Dette gjelder politisk styring av tiltaksbruken, departementets utvikling av tiltaksforskriften, direktoratets praksis for tolkning av forskrift og utviklingsarbeid, fylkenes framskaffelse av tiltak lokalt, og budsjettstyring i etaten.

Tiltaksporteføljen er stadig under utvikling, og det finnes en rekke eksempler på at enkelttiltak er endret, fjernet eller kommet til, på bakgrunn av forskningsbasert kunnskap. Vi ser likevel enkelte barrierer for en kunnskapsbasert styring av arbeidsmarkedstiltakene.

Det er utfordrende å styre etter resultater uten god informasjon om resultatgrad

Styringen av arbeidsmarkedstiltakene er de siste årene endret fra aktivitetsbasert styring, fra styring av antall plasser i ulike tiltak, til en mer overordnet styring hvor NAV-kontorene og fylkene har fått økt handlingsrom til selv å beslutte hvordan tiltaksbudsjettet best skal brukes for å oppnå målet om flere i arbeid. Dette er i tråd med anbefalinger fra Vågegutvalget og føringer i den påfølgende Stortingsmelding 33 (2015-2016). Anbefalingene er basert på et prinsipp om at brukernes behov skal være avgjørende for tiltakstildelingen og at det er NAV-kontorene som står nærmest til å vurdere brukers behov og dermed også hvilket tiltak som bør benyttes i den enkelte situasjon.

Det er grunnleggende utfordring å styre etter et overordnet mål om flere i arbeid, uten informasjon om i hvilken grad praksis faktisk bidrar til måloppnåelse. Det rapporteres derfor fortsatt ganske detaljert om aktiviteter oppover i styringslinjen, i tillegg til styringsparameter som måler overgang til arbeid.

Det fortsatte fokuset på aktivitet kan skyldes at det alltid er mange andre forhold enn NAVs egen innsats som avgjør om en bruker kommer i arbeid eller ei. Etaten jobber nå med å utvikle en bedre resultatindikator for å måle hvor godt NAV lykkes med å få flere i arbeid, hvor det justeres for enkelte egenskaper ved brukerne og ved de lokale arbeidsmarkedene. Den vil gi mer informasjon om måloppnåelse enn dagens styringsparameter for overgang til arbeid. I en sektor med mye politisk oppmerksomhet kan det likevel være krefter som drar i retning av fokus og rapportering på aktivitetene i seg selv. Senest i den sittende regjerings politiske plattform (Hurdalsplattformen) ligger det formuleringer om at AFT skal styrkes og gjøres tilgjengelig for flere.

Enkelte mangler i tiltaksporteføljen skyldes barrierer i samarbeidet med andre sektorer

Kartleggingen tyder også på at det er enkelte brukergrupper NAV ikke har treffende tilbud til i dag. Det mangler tiltak rettet mot brukere med svake språkkunnskaper eller psykiske helseproblemer, særlig for brukere som har disse utfordringene i kombinasjon med andre utfordringer. Det ser altså ut til at disse manglende i tiltaksporteføljen handler om tilbud til personer som har behov fra tjenester både fra NAV og andre sektorer. Optimalt sett bør slike tjenester tilbys integrert, slik at brukerne får koordinerte og helhetlige tjenester også når tjenestene skal ytes fra ulike sektorer. Det fordrer et godt samarbeid med andre sektorer, primært utdannings- og helsesektoren.

NAV har et særskilt fokus på å etablere tettere samarbeid med disse to sektorene, både på kontor-, fylkes- og direktoratsnivå. Samtidig er det en del barrierer i disse samarbeidene. Det gjelder særlig i samarbeidet med helsesektoren, hvor ulik prioritering av brukergrupper fremstår som en sentral utfordring. Der NAV prioriterer brukere som står utenfor arbeid, men med potensial for økt arbeidsdeltakelse, prioriterer helsesektoren etter sykdomsbyrde. «Raskere tilbake» er et eksempel på en tidligere gruppe tiltak i samarbeid mellom NAV og helsesektoren, som ble avsluttet til tross for positive erfaringer, tilsynelatende grunnet uenigheter om prioritering av målgruppe. I dag er IPS det eneste tiltaket NAV har i samarbeid med helsesektoren. Også IPS er lite utviklet en del steder (begrenset tilgjengelighet).

Tiltakenes fremskaffelsesform kan være utfordrende

NAV har fem ulike måter å fremskaffe 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. Fremskaffelsesregimene er i stor

grad historisk betinget, og det synes ikke å være kunnskapsbaserte begrunnelser for at de ulike tiltakene kjøpes inn på ulike måter. Dette gjelder generelt for fordelingen mellom anbudsbaserte tiltak, tiltak i egen regi, og spesielt for ordningen med forhåndsgodkjente aktører.

Intervjuer med ansatte i NAV tyder på at det er utfordringer med variasjon i kvaliteten på tiltak levert av eksterne aktører, primært oppfølgingstiltak og AFT. Det oppleves også krevende å få til en tilstrekkelig utveksling av informasjon ved bruk av eksterne leverandører på enkelte tiltak, det gjelder særlig avklaringstiltak. Opplevde variasjoner i kvalitet påvirker veiledernes valg av tiltak.

Variasjoner i kvalitet kan ses i lys av generelle utfordringer ved fremskaffelse av arbeidsmarkedstjenester fra eksterne leverandører som er påpekt i forskning, og bruk av henholdsvis konkurranse eller forhåndsgodkjente leverandører mer spesielt. Arbeidsmarkedstiltak er en tjeneste som er krevende å spesifisere, fordi den er kompleks og man har begrenset kunnskap om hvilke elementer i tiltaks gjennomføringen som gir som gir best resultater. Detaljert beskrivelse av innholdet kan dessuten hindre innovasjon.

Konkurranse gir incentiver til kvalitetsutvikling og effektivitet. En viktig utfordring er imidlertid varigheten av kontraktene. Langvarige avtaler hindrer mulighet for å avslutte avtaler med leverandører som leverer dårlig kvalitet, mens kortvarige kontrakter kan hindre investeringer og fagutvikling blant leverandørene.

Bruk av forhåndsgodkjente virksomheter gir på den annen side verken de konkurransemessige fordelene ved innkjøp i et konkurranseutsatt marked, eller fordelene med intern regi i form av kontroll med kvalitet og informasjonsutveksling. Et argument for ordningen, er imidlertid at det bidrar til kontinuitet i personell og fagmiljø. Intervjuer med ansatte i NAV tyder på at ordningen med forhåndsgodkjente leverandører i hovedsak er utslag av politisk styring.

Det mangler en helhetlig vurdering av bruken av egen regi, konkurranse og forhåndsgodkjenning. Fremskaffelsesformene er fastsatt i forskrift, og AID har således ansvaret. Eventuelle endringer bør imidlertid også underbygges av politiske beslutninger og faglige bidrag fra AVDir.

Føringene på bruk av arbeidsmarkedstiltak er lite tilpasset konjunktursituasjonen

Det samlede budsjettet til arbeidsmarkedstiltak justeres noe etter konjunkturer, med økninger i lavkonjunktur og reduksjon under høykonjunktur. Analysene av statistikk over tiltaksbruk viser likevel at

tiltaksintensiteten (andelen som deltar på tiltak av de som er registrert i NAV) er noe høyere i høykonjunktur enn i lavkonjunktur, siden økningene i tiltaksbudsjettet i lavkonjunktur ikke fullt ut veier opp for antallet nye brukere.

Det er god grunn til å forvente at effektene av arbeidsmarkedstiltak endres med konjunktorene. Konjunktursituasjonen endrer sammensetningen av de ledige, alternativkostnadene (innlåsingeffektene) ved å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak, og det ordinære arbeidslivets incentiver og kapasitet til å ta inn og følge opp tiltaksdeltakere. I lavkonjunktur er det mange flere personer som vil gå passive dersom tiltaksbruken ikke øker i det antallet ledige øker. Studier fra Norge tyder samtidig på at det er større effekt av tiltak i høykonjunktur, noe som i seg selv taler for at den samfunnsøkonomiske netto nytten av hver enkelt tiltaksplass er høyere i høykonjunktur enn i lavkonjunktur.

Det er også grunner til å problematisere hvordan bruken av enkelttiltakene påvirkes av konjunktorene. I lavkonjunktur er det få innlåsingeffekter knyttet til å sette brukere med lav formell kompetanse på lengre kvalifiserende tiltak. Bruken av utdanning som opplæringstiltak har imidlertid ikke økt når ledigheten har økt, men fremstår lite påvirket av endringer i ledigheten. Tiltakene som har økt mest når ledigheten har økt i den siste ti-års perioden, er særlig arbeidstrening, men også AMO-kurs og oppfølging.

De to sistnevnte kan være tiltak som er lett å skalere opp med økte budsjetttrammer. Økningen i AMO-kurs kan til dels være i tråd med argumentasjonen om at kompetansehevende tiltak synes særlig nyttig i lavkonjunktur. Økningen i bruk av arbeidstrening og oppfølgingstiltak synes derimot å gå på tvers av denne logikken, da disse tiltakene i liten grad virker kompetansehevende, men primært har som formål å senke terskelen for ansettelser og dermed kan antas å gi mest verdi i høykonjunktur.

Bruken av tiltak i det ordinære arbeidslivet, som midlertidig lønnstilskudd, kan være svært potente i høykonjunktur. Bedrifter er da i større grad interessert i å ansette personer i faste stillinger og muligheten til å redusere risikoen knyttet til ansettelse av personer som har stått uten arbeid en stund, kan da være ekstra effektivt. Midlertidig lønnstilskudd innebærer heller ingen innlåsingeffekt, noe som er spesielt viktig i høykonjunktur. Frykten for unødvendig subsidiering av arbeidskraft kan føre til at man er mer måteholden med bruken av midlertidig lønnstilskudd i høykonjunktur, men det å jobbe for å få flere tyngre brukere på midlertidig lønnstilskudd i høykonjunktur synes å være godt faglig begrunnet.

11. Referanser

- AFL, 2020. NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene, Oslo: AFL-rapport 2020:09.
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2014. Høringsnotat - et enklere tiltakssystem tilpasset brukernes behov. [Internett] Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---et-enklere-tiltakssystem-tilpasset-brukernes-behov/id759166/>
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2015. Høringsnotat – Forslag til forenklingar og endringar i regelverket om arbeidsmarknadstiltak. [Internett] Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2015/hoeringsnotat_juni_arba.pdf
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2018. Høringsnotat – Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi. [Internett] Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7ce4a69bc1474c76b98aed01d933b24a/horingsnotat-12112018.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2019. Høringsnotat – forslag til endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. [Internett] Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0cd1bddd8a1b45bc98e6fab1a90f9c48/horingsnotat-06022019.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2021. Svar på representantforslag 287 S (2020–2021). [Internett] Available at: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-563s-vedlegg.pdf>
- Arni, P., van den Berg, G. J. & Lalive, R., 2015. Treatment versus regime effects of carrots and sticks.. *IZA Discussion Paper No. 9457*..
- Ashenfelter, O., 1974. The Effect of Manpower Training Earnings: Preliminary Results (No. 440).
- Berg, H. et al., 2023. *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?*, Oslo: Frischsenteret.
- Berg, H., Hauge, K., Markussen, S. & Zhang, T., 2021. Supported Employment eller "vanlig" oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV, s.l.: s.n.
- Bjertnæs, G. H. M., Holmøy, E., Hammersland, R. & Strøm, B., 2020. Nytte-kostnadsanalyse av ulike strategier. *Samfunnsøkonomen* (34/2).
- Brodeur, A. L. M. S. M. & Z. Y., 2016. Star wars: The empirics strike back. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(1).
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A., 2010. Active labour market policy evaluations: A meta-analysis.. *The economic journal*, 120(548), F452-F477..
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A., 2018. What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations.. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931..
- Cheung, M. et al., 2019. Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Experimental Evidence on Displacement Effects and Mechanisms. *IFN Working Paper*.
- Cools, S., Finseraas, H. & Rogeberg, O., 2021. Local Immigration and Support for Anti-Immigration Parties: A Meta-Analysis.. *American Journal of Political Science*, 65, pp. 988-1006.
- Crépon, B. et al., 2013. Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 128, Issue 2, 05, pp. 531–580, <https://doi.org/10.1093/qje/qjt001>.
- Dahlberg, M. & Forslund, A., 2005. Direct displacement effects of labour market programmes. *Scandinavian journal of economics* 107 (3), pp. 475-494..

- Dahl, E. & Hernaes, Ø., 2023. Making activation for young welfare recipients mandatory.. *LABOUR*, 37(1), 96–121. , p. Available from: <https://doi.org/10.1111/labr.12238>.
- Dahl, E. & Lorentzen, T., 2005. What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.. *International Journal of Social Welfare* 14, p. 86– 98..
- Dahl, I. & Lima, I., 2021. Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte. *Arbeid og velferd* 2/2021..
- Dehejia, R. H. & Wahba, S., 1999. Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs. *Journal of the American Statistical Association*.
- Dehejia, R. H. & Wahba, S., 2002. Propensity Score-Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies. *The Review of Economics and Statistics*.
- Ekspergruppen, 2015. *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV – sluttrapport fra Ekspertgruppen.* , s.l.: s.n.
- Ferracci, M., Jolivet, G. & Berg, G. J. v. d., 2014. Evidence of Treatment Spillovers Within Markets. *The Review of Economics and Statistics*; 96 (5), pp. 812–823., https://doi.org/10.1162/REST_a_00428 .
- Finansdepartementet, 2021. *R-109/21: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.* s.l.:s.n.
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., Opphevet 01.10.2016. (FOR-2008-12-11-1320). [Internett] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2008-12-11-1320>
- Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi, 2019. (FOR-2019-02-04-65). [Internett] Available at: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-02-04-65>
- Gaure, S., Røed, K. & Westlie, L., 2012. Job search incentives and job match quality. *Labour Economics*, 19(3).
- Gautier, P. et al., 2018. Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance,. *Journal of Labor Economics*, 36 (4), , pp. 1073-1125. .
- Hall, C., Hardoy, I. & Simson, K., 2022. Policies for young adults with reduced work capacity. Labour market impact in Sweden and Norway.. *IFAU working paper 2022:16.* .
- Hardoy, 2005. Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes.. *Labour* 19(3)..
- 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..
- Hardoy, I., Røed, K. & Zhang, T., 2006. Aetats kvalifiserings-og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger.. *Rapport, 4, 2006*..
- Hardoy, I. & Zhang, T., 2013. *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Sluttrapport FARVE*, s.l.: s.n.
- Hardoy, I. & Zhang, T., 2019. The long and winding road: Labour market integration of refugees in Norway (No. 08/2019).. *Memorandum*.
- Hernæs, Ø., 2018. Activation against absenteeism – Evidence from a sickness insurance reform in Norway. *Journal of Health Economics*.
- Hernæs, Ø. M., 2020. Distributional effects of welfare reform for young adults: An unconditional quantile regression approach.. *Labour economics*, 65, 101818..
- Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K., 2017. Can welfare conditionality combat high school dropout?. *Labour Economics (Vol. 48)*.
- Higgins, J. et al., 2022. *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions version 6.3 (updated February 2022)*.. s.l.:Cochrane.

Holdenutvalget, 2020. Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport. [Internett] Available at: https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19/Samfunns%C3%B8konomisk%20vurdering%20av%20smitteverntiltak%20-%20covid-19%20-%20andre%20rapport.pdf/_/attachment/inline/7de049fe-b01e-4d5e-986a-4bd5e10408d

Holmås, T., Monstad, K. & Reme, S., 2021. Regular employment for people with mental illness – An evaluation of the. *Social Science & Medicine*.

Humlum, A., Munch, J. & Rasmussen, M., 2023. What Works for the Unemployed? Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. *University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, (2023-43)*, 27 03.

Ioannidis, J. P., Stanley, T. D. & Doucouliagos, H., 2017. The power of bias in economics research..

LaLonde, R. J., 1986. Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data.. *The American Economic Review*, 76(4), p. 604–620. <http://www.jstor.org/stable/1806062>.

Lehner, L. & Kasy, M., 2022. Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program (No. 2022-29).. *Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, University of Oxford*..

Liljeberg, L., Sjögren, A. & Vikström, J., 2012. Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*..

Lorentzen, T. & Dahl, E., 2005. Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 27-45..

Lundberg, S., Arve, M., Bergman, M. & Henriksson, L., 2022. *Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*, s.l.: SNS Förlag.

Markussen, S. & Røed, K., 2014. The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*.

Markussen, S. & Røed, K., 2016. Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation.. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (1): 180-211..

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 Datakatalogen, u.d. *Arbeidsmarkedstiltak*. [Internett] Available at: <https://data.nav.no/begrep/BEGREP-886>

NAV, 2020. *Flere i arbeid - enklere, raskere bedre - Konseptvalgutredning (KVU)*, s.l.: s.n.

NAV, 2023. *Individuell jobbstøtte (IPS)*. [Internett] Available at: <https://www.nav.no/ips#kort-om>

NAV, 2023. *Jobbklubb*. [Internett] Available at: <https://www.nav.no/jobbklubb>

NAV, 2023. *Personer med nedsatt arbeidsevne. Alder og kjønn. Januar til mars 2023*. [Internett] Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-personer-med-nedsatt-arbeidsevne-per-januar-mars-2023>

NAV, 2023. *Tiltaksdeltagere*. [Internett] Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere> [Funnet 24 03 2023].

Netto, A., 2021. Raised within Government Walls: The Early Years of Program Evaluation in the US. *Center for the History of Political Economy at Duke University Working Paper Series*.

Nicolaisen, H. & Kann, C., 2018. Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, Volum 1.

- NOU 2019: 7, 2019. *Syssettingsutvalget*, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2021: 2, 2021. *Syssettingsutvalget*, s.l.: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NTNU Samfunnsforskning, 2022. *Læringspraksis og læringskultur i NAV – Arbeids- og tjenestelinjen. En ståfedsanalyse*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Oslo Economics, 2016. *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*, s.l.: Oslo Economics rapport 2016_6.
- Oslo Economics, 2023. *Kvalitativ undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening*, Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Met, 2019. *Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene: Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeids-plassen og kompetanse, 2011-2018*, Oslo: Skriftserie 2019 nr 6.
- Proba Samfunnsanalyse, 2015. *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere*, s.l.: Proba Rapport 2015–04.
- Proba samfunnsanalyse, 2020. *Resultater av oppfølgingstiltak*. [Internett]
Available at: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2020-8-Resultater-av-oppf%C3%B8lgningstiltak-delrapport-2.pdf>
- R76-12-01, sist endret 19.01.2023. *Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (R76-12-01)*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01>
- Reme, S. et al., 2015. Work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support to increase work participation in common mental disorders: a randomised controlled multicentre trial.. *Occup Environ Med.* (72(10)).
- Riksrevisjonen, 2018. *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Dokument 3:5 (2017–2018)*.
- Rosholm, M. & Svarer, M., 2020. Litteraturreview og metaanalyse om uddannelsesinnsatser for arbeidsmarkedsparede ledige. *Rapport 2020, Metrica.* .
- Røed, K. & Raaum, O., 2006. Do labour market programmes speed up the return to work?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5).
- Røed, K. & Westlie, L., 2012. Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints.. *Journal of the European Economic Association*, 10(3).
- Raaum, O. & Torp, H., 2002. Labour market training in Norway—effect on earnings.. *Labour economics*, 9(2), 207-247..
- Raaum, O., Torp, H. & Zhang, T., 2002. Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training. (No. 2002, 15). *Memorandum.* .
- Sintef, 2019. *Arbeidsinkludering. Med arbeidsgiverne på laget*, s.l.: Sintef 2019:0060.
- Sjögren, A. & Vikström, J., 2015. How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities.. *Labour Economics*, 34, 127-137..
- Sohlman, M. & Kann, I. C., 2021. Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd*.
- Tiltaksforskriften, 2015. *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR-2015-12-11-1598)*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/forskrift/2015-12-11-1598>
- Unterhofer, U. & Wunsch, C., 2022. Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies: A Novel Instrumental Variables Approach. p. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2211.12437> .
- von Simson, K., 2012. Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?. *Søkelys på arbeidslivet 1-2/2012.* .

von Simson, K., 2016. Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole.. *Søkelys på arbeidslivet* 3/2016.

von Simson, K., 2023. Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting,. *Arbeid og velferd nr.1-2023*.

von Simson, K. & Hardoy, I., 2020. Tackling disabilities in young age—Policies that work.. *IZA Journal of Labor Policy*, 10(1)..

Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W. & Maassen van den Brink, H., 2019. The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis.. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149..

Westlie, L., 2008. Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?. (No. 2008, 24). *Memorandum*..

Zhang, T., 2003. Identifying Treatment Effects of Active Labour Market Programmes for Norwegian Adults.. *Memorandum* 26/2003. Oslo: Universitetet i Oslo..

Zhang, T., 2016. Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? |. *Søkelys på arbeidslivet* 1-2, årgang 33.

Østlandsforskning, 2018. *Følgeevaluering av det nasjonale prosjektet Menn i helse*, s.l.: Østlandsforskning 07/2018.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo