



Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV

Delrapport 1

Øystein Spjelkavik, Asbjørn Grimsmo, Svenn-Erik Mamelund og
Gudrun Rudningen

FoU resultat 2014

INNHOOLD

SAMMENDRAG.....	4
1 INNLEDNING.....	7
OM FORSØKET KJERNEOPPGAVER I NAV	7
EVALUERING	8
<i>Problemstillinger</i>	8
<i>Metode</i>	10
<i>Kvantitativ analyse</i>	11
<i>Kvalitative studier</i>	14
<i>Casestudier</i>	14
<i>Intervjuer</i>	16
<i>Fokusgrupper</i>	17
<i>Dokumentanalyse</i>	18
<i>Fagutvikling og erfaringsutveksling</i>	18
2 NULLPUNKTSANALYSE	20
GENERELLE TREKK	20
BESKRIVELSER AV DATA VED BASELINE OG METODE FOR KVANTITATIV EFFEKTMÅLING	22
<i>Avhengige variable</i>	23
<i>Uavhengig variabel</i>	43
<i>Konfunderende variable</i>	43
<i>Kjennetegn ved kontorenes omgivelser</i>	43
<i>Kjennetegn ved kontorene og veilederne</i>	43
<i>Kjennetegn ved den enkelte tiltaksbruker</i>	46
3 EFFEKTEVALUERING MIDTVEIS I FORSØKET	47
4 FORSØKETS EGEN RAPPORTERING	48
5 KJERNEOPPGAVER VED DET ENKELTE FORSØKSKONTOR	50
KJERNEOPPGAVER NAV BAMBLE	50
1 <i>Nullpunktsanalyse</i>	50
2 <i>Organisering og ressursbruk</i>	51
3 <i>Samarbeidet med arbeidsgiverne</i>	55
4 <i>Tilpassing av tjenester for brukerne</i>	56
5 <i>Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging</i>	57
6 <i>Status Kjerneoppgaver NAV Bamble</i>	58
KJERNEOPPGAVER NAV HEIMDAL.....	60
1 <i>Nullpunktsanalyse</i>	60
2 <i>Organisering og ressursbruk</i>	60
3 <i>Samarbeidet med arbeidsgivere</i>	65
4 <i>Tilpassing av tjenester for brukerne</i>	65
5 <i>Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging</i>	66
6 <i>Status Kjerneoppgaver NAV Heimdal</i>	66
KJERNEOPPGAVER NAV KONGSVINGER.....	68
1 <i>Nullpunktsanalyse</i>	68
2 <i>Organisering og ressursbruk</i>	69
3 <i>Samarbeidet med arbeidsgivere</i>	74

4 Tilpassing av tjenester for brukerne	75
5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging.....	76
6 Status Kjerneoppgaver NAV Kongsvinger.....	77
KJERNEOPPGAVER NAV SKI	80
1 Nullpunktsanalyse	80
2 Organisering og ressursbruk.....	80
3 Samarbeidet med arbeidsgivere.....	83
4 Tilpassing av tjenester for brukerne og brukererfaringer.....	84
5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging.....	85
6 Status Kjerneoppgaver NAV Ski.....	86
KJERNEOPPGAVER NAV ÅSANE	88
1 Nullpunktsanalyse	88
2 Organisering og ressursbruk.....	88
3 Samarbeidet med arbeidsgiverne.....	93
4 Tilpassing av tjenester for brukerne	96
5 Kompetansebehov og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging	97
6 Status Kjerneoppgaver NAV Åsane.....	98
6 BRUKERNES ERFARINGER.....	100
Brukernes erfaringer i Kjerneoppgaver	100
Oppsummering	110
7 FAGUTVIKLING	111
Relevante erfaringer fra andre land.....	111
Utvikling av fagkompetanse.....	112
Fagdiskusjoner internt i Kjerneoppgaveteamene.....	113
Fagdiskusjoner mellom Kjerneoppgaver og resten av NAV-kontoret.....	114
Fagdiskusjoner med fylket og AV-direktoratet.....	115
8 AVSLUTTENDE DRØFTING	116
Brukererfaringer.....	116
Arbeidsgivererfaringer	116
Erfaringer i Kjerneoppgaveteamene.....	117
Kompetanse.....	119
Spesialisering.....	120
Inntakskriterier	121
Eierskap til brukersaken	122
Integrering av avklaring og oppfølging?	123
Noen trekk ved den arbeidsrettede oppfølgingen.....	125
Innspill	127

Sammendrag

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

Evalueringssoppgavetasken er bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utarbeide bredere og mer systematisk kunnskap om konsekvensene av at NAV selv gjennomfører arbeidsavklaring og følger opp sine brukere. Dette er evalueringens første delrapport.

Ifølge tidsplanen for evalueringen av "forsøk kjerneoppgaver i NAV" skal AFI levere en effektevaluering midtveis, det vil si innen 1. juni 2014. På nåværende tidspunkt er dette imidlertid ikke mulig. Årsaken er at vi ikke har komplette data på alle som er skrevet ut av forsøket ved casekontorene fra april 2013 til desember 2013. Selv om data er komplette på dette området så langt i 2014, er likevel ikke tidsseriene lange nok til å gjøre meningsfulle og statistisk sikre analyser.

Denne delrapporten konsentrerer seg om de kvalitative aspektene ved utviklingen av forsøket. De lokale Kjerneoppgaveteamene har eksperimentert seg fram med litt ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger. Dette avspeiler at forholdet mellom kontrollkontorene og tiltaksarrangørene varierer. Det er derfor naturlig at det er variasjon mellom forsøkskontorene.

De involverte i Kjerneoppgaver og deres fylkeskontakter er svært entusiastiske. Det går særlig på det å "ta brukeren tilbake" og å få jobbet mer kvalitativt og metodisk enn hva som ellers er vanlig i NAV. Kjerneoppgaveteamene har på kort tid initiert en rekke forbedringer, innovative grep og organisatoriske endringer som sannsynligvis bidrar til å utvikle NAV-kontorets prosedyrer og metodikk i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Mange av disse har potensial til å forbedre arbeidsinkluderingsfeltet.

Det påpekes at tidsaspektet i forsøket, 3 år, er svært kort.

De brukerne som er intervjuet har gjennomgående positive erfaringer. Innsigelser går hovedsakelig på manglende informasjon.

Veilederne i Kjerneoppgaver rapporterer gjennomgående positive tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne. Den vanligste utfordringen ser ut til å være å få på plass avtaler om avklaring i ordinær virksomhet og ansettelse, særlig som overgang fra praksisplass.

Kjerneoppgaveteamenes interne erfaringer kan så langt punktvis oppsummeres slik:

- Tett kontakt med innsøkende ordinær saksbehandler gjør at bestillingen avklares raskt og kan justeres.

- Avklaringen skjer raskt, og man kan dermed fokusere raskere på overgang til arbeid for de av brukerne der det er aktuelt. Gruppebasert avklaring er vanlig. Det er en økende tendens til at avklaringen skjer på ordinære arbeidsplasser.
- Man erfarer at ventetid mellom tiltak avklaring og oppfølging blir redusert med Kjerneoppgaver. Brukeren får dermed fortgang i saken sin og bedre mulighet til å ta tak i livet sitt.
- Erfaringen er at den tette individuelle oppfølgingen i Kjerneoppgaver bidrar til at brukerne ikke trenger gå i tiltaket så lenge som før.
- Gode erfaringer med bruk av ordinær virksomhet, dette kan gi økt overgang til arbeid.

Alle forsøkskontorene har erfart at brukerne i Kjerneoppgaver har større utfordringer og bistandsbehov enn hva man i utgangspunktet forventet. Dette har ført til økt oppmerksomhet på særlig fire områder: Inntaksrutiner, avklaringsmetodikk (gruppebasert metodikk, kartleggingsverktøy og bruk av ordinære arbeidsplasser i avklaringen), oppfølgingsmetodikk (intensivering av innsatsen mot arbeidsgiverne og metodikk for overgang til jobb) og utskrivingsrutiner

Evalueringen påpeker noen utfordringer som berører kompetanse på avklarings- og oppfølgingsmetodikk og utvikling av samarbeid med arbeidsgivere.

Kjerneoppgaver framstår som en tydelig spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølging ved NAV-kontoret og de fleste forsøkskontorene har lagt seg på en tydelig tiltaksmodell, dvs at man opprettholder kontrollkontorets bestiller- utførermodell, men med den viktige forskjellen at utfører i forsøket fysisk er lagt til samme organisasjon (NAV-kontoret) og at man benytter det samme fagsystemet (Arena). Ved NAV Kongsvinger er forsøket organisert mer som en avdelingsmodell.

Den fysiske nærheten mellom ordinær saksbehandler og Kjerneoppgaver ser ut til å gi bedre bestillinger. Så langt gir denne spesialiseringen i forsøket indikasjon på positiv effekt på gjennomføringstid, særlig på avklaring. Det er indikasjoner på at forsøket leverer bedre avklaring (i den betydning at avklaringen gir nyttig informasjon til ordinær saksbehandler) og at det har positiv effekt på gjennomføringstid (i den betydningen at avklaringen gjøres raskere).

Det er klare indikasjoner på at man i disse spesialiserte forsøksteamene har et sterkt fokus på overgang til arbeid/ansettelse, men det er så langt for tidlig å si om forsøket/spesialiseringen vil gi en positiv effekt på overgang til jobb.

Det påpekes at forbedringstiltakene som Kjerneoppgaveteamene foreslo på dialogkonferansen i tilsynelatende liten grad griper inn i selve arbeidet eller metodikken med å få brukerne i jobb. Det som foreslås er i hovedsak tiltak rettet mot *rammene* for avklarings- og oppfølgingsarbeidet. Det er vanskelig å se hvordan tiltakene er konkrete svar på de utfordringene det daglige avklarings- og oppfølgingsarbeidet gir når det gjelder jobbresultat for brukerne.

Selv om man kan forvente lokal variasjon, foreslår evalueringen at man i det videre forsøksforløpet forsøker å samle seg om en omforent utgave av "Kjerneoppgaver", samt at man avklarer hvor hovedinnsatsen i forsøket skal ligge i det videre forløpet. Evalueringen viser dessuten til at man i forsøket bør øke bevisstheten på hva som kan skape ulikheter i gjennomføringsvilkår sammenliknet med kontrollkontorene og at man vurderer hvilke ulikheter som eventuelt er ønsket eller

hensiktsmessige og hvilke som ikke er det. Det anbefales at forsøket vurderer følgende spørsmål:

- Bør Kjerneoppgaver opprettholde skillet mellom avklaring og oppfølging? Hva er de faglige/metodiske konsekvensene?
- Skal Kjerneoppgaver ta inn flere brukerrelaterte oppgaver enn det de innkjøpte tiltakene ved forsøkskontorene har?
- Er det i hovedsak en fordel eller ulempe at ordinær saksbehandler ved NAV-kontoret har ansvaret for brukersaken når brukeren er i Kjerneoppgaver?
- Handler forsøket med Kjerneoppgaver om å styrke innsatsen mot arbeidsmarkedet og jobbs resultat eller handler det om utvikling av NAV-kontoret som helhet?
- Kan det tenkes at styrket samhandling med ordinær saksbehandler medfører at terskelen til Kjerneoppgaver heves for brukerne, og er det i så fall en ønsket effekt?
- Vil en utvidet samhandling med andre relevante eksterne fagmiljøer styrke den arbeidsrettede brukeropfølgingen for brukere med større og sammensatte bistandsbehov.
- Bør praksis ved utskriving av Kjerneoppgaver være den samme som ved kontrollkontoret?
- Hvordan sikre oppfølging av arbeidsforhold med sikte på styrket jobbfastholdelse etter ansettelse?

1 Innledning

Om forsøket Kjerneoppgaver i NAV

Arbeids- og velferdsetaten har to hovedoppdrag¹, 1) å bidra til sosial og økonomisk trygghet relatert til forvaltning av folketrygdens ytelser og 2) å fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet knyttet til å bistå personer som har utfordringer med å få eller beholde arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten har det overordnede ansvaret av organiseringen av den arbeidsrettede bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne, men for å tilfredsstille målene for avklarings- og oppfølgingsløpet utføres dette arbeidet nå i stor grad i samspill med samarbeidspartnere. Mye av den praktiske oppfølgingen anskaffes fra eksterne tiltaksarrangører. NAV-reformen ser så langt ut til å ha forsterket denne tendensen. Sammenliknet med Aetat og Sosialtjenesten tidligere, ser det ut til å ha foregått en forskyvning fra tjenesteproduksjon til en mer rendyrket "bestiller – utfører modell", i tråd med den internasjonale utviklingstrenden som gjerne omtales som New Public Management.²

Avklarings- og oppfølgingstiltakene er innarbeidet i forskrift om arbeidsrettede tiltak, som trådte i kraft januar 2009. Bakgrunnen for iverksettingen av de nye tiltakene var ifølge NOU2012:6 ønske om å kunne tilby adekvat avklaring og oppfølging basert på individuelle behov, uavhengig av hvilken målgruppe eller inntektssikringsordning brukeren tilhører: "I tillegg lå det også en pragmatisk tilnærming til grunn ved at man så at det ikke var realistisk at Arbeids- og velferdsetaten kunne tilby disse tjenestene i den situasjonen etaten var i med generelt høyt arbeidspress." (NOU 2012:6, s. 205). I 2010 omfattet oppfølging (inkludert Arbeid med bistand) 9908 personer, mens avklaring (inkludert Avklaring i skjermet virksomhet) omfattet 2280 personer.³

Forsøket "Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging" er bestilt av Arbeidsdepartementet og formulert slik: "Det skal i 2012 iverksettes et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører." Forsøket er 3-årig og formålet er å bedømme i hvilken grad avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV selv sikrer en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging spesielt med tanke på ressursbruk og synergi mot aktørene i arbeidsmarkedet. Målet er å korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak, i større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv, og å sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid. "Helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging" kan forstås slik at man fra NAV-kontorets side har en intensjon om å følge opp den enkelte brukeren uten at det oppstår ventetid mellom ulike tiltak, uten at man går veien om en ekstern tiltaksarrangør, samt med en klar intensjon om økt samhandling med ordinært arbeidsliv.

Forsøket innebærer at NAV i større grad skal gjennomføre avklarings- og oppfølgingstjenester selv i stedet for å kjøpe slike tjenester fra eksterne leverandører. Dagens praksis er at NAV-kontorene begynner med en obligatorisk behovsvurdering av alle brukere i tilknytning til arbeids- eller aktivitetsbistand for å avdekke om brukeren trenger standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller

¹ LOV 2006-06-16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

² Denne tendensen er utfyllende beskrevet i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak.

³ Kilde: NOU 2012:6. Arbeidsrettede tiltak.

arbeidsevnevurdering. Dette skal trygge at brukere uten betydelige behov unngår omfattende bistandsløp. En standard prosessbeskrivelse for veiledning er utarbeidet for sikre kvalitet og lovbestemmelse i hvert steg av oppfølgingen og en helhetlig tilnærming til brukeren.

Evaluering

Evalueringsoppdraget er bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utarbeide bredere og mer systematisk kunnskap om konsekvensene av at NAV selv gjennomfører arbeidsavklaring og følger opp sine brukere. I anbudsutlysningen beskrives evalueringen å være et grunnlag for å tydeliggjøre og legge rammer for hvilke tjenester som skal være NAV-kontoret sine kjerneoppgaver i tilknytning til avklaring og oppfølging for å få flere i arbeid og arbeidsrettet aktivitet.

Problemstillinger

Evalueringsens overordnede problemstilling er:

Er det slik at økt avklaring og oppfølging av brukere i regi av NAV-kontoret vil gi en mer helhetlig arbeidsrettet brukeropfølging?

Denne overordnede problemstillingen har en rekke underproblemstillinger.

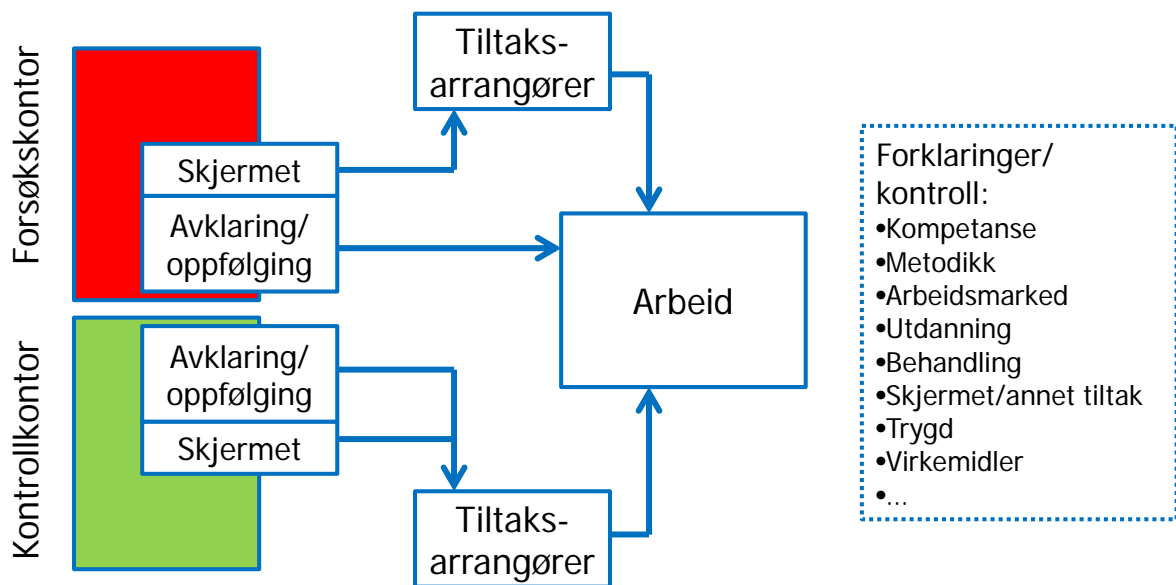
Hovedproblemstillingen er å undersøke om en utvidet avklaring og oppfølging av brukere i NAVs egen regi, som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører, blir rimeligere og mer effektivt om de utføres av etaten selv.

Med utgangspunkt i denne hovedproblemstillingen vil effektmålinger knyttet til overgang til ordinært arbeid blant brukere som mottar avklarings- og oppfølgingstjenester internt i NAV, sammenliknet med brukere som mottar tilsvarende tjenester fra eksterne leverandører, ha en framtrødende plass i evalueringen.

Kost-nytte analyse i form av hvor mange brukere som kan få avklarings- og oppfølgingstjenester i NAV, sammenliknet med hvor mange brukere som kan få et tilsvarende tilbud kjøpt fra eksterne leverandører, inngår så langt det lar seg gjøre i evalueringen. Evalueringen skal, i tråd med oppdragsgivers retningslinjer, også vurdere hvorvidt utføring av oppgavene i egen regi gir endret ressursbruk, og om det kan få andre ringvirkninger som f.eks. bedre markedskontakt, dvs. kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet.⁴

Hovedproblemstillingen har en rekke underkategorier av problemstillinger som – så langt det lar seg gjøre - skal belyses og forstås som forklaringsvariabler på hovedproblemstillingen. Dette illustreres i følgende figur:

⁴ Forutsetningen for denne type analyse er at registerdata blir godt tilrettelagt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, blant annet ved at tiltakene avgrenses og operasjonaliseres på en entydig måte og tiltaksdeltakelse registreres tilsvarende.



I hvilken grad/hvordan påvirker økt avklaring og oppfølging utført av NAV organiseringen og ressursbruken? Fører forsøket til endringer i organiseringen av arbeidet ved NAV-kontoret?

Medfører forsøket behov for endringer i måten man jobber med brukerne (endringer i arbeidsprosessene)? Fører forsøket til bedre koordinering av NAV og samarbeidspartnere sine tilbud til brukeren? Er det avklaringsoppgaver / oppfølgingsoppgaver som best løses eksternt av kapasitetshensyn? I hvilken grad fører økt avklaring og oppfølging i egen regi til endringer i kostnader? I hvilken grad fører økt avklaring og oppfølging i egen regi til økt effektivitet i organiseringen og raskere leveranse av tjenester for brukerne (eks redusert ventetid mellom tiltak eller tjenester). Er det fellestrekk på tvers av NAV-kontorene mht. hvilke oppgaver som er mest effektivt å sette ut/gjøre i egen regi, eller er dette mest avhengig av det enkelte NAV-kontor, og kontorets samlede kapasitet, kompetanse og brukerbehov?

I hvilken grad kan økt avklaring og oppfølging utført av NAV føre til endringer i kompetanse-behov og utnyttelse av kompetanse? Fører forsøket til en bedre utnyttelse av NAVs samlede kompetanse på avklaring og oppfølgingsområdet? Har NAV-kontorene tilstrekkelig kompetanse til i større grad å påta seg avklaringsoppgaver? Fører forsøket til at NAV-veiledere opplever bedre mestring i avklaring og oppfølgingsarbeidet? Er det avklaringsoppgaver / oppfølgingsoppgaver som best løses eksternt av kompetansemessige hensyn? Er det fellestrekk på tvers av NAV-kontorene mht.

kompetansebehov økt avklaring og oppfølging i egen regi, og er det behov for å definere fellestrekk ved kompetansen ved det enkelte NAV-kontor (alternativt skal dette kunne vært helt opp til det enkelte kontor å definere selv)?

I hvilken grad kan økt avklaring og oppfølging utført av NAV føre til bedre tilpassede tjenester for brukerne? Har man klart å etablere en mer målrettet tiltaksbruk for å sikre høyere overgang til arbeid? Har avklaringsarbeid i egen regi ført til at NAV blir bedre til å møte brukerens individuelle behov? Har avklaringsarbeid i egen regi ført til at flere brukere får riktig innsats? Hvilke effekter har

tettere oppfølging i forhold til det gjensidige ansvaret mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, herunder tilrettelegging/tiltak på arbeidsplassen? Fører tettere oppfølging til at brukere/arbeidstakere opplever større mestring av arbeidets krav? I hvilken grad er det fellestrekk ved NAV-kontorenes avklaring og oppfølging i egen regi mht. hva som gir en positiv utvikling i brukertilpassede tjenester?

Får utføring av oppgavene i egen regi ringvirkninger som f eks bedre markedskontakt, dvs. kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet?

Problemstillingene inviterer til studier av avklaring og oppfølging i lys av brukerforløp og samspill med det øvrige støtteapparatet. I arbeidssituasjoner ved NAV-kontor hvor forventningene og saksmengden er store, samtidig som det er knapphet på tid og ressurser, vil ansatte utvikle ulike tilpasnings- og mestringsmekanismer (forenkling/ rutinisering) som skaper avvik i forhold til fra overordnede intensjoner eller mål (Lipsky 1980⁵; Alm Andreassen og Fossetøl 2011⁶). Det kan oppstå målkonflikter mellom brukerretting og arbeidsretting (Alm Andreassen 2004)⁷. Samtidig kan disse mekanismene påvirkes både av hensiktsmessig og avlastende institusjonell, organisatorisk og teknologisk infrastruktur og av grad av tilrettelegging for de ansattes involvering i fagutviklingen innen "insourcings-temaet".

Det er derfor viktig å studere hvordan oppgaveløsningen med økt "insourcing" i forsøkskontorene faktisk utformes i lys av både føringer og intensjoner fra sentralt hold, graden av medvirkning i fagutviklingen, tradisjon og metodikk i brukermøtene og samspillet med det øvrige lokale støtteapparatet.

Det er rimelig å anta at graden av komplementaritet og gjensidig avhengighet mellom NAV-kontoret og arbeidsgivere, helsetjenesten og utdanningssystemet blir av kritisk betydning for at NAV-ansatte skal lykkes i å gjennomføre avklarings- og oppfølging i egen regi. Vi kan videre anta at så vel egen metodekompetanse og nettverk med arbeidsgivere er viktige faktorer (Cimera 2002⁸; Meager og Hill 2005⁹; Spjelkavik mfl. 2011¹⁰).

Metode

For å svare på problemstillingene tar vårt evalueringsdesign utgangspunkt i at det er nødvendig med triangulering av flere metodiske innfallsvinkler:

⁵ Lipsky, M. (1981): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

⁶ Alm Andreassen, T. og Fossetøl, K. (red) (2011); *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.

⁷ Alm Andreassen, T. (2004) "Brukermedvirkning i praksis: faglig fortolkning av politiske mål", i R. Dahle og K Thorsen (red.): *Fra politikk til praksis: velferdstjenester i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

⁸ Cimera, R.E. (2002): "The monetary benefits and costs of hiring supported employees: a primer", *Journal of vocational rehabilitation*, 17 (1): 23–32.

⁹ Meager, N. og D. Hill (2005): *The labour market participation and employment of disabled people in the UK: report prepared for AFI and FAFO's project "Disabled, Working Life and Welfare State"*. Brighton: The Institute of Employment Studies.

¹⁰ Spjelkavik, Ø., B. Hagen, K. Härkäpää (2011). *Supported Employment i Norden*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Evaluering

1) Kvantitativ analyse for effektmåling av blant annet ventetid og overgang til ordinert arbeid

2) Kvalitative studier av hvordan avklarings- og oppfølgingstjenestene gjøres i forsøkskontorene, og hva som skjer på de ulike kontorene som kan ha betydning for effektmålingene

3) Fagutvikling for NAVs ansatte, kompetanseutvikling

Forskningsdesignet er basert på kvantitative og kvalitative tilnæringer som utfyller hverandre, slik at vi sikrer at vi kan besvare spørsmålet om effekter (direkte og indirekte, kvantitative og kvalitative) av intervensjonen. Intervensjonen består av tilførsel av ressurser til 5 forsøkskontor for å gjennomføre økt vektlegging av avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi.

Evalueringen fokuserer på sentrale betingelser og prosesser på lokalt nivå i de 5 forsøkskontorene, sammenliknet med 5 kontrollkontor. Noen av de forholdene vi skal se på krever en kvalitativ tilnærming – det gjelder særlig innenfor tema som ringvirkninger til arbeidsmarkedet, arbeidsoppgaver og kompetanse. I tillegg er det viktig å være oppmerksom på at innholdet i tjenestene kan variere kvalitativt mellom NAV-kontorene, og at det skjer andre endringer i arbeidsorganisasjonene som er relevante for problemstillingene. Det kan også skje endringer i omgivelsene, som for eksempel større bedriftsnedleggelse og plutselig uventet høy arbeidsledighet, at eksterne tiltaksarrangører som samarbeider med kontrollkontorene intensiverer sin innsats i forsøksperioden eller at kontrollkontorene på eget initiativ utvikler egen kompetanse innen avklarings-, tidligutplasserings- og oppfølgingsmetodikk.

Evalueringen legger derfor stor vekt på å gjennomføre et kvalitativt opplegg ved siden av det kvantitative. De kvalitative metodene (feltstudier, intervjuer og dokumentstudier) organiserer vi som egne casestudier som vil gi kunnskap om hvordan og hvorfor tiltakene virker/ikke virker, eventuelt har uintenderte konsekvenser, og hvilke andre forhold som eventuelt påvirker resultatene som framkommer i den kvantitative analysen.

Den kvantitative studien oppfyller forskningsmessige krav til effektmålinger og egner seg godt for å studere effekter av tiltak, for eksempel om brukere kommer ut i ordinært arbeidsliv. For å kunne si noe om effekter av disse tjenestene i egen regi, må også tiltakene avgrenses og operasjonaliseres på en entydig måte.

Kvantitativ analyse

Vi har valgt et "selektert utvalg pre- posttest kontrollgruppe"-design (Cook and Campbell, 1979)¹¹

¹¹ Cook, T.D. and Campbell, D.T. (1979). Quasi-Experimentation: Design and Analysis for Field Settings. Rand McNally, Chicago, Illinois.

som tilnærming i vårt løsningsforslag. Dette er et velkjent og robust kvasi-eksperimentelt design, med en inndeling i en forsøksgruppe som gjennomgår en intervensjon, og en kontrollgruppe som ikke gjør det. Målingen av utvalgte parametere skjer på samme tid, før og etter intervensjonen. Det viktigste som skiller dette designet fra det rendyrkede eksperimentet, er at inndelingen av "objektene" i forsøks- og kontrollgruppe ikke er randomisert. I oppdragsbeskrivelsen framkommer det en rekrutteringsprosess av NAV-kontorer, i et antall som umuliggjør overholdelse av prinsippet om randomisering.

Forsøksgruppe	0-punktsmåling	Intervensjon	Effektmåling
Kontrollgruppe	0-punktsmåling		Effektmåling

I konkurransegrunnlaget skisseres det at antall forsøkskontor er 3-5 NAV-kontorer. Vi legger her opp til at det blir 5 forsøkskontor med tilhørende kontrollkontor. De fylkene som skal delta skal selv velge ut ett forsøkskontor og ett kontrollkontor som skal være sammenliknbare med hensyn til antall ansatte og kjøp av tiltaksplasser. Fra vår side foreslår vi at dette koordineres på en slik måte at skapes en variasjon mellom fylkene ut fra de samme kriteriene. Om en i rekrutteringen av NAV-kontorer ender opp med homogene kontorer på tvers av fylkene, vil dette gå ut over mulighetene til generalisering av resultatene til andre typer NAV-kontorer.

Slik det framkommer i oppdragsbeskrivelsen, er forsøket – eller den overordnede intervensjonen - tilføring av ressurser slik at forsøkskontorene i størst mulig grad selv skal kunne utføre avklarings- og oppfølgingsoppgaver i egen regi. Her blir det særs viktig å følge med på hvordan forsøkskontorene omsetter de tilførte ressursene til ny praksis. Dette sikrer vi i kvalitative del av evalueringen. Det kan bli slik at de involverte fylkene velger ulike innsatsgrupper og forskjellig vektlegging av avklarings- versus oppfølgingsoppgaver. Uten en nitidig oppfølging av de lokale forsøkskontorenes operasjonalisering av den overordnede intervensjonen, vil det bli vanskelig å skille mellom hva som er forsøket og hva som er eventuelle effekter av det. For eksempel kan ikke "reduert kjøp av tiltaksplasser" være et effektmål da dette er en del selve forsøket.

Det er også viktig at det er de samme parametrene som måles før og etter intervensjonen, og at disse parametrene blir målt på samme måte. Siden arbeidsrettet brukeroppfølging er en prosess regner vi med å bruke forløpsdata fra Arena i før og ettermålingene. En situasjon som kan oppstå er at et forsøkskontor for eksempel velger en mindre innsatsgruppe som det kan være vanskelig å framskaffe "nok data" på ved kontrollkontoret. Om dette eller tilsvarende skjer ønsker vi samråd med koordinator å bruke hele Arena som "kontrollgruppe".

Så og si alle forskningsdesign er beheftet med reaktivitet eller prosjekteffekt, dvs. at de enhetene som blir påvirket av å bli målt og "gransket". For å "kontrollere" for reaktiviteten i både forsøks- og kontrollenhetene ønsker vi å benytte forløpsdata fra Arena.

Ved oppstart av evalueringen skal det gjennomføres en nullpunkts-undersøkelse av forsøkskontorene og kontrollkontorene. For å danne oss et bilde av kontorenes baseline-praksis før forsøket blir satt i gang, analyserer vi registerdata fra Arena (NAV's registreringssystem) tre år bakover i tid (2009-2011).

Forslagsvis vil vi analysere hvor stor andel av brukerne (både nye og gamle) som i gjennomsnitt kommer ut i ordinært arbeidsliv i løpet av hvert kalenderår og i gjennomsnitt for treårsperioden, men også hvor lang den gjennomsnittlige ventetiden er (tversnittsanalyse). Vi vil også analysere hvor stor

andel av brukerne ved *inngangen* til hvert av kalenderårene som har fått arbeid ved *utgangen* av året (kohortanalyse). Dette vil vi gjøre ved å beregne såkalte overlevelseskurver ("time to event analysis").

Nullpunktsanalysene er viktige for å kunne sammenlikne hvor stor forskjell det er i andel som kommer ut i jobb *før* og *etter* forsøket. Dersom kontrollkontorene fortsetter som før kan det forventes at andel som får ordinært arbeid (og tempo som det skjer i) er uendret i perioden 2009-2015, mens tilsvarende andel ved forsøkskontorene blir større i årene 2013-2015 sammenliknet med årene 2009-2011 (og brukerne vil komme raskere i jobb enn før). Vi vil også studere om det er forskjeller *mellom* forsøkskontorene.

Det er imidlertid ikke nok at forsøkskontorene og kontrollkontorene er like for å kunne slutte at eventuelle forskjeller i utfall etter intervensjonen er et resultat av intervensjonen: De individuelle brukerne har ikke nødvendigvis lik sannsynlighet for å få ordinær jobb. Dette kan avhenge av blant annet diagnose, alder, kjønn, ekteskapeleg status, utdanning, yrke, innvandrersstatus og sosial- og arbeidsledighetshistorie (slike data kan påkobles fra SSBs registre om disse ikke finnes i Arena).

For å kunne rendyrke effekten av tiltaket vil vi derfor også gjøre en longitudinell multivariat analyse på individnivå, hvor vi tar høyde for brukernes bakgrunnskjennetegn. En slik analyse vil også ta hensyn til venstresensurering, det vil si at den tar hensyn til at nye brukere kommer til etter at observasjonsperioden har startet. Den avhengige variabelen i analysen vil være om brukerne får jobb (jobb=1, 0 ellers). Den uavhengige variabelen ("treatment") er om man tilhører et av forsøkskontorene (case=1) eller ikke (control=0). Vi vil bruke Cox hasardrate modeller estimert i SAS (PROC PHREG) for å beregne effekt av den uavhengige variabelen på ventetiden ("overlevelse") før man får jobb. Dette er en hyppig benyttet metode innefor epidemiologisk case-control-studier. Hasardraten for individ i med n kovariater, $X = (X_1, X_2, \dots, X_n)$, er modellert som

$$h_i(t) = h_0(t)e^{\{\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n\}}$$

hvor t er tid målt i antall dager fra 1. november 2012 ($t=0$) til bruker har fått arbeid, og hvor grunnhasarden $h_0(t)$ er en hasardfunksjon for en bruker som scorer null på den uavhengige variabelen og alle kontrollvariablene. Høyresensurering skjer dersom bruker flytter, dør og ved siste observasjonstidspunkt 31. desember 2015. Kaplan-Meier overlevelseskurver vil bli beregnet for den uavhengige variabelen for å sammenlikne "time to event" (ordinært arbeid) og for å sjekke om det er avvik fra proporsjonalitetsforutsetningen i modellen. Vi vil kjøre separate modeller for hvert forsøkskontor, for å se om det er forskjeller i effekt av tiltaket mellom kontorene (en av prosjektmedarbeiderne har for øvrig benyttet cox modeller tidligere (Mamelund2006)¹².

De kvantitative analysene vi har foreslått ovenfor vil i utgangspunktet være "nakne" i den forstand at det partikulære ved de ulike NAV-kontorene ikke blir vektlagt. For å bøte på dette ønsker vi å integrere opplysninger og data fra de kvalitative studiene (se nedenfor) i vår analysemodeller. For eksempel kan vi finne i våre kvalitative studier en variasjon mellom NAV-kontorer med hensyn til utnyttelse av kompetanse. Om dette blir tilfelle, vil vi "berike" våre kvantitative modeller med å legge

¹² Mamelund, S-E. (2006): A socially neutral disease? Individual social class, household wealth and mortality from Spanish influenza in two socially contrasting parishes in Kristiania 1918-19. *Social Science & Medicine* 62(4): 923-940).

inn denne variasjonen som variable i våre statistiske analyser.

Kvalitative studier

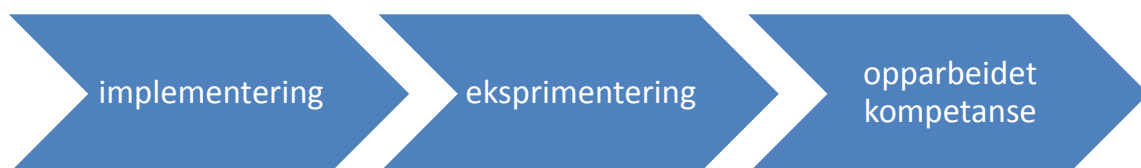
Det å studere effekter av økt "insourcing" av avklarings – og oppfølgingstjenester ved NAV-kontor vil gi informasjon om sammenhengen mellom virkemidler og resultater og styrken på denne sammenhengen. Å isolere effekter av en type intervensjon i et åpent system som en arbeidsorganisasjon/NAV-kontor, er imidlertid også problematisk og innebærer noen forbehold og utfordringer fordi intervensjonene vil bli gjennomført i det en kan kalle en naturlig setting. Åpne systemer er gjenstand for påvirkning fra omgivelsene som en ikke kan ha fullstendig kontroll over og det vil være mekanismer som ikke er registrerbare på observasjonstidspunktet som kan virke inn på resultatet.

Vi tar imidlertid sikte på at den kvalitative angrepsmåten vil gi oversikt over eventuell variasjon i virkemidler og hendelser i og omkring virksomhetene som kan tenkes å påvirke resultatene. Kort sagt vil den kvalitative tilnærmingen gi supplerende kunnskap om hva som skjer i og omkring NAV-kontorene, hvordan og hvorfor det skjer og på hvilken måte det påvirker resultatene.

Casestudier

Casestudier som forskningstilnærming dreier seg om å håndtere komplekse situasjoner empirisk, og på grunn av kompleksiteten anvender man gjerne flere ulike datakilder og metoder samtidig. Casestudier anvendes ofte når grensen mellom fenomenet man vil studere og omgivelsene er uklare. Det vil altså si at man anvender casestudie som tilnærming i situasjoner hvor man mener at konteksten fenomenet opptrer i er av vesentlig betydning for å forstå fenomenet (Yin 1994)¹³

Casestudiene vil følge de ulike fasene i forsøket. Vi ser for oss at i dette forsøket er det noen kritiske faser som vil være interessante med tanke på bemanning, kunnskapsnivå, ressurser, kontakt med arbeidsmarkedet eksternt osv. Vi vil se på hva som kjennetegner de ulike fasene.



Yin (1994) argumenterer for at casestudier er spesielt anvendbart for å undersøke problemstillinger som hvordan og hvorfor noe skjer og argumenterer for at casestudier bør sees på som en slags kvasiexperiment. Eksplisitt komparative casestudier henter inn data fra flere ulike case og sammenlikner dem for å finne mønster på tvers av de ulike casene. Denne studien av lokale NAV-kontor er en komparativ studie i den søker å finne mønstre, likheter og ulikheter, mellom forsøkskontor og kontrollkontor. Det analytiske formålet er å finne ut noe om relasjonen mellom sentralt initiert forsøk, lokale forutsetninger, lokale implementeringsprosesser og samlede resultater. Det er denne analysen som skal gi ny kunnskap om hvilke tjenester som skal være NAV-kontoret sine

¹³ Yin, R. K. (1994): Case study research. Design and methods. Thousand Oaks: Sage.

kjerneoppgaver i tilknytning til avklaring og oppfølging for å få flere i arbeid og arbeidsrettet aktivitet.

Hensikten med å gjøre dyptgående casestudier i evalueringen av forsøket er å utvikle en rik forståelse for rammebetingelsene og forutsetningene som ulike NAV-kontor har og hvordan dette påvirker implementeringen av forsøket med økt vektlegging av avklarings og oppfølgingsoppgaver i egen regi. Fokus i evalueringen er både på likheter og forskjeller mellom forsøkskontorene og mellom forsøkskontorene og kontrollkontorene. Analysen av den lokale iverksettingen skal samlet gi grunnlag for mangefasetterte analyser av iverksettingsprosessen.

Casestudiene ved forsøkskontorene og kontrollkontorene organiseres i en casestudieprotokoll som egne delprosjekter for å sikre fokus, der de enkelte delprosjektene (NAV-kontor) vil ha et felles og strukturert opplegg for innsamling av data, med flere felles intervjuguider til ansatte ved NAV-kontorene, brukere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere.

Casestudiene gjennomføres som feltarbeid. Hensikten med feltarbeidet er å gjennomføre datainnsamling så nært selve praksisfeltet der medarbeiderne har sitt virke og kunne beskrive hva folk sier og gjør i kontekster som ikke er styrt av forskeren. For å evaluere hva som kjennetegner økt egenproduksjon, hvordan det gjennomføres osv., er det viktig å være tett på forsøkskontorenes faktiske praksis. Nærheten er viktig for å kunne si noe om kvaliteten på oppfølging og avklaring i egen regi og hva det betyr for de ansatte ved NAV-kontoret at avklarings- og oppfølgingsoppgaver skjer i egen regi, spesielt med tanke på arbeidsoppgaver, ressurser og kompetanse.

Utfordringen i oppfølgingen ligger både i det å identifisere praksisplasser som matcher brukerens forutsetninger og i det å følge opp brukerne på arbeidsplassene. Man kan tenke seg at det siste gjøres i tråd med "job coach"-modellen eller at man søker å utvikle naturlige bistandsformer ("natural supports"), for eksempel ved å videreutvikle fadder- og mentorordninger på arbeidsplassene.¹⁴ Vi skal studere hvordan denne praksisen utøves lokalt, hvordan bedriftsprosessene foregår i lys av individuelle løp. Dette kreves at man er ute i feltet og følger og ser på samspillet mellom støttesystem (NAV og andre involverte), brukere, kolleger og arbeidsgivere.

Vi legger opp til å gjennomføre et feltbesøk ved de NAV-kontorene som deltar i forsøket en gang hvert år, slik at alle kontorene besøkes 3 ganger i løpet av prosjektperioden. Hvert feltbesøk planlegges gjennomført i løpet av tre sammenhengende dager. Det forutsettes at feltarbeidet kan planlegges sammen med NAV-kontorene og koordinator, og at disse er behjelpelige med å finne fram til relevante informanter.

Forskningsmetoden i feltarbeidet er basert på en fenomenologisk/hermeneutisk tilnærming som gir kunnskap om lokale livsverdener og erfart praksis. Datainnsamlingen vil foregå i form av ulike typer intervjuer (individuelle intervjuer, fokusgrupper) og dokumentanalyse som vi i det følgende skal beskrive nærmere. Representanter fra alle involverte organisasjoner skal intervjues. Vi legger til grunn at et viktig formål med evalueringen er å få kunnskap som kan brukes til utforming av

¹⁴ Jf f eks. LEONARDO-prosjektet Quality in Practice in Supported Employment (QUIP, 2000 – 2002), Impressions of Supported Employment in Europe (2006 – 2007), Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA - good practices and recommendations in support of a Flexicurity approach (for EU, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) og Supported Employment i Norden (2008 - 2011).

tjenestetilbudet, altså en kvalitativ evaluering hvor man beskriver noen idealtypiske samarbeidsmønstre og suksesskriterier som gir læringsmulighet og overføringsverdi til andre steder.

En slik design, hvor ikke bare måloppnåelse skal evalueres, men også vilkår for måloppnåelse og forbedringspotensiale, forutsetter at prosjektets aktører er aktive i evalueringsprosessen, og får anledning til å reflektere over erfaringene sammen (jf fokusgruppemetodikk nedenfor).

Det er også nødvendig å følge med hva som skjer ved kontrollkontorene. Vi planlegger i utgangspunktet å telefonintervjue sentrale aktører ved kontrollkontorene to ganger i løpet av prosjektperioden, en gang omtrent halvveis og en gang mot slutten. Dette for å undersøke om det eventuelt har skjedd "unormale forløp" ved kontrollkontorene som kan påvirke den komparative analysen med forsøkskontorene. Vi så henseende være åpne for å intensivere undersøkelsene ved kontrollkontorene dersom det viser seg nødvendig i prosjektforløpet.

Intervjuer

Intervjuene vil være tradisjonelle ansikt-til-ansikt-intervjuer. Vi vil bruke en semistrukturert intervjuguide, det vil si at noen spørsmål har faste svaralternativer, mens andre er åpne.

Intervjuene vil være spesielt rettet mot problemstilling knyttet til "*I hvilken grad økt avklaring og oppfølging av brukere i egen regi vil føre til en mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølging*". Et mål er at intervjuene i seg selv skal bidra til bredere refleksjon rundt eget arbeid, og i det også ha element av motivasjon i seg.

Vi er åpne for at noen intervjuer med informanter som geografisk befinner seg langt unna feltarbeidets plassering, vil måtte gjennomføres per telefon. Samtlige informanter vil være anonyme.

- Det skal gjennomføres intervjuer i hvert fylke ved hvert feltarbeid: Aktuelle informanter er ansatte ved forsøkskontorene, eksterne samarbeidspartnere (herunder arbeidsgivere og eventuelle tiltaksarrangører) ved forsøkskontorene, brukere ved forsøkskontorene, samt fylkesinformanter. I tillegg kan det være aktuelt å intervjuere ressurspersoner / nøkkelinformanter. Til sammen ca 20 – 30 intervju per forsøksenhet og til sammen anslagsvis 100-150 intervju per år.
- Sentrale aktører (definert i samråd med koordinator) ved kontrollkontorene telefonintervjues to ganger i løpet av prosjektperioden, en gang omtrent halvveis og en gang mot slutten. (Vi er åpne for å intensivere undersøkelsene ved kontrollkontorene dersom det viser seg nødvendig i prosjektforløpet, dette drøftes fortløpende med koordinator).

Informantene velges ut slik: Med utgangspunkt i NAV-kontorene som er med på forsøket legges intervjuene i tilknytning til disse. I samråd med de medvirkende NAV-kontorene og koordinator rekrutteres det informanter blant brukere og eksterne samarbeidspartnere.

Brukere i dette prosjektet forstår vi personer som vil ha ytelse primært i tilknytning til arbeids- og avklaringspenger (AAP), men i den grad forsøket omfatter brukere med andre ytelser, bør det vurderes å ta med informanter blant disse også. Vi har gode erfaringer med gruppeintervju med brukere; så det kan være et alternativ, men det er ofte utfordringer med å få dem samlet. Dette avklares nærmere med koordinator og lokalkontorene.

Eksempel på samarbeidspartnere som kan være aktuelle informanter er NAV Arbeidsrådgivning, NAV Intro, hjelpemiddelsentraler og liknende, samt andre det kan være nødvendig å samarbeide med innen offentlige instanser (helse- og utdanningsmyndigheter m.fl.), og arbeidsgivere som er involvert i både i avklarings- og oppfølgingsløpet.

Intervjuer med ressurspersoner/nøkkelinformanter har til hensikt å skaffe informasjon som er nødvendig til å forberede og strukturere datainnsamlingen, konkretisere problemstillinger osv. Utover informasjonen fra det løpende samarbeidet med koordinator, tenker vi spesielt på ressurspersoner i direktorat og departement og andre forskere med spesielt relevant kompetanse.

Det er en forutsetning at alle informanter deltar frivillig og under hensyntagen av forskningsetiske retningslinjer som sikrer den enkeltes integritet og anonymitet. Rutiner for anonymisering og personvern vil bli fulgt også i den videre databehandling og publisering.

Fokusgrupper

Fokusgruppeintervju er en metode som harmonerer med handlingsorientert forskning, og kan bidra til læring ved refleksjoner over egen praksis. Fokusgrupper er også velegnet når målet er å utvikle kunnskap som gir en dypere forståelse av meningsdannelse i en gruppe eller arbeidsfellesskap.¹⁵ Et fokusgruppeintervju er en gruppediskusjon på cirka 2-3 timer hvor deltakerne drøfter temaer som spilles inn av forskeren i lys av sine erfaringer, kunnskap og synspunkter. Forskeren tilrettelegger dialogen gjennom samtalemotodikk som gir rom for erfaringsutveksling og læring, og samtidig mulighet til å få fram informasjon (data) som er relevant for å kunne svare på evalueringens problemstillinger. Forskeren stimulerer til fylldige beskrivelser og presiseringer heller enn generelle betraktninger. Samtalen vil bli fulgt av to forskere, hvor den ene hovedsakelig sørger for framdrift og retning i samtalen mens den andre observerer og noterer. For å sikre sammenlignbarhet mellom datasettene fra de ulike fylkene/forsøkskontorene vil vi basere fokusgruppeintervjuene på en felles intervjuguide/temaguide, men som også egner seg for å fange opp lokale særegenheter og tilpasninger.

Fokusgruppene skal være heterogene, i den forstand at det inviteres deltakere fra ulike aktørgrupper (NAV lokalkontor og fylke, virksomheter/arbeidssteder, deltakere i lokale referansegrupper og andre relevante involverte). Denne form for erfaringsutveksling og dialog kan utløse refleksjoner og det kan dukke opp nye momenter som man ikke får fram i individuelle intervjuer. For å øke den gjensidige forståelsen og læringseffekten legger vi opp til at også arbeidsgivere inviteres til å være med, samt representanter fra andre involvert i forsøket. Sammensetningen av fokusgruppene og det innholdsmessige forløpet, temaene som tas opp skal skje under ivaretagelse av personvernensyn og regler for taushetsplikt. Det forutsettes at det lokale NAV-kontoret står for invitasjoner og bistår med praktisk tilrettelegging.

Gjennom databearbeiding vil meningsdannende hovedelementer bli identifisert, og deres innhold og sammenheng analysert. Funnene vil bli abstrahert og sammenfattet både skriftlig og grafisk, (f.eks. i form av modeller av arbeidsorganiseringen for avklaring og oppfølging, dens form og kvaliteter på

¹⁵ Kitzinger J. 1995. Qualitative research. Introducing focus groups. *BMJ* 311,299; Madriz E. 2000. Focus Groups in Feminist Research. I: Denzin NK, Lincoln YS, (red) *Handbook of Qualitative Research*. 2. ed. London: Sage (835-50).

noen gitte tidspunkter). I sluttrapporten legges det vekt på å trekke fram eksempler på god praksis og virksomme løsninger.

Det legges opp til ett årlig fokusgruppeintervju i hvert forsøksfylke, det vil si i alt 15 fokusgruppeintervjuer.

I tillegg ønsker vi å gjennomføre et fokusgruppeintervju med den nasjonale referansegruppen og representanter fra de lokale referansegruppene etter at funn og foreløpige konklusjoner fra den første underveisrapporten er klar. Dette for å få innspill også fra eksterne interessenter, både på innholdet i analysen, og på forslag til forbedringer og anbefalinger til framtidig organisering, metodebruk osv.

Dokumentanalyse

For å gi ytterligere grunnlag for en vurdering av i hvilken grad det er utviklet robuste samarbeidsløsninger vil vi gjennomføre en diskursanalyse av de skriftlige prosjektdokumentene for å avdekke om det er utviklet felles begrepsforståelse og kunnskap om hverandres perspektiver og prioriteringer. Vi betrakter prosjektsøknadene som en type 0-punkt, og skal studere dokumenter fra dette tidspunktet for nøkkelbegreper, metaforer, bilder, måltall og historier. Disse kan så spores videre i prosjektdokumenter og også tilvekstdokumenter som produseres. I analysen vil vi blant annet legge vekt på å identifisere om diskursen utvikler seg forskjellig ved forsøkskontorene, og om det kan spores en kulturutvikling i retning av et tettere språklig fellesskap på tvers av aktørtyper og sektorer. Dokumentanalysen vil også brukes til å studere oppgavefordeling, rollefordeling, ansvarsforhold og generelt gi innsikt om særtrekk og kvaliteter ved det organisatoriske fellesskapet.

Det er en forutsetning for denne analysen at evalueringen får adgang til alle typer dokumenter, som prosjektbeskrivelser, møtereferat osv.

Fagutvikling og erfaringsutveksling

Kompetanseutvikling er en stor utfordring for NAV på grunn av krevende verktøy og et omfattende regelverk. Den største utfordringen er likevel knyttet til utviklingen av en helt ny yrkesrolle for NAV-veilederne, der fokuset skal dreie fra inntektssikring og ytelse til behov og bistand (Andreassen & Fossetøl 2011). Det vil ta tid å bygge opp denne kompetansen; forsøket skal legges til linjen hvilket betyr at medarbeiderne samtidig skal ivareta alle de viktigste kjerneoppgavene til NAV, og det må bli klart hva som ligger i disse for å matche kompetansen deretter. Med økt "insourcing" av avklarings- og oppfølgingstjenester følger nye arbeidsoppgaver. Vi kan erfaringsmessig anta at NAV-veilederne i dag har en utstrakt sosialfaglig brukerkompetanse, men ikke nødvendigvis en mer helhetlig inkluderingskompetanse, dvs. en kompetanse som omfatter samarbeid med arbeidsgivere, metodikk for oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplass osv. De er i dag dessuten i stor grad organisert for – og innøvd i – utstrakt bruk av eksterne tiltaksarrangører i skjermet sektor, som blant annet har god tid til rådighet med brukerne og god tilgang på skjermede avklaringsarenaer (jf Spjelkavik mfl 2011).

Det vil være av avgjørende betydning at fagutviklingen – og de NAV-ansattes involvering i denne – vektlegges i forsøket og vi foreslår at følgeevalueringen brukes til å bidra fortløpende i en slik fagutvikling. Et element i dette er å samle NAV-kontorene som er med på forsøket og

kontrollkontorene til erfaringsutveksling, også med eksterne aktører i arbeidslivet. Dette vil gi grobunn til et bredere og mer inkluderende og dermed forpliktende utviklingsforløp.

Evalueringen skal bidra til å organisere samlinger slik at de kan oppfylle flere formål enn en ren formidling av resultater – vi tenker da spesielt på å utnytte evalueringen til fortløpende refleksjon og læring. Dette vil bli en arena for den løpende kunnskapsoverføring til styringsgrupper, koordinator og referansegruppe om status, samt å få innspill fra disse.

Deltakerne på dialogkonferansene vil være representanter for prosjektets aktører: NAV Arbeidsrådgivning, NAV Intro, hjelpemiddelsentraler og liknende, offentlige instanser (helse- og utdanningsmyndigheter m.fl.), samt arbeidsgivere, både i avklarings- og oppfølgingsløpet, så vel som brukerrepresentanter. Deltakerne er aktive i analysen av nåværende situasjon (resultater) og i å skape framtidsrettede løsninger

Dialogkonferansen er slik konstruktivt rettet mot at de involverte aktørene skal lære av den prosessen de selv deltar i og forbedre eller endre det videre forløpet. Slik skiller vår dialogbaserte tilnærming seg fra klassisk formativ evaluering (underveisevaluering), som gir "tilbakemeldinger" og resulterer i "endringsforslag" til feltets aktører og forvaltere, uten å involvere aktørene selv i utforming av disse endringsforslag. Fordelen med en slik dialogbasert tilnærming i dette tilfelle, er at medvirkning fra involverte i feltet gir langt bedre forutsetninger for å få fram realistiske endringsforslag som også iverksettes i praksis.

2 Nullpunktsanalyse

Generelle trekk

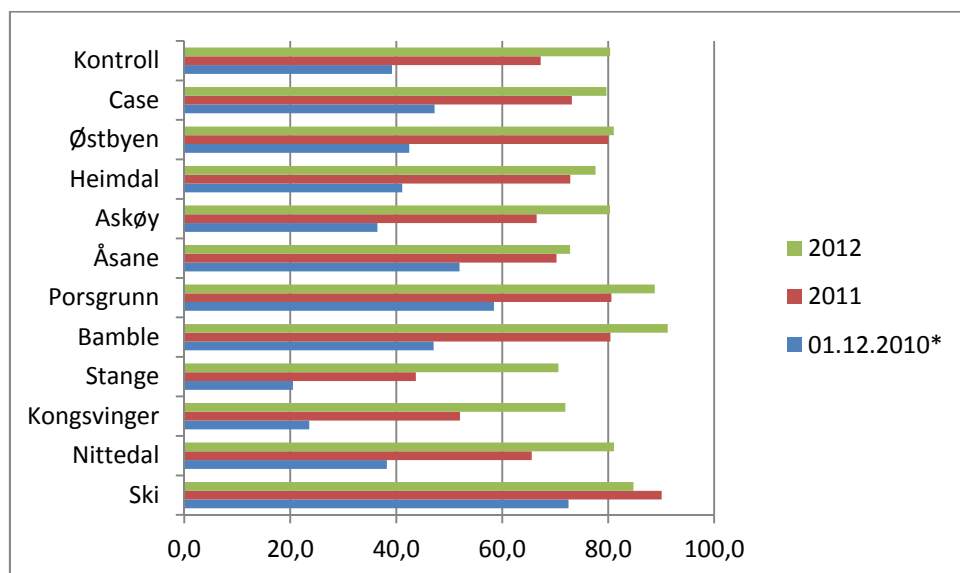
Både den kvalitative og den kvantitative analysen viser at det ikke er særlig store forskjeller mellom de involverte forsøkskontorene, og heller ikke mellom forsøks- og kontrollkontor.

Analysen av likheter og forskjeller mellom forsøkskontor og kontrollkontor viser ingen dramatiske forskjeller. NAV Kongsberg og kontrollkontoret NAV Stange skiller seg likevel ut ved at forsøkskontoret er regionskontor og er mye større, samt at trekk ved arbeidsmarkedet kan komme til å skape forskjeller.

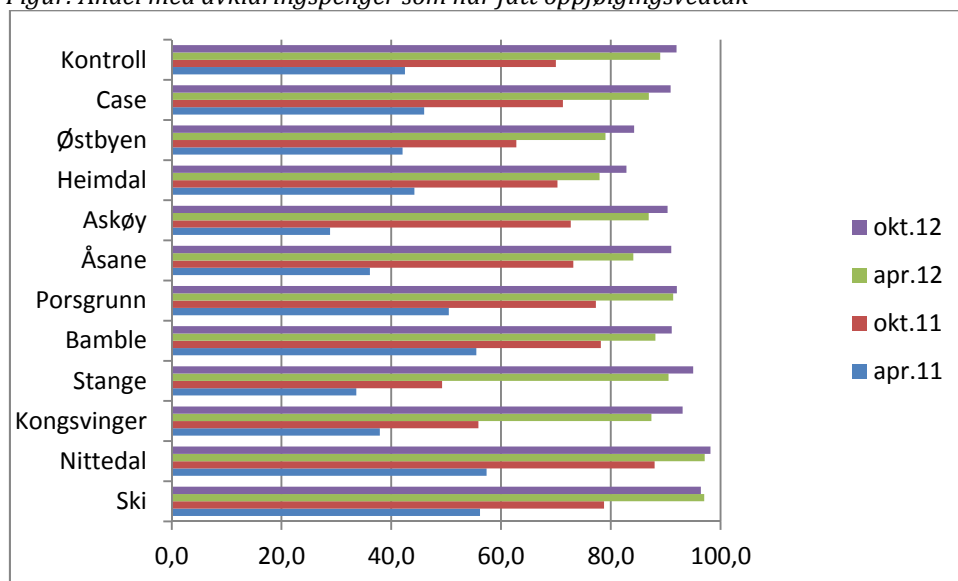
Den interne oppgavefordelingen og oppgaveflyten framstilles stort sett likt, likeså kontorenes oppfølging av brukere. Prosedyre og oppfølging styres og baseres i stor grad på arbeidsevnevurdering og Standard for arbeidsrettet brukeroppløring. Opplysninger fra målekortene synes å bekrefte inntrykk fra intervju med forsøkskontorene, at forskjellene mellom forsøkskontorene når det gjelder andel AAP med aktivitetsplan og andel med oppfølgingsvedtak er blitt mindre i løpet av de siste årene. Figurene nedenfor viser også at forskjellene mellom forsøkskontorene og kontrollkontorene er små.

Figur: Andel med avklaringspenger som har godkjent aktivitetsplan

* For 2010 er det kun brukt desembertall ettersom det er vanskelig å finne sammenliknbare tall tidligere pga. etablering av nye NAV-kontor og endringer i kontornummerkode.



Figur: Andel med avklaringspenger som har fått oppfølgingsvedtak



Stikkord for kontorenes egne oppfatninger av utfordringer innen brukeroppfølging er mengdeproblematikk og kapasitet. Det kommer også i noen grad fram som selvkritikk, som at arbeidsevnevurderingen ikke utnyttes godt nok som metodisk verktøy.

Når det gjelder brukeroppfølgingen, viser det seg at både forsøks- og kontrollkontor gjennomgående baserer seg på å kjøpe tjenester av eksterne tiltaksarrangører. Bruken av tiltakene framstår i noen grad å være tilfeldig, noe som ser ut til å være forårsaket både av manglende bestillerkapasitet og ventetidsproblematikk. Når det gjelder vurderingen av egen bestilling av tiltak og nytten av eksterne tiltaksarrangører, er man gjennomgående mer kritisk til egen bestillerkapasitet enn til egen bestillerkompetanse og man er gjennomgående kritisk til nytten av tiltaksarrangørens innsats, særlig gjelder det tiltaket avklaring skjermet og tiltaksarrangørens rapporter. Når det gjelder Arbeid med bistand, er man gjennomgående positive til tiltaksarrangørens relasjonskompetanse, men noe mer kritisk til resultater (jobb). Hovedkritikken går på at brukerne blir gående for lenge i tiltaket. Det kommer samlet sett ikke fram noen sterk kritikk av tiltaksarrangørene, men man er gjennomgående mer positive til nytten av anbudsbaserte tiltak, tiltakene avklaring ordinær og oppfølging.

Vi finner små forskjeller mellom forsøkskontorene når det gjelder kontorinterne forhold. Alle forsøkskontorene gir uttrykk for at man har et godt og stabilt arbeidsmiljø og god ledelse på kontor- og avdelingsnivå. Fellestrekk i den interne fagdiskusjonen i kontorene forut for oppstart av forsøket har handlet om bruk av tiltaksarrangører, nytte av tiltak og ulik tolkning og begrepsforståelse mellom statlig og kommunalt ansatte.

Kontorenes utfordringer som tenkes løst gjennom Kjerneoppgaver ser i all hovedsak ut til å handle om "å få tilbake brukeren", dvs. at forsøket ses som en mulighet til å håndtere mengde- og kapasitetsutfordringer. Implisitt mener man gjennomgående at man skal få bedre resultater (jobb) med Kjerneoppgaver enn ved å kjøpe tiltak. Eksplisitt mener man å ha kompetansen på plass for å få det til. Man legger vekt på at det handler om å gjøre det samme som tiltaksarrangørene har gjort, bare med den forskjellen at det med forsøket er NAV selv som står for avklaring og oppfølging. Alle kontorene mener at man har god oppfølgingskompetanse, men de mer selvkritiske kontorene er noe

mer usikre på om denne kompetansen også omfatter kompetanse til å følge opp brukeren i bedrift.

Noen kontorer planlegger å etablere/bruke egne avklaringsarenaer for å avdekke om brukeren er "klar for arbeid".

De metodiske og kompetansemessige utfordringene i Kjerneoppgaver framstår som relativt små i forsøkskontorenes egen selvforståelse, begrunnet blant annet med at man har "god kontakt med arbeidsgivere" og "høy formidlingskompetanse", samt at man legger til grunn at man skal gjennomføre en mer metodisk og faglig bruk av arbeidsevnevurdering og Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging.

Alle kontorene gir uttrykk for at Kjerneoppgaver er tenkt å eliminere ventetid (tiltakskjeding og overgangsproblematikk).

Vi finner i stor grad at språklige uttrykk og virkelighetsforståelse er de samme som hos tiltaksarrangørene, for eksempel ved at man omtaler brukerne som at de "står nært/langt fra arbeidsmarkedet", "formidlingsklar", "klar for arbeid" og "vi skal avklare brukerne".

Beskrivelser av data ved baseline og metode for kvantitativ effektmåling

Dette kapitlet gir en deskriptiv oversikt over de avhengige variable, uavhengig variabel og mulige konfunderende variable som vi vil benytte i den statistiske effektmålingen når forsøket er over. Variablene vil bli vist for de ti utvalgte NAV-kontorene og for gjennomsnittet av casekontorene (C) og kontrollkontorene (K), og i noen tilfeller for kontorene i resten av landet. Statistikken som vises gjelder for baseline, det vil si de tre siste årene før forsøket starter opp (2010-2012). I tillegg inkluderer dette kapitlet en sammenlikning av våre resultater med tidligere forskning.

Alle avklarings- og oppfølgingstjenestene som i dag kjøpes fra eksterne leverandører, skal i forsøksperioden utføres i egen regi ved casekontorene. Dette gjelder avklaringstiltakene på anbud og i skjermet sektor (avklaring av sykemeldte arbeidstakere er i hovedsak holdt utenfor) og oppfølgingstiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand. Kontrollkontorene vil fortsette som tidligere. Avklaring gjøres i en tidlig fase og kan vare i 4 uker med mulighet for forlengelse i ytterligere 8 uker. Oppfølgingstiltaket Oppfølging kan benyttes i 6 måneder med mulighet for ytterligere 6 måneders forlengelse. Ved særlig behov kan en bruker være på Oppfølging inntil 36 måneder. Brukere som søkes inn på oppfølgingstiltaket Arbeid med bistand kan være på dette tiltaket i opptil 36 måneder. Dersom tiltaket brukes ved overgang til skole/soning i institusjon kan varigheten forlenges med ytterligere 6 måneder (NOU 2012:6).

I Nullpunktanalysen vil vi påpeke forskjeller og likheter i resultatvariablene, men vi vil ikke systematisk forklare disse i lys av den uavhengige variabelen og de mulige konfunderende variablene. Etter at forsøket er avsluttet vil vi imidlertid estimere effekten av tiltaket for overgang til arbeid basert på metoden "difference in difference". Effekten av utføring av avklaring og oppfølging i egen regi ("treatment") vil estimeres ved å beregne endring i resultat/utfall (overgang til jobb) for casekontorene over tid (2016 trukket fra 2012) og trekke fra tilsvarende endring over tid for kontrollkontorene. "Treatment-effekten" er differansen mellom den observerte endringsverdien i utfallet for casekontorene og den underliggende endringstrenden om forsøket ikke var satt i gang

(altså endring for kontrollkontorene). For denne analysen vil vi bruke aggregerte data/og eller individdata. I tillegg vil vi analysere hvor raskt brukerne kommer i arbeid etter at forsøket startet opp 1. april 2013. Dette vil vi gjøre ved å benytte en multivariat cox-analyse som vil estimere om det er en uavhengig forskjell i overgangstakten til jobb mellom forsøks- og kontrollkontorene ved å bruke individdata for å justere for potensielle konfunderende faktorer.¹⁶

Avhengige variable

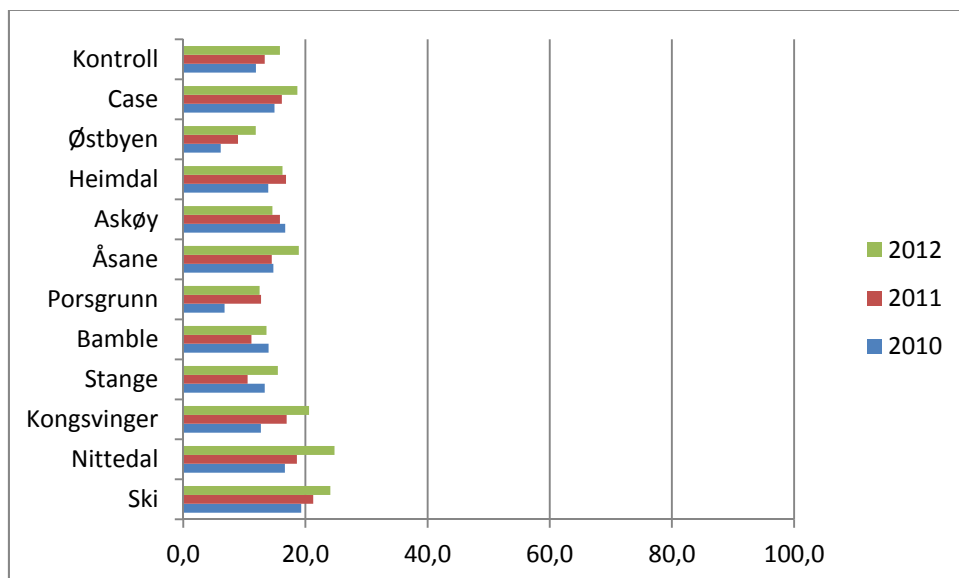
Oppdragsgiver har ønsket at evalueringen skal avdekke om avklaring og oppfølging i egen regi påvirker tre resultatvariable/avhengige utfallsvariable: 1) om forsøket bidrar til at et større omfang av de arbeidsretta tiltakene skjer i ordinært arbeidsliv, 2) om forsøket bidrar til redusert ventetid før og mellom tiltak, og 3) om forsøket gir økt overgang til ordinert arbeid etter endt tiltak.

Tre grupper av tiltaksbrukere

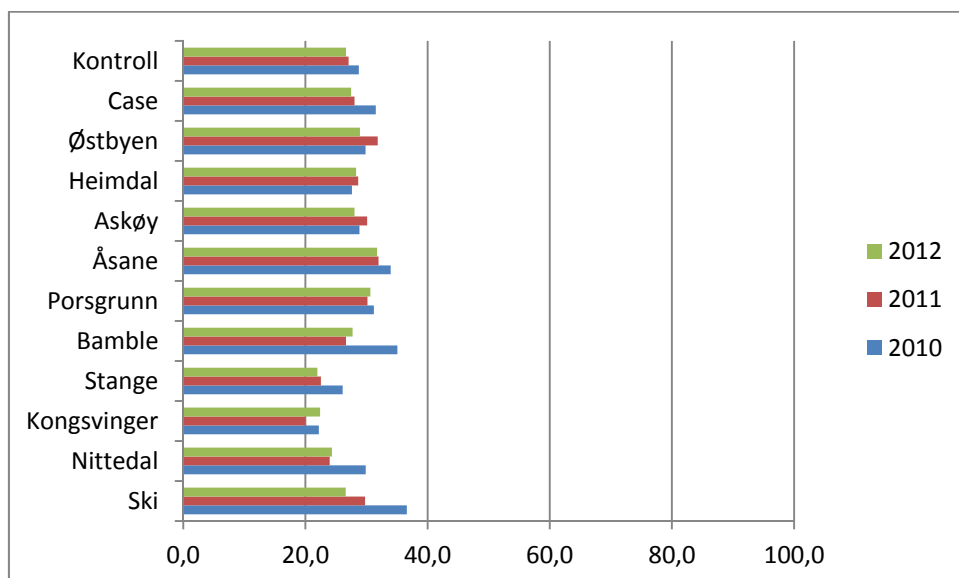
NAV's statistikk definerer tre grupper av brukere. Disse er ordinære arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne og "andre". Før vi viser hvordan kontorene disponerte pakken av de arbeidsretta tiltakene generelt og Kjerneoppgavene spesielt, og i hvilken grad ordinært arbeidsliv ble benyttet, vil vi beskrive hvor stor andel av de tre respektive gruppene som var på tiltak og hvor stor andel den enkelte gruppe utgjorde av de som var på tiltak 2010-2012.

Figurene 1 og 2 viser at i gjennomsnitt var henholdsvis 18,7% og 15,8% av de ordinære arbeidssøkerne på tiltak ved case- og kontrollkontorene i 2012, mens tilsvarende andel blant de med nedsatt arbeidsevne var noe høyere, henholdsvis 27,5% og 26,6%. Andelen av de ordinære arbeidssøkerne som var på tiltak har økt hvert år i treårsperioden for både case- og kontrollkontorene (4 prosentpoeng). Andelen blant de med nedsatt arbeidsevne som var på tiltak har derimot sunket i den aktuelle treårsperioden både for case- og kontrollkontorene (hhv. 4 og 2 prosentpoeng). Samtidig økte andelen av de med nedsatt arbeidsevne som ikke hadde tiltaksbehov (med C:26 og K:29 prosentpoeng, data ikke vist i figur), mens den samlede andelen som ventet på oppfølgingsvedtak, aktivitetsplan eller tiltak gikk ned (med C:22 og K:27 prosentpoeng, se Figurene 7-9).

¹⁶ Se ECON analyse (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* ECON-rapport nr. 2004-102, for et liknende opplegg



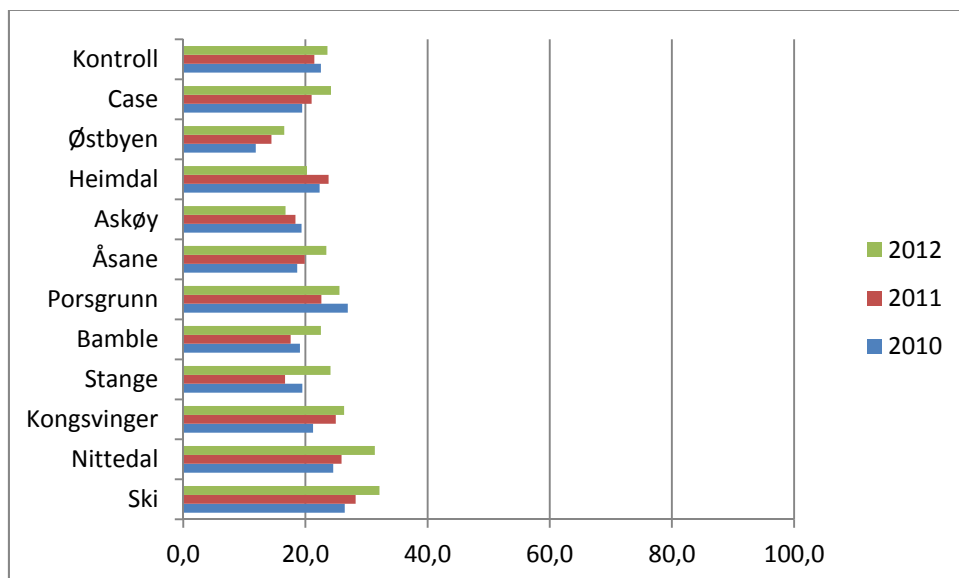
Figur 1. Andel av ordinære arbeidssøkere på tiltak 2010-2012 (i %).



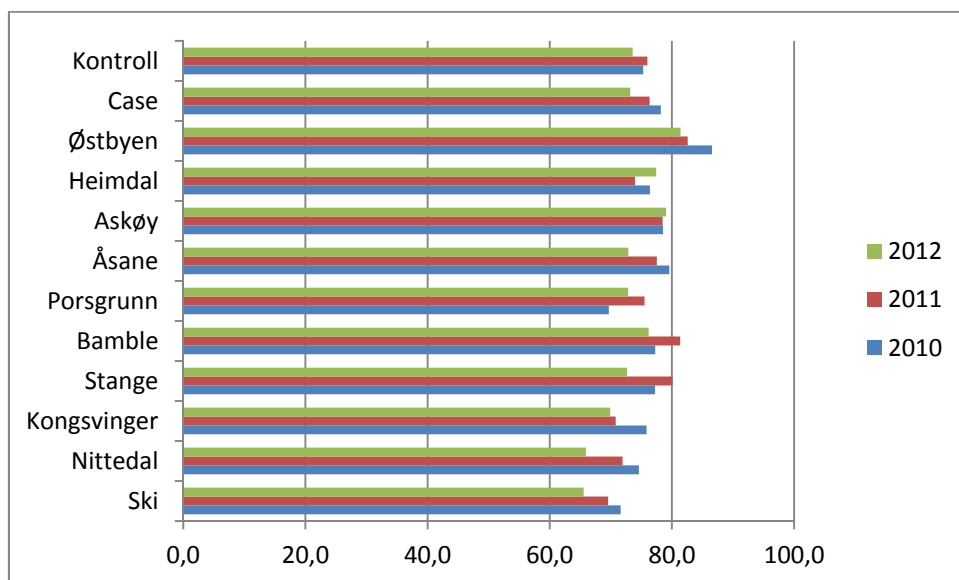
Figur 2. Andel av de med nedsatt arbeidsevne på tiltak 2010-2012 (i %).

Andelen av den tredje gruppen av brukere som var på tiltak, de "andre", var betydelig lavere enn for de to andre gruppene. Mindre enn 1% av denne gruppen ved både case- og kontrollkontorene var på tiltak 2010-2012 (data ikke vist).

Vi har til nå sett på andel av de ulike brukergruppene som har vært på tiltak 2010-2012, men hvordan var den andelsvise fordelingen for de tre typene av brukere *blant* dem som var på tiltak? Figurene 3 og 4 viser at i 2012 var omtrent 1 av 4 brukere ordinære arbeidssøkere og 3 av 4 brukere personer med nedsatt arbeidsevne. De "andre" representerte kun 2,5% av tiltaksbrukerne i perioden (data ikke vist).



Figur 3. Andel av de som var på tiltak som var ordinære arbeidssøkere 2010-2012 (i %).



Figur 4. Andel av de som var på tiltak som var personer med nedsatt arbeidsevne 2010-2012 (i %).

Omfang av arbeidsrettede tiltak som skjer i ordinært arbeidsliv

Gjennom beholdningstallene fra Arena har vi identifisert brukere i ett behandlingstiltak, det vil si helsemessig utredning og behandling (for lettere psykiske lidelser og sammensatte lidelser), og 18 arbeidsrettede tiltak. Disse er: 2 for arbeidspraksis (i ordinær eller skjermet virksomhet), 2 for arbeidsrettet rehabilitering (av sykmeldte eller andre), 3 avklaringstiltak (i anbud eller skjermet virksomhet, og for sykmeldt arbeidstaker), 2 for lønnstilskudd (lønnstilskudd eller lønnstilskudd av lengre varighet), 5 oppfølgingstiltak (Arbeid med bistand, jobbklubb, mentor, oppfølging, oppfølging sykmeldt arbeidstaker), 3 opplæringstiltak (AMO i bedrift, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og utdanning) og tilrettelagt arbeid (i arbeidsmarkedsbedrift).

Av de 19 tiltakene er det kun to kategorier som utelukkende sender brukerne til skjermet sektor, "avklaring i skjermet virksomhet" og "arbeidspraksis i skjermet virksomhet" (APS). Selv om APS ikke er definert som del av forsøket, kan vi ha en hypotese om at bruken av APS vil øke som følge av at

man i forsøket får mange brukere man ikke får til å jobbe med. Det er derfor viktig å gi oversikt over andelen av brukerne ved case- og kontrollkontorene som er søkt inn på de ulike tiltakene i skjermet og i ordinært arbeidsliv ved baseline, og å følge opp eventuelle endringer i disse andelen i forsøksperioden.

Figurene 5a-f og 6a-f viser hvordan case- og kontrollkontorene i gjennomsnitt for årene 2010-2012 har benyttet de 19 ulike tiltakene fordelt på ordinære arbeidssøkere og brukere med nedsatt arbeidsevne. Vi begrenser kommentarene til gjennomsnittet av casekontorene og kontrollkontorene (figurene 5f og 6f).

Den klart største andelen av de ordinære arbeidssøkerne var på arbeidspraksis i ordinær virksomhet (APO), etterfulgt av oppfølgingstiltakene oppfølging og jobbklubb. Denne rekkefølgen i mest brukte tiltak gjelder både case- og kontrollkontorene. Casekontorene brukte imidlertid noe mer APO enn kontrollkontorene (C:75,1% vs. K:64,3%), mens kontrollkontorene brukte noe mer av oppfølgingstiltaket oppfølging enn casekontorene (C:8,5% vs. K:14,3%). Ved casekontorene var andelen på jobbklubb 11,9 % og ved kontrollkontorene var tilsvarende andel 9,5%.

For de med nedsatt arbeidsevne var det mest benyttede tiltaket utdanning (C:38,5% vs. K:31,1%), etterfulgt av Arbeid med bistand (12-13%) og APO/APS (hhv. 18-21%/18-19%). I gjennomsnitt (og ved alle enkeltkontorene) benyttet casekontorene mer utdanning enn kontrollkontorene. For øvrig var det ingen store forskjeller i tiltaksbruk når vi sammenlikner casekontorene med kontrollkontorene.

Blant gruppen "de andre" var 85% ved casekontorene og 84% ved kontrollkontorene enten sykemeldte (arbeidsrettet rehabilitering, avklaring og oppfølging av sykemeldte arbeidstakere), eller på behandlingstilbudet helsemessig utredning/behandling (data ikke vist).

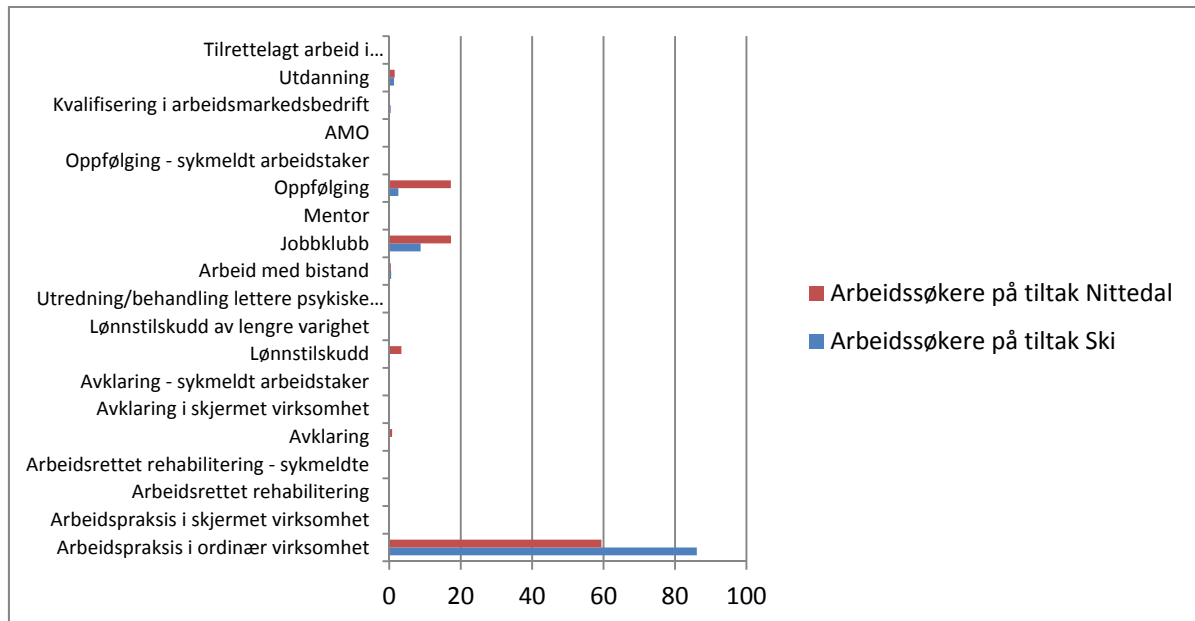
Fra figurene 5a-f og 6a-f ser vi også tydelig at det i 2010-2012 generelt var mange tiltak som benyttes lite eller ikke i det hele tatt¹⁷. Dette gjelder både for ordinære arbeidssøkere og for personer med nedsatt arbeidsevne. I det følgende kommenterer vi Kjerneoppgavene spesielt; det er i strid med regelverket å søke brukere med nedsatte arbeidsevne til tiltaket avklaring anbud. Det er derfor ikke overraskende at dette tiltaket ikke brukes for denne brukergruppen. Videre brukes tiltakene Arbeid med bistand og avklaring i skjermet virksomhet så å si ikke for ordinære arbeidssøkere ettersom disse tiltakene i følge regelverket er forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. Et unntak ser ut til å være Porsgrunn (figur 5c). Noen av de ordinære arbeidssøkerne på Arbeid med bistand kan ha kommet fra KVP eller sosialhjelp uten forutgående arbeidsevnevurdering.

Hvor stor andel av alle tiltaksbrukere har vært på de fire tiltakene som er definert som "Kjerneoppgaver" 2010-2012? Alt i alt gjelder det 11,1% av de ordinære arbeidssøkerne ved de fem casekontorene og 18,9% ved de fem kontrollkontorene. Den klart største andelen av disse hadde vært på oppfølgingstiltaket oppfølging (8,5 prosentpoeng av de fire tiltakene ved casekontorene og 14,3 prosentpoeng av de fire tiltakene ved kontrollkontorene). Tilsvarende tall for personer med nedsatt arbeidsevne var 19,9% ved casekontorene og 17,9% ved kontrollkontorene. Den klart største

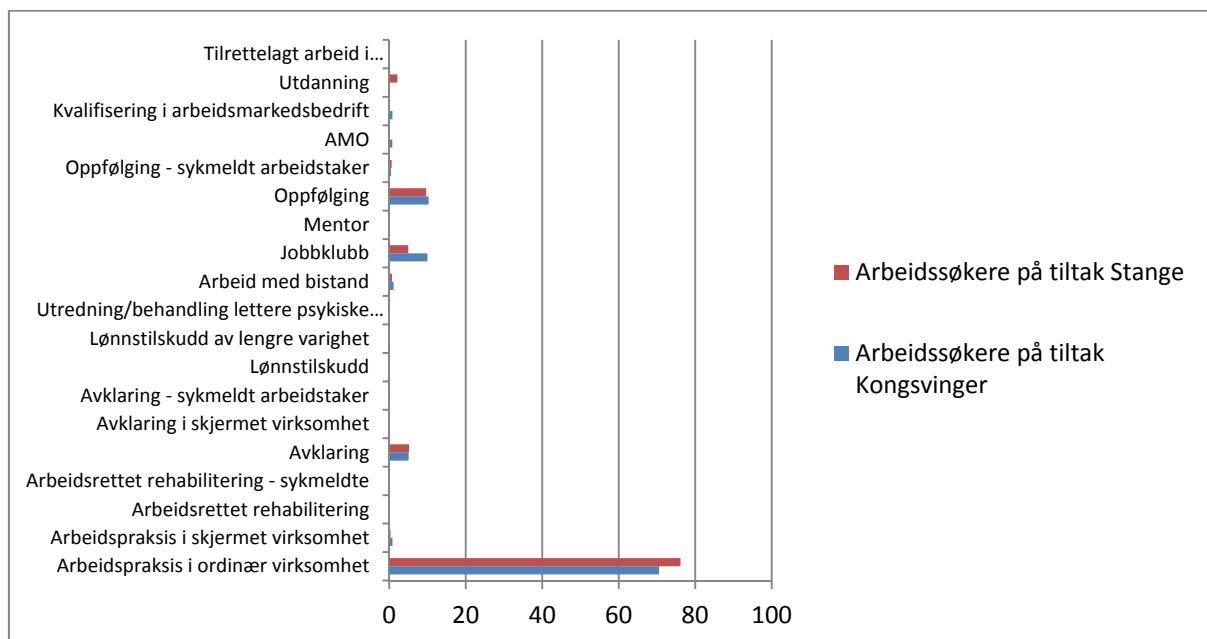
¹⁷ Det kan av beholdningstallene som er presentert her se ut til at AMO er et lite benyttet tiltak. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Årsaken til den lave andelen på AMO i disse tallene er trolig at brukerne på dette tiltaket kommer raskt inn, men også raskt ut igjen, kanskje innen samme måned. En konsekvens av dette er høye avgangstall for dette tiltaket, slik det også går frem av registerdata fra Arena som vi benytter i analysene av overgang til arbeid gitt avgang fra tiltaket (data ikke vist).

andelen av disse hadde vært på Arbeid med bistand (12,3 prosentpoeng av de fire tiltakene ved casekontorene og 13,3 prosentpoeng av de fire tiltakene ved kontrollkontorene). I analysen av overgang til jobb etter avgang fra de ulike tiltakene er det med andre ord oppfølgingstiltakene Oppfølging og Arbeid med bistand det er spesiell grunn til å studere nærmere. I tillegg bør overgang til arbeid etter avgang fra avklaring anbud og avklaring skjermet studeres separat.

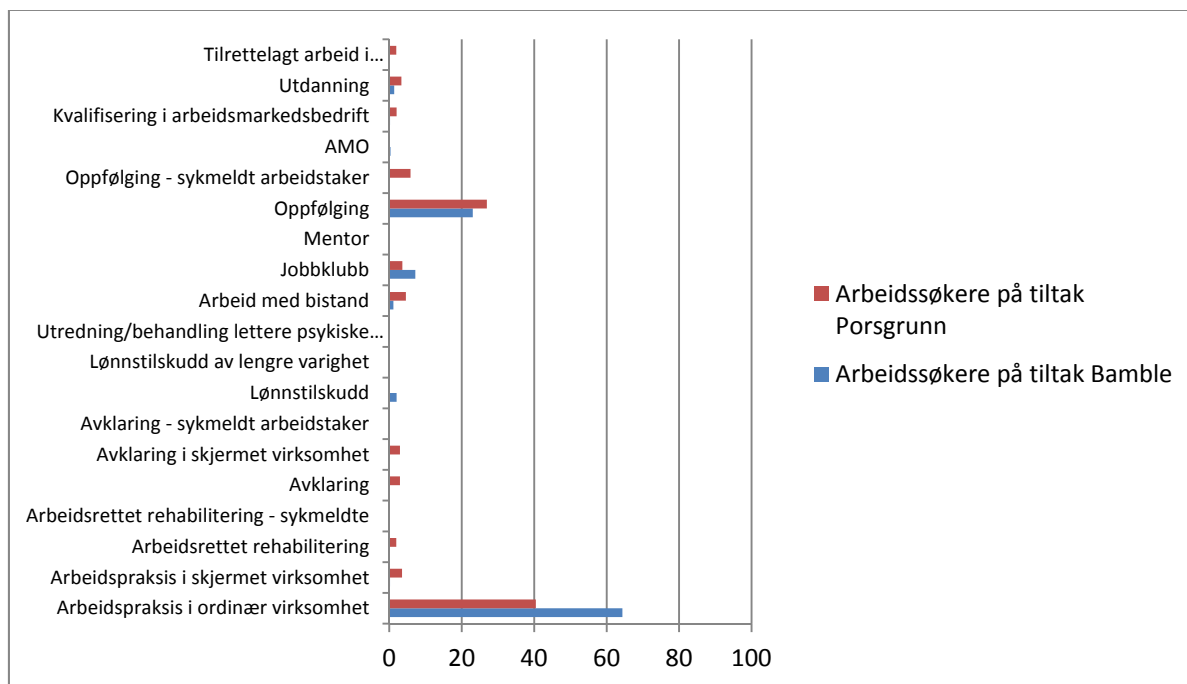
Ved casekontorene var 6% av "de andre" brukerne på et av tiltakene definert som Kjerneoppgaver, mens det samme var tilfelle for 3% av tilsvarende brukere ved kontrollkontorene (data ikke vist). De fire tiltakene fordelte seg jevnt på denne gruppen ved begge kontortypene.



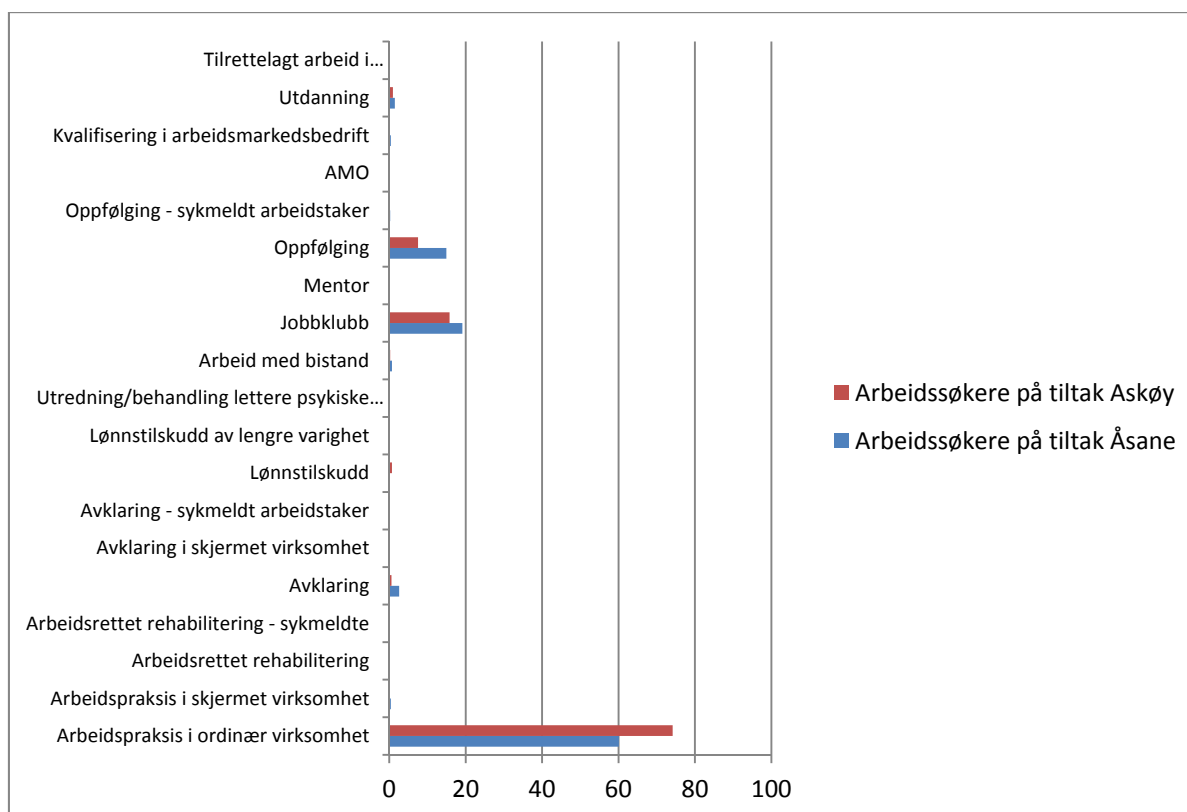
Figur 5a. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak i Ski og Nittedal 2010-2012 (i %).



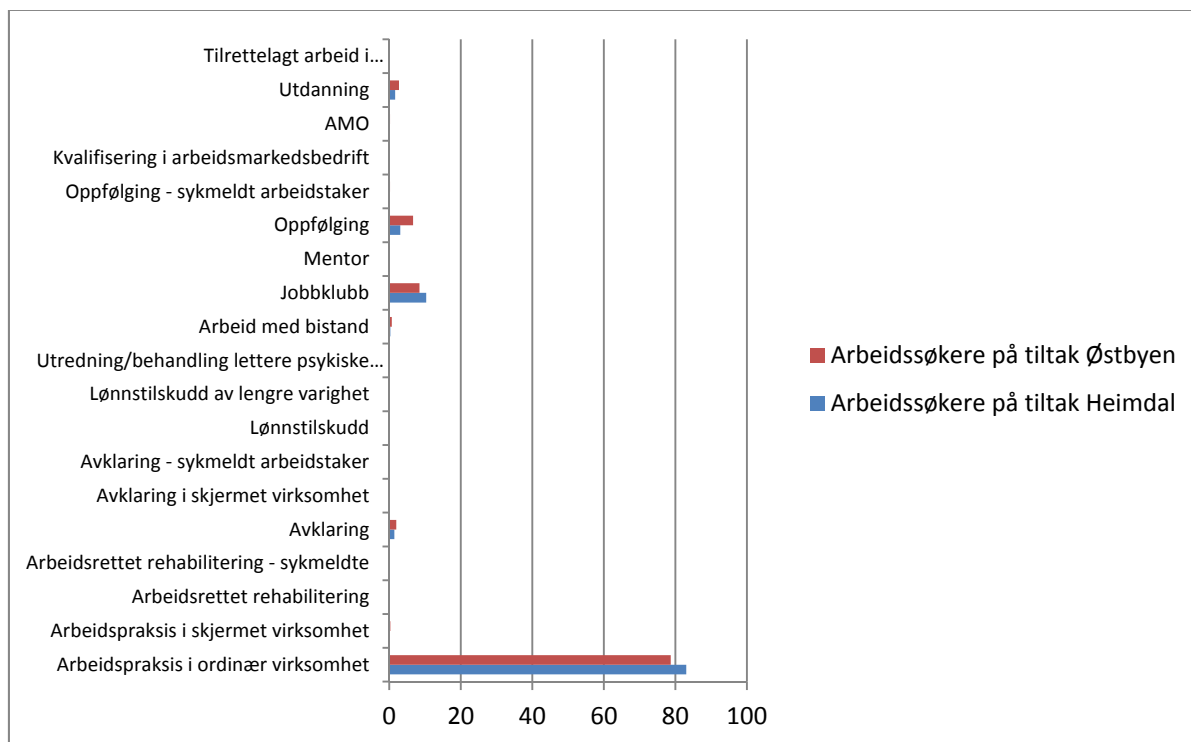
Figur 5b. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak i Kongsvinger og Stange 2010-2012 (i %).



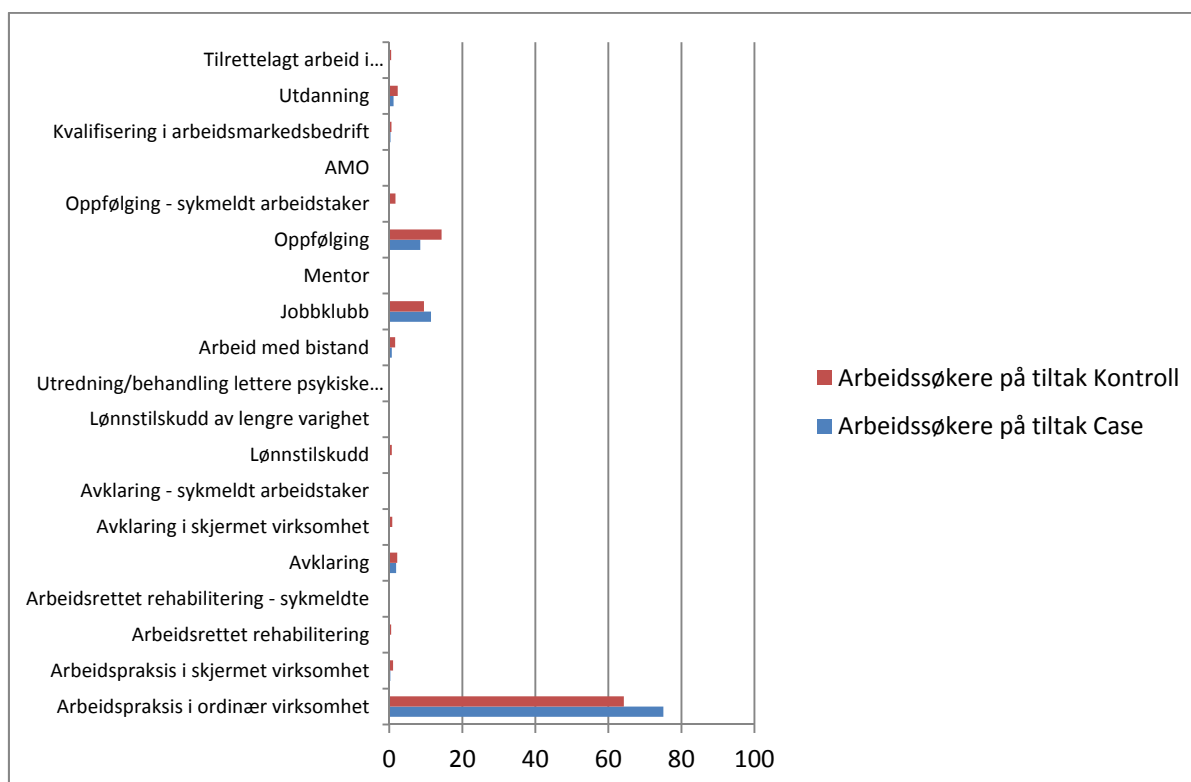
Figur 5c. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak i Bamble og Porsgrunn 2010-2012 (i %).



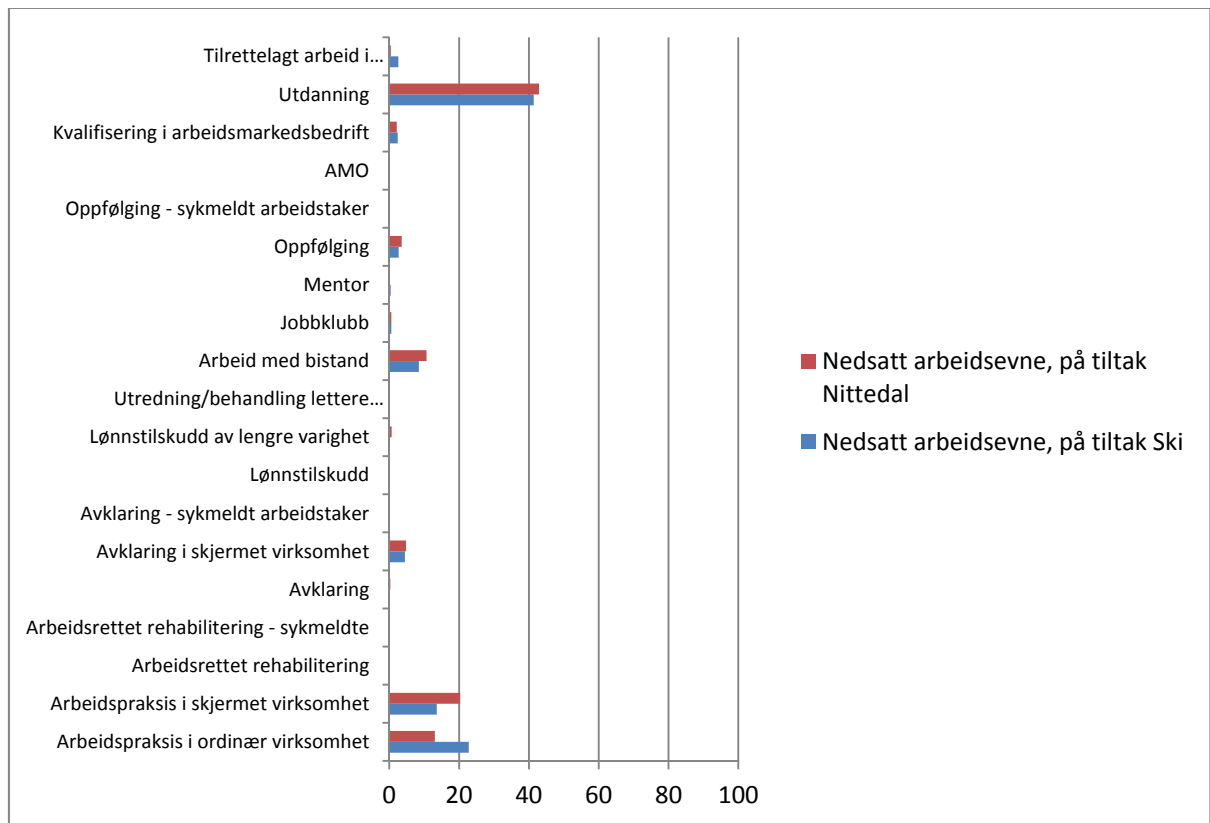
Figur 5d. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak i Åsane og Askøy 2010-2012 (i %).



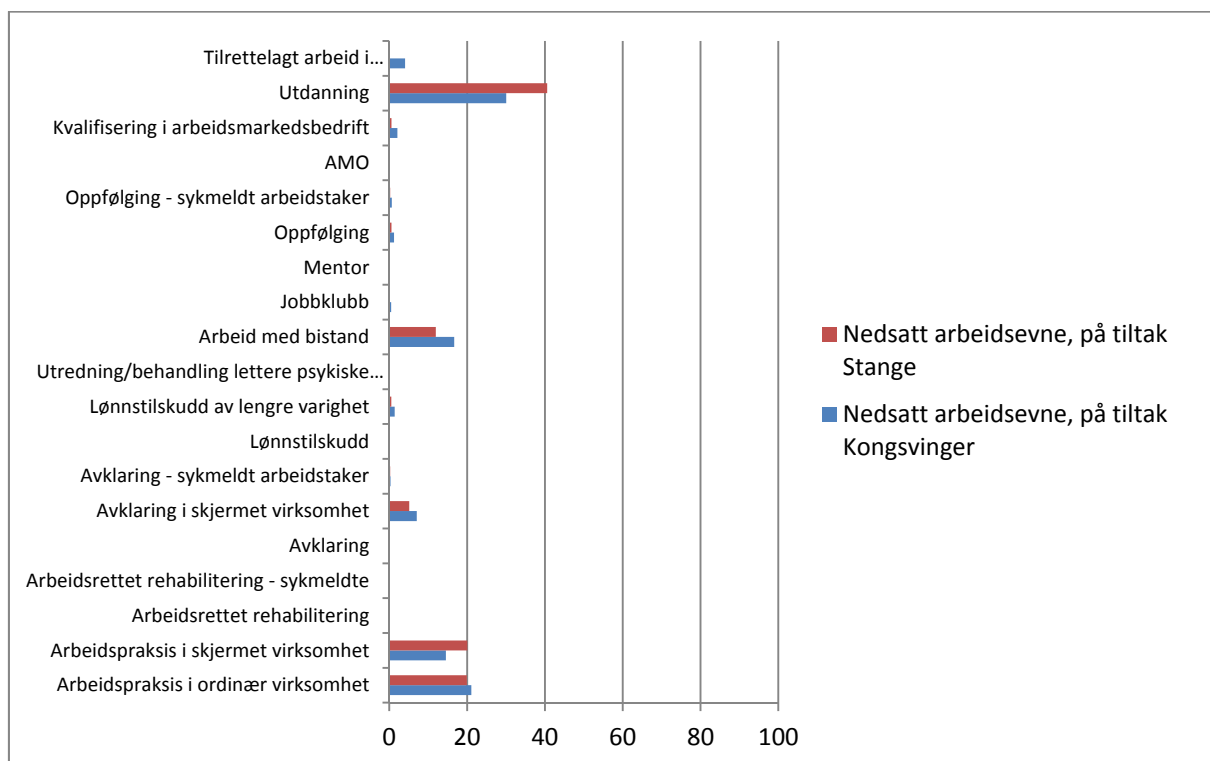
Figur 5e. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak Heimdal og Østbyen 2010-2012 (i %).



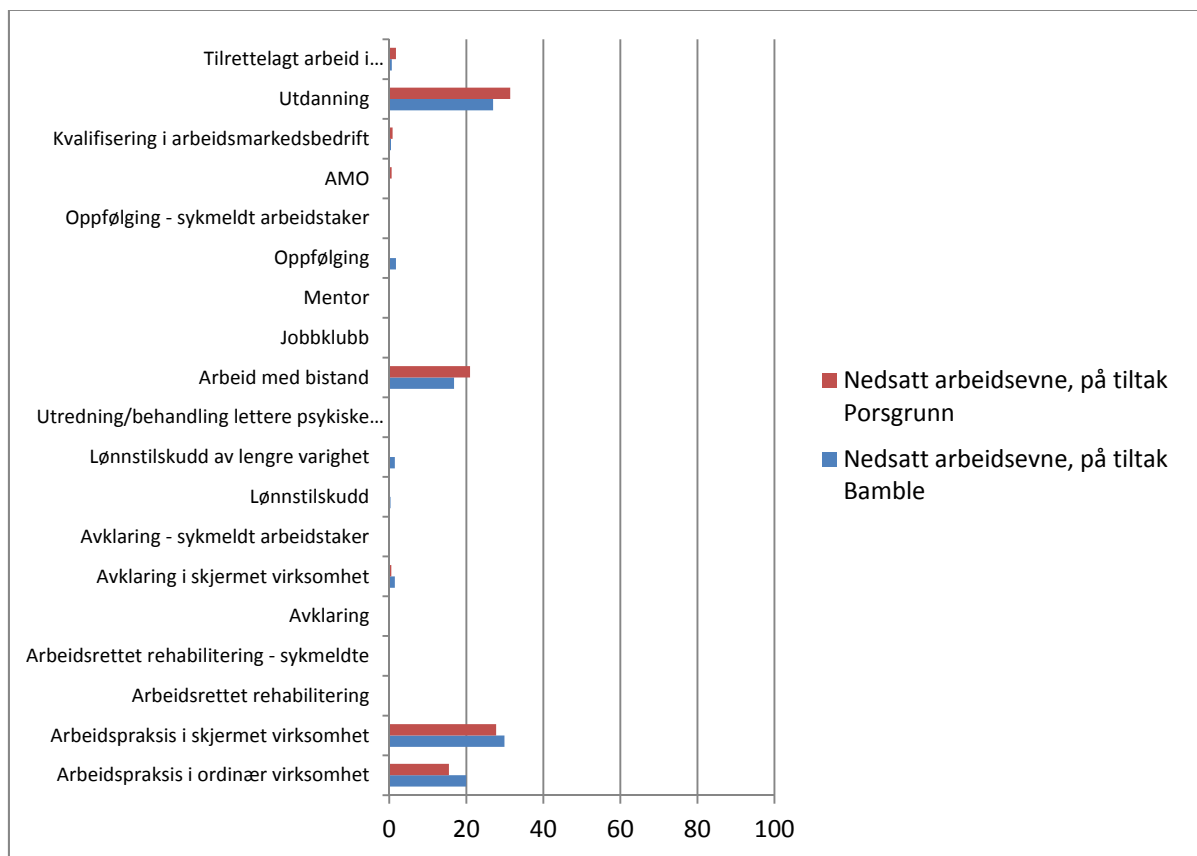
Figur 5f. Ordinære arbeidssøkere fordelt på tiltak ved henholdsvis de fem casekontorene og ved de fem kontrollkontorene 2010-2012 (i %).



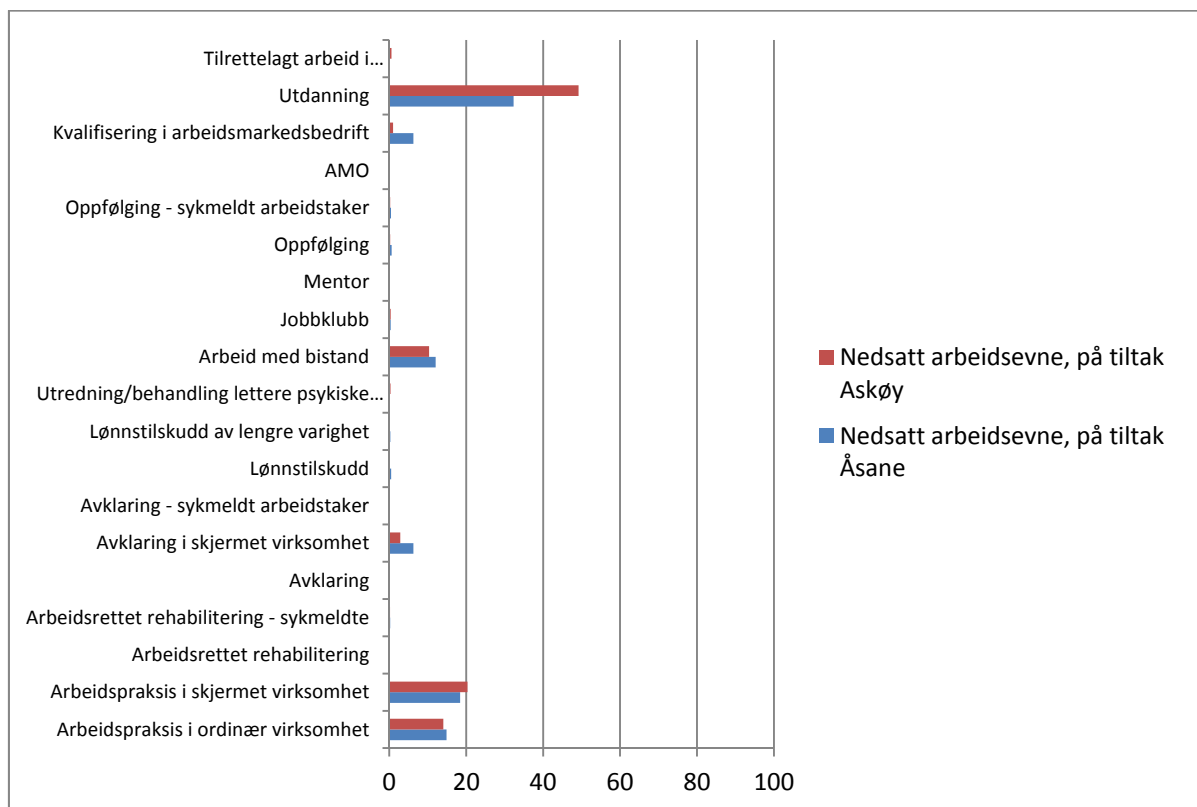
Figur 6a. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i Ski og Nittedal 2010-2012 (i %).



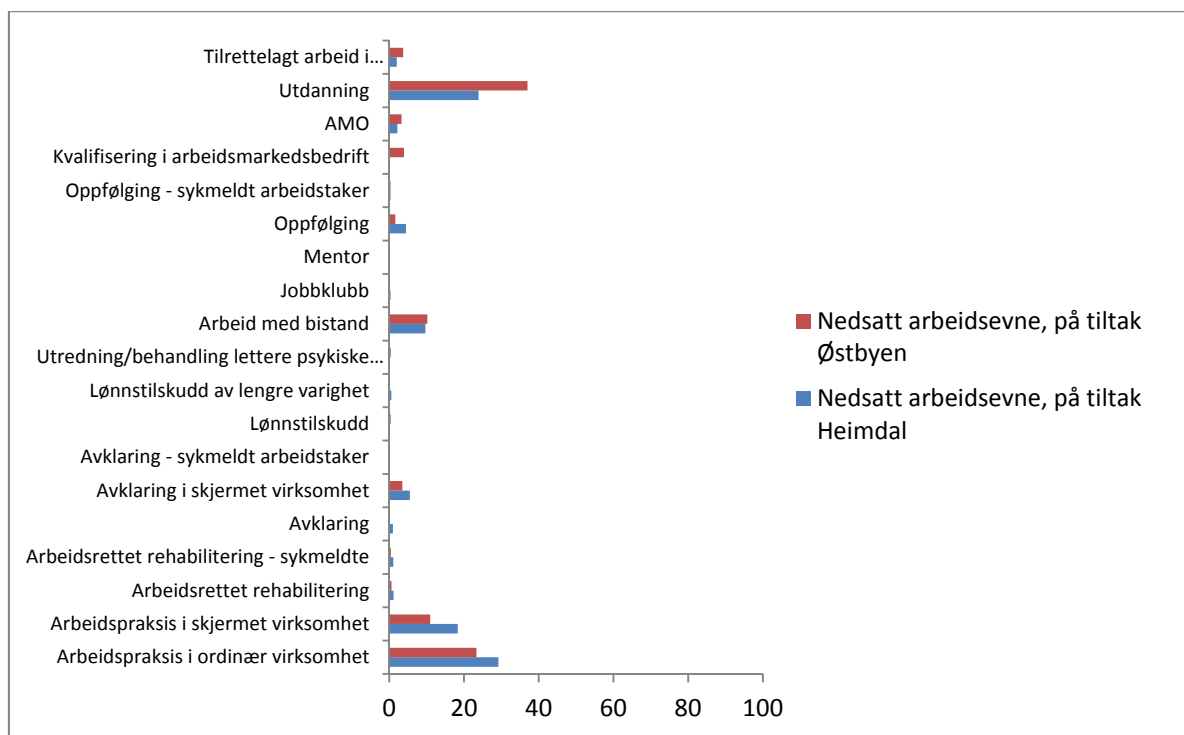
Figur 6b. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i Kongsvinger og Stange 2010-2012 (i %)



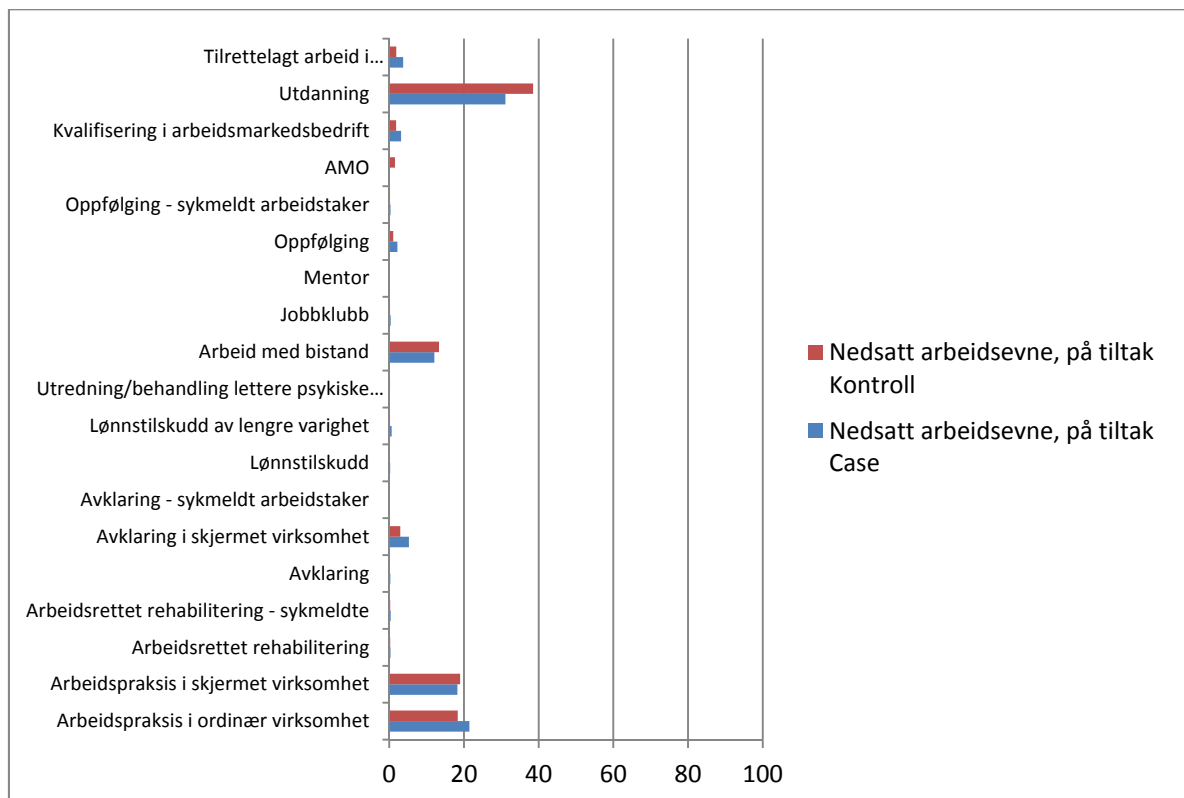
Figur 6c. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i Bamble og Porsgrunn 2010-2012 (i %).



Figur 6d. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i Åsane og Askøy 2010-2012 (i %).



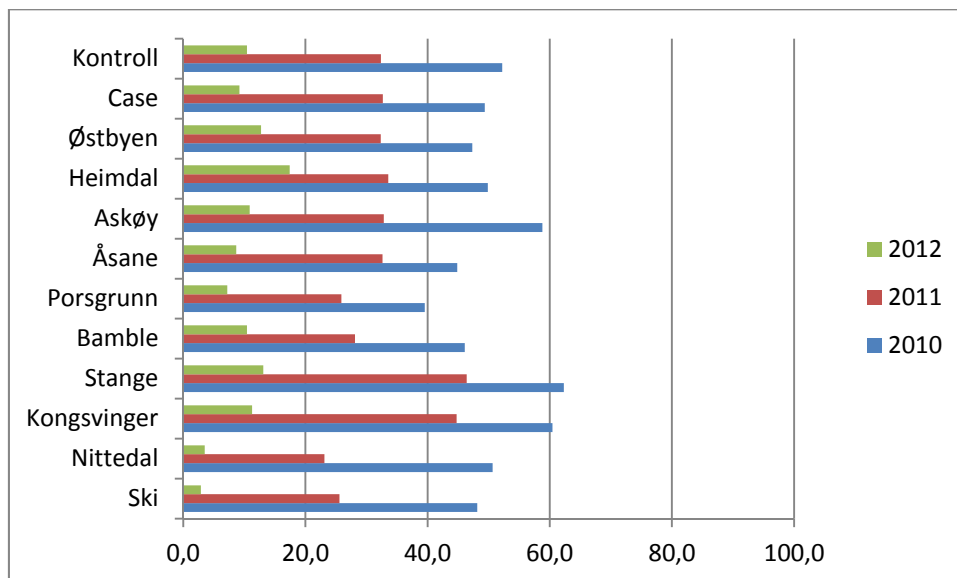
Figur 6e. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak i Heimdal og Østbyen 2010-2012 (i %).



Figur 6f. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltak ved henholdsvis de fem casekontorene og ved de fem kontrollkontorene 2010-2012 (i %).

Varigheten av ventetid før tiltak

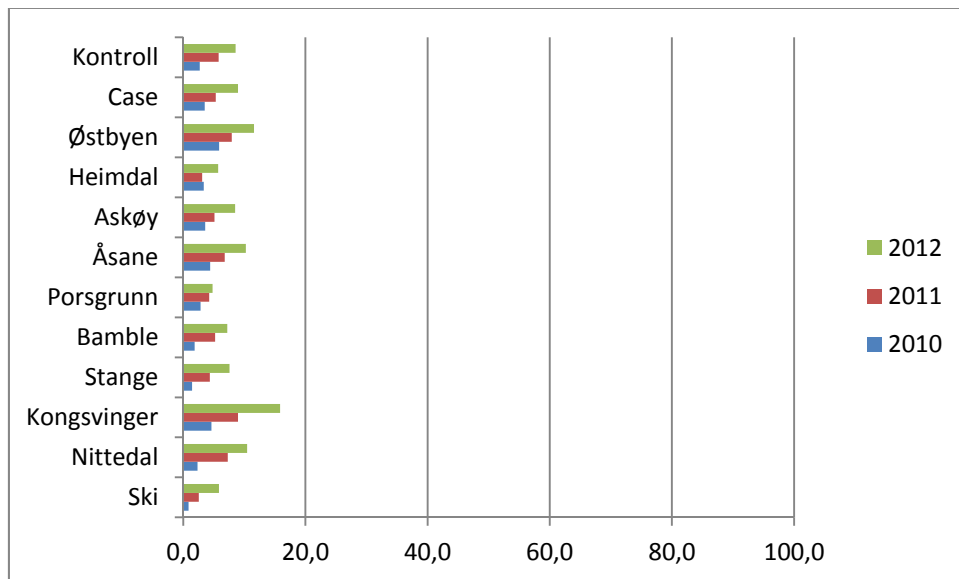
Ventetiden omfatter tid til saksbehandling av søknader, tid til planlegging og tid før tiltaket starter. Ventetiden ved det enkelte kontor vil blant annet avhenge av antall nye saker, kapasitet, prioriteringer og tilgang på egnede tiltaksplasser. For personer med nedsatt arbeidsevne var den gjennomsnittlige varigheten i vente- og kartleggingsfasen i starten av 2010 på 9,5 måneder. Ventetiden for personer med avgang fra avklaring skjermet (i perioden 2003-2007) og oppfølgings tiltakene Arbeid med bistand og Oppfølging (i 2007) var på henholdsvis 11,1, 9,6, og 8,0 måneder.¹⁸ Statistikken som har gjort det mulig å estimere varigheten i vente- og kartleggingsfasen er hentet fra Arena, men er kun tilgjengelig for årene 1994-2010. Vi kan derfor ikke estimere varighet av ventetid før tiltak for årene 2011 og 2012 eller for årene etter at forsøket har starte opp. Det finnes imidlertid offisiell statistikk over andel med nedsatt arbeidsevne som venter på oppfølgingsvedtak, aktivitetsplan eller tiltak. En lav andel som venter betyr trolig at flere brukere med nedsatt arbeidsevne får bedre kvalitet på den individuelle oppfølgingen, og dermed har flere bedre mulighet for overgang til jobb. Studier har også vist at det er klare negative sysselsettingseffekter av for lang varighet i vente- og utredningsfaser.¹⁹



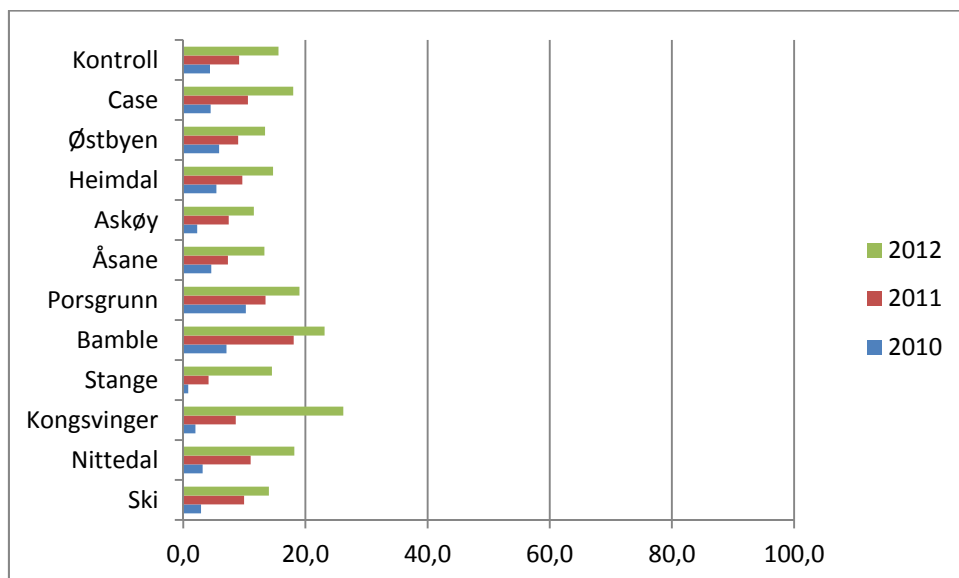
Figur 7. Andel av de med nedsatt arbeidsevne som ventet på oppfølgingsvedtak 2010-2012 (i %).

¹⁸ NOU 2012:6, side 81-84.

¹⁹ Bergsgård, N.A. og K. Løyland (2004): Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 216.



Figur 8. Andel av de med nedsatt arbeidsevne som ventet på aktivitetsplan 2010-2012 (i %).



Figur 9. Andel av de med nedsatt arbeidsevne som ventet på tiltak 2010-2012 (i %).

Figurene 7-9 viser at i 2012 ventet samlet sett omkring en av tre personer med nedsatt arbeidsevne på enten oppfølgingsvedtak, aktivitetsplan eller tiltak²⁰. For både case og kontrollkontorene var det en formidabel reduksjon i denne andelen siden 2010, med henholdsvis 22 og 27 prosentpoeng. Denne nedgangen var imidlertid utelukkende drevet av nedgang i andelen som ventet på oppfølgingsvedtak (C:40 og K:42 prosentpoeng), mens andelene som ventet på aktivitetsplan og tiltak økte de siste tre årene (hhv. C:5 og K:6 prosentpoeng og C:14 og K:11 prosentpoeng). Tilsvarende utvikling over tid ble observert for det enkelte case og kontrollkontor.

²⁰ Kategorien "Vente og kartlegging" utgjorde i gjennomsnitt 3,4 prosentpoeng av de som ventet ved Ski, Nittedal, Kongsvinger, Stange og Bamble i 2010. Denne kategorien ble kun benyttet av de nevnte kontorene i årene 1994-2010.

Overgang til jobb etter endt tiltak

Data på overgang til ordinært arbeid etter avgang fra de forskjellige arbeidsrettete tiltakene produseres ikke rutinemessig i offisiell statistikk. Vi har imidlertid fått data for dette utfallet fra Statistikkontoret i Arbeids og Velferdsdirektoratet. De har foretatt en kobling på individnivå mellom tiltaksbrukere i Arena og arbeidstakere i Arbeidstakerregisteret i 2011 og 2012.

Arbeidstakerregisteret fanger ikke opp overgang til selvstendig virksomhet eller arbeidsforhold med forventet arbeidstid på mindre enn fire timer i uken og en varighet på mindre enn seks dager. Avgang fra et tiltak og overgang til ordinært arbeid er definert i to steg, og er identisk med tidligere forskning²¹:

1. En bruker på tiltak er definert som avgått fra dette tiltaket dersom han/hun ikke lenger er registrert på dette tiltaket i to påfølgende måneder. Dersom en slik person var registrert på dette tiltaket i januar 2011, men ikke i februar og mars, er avgang satt til januar. To måneder etter avgang, altså i mars 2011, blir denne personen så sjekket om er registrert med arbeidskontrakt i Arbeidstakerregisteret. Dersom svaret er ja, har denne personen gått fra tiltak og over i ordinær jobb som arbeidstaker. Tilsvarende vil en person som var registrert på et tiltak i februar 2011, men som ikke var det i mars og april, være definert som avgått fra det gjeldende tiltaket i februar, osv.
2. Overgang til ordinært arbeid etter avgang fra et tiltak inkluderer brukere som har fått jobbkontrakt i ordinært arbeidsliv og som kun er registrert som arbeidstakere i arbeidstakerregisteret, og brukere som er registrert som arbeidstakere i Arbeidstakerregisteret i kombinasjon med ytelser fra NAV (eksempelvis redusert AAP, dagpenger, uførepensjon, alderspensjon, overgangsstønad, lønnstilskudd).

Brukere som har hatt avgang fra et tiltak, men som ikke har hatt overgang til jobb har vi slått sammen til to grupper: 1) "Ikke jobb" er personer som fortsatt er arbeidssøkere, ordinære eller personer med nedsatt arbeidsevne (begge gruppene kan i prinsippet ha hatt overgang til eller venter på nytt tiltak), og 2) "Annet/ikke registrert" består av personer med overgang til kun uførepensjon eller kun alderspensjon (disse er registrert i Arena), men som ikke er registrert som arbeidstakere i Arbeidstakerregisteret, KVP, sosialhjelp eller hjemmeværende som blir forsørget av andre (de tre siste gruppene er ikke registrert i Arena). Ettersom data fra Arena som er presentert her kun er koblet til Arbeidstakerregisteret og ikke Foretaksregisteret, Utdanningsregisteret og Forsvarets sesjonsregister, kan "Annet/ikke registrert"-gruppen også romme selvstendig næringsdrivende, personer som har påbegynt utdanning eller førstegangstjeneste.

I figurene 8a-c ser vi andeler som i 2011-2012 har hatt avgang fra status som arbeidssøker fordelt etter status på arbeidsmarkedet 2 måneder senere for casekontorene (8a), kontrollkontorene (8b) og for kontorene i resten av landet (8c). Figurene skiller på avgang fra alle tiltakene samlet (19 i alt), avklaring i skjermet og i anbud og oppfølgingstiltakene oppfølging og Arbeid med bistand. Figurene tar ikke høyde for om brukerne var ordinære arbeidssøkere, hadde nedsatt arbeidsevne eller var definert i kategorien "andre". Til tross for at vi har slått sammen data for to år er noen av

²¹ Se for eksempel Kann, I.C., Kristoffersen, P. og O. Thune (2013): Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang fra ordningen, *Arbeid og Velferd* nr. 1, 41-57, som blant annet har sett på avgang fra AAP og overgang til uførepensjon. Forfatterne analyserte ikke overgang til arbeid.

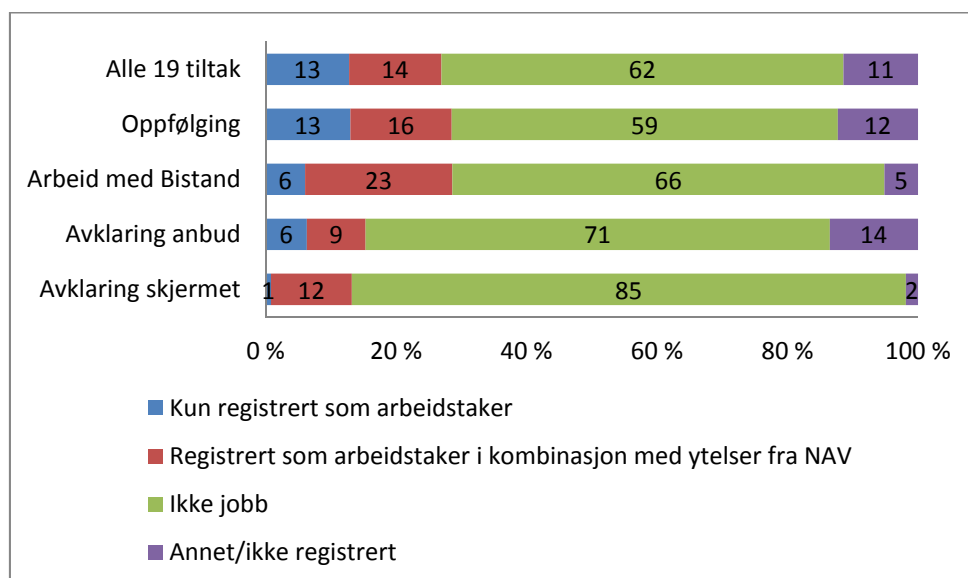
overgangsandelene også basert på små tellere og/eller nevnerne. Resultatene bør tolkes med forsiktighet ettersom vi ikke har testet om overgangsandelene per tiltak innen eller mellom kontorgrupper er signifikant forskjellige. To resultater er likevel trolig både statistisk og substansielt robuste, og er derfor verdt å påpeke:

For det første kan det som forventet se ut til at oppfølgingstiltakene oppfølging og Arbeid med bistand har noe høyere overgang til jobb totalt sett (med eller uten ytelser fra NAV sett hver for seg og til sammen) enn avklaringstiltakene anbud og avklaring i skjermet. Dette gjelder ved de tre gruppene av kontorer.

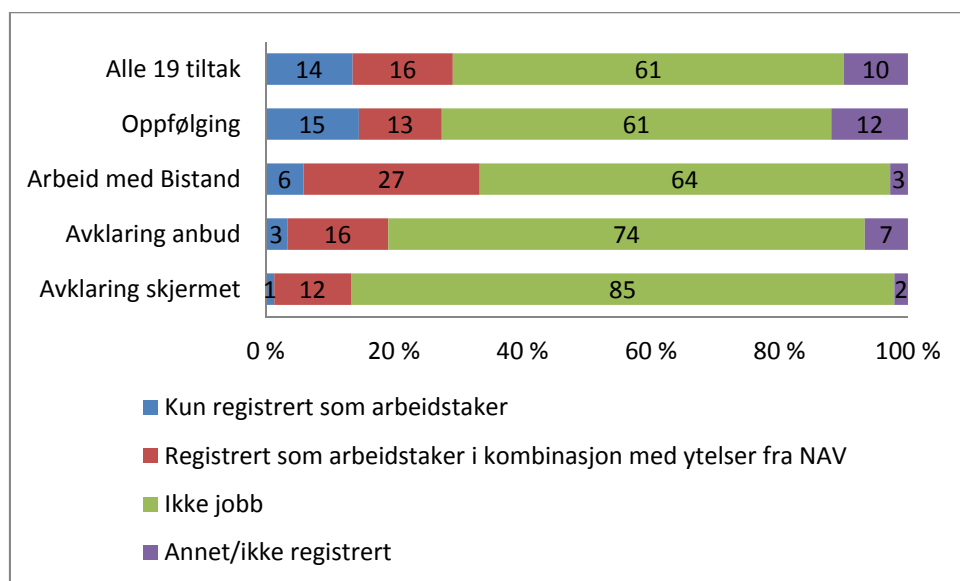
For det andre ser det ut til at det er en større andel av brukerne som kommer ut i jobb uten ytelser fra NAV etter avgang fra oppfølgingstiltaket oppfølging enn de andre tiltakene. Dette henger trolig sammen med at oppfølgingstiltaket oppfølging er mest brukt blant de ordinære arbeidssøkerne og i mindre grad blant de med nedsatt arbeidsevne, mens for eksempel Arbeid med bistand er et oppfølgingstiltak forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. Brukere på avklaring i skjermet sektor har den laveste overgangen til arbeid uten ytelser fra NAV av de fire tiltakene som er definert som Kjerneoppgaver. Men dette tiltaket er også nesten utelukkende brukt for personer med nedsatt arbeidsevne, og har dessuten lavere formidlingskrav enn oppfølgingstiltakene.

Til tross for at case- og kontrollkontorene ikke er trukket tilfeldig skiller ikke overgang til jobb etter avgang fra de fire tiltakene seg vesentlig for de ti utvalgte kontorene seg fra kontorene i resten av landet. Som vi så i analysene basert på intervjuer i starten av denne rapporten skiller heller ikke kontorene seg vesentlig fra hverandre på andre kvalitative mål. Denne kvalitative og kvantitative observerbare likheten er både en styrke og en forutsetning for reliabiliteten til de kvantitative analysene som skal gjøres etter at forsøket er over. Dette gjelder særlig for effektanalysen.

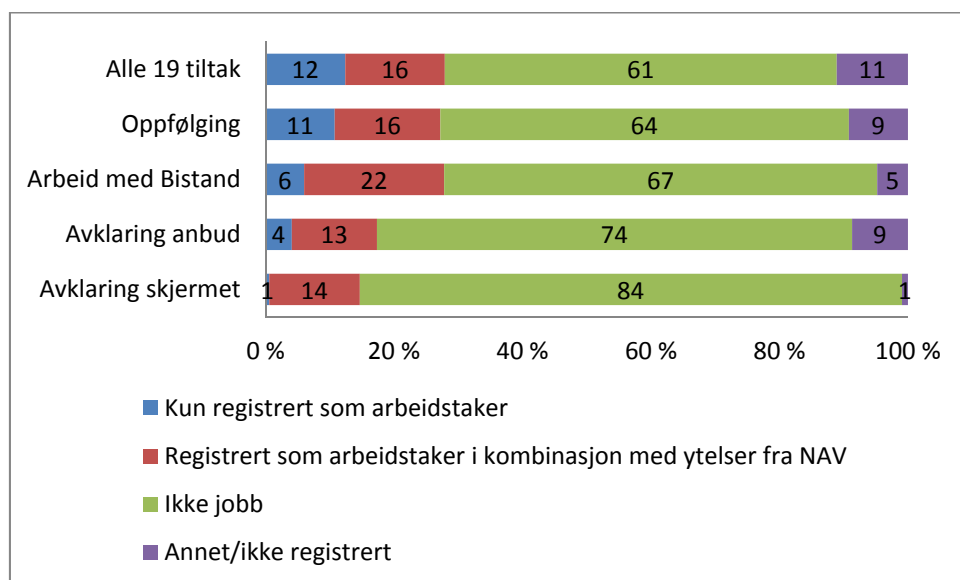
Figur 8a. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fordelt etter status på arbeidsmarkedet 2 måneder senere for casekontorene 2011-2012 (i %).



Figur 8b. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fordelt etter status på arbeidsmarkedet 2 måneder senere for kontrollkontorene 2011-2012 (i %).



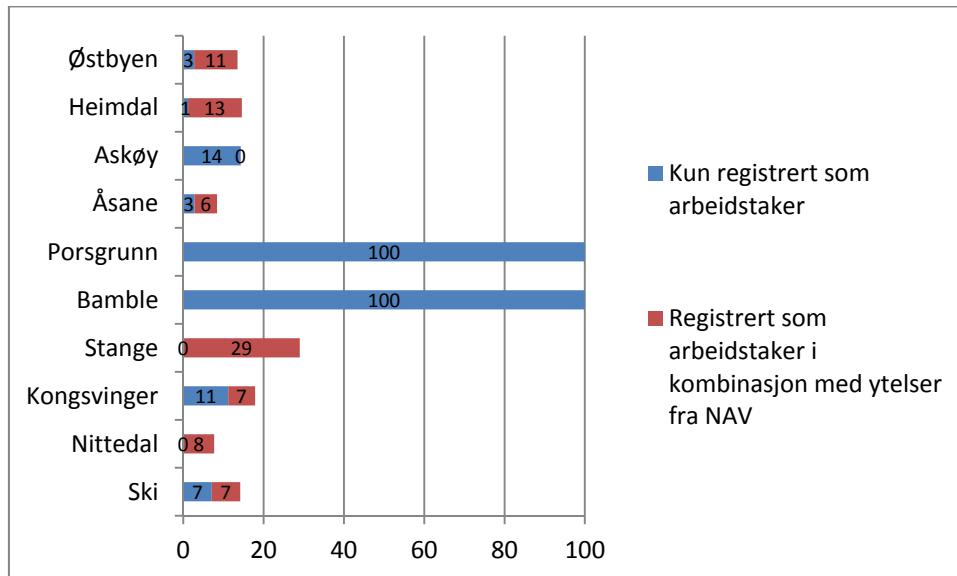
Figur 8c. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) på ulike tiltak fordelt etter status på arbeidsmarkedet 2 måneder senere for alle andre NAV-kontor i resten av landet 2011-2012 (i %).



I figurene 9a-9d ser vi resultatene for overgang til jobb to måneder etter avgang fra de fire kjerneoppgavetiltakene hver for seg fordelt på hvert enkelt av case- og kontrollkontorene. I figur 9a kan det se ut til at det på tvers av kontorene er store variasjoner i andel som er i jobb to måneder etter avgang fra tiltaket avklaring anbud. Noe av denne heterogeniteten skyldes at andelen er basert på små absolutte tall, både i teller og nevner. I Porsgrunn og Bamble er det for eksempel kun en person ved hvert av kontorene som hadde avgang fra dette tiltaket, og begge var i jobb to måneder senere. Forskjellene er imidlertid ikke store når vi sammenlikner casekontoret med

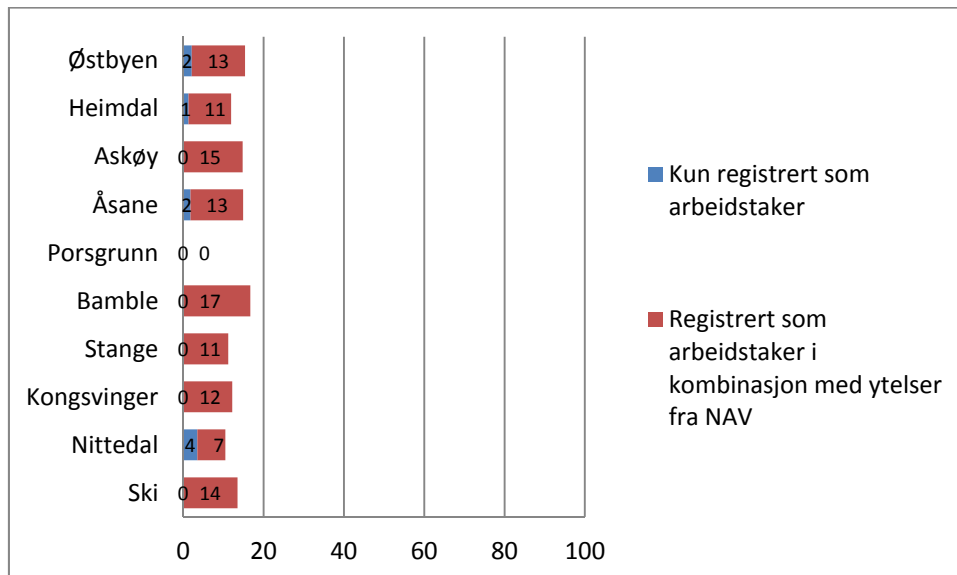
kontrollkontoret inne hvert fylke.

Figur 9a. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fra tiltaket avklaring anbud som er i jobb 2 måneder senere 2011-2012 (i %).



I figur 9b ser vi at det er små forskjeller i andeler med overgang til jobb to måneder etter avgang fra tiltaket avklaring anbud (11 % - 17 %). Nær sagt alle som hadde lykket med å komme i jobb hadde samtidig en ytelse fra NAV. Dette gjelder både på tvers av de ti kontorene og når vi sammenlikner case- og kontrollkontor innen hvert fylke.

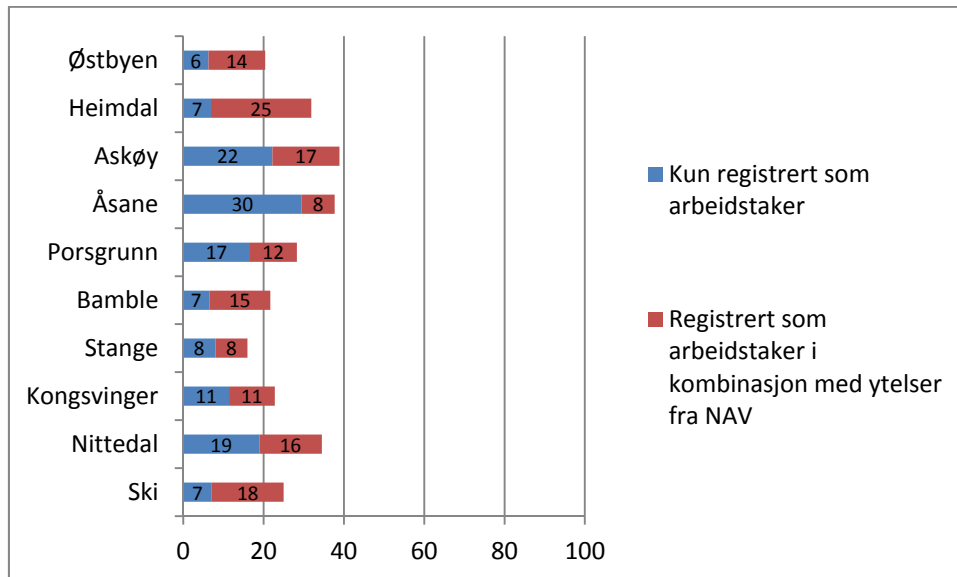
Figur 9b. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fra tiltaket avklaring skjermet som er i jobb 2 måneder senere 2011-2012 (i %).



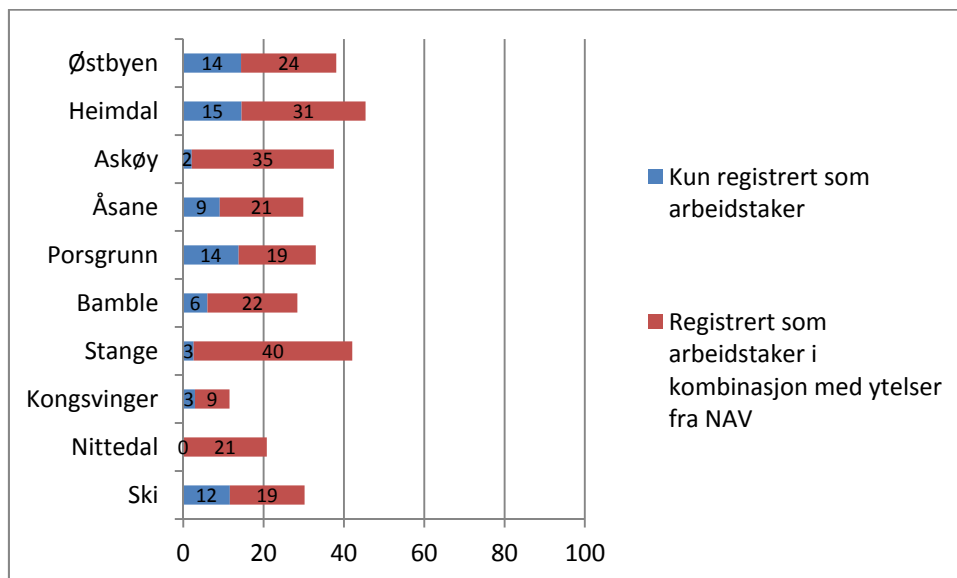
I figur 9c ser vi at andelen som har kommet i arbeid to måneder etter avgang fra oppfølgingstiltaket oppfølging. Igjen ser det ut til at forskjellene mellom casekontoene og kontrollkontorene er relativt moderate innen hvert fylke. Dersom vi sammenlikner NAV kontorene på tvers av case- og kontrollkontorstatus, ser det derimot ut til at Askøy og Åsane (hhv. 38 % og 39%) har de klart høyeste

overgangsandelene, mens Stange ligger lavest (16%). Andelen av de som har fått jobb uten ytelser fra NAV i prosent av alle som har fått jobb (med eller uten ytelser fra NAV) varierer mellom 22 % (Heimdal) og 78 % (Åsane), mens gjennomsnittet var 46 %.

Figur 9c. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fra tiltaket oppfølging som er i jobb 2 måneder senere 2011-2012 (i %).



Figur 9d. Personer med avgang fra status som arbeidssøker (ordinær, nedsatt og annet) fra tiltaket Arbeid med bistand som er i jobb 2 måneder senere 2011-2012 (i %).



Figur 9d viser til slutt andelene med overgang til jobb to måneder etter avgang fra tiltaket Arbeid med bistand. Også når det gjelder dette tiltaket er andelene med overgang til jobb ganske like innen hvert fylke. Et tydelig unntak er Stange hvor 42 % av brukerne har hatt overgang til jobb, mens kun 12 % opplevde det samme i Kongsvinger. Stange hadde den nest høyeste andelen med overgang til

arbeid etter Heimdal (45 %). Når vi ser på andelen av de som hadde fått jobb, som hadde greid det uten å motta ytelser fra NAV, får vi imidlertid et annet bilde. Her er Nittedal, Askøy og Stange på bunn (0 %, 5,6 %, 6,2 %), mens kontorene Ski, Porsgrunn, Åsane, Heimdal og Østbyen er på topp (alle mellom 30 % og 40 %).

Sammenlikning med tidligere studier

Det finnes flere studier av overgang til arbeid etter avgang fra tiltaket Arbeid med bistand (tabell 1). Vi har imidlertid ikke funnet tilsvarende studier på oppfølgingstiltaket oppfølging og avklaringstiltakene anbud og skjermet. For årene 2011 og 2012 har vi i denne rapporten vist at omkring en av tre som har hatt avgang fra Arbeid med bistand har hatt overgang til jobb to måneder senere (figurene 8a-c). Blant disse var det omkring en av fire som ikke mottok ytelser fra NAV. Våre resultater plasserer seg omtrent på midten i forhold til tidligere studier som har vist at overgangsandelene varierer mellom 13 % og 59 % (tabell 1).

Årsaken til variasjonen mellom studiene kan skyldes flere faktorer, deriblant hvor lenge etter avgang status på arbeidsmarkedet blir målt, hvor bred definisjonen av arbeidsforhold er, avgangsperiode og typer av datakilder som er benyttet (tabell 1).

De fleste har målt status på arbeidsmarkedet 2,5 måneder etter avgang fra Arbeid med bistand. ECON (2004) er den eneste studien som har målt hvor stor andel som er i jobb på ulike tidspunkter i en 4-årsperiode etter avgang fra Arbeid med bistand. Tallene varierer ikke mye over tid (13-15%), men ECON viste at 29% *noen gang hadde hatt jobb* i de første fire årene etter avgang fra tiltaket.

Når det gjelder definisjon av arbeidsforhold går skillet mellom studier som kun ser på overgang til ordinært arbeid uten ytelser fra NAV (Spjelkavik mfl. 2003; ECON 2004; Møller og Sannes 2009) og studier som i tillegg til ordinært arbeid uten ytelser fra NAV inkluderer personer med overgang til ordinært arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV og personer med overgang til skole/utdanning (FAB-styret 2004; Qvortrup og Spjelkavik 2013). Ikke overraskende ser vi at desto bredere definisjon som legges til grunn, desto høyere blir suksessraten til tiltaket Arbeid med bistand. Den store forskjellen i suksess mellom Møller og Sannes 2009 (23%) og Qvortrup og Spjelkavik 2013 (43%) er illustrerende i så måte. Her har sistnevnte, men ikke førstnevnte inntatt en bred definisjon på suksess, mens alt annet enn studieperiode er likt. Det er lite trolig at tiltaket Arbeid med bistand har blitt så mye bedre over tid at det kan forklare forskjellen mellom 2007 og 2011.

Den siste faktoren som kan være med på å forklare forskjellen i resultatene på tvers av de ulike studiene og deres studieperiode er ulike datakilder. Generelt er tiltaksbedriftenes egne tall høyest, studier basert på NAVs sluttmeldekort inntar en mellomposisjon, mens studien basert på registerdata gir lavest overgangstall til arbeid. Som vi har sett kan noe av denne forskjellen skyldes hvor bred definisjonen av arbeidsforhold som har blitt brukt, men hvilken datainnhentingsmetode som ligger til grunn har også betydning.

Attføringsbedriftene og Arbeidssamvirkenes Landsforeningens egne tall gir sammen med statistikk fra en survey rettet til tiltaksbedriftene de høyeste overgangsratene til arbeid (tabell 1). En av grunnene til de høye tallene er at disse statistikkildene, som de eneste blant de som er blitt benyttet for å måle suksess etter Arbeid med bistand, inkluderer utdanning/skole/kurs. Spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene var dessuten basert på samme opplysninger som ble levert Aetat i sluttrapportene (FAB-styret 2004). Som vi skal se under overvurderte denne typen datakilde

overgang til arbeid.

Tabell 1. Resultater fra tidligere studier av overgang til arbeid etter avgang fra Arbeid med bistand

Referanse	% i arbeid	Status målt X mndr etter avgang	Definisjon av arbeidsforhold	Avgangsperiode	Datakilde
A	13 % - 15 % (29 % har noen gang hatt arbeid de første fire årene etter avgang)	1, 12, 24, 36, 48	Ordinær arbeid, deltid eller heltid, minimum 4t/u, uten tiltaksmidler eller 100 % uføretrygd	1998-2001	Registerdata; gamle Aetat, Rikstrygdeverket og Arbeidstakerregisteret
B	35%	>2,5	Ordinær arbeid, deltid (<30t/u) eller heltidsjobb (>30t/u) uten ytelser fra NAV	05_2001-12_2002	Egenmeldt status på sluttmeldekort fra NAV
C	37%	>2,5	Ordinær arbeid, deltid (<30t/u) eller heltidsjobb (>30t/u) uten ytelser fra NAV	05_2001-12_2008	Egenmeldt status på sluttmeldekort fra NAV
D	38% - 49% (min/maks i perioden)	>2,5	Ordinært arbeid, heltid/deltid m/full eller redusert lønn og skole/utdanning	1998-2003	Årsstatistikk fra medlemmene til Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)
D	43% - 59% (min/maks i perioden)	>2,5	Ordinært arbeid, heltid/deltid m/full eller redusert lønn og skole/utdanning	1998-2003	Spørreundersøkelse til 2 av 3 tiltaksarrangører i landet, foretatt av FAB-styret juni 2004;
C	23%	>2,5	Ordinært arbeid uten ytelser fra NAV	2007	Attføringsbedriftens egne rapporter om deltakernes sluttårsak
E	43%	>2,5	Ordinært arbeid (med eller uten lønnstilskudd/trygd fra NAV) og egenfinansiert utdanning	2011	Attføringsbedriftens egne rapporter om deltakernes sluttårsak

A. ECON analyse (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* ECON-rapport nr. 2004-

102.

B. Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., og T. Skardhamar (2003): Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand. AFI-rapport 3/2003.

C. Møller, G. og J. Sannes (2009): Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermete virksomheter. TF-rapport nr. 253.

D. Styret i Forum for Arbeid med bistand (FAB-styret), upublisert notat 2004.

E. Qvortrup, J. og Ø. Spjelkavik (2013): Hva er god Arbeid med bistand? Forhold som kan være av betydning for om deltakerne kommer i arbeid. AFI-rapport 2/2013.

Spjelkavik mfl. (2003) og Møller og Sannes (2009) har gjort analyser hvor datakilden er NAVs sluttmeldekort. Sluttmeldekortene til NAV må ikke forveksles fra registerdata fra NAV om tiltaksbrukerne (koblet til Arbeidstakerregisteret) slik som FAB-styret gjorde i sitt upubliserte notat fra 2004. NAV begynte å bruke sluttmeldekortene i mai 2001. Sluttmeldekortene ble sendt ut 8-10 uker etter avsluttet tiltak. På grunn av åpenbare svakheter sluttet NAV å bruke disse i juni 2009. En av disse var at kun 65% fylte ut sluttmeldekortene og at blant de med nedsatt arbeidsevne som *ikke* besvarte sluttmeldekortene, var det lavere overgang til jobb enn blant personer som fylte ut disse.²² En annen er at personer som oppsøkte NAV en tid etter den registrerte avgangen ble utelatt i statistikken basert på opplysninger fra sluttmeldekortene.²³ Anslagene over de som hadde overgang til jobb uten ytelser fra NAV i Spjelkavik mfl. 2003 (35%) og Møller og Sannes 2009 (37%) er derfor overvurderte. De to svakhetene i statistikken som ble hentet inn gjennom sluttmeldekortene er med på å forklare hvorfor overgangstallene til arbeid uten ytelser fra NAV basert på sluttmeldekortene er høyere enn analyser basert på for eksempel registerdata (ECON 2004).

Fra og med september 2009 har NAV erstattet sluttmeldekortene med administrative registerdata for å produsere månedlig statistikk for overgang til arbeid.²⁴ Dette gjøres ved å koble tiltaksbrukere i NAVs database Arena og arbeidstakere i Arbeidstakerregisteret. Dette gir et tallgrunnlag som omfatter *alle* som har benyttet NAVs tjenester (dette inkluderer, i motsetning til statistikk fra sluttmeldekortene og *tiltaksbedriftene*, også personer som på målingstidspunktet igjen benytter NAV), men Arbeidstakerregisteret fanger *ikke* opp overgang til selvstendig virksomhet eller arbeidsforhold med forventet arbeidstid på mindre enn fire timer i uken og en varighet på mindre enn seks dager. Dette kan også gjelde deltakere i Arbeid med bistand som mottar individuelt tilpasset lønn (dellønn, oppmuntringslønn, bonuslønn, tiltakslønn) (FAB-styret 2004). Omfanget av denne underregistreringen er ukjent, men er en tredje grunn til at andelen i arbeid er lavere i statistikk basert på registerdata enn statistikk basert på sluttmeldekortene (og Tiltaksbedriftene).

ECON (2004) og vi har også benyttet data fra Arena og Arbeidstakerregisteret, men vi kan dessverre ikke sammenlikne resultatene fra studiene i tabell 1 og resultatene i nullpunktanalysen med NAVs "nye" overgangsstatistikk fordi den ikke er brutt ned på Arbeid med bistand eller andre tiltaksvarianter. Hovedgrunnen til at vi (29-34%) får høyere tall enn ECON 2004 (13-15%) er trolig at vi inkluderer brukere med overgang til arbeid i kombinasjon med ytelser fra NAV (hvor de fleste av disse jobber deltid) i tillegg til personer som kun går over til arbeid uten ytelser fra NAV (hvor de fleste av disse jobber fulltid).

²² Reiersen, T. og T. Årethun (2007): Flere yrkeshemmede kommer i jobb. *Arbeid og Velferd* nr. 1, 16-19.

²³ Bråthen, M. (2009): Overgang til arbeid for NAVs brukere. *Arbeid og Velferd* nr. 4, 25-30.

²⁴ Overgangsstatistikken publiseres på <https://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked>

Uavhengig variabel

I effektanalysen som vi vil gjennomføre etter at forsøket er over vil den uavhengige analysevariabelen være todelt og angi om tiltaksbrukeren sogner til et casekontor (Ski, Kongsvinger, Bamble, Åsane og Heimdal) som skal gjøre avklaring og oppfølging i egen regi i forsøksperioden ("treated") eller om tiltaksbrukeren sogner til et kontrollkontor (Nittedal, Stange, Porsgrunn, Askøy, Østbyen) som skal fortsette å kjøpe avklaring og oppfølgingstjenestene av eksterne tiltaksarrangører som tidligere ("untreated").

Konfunderende variable

Andre forhold enn selve forsøket kan også tenkes å påvirke tiltaksbrukernes mulighet for å komme i jobb i forsøksperioden. Slike forhold omtales i statistisk litteratur som konfunderende faktorer. Disse faktorene kan finnes i kontorenes omgivelser, på det enkelte kontor eller veiledernivå eller på brukernivå, og kan påvirke brukernes sannsynlighet for å få jobb uavhengig av eller i samspill med selve forsøket.

Case- og kontrollkontorene er ikke tilfeldig trukket. De konfunderende faktorene kan derfor være tilstede i ulikt omfang ved case- og kontrollkontorene. Selv om estimeringsmetodene vi skal benytte i effektevalueringen vil kontrollere for observerbare forskjeller mellom case- og kontrollkontorene og deres brukere er det likevel viktig å dokumentere noen av disse ved baseline. I tillegg vil det kunne være ikke-observerbare forskjeller mellom case- og kontrollkontorene, som kan påvirke overgang til arbeid, for eksempel brukernes motivasjon.

Det er også viktig å følge eventuelle endringer i konfunderende faktorer i løpet av prosjektperioden. Vi har tilgang til kvantitative data for noen av disse faktorene fra Arena og målekortene. Vi presenterer et utvalg av disse her, men bruker ikke disse aktivt for å forklare forskjeller i overgang til arbeid for de ulike tiltakene for case- og kontrollkontorene ved baseline.

I løpet av prosjektperioden kan det vise seg at vi kan få tilgang til data på andre relevante konfunderende variable som ikke er presentert her. Det kan også hende at variable som presenteres her viser seg og ikke være viktige, og at de derfor tas ut av analysen.

Kjennetegn ved kontorenes omgivelser

Våre intervjuer har ikke avdekket systematiske og observerbare forskjeller i de eksterne omgivelsene for case- og kontrollkontorene ved baseline, som i sin tur kan påvirke brukernes mulighet for overgang til jobb i forsøksperioden. Det er imidlertid viktig å følge med på utviklingen på dette området, for eksempel på arbeidsledighet i de enkelte NAV kontorenes arbeidsmarkedsregion (ECON 2004).

Kjennetegn ved kontorene og veilederne

Relativt ny kvalitativ forskning har vist at antall brukere som hver veileder ved et NAV kontor har ansvar for avhenger av hva slags brukergruppe de jobber med. De som jobber med arbeidssøkere kan gjerne ha ansvar for å følge opp 200-250 personer, de som arbeider med avklaringspenger 100 personer, mens de som jobber med Kvalifiseringsprogrammet (KVP) kan ha 25 personer å følge opp.²⁵ Den kvalitative analysen vi har gjort dokumenterte liknende tall. En gjennomsnittsveileder i Bamble og Kongsvinger kunne for eksempel ha 150-170 brukere hver, mens veilederne på KVP hadde

²⁵ Myklebø, S (2012): Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra Nav. *Arbeid og velferd* nr. 3, 49-60.

10-12 brukere. Veiledere/tilretteleggere i tiltaksbedrifter som jobber med brukere i Arbeid med bistand kan ha alt fra 6 til 13 brukere.²⁶

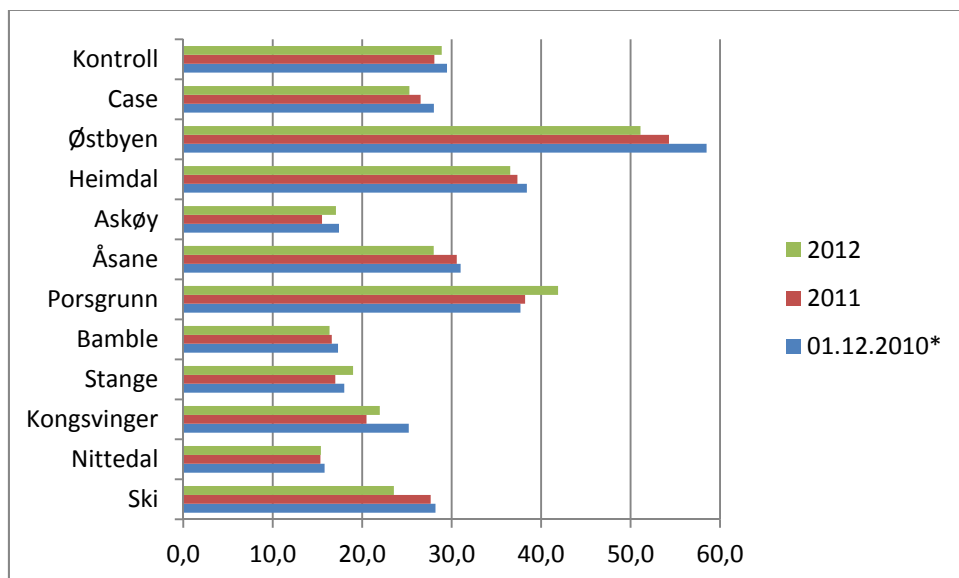
Vi fant i den kvalitative analysen at kapasitets-/mengdeproblematikk oppfattes som en sentral årsaksfaktor for manglende oppfølging fra NAVs side. For å kunne sammenlikne kontorstørrelse og mengdeproblematikk på tvers av case- og kontrollkontorene ved baseline er det nødvendig å supplere de kvalitative dataene med objektive kvantitative data. I likhet med tidligere forskning har vi benyttet antall statlige årsverk ved NAV-kontorene som en indikasjon på størrelsen.²⁷ Figur 11 viser at *gjennomsnittstørrelsen* på case- og kontrollkontorene i 2010-2012 var relativt lik (26,6 vs. 28,8). I likhet med tidligere forskning har heller ikke vi hatt tilgang til systematisk og objektiv sammenliknbar informasjon om antall kommunalt ansatte eller informasjon om hvor mange av de kommunalt og statlige ansatte som arbeider som veiledere. Vi tror likevel at antall NAV-brukere per statlig årsverk kan gi en indikasjon på *arbeidsmengden* til veilederne ved baseline. Dessuten er dette målet på arbeidsmengde objektivt sammenliknbart på tvers av kontorene. Data fra Figur 12 viser at det for årene 2010-2012 i gjennomsnitt var 75 brukere per statlig årsverk ved casekontorene og 71 brukere per statlig årsverk ved kontrollkontorene.²⁸ Det ser ikke ut til å være systematiske variasjoner i tidstrendene i arbeidsmengde på tvers av kontorene eller mellom henholdsvis case- og kontrollkontorene målt på denne måten.

Fra målekortene har vi fått tilgang til flere variable som tar medarbeiderperspektivet. Et eksempel på en faktor som potensielt kan påvirke kvaliteten på avklaring og oppfølgingstjenestene, og som i sin tur kan påvirke brukernes mulighet for overgang til ordinært arbeidsliv, er de NAV-ansattes sykefravær. Høyt arbeidspress kan øke sykefraværet, men høyt sykefravær kan også øke arbeidspresset på de som ikke har sykefravær. Figur 13 viser at det var små gjennomsnittsforskjeller i sykefravær mellom case- og kontrollkontorene i første og tredje kvartal i årene 2011 og 2012.

²⁶ ECON (2005): Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand. ECON-rapport 2005-054.

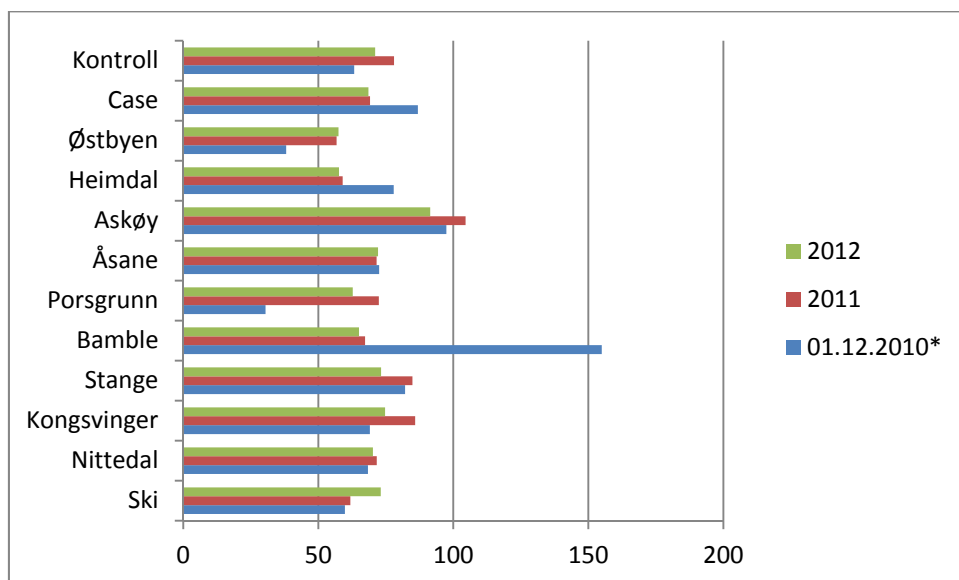
²⁷ Myklebø, S. (2012): Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV? Arbeid og velferd nr 1. 50-61.

²⁸ Det presiseres at antallet brukere per saksbehandler er høyere, da ikke alle statlige årsverk er saksbehandlere, men også inneholder ledere, controller og merkantile.



Figur 11. Statlige årsverk for NAV-kontorene 2010-2012.

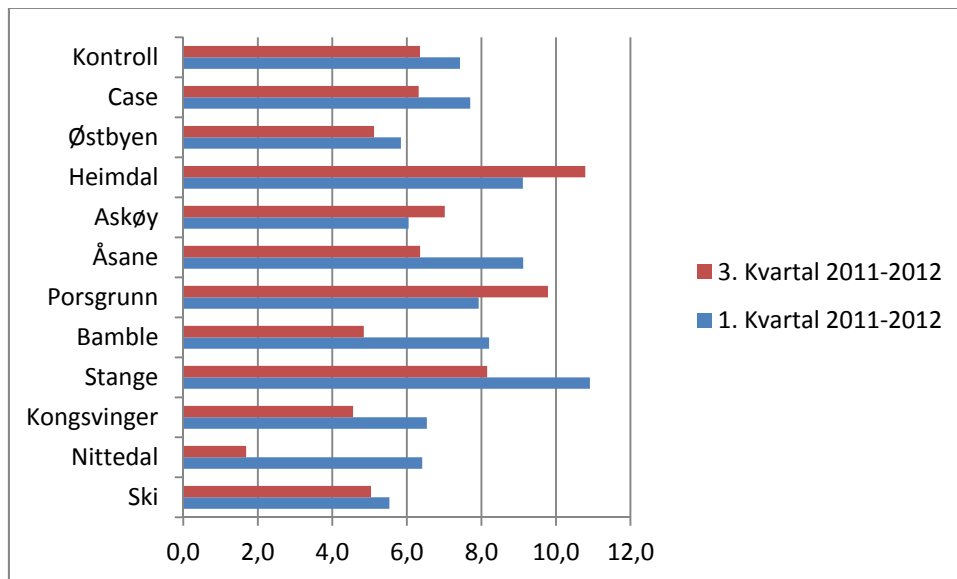
* For 2010 er det kun brukt desember tall ettersom det er vanskelig å finne sammenliknbare tall tidligere pga. etablering av nye NAV-kontor og endringer i kontornummerkode.



Figur 12. Statlige årsverk per NAV-bruker** 2010-2012.

* For 2010 er det kun brukt desember tall ettersom det er vanskelig å finne sammenliknbare tall tidligere pga. etablering av nye NAV-kontor og endringer i kontornummerkode.

** Summen av arbeidssøkere (helt ledige, delvis ledige, tiltaksdeltakere og andre) og personer med nedsatt arbeidsevne (hvor de fleste er mottakere av arbeidsavklaringspenger).



Figur 13. Sykefravær første og tredje kvartal 2011-2012 (i %).

Den enkelte veileders kompetanse, alder, kjønn, erfaring og utdanning kan også tenkes å påvirke muligheten for overgang til jobb for en individuell bruker etter endt tiltak. Brukere med tilhørighet til veiledere med høy inkluderingskompetanse, lengre erfaring og utdanning kan tenkes å få bedre kvalitet på behovsvurderingene, aktivitetsplanene og tettere oppfølging underveis enn veiledere med motsatte karakteristika, som i sin tur kan gi brukerne ulike sjanser for overgang til ordinær jobb. I løpet av forsøksperioden vil vi gjennom intervjuer samle inn data om den enkelte veileder slik at vi kan bruke denne informasjonen for å forklare hvorfor brukerne eventuelt kommer raskere i jobb og om flere kommer i arbeid.

Kjennetegn ved den enkelte tiltaksbruker

Karakteristika ved den enkelte bruker kan også påvirke deres egen sannsynlighet for overgang til jobb. I praksis er det rimelig med en hypotese om at grad av bistandsbehov vil være avgjørende, eller hvor langt brukeren "står fra arbeidsmarkedet", i hvor stor grad brukeren er "formidlingklar". I statistisk sammenheng vil en av de viktigste karakteristika trolig være om tiltaksbrukeren er ordinær arbeidssøker eller har nedsatt arbeidsevne. I en tidligere versjon av nullpunktsanalysen fant vi for eksempel at ordinære arbeidssøkere hadde større overgang til jobb etter avgang fra de fire tiltakene i Kjerneoppgaver samlet enn de med nedsatt arbeidsevne. I tidligere forskning på overgang til arbeid etter avgang fra Arbeid med bistand fant ECON (2004) at ulike helseplager hadde spesielt stor betydning. Andre faktorer som kan være av betydning for denne overgangen kan være om man tidligere har hatt jobb, bruker- og tiltakshistorikk (i nullpunktsanalysen har vi kun sett på avgang fra siste tiltak før overgang til jobb, ikke avganger fra tidligere tiltak), alder, kjønn, yrke, utdanning, ekteskapeleg status etc. Vi har på dette tidspunktet ikke etterspurt koblede data på individnivå som gir tilgang til disse kjennetegnene ved tiltaksbrukerne. En slik bestilling vil vi gjøre mot slutten av prosjektperioden for å kunne gjøre den multivariate cox-analysen og "difference in difference"-analysen som er beskrevet i innledningen til dette kapitlet.

3 Effektevaluering midtveis i forsøket

Ifølge tidsplanen for evalueringen av "forsøk kjerneoppgaver i NAV" skal AFI levere en effektevaluering midtveis, det vil si innen 1. juni 2014. På nåværende tidspunkt er dette imidlertid ikke mulig. Årsaken er at vi ikke har komplette data på alle som er skrevet ut av forsøket ved casekontorene fra april 2013 til desember 2013. Selv om data er komplette på dette området så langt i 2014, er likevel ikke tidsseriene lange nok til å gjøre meningsfulle og statistisk sikre analyser.

I 2013 ble brukerne ikke registrert på tiltak, men under personforhold. Statistikere i NAV har funnet beholdningstall på personforhold fra 2013 for personer som har fortsatt ut året (ca. 600 brukere), men en majoritet av de som er skrevet ut av forsøket i løpet av 2013 kan ikke gjenfinnes. Etter planen skal statistikerne i NAV lage nye søkestrategier for å finne fram til flere av de som har hatt avgang fra forsøket. Ettersom analysene for overgang til arbeid gjøres relativt til de som skrives ut av tiltaket, og ikke relativt til beholdningen, er det helt avgjørende at vi finner fram til alle som er skrevet ut for å kunne gjøre meningsfulle analyser for 2013.

I januar og februar 2014 har deltakerne i forsøket blitt registrert på tiltaket "utvidet avklaring og oppfølging". Fra mars 2014 og senere vil det i tillegg under personforhold være mulig å skille mellom avklaring og oppfølging. For 2014 og senere vil informasjonen om brukernes avgang fra forsøket derfor være komplette, og vil kunne hentes ut fra tiltak i Arena. I foreløpige analyser av registerdata fra NAV fra april 2013 til januar 2014 ser vi imidlertid at de fire tiltakene som forsøket dekker fortsatt brukes²⁹. Dette kan skyldes at begge systemer ble brukt i en overgangsperiode, innflytting av brukere fra andre NAV-kontorer eller feilregistreringer. Disse brukerne vil bli utelatt i våre analyser.

I våre baselineanalyser ser vi på avgang fra status som ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne i en gitt måned (data fra Arena) og status på arbeidsmarkedet to måneder senere (data fra AA-registeret). Ettersom siste oppdatering av AA-registeret per dags dato er mars 2014 er det kun mulig å analysere overgang til arbeid for personer som hadde avgang fra forsøket i januar 2014. Foreløpige analyser av disse tallene viser at både teller og nevner som brukes for å beregne overgangsandelene er svært små. Dette gir svært usikre estimater for overgang til arbeid og trygd. Vi presenterer derfor ikke disse analysene her.

For å kunne gjennomføre en effektstudie basert på vår planlagte metode ("difference-in-difference") trenger vi lengre tidsserier for forsøkskontorene enn det som er tilgjengelig per dags dato. Robuste analyser krever trolig at vi som minimum slår sammen data for et (2014) eller to kalenderår (2014 og 2015) både for forsøkskontorene og kontrollkontorene. Deretter vil vi sammenlikne utviklingen for overgang til arbeid og trygd for prosjektårene 2014/2015 med baselineårene 2011/2012.

²⁹ I januar 2014 viser dataene at noen brukere med nedsatt ved alle forsøkskontorene hadde avgang fra oppfølgingstiltaket oppfølging. I samme måned hadde også Kongsvinger og Bamble brukere med avgang fra oppfølgingstiltaket oppfølging for ordinære brukere. I desember 2013 hadde flere med nedsatt i Bamble og Åsane avgang fra AB, og Heimdal hadde brukere med avgang fra avklaring ordinær; I september 2013 var det brukere med nedsatt som hadde avgang fra AB i Heimdal; I august 2013 brukere med avgang fra AB; I juli 2013 avgang fra AB/nedsatt i Åsane; I juni 2013 avgang fra AB/nedsatt i Heimdal; I mai 2013 avgang fra oppfølgingstiltaket oppfølging/nedsatt i Ski, AB/nedsatt i Bamble, avklaring skjermet og AB/nedsatt i Åsane; oppfølgingstiltaket oppfølging/nedsatt og AB/nedsatt ved Heimdal; og i april 2013 avgang fra AB/nedsatt ved Bamble, Åsane og Heimdal. Oktober og november 2013 var de eneste månedene hvor ikke en eneste bruker hadde avgang fra et av de fire gamle tiltakene.

4 Forsøkets egen rapportering

De følgende tabellene er Direktoratets egne tall som ble presentert på styringsgruppesamling 25.02.2014, og som baserer seg på forsøkskontorenes egne rapporteringer.

Den første tabellen viser at forsøket raskt kom opp i flere brukere enn tilsvarende midler har gitt av tiltaksplasser. Direktoratet konkluderte ut fra dette at Kjerneoppgaver leverer tjenestene billigere.

Antall tiltaksplasser i 2012	Planlagte deltakerplasser april-desember 2013	Gjennomførte deltakerplasser april-desember 2013	Minimum antall sum tiltaksplasser 2014
3756	2 212	2628	3 862

Den neste tabellen viser overgang til arbeid fra forsøket med kjerneoppgaver i NAV-kontor. Tallene baserer seg på rapporteringer for 2013

	Ski	Kongsvinger	Bamble	Åsane	Heimdal	Totalt
Ut av forsøket	10	41	16	133	45	245
Til arbeid	2	18	11	22	7	60
Prosent i jobb	20	44	69	17	16	24
I jobb, men ikke ute	7	0	11	19	21	58
Totalt i jobb	13	18	22	41	28	122

Direktoratet viste til at ifølge evalueringens nullpunktanalyse var overgangen til arbeid fra de fire tiltakene som forsøket erstatter 20 % for "nedsatt arbeidsevne" og 29 % for "ordinære arbeidssøkere" i perioden 2011-2012. Direktoratet konkluderte ut fra dette at "så langt gjør vi det altså billigere, men ikke bedre. Det ble også vist til rapporteringer som indikerte at overgangen til arbeid fra Kjerneoppgaveforsøket i januar 2014 var 27 %.

NAV Åsane har imidlertid levert en viktig kommentar³⁰ når det gjelder rapportering for overgang til arbeid:

Nav Åsane har en stor portefølje og det medfører at nevneren er med på å gi en lavere prosentandel brukere i arbeid.

Mange av våre brukere er søkt inn på avklaring der bestillingen er at det skal avklares om de har arbeidsevne, disse er ofte for syke til å være aktuelle for arbeid i det ordinære markedet. Når vi blir målt på overgang til arbeid fra hele porteføljen, vil dette ikke gi et korrekt bilde av situasjonen da eksterne leverandører kun blir målt på overgang til arbeid på oppfølging og Arbeid med bistand.

For vår del i mars så ble 12 avklaringsaker og 10 oppfølgingsaker avsluttet. Av disse så gikk 6 av oppfølgingssakene over i lønnet arbeid - 60 %. Dersom vi skal måles av alle som ble avsluttet i mars så blir andelen 27,2 %. Dette medfører at vi ikke blir sammenlignet på like vilkår som kontrollkontoret vårt og de eksterne tiltakene vi erstatter.

Forslag: vi rapporterer hvor stor andel av avklaringssakene våre som går til arbeid og hvor stor andel av oppfølging som går til arbeid.

³⁰ Kommentar i forbindelse med månedsrapportering for mars 2014.

Den neste tabellen viser hvor brukerne ifølge lokalforsøkernes egne rapporteringer har gått etter utskrivning fra Kjerneoppgaver.

Utgang til	Antall	Prosent
Behandling	70	29
Arbeid	60	24
Andre tiltak	38	15
Annet	34	14
Uføre	25	10
Flyttet	19	8
Totalt	245	100

Det ble opplyst fra Direktoratet at antall plasser totalt i forsøket i 2013 var 2628 og at man hadde 292 brukere i snitt hver måned. Man visste imidlertid ennå ikke hvor mange unike brukere man har hatt i Kjerneoppgaver.

5 Kjerneoppgaver ved det enkelte forsøkskontor

Presentasjonen i det følgende legger vekt på de mer kvalitative trekkene ved Kjerneoppgaver ved de enkelte forsøkskontorene.

Bortsett fra informasjonen i de første avsnittene fra nullpunktsanalysen for hvert av forsøkskontorene, er datagrunnlaget for framstillingen i hovedsak fra intervjuer gjennomført ved casebesøk i november 2013.

Ledere unntatt ledere for Kjerneoppgaver ved forsøkskontoret ble intervjuet i gruppe. Her deltok også fylkeskontakt. Ved ett av forsøkskontorene deltok ikke NAV-leder.

Ved hvert forsøkskontor ble veiledere i Kjerneoppgaver sammen med teamleder intervjuet i gruppe. Ved noen av forsøkskontorene deltok ikke alle veilederne.

Arbeidsgivere eller samarbeidspartnere er ikke blitt intervjuet.

Ved kontrollkontorene er NAV-leder eller en som denne har pekt ut, blitt intervjuet over telefon.

Datagrunnlaget for kapitlet "status Kjerneoppgaver" er informasjon samlet inn etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter med teamlederne i Kjerneoppgaver, møtereferater, fortløpende samtaler med forsøksledelsen i AV-direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Kjerneoppgaver NAV Bamble

1 Nullpunktsanalyse

NAV Bamble er et mellomstort kontor med 30 ansatte og tre avdelinger. På NAV Bamble kjenner alle hverandre og det er tette bånd internt på kontoret. Bamble har Grenland som felles arbeidsmarked med Skien og Porsgrunn. Det er likevel slik at NAV Bamble avklarer med NAV-kontorene i Skien og Porsgrunn dersom noen av deres brukere skal ha praksis i deres kommuner.

Bamble har en forholdsvis høy ledighet noe som skyldes at to hjørnesteinsbedrifter i Porsgrunn ble lagt ned i 2012. Arbeidsmarkedet er likevel preget av at det har kommet flere stillinger til de siste årene.

Enheter som ofte er involvert i samarbeid med NAV-kontoret er distriktpsikiatrisk senter (DPS), tjenestekontoret og familiekontoret. SLT-teamet (Samarbeid om lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) i Bamble kommune møtes hver 14. dag for å finne best mulig løsning på kompliserte saker som NAV ikke kan løse alene.

Likheter og forskjeller mellom forsøks- og kontrollkontor

- Den største forskjellen er størrelsen, da NAV Porsgrunn er et større kontor.

- NAV Porsgrunn har flyktningetjenesten integrert ved kontoret.
- NAV Porsgrunn har ikke tverrfaglige team.
- Arbeidsmarkedet er det same (Grenland).
- De to NAV-kontorene bruker de samme tiltaksarrangørene.

Lokal teori: Utfordringer som Kjerneoppgaver skal løse

Ved ordinær oppfølging og avklaring får den enkelte bruker i NAV kontoret oppfølging ca hver 3 mnd. Dette varierer fra sak til sak, men som et gjennomsnitt er det ikke kapasitet til å følge opp brukere tettere enn dette. Det er vanlig at en saksbehandler følger opp rundt 100 brukere hver.

NAV har vedtaksmyndighet og sitter på virkemidlene, men hver gang noe skjer må tiltaksarrangøren ta kontakt. Man kan ikke gjøre saksbehandling hver gang, men må ha tillit til tiltaksarrangørens opplysninger. Kjerneoppgaver skal gjøre det tiltaksarrangørene har gjort, noe som gir NAV eierskap til brukeren og fokus på hva som trengs i overgang til jobb. NAV må bli mer profesjonelle enn tiltaksarrangørene, være tilgjengelig, få rutiner på hvem som skal ha kontakt med arbeidsgiver, være ryddige, men samtidig ikke love mer enn man kan stå for.

2 Organisering og ressursbruk

Kontoret er delt inn i tre team: Veiledning, oppfølging og markedsteamet. Kjerneoppgaver er etablert som et eget team (kalt KIN). Prosjektleder er med i ledergruppen på lik linje med de andre teamlederne.

Prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver

Arbeidet med avklaring og oppfølging i Kjerneoppgaver tar utgangspunkt i et inntaksmøte med Kjerneoppgaver, teamledere og saksbehandlere fra hvert team. Det rulleres på hvem av saksbehandlere som skal delta, slik at alle får et eierforhold til inntaksmøtet. I starten skal det være møte en gang i uka, men sjeldnere etter hvert.

De ordinære saksbehandlerne søker aktuelle kandidater inn til Kjerneoppgaver, med begrunnelse og behovsvurdering. Kjerneoppgaver tar alltid en førstegangssamtale og så blir det avgjort om brukeren skal inn i Kjerneoppgaver. Så tar man en endelig avgjørelse i dialog med oppfølgingsavdelingen.

I saker hvor bruker blir returnert til ordinær saksbehandler skal det følge med en begrunnelse for hvorfor bruker ikke er i målgruppen. Den samme type dialog vedrørende veien videre skjer også om brukere blir returnert til ordinær saksbehandler etter avklaringskurset.

Ordinær saksbehandler:

1. Gjennomfører avklaringsamtale, gir informasjon om rettigheter og plikter
2. Gjennomfører kartlegging og behovsvurdering. Aktuelle deltakere for Kjerneoppgaver skal ha behov for bistand til å komme i ordinært arbeid, eller avklaring av arbeidsevne.
3. Fatte §14a-vedtak og føre bruker på liste over mulige kandidater til Kjerneoppgaver.

Inntaksteam:

4. Lista over mulige kandidater til Kjerneoppgaver gjennomgås en gang hver uke. Ordinær saksbehandler får tilbakemelding om utfall.
5. Inntaksteam gjennomføres hver uke med fire alternative utfall:
 - a. bruker er ikke i målgruppen, blir returnert til saksbehandler
 - b. bruker starter på avklaring (egen kravspesifikasjon)
 - c. bruker starter på avklaringskurset (egen kravspesifikasjon)
 - d. bruker starter i oppfølging (egen kravspesifikasjon)

Kjerneoppgaver:

6. Oppfølging av bruker overtas av Kjerneoppgaver ved utfall b – d og oppgaven i arena overføres.
7. Registrere i arena på personforhold og i aktivitetslista:
 - a. Bruker søkes inn på avklaringskurs. Kurset vil gå kontinuerlig etter behov.
 - b. Bruker får en individuell avklaring
 - c. Bruker er avklart mot oppfølging ute i bedrift. Praksisplass skal være iverksatt innen 2 uker. Oppfølging i bedrift skjer minimum en gang pr uke. Tilretteleggingsgaranti skrives med en gang.
8. Avslutning i Kjerneoppgaver, rutiner (egen kravspesifikasjon).

Hvem får tilbud og hvem får ikke?

Man har tatt inn brukere med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset behov. Mange har vært lenge ute av arbeidslivet og har store hull i CV en. I tillegg har mange helsemessige begrensninger.

Utgangspunktet for Kjerneoppgaver er at brukere til utvidet oppfølging skal være formidlingsklar, i tråd med krav om at brukere til AB i Telemark skal være formidlingsklare. Aktuelle deltakere er personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det NAV ellers kan tilby.

Til avklaring er det personer som er aktuelle for det gruppebaserte kurset. Dette er brukere som har et avklart arbeidsønske, men med arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som derfor har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid.

Konvertitter er ikke tatt inn, men Kjerneoppgaver følger opp noen konvertitter i og med at deres ønske om jobb er avklart. Man er således ikke opptatt av hvor brukerne kommer fra, men av brukerens behov.

De som ikke får tilbud i Kjerneoppgaver er personer med uførepensjon, personer med aktiv rus og personer med omfattende helseutfordringer. Et par ganger har Kjerneoppgaver avsluttet arbeidet med brukere hvor de ikke så noen motivasjon for arbeid.

Det er ikke venteliste til Kjerneoppgaver enda. Etter hvert tar man kun inn brukere med AAP som ytelse.

Internt samarbeid og ansvarsfordeling

Etter at bruker er kommet med, overtar Kjerneoppgaver hele oppfølgingsoppgaven. Kjerneoppgaver har beslutningsansvar og er ansvarlig for svar på henvendelser. Unntak er økonomivedtak, da man

mener det er viktig å skille penger fra oppfølgingen for ikke å miste fokus fra målet om arbeid/skole. Kjerneoppgaver overtar alt bortsett fra sosialhjelp, som forutsetter en omfattende opplæring. Samarbeidet om sosialhjelp beskrives som en utfordring fordi det krever veldig tett dialog med ordinær saksbehandler og brukeren, noen ganger også gjeldsrådgiver.

Kjerneoppgaver har tett samarbeid med Oppfølgingsavdelingen, som opplever at Kjerneoppgaver er avlastende for dem: "Vi tar hele personen bort fra benken deres, det liker de godt."

Kjerneoppgaver snakker ofte med ordinære saksbehandlere før aktuelle brukere søkes inn. De får spørsmål fra ordinære saksbehandlere om hvordan man skal søke inn og om man tror at brukeren er i riktig målgruppe. Samarbeidet beskrives som godt, med åpenhet for å diskutere saker.

Kjerneoppgaver følger rutiner og er med på andre møter. Man er opptatt av at Kjerneoppgaver ikke skal være en særoppgave, men være en integrert del av NAV Bamble.

Det anses som en fordel med små forhold og at mange i oppfølgingsteamet er fra Bamble og kjenner brukerne og arbeidsgiverne.

Det praktiske arbeidet med avklaring og oppfølging

I Kjerneoppgaver får deltakerne oppfølging en gang pr uke i gjennomsnitt. Man følger opp ca 12 -15 personer hver og har dermed mer tid til å drive tett oppfølging og avklaring enn ordinære saksbehandlere.

To veiledere knyttet til avklaring og oppfølging i Kjerneoppgaver har hovedansvaret for gjennomføringen av et avklarings- og motivasjonskurs. De skal også koordinere videre oppfølging av brukerne i etterkant, dvs koordinere hvem som skal følges opp av hvem og hvor. De skal i tillegg følge opp dem som trenger videre avklaring ute i praksis. Avklarings- og motivasjonskurset er *gruppeveiledning* basert på positiv psykologi.

Hver veileder i Kjerneoppgaver har en portefølje på minimum 12 og maks 18 personer. Dette antallet skal sikre kvalitet i veiledningen og oppfølgingen av den enkelte. Det legges vekt på at veilederne er fleksible og kan samarbeide godt om gjennomføringen av avklaringskurset. De skal ha god kjennskap til skoleverket og utdanningsstrukturen, da man antar at flere av de som er aktuelle for oppfølging vil komme direkte fra videregående skole.

To veiledere er definert som markedskonsulenter og har ansvar for oppfølging i bedrift med mål om jobb for arbeidssøkere med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Dette beskrives som målgruppen som ellers er aktuell for AB. Disse veilederne skal ha tett samarbeid med Markedsteamet og skal jobbe med et mål om at arbeidspraksisen fører til ansettelse. Der hvor arbeidspraksisen ikke har ansettelse som mål, ligger oppfølgingsansvaret hos de to veilederne som jobber med avklaring.

"Slusingen" til arbeidspraksis med mål om jobb beskrives slik:

En gruppe med spesielt tilpasset innsats (nedsatt arbeidsevne), som er avklart, har fått tilført det de eventuelt manglet av kompetanse. Her har arbeidspraksisen en tydelig agenda: Forankring i arbeidslivet med fast jobb. De er i arbeidspraksis i ordinær virksomhet og har i de fleste tilfeller AAP som inntekt. Veilederne skal hjelpe dem å finne en relevant praksisplass og følge dem tett opp. Oppfølgingen gjelder både bruker og arbeidsgiver.

En annen gruppe har situasjonsbetinget innsats. Disse er avklart, gjerne via avklaringstilbudet som kjøres av de to andre prosjektansatte. De er ferdig avklart, trenger ikke mer kompetanse, type jobb er definert og de trenger bare hjelp til å finne en relevant arbeidsplass.

For begge grupper kan oppfølgingen vare i maks tre år eller frem til arbeidssøker er i jobb, og hvor arbeidsgiver og arbeidssøker ikke lenger har behov for vår bistand.

Veilederne i Kjerneoppgaver har ulik metodikk i møte med brukeren. Kartleggingsamtalene blir ofte brukt til relasjonsbygging, og blir gjerne gjennomført før bruker blir tatt inn. Det er en førstegangssamtale før man vet om personen kommer inn. Da forklarer veilederne brukerne hva Kjerneoppgaver innebærer, de forklarer om veiledning og hva tett oppfølging innebærer og forteller om sine forventninger. Bruker får tilsvarende snakke om sine forventninger. "Det handler om å kartlegge og etablere en relasjon. Vi har fokus på relasjonsbygging og på å skape tillit og trygghet hos bruker, og holde på energien til bruker." Kjerneoppgaver har god kontakt med helsespesialister og inviterer dem inn slik at bruker føler at de tatt på alvor og føler seg ivaretatt. "Den gode nære samtalen, er et nøkkelord. Vi bruker mest tid på fremtid og ikke på fortiden." Veileder går gjennom jobbmatchliste sammen med bruker, jobber med CV og søknader. De fleste veilederne gir bruker oppgaver til neste oppfølgingsmøte, for eksempel endre på CV eller søke jobb. Alle veilederne jobber med å finne sine rutiner, slik at de husker for eksempel å sjekke brukerne opp mot jobbmatchlista hver uke.

Målet for alle veilederne er det samme, "at man skal finne en jobb og finne veien dit." Veilederne bruker litt ulik metodikk alt ettersom hvilke utfordringer de står ovenfor og hvor kandidaten er. MI, Nørhe, positiv psykolog, SE og annet nevnes. "Av og til kan de gå rett ut i jobb og de søker med en gang på en jobb og får den, andre ganger tar det fem samtaler før man kommer noen som helst vei med jobb."

Man skriver en aktivitetsplan som er konkret på mål. Man er samtidig bevisst på at man ikke ønsker å ha et fast verktøy, men heller tilpasse verktøy og metodikk til den individuelle bruker. "Først må vi avdekke behov, så kan vi snakke om verktøy. Det viktige er å ha en verktøykasse å ta av og at man snakker om det man skal – og ikke glemmer noe under samtalene."

Veilederne jobber også med jobbstøtte ute i bedrift med bruker – "det å følge personer ut i jobb for å finne ut hvordan de takler å være i arbeid. Observere for eksempel hvorfor det ikke fungerer på jobb. Enkelte må man gjøre det med, det har man tid til for enkelte."

Visittkortet gis til bruker, slik at veileder er tilgjengelig. Noen sier at bruker kan ringe også etter arbeidstid. Veilederne legger vekt på å være serviceinnstilt og sjekke opp spørsmål som bruker har. "Vi gjør noe mer enn de forventer. Vi prøver å være i forkant, og brukerne setter pris på så lite. Dette skaper gode relasjoner, det skaper tillit." Veilederne er godt fornøyd med at de har tid til å gjøre jobben sin ordentlig. Det gjør at både veilederne og brukerne fornøyd.

Noen brukere går rett ut i praksis, andre får i oppgave å lage en konkret liste over hvordan de skal komme seg dit at de kan komme ut i jobb. De er opptatt av å sikre framdrift hos brukeren. Det trekkes fram som positivt at man har så få brukerne, slik at man til enhver tid kan ha alle brukerne i hodet når man ser etter jobber og praksisplasser.

Veilederne bruker hverandre aktivt til samtale om brukere hele tiden og tar den enkelte brukersaken opp i teammøter. De tar opp de sakene som de ønsker, det gjør at alle får oversikt over hverandres brukere og man kan hjelpe hverandre i større grad.

Kjerneoppgaver jobber tett med Markedsavdelingen og får ofte direktemeldte oppdrag fra dem. Ellers bruker veilederne i Kjerneoppgaver all kunnskap på NAV-kontoret aktivt for å kunne svare på spørsmål brukere har. Mange av de andre på NAV kontoret kjenner brukeren fra før, noe som gjør arbeidet lettere. Erfaringen er at det at det gjøres internt på NAV-kontoret, bidrar til at man får et mer effektivt resultat.

Det eksterne samarbeidet

Grenland, Porsgrunn, Bamble og Skien kjøper et visst antall plasser med AB hos samme tiltaksarrangører. "Vi har ikke sagt opp noen AB-plasser. Det har blitt overført ekstra AB-plasser til Porsgrunn og Skien. Vi begynte over nyåret å ikke søke inn nye på AB men sette de på et excel-ark som var klart til vi kom. Vi har ikke tatt noen ut av AB. Vi har hatt en nedtrappingsplan på kontoret og regner med å stå i nesten null når året er omme. Vi har trappet ned samtidig som vi har trappet opp forsøket. Vi har ikke hatt noe samarbeid med arbeidsmarkedsbedriftene fordi vi har et grenlands-samarbeid om AB. Det har vært uproblematisk. Alle har vært nyinnsøkte. De har gjerne vært på noe før, men vi har ikke tatt noen ut.

Samarbeidet med andre aktører i NAV-systemet:

- ARK: "Tilpasse til når de er her. Hver 3 uke er de fysisk til stede og vi setter av tid. Har mange bra tilbud i NAV, så vil ikke kjøpe tjenester."
- Arbeidslivssenteret: "Flyter på det gode samarbeidet til NAV og markedsavdelingen. Har faste møter en gang i måneden der vi deltar. Bruker til mulige praktiskbedrifter fordi de jo er mye ute i bedrifter. Delmål 2 i IA sliter bedrifter med, da kan vi bruke dem. De sitter her en gang i uka. Har god kontakt med dem. Prøver å koordinere dersom vi skal ut i bedrift der de er ute. Fordi arbeidsgiver synes vi er litt lite koordinerte. Bruker Arena for dette aktivt. Arbeidslivssenteret legger også inn der. Sjekker der før vi tar kontakt med bedriften. Dette må vi være ryddig på."
- NAV Hjelpemiddelsentralen: "Har hatt et par møter. Vi vet for lite om hva de kan bidra med. For eksempel apper. Sosial angst og tvangstanker – sjekker komfyren 5 ganger før ho går. Apper der du kan loggføre alt, slik at du kan sjekke at du har låst og slått av ovnen."

Andre involverte samarbeidspartnere er ROL, Markedsteamene ved andre NAV-kontor i Grenland, fastlegene, VIVA (kommuner og flyktninger), rusteam, Frisk Bris og Kompetansetelefonen.

Kjerneoppgaver har kjøpt 5 treningsavtaler avtaler ved et treningssenter.

3 Samarbeidet med arbeidsgiverne

Utviklingen av samarbeidet med arbeidsgivere foregår ved bedriftsbesøk og i samarbeid med markedsteamet, som Kjerneoppgaver deltar i møter med hver fredag. "Vi må unngå å trække hverandre på tærne. Vi må vite hva vi driver med. Vi snakker om hvor vi har vært, og hvor vi skal."

I Kjerneoppgaver er det en oppfatning om at markedskunnskap er en viktig suksessfaktor. Kjerneoppgaver får noen direkte meldte oppdrag, men det blir framholdt at det viktigste er den direkte kontakten med arbeidsgiver, "der vi kan gå inn bakveien og få stillinger uten at de er utlyst."

Trumfkortet er visittkortet med mobiltelefonnummeret:

"Da kan de ringe kontaktperson i NAV direkte, slippe kø. De har savna dette. De kan ringe, og vi prioriterer dem selv om vi sitter i møte. Medarbeidere er gode representanter for NAV og de har en serviceinnstilling. Vi er på tilbudssida og gjør mer enn folk forventer.

Det legges vekt på at aktuelle personer for utplassering må være avklarte i forkant: "Markedet er lite og de snakker med hverandre, ryktet spres."

I arbeidet mot arbeidsgivere vises det ellers til:

Gratis kurs i "Min Mentor", som går over 4 kvelder, og som er ren type lederskapsutdanning med fokus på hvordan håndtere ansatte og de som skal integreres. Det er etablert egne mentoravtaler med noen bedrifter og matcher disse virksomhetene med personer som trenger tett oppfølging.

Rekruteringsavtaler, IA – rådgivere møte med en gang i måneden.

Attføringsutvalgsmøter er en arena. Det er en ressurs at vi sitter der.

Vi er med på næringsfrokoster, vekstkonferanse, bedriftsnettverk. Her får vi mange gode referanser som vet om praksisplasser. Ellers går jungeltelegrafene - "slik jobber NAV nå".

Googler bedrifter – der finner vi mye informasjon.

Man legger inn arbeidsgiverkontaktene i Arena, også IA-plasser og praksisplasser.

"Oppfølgingsteamet skal også begynne å tenke mer arbeidsretta." "Vi har også løpende dialog med markedsteamet."

Kjerneoppgaver følger opp bruker og arbeidsgiver i henhold til avtale, minst en gang per uke. Man lager Tilretteleggingsgaranti som alle parter signerer og følger opp brukerne i tre måneder etter at de har begynt i jobb for å sikre at de blir i arbeid. Dersom den aktuelle veilederen ikke er til stede, skal en annen i teamet følge opp:

Det er også viktig at veilederen blir den trygge parten. Arbeidsgiverkontakten er svært viktig for vårt arbeid, vi må være på servicesiden hele tiden og følge opp tett. Da tar de gjerne inn andre også.

4 Tilpassing av tjenester for brukerne

Arbeidet med brukerne beskrives slik:

"Vi har tid til å jobbe med brukeren, vi har roen og rammene til å yte en ekstra service, vi kan stille opp ekstra. Hvis man lover at man skal sjekke opp noe og gjør det, skaper det tillit. Vi er serviceinnstilt og i forkant. Service handler også om merkevarebygging, dette gjør branding NAV, med veldig fokus på veiledning og motivasjon. Det gjelder både for brukere og arbeidsgivere. Det å ha uventet NAV-adferd på den måten, er veldig positivt."

Man legger god tid inn i kartleggingsfasen, slik at man blir "treffsikre og det blir riktig innsats." Men man tidligere for eksempel har spurt brukeren "hva ønsker du, og svaret er 'butikk', så har vi ringt til butikk", så brukes det nå mer tid på å snakke med brukeren: "Hvorfor ønsker du å jobbe i butikk osv. Dette gjør vi veldig mye av i forkant. Og da kan brukernes behov og ønsker endre seg. Da blir vi mer treffsikre."

Det vises til at man opplever å ha kommet godt i gang, "resultatet blir nok at vi kan klare det." Det vises til at Kjerneoppgaver får direkte oppdrag fra virksomheter, og at man henter inn oppdrag selv også nå. "Noen bedrifter sitter på hylla og når vi ringer, så hiver de seg på." Det vises til at man er "fornøyd med formidlingen", men at det er en utfordring å få til faste ansettelser. "Arbeidsmarkedsbedriftene har jo skrevet dem ut så lenge de har en måneds engasjement – skal vi gjøre det også for å sammenlignes? Da burde vi skrive ut mange flere. Men vi ønsker jo ikke det, fordi de da kanskje bare kommer tilbake til NAV."

Det vises til at man ikke slipper tak på brukerne før etter tre måneder etter jobb "fordi vi vil forhindre tilbakefall." Man skriver tilretteleggingsgaranti og sier til arbeidsgiver at "så fort personen ikke møter, så ring til oss, slik at vi kan finne ut hva som skjer."

Så langt i forsøket vises det til erfaringer med at man får tatt tak i ting vedrørende brukerens utfordringer med en gang, at man treffer bedre med riktig innsats etter flere samtaler med brukeren, og at avklarings- og oppfølgingsarbeidet blir mer effektivt når brukeren selv er aktiv.

5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging

De har en klar oppfatning om at de til sammen har tilstrekkelig kompetanse. De har også en grundig kompetanse- og opplæringsplan. De fleste av veilederne er rekruttert internt slik at de hadde kjennskap til fagsystemet. Dette ses som en fordel.

Man er opptatt av å sparre med andre, blant annet interne spesialister ved NAV-kontoret og ellers i NAV-systemet. Det anses som en fordel å ha tilgang til hele verktøykassa til NAV med tiltak og virkemidler. De kan gi lønnstilskudd og bruke det NAV har tilgjengelig. Brukersamtaler beskrives som en utfordring "fordi alle mennesker er forskjellige. Utfordringen er å skjønne hvor det enkelte mennesket er, når vedkommende er klar, og når man kan bruke de ulike verktøyene."

Regleverket er en utfordring for noen:

Eventualiteter – hvis man får jobb og tjener sånn – hvor mange timer setter man på meldekortet. Vil det lønne for meg å jobbe?

Økonomikompetanse mangler. Men kontoret har folk som kan dette. Ofte er det greit å ikke kunne for mye, for det kan bremse en.

Vi har begynt å jobbe oss gjennom Standarden for arbeidsrettet oppfølging - der er det mye å lære. Og vi skal i gang med å lære arbeidsevnevurdering.

Vi prioriterer nærkontakten med arbeidsgivere, setter av hele dager ute for bl.a. å observere hvordan folk ter seg, jobber sammen med brukere. Det gir uformell atmosfære og ramme å snakke med deltaker og arbeidsgiver ute på arbeidsplassen. Noen temaer dukker opp som neppe ville ha kommet fram uten denne metodikken.

Veilederne i Kjerneoppgaver har ikke hatt opplæring i Supported Employment, men de skal likevel å bruke EUSEs 5-trinnsprosess og har begynt å bruke mer tid på kartlegging og jobbmatch.

6 Status Kjerneoppgaver NAV Bamble

Datagrunnlaget for dette kapitlet "status Kjerneoppgaver" er informasjon samlet inn i tiden etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter, møterefater, intervju med forsøksledelsen i Direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Organisering

- Tiltaksmodell med 7,4 ansatte, 45 plasser (årlig budsjett 4,62 mill)
- Har hele brukeren i Kjerneoppgaver minus sosialhjelp.
- Antall brukere i Kjerneoppgaver (april 2014): 62
- 10 - 12 brukere per veileder.
- Har hatt volumproblemer, men nå større innsøkning til Kjerneoppgaver enn antatt
- Skiller mellom avklaring og oppfølging (merkes tydelig i Arena)

Innsøking

- Henvise veileder søker inn, det skal foreligge nytt §14 a vedtak.
- Møte hver uke som fordeler hvem som skal ta inntakssamtalen som skal foretas innen 7 dager. På førstegangssamtalen forklares hva Kjerneoppgaver innebærer, avklarer forventninger. Dersom bruker ikke ønsker å være med videre, går det melding til veileder om at ytelsen bør vurderes.
- Klare kriterier for hvem som kan tas inn, tar kun inn de som har spesielt tilpasset innsats og som har AAP som ytelse
- Forhold rundt personer med rusutfordringer skal være godt avklart
- Fokus på at bruker skal kunne nyttiggjøre seg tiltaket.
- Tar ikke inn umotiverte, avklaring mot 100% uføretrygd.
- Svært få konvertittsaker.

Avklaring

- Etter at bruker er kommet med, overtar Kjerneoppgaver med beslutningsansvar og er ansvarlig for svar på henvendelser. Unntak er økonomivedtak.
- Tett samarbeid med aktuell saksbehandler.
- Vurderer hvem som skal følge opp etter hvilke utfordringer brukerne har.
- 3 mnd gruppebasert avklaring basert på AI-metodikk
- Har treningsmuligheter.

Oppfølging

- Jobber systematisk etter EUSEs femtrinnsprosess og aktiv bruk av VIP 24
- Kartlegger bedrifter med sikte på jobbmatch.
- Involverer brukere selv i å finne jobber
- Bruker mye tid på markedsarbeid, bygger nettverk.
- Rekrutteringsavtaler med virksomheter, får også direkte tilmeldte oppdrag.
- Arrangerer kurs for arbeidsgivere i samarbeid med Folkeuniversitetet.

- Mentor på arbeidsplassen, egne mentorkurs for arbeidsgivere
- Bruker aktivt TG til å avtale videre gang.

Utskriving

- Skriver ut brukeren av Arena når de får seg jobb.
- Individuelt i hensyn til oppfølging, men normalt 6 måneder. Egne rutiner der de følger opp selv.
- Oppfølgingen i etterkant av utskrivning ikke journalført, men skriver korte notater i Arena.
- Skriver sluttrapport. For brukere som får 100% jobb skrives ny AEV og utfyllende notat.

Utfordringer

- Mangel på bruk av virkemidler.
- Ressurser/tid blir brukt på feil personer.
- Kartlegge bedriftene i forkant av praksisplass.
- Mer tilstedeværelse på arbeidsplasser.

Forbedringsstrategier

Fra dialogkonferanse fredag 4.april (konferanserapport):

- Tettere oppfølging i bedrift
- SE-tilnærming
- Bedre avklaring av bruker og arbeidsgiver
- Ha fokus på VIP24, AI, MI og reflekterende team
- Utvikle markedsstrategi på teamdagen tirsdag 8 april 2014
- Videreutvikle ting vi allerede driver med som for eksempel Min Mentor og frokostmøter med bedrifter
- Ønskelig med tettere samarbeid med IA rådgiverne

Kjerneoppgaver NAV Heimdal

1 Nullpunktsanalyse

NAV-Heimdal er et stort kontor med 60 ansatte, med et stabilt og stort arbeidsmarked og med gode relasjoner til arbeidsgivere i distriktet.

NAV Heimdal er en del av Heimdal Offentlig Servicekontor. De er i samme hus som flere kommunale tjenester som ikke hører med under NAV, men som det er naturlig å samarbeide med; Helse og velferdskontoret og Barne- og familietjenesten. I et OKS-team møter NAV-kontoret for eksempel barne- og familietjenesten for å diskutere felles saker.

NAV Heimdal har et samarbeid med skolesektoren, kursarrangører, Helse- og velferdsetaten i kommunen og med helsevesenet ellers. NAV-kontoret arrangerer årlig et møte med informasjons og erfaringsutveksling med aktuelle leger og har en rådgivende lege med kontor ved NAV en gang i uka.

Likheter og forskjeller mellom forsøks- og kontrollkontor

- Arbeidsmarkedet beskrives som normalt og likt mellom NAV-kontorene.
- Organiseringen er omtrent den samme ved NAV Heimdal og NAV Østbyen: En NAV-leder, tre avdelingsledere og tre team; mottaksteam, oppfølgingsteam og et team som arbeider med KVP. NAV Østbyen har større publikumstilstrømning og pga sentral beliggenhet litt annerledes brukere. NAV Østbyen er virksomhetsorganisert, men dette er ikke en vesentlig forskjell når det gjelder metodikk.
- NAV Østbyen er et større kontor enn NAV Heimdal, med noe mer storbyproblematikk og en større gruppe med ungdom og aleneboende innvandrere og nordmenn.

Lokal teori: Utfordringer som Kjerneoppgaver skal løse

Utfordringen er at man ikke får fanget opp endringer i brukernes situasjon tidlig nok, man får ikke bruker til å akseptere eller godta arbeid som vedkommende er fysisk eller psykisk skikket til å ta, også innenfor yrker som vedkommende ikke er utdannet til eller har tidligere arbeidserfaring fra.

Kjerneoppgaver skal føre til at NAV skal være tett på brukeren, forbedre avklaringen, slik at brukerne kommer fortere inn på rett spor.

2 Organisering og ressursbruk

Kjerneoppgaver ("Utvidet avklaring og oppfølging") er organisert som en egen avdeling bestående av ni rådgivere og avdelingsleder, og er samlokalisert i 1. etasje sammen med Rekruttering og Markedskontakt (3 personer).

Leder for Kjerneoppgaver er ansvarlig for månedlig rapportering til kontorets ledelse, NAV Sør-Trøndelag og AV-direktoratet, og inngår i NAV-kontorets lederteam. Lederen er ansvarlig for å følge opp og oppdatere deltakerlista hver uke.

Kjerneoppgaver var i utgangspunktet datoorganisert på samme måte som Mottaket og

Oppfølgingsavdelingene. Begrunnelsen var at brukere får et mindre sett av veiledere å forholde seg til, og veilederne får bygd bedre relasjoner til brukerne. Man har imidlertid gått vekk fra datoregistreringen.

Prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver

1. Ordinær saksbehandler foretar en førsteavklaring av nye brukere og/eller en vurdering senere i et brukerforløp, og avklarer eventuell overføring til Kjerneoppgaver sammen med bruker.
2. Kjerneoppgaver bestilles via notat merket "Innsøking Utvidet avklaring og oppfølging" i Arena. Ved innsøkingen skal det foreligge et §14A vedtak, der brukers behov for bistand er klarlagt.
3. Utfall som kan gjøre bruker aktuell for Kjerneoppgaver er behov for arbeidsevnevurdering, situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats. Av bestillingen skal det framgå hvorfor bruker har behov for utvidet avklaring og oppfølging, hva som skal avklares og hva det trengs bistand til. Dette skrives inn i en første aktivitetsplan som legges ved innsøking. CV og oppdatert legeerklæring skal også være vedlagt.
4. Innsøkingen av brukere starter med en for-samtale og/eller avklaringsamtale med innsøkende saksbehandler for å finne ut om Kjerneoppgaver er det riktige tiltaket. Hensikten med samtalen er å kvalitetssikre at brukere er søkt inn på riktig tiltak.
5. Når brukere er formelt innsøkt tar veileder i Kjerneoppgaver kontakt pr. telefon og avtaler en førstegangssamtale. Førstegangssamtalen med brukerne i Kjerneoppgaver har i økende grad dreid seg om hva som skal til for å komme i jobb. Noen brukere har klare formening om hva som skal til, noen vil bare ha trygd, mens de fleste ligger midt i mellom. Det er her, med utgangspunkt i egnevurderingen og innsøkingen med tilhørende papirer, at veiledningen starter. I førstegangssamtalen skal det være et fokus på arbeid, de gjennomgår brukerens CV og skriver ny aktivitetsplan. Bruker skal "eie planen" og den skal være basert på brukermedvirkning. Bruker blir orientert hvordan de jobber i forsøket; tett på, mobiltelefon og fokus på arbeid. Det inviteres også til en andre samtale basert på Vip24. Vip24-sertifisering av alle har gjort at veilederne i Kjerneoppgaver arbeider nokså likt med brukerne i starten, med grundig kartlegging av verdier, interesser, preferanser ol.

Hvem får tilbud og hvem får ikke?

Det legges vekt på at brukere som søkes til Kjerneoppgaver skal være de samme som før gikk til tiltaksleverandører for tiltakene Avklaring, Avklaring kort, Arbeid med bistand og Oppfølging. Dette er brukere med spesielt tilpasset innsats, men også situasjonsbestemt innsats.

De har mange "konvertitter". De tar også inn langtidsledige som sliter med å få jobb. Samlet beskrives brukere å være "såpass avklart at vi vet på grunnlag av arbeidsevnevurderingen at de skal ut i jobb eller at det er brukere som har mislyktes i f.eks. arbeidspraksis og som trenger en tettere oppfølging enn det veilederne i Oppfølging makter."

De brukerne som ikke får tilbud i Kjerneoppgaver er "åpenbare APS-saker eller brukere som har et klart behov for andre tiltak." Brukere med behov for behandling kan også avvises.

Helseforhold er som oftest grunnlaget for at brukere tas ut av Kjerneoppgaver.

Internt samarbeid og ansvarsfordeling

Kjerneoppgaver overtar ansvaret fra ordinær saksbehandler i Oppfølging fram til brukeren er ferdig avklart, formidlingsklar til jobb eller ikke lengre har behov for den bistanden som tilbys i Kjerneoppgaver og dermed kan følges opp av ordinær saksbehandler. Ved overføring tilbake til ordinær saksbehandler, skrives det sluttrapport i Arena. Hovedregelen er at det skal være sluttsamtale mellom veileder i Kjerneoppgaver og ordinær saksbehandler.

Så lenge brukeren deltar i Kjerneoppgaver er oppfølgingsansvaret lagt dit, inkludert vedtak og henvendelser som berører deltakelsen i forsøket. Veileder i Kjerneoppgaver har en koordinatorrolle for alle instanser som er inne i bildet.

I Kjerneoppgaver gjøres det et skille mellom økonomi og arbeid, og de arbeider kun med det som har med jobb å gjøre. Økonomiske forhold, bolig mm. tas fortsatt hånd om av ordinær saksbehandler på Oppfølging. Dette gjør at Kjerneoppgaver, i samarbeid med brukerne, utlukkende kan se på arbeid og det å komme ut i jobb.

Veileder i Kjerneoppgaver skriver ikke arbeidsevnevurderinger opp mot uføretrygd. Dette er tidskrevende arbeid og ordinær saksbehandlers oppgave. Kjerneoppgaver kan bidra med informasjon om brukeren, delta i møter m.m. om det er aktuelt, men det at de slipper selve skrivingen frigjør mye tid til direkte arbeid med brukerne med fokus på arbeid.

Datoorganiseringen gjør at hver veileder i Kjerneoppgaver samarbeider med relativt få ordinære saksbehandlere i Oppfølging. De blir derfor godt kjent med hverandre og får lettere til en god dialog om brukeren. I Kjerneoppgaver har de laget en gruppe på tre veiledere som tar topper om det blir opphopning rundt spesielle datoer. Dato 1 er en utfordring fordi innvandrere og flyktninger som ikke har fått personnummer får denne datoen. De er dog ikke helt låst i forhold til datoorganiseringen, f.eks. ved sykefravær.

Hvis det er feil med meldekort, endringer i eller forlengelse av vedtak eller liknende, er det ordinær saksbehandler Oppfølging som tar kontakt med bruker. Veileder i Kjerneoppgaver jobber utelukkende med brukeren og mulighetene for arbeid. Så langt erfarer man ikke at det er problematisk for brukerne å ha to personer, ordinær saksbehandler og veileder, å forholde seg til, og samarbeidet mellom de to om en brukeren beskrives som godt. NAV-kontoret har hatt et høyt fokus på at de er felles om brukerne og de har hatt kontormøter hvor de har utvekslet erfaringer fra dette samarbeidet og om det "å dra lasset sammen". Det er også et dokument for rutiner for samarbeidet under utvikling.

Sammenliknet med før, da ordinær saksbehandler samarbeidet med eksterne tiltaksarrangører, er samarbeidet nå mer lettvent fordi alt er samlet i ett datasystem og det er lett å ta kontakt med andre veiledere om det er noe en lur på. Det at de er samlet under ett tak, gjør at det går kjappere og blir mer flyt for brukeren.

Det praktiske arbeidet med avklaring og oppfølging

Med brukerne følger forskjellige bestillinger som legger føringer for det videre forløpet i Kjerneoppgaver. Noen skal avklares angående arbeidsevne og for andre er målet jobb, men alle får likevel ekstern arbeidsgiver.

God kartlegging av brukeren i innledningen anses som viktig fordi neste fase blir å følge brukernes

ønsker ut i jobb. Det å kunne forfølge ønsker, og å delta i prosessen i samarbeid med veileder, motiverer brukerne. Man har erfaring med at Vip24 er "veldig konkret og veiledende i det å få plassert brukerne på riktig hylle når det gjelder evner og interesser." Med Vip24 som grunnlag er det også "lettere for brukerne å se hvilke arbeidsgivere og jobber som kan være aktuelle og dermed få til en god jobbmatch." Veilederne i Kjerneoppgaver viser til at de bruker mye tid på grundig kartlegging, fordi "det øker mulighetene for at brukerne skal lykkes og oppleve mestring." "Det er ikke kartleggingsverktøyet i seg selv, f.eks. Vip24, men tida vi bruker sammen med brukere som avgjør suksess eller ikke."

Avklaring foregår på ordinær arbeidsplass og utformes individuelt, med avtale mellom NAV, arbeidsgiver og bruker, og justeres underveis i avklaringen. I oppfølging er arbeidstid, oppmøte og arbeidsoppgaver avklart. Grensene mellom hva som er avklaring, oppfølging under avklaring og oppfølging under oppfølging er foreløpig uklare, men de arbeider med å definere både overfor seg selv, arbeidsgivere og brukere hva som skal være innholdet i fasene i et brukerforløp.

Det er ingen klare grenser mellom når en bruker er på avklaring og når det er oppfølging:

"Målet er at brukeren skal i jobb, og hva som fører dit er en stor boks. Tett oppfølging kan være viktig under avklaringen og en del blir avklart under oppfølgingen."

Det tekniske skillet mellom avklaring og oppfølging i Arena er det derfor vanskelig å forholde seg til.

Det at veilederne i Kjerneoppgaver er lett tilgjengelig for brukerne på telefon, mener man også er en suksessfaktor; de kommer tett på brukeren og kan lett korrigere kursen om det skulle være aktuelt. Dette, sammen med at de har gode kunnskaper om virkemidlene i NAV og brukerrettigheter, mener man skaper et større mulighetsrom for både bruker og veileder. Det vises til erfaringer med at en del brukere fra arbeidsmarkedsbedrifter har kommet langt i gjennomføringen av planer som har vist seg urealistiske. "Vi er tettere på og kan avklare kjappere forhold og spørsmål for bruker og arbeidsgivere."

I Kjerneoppgaver forholder de seg i liten grad til tidsfrister. Dette mener de gjør at de kan fokusere bedre på løsninger for at bruker skal komme i jobb. Er en bruker ferdig avklart, har veileder i Kjerneoppgaver fortsatt ansvaret for at brukeren får raskt oppfølging. Det er ikke opphold mellom tiltakene som før, og brukerne slipper derfor å vente.

Tidlig i forsøksperioden forsøkte de å finne aktuelle brukere til ledige jobber. Dette har de etter hvert snudd til i større grad å ta utgangspunkt i brukers ønsker og så finne en jobb som matcher. Når den er funnet, kontaktes arbeidsgiver. Det videre forløpet varierer; noen brukere vil håndtere den videre prosessen selv, mens andre brukere må motiveres. Hva som motiverer og hvordan de motiveres varierer også; for en del brukere koples andre instanser inn, som andre deler av NAV, lege og helsevesen.

Det framheves at i Kjerneoppgaver har de tid og anledning til å tenke og handle mer fleksibelt og spontant enn hva som er vanlig ved NAV-kontoret: "Vi avslutter møtet her nå, setter oss i bilen og drar til en arbeidsgiver". Det vises til at "en slik spontanitet og utenfor-boksen-tenking har ikke en ordinær veileder med 100 brukere anledning til."

Veilederne i Kjerneoppgaver har en god kompetanse på hva og hvordan det skal gjøres i avklaringen. Det vises til at "den raske avklaringen vi får til er en stor gevinst for brukerne i og med økt

forutsigbarhet.”

Kjerneoppgaver bidrar også til en kjapp avklaring i noen klare uføresaker. ”Før kunne slike brukere gå i flere år i arbeidsmarkedsbedrifter.” Kjerneoppgaver blir ikke telt på dette, med det vises til at arbeidet deres i slike saker har ført til store økonomiske besparelser.

Det som kan ha vært en fordel med det gamle systemet, er at brukerne på en måte fikk en advokat for sin sak mot NAV gjennom arbeidsmarkedsbedriften. Det kan være at noen brukere reagerer negativt slik Kjerneoppgaver er lagt opp; at de opplever at det blir for mye overvåking og at det er veilederne som både informerer om og tar avgjørelser om rettigheter i et stort NAV-system.

Det å være veileder i Kjerneoppgaver med arbeid som mål innebærer å hjelpe brukere, men også å forvalte en ytelse. Samtalen som kartleggingsverktøy kan avdekke f.eks. psykiske problemer hos brukeren. Her må veileder være profesjonell og ikke bli hobbypsykolog: ”Det å hjelpe en bruker som innebærer behandling, skal over til behandling”. Veilederne i Kjerneoppgaver ser på seg selv som i en koordinatorrolle overfor andre instanser. Deres ansvar og rolle er å få brukerne ut i jobb, og dette må skilles fra andre behov brukerne måtte ha, f.eks. behandling, og som andre har ansvaret for. Uten klare skiller i roller blir det vanskelig å koordinere hvem som gjør hva når. Dette gjelder også delvis internt ved kontoret, og internt i Kjerneoppgaver når det gjelder skillet mellom avklaring og oppfølging. ”Kjerneoppgaver er på en måte tilbake til det som var målet med NAV- reformen; ei dør inn og alt samlet under et tak.”

Det eksterne samarbeidet

Leder for Kjerneoppgaver har vært rundt hos tiltaksarrangører og orienter om forsøket. Det har vært skepsis angående forsøket hos noen på grunn av tap av brukere og dermed penger. Stort sett har samarbeidet gått bra, sies det, dels på grunn av at NAV-Heimdal fortsatt har brukere til skjermet sektor.

Enkelte veiledere i Kjerneoppgaver har hatt ”ubehagelige samtaler” med veiledere hos tiltaksleverandører. Dels har dette dreid seg om bekymringer knyttet til hvordan det kommer til å gå med brukeren i forsøket. Men dels har det vært anklager om at Kjerneoppgaver overtar brukere som er nesten klare for utplassering i ordinært arbeidsliv og at det derfor blir Kjerneoppgaver som får æren for den innsatsen tiltaksleverandøren har gjort.

Kjerneoppgaver samarbeider med de fleste enheter i NAV-systemet, som arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, ARK, Senter for jobbmestring, NAV tiltak og NAV intro, rådgivende lege, hjelpemiddelsentralen. Teamet har også etablert et tett og nært samarbeid med helse og velferd (OSK). NAV-Heimdal er i et OSK-hus og er sammen med alle kommunale tjenester det er naturlig å samarbeide med.

Erfaringer så langt er rask respons og handling på forespørsel om bistand, dels på grunn av lokalisering i samme hus og/eller samme etat. Man har registrert entusiasme for forsøket i andre deler av NAV-systemet.

Andre samarbeidspartnere er behandlende leger, behandlende team i psykiatrien, barnevern.

I Kjerneoppgaver har man erfart at ”legene har vært ulne med å svare på om pasientene kunne prøve seg ute i arbeid, og brukerne har ofte sagt at de er for syke til å prøve seg i jobb.” Derfor har de

begynt med et nytt spørsmål til behandlende leger: "Er det farlig for brukeren å prøve seg i arbeidslivet?" Som oftest får de et nei på dette spørsmålet, og med dette har Kjerneoppgaver fått behandlende leger mer i tale når det gjelder brukerens helse og avklaring.

3 Samarbeidet med arbeidsgivere

Kjerneoppgaver samarbeider med Rekruttering/Markedskontakt for å rekruttere arbeidsgivere. De har to måter de jobber med arbeidsgivere på:

- Arbeidsgivere kontaktes for å informere om arbeidet NAV gjør, og de samler disse arbeidsgiverne i en base av arbeidsgivere som raskt kan kontaktes for avklaring av brukere.
- Finne arbeidsgivere ut fra brukernes behov og ønsker, enten for videre avklaring eller oppfølging om det skulle være aktuelt.

For å få en avklaringsrapport fra arbeidsgiver brukte de før et skjema som arbeidsgiver skulle fylle ut. I dag legger de dette mer opp som et intervju med arbeidsgiver for å få mer utfyllende og bredere opplysninger om brukeren. Brukeren blir også intervjuet om hvordan arbeidsforholdet har fungert, og sammen med egne observasjoner lages det en avklaringsrapport.

Arbeidsgivere gir tilbakemeldinger om at kontaktpersonene i Kjerneoppgaver er direkte og ærlige. Veilederne opplever at det settes pris på at de er lett tilgjengelige. "Arbeidsgiverne opplever også at brukeren er godt kartlagt og de vet hva de dermed får." En endring de har merket hos arbeidsgivere, er at de viser mer samfunnsansvar; "de vil være med på laget i å få folk tilbake i jobb."

Det vises til at arbeidsgiver får tett oppfølging fra Kjerneoppgaver, og at dialogen dermed er blitt bedre. Det vises til eksempler på at arbeidsgivere også tenker annerledes om eget internt arbeidsmiljø. Tidligere var det fra NAVs side mye "place and pray" med utplasseringer av brukere; "nå er det mer et samarbeidsprosjekt mellom arbeidsgiver, bruker og NAV."

En god arbeidsgiver beskrives som en arbeidsgiver som er villig til å bistå NAV ved å låne bort en arbeidsplass, en som NAV slipper å bruke en masse salgsargumenter overfor, som tar et samfunnsansvar og som er snar til å svare ja på en henvendelse. En god arbeidsgiver er også en som det går an å få til en god dialog med og hvor det er villighet til å ansette. Dette kan være både private og offentlige virksomheter, men i det offentlige står de overfor strengere krav og regler for ansettelse, spesielt gjelder det krav til utdanning og utlysning. "Private arbeidsgivere er flinkere til å lempe på slike krav og tilpasse stillingen til brukeren."

4 Tilpassing av tjenester for brukerne

Tjenestene har blitt mer brukertilpasset hevdes det ved NAV-Heimdal. Dette begrunnes med at det er færre instanser inne i bildet rundt brukeren og at det er en person i Kjerneoppgaver som koordinerer hjelpeapparatet. Målet om arbeid har blitt tydeligere og en får derfor til en mer helhetlig innsats overfor hver enkelt bruker. De treffer også bedre med tiltakene når de sammen med brukeren kan velge mellom arbeidsgivere, arbeidsoppgaver og type bedrift ut fra brukerens behov og ønsker. Fokuset på arbeid og det at tiltakene er spisset mot ut i jobb, motiverer også brukeren mer. "Det at vi har fire integrerte tiltak i Kjerneoppgaver med glidende overganger, sammen med

dialogen, gjør at treffsikkerheten, fleksibiliteten og tidsbruken blir bedre.”

Den største forskjellen i forhold til tidligere praksis med tiltaksleverandører, er at avklaring og oppfølging i dag foregår i samarbeid med en reell arbeidsgiver i et reelt arbeidsmiljø med reelle arbeidsoppgaver. Man mener i Kjerneoppgaver at for brukerne blir dette mer motiverende og meningsfylt enn det å være i en tiltaksbedrift.

Den største effekten av forsøket for brukeren er ifølge Kjerneoppgaver redusert venting og at det foregår en reell arbeidsutprøving. Begge deler oppleves som motiverende for bruker. De håper at brukerne også skal få ordinær lønn fra arbeidsgiver så raskt som mulig - ”det å få lønn som andre folk booster selvbildet hos brukerne.”

5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging

Det har vært fagopplæring på IT for å sikre at alle gjør registrering likt, slik at resultater og måloppnåelse kommer inn i NAVs systemer. Forsøket har påvirket resten av kontoret: ”Det er nå større fokus på arbeid på hele kontoret, og mindre på helse og begrensninger hos brukerne.” et vises til at samarbeidet og dialogen mellom veilederne er med på å heve fagligheten ved kontoret.

Veilederne i Kjerneoppgaver har fått opplæring og er blitt sertifisert i bruk av Vip24. Teamet utfyller hverandre kompetansemessig, de bruker hverandres kompetanse og deler suksesshistorier seg imellom. De får opplæring i Supported Employment, som man håper vil ”gi en teoretisk og praktisk kompetanse for oppfølgingen av brukerne.”

De største kompetansemessige utfordringene beskrives å ha vært knyttet til ”rapportskrivingen”, ”det å komme opp på samme nivå som tiltaksarrangørene”, og det ”å møte brukere som sliter eller har psykiske lidelser.”

6 Status Kjerneoppgaver NAV Heimdal

Datagrunnlaget for dette kapitlet er informasjon samlet inn etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter, møterefater, intervju med forsøksledelsen i Direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Organisering

- Tiltaksmodell med 11 ansatte og 75 plasser (7,96 mill)
- Har oppfølging mot jobb, mens ordinær saksbehandler har resten av brukersaken.
- Antall veiledere: 11, inkludert leder
- Ca 14 brukere per veileder.
- Antall brukere i Kjerneoppgaver (april 2014): 117
- Innsøking til Kjerneoppgaver høyere enn antatt.
- Venteliste som veilederne går gjennom med jevne mellomrom for å se om noen heller skulle vært i avklaring i skjermet virksomhet.
- Skiller ikke mellom avklaring og oppfølging

Innsøking

- Inntaksteam møte hver uke der 3 fra Kjerneoppgaver (rullerende) går igjennom brukere som søkes inn. Innsøkende veileder lager et notat i Arena som beskriver situasjonen til bruker.
- Krever oppdatert aktivitetsplan, AEV og oppdaterte legeopplysninger.
- Tar inn alle brukere som før ble søkt til tiltaksleverandører.

Avklaring

- Vurderer avklaring og oppfølging etter hva som er gjort før.
- Rådgivende lege og veileder vurderer brukerne inn i kjerneoppgaver for å få en vurdering mot utfør. Skriver rapport i arena.
- Gruppeavklaring

Oppfølging

- Veilederne jobber litt forskjellig. Noen har et mer markedsfokus enn andre. Noen spesialister, og noen generalister.
- Egen markedskoordinator.

Utskriving

- Skriver ut når ansettelsen er på plass, men oppfølgingsbehovet er styrende.
- Følger opp i 6 måneder etter utskrivning med varierende hyppighet.
- Melder fra til tiltakskoordinator, skriver sluttrapport.
- Beholder Arena-oppgave, også de som kommer i jobb. Lager ingen ny AEV.

Utfordringer

- Erfarer at brukere er for dårlige/syke når de søkes inn til kjerneoppgaver.
- Brukt opp tiltaksbudsjettet. Når er nok nok?
- Noen veiledere sliter med klarheten i hva og hvordan de gjør ting; noen har stort ønske om å være mer ute i bedrifter.
- Rutiner og struktur er ikke på plass.
- Bygge nettverk med arbeidsgivere der det mangler.

Forbedringsstrategier

Fra dialogkonferanse fredag 4.april (konferanserapport):

1. Vi lager en sluttpakke bestående av TG til den enkelte bedrift etter ansettelsen, i tillegg til et registrerings skjema til AA-registeret. Vi ønsker å sikre at arbeidsgiver og arbeidstaker får nødvendig oppfølging i arbeidsforholdet.
2. Vi ønsker å sikre at kommunikasjonen mellom Oppfølgingsavdelingen og oss videreutvikles. Da vi ønsker å få inn rette folk i tiltaket, må vi sørge for god dialog og samsnakk slik at ressursene blir brukt på riktig måte.
3. Vi har vært for dårlig på å bruke våre interne rutiner i forbindelse med Avklaring og Oppfølgingstiltaket og vil derfor sørge for at disse blir brukt i større grad.

Kjerneoppgaver NAV Kongsvinger

1 Nullpunktsanalyse

NAV Kongsvinger har enhetlig ledelse og 50 ansatte, et lite arbeidsmarked og utvider nedslagsfeltet til arbeidsmarkedet i Akershus, Romerike og Oslo. Finanskrisen i 2008-09 rammet Glåmdalsregionen hardt. På Kongsvinger mistet industrien alene 500 arbeidsplasser.

Sentrale samarbeidspartnerne for NAV-kontoret utenom tiltaksarrangører, er oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen, andre kommunale enheter i kommunen, barnevern, skole, fastleger og psykologer i andrelinjetjenesten, DPS og særlig rus/psykiatri, Arbeidsrådgivningskontoret (ARK), Hjelpemiddelsentralen og Senter for yrkesrettet attføring (SYA). Samarbeidspartnerne benyttes i ulikt omfang og hyppighet. Noen av fastlegene kontaktes daglig. Det er også mye kontakt med DPS, ARK minst en gang i måneden, mens det er lite kontakt med NAV Hjelpemiddelsentralen.

Likheter og forskjeller mellom forsøks- og kontrollkontor

- Både NAV Stange og NAV Kongsvinger har begrenset arbeidsmarked i umiddelbar nærhet, men med nærhet til arbeidsmarkeder inn mot Oslo, Akershus, Romerike og Gardermoen
- Begge har små avstander, de samme demografiske karakteristika ved kommunen, størrelse på kontor, samme tilgang til anbudsbaserte tiltaksarrangører.
- NAV Stange er mer splittet på statlig og kommunale årsverk.
- NAV Stange har avdelingsstruktur (2 fagavdelinger), mens NAV Kongsvinger har teamstruktur.
- NAV Kongsvinger er regionskontor, mens NAV Stange er et lokalkontor. Den regionale controller er stasjonert på regionskontoret på Kongsvinger. Dette gjør at Kongsvinger har et nært og tett regionalt samarbeid (markedsarbeid, brukeroppfølging) i Glåmdalsregionen.
- NAV Stange er ikke så integrert i regionalt samarbeid som NAV Kongsvinger.
- NAV Stange har tilgang til én stor tiltaksarrangør, mens NAV Kongsvinger har tilgang til 7 mindre tiltaksleverandører.
- Kongsvinger er en by omkranset av mange små kommuner, mens Stange ligger nært mange store kommuner som Løten, Hamar og Ringsaker.
- Stange har tettere nærhet til kompetansearbeidsplasser (statlige og fylkeskommunale på Hamar) enn Kongsvinger. Stange har ikke eksportindustri og ble ikke like hardt rammet av finanskrisen som Kongsvinger.
- IKEA er planlagt etablert på Ringsaker, og på Elverum kan 200-300 komme til å miste arbeidsplassene ved Nycomed, som sliter økonomisk. Dette er forhold som kan påvirke økonomien og brukertilgangen ved kontrollkontoret NAV Stange.

Lokal teori: Utfordringer som Kjerneoppgaver skal løse

Utfordringen er at mengdeproblematikken skaper stor frustrasjon både for brukerne og veilederne. Kjerneoppgaver skal bidra til bedre behovsvurderinger, aktivitetsplaner, veiledningskvalitet og tettere individuell oppfølging underveis og i etterkant, noe som vil gi høyere gjennomstrømming med økt overgang til ordinært arbeid.

2 Organisering og ressursbruk

Prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver

Kontoret er delt opp i Jobb- og Veiledningssenteret(ordinære), et stort oppfølgingsteam (AAP, sosialstønad), et team bestående av KVP, ungdom og flyktning, team "kjerneoppgaver" (Team 3) og BOSO (Boligsosialt team). Det meste av administrative oppgaver er lagt til internserviceteamet.

I inntakrutinen for nye brukere til Kjerneoppgaver vurderer hver enkelt av team-lederne i forkant brukerens behov og beskriver med utgangspunkt i en aktivitetsplan hva som er ønsket. Teamlederen for den aktuelle brukeren vurderer så i egne møter med teamleder for Kjerneoppgaver om vedkommende skal inn i Kjerneoppgaver. Det skal så være en samtale med den aktuelle brukeren på telefon senest etter sju dager og inntakssamtale etter 14 dager.

Inntak/avslutning av brukere i Kjerneoppgaver (team 3)	
Mottak/oppfølging	Kjerneoppgaver (team 3)
<p>Informasjon om rettigheter og plikter</p> <p>Gjennomføre kartlegging/behovsvurdering</p> <p>Aktuelle deltagere skal ha behov for tett individuell oppfølging for å komme i ordinært arbeid(vansker med å skaffe eller beholde arbeid), eller avklaring av arbeidsevne.</p> <p><u>Innsøking i tiltaket Utvidet avklaring og oppfølging</u></p> <p>Før NAV-veileder kan søke bruker inn i tiltaket <u>Utvidet avklaring og oppfølging</u> skal det foreligge et oppfølgingsvedtak, 14A, der brukers behov for bistand blir klarlagt. Utfall som kan gjøre bruker aktuell for tiltaket er behov for AEV, situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats.</p> <p>Bestillingen der det framgår hvorfor bruker har behov for utvidet avklaring og oppfølging, hva som skal avklares og hva det trengs bistand til, og at bruker er innforstått med hva tilbudet innebærer, skrives inn i <u>en første aktivitetsplan ved innsøking</u> til Utvidet avklaring og oppfølging.</p> <p>Innsøkingene går kontinuerlig gjennom av teamleder sammen med Team 3 etter eget oppsett. Ingen saker skal være liggende uten vurdering i mer enn 7 dager.</p> <p>Det skal gjennomføres overføringssamtale med bruker der dette anses som nødvendig.</p> <p>Team 3 har totalansvaret for bruker etter avtalt</p>	<p>Registrere "Kjerneoppgaver i NAV" i Arena på personforhold og aktivitetsliste gjøres av Team 3.</p> <p>Bruker skal kontaktes snarest og senest innen 7 dager.</p> <p>"Inntakssamtale" skal gjennomføres innen 14 dager.</p> <p>Vurderes i team og med "gode hjelpere"</p> <p>Oppfølging av bruker:</p> <p>Ved oppfølging i virksomhet følger vi Standard for Arbeidsrettet Brukeroppfølging og forestår oppfølging av samtlige brukere som er i tiltak på virksomheten vi besøker (f.eks. arbeidspraksis). Notat registreres i Arena etter møtet.</p> <p>Avsluttes:</p> <p>Det skal skrives en sammenfatning av tjenestene som er gitt den enkelte bruker i perioden.</p> <p>Rapporten skal redegjør for status og utvikling i forhold til mål i aktivitetsplanen. Hvilke arbeidsoppgaver, aktiviteter og eventuelle kurs som er gjennomført, samt en beskrivelse av oppfølgingen. Brukers status ved avslutningen i forsøket må komme tydelig fram i rapporten.</p> <p>Rapporten skal være et dokument der det som står skal være avklart med bruker.</p> <p>I rapporten skal det også framkomme erfaringer som er</p>

<p>overføring.</p> <p>Teamene skal behandle ferdig søknader som er kommet inn før overføringen.</p>	<p>gjort i samarbeidet med arbeidsgiver.</p> <p>Brukere som går ut i ordinært arbeid skal avsluttes og inaktiveres i Arena.</p> <p>Brukere som skal videre i tiltak, f.eks. APS, AMO, utdanning, kvalifisering, skal søkes inn til tiltaket og avsluttes i forsøket.</p> <p>Gjennomføre arbeidsevnevurdering.</p> <p>Gjennomføre overføringssamtale.</p> <p>Oppfølgingsoppgave i Arena overføres ny veileder.</p> <p>Brukere som skal søke delvis eller full uførepensjon avsluttes i forsøket. Arbeidsevnevurdering skrives og sendes beslutter.</p>
---	---

Hvem får tilbud og hvem får ikke?

De som skal ha tilbud i Kjerneoppgaver defineres som "de som trenger enten oppfølging eller avklaring." Kjerneoppgaver tok inn nokså mange til å begynne med og var oppe på måltallet ganske raskt. Hovedtyngden av porteføljen kom fra Arbeid med bistand og en del som var i avklaringstiltak.

"I starten fikk vi nok noen brukere som nesten var 100 % uføre. Og den avklaringen skulle kanskje ha skjedd for 1 eller 2 år siden. Og siden vi har tid til å grave i dette og sette oss skikkelig inn i det, ble de sendt tilbake med en skikkelig AEV. Men dette er ikke bra, for de skulle aldri vært innsøkt i første omgang. Men nå får vi dem mye raskere ut igjen om dem er på feil sted. Vi tenker mye raskere, og rådgivende lege er mye mer på. Vi er rett og slett raskere til å avklare disse."

Mange av brukere beskrives som "å ha en lang vei å gå for å få avklart restarbeidsevne". Mange har behov for et sammensatt tilbud, de sliter psykisk og går til behandling. De mange "konverterte" beskrives som er en utfordring, inkludert noen konverterte fra tidsbegrenset uførestønning: "Disse har vi hatt inne et par timer og ført opp på uføreverkstedet (hver onsdag diskuteres uførevurderinger med kompetanseveilederne fra fylket), og fått avklart dem. I tillegg var det mange som var feilinnløst til AB." "Nå driver vi og jobber med noen som skal avsluttes, de konverterte AAPerne skal avsluttes før vi tar inn nye. Og vi har også avklart mange."

Sykemeldte tas ikke inn i forsøket, heller ikke ordinære arbeidssøkerne. Man tar heller ikke inn de som ikke møter til samtaler.

Internt samarbeid og ansvarsfordeling

Når brukeren er inne, har Kjerneoppgaver totalansvaret for brukeren, med unntak av økonomisk sosialhjelp:

"Når vi får brukere, så er det vi som har hovedansvaret, men av og til kan det økonomiske ansvaret ligge oppe hos de som hadde brukerne. Når jeg noen ganger har brukere som kun vil snakke om ytelsene, har jeg sagt at det får du ta med veilederen oppe, her skal vi ha fokus på arbeid og aktivitet."

Det vises til gode erfaringer ved å samarbeide med de andre veilederne, spesielt når det gjelder økonomisk sosialhjelp: "Jeg går gjerne og snakker med dem for å ha en forståelse for hvordan de ser på brukeren, i stedet for og bare lese i Arena."

Prosedyren viser at Kjerneoppgaver gjennomfører arbeidsevnevurdering på lik linje med de andre oppfølgingsteamene.

Det praktiske arbeidet med avklaring og oppfølging

Når brukerne kommer inn i Kjerneoppgaver berammes et første møte for å bli kjent med dem. Denne samtalen gjøres med to veiledere i Kjerneoppgaver for å være to som danner seg en oppfatning av brukeren. Det gjør det lettere i etterkant at det er flere som kjenner til brukeren i et team med forskjellig kompetanse.

Etter denne første samtalen gjøres en vurdering om det er riktig at den aktuelle brukeren er i Kjerneoppgaver. Lederen fordeler så de nye brukerne inn etter hvem av veilederne som har ledig kapasitet, og hvilke type utfordringer vedkommende har:

"Hvis det for eksempel er en person som bare sliter med psykiske problemer sender vi denne til en av våre veiledere som har mastergrad i psykologi, og er det en person med muskel- og skjelettlidelser er det en annen veileder. Fysioterapeuten tar seg av de som har muskel- og skjelettlidelser og førskolelæreren tar de med Asbergers."

Veilederne har på forhånd satt seg inn i brukerhistorikken, men går ikke dypt inn i det som har skjedd tidligere. Personen kan ha forandret seg så mye på den tiden, og det er nåsituasjonen som er den mest aktuelle. Det legges vekt på at veilederne i Kjerneoppgaver jobber forskjellig:

"Vi så først for oss 8 generalister som skulle gjøre det samme, men så har vi i stedet organisert oss på egne spesialfelt og tema. Vi prøver også å få en mobilitetstankegang inn. For vi har jo et arbeidsmarked her, men det store markedet ligger på Romerike. Så folk må flytte på seg, i vertfall være villige til å ta jobb utenfor Kongsvinger, og å pendle. Men det har vært en liten utfordring å få giret opp veilederne til å si til brukerne at de faktisk må regne med å bruke 1 til 1,5 timer på vei til jobb."

Kjerneoppgaver har organisert seg etter det som omtales som "et aktivitetshjul":

"Vi veilederne bearbeider brukerne, mens de i markedsteamet, bearbeider markedet. De selger dem først inn, åpner døra der ute, så kommer vi inn med våre brukere, også tar markedsteamet over igjen, slik at de er bindeleddet. Det betyr også at arbeidsgiver kun har noen få å forholde seg til."

Det vises at "signalet fra arbeidsgiver er at de kun ønsker en kontaktperson. Det er en fast på marked, og en saksbehandler følger hver bruker, men kontinuiteten er en fra marked som følger dem hele tiden."

Med denne organiseringen trenger ikke alle å være litt gode på alt; man kan fokusere mer på det den enkelte er god på. Hensikten eksternt er å ha den ene kontakten i marked kontinuerlig, "så er det enklere for vedkommende å ha oversikt på hva som er utplassering og hva som er lønnstilskudd, heller enn at arbeidsgiver må forholde seg til en saksbehandler for hver bruker, som kan ha hver sin måte å jobbe på."

En av veilederne er ansatt spesielt fordi vedkommende har en stor kontaktflate, nettverk og erfaring med markedsarbeid med det lokale næringslivet i mange år. Vedkommende skal ha oversikt over hvilke behov som er i markedet, se etter praksisplasser og matche behovet til brukeren og behovet i markedet.

Kjerneoppgaver har etablert et treningstilbud for brukerne ved et treningssenter for å øke arbeidsevnen. Hvis avklaringen og vurderingen som er gjort på forhånd har skissert at brukeren har en arbeidsevne på 50 %, gjelder det å finne en arbeidsgiver som er villig å ta imot denne brukeren i 50 % stilling, mens de resterende 50 % brukes ved treningstilbudet:

”Da vil vi bruke treningstiltaket for å øke arbeidsevnen utover 50 % ved å komme i bedre fysisk form. Dette gjør vi parallelt mens vi har dem i praksisplassen. Når de er inne hos arbeidsgiver får vi tilbakemeldinger på hvordan ting fungerer, og da har vi hatt gode samtaler med arbeidsgiverne på forhånd, der vi på forhånd sier at denne personen er definert å ha 50% restarbeidsevne, men vi sier at vi ønsker at denne skal økes, men at den er 50% akkurat nå. Vi selger ikke inn noe vi ikke har, vi er helt ærlige på hva som kan gi de og de utfordringene. Vi tenker ikke så mye avklaring og oppfølging når brukeren er ute på arbeidsplassen, vi tenker på hvor mye brukeren kan jobbe og hvor mye man kan øke denne andelen.”

I tillegg til treningssenteret har Kjerneoppgaver samarbeid med DPS og helsesiden i kommunen. De samarbeider med hjelpemiddelsentralen om hjelpemidler på arbeidsplassen og med rådgivende som er til stede hver fredag. Legene er også med ut på arbeidsplassene. Med rådgivende overlege, Hjelpemiddelsentralen og Arbeidslivssenteret, opplever man å ha samlet sett mye god kompetanse i NAV: ”Før har vi kun brukt dem på bestilling, eller hver for oss, mens nå koordinerer vi og samarbeider helt ned på brukernivå. Nå trenger vi ikke vente på at rådgivende overlege kommer om en måned, for nå er han her hver fredag, og litt ellers også.”

Kjerneoppgaver har samarbeidet med vikarbyrå om en ”karrierebuss” (jobbuss): ”Vi har hatt en buss til Jessheim, vi har tett samarbeid med vikarbyråene på Romerike. Vi skal bruke jobbussen i hele 2014. Denne måten å jobbe på hadde kanskje kommet uavhengig av forsøket, for vi snakker om øvre Romerike som nedslagsfeltet for Kongsvinger.”

Kjerneoppgaver har hatt oppstartskurs for brukerne, men har bestemt seg for å forlate det de omtaler som ”den gruppetenkinga”:

”Vi må se på de individuelle behovene hos brukeren. Vi må kartlegge behovet til brukeren når han kommer inn til oss og finne ut hvilken jobb vedkommende skal i. Så må vi finne de hjelpemidlene som skal til for å få denne brukeren ut i den jobben. Vi har dårlig effekt av slike oppstartskurs.”

De har bedre erfaringer med et annet gruppebasert tilbud, en ”karriereklubb”, som er en slags jobbklubb. Hensikten er at brukeren skal bli kjent med arbeidsmarkedet, lære seg intervjusituasjon, lage CVer og skrive søknader. Man planlegger å ta inn ulike arbeidsgivere som vil fortelle hva de ser etter hos arbeidssøkere og om kulturen på deres arbeidsplass: ”Innholdet kan lett misforstås når det kalles ”klubb” eller ”kurs”, for alt det egentlig dreier seg om er individuell oppfølging. Samtidig drar de fordel av hverandre, dem som er med på dette drar hverandre fremover.”

For de som oppfattes som "jobbklare", men som for eksempel sliter med en rygglidelse, har Kjerneoppgaver gjort avtale med et privat helsesenter for å få "en kjapp uttalelse av en fysioterapeut eller kiropraktor på hva slags jobb eller oppgaver denne personen ikke kan ha. Noen må kanskje lære seg å leve med ryggproblemene og da tilbyr vi dem en ryggskole. Men hele tiden er det fokus på arbeid og aktivitet, at de skal tilbake i jobb." Det vises til at alt dette var inkludert i det de tidligere kjøpte av avklaringstiltak.

Man vurderer å bruke et lavterskeltilbud for "en del brukere som trenger å komme i gang liksom." Det er et tilbud som skal utnytte det lokale idrettsmiljøet (svømming, klatring, golf, fotball) og hvor brukerne kan skrive seg opp på aktiviteter. Det vises til at dette gjelder særlig brukere med tunge psykiske lidelser, men også noen på rehabilitering og habilitering. "Dette er kanskje også for å ta tak i noen som er tidlig i et sykdomsforløp – for å hindre dem i å bli sykere."

Det eksterne samarbeidet

Det har vært noe irritasjon blant de to berørte tiltaksarrangørene, men konflikter er angivelig blitt dempet ved at NAV i fire nabokommuner har overtatt tiltaksplassene. Det vises til at særlig den ene tiltaksarrangøren "ønsket å bidra så godt som mulig." Noen av brukerne ble misfornøyde da plassene deres ble avsluttet. De fleste brukerne som har vært søkt inn til avklaring har vært på venteliste før de kom med i Kjerneoppgaver. Det har ellers ikke vært noe samarbeid videre med tiltaksarrangørene, "vi har tatt over brukerne, og ferdig med det."

I en periode var det litt vanskelig forhold mellom Kjerneoppgaver og resten av kontoret, noe som forklares med at teamet undervurderte behovet for informasjon til resten av kontoret om hva de driver med. Derfor har man innført at annenhver fredag er alle veilederne sammen med Kjerneoppgaver i et møte der man diskuterer inngangsvilkår på AAP, innhold i aktivitetsplaner, hva man kan gjøre for å få folk ut i jobb, hvilke arbeidsgivere som er aktuelle for å motta hospiteringer osv. Erfaringen er at dette er etterspurt og at de "får til gode synergier".

Arbeidslivssenteret og Hjelpemiddelsentralen beskrives som "enheter som har vært litt mer på utsiden tidligere, men som er mye mer inne nå i hverdagen" gjennom Kjerneoppgaver. Kjerneoppgaver har også skapt en bedre dialog og samhandling med legene og til dels psykologene: "Nå har vi en direkte link både med Arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen og rådgivende lege. Alle disse er en del av NAV kjerneoppgaver og er en del av oss." Samtidig påpekes det at samarbeidet kan bli bedre. Særlig påpekes behovet for kognitive hjelpemidler og kompetanse på arbeidsgiverne. Det er behov for å tenke nytt i samhandlingen: "Vi kan ikke bare ha faste formelle møter, vi må ha dem her på huset, nærmest slik vi har med rådgivende lege." "Vi må jobbe både formelt og uformelt, slik at vi får full effekt av begge arbeidsmåter."

Mange av de brukerne jeg har er langt unna det å være i jobb. De har en del tunge psykiske diagnoser. Som regel starter jeg med et møte hos fastlege, psykiatrisk sykepleier eller hos DPS. Da snakker jeg med bruker først, og så har vi et felles møte, og da får jeg vite litt om hva slags tilrettelegging og oppfølging brukeren trenger i arbeidstrening, hvor mye kan jeg presse brukeren. Vi har kort linje, og da føler brukeren seg sett og i varetatt. Jeg har gode erfaring med å ta disse møtene så tidlig som mulig, og legger en ny plan etter dette. Mange av dem vi jobber med har krav på en individuell plan, slik at vi kan samordne de tjenestene de har bruk for. Det at vi kan jobbe med færre brukere, gjør at vi har tid til dette samarbeidet.

Det vises særlig til positive erfaringer fra samarbeidet med rådgivende lege. Tradisjonelt jobber legene i NAV trygdemedisinsk og opp mot forvaltning, mens rollen nå beskrives som "mer på individnivå med brukeren på NAV-kontoret. Legen sitter ikke og svarer på om brukeren fyller vilkårene opp imot forvaltning, men er bevisst på å være fysisk tilstede her på kontoret, og veilederne har lært masse av han." Rådgivende lege har også vært med i legemøter, noe som har bidratt til å redusere fastlegens rolle som "en advokat for brukeren." De følgende uttalelsene tyder på at man har noe ulike erfaringer fra samarbeidet med eksterne aktører:

Det som jeg synes er ganske unikt, er at vi kan være flere om en bruker, vi er aldri alene om en bruker. Ordinært får man liten tid til å diskutere en enkelt brukers sak, her diskuterer vi hele tiden. Det går aldri lang tid fra du lur på noe, til du får svar fra en av de andre veilederne.

Jeg føler at samarbeidet kunne ha vært enda tettere mellom Arbeidslivssenteret og NAV kontoret. Jeg mener vi må være mer på, altså hva er muligheten på SSB per i dag, sykehuset, disse store bedriftene?

Vi samarbeider også med kommunen, men jeg har vært småfrustrert, er for eksempel psykiatrisk sykepleier fra kommunen en medspiller eller motspiller? Skal hun verne brukeren eller spille med eller mot brukeren? Det har jeg slitt med et par ganger. Hvor er rusteamet i kommunen, spiller vi med eller mot dem? Jeg har følt at de har vært mer opptatt av å verne brukeren enn å utvikle brukeren.

Det vises til at samarbeidet effektiviserer prosedyren i en avklarings sak:

"En avklarings sak som går til en tiltaksarrangør tillegges vekt. En uttalelse fra rådgivende lege tillegges vekt. En uttalelse fra en NAV-veileder er ikke godt nok. Men når vi gjør dette selv i samarbeid med en rådgivende lege er dette nok for å kunne tillegge det vekt. Hadde vi ikke hatt denne muligheten i forsøket hadde vi trent en uttalelse for at den uføresaken skulle ha stått seg. Nå løser vi det selv."

3 Samarbeidet med arbeidsgivere

Det vises til at tilgjengeligheten betyr mye for arbeidsgiverne og at Kjerneoppgaver gir tett oppfølging av arbeidsgiverne: "De har noen å kontakte, de slipper å ringe dette 55-nummeret, det er kortere vei til mål, og tilretteleggingsgarantien er med på å sikre dem også. De er positive til oss og de begynner å få tillitt. Vi er på service-siden."

Kjerneoppgaver har to markedskontakter som har ansvaret for for den første kontakten ("innsalgsbiten") og oppfølgingen av arbeidsgiver ("kundepleie").

Man bruker tilretteleggingsgarantien for at arbeidsgiverne "skal være trygge på at NAV er en samarbeidspartner det skal være mulig å få tak i, på mobiltelefoner og på mail, og at forhold vi trenger å rydde opp i blir avklart så raskt som mulig om noe klikker." Det handler om "å trygge arbeidsgiveren på at om han gjør dette, så vil han allikevel tjene de samme pengene sine, og kanskje til og med få tilført en arbeidskapasitet, samtidig som vi får prøvd ut brukeren. Så vi må overbevise om at det å ta inn en bruker ikke skal føre til at man tjener mindre penger, men at man skal ivareta det samfunnsansvaret dem har."

I arbeidet mot arbeidsgiverne har man brukt bemanningsbyråene på Romerike som døråpnere.

Om vi skal inn mer tunge brukere, er det litt lurt å ha spilt inn noen lettere brukere. Og da kan vi si til arbeidsgiveren at den og den har fungert veldig bra, nå kommer vi med en litt tyngre bruker som trenger litt mer oppfølging, kan vi fikse dette også?

Erfaringen er at de fleste arbeidsgiverne etter hvert er positive. Men det er noe bekymring for at enkelte arbeidsgivere kan oppleve det som at "NAV har litt mye armer og bein. For vi har et arbeidslivssenter, vi har folk som jobber med sykefraværsoppfølging, noen som driver med rekruttering og noen som er markedscoordinatorer."

Når det gjelder avklaring av brukeren på arbeidsplassen, så er det arbeidsgiveren som står for selve avklaringen og vurderingen, men Kjerneoppgaver har tettere oppfølging enn det som er vanlig i NAV-sammenheng:

"Noen brukere har vi mobiltelefonsamtaler med hver eneste dag, også med arbeidsgivere, og med noen har vi samtaler en gang i uka eller hver 14 dag. Det er generelt mye mer oppfølging på arbeidsplass, og vi er der for å sjekke at ting foregår i henhold til planene. Vi justerer hele tiden, vi har korte aktivitetsplaner, de er ikke lengre enn tre måneder, gjerne kortere."

"Det er viktig at arbeidsgiveren ser at vi er der. Men dersom vi forstår på arbeidsgiver at ting fungerer bra og vi kun er der en gang i uken, prøver vi å øke arbeidstiden opp til 60 og 70 prosent. Det er ingen grunn til å vente da, og det er arbeidsgiveren med på."

Hovedformålet er at en praksisplass kan gjøres om til ordinært arbeid: "Det er ofte det som er suksessfaktoren dersom man tar opp dette allerede i innsalget med arbeidsgiver, at man er tydelig i at det er formålet."

4 Tilpassing av tjenester for brukerne

Man mener at man med Kjerneoppgaver har fått til tettere oppfølging og at man avdekker behov raskere: "Vi har håp om 37,5 timer for alle brukerne våres. En person kan for eksempel ha 60 % arbeidspraksis og 40 % egentrening, fellestrening og coaching på å skrive cv og søknader. Mye blir kombinert og vi er kreative på å finne de tiltakene som virker."

Med Kjerneoppgaver minimaliseres risikoen for at brukeren får feil tilbud på grunn av den fortløpende oppfølgingen: "Vi har ikke en bruker som går på feil tiltak i et år og så kommer tilbake til oss. Vi har en konkret bruker som de siste tre årene står med fire oppføringer i Arena, mens vi nå i løpet av 14 dager har pratet med brukeren minst en gang per dag." Samtidig erkjennes det at feil innsats også kan være grunnet i behovsvurderingen man gjør.

Også risikoen for ventetid i tiltak, mellom og etter tiltak er eliminert med Kjerneoppgaver: "Når du kommer inn i Kjerneoppgaver får du den oppfølgingen du trenger til du har resultat. Når vi kjøpte tiltaket, og brukeren var inne i tiltaket, hadde man en oppstartssamtale, og så må brukeren vente på å få et innhold i tiltaket, og så hadde kanskje veileder i tiltaket som er kjøpt tatt kontakt med NAV, som må vente på svar der, og når tiltaket er ferdig, så skal du vente til veilederen lager en rapport

som skal scannes og sendes alle veier. Den problematikken har du jo ikke når vi gjør dette på egenhånd.”

Vi har samtaler og veiledning med bedrift, vi skriver rapporter og notater etc., og det kan være gjort på fire uker det, som tok flere måneder før.

Vi ser jo på dem som kom fra AB som da hadde vært der ganske lenge, så når dem kommer inn i forsøket er dem raskt ut i bedrift.

Bare postgangen var fire dager slik vi jobbet tidligere. Her prater vi sammen hver dag, og da sier det seg selv at ting går raskere.

Effekten vår blir veldig fort avslørt, mens tilsvarende tiltak i skjermet bedrift ikke er så enkel å avsløre, og det tok lang tid. Vi har hele tiden samhandling med mange enheter her. Vi forteller om resultater, vi deler metodikk, og vi føler litt på prestasjonsangsten på kroppen hele tiden, men vi er mer målrettet og nedpå.

Også har vi fått flere til å flytte, og kanskje de har fått jobb da, uten at vi har oversikt over det. Og vi har avklart en hel haug med saker i uføreverkstedet. Det blir mange bi-effekter hele tiden som det ikke går an å sette kroner og øre på. Vi har veldig fokus på overgang til arbeid, og det skal vi ha, og god markedskontakt. Det er også et godt resultat at du har ferdigstilt en sak, at du har avklart en bruker med en uføresøknad som er godt dokumentert, det er et positivt resultat det!

De ansatte i Kjerneoppgaver tror at brukerne som kom fra tiltaksarrangører opplever at de får mye tettere oppfølging enn før, at dette oppleves trygt, at de opplever større mestring fordi Kjerneoppgaver samarbeider tett med arbeidsgiverne, og at Kjerneoppgaver ønsker dem raskere i mål. Men det påpekes også at ”noen kanskje føler ubehag også, ved at vi er så tett på?” ”Det er ikke sikkert brukeren ser det på samme måte som vi gjør.”

5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging

Det har vært intern opplæring, samt opplæring i MI, SE, WIE og VIP 24. Tre av de åtte i Kjerneoppgaver har lang NAV-erfaring. For nyansatte har mentorordningen vært brukt, for eksempel i bruk av Arena: ”Det betyr at du kan begynne å jobbe med brukerne med en gang, også får du påfyll og hjelp gjennom denne ordningen underveis.”

Noen kvier seg for å gjøre markedsarbeid. Samtidig er man innforstått med at alle ikke skal gjøre det samme: ”Vi har her gått bort fra generalisttankegangen til å bli mer spesialiserte både i forhold til brukere og i forhold til hva og hvordan vi jobber. Jeg synes ikke det er så moro å lese meg opp på rettigheter omkring tannbehandling og sosialhjelp - det kan heller andre gjøre, så kan jeg ta meg av markedsarbeidet.” I Kjerneoppgaver er man innforstått med at alle har ulike roller og funksjoner:

Jeg kan noen ganger ha lyst til å 'riste litt' i en bruker, da spør jeg først min kollega som har master i psykologi, om denne da vil gå i kjelleren. Om rettigheter etc. spør jeg kanskje en annen kollega. Da får jeg svar på alle de tingene akkurat jeg har behov for å vite.

I forsøket matcher vi bruker og veileders kompetanse, mens tradisjonelt har vi jo jobbet med datofordeling av brukerne. Særlig en av veilederne har hjulpet flere av ungdommene. Han er utdannet førskolelærer, og er en "sagger" selv, og er klar i talen, og kan også tale brukeren

litt i mot.

Det at vi i teamet har så forskjellig bakgrunn, og at vi har like mange menn som kvinner her, det bidrar til et bedre arbeidsmiljø. Vi fordeler dessuten ikke brukere etter dato, men etter hvem vi tror vil være best for brukeren. I blant kikker jeg også på hvilke brukere de andre har, og hvis jeg ser at her må det svares kjapt, ellers får ikke brukeren utbetalt pengene sine, går jeg inn og gjør den jobben – og det får jeg lov til.

Når det gjelder de kompetansemessige utfordringene, vises det til behov for VIP 24, psykologbistand, kompetanse på kort avklaring og funksjonsevnevurderinger: " Vi har slitt med å kunne si om en person er 45, 50, eller 60 prosent ufør". Videre vises det til behov for å forbedre brukerflyten:

Vi har jo bare hekket team Kjerneoppgaver på organisasjonen uten å tenke nytt om brukerflyten. Så brukeren kommer fra jobb og oppfølgingsenheten og så videre til Kjerneoppgaver. Så vi må sørge for at brukerne kommer til rett sted med en gang. Og på sikt ønsker vi å bruke denne metodikken på hele kontoret.

Av andre utfordringer vises det til at man sliter med å få god nok kontakt med ungdom og har lite erfaringsbasert kompetanse med "innvandrergruppa". Veilederne uttrykker at de er blitt bedre på markedsarbeid, men det er samtidig en utfordring for veiledere "å sette ned foten og si til arbeidsgiveren at nå har du prøvd brukeren så og så lenge og du ser at det funker, så da må denne få ansettelse. Brukeren skal nemlig ikke være hos dere om du ikke har tenkt til ansette han." Samtidig påpekes det at "vi har nå blitt veldig gode på dette, dette ligger jo i metodikken til Supported Employment." Andre utfordringer som trekkes fram er:

Det kan jo være noe i systemene våre som kan hindre oss fra å gå bort i fra datofordeling av brukerne, for eksempel de tekniske løsningene i kontaktsenteret.

Vi jobber nok fortsatt litt gammeldags, for fortsatt går nok noen av brukere fra mottaket via et av de datofordelte teamene og over i Kjerneoppgaver, men vi skal bli bedre på å få dem rett inn i Kjerneoppgaver.

Enkelte av de langvarige AMO-kursene hvor man må ha direkte oppfølging med brukerne hver dag, de er det vanskelig for oss å gjennomføre.

I forhold til avklaring av arbeidsevne og å ha arbeidsplasser som vi kan prøve ut systematisk for å finne ut hva brukeren får til og ikke får til, der er vi i en startfase.

Det som jeg synes har vært litt vanskelig er jo de brukerne som har behov for å ha noe å gjøre, men som kanskje ikke tør, og som sier at i dag har jeg en dårlig dag, og da blir jeg hjemme. De kan bli litt vanskelig å selge inn til ordinære bedrifter, men de trenger å få prøvd seg ut så fort som mulig.

6 Status Kjerneoppgaver NAV Kongsvinger

Datagrunnlaget for dette kapitlet er informasjon samlet inn etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter, møtereferater, intervju med forsøksledelsen i Direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Organisering

- Teammodell med 10 ansatte (7 årsverk) og rådgivende lege tilgjengelig i inntil 20% stilling, 66 plasser (årlig budsjett 6,77 mill)
- Har hele brukersaken i Kjerneoppgaver, inklusive bolig, gjeld, samt veiledning om økonomisk sosialhjelp
- Antall brukere i Kjerneoppgaver (april 2014): 96
- Ingen formelle ventelister
- Hver veileder har mellom 8-18 brukere.
- Også teamleder har brukere
- Egne markedskontakter
- Samarbeid med bemanningsbyråer
- Fokus på å styre mot flere inn i ordinære arbeidsplasser raskere.
- Skiller ikke mellom avklaring og oppfølging

Innsøking

- Veiledere i ordinær oppfølgingsavdeling kan søke brukere inn til Kjerneoppgaver på grunnlag av behovsvurdering og 14a-vedtak
- Fagmøte på tvers av team vurderer hver 14.dag om brukere skal tas inn.
- Aktivitetsplan, AEV og CV skal være oppdatert. Brukere fordeles etter veileders kompetanse eller hva man antar blir en god match mellom bruker og veileder.
- En har flere møter med bruker før bruker tas inn i Kjerneoppgaver. Krav om at bruker i Kjerneoppgaver må være motivert for arbeid.
- Prøver å unngå brukere som skal ha avklaring mot uføretrygd.

Avklaring

- Kjerneoppgaver driver hele tiden med avklaring. Starter med kontrakt, brukerne som er inne blir bevisst på hva de skal være med på.
- Fokus på god avklaring av kandidater før jobb/praktiskplass.
- Bruker tid på å finne riktig jobb, mye tid ute i virksomheter, pleier relasjoner, spør etter behov i virksomhetene. Forankring av eierskap til jobben/praksisplassen hos brukeren for å sikre langsiktig motivasjon.
- Avtale med noen ordinære bedrifter der blir brukerne blir sett i ulike arbeidsoppgaver, og man finner ut av hva brukeren vil fungere i. Informasjonen kan også brukes til avklaring av restarbeidsevne
- Utfordrer bruker på hva/hvor jobbe, engasjere brukere for å få eierforhold til egen prosess.

Oppfølging

- Bruk av nettverk som senterforening, bransjeforeninger, bemanningsbyråer.
- Følger opp tett på arbeidsplasser, trene bruker opp til den oppgaven de skal gjøre, opptatt av å være sammen med bruker.
- Samarbeid med NAV kompetansesenter om avklaringsopplegg som varer mellom noen få dager og 4 - 6 uker der NAV kompetansesenter sertifiserer arbeidsmetoder og er kvalitetssikrer.

Utskriving

- Skriver ut brukerne i tiltak når personen er i jobb
- Ber arbeidsgiver registrere i AA-registeret.

- Oppfølging er behovsprøvd, men ingen rutiner.

Utfordringer

- Samarbeidet med helse, lang ventetid hos DPS/psykolog.
- Samarbeidet med resten av kontoret, spesielt ungdomsteamet.
- Mye saksbehandling.
- Pleie arbeidsgivere.
- Overgang fra praksis til jobb.
- Mobilitet, lokalt og regionalt arbeidsmarked.
- Definere hvor klar er brukeren er for å komme i jobb.
- Svak kontakt med fylket, ingen styringsgruppe.

Forbedringsstrategier

Fra dialogkonferanse fredag 4.april (konferanserapport):

1. Vi lager en sluttpakke bestående av TG til den enkelte bedrift etter ansettelsen, i tillegg til et registrerings skjema til AA-registeret. Vi ønsker å sikre at arbeidsgiver og arbeidstaker får nødvendig oppfølging i arbeidsforholdet.
2. Vi ønsker å sikre at kommunikasjonen mellom Oppfølgingsavdelingen og oss videreutvikles. Da vi ønsker å få inn rette folk i tiltaket, må vi sørge for god dialog og samsnakk slik at ressursene blir brukt på riktig måte.
3. Vi har vært for dårlig på å bruke våre interne rutiner i forbindelse med Avklaring og Oppfølgingstiltaket og vil derfor sørge for at disse blir brukt i større grad.

Kjerneoppgaver NAV Ski

1 Nullpunktsanalyse

NAV Ski har enhetlig ledelse og 70 ansatte. Arbeidsmarkedet er stabilt og består av små virksomheter med under 50 ansatte, mye bil, verksted, lager og varehandel. Kommunen har ingen store hjørnesteinsbedrifter. Kommunen er den største arbeidsgiveren. Geografisk ligger kommunen nært Oslo, som også er en del av det lokale arbeidsmarkedet.

Likheter og forskjeller mellom forsøks- og kontrollkontor

- Både NAV Nittedal og NAV Ski har også Oslo som arbeidsmarked.
- NAV Nittedal har en annerledes næringsstruktur med større arbeidsplasser (Diplomis, Ringnes)
- NAV Nittedal har kun én tiltaksbedrift, det er langt til AMO-kurs, mens NAV Ski har flere av begge.
- NAV Nittedal har hatt større utskifting av ledelse enn NAV Ski.

Lokal teori: Utfordringer som Kjerneoppgaver skal løse

Ordinær avklaring og oppfølging gjennomføres i ordinært arbeidsliv gjennom arbeidspraksis, kursplasser eller tiltaksplasser i skjermet sektor. Hver veileder har et høyt antall brukere som skal følges opp. Utfordringen er at mangel på kapasitet skaper opphopingsproblematikk, brukere søkes inn på det ene tiltaket etter det andre og blir der lenge uten at noe skjer og uten at NAV-kontoret vet noe mer om dem. En annen utfordring er at kjeding av tiltak ikke fungerer. Mens fraskyving til andre etater var problemet før NAV-reformen, er problemet nå at NAV-kontoret ikke blir kvitt brukerne.

Kjerneoppgaver skal bidra til bedre oppfølging ut mot ordinært arbeidsliv, til at NAV-kontoret kommer tettere på brukeren, opplegget rundt den enkelte skreddersys bedre – og derigjennom får man også løst gjengangerproblematikken.

2 Organisering og ressursbruk

Prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver

NAV-kontoret er organisert i 5 avdelinger, hvorpå Kjerneoppgaver (omtalt som "Jobbjakten") er plassert i Prosjektavdeling sammen med KVP og arbeidstreningsgruppa. De enkelte veilederne har kontor plasser spredt på NAV-kontoret.

Kjerneoppgaver er registrert som tiltak med personforhold i Arena. Det er et uklart skille mellom avklaring og oppfølging, men det planlegges å innføre et klarere skille.

Bruker skal være godt informert om Kjerneoppgaver. Den enkelte ordinære saksbehandler ved NAV-kontoret eier brukeren, og kartlegger gjennom dokumentasjon og samtaler. Arbeidsevnevurderingen er kriterium for å komme inn i Kjerneoppgaver og er grunnlaget for det videre arbeidet. Denne skal ha en egenvurdering og en oppdatert aktivitetsplan som bestilling inn til Kjerneoppgaver.

Ordinær saksbehandler tar kontakt med sin avdelingsleder, og de vurderer sammen om dette er kandidat til Kjerneoppgaver. Inntaksmøte gjør en vurdering med tanke på prioritering og om Kjerneoppgaver er riktig tiltak. Inntaksmøte består av alle avdelingsledere ved fagavdelingene, en veileder fra Kvalifiseringsprogrammet og leder av Kjerneoppgaveteamet. Det er felles inntaksmøte til Kjerneoppgaver og Kvalifiseringsprogrammet.

Hvem får tilbud og hvem får ikke?

Man har et bredt spekter av brukere i Kjerneoppgaver. Det vises til at mange av sakene er avklaring, og at noen som er kommet inn passer bedre i Kjerneoppgaver enn andre. Det vises til at "vi må ha noe som likner på venteliste, men de bør stå kort tid der."

Det har i hovedsak vært brukere som NAV-kontoret kjenner fra før, som har hatt oppfølging over tid, og "som trenger mye for å komme videre, til jobb eller til ufør." Brukernes behov beskrives slik: "De har behov for kunnskap om arbeidsmarkedet, om hvilke krav som stilles til en arbeidstaker. De har behov for å få styrket sitt selvbilde og troen på at de kan." I tillegg nevnes behov for å kartlegge hvilke styrker de har, hjelp til å skrive søknad og lage CV, intervjutrening, hjelp til helseavklaringer, og hjelp til å møte leger og øvrig hjelpeapparat. Det vises også til brukere som mangler på bolig, som har dårlig økonomi og gjeld, og som har vanskelig familiesituasjoner.

Kjerneoppgaver tar inn alle uansett bistandsbehov. Kriterium for deltakelse er at AEV er klar ved innsøking og at det er behov for avklaring eller oppfølging for arbeid, grad av ufør eller for utprøving i ordinært arbeidsliv. "Men alle oppfatter ikke nødvendigvis dette likt."

Det vises til at en tredjedel av kapasiteten i Kjerneoppgaver er viet "konvertittene".

Internt samarbeid og ansvarsfordeling

Vurderingen ligger hos den enkelte ordinære saksbehandler i første omgang, så kommer avdelingsleder inn etter hvert. Dette er ordinære saksbehandlere som tidligere har søkt inn til for eksempel Arbeid med bistand. Ordinær saksbehandler har ansvar for utarbeiding av oppdatert aktivitetsplan som avdelingsleder tar med til inntaksmøte. Dette har medført at ordinær saksbehandler har brukt mer tid på utredning.

Det har vært mye diskusjon om bruker skal til avklaring eller oppfølging og man opplever at det er et vanskelig skille. Det vises til eksempler der "brukeren er plassert til oss, men brukeren visste ikke hva Jobbjakten var. Det er flere som har vært innsøkt hit uten å ha vært snakket med på forhånd." "En bruker visste ikke at Jobbjakten var en del av NAV".

Generelt er erfaringen at inntaksmøte har gjort innsøkingen mer treffsikkert. Før var det kun ordinær saksbehandler som vurderte, av og til med drøfting i fagmøter. Det nye systemet gir bedre presisjonsnivå i bestillingene, "dette har vært et faglig løft." Ettersom bestillingene inn til forsøket er blitt bedre, søker ordinær saksbehandler etter hvert brukere direkte til avklaring eller oppfølging. Dette ses som en fordel fordi inntaksmøtene og vurderingene har vært tidkrevende.

Det er blitt et endret fokus. Det er ikke kun de tyngste som skal til Kjerneoppgaver, men blanding. Med inntaksteamet er kontoret blitt flinkere på bestilling inn til oss, man drøfter hva som er bestillingen, og man ser at det er viktig at brukeren er godt informert, aktør i eget liv og avklare forventninger om egen aktivitet i prosessen mot jobb. Forankringen i ledelsen har vært viktig i dette arbeidet. Oppbackingen derfra har vært viktig.

Man har hatt brukere til vurdering i inntaksmøte der man har konkludert med at bestillingen var for dårlig, og at man ønsket en mer spisset bestilling. Noen brukere har heller gått til KVP. I et par saker "har vi bestemt at nok er nok. Selv om brukeren hadde lyst til å prøve mer, har vi ment at det er en uføre."

Veilederne i Kjerneoppgaver samarbeider med ordinær saksbehandler i oppfølgingsavdelingen også etter at brukeren starter i Kjerneoppgaver.

Kjerneoppgaver har en egen markedskoordinator med ansvar for å identifisere aktuelle arbeidsgivere og å ta den første kontakten. Det er veileder i Kjerneoppgaver som har ansvaret for oppfølgingen av brukeren. Veilederen har ansvaret for kartlegging av brukeren og å finne ut hva som kan være aktuell praksisplass. Hver enkelt veileder har ansvar for å involvere legen i møter med deltaker i forhold til helse spørsmål. Det går så bestilling til markedskoordinator, som skal finne fram til riktig arbeidspraksis og ta den første kontakten. Så følger veileder opp i det videre forløpet

Det praktiske arbeidet med avklaring og oppfølging

Først og fremst har forsøket vært preget av etablering av Kjerneoppgaveteamet og opptrapping i form av økt antall brukere. Avklaring har vært den største utfordringen, "hvordan finne arenaer for avklaring når skjermene er borte?"

Det vises til at "blant de konverterte er sjansen for uføre mer enn 90%. Det er vanskelig å finne arbeidsgivere som kan ta imot disse for avklaring."

Når vi er ferdig med de konverterte, da har vi fått kutta de vi har dratt med oss lenge, i mange år. Etter hvert vil det bli de nye, det samme vil skje hos tiltaksarrangører. Alle blir forstyrret av konvertittene – det har gitt et annet fokus enn det vi ønsket. Vi burde startet Kjerneoppgaver ett år senere.

Fylket har presisert at det ikke er ifølge regelverket "å bestille avklaring mot uføre, heller ikke APS, men i praksis er det det som ofte foregår likevel. Hvem vurderer hvor grensen går? Det varierer veilederne imellom, det kommer an på hvordan du prøver ut."

I avklaring bruker veilederne elementer fra coachingmodellen SØT, Motiverende intervju og Holbergs interestetest, interestetestene på nav.no og karriereveiledningsverktøyet SCI-A. Det er et ønske om å ta i bruk Vip24.

I avklaringen benyttes det gruppebasert tilbudet "Jobbklar", som bygger på 'Klart jeg kan'-konseptet. Etter inntaksmøtet bestemmer Kjerneoppgaveteamet hvem som skal delta i kurset. Noen av brukerne som deltar er søkt inn til både avklaring og oppfølging, noen kun til avklaring. "Vi har hatt en lang diskusjon på dette med å bruke 'Klart jeg kan' og motivering heller enn avklaring av arbeidsevne." Hensikten med "Jobbklar" er at deltagerne skal bli mer bevisst på sine egne ressurser og se sine mange muligheter. Motivasjon og selvtillit er en viktig del av programmet. Kurset består av 12 moduler, 2 og 3 dager i uka, med fokus på tema som nettverk, motivasjon – hvordan få tak i det man er interessert i og kartlegge hvilke ressurser man har. "For disse brukerne er 'Klart jeg kan' bedre enn å komme direkte på en arbeidsplass. Så kan brukeren selv ønske å prøve ut fra arbeidsønske og motivasjon, mens før ble dette bestemt av oss."

Det vises til at mange av brukerne har "et diffust utgangspunkt" og at de etter kurset er mer klar på hvor det kan være aktuelt med en praksisplass. Det vises også til at det er "samme veileder som eier

saken som hadde kurset, så de sendes ikke bare av gårde.” ”Dette er mye bedre enn avklaringstiltaket, der stoppet kontinuiteten. Det er bedre at vi gjør det med hensyn til kontinuiteten, at noe skjer etter kurset.” Kurset varer i 12 uker, men man satser også på å utvikle kortere versjoner.

Når man bruker ordinær arbeidsplass i avklaringen, er arbeidsgivers oppgave å utarbeide opplæringsplan, bruke skjemaet ”Oppfølging i arbeidspraksis” aktivt, følge med på oppmøte og brukers arbeidskapasitet, initiativ, sosialisering, samt å merke seg spesielle behov. Veileder følger opp bruker etter behov og følger opp arbeidsgiver etter avtale. Veileder har fokus på å nå fram til ansettelse, eventuelt sørge for å bytte arbeidsgiver hvis det ikke fører fram til ansettelse med lønn, vurdere og sørge for relevant tilrettelegging, kompetanseheving og utvikling for bruker på arbeidsplassen: ” En bevissthet rundt fokuset på lønnet arbeid gir resultater.”

Det eksterne samarbeidet

De viktigste samarbeidspartnere er fastleger, statlig spesialisthelsetjeneste ved sykehus og DPS, ARK, Senter for jobbmestring og NAVs forvaltningsenhet. Generelt handler mye av samarbeidet om helseproblematikk. Et samarbeid med legeföreningen er forankret i et fagforum to ganger i året, hvor man utveksler informasjon som forsterker hverandres arbeid med brukere/pasienter og man får oppklart uklarheter. NAV-kontorets sykefraværsteam oppfattes som en faglig sterk ressurs og god samarbeidspartner blant legene. Kontorets rusteam har tilsvarende høg status innen rus og psykisk helse ved DPS, hvor det gjennom samarbeidet er utviklet en gjensidig tillit.

NAV-kontoret har samarbeidsmøter med NAV Arbeidslivssenter, men samarbeidet kunne vært bedre utnyttet, særlig i tilknytning til arbeidet med delmål 2 for de med jobb og det å forplikte arbeidsgiver.

Det er noe dialog mellom markedsadministrator og NAV Arbeidslivssenter. ARK er en aktør man har tenkt på, men det er ikke noe praktisk samarbeid ennå.

Andre instanser Kjerneoppgaver har kontakt med er:

- Hjelpeapparatet i kommunen, psykiatri
- Bestillerkontoret i kommunen, psykiatri, bolig
- Frivillighetsentralen og et bygde- og kultursenter (Waldemarhøy) i kommunen som er arenaer man bruker til avklaring og praksis
- Fastleger, har hatt møte med legene, med informasjon om Kjerneoppgaver, hvordan man følger opp, hvordan man tilrettelegger i forhold til helsesituasjon. Dette anses som viktig for å unngå at leger sjukmelder. Budskapet til legene er at det å delta i Kjerneoppgaver innebærer at det er tilrettelagt i forhold til den enkeltes helsesituasjon.
- Noen brukere har samtaler ved Follo DPS, slik at det å tilrettelegge for å kunne være i praksis og samtidig ha samtaler ved DPS blir viktig framover.

3 Samarbeidet med arbeidsgivere

Kjerneoppgaver arbeider primært mot arbeidsmarkedet i kommunen, ikke i nabokommunene, men bruker også arbeidsmarkedet i Oslo. Moss er også aktuelt.

Markedsadministrator rekrutterer arbeidsgivere med engasjement. Markedsadministrator tar den innledende kontakten, og så følger veileder som har brukeren opp. Markedsadministrator melder også

tilbake om ledige plasser der det trengs brukere. Man utvikler en database med arbeidsgiverkontakter. Dette er for "å unngå at det blir mye rot, at flere kontakter samme arbeidsgiver." Registreringsarbeidet beskrives som "en stor utfordring – det tar ikke lang tid, det er mer holdning og rutine som må innarbeides. Arenakompetanse er en utfordring."

Det å snakke med bedrifter om avklaring er en langsiktig relasjonsbygging, det er ikke gjort på en-to-tre. Vi må finne arbeidsplass hvor det kreves lite opplæring. Vi har ikke intern avklaring, men vi snakker om å få på plass arbeidstreningsgruppe. Det er en avklaringsarena i ordinær virksomhet, ikke skjermet, der hensikten ikke er jobb, men kartlegging, observasjon, hvor mye man klarer å jobbe.

I en periode har markedskoordinator vært fraværende, slik at veilederne i større grad har tatt den første kontakten med arbeidsgivere selv, noe de har erfart som positivt. Man erfarer generelt at samarbeidet med arbeidsgiverne og oppfølgingen i bedriftene er bra. Kjerneoppgaveteamet har utarbeidet et informasjonsskjema om forsøket til arbeidsgivere; de bruker Vip24 aktivt i samtale med deltakerne, og også ut mot arbeidsgiverne. Kjerneoppgaveteamet har erfart at noen av brukerne har store bistandsbehov og man nøler med å ta disse for raskt ut på ordinær arbeidsplass. Bekymringen er om brukeren "er klar for arbeid" og om veilederen klarer å følge godt nok opp og være tilstede på arbeidsplassen så mye som trengs.

Det vises til at mange av veilederne har lagt seg på en rutine med møte med arbeidsgiver hver fjortende dag. For noen av brukerne vil dette være for lite. Mens andre arbeidsgivere "vil ikke ha oss ute hele tida."

Det vises til at veilederen i Kjerneoppgaver følger retningslinjene i Supported Employment og møter arbeidsgiver og bruker på arbeidsplassen og bistår der det måtte være behov. Veileder driver også med motivasjonsarbeid på arbeidsplassene, for eksempel ved å få til overgnag fra arbeidspraksis til inntektsgivende arbeid. Man benytter et oppfølgingsskjema for å kartlegge forholdene ute på arbeidsplassen, der hensikten er å se gapet mellom arbeidspraksis og lønnet arbeid. Videre bistår man arbeidsgivere med utfylling av skjemaer og informasjon om mulige støtteordninger. Arbeidsgivere bes om å skrive en fyldig og grundig rapport når praksisperioden er over.

Noen av brukerne i Kjerneoppgaver hadde arbeidsgivere fra før. Da er det viktigste "tilgjengelighet og å være raskt på pletten."

4 Tilpassing av tjenester for brukerne og brukererfaringer

Kjerneoppgaver skal sørge for å motivere brukerne for at de skal komme i lønnet arbeid eller praksis:

"Mange brukere er demotiverte, har mistet troen på seg selv og sliter med helsemessige begrensninger. Veilederens rolle er å bevisstgjøre den enkelte bruker i forhold til hans eller hennes muligheter og forsøke å snu deres begrensingsperspektiv."

"Veileder skal også være en portvokter i den forstand at dersom bruker ikke møter til samtaler eller ikke følger opp avtalt aktivitet så mister de enten sin ytelse eller de får en lavere livsoppholdssats."

Kjerneoppgaver baserer seg på "empowerment, i den forstand at man i Kjerneoppgaver oppfordrer brukerne til selv å ta kontakt med mulige arbeidsgivere og i tillegg være aktiv i sin egen

jobbsøkerprosess: "De blir altså oppfordret til å gå med på en handlingsforpliktelse". Videre blir brukerne oppfordret til å være åpne om sine behov og sine muligheter og begrensninger. I kurset "Jobbklar" får brukeren utvikle seg selv og bli bevisstgjort egne ressurser.

I arbeidspraksis må brukeren "møte til oppfølgingstimene på arbeidsplassen og bidra aktivt til at forholdene på arbeidsplassen blir kartlagt med den hensikt å komme i lønnet arbeid og heve sin kompetanse." Brukeren blir også oppfordret til å søke annet arbeid dersom det er små muligheter for ansettelse i den aktuelle bedriften.

5 Kompetanse og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging

Man opplever å ha fått til bedre bestillinger fra ordinær veileder til avklaring og oppfølging i Kjerneoppgaver. Man mener også at det er noe mindre ventetid og det har hittil ikke vært behov for ventelister. Man har god erfaring med månedlige inntaksmøter. Samtidig har dette vært tidkrevende, og det er behov for en bedre avveining mellom behovet for interne møte og behovet for oppfølging av bruker og arbeidsgiver. En sier: "Det er ekstremt mye papirarbeid, administrativt arbeid, som hindrer meg i å fokusere på brukeren. Bruk av Arena, jeg driver fortsatt og lærer".

De som har erfaring med å ha jobbet tidligere hos tiltaksarrangør, erfarer at kommunikasjonen med ordinær veileder "var tregere enn nå når vi er i samme huset." På den andre siden opplever de samme veilederne i Kjerneoppgaver store utfordringer: "Vi skal rigge et apparat og system som vi ikke hadde før, dette er ikke å komme til et dekket bord, det blir neppe mer effektivt det første halve året."

For de ordinære veilederne framstår Kjerneoppgaver som en avlastning. De slipper oppfølgingen av brukeren, inkludert oppfølgingen i Arena. Det er mindre risiko å få brukeren tilbake enn tidligere.

Tidsrammen for arbeidet med brukeren oppleves som diffus i Kjerneoppgaveteamet:

Vi skal følge opp til de kommer i jobb, men samtidig må vi spørre 'når er nok nok?' Det er begrenset plasser, noen må ut. Men samtidig må vi få på plass langtidsoppfølging.

Det krever mye mindre med de som er i jobb.

Utfordringen er mer kvalitativt bedre bestillinger. Spørsmålet er hvem er det mest prekært å få inn i Jobbjakten? De konverterte fordi tida løper ut? Eller å få avklart tidlig de som kommer inn etter sykefravær? Hvordan skal vi prioritere de plassene vi har?

Dette er en sentral diskusjon: De nye brukerne eller de gamle som har gått i mange år?

Det legges vekt på at hovedfokus i Kjerneoppgaver skal være å få brukerne ut i arbeid eller arbeidspraksis, samt øke oppfølgingsaktiviteten ute hos arbeidsgiverne. Det vises til at det var lite fokus på markedsarbeid ved NAV-kontoret før forsøket, da dette var overlatt tiltaksarrangører. Man har derfor måttet bruke mye tid på å bygge opp markedskompetansen i Kjerneoppgaveteamet og på å utforme markedskoordinatorens rolle. Veilederne i Kjerneoppgaveteamet har hatt mye fokus på Supported Employment og ønsker generelt å heve sin kompetanse for samarbeid med arbeidsgivere og utvikling av arbeidsgivernetverk.

6 Status Kjerneoppgaver NAV Ski

Datagrunnlaget for dette kapitlet er informasjon samlet inn etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter, møtereferater, intervju med forsøksledelsen i Direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Organisering

- Tiltaksmodell, organisert i egen avdeling sammen med KVP, Vilje viser vei og Arbeidstreningsgruppe, 39 plasser (årlig budsjett 3,99 mill)
- Antall veileder: 6, inkludert leder
- Antall brukere i Kjerneoppgaver (april 2014): 78
- Ikke egen markedsadministrator lenger; alle veiledere jobber mot markedet.
- Ordinær saksbehandler eier brukersaken.

Innsøking

- Henvissende saksbehandler begrunner innsøk i aktivitetsplanen. Bruker skal være spurt og informert.
- Inntaksteam med representant fra hver avdeling vurderer hvem som tas inn. Inntaksmøte en gang i måneden.
- Dersom bruker ikke har noen ytelse fra NAV vurderes KVP.

Avklaring

- Uklart skille mellom avklaring og oppfølging.
- Bruker mye tid på å realitetsorientere brukerne.
- Avklaringskurs, gruppebasert tilbud

Oppfølging

- Evalueringmøter hver fjortende dag i bedriftene, sjekker måloppnåelse, stiller spørsmål om hva som skal til for at bruker skal ansettes.

Utskriving

- Bruker skrives ut av forsøket ved ansettelse.
- Holder kontakt med bruker og arbeidsgiver i 6 måneder etter utskrivelse.
- Tilretteleggingsgaranti.
- Oppfølging mot AA-registeret med egen oversiktstabell for de som skrives ut.

Utfordringer

- Brukeres helse og motivasjon.
- Innvandrerkvinner som ikke er gode nok i norsk.
- Avgjøre hvor mye tilrettelegging bruker trenger, definere hva som er NAVs ansvar og hva som er arbeidsgivers ansvar.
- Få nok tid til å være mye ute i bedriftene.
- Intern struktur i Kjerneoppgaver med kontorplasser spredt på hele huset.

Forbedringsstrategier

Fra dialogkonferanse fredag 4.april (konferanserapport):

- Øke hyppigheten/mengden ute hos arbeidsgivere. Flere bedriftsbesøk.
- Spesialisering marked. Ta en grundig gjennomgang i teamet. Hvem skal gjøre hva framover?

- Utarbeide en skriftlig markedsplan som beskriver hvordan vi tar kontakt med arbeidsgivere og bruken av Supported Employment og oppfølgingen ute hos arbeidsgivere. Viktige stikkord er jobbmatch og inkluderingskompetanse.
- Utarbeide gode rutiner for å sikre tett oppfølging av deltakere i 6 mnd etter at de er skrevet ut til jobb (AA-registeret og TG)
- Bedre samarbeidet, effektiviteten og innsikten i hverandres deltakere gjennom gruppetilbudet "Jobbklar".
- Endre organiseringen av inntaksteamet til teambasert inntak for å sikre kompetansedeling etc.
- Fortsette å informere kontoret om viktigheten av gode/konkrete bestillinger inn til forsøket.

Kjerneoppgaver NAV Åsane

1 Nullpunktsanalyse

NAV Åsane er et stort kontor med 80 ansatte, med stort og variert arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedet er godt, bydelen er stabil, og langtidsarbeidsledigheten har gått ned.

NAV-kontoret samarbeider med flere DPS, legene (dialogmøte 2 og samarbeidsmøter på generell basis), skoler, behandlingsinstitusjoner og oppfølgingstjenesten. De har en avtale med fylkeskommunen i forhold til oppfølging med ungdom.

Likheter og forskjeller mellom forsøks- og kontrollkontor

1. Både NAV Askøy og NAV Åsane har en toleder-modell.
2. Begge har lav arbeidsledighet i kommunen og omtrent samme antall på AAP.
3. Arbeidsmarkedet i Askøy er mye mindre enn Åsane.
4. Det er litt land – by forskjeller.
5. Askøy kommune har høyt sykefravær og mange arbeidstakere som går over på AAP.

Lokal teori: Utfordringer som Kjerneoppgaver skal løse

Utfordringen er at man først må vente på at bruker kan komme inn på tiltak, og etter avklaring venter man på rapporten, som ofte ikke sier særlig mye mer enn hva man visste fra før. Dette skaper ventetid. Det er også en mengdeproblematikk - NAV har ikke ressurser til å få gjort avklaringene og oppfølgingsoppgavene godt. Det er kritikk fra arbeidsgivere på manglende oppfølging av brukere.

Kjerneoppgaver skal bidra til at NAV får følge brukerne helt ut og stå for en oppfølging som bidrar til at brukerne kommer i jobb. NAV skal gi sterkere oppfølging ut i bedriftene og starte med arbeidspraksis for de som ikke klarer det sjøl.

2 Organisering og ressursbruk

Kontorets prosedyre for brukere som skal til Kjerneoppgaver

Kjerneoppgaver ved NAV Åsane er organisert som en avdeling i linjen.

Kjerneoppgaver har delt inntaksprosedyren inn i to. Prosedyren for Avklaring forutsetter at Standard for brukerrettet oppfølging er fulgt, at CV er oppdatert og at arbeidsevnevurdering (AEV) er gjennomført. AEV må ha vurdert arbeidserfaring, utdanning og helsemessige utfordringer. Det er ikke nødvendig med AEV for brukere med situasjonsbestemt innsats. Ordinær saksbehandler oppfølging/mottak må ha vurdert grundig om vedkommende er aktuell for avklaring og bestillingen for hva som ønskes avklart må være klar. Aktivitetsplanen må utarbeides i samarbeid med bruker, og bruker underskriver denne. Notatføres i Arena med overskrift "Kjerneoppgaver – Avklaring". Ved behov gjennomføres en samtale mellom ordinær saksbehandler oppfølging og veileder Kjerneoppgaver før inntak i forsøket.

"Individuell oppfølging" med kommentar "Avklaring" i Arena sendes til leder Kjerneoppgaver, som så fordeler oppgavene på teamet, registrer at bruker er tatt inn i forsøket under "Aktiviteter" i Arena og under personforhold og registrerer overførte brukere i Excel-listen. Kjerneoppgaver overtar avklaringsansvaret for bruker når vedkommende er tatt inn i forsøket. Spørsmål om økonomi og lignende har ordinær saksbehandler i oppfølgingsavdelingen fortsatt ansvar for. Kjerneoppgaver tar kun ansvar for oppfølgingsoppgaver relaterte til arbeid. Brukere som etter avklaring ikke er klar for det ordinære arbeidsmarkedet fordi de har behov for medisinsk behandling, ytterligere kompetanseheving eller skjermet arbeidspraksis følges opp av ordinær saksbehandler.

Prosedyren forutsetter at arbeidsevnevurdering (AEV) er gjennomført, CV er oppdatert og at saksbehandler oppfølging/mottak har vurdert om vedkommende er aktuell for oppfølging uansett innsatsbehov. Brukere som er avklart i Kjerneoppgaver og som vurderes som aktuelle for utvidet oppfølging skal fortrinnsvis følges opp av samme veileder som har avklart vedkommende. Bestillingen for utvidet oppfølging må være "tydelig og klar."

Det gjennomføres samtale mellom saksbehandler oppfølging og veileder Kjerneoppgaver før inntak for brukere som ikke har gjennomført avklaring. Aktivetsplanen må være klar på hvilket tiltak som skal gjennomføres, den skal utarbeides i samarbeid med bruker og bruker underskriver denne. Notatføres i Arena med overskrift "Kjerneoppgaver – Oppfølging". "Individuell oppfølging" med kommentar "Oppfølging" i Arena sendes til Kjerneoppgaver forsøksleder med dagens dato.

Leder for Kjerneoppgaver fordeler oppgavene i teamet. Alle som skal ha videre oppfølging i forsøket skal ha en Tilretteleggingsgaranti. Man skal vurdere trekantsamtale med bruker for å sikre brukermedvirkning og forståelse for tilbudet om oppfølging. Leder Kjerneoppgaver registrerer at bruker er inntatt i forsøket under "Aktiviteter" i Arena og under personforhold. Leder registrerer overførte brukere i Excel-listen.

Hvem får tilbud og hvem får ikke?

Aktuelle brukere for Kjerneoppgaver er brukere som har behov for mer omfattende avklarings-, formidlings- og oppfølgingsbistand enn det Mottaks- og Oppfølgingsavdelingen kan tilby. "Dette er de samme som tidligere er blitt vurdert aktuelle for ekstern avklarings- og oppfølgingsbistand."

Dette kan være ordinære arbeidssøkende eller brukere med nedsatt arbeidsevne. Det er saksbehandleren på kontoret som vurderer om brukeren trenger utvidet avklaring eller oppfølging.

De som er sykemeldte er ikke aktuelle for Kjerneoppgaver.

Internt samarbeid og ansvarsfordeling

Kjerneoppgaver overtar oppfølgingsansvaret for brukeren, men ordinær saksbehandler har fremdeles ansvaret for meldekort, økonomi og ferier:

Kjerneoppgaver har fokus på jobb. Er det andre ting, så har de saksbehandleren sin som vi selvfølgelig samarbeider med og selvfølgelig informerer. I praksis så blir det kanskje litt mer glidende overganger.

For brukerne var dette noe uklart og noen veiledere vil gjerne strekke seg utover arbeidsrelatert informasjon.

Det er veldig greit å få informasjon av saksbehandleren fordi de kan ha hatt vedkommende i

flere år og har en del informasjon som ikke alltid står skrevet. Men saksbehandleren kan ha en ganske klar oppfatning om hva som bør gjøres i henhold til arbeid. Der skal man være tydelig slik at man ikke går på hva saksbehandleren mener er det beste for å få vedkommende ut i arbeid, for det er det vi som bestemmer. Så lenge de blir søkt inn her så er det vi som bestemmer hva som er det beste for å få vedkommende i arbeid.

Vi kan jo mene forskjellige ting, og ofte så mener vi det samme, men langt i fra alltid.

Saksbehandleren kommer med en bestilling til oss og vi skal forholde oss til den. Den er stort sett nokså rund, så det er stort sett vi som tar beslutningen – sammen med bruker. Igjen, det er jo bruker som er i fokus. I utgangspunktet er det deres vei vi skal gå.

Brukermedvirkningstenkingen er høy i vårt forsøk. De skal være med, det er deres sak vi fremmer, vi bare hjelper dem, dytter dem litt på veien.

Kjerneoppgaver har beslutningsansvar, men rådfører seg ofte med saksbehandler på Oppfølging. Kjerneoppgaver får ofte spørsmål fra brukeren om andre forhold som ikke har direkte med jobb å gjøre. Siden bruker har direktenummeret til veilederen og de møtes ofte, er det ofte at de får henvendelser som ikke vedrører arbeid. De skal da henvise videre til ordinær saksbehandler:

Vi har jo tettere kontakt med dem enn veilederne i oppfølgingsavdelingen har anledning til. I en del tilfeller har de mobiltelefonnummeret vårt som er mer praktisk å ringe enn kontaktsenteret. Og vi blir godt kjent med dem og har de over tid. Selv om det er veileder i oppfølgingsavdelingen som har en avtale med gjeldsrådgiver eller avklaringer andre steder, så kommer ofte disse henvendelsene til oss underveis.

Brukerne fordeles mellom veilederne i Kjerneoppgaver av leder etter hvordan dere portefølje er. De skal ha mellom 15-20 brukere hver. Hver enkelt veileder arbeider forskjellig med brukeren ut fra erfaring og hva de synes fungerer for dem. De fleste ringer til bruker for å informere og avtale første samtale. Førstegangssamtalen skal inneholde: Informasjon om tilbudet, avklaring av bestilling, relasjonsbygging (gjensidig respekt, åpen og lyttende tilnærming), gjennomgang av opplysningene i saken (som arbeidsevnevurdering, CV, aktivitetsplan, helseopplysninger, notater), brukermedvirkning (hvordan bruker betrakter sin egen situasjon mht til utfordringer, muligheter, kompetanse, med mål om at bruker får økt innsikt og mestringsopplevelse), etablere felles forståelse og startpunkt (hva som er det første man skal gripe tak i), avtale om videre aktivitet som beskrives i aktivitetsplan (hvem som gjør hva).

Aktuelle verktøy/metodikk som kan anvendes er: Interesstester, Jobbfeber, Karriereveilederen, Jobpics, Karrierespillet, Supported Employment, MI, LØFT, veiledningsplattformen, Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, IKT-verktøy i NAV, Søvnløgg, Aktivitetslogg, Egenvurderingsskjema. Det vises også til at utprøving og kartlegging av helse, evner eller eventuelle lærevansker hos NAV Arbeidsrådgivning (ARK). Man har etablert samarbeid med markedskoordinatoren, som informerer om hvor de trenger folk, hvor det er snakk om lønnet arbeid og spør etter kandidater. Kjerneoppgaveteamet deltar på ukentlige markeds møter ved NAV-kontoret.

Det praktiske arbeidet med avklaring og oppfølging

Kjerneoppgaver har to ulike grupper: De som er søkt inn på avklaring og de som er søkt inn på oppfølging.

Når en bruker er i avklaring handler det om avklaring av arbeidsevnen. Da er det ikke klart hvor mye de kan jobbe, hva de kan jobbe med, og Kjerneoppgaver sin jobb å avklare det. Det gjøres ved å kalle

inn så raskt som mulig til samtale, gå gjennom arbeidserfaringer og det man vet fra tidligere, CV, utdanning, helsemessige begrensninger. I kartleggingsamtalen tas følgende prinsipper basert på veiledningsplattformen i bruk av veilederne i forsøket:

1. Anerkjennelse brukers situasjon og behov
2. Avklare roller, forventninger og begrensninger
3. Gi tilstrekkelig og relevant informasjon
4. Fremme brukers ressurser og muligheter
5. Bidra til å sette mål og støtte bruker i prosessen mot målet

Det brukes også ulike typer kartleggingsverktøy. Mange brukere er usikre på arbeidsmarkedet og yrkesmuligheter og da er yrkesvalgtester aktuelle verktøy i kartleggingsamtaler med bruker. "Dette er også med på å stimulere til at bruker får større eierforhold til egen prosess og økt mestringfølelse ved at de får konkrete oppgaver." Det anses som en fordel å ta interessedetester.

Ut fra brukerens erfaringer, kunnskaper og det som anses som mulig, finner man en høvelig arbeidsplass der de kan få avklart arbeidsevnen sin. Da handler det om å avklare med arbeidsgiveren hva det skal handle om; hvilke oppgaver som skal gjøres, om det skal være heltid eller deltid og hva som er utfordringene helsemessig. Kjerneoppgaver har tett oppfølging, også på arbeidsplassen og snakker med bruker og arbeidsgiver, "av og til alene for å få oppriktige meninger om hvordan det fungerer." Det kan være variasjon i hvor lenge avklaringsperioden foregår, men stort sett ca. en måned. "Etterpå skrives det en rapport om resultatet og det gjøres en konklusjon på om det finnes eller ikke finnes arbeidsevne, eller om det finnes arbeidsevne i de og de yrkene og de og de oppgavene." Ut fra konklusjonen bestemmer man veien videre, men da kommer brukeren over i oppfølging.

Når en bruker er i oppfølging handler det om veien fram til betalt arbeid for brukeren og den nødvendige tilretteleggingen man har kommet fram til i avklaringen, oppfølgingen av bruker og arbeidsgiver, praksisplass, muligheter for lønnstilskudd evt. mentorordningen. Det gis informasjon sånn at bruker og arbeidsgiver vet at de får oppfølging også i fortsettelsen. Oppfølgingsarbeidet kan strekke seg opp til tre år. "Det skal ikke nødvendigvis vare så lenge, men dette er mer et møysommelig og langsiktig arbeid."

Brukere i oppfølging skal være formidlingsklare, noe som blir forklart med at brukeren skal være klar til å gå ut i jobb:

Det skal jo gjøre jobben vår enklere med å få de ut i rett type jobb som de kan fungerer i. Og vi skal absolutt ikke holde de lenger enn de må for å beholde det arbeidet. Det står jo det nå at de bør ha minst 50 % arbeidskapasitet for oppfølging.

Med formidlingsklar menes det f.eks. at man kan møte kl. 9 hver dag, det er ikke sånne ting man skal jobbe med på oppfølging, det skal i utgangspunktet være på avklaring, da skal de fungere, men allikevel får de ikke jobb, og det er av ymse grunner. I forhold til et tøft arbeidsmarked og hva som er utfordringene deres. Vi ser jo ofte at de med psykiske lidelser, når de kommer på et intervju så faller de igjennom og de trenger kanskje lenger tid også. Og derfor kommer de på oppfølging. Det å få lov til å vise seg fram til en arbeidsgiver, komme inn bakdøren rett og slett. Og vise at de kan arbeide, fordi de faller ut på intervjubiten.

Det legges vekt på at man jobber individuelt med alle. Man gjør jobsøk, bransjesøk og bruker ulike kartleggingsverktøy, som interessetester, jobbfeber, utdanning.no og kartlegging hentet fra Supported Employment-metodikken sammen med bruker.

Kjerneoppgaver har tett individuell oppfølging av bruker som hovedregel, men man benytter seg også av gruppeveiledning i avklaringsperioden. Avklaringskurset, som varer i to uker á 3 timer pr dag, omtales som "minijobbklubb" med opplæring i jobbsøkingprosesser og der man setter i gang diskusjoner i plenum mellom deltakerne for å synliggjøre at arbeidslivet innebærer evne til kommunikasjon og samarbeid.

I den første gruppen grep vi fatt i dem som aldri kom, de som ikke møtte, vi fant ut at vi var nødt til å gjøre noe der vi finner ut hvorfor de ikke møter. Det som var interessant med den gruppen var at samtlige var enige om at de ikke skulle være der. De skulle ikke i jobb, de skulle ha en uføre. Det som skjedde i løpet av den 14 dagers perioden så endret de seg veldig. De klarte å se at de hadde en mulighet å se at selv om deres situasjon isolert sett virket veldig tung når de satt alene, så fikk de se i gruppen at de var faktisk ikke så alene. Så lærte vi noe også. At det er ganske ensomt å være syk for mange, og de graver seg litt ned og har brukt mye tid på å forklare både for seg sjøl og for venner og bekjente hvorfor de ikke kan være i arbeid. Og der har de hatt fokus i mange år. Så det var veldig kjekt å se at de begynte å søke jobber og faktisk kom seg på intervju og fikk sett den.

For vi ser det at de hadde ikke en oppdatert CV, de har ikke skrevet søknader, så vi ser at de må begynne den prosessen der. Det var interessant å se hvordan de modnes ved å møtes hver dag i en gruppe der de møter folk i samme situasjon. Kombinert med individuelle samtaler. Så vi har brukt mye ressurser på de gruppene. Vi har vært tre stykker til stede, som hjelper dem og snakke med dem individuelt når de har sett behov for det.

Veiledere har notert deltakernes progresjon hver dag og har brukt dette som grunnlag for videre prosess. Det vises til at brukerne oppgir å ha stort utbytte av disse kursene, spesielt at de føler seg tryggere på jobbsøking: "Veiledere får også mye informasjon om deltakerne i denne perioden og kan lettere vurdere om bruker er klar for arbeidsrettet aktivitet og hva/hvor denne skal være. Vi opplever derfor at deltakerne er bedre forberedt og mindre engstelig for å starte i arbeidsaktivitet etter denne forberedelsen."

Erfaringen er at man i Kjerneoppgaver får tidligere avklart personlige forhold, helse og motivasjon ved å ha flere og hyppigere samtaler med bruker enn hva ordinær oppfølging gir rom for. Det gjøres dermed en grundigere kartleggingsprosess som gir økt sannsynlighet for å sette inn riktig tiltak på et tidligere tidspunkt. På denne måten blir avklaringen raskere og er mye mer individuelt tilpasset.

Det eksterne samarbeidet

Man hadde en del brukere i tiltak når Kjerneoppgaver startet, men det var god dialog. Man forklarte tiltaksarrangørene at Kjerneoppgaver er et forsøk og at det er kun NAV Åsane. Det handlet om å trygge tiltaksarrangører på at de ikke mister brukere.

Det ble laget en plan for hvordan brukerne skulle overføres til Kjerneoppgaver:

Vi valgte at ikke alle skulle overføres med en gang for deres del og vår del. Vi gikk gjennom alle og lagde en plan for hver enkelt. Dette har også gjort det lettere for oss å planlegge den enkeltes portefølje. De som kom ble også trygge på den overføring som skulle skje. Veilederne i tiltakene forklarte brukerne hva som skulle skje. Vi kunne snakke med

hverandre ved behov, og ha trekantsamtaler ved behov. Det gjorde alle trygge, og at vi snakket positivt om hverandre, trygget også brukeren.

En del av brukerne gikk likevel ferdig sitt tiltak, og en del ble avsluttet:

Hvis de var nærme en jobb så ville de ha det resultatet selv. De som har hatt jobb, der har vi hatt gode rutiner for at vi har møtt opp på den arbeidsplassen. Arbeidsgiver og bruker har vært trygg på det. Vi har vært ute hos alle, gitt alle skjemaer og gitt vår kontakinformasjon. Det har vært bare positivt fordi vi har vært tydelige og fulgt opp alle etter planene.

Man har hatt samarbeid med ARK i en sak der bruker har vært på utredning. Ellers er ARK tilgjengelig og kan benyttes ved behov. Ark har sagt seg villig til å være med også ut på arbeidsplassen. Samtidig vises det til at det tar lang tid å få brukt ARK og at de ikke tar tak i problemene.

Kjerneoppgaver har en egen kontaktperson i Arbeidslivssentret og et samarbeidsmøte en gang i måneden der leder for Kjerneoppgaver deltar.

NAV Hjelpemiddelsentralen er informert om Kjerneoppgaver. Hjelpemiddelsentralen "kan benyttes dersom vi ser behovet ute hos arbeidsgiver. De har vært på tilbudssiden og markedsført seg selv."

I de sakene det er behov for ytterligere medisinske avklaringer kontaktes fastlegen, eller annen behandler, men dette gjelder stort sett saker som tilbakeføres til saksbehandler i oppfølgingsavdelingen for videre oppfølging. Det er ikke mye kontakt med behandlere i Kjerneoppgaver, men det vises til at det i noen tilfeller kan være behov for samarbeid fordi behandlere kjenner brukerne godt:

Men hvis vi samarbeider med behandler, så er det snakk om jobb, altså hvordan skal vedkommende klare å stå i jobb. Skal vi presse på nå? Skal vi slakke litt opp? I utgangspunktet skal det medisinske være klart når bruker kommer til oss. Hos noen kan jo ting forandre seg underveis, i alle fall med psykiske lidelser der man blir bedre eller dårligere i perioder. Da er det fint å kunne ta kontakt med behandler hvis de kommer i en dårligere periode for å få veiledning for å vite hva som er best.

Det vises til at prosjektet er nytt og at det ikke har skjedd ofte at man har hatt kontakt med brukerens lege.

Ellers vises det til at kompetansetelefonen og gjeldsrådgiver sporadisk er brukt, mens det vises til at Fagopplæringskontoret kan være en ressurs med "god oversikt, for eksempel hvem som tar inn læringer".

Det vises til at veilederne i Kjerneoppgaver har større anledning enn saksbehandler til å samordne og ta initiativ til samarbeidsmøter med behandlere, sosialtjenesten eller arbeidsrådgivningskontoret dersom det er problemstillinger som må diskuteres i forhold til oppfølging eller tilretteleggingsbehov. Grunnlaget for å kunne påta seg en slik koordineringsfunksjon er at veilederne ikke har for mange brukere hver til oppfølging og heller ikke for mye administrativt arbeid i fagsystemene.

3 Samarbeidet med arbeidsgiverne

I utgangspunktet er det bruker som bestemmer "hvem vi skal ringe til. Det er veldig viktig at de får ta ansvar i sin sak. Det er jo de som skal gjennomføre dette og vi skal hjelpe de på veien." I

utgangspunktet skriver brukeren en liste med arbeidsgivere: "Og så setter vi oss ned ved telefonen og ringer og registrer hvem vi har ringt til og hvem vi har snakket med og spør da om praksisplass."

Den første henvendelsen gjøres over telefon for å informere og høre om de har anledning til å ta i mot. Det er forskjell i tilnærmingen til arbeidsgivere avhengig av om det handler om avklaring eller oppfølging:

Det ser vi er litt mer utfordrende enn når du spør om oppfølging, for da har du litt lenger tid. I utgangspunktet spør du da om tre måneder med mulighet for å utvide ved behov. Og i noen tilfeller spør vi også om det er mulighet for jobb, om det er ledige stillinger. Men det er avhengig av bruker også, noen vil bare ha en praksisplass fordi det er skummelt rett og slett. De vil ikke ha det presset med at her må de prestere. Men noen synes det er greit at det hadde vært en lønnet stilling der framme.

Jeg har heldigvis hatt noen som jeg har bedømt at de har vært veldig klar for helt ordinært arbeid. Så i kontakt med arbeidsgivere så snakker jeg ikke om lønnstilskudd eller noe sånt. Det blir jo tilpassa etter de brukerne man har. Hvis bruker har samme agenda som vi har, da blir det bra. Men det er ikke alltid at motivasjonen er i den retningen. Noen ganger er motivasjonen i retning uføresøknad og da blir det vanskelig å få til arbeidet.

Det vises til at det er lettere å få oppfølgingsplasser enn avklaringsplasser. Begrunnelsen ser ut til å være at arbeidsgiver ønsker å få noe igjen ved å ta inn folk på praksisplass:

De avklaringsplassene ser vi at arbeidsgiver skulle ønske varte lenger. For en måned er ganske lite for opplæring og komme inn i det, mens i oppfølging så vet de at de har personen lengre og får noe igjen for det også. Når man skal være der en måned er det vanskelig å finne konkrete oppgaver som ikke trenger mye opplæring. Så det er mye lettere å be om en lengre periode fordi da føler de at de får noe igjen for det. Jeg synes at de avklaringsplassene er kronglete å finne.

Vi ser jo det at noen egner seg knapt nok for avklaring og kan ikke forvente at brukeren får jobb der.

Ved positiv respons spør man om et møte med arbeidsgiver. Dette første møtet med arbeidsgiver gjennomføres sammen med bruker. Bruker kan få presentert seg, man presenterer forsøket og hva som tilbys av oppfølging. Man forklarer også gjerne hva NAV gjorde tidligere og hva som er annerledes nå - at man tilpasser i forhold til bruker, at noen trenger tett oppfølging ukentlig, noen trenger hver 14 dag, noen trenger hver tredje uke, samt at man følger opp arbeidsgiver også. På dette møtet leveres tilretteleggingsgarantien og visittkort med mail og mobilnummer. Man presiserer at man er tilgjengelig for arbeidsgiver.

Det er viktig når vi sier noe om hva som er problemet, utfordringen til bruker, hva det er vi skal jobbe med. Kanskje er det oppmøte vi skal jobbe med. Vi sier litt om hva som er problemet, hvorfor de er i NAV. Ikke det at vi skal greie ut om det, men det er greit at arbeidsplassen vet hva det er for noe - om brukeren har et søvn syndrom, ofte kommer seint eller trenger en luftetur hver annen time. Så det prøver vi å tilrettelegge best mulig slik at bruker har størst mulig sjanse for å bli stående i jobb.

Det er litt forskjellig hvordan vi følger opp arbeidsgiver. For noen brukere går jo fint, men for andre må vi jo inn for å korrigere og prøve å gi noen sånne tips. Ok, kanskje vi trenger en arbeidsliste, 'kan du være behjelpelig med det?' Så hvordan vi tilrettelegger blir ut ifra

bruker, men det viktigste er at de har muligheten til å ringe oss. Vi ringer dem og så drar vi ut om det er behov for det. Men det er veldig sjelden at vi har hatt akutte behov, 'kan du komme nå?' - det er veldig sjelden.

Arbeidsgivers oppgave er å følge opp bruker i arbeidet som skal utføres i bedriften. Det lages en oppfølgingsplan der målsetting med avklaringen og arbeidsoppgaver som skal utføres er beskrevet samt hvilken opplæring som skal gjennomføres. Arbeidsgiver har ansvaret for å tilrettelegge praksisperioden og gjennomføre tilpasset opplæring. Det skal utpekes en kontaktperson på arbeidsplassen som har hovedansvaret for oppfølgingen av bruker. Man må avtale hvordan arbeidet eventuelt skal tilrettelegges for arbeidstakeren, og hva slags bistand som tilfredsstillende arbeidstakerens behov, og som passer med bedriftskulturen. Tilretteleggingsgarantien skal benyttes til dette.

Arbeidsgiver må også være tilgjengelig for evalueringsmøter og samtaler i løpet av praksisperioden. Flaskehalsen mange opplever er å få en plass på agendaen til en travel arbeidsgiver. Denne utfordringen ser ut til å variere med størrelsen på bedriften, og at det kanskje er lettere å få innpass i de større bedriftene med egen personalavdeling. Noen arbeidsgivere har dessuten negative erfaringer fra tidligere med svake kandidater og svak oppfølging. Erfaringen er likevel at mange er interessert i å ta mot folk på praksisplasser:

De har ikke en 'aldri mer NAV-holdning', de er raske å overvinne.

Allerede ved første kontakt så kjører jeg ut til arbeidsgiver som kan passe for en del av mine brukere og snakker litt generelt med dem. Vi har jo og noen som er kanskje litt vanskelig å plassere enn andre. Da kan jeg synes at det er en fordel allerede ved første kontakt og treffe arbeidsgiver direkte. Det er enkelt og greit litt lettere å overtale arbeidsgiver da å ta imot vedkommende på praksis. Og jeg synes faktisk at arbeidsgiver er det viktigste elementet her. Alt bygger jo på at vi skal få folk ut på praksis i ordinær virksomhet eller jobb, og de fleste arbeidsgivere, i alle fall de mindre som ikke har så mye erfaring av praksis fra tidligere er vel av den oppfatning at det kan være mye administrasjon og kronglete regler og slike ting. Og det gjelder å gjøre et poeng av at de ikke har så mye mer ansvar enn å følge opp den enkelte på praksis på lik linje med andre i bedriften slik at det ikke er noe nytt for dem - og alt det andre kan vi bistå og være behjelpelig med. Jeg har svart på en god del saker som ikke handler om praksisplassen som arbeidsgiver har kommet med, generelle ting om NAV. Jeg synes egentlig at det er bra, for da føler arbeidsgiveren at de får et større utbytte og samarbeidet blir lettere. Det er veldig sånn at man må være på tilbudssiden og tilrettelegge for dem.

Erfaringen er at arbeidsgivere vegrer seg mot for mye papirarbeid og skjemaer:

For det er litt skjema å fylle ut: praksisen, opplæringsplan og tilretteleggingsgarantien. Hvis jeg har ferdig utfylt skjema ut til arbeidsgiver, er det mye lettere for dem og sette på sin signatur. Det synes jeg går greit.

Det å ha skjemaene halvferdig utfylt, det setter de pris på. For det er mange skjema første gangen, men det er jo bare en gang vi er ute med skjemaene. For selv om du fornyer, så er det bare den ene gangen man må fylle inn skjema når det er samme arbeidsgiver og bruker.

Kjerneoppgaver bruker også bedriftsdatabasen i Arena, som gir indikasjoner på om arbeidsgiver er positiv, hvilke tiltak de har hatt før, om de har vært vellykket eller om det er arbeidsgivere som ikke er egent for praksisplass. I tillegg har Kjerneoppgaver en egen database i avdelingen: "Vi vil jo bli

bedre kjent med disse og kjenne kulturen og lignende som ikke er så lett å beskrive i Arena. Det er jo ikke alt man ønsker å skrive heller i Arena, den er jo tilgjengelig for alle 19.000 kollegaene. Så da har vi en egen liste.”

4 Tilpassing av tjenester for brukerne

Erfaringen er at Kjerneoppgaver gir veilederne bedre tid til å følge opp den enkelte bruker som følge av lavere antall brukere pr veileder sammenlignet med porteføljen til veilederne i oppfølgingsavdelingen og mottaksavdelingen. Dette gir muligheter til å gå inn i den enkelte brukers behov og skreddersy opplegg for hver enkelt. ”Dette medfører at vi har en større treffsikkerhet i forhold til valg av arbeidsplass i hvert enkelt tilfelle.” Det vises til at det at veilederne i Kjerneoppgaver har mobiltelefon medfører man er mer tilgjengelige enn de andre veilederne på kontoret og at oppfølgingen blir tettere og mer effektiv både i forhold til bruker og arbeidsgiver. Erfaringen er at kommunikasjon via mobilsamtaler og sms er effektivt og tidsbesparende.

Brukerne i Kjerneoppgaver opplever ifølge veilederne å få en fortløpende saken sin i retning av jobb og de blir mer aktive brukere. Oppfølgingen handler om å tilrettelegge for at brukeren tar ”tak i sitt eget liv” og blir ”en aktiv arbeidssøker”:

De har ligget litt lavt i terrenget. Når du spør hvor mange stillinger de har søkt, så er det gjerne ingen. De har ikke CV og er ikke aktive brukere. Selv om de er i NAV, så er de ikke i jobbmodus.

De må henge seg på samfunnet igjen. Jeg sier at de må være tilgjengelig på telefon fordi om det dukker opp en mulighet for praksisplass eller jobb, så må jeg få tak i deg. Bare det er en bøyg for mange. Det å ta telefonen når de ser at det er et NAV-nummer, at de er såpass på hugget fordi det faktisk kan handle om jobb. Det er en bryter, man må skru på en bryter, du må melde deg inn igjen.

Hvor ønsker du praksisplass? Hvor mye vil du jobbe? Kveld eller dag, nært eller langt vekk. De må ta stilling til dette, men jeg gir dem hva de skal tenke gjennom. Jeg sier at nå kan de velge på øverste hylle, nesten litt sånn godtebutikk. Det er ikke sikkert vi får de tre første ønskene, kanskje det blir fjerde eller femte, men det er ikke sikkert at man skal være der for alltid. De må ta tak i saken sin. Og hvis de ikke har gjort det til neste samtale, så må de gjøre de til neste. Jeg finner ikke praksisplasser for dem, vi kan tenke sammen hvis de ikke klarer det. Men de tar veldig fatt på livet sitt altså.

Man opplever at Kjerneoppgaver gir god effekt for brukerne:

Vi har en god del brukere som ikke har vært aktiv på en god periode. Det leder jo ofte til at de sosialt sett isolerer seg. Det at de kommer ut på en praksisplass det gjør at de bryter isolasjonen som de har havnet i på et privat plan også. Det kan være litt skremmende i begynnelsen, men når de ser at de klarer det, går det fint. Så de fleste ser at det er positivt. Så det er ikke bare dette arbeidsrelaterte, men det gir positive effekter for dem som personer.

De har gjerne vært i NAV systemet i mange år der fokus har vært sykdom, rehabiliteringspenger, yrkestilnærma attføring og alt mulig av det de ikke kan. Så kommer de til oss og vi sier at noe kan du. Hvilken prosent og hva du kan gjøre, det skal vi finne ut etter hvert. Nå skal vi fokusere på det som er friskt, positivt og bra, og bygge opp under det.

De har kanskje i årevis sett ut til å være formidlingsklar, men så har de en større utfordring. Da må de ta kontakt med en behandler igjen. Er det noe i veien for at de begynner å jobbe nå? Det må skje noe. Eller noen trenger mer behandling eller en annen type saksgang i vårt system. Søkelyset blir satt på dem igjen, og det har det gjerne ikke vært på en stund. Eller andre dukker opp i et annet land når de svarer telefonen. Det er jo også en avklaring.

5 Kompetansebehov og utfordringer knyttet til avklaring og oppfølging

Arbeidet i Kjerneoppgaver er høyt prioritert. De mener de får ressurser, kurs, opplæring, nødvendige verktøy og tilgang på det som trenges. Alle i teamet har forskjellig bakgrunn og de bruker hverandre aktivt for å diskutere saker og dele arbeidsmarkedskontakter. De mener selv at de samlet sett har den kompetansen som skal til. Omtrent halvparten av veilederne hadde NAV-kompetanse, mens de nye har fått opplæring i Arena. I tillegg har det vært opplæring i arbeidsmarkedskompetanse, MI og HPMT. Omtrent halvparten av veilederne har gjennomført studiet i Supported Employment, mens de resterende planlegger å gjennomføre studiet fra høsten 2014.

For de uten NAV-bakgrunn har utfordringen vært "å lære seg Arena, så stort og tungt som det er, det tar litt tid å lære." Ettersom Arena er så omfattende, har man valgt "å lære den enkleste og greieste måten å gjøre det på, så kan man fylle på etter hvert."

Det vises til at veilederne er gode på å snakke med folk, å veilede, gode på å lytte og trekke ned det vi trenger for å jobbe videre med de personene vi jobber med. Nyttig i forhold til progresjonen at man har en faglig sparringspartner, som er erfaren, for å holde framdriften og flyten.

Det vektlegges at man er et team og jobber sammen:

Vi prater jo sammen hele tiden. Veldig mye av vår dag er 'kan du hjelpe meg, hva tenker du, har du noen plasser'. Det er mye surring på avdelingen, vi bruker hverandre som sparringspartnere. Så er vi på ulike stadier når det gjelder arbeidsgivere, vi har forskjellige nettverk, og kanskje sitter noen i teamet med den perfekte arbeidsgiver til min bruker. Og vi er gode på å dele, dele kunnskapen vår.

Utfordringer knyttes til "dette med avklaring – når skal vi avslutte og når fortsetter vi". Innenfor rammene av "våre gitte uker, så blir vi så tett på dem, og får så store armer for dem. Tror at vi kan bli enda bedre på å si at nå skal du faktisk tilbake." Det å ikke ha hele ansvaret for brukerne er en utfordring:

Vi må bli tydeligere på rollen vår, at vi skal være med å skaffe jobb, at vi ikke tar på oss ekstra oppgaver i forhold til å hjelpe. Vi blir jo tett på brukeren, og det er lett for at enkelte synes det er enklere å forholde seg til meg enn den tidligere saksbehandleren fordi jeg har vært mer tilgjengelig. Så vi må bli flinkere på å avgrense det vi skal gjøre og henvise videre til saksbehandleren. Det å være tydelig og trygge på det – at det er jobb vi skal snakke om.

Man har blitt tryggere på skillelinjen mellom avklaring og oppfølging, men man har utfordringer med å finne avklaringsplasser i virksomhetene. Det handler både om at avklaringstiden er kort, men også om veilederens kontaktnettverk i arbeidsmarkedet.

Hvem som skal søkes inn er også noe uklart i og med at det ikke er noen faste kriterier. Bestillingen diskuteres ofte med veileder i oppfølging.

6 Status Kjerneoppgaver NAV Åsane

Datagrunnlaget for dette kapitlet er informasjon samlet inn etter casebesøket i november 2013: Observasjoner i møter, møtereferater, intervju med forsøksledelsen i Direktoratet, forsøkskontorets egne rapporteringer, samt rapport fra dialogkonferanse i april 2014.

Organisering

- Tiltaksmodell med 10 ansatte og 88 plasser (9.03 mill)
- Antall deltakere høyt over gjennomsnittstallene, få på venteliste (to ukers ventetid).
- 10 veiledere har 15 - 18 brukere hver.
- Antall brukere i Kjerneoppgaver (april 2014): 179
- Prosjektorganisert med egen styringsgruppe, som møtes annenhver måned.

Innsøking

- Saksbehandler søker inn på tiltaksnummer.
- Avdelingsleder fordeler brukere til veiledere i kjerneoppgaver etter hvem som har ledig kapasitet. Alle tas inn.
- Det skal foreligge oppdatert AEV, aktivitetsplan og notat som oppsummerer situasjonen til bruker.

Avklaring

- Klart skille mellom avklaring og oppfølging.
- Henvisende veileder definerer avklaring og oppfølging. Avklaring 8 uker, maks 12, med rapport til innsøkende veileder, som vurderer om bruker skal søkes inn på oppfølgingstiltaket.
- Jobbklubb. Ingen gruppebaserte tilbud.

Oppfølging

- Vektlegger brukers eget ansvar, fokus på å kartlegge utdanning/kompetanse, lage god CV, ønsker, realitetsorientering.
- Jobber ordinært med utlysninger, ikke nettverk og oppsøkende, begrenset bruk av praksisplasser.
- Ofte oppfølgingsmøter på arbeidsplass.

Utskriving

- Klare tidsavgrensninger på avklaring og oppfølging.
- Saksbehandlingssystemet definerer oppfølgingen.
- Oppfølging videre i minst 6 måneder etter ansettelse.
- Tilretteleggingsgaranti ved ansettelse.

Utfordringer

- Vanskelig å avklare på to måneder når brukerne ikke er motivert.
- Hvordan definere hva som er høvelig arbeid?
- Sykdomsfokus, ser begrensninger, ikke muligheter.
- Matche den enkelte mot arbeidsmarkedet.
- Overgang fra arbeidspraksis til lønnet arbeid.

Forbedringsstrategier

Fra dialogkonferanse fredag 4.april (konferanserapport):

- Innsøkningsrutinene må revurderes. Kan vi be om oppdaterte legeopplysninger? Er bruker motivert til å være i Kjerneoppgaver?
- Strukturere arbeidsgiveroppfølgingen – Kan vi lage en arenaoppgave på dette? Bruke SE metodikk. Stille klarere krav. Rolleavklaring.
- Øke markedskompetansen - Ha bedre kontakt med markedskoordinator som kan være med på avdelingsmøtene våre. Være mer ute. På hvert avdelingsmøte kan en bedrift vi nettopp har vært hos bli presentert.
- Kartleggingsverktøy – Bruk av Wie, kan vi få bedre jobb match? Veiledningsplattformen, SE studiet
- Øke vår salgskompetanse.

6 Brukernes erfaringer

Det er til sammen intervjuet 23 brukere i en gruppe ved hvert av forsøkskontorene. Det var de involverte ved Kjerneoppgaver ved hvert NAV-kontor som arrangerte avtaler med brukere om å delta i gruppeintervju. Ved noen kontor var det en del frafall av informanter. Største antall brukere i en gruppe var 6, mens minste antall var 3. Aldersmessig var de fleste brukerne mellom 30 og 45, den yngste i slutten av 20-årene, den eldste ca 60. Brukerne fordelte seg omtrent likt på begge kjønn. I underkant av halvparten av brukerne var kommet inn i Kjerneoppgaver fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører.

Brukernes erfaringer i Kjerneoppgaver

Brukere i Kjerneoppgaver - 1

Ved det ene NAV-kontoret ble tre brukere intervjuet. Av disse var to overført til Kjerneoppgaver fra tiltak. Disse hadde ulike erfaringer med denne overgangen. En av dem var nylig overført fra Arbeid med bistand og var forvirret i forhold til hva Kjerneoppgaver var. Brukeren var veldig fornøyd med sin veileder i Arbeid med bistand og opplevde at veileder i Kjerneoppgaver var "veldig rask med å snakke om arbeid". Vedkommende tvilte på om veileder i Kjerneoppgaver ville finne en praksisplass som vedkommende ønsket eller ville klare. Den andre brukeren var i praksisplass, slik at overgangen handlet mer om bytte av veileder. Vedkommende kommer veldig godt overens med veilederen. Alle de tre brukerne var positivt innstilt til ideen med Kjerneoppgaver, at NAV skulle gjøre dette arbeidet selv, men de gav uttrykk for forvirring rundt arbeidsfordelingen mellom ordinær saksbehandler og veileder i Kjerneoppgaver. De hadde fått inntrykk av at de nå bare skulle ha en person å forholde seg til på NAV.

Et jobbklubbliknende tilbud synes de fungerte veldig godt fordi de fikk møte andre i samme situasjon og at de fikk trening i PC og hvordan de kan finne jobb, sette opp CV og skrive søknad. Samtidig opplevde de at ikke alt innholdet var like relevant for alle. For eksempel hadde en bruker lang erfaring med søknadsskriving fra før og syntes ikke tilbudet var spesielt relevant. Brukerne gav dessuten inntrykk av at tilbudet ikke var særlig individuelt tilrettelagt, men mer preget av generell problematikk. En bruker savnet at veileder i Kjerneoppgaver hadde mer kompetanse innenfor personlig utvikling og coaching.

Brukerne omtalte veilederne i Kjerneoppgaver som hyggelige og opplevde at de ville det beste for dem. En sier: "Jeg skjønner ikke hvorfor ikke dette har blitt gjort før. Jeg har gått altfor lenge arbeidsledig og sykemeldt og har mistet all tro på meg selv og all motivasjon." En annen mente at jobbfokuset kom for tidlig og uten at veilederen kjente brukeren. Kun en av de brukerne som ble intervjuet hadde praksisplass og den hadde vedkommende funnet selv. I dette tilfellet hadde behandleren vært med i møtet med arbeidsgiver, noe brukeren mente flere burde gjøre.

Her er noen av brukernes erfaringer med Kjerneoppgaver:

Veilederne har gjort så godt de kunne. De har gode holdninger og er flink med mennesker, men de skulle hatt mer kyndig kompetanse.

Jeg har ikke fått informasjon om hva dette er. Jeg vet ikke nok om disse tingene.

Dette forsøket er vel bare en jobbklubb?

Det er godt å ha veileder i ryggen, det har vært en støtte og veldig kjekt å ha. Det å vite at jeg kan ringe til veileder når som helst. Før fikk jeg ikke den oppfølgingen.

Det er bra fordi man får et spark bak og man må lete etter sine indre ressurser og komme seg videre i livet. Vi er jo ansvarlig for våre egne liv. Den støtten er veldig god å ha, fordi når man går langtidsledig, da får man noen down-perioder.

Jeg ble tettere oppfulgt på forrige plass (AB), men jeg har alltid hatt en kontaktperson på NAV. Det første året var de obligatoriske brevene og møtene, etter at jeg var overført til det andre tiltaket har det ikke vært noe, bare det årlige brevet med forlengelse – det var min kontakt med NAV. AB har også hjulpet meg med det psykologiske slik at jeg har kommet meg. Det har jeg trengt mest, en samtale en time i uka for å bygge meg opp. Her (Kjerneoppgaver) er det veldig jobbfokusert. Nå er jeg innstilt på at jeg må ta samtalebehandling en annen plass. Det å få oppbacking hjelper på motivasjon. Jeg hadde samtaler hver uke i et halvt år og når jeg fikk praksisplass løsnet det, fordi jeg følte meg nyttig. Jeg fortsatte med samtaler hos AB og de ga meg følelsen av å være normal.

Alle har krav på veileder, men hva er deres rolle i forhold til meg? Helt konkret – det skulle jeg gjerne visst. Jeg fikk vite i det forrige møtet at jeg fremdeles hadde saksbehandler. Men jeg skal ut av dette systemet!

Det er jo ikke noe i veien med dem, de er uskyldige. Det er systemet det er noe i veien med. De gjør så godt de kan de som jobber her. Systemet er vanskelig for de som jobber her også.

Mye foregår på e-post, der får jeg nye jobbtilbud og jeg kan sende søknader.

Jeg er veldig fornøyd med veileder. Tror det kan bli et godt samarbeid.

Jeg ble presset og det er bra. For det handler om at selvtilliten er ikke der den var. Det er greit å få hjelp til for eksempel CV. Det er greit at det er en voksen veileder som kan hjelpe meg. Vi har veldig god kjemi, veileder er en helt spesiell person, som jeg kan anbefale til alle. Skulle ikke tro veileder jobbet på NAV. Vi har ikke hatt mer enn tre møter, men veileder har støttet meg.

Når jeg fikk innvilget AAP, så tok det veldig lang tid før jeg kom inn til saksbehandler. Da visste jeg ingenting, det skjedde ingenting. Det er viktig, så lang tid kan det ikke gå. Da må de si i fra at de etablerer et forsøk. I alle fall gi beskjed at de jobber med saken.

Etter at vi hadde funnet ut hvor mye jeg kunne jobbe, da sendte den forrige saksbehandleren meg mange søknader på 100% jobber, da ble jeg veldig lei meg og får dårlig samvittighet. Det er viktig at veileder får skikkelig informasjon om din historie og hva som er vanskelig og hvor du står.

Legen var med på siste møte. Jeg har også hatt med psykolog. Det har vært kjekt. NAV vil ha deg ut 100 % i morgen. Det vil også jeg, men ikke kroppen. Nå har jeg bestemt meg for å jobbe 40 %, da kan jeg øke når jeg føler meg bra. Jeg vil ikke komme tilbake der jeg var. Det var vanskelig å overbevise veileder om det. Det er bra at veileder har tro på meg. Det at det er en annen som kan snakke for deg, en fagperson som kan si at de må slutte å presse, det har vært helt avgjørende for meg. En ting er hva du føler, men det må være en fagkompetanse som skal si ifra.

Jeg tror flere hadde kommet fortere tilbake i jobb dersom man fikk behandlingen betalt av NAV. Det er kjempedyrt. Og det er gjerne det man trenger, enten psykolog eller behandling for å komme tilbake i jobb. Alle som er i et slikt løp bør ha en psykolog og en behandler. I alle fall burde de på NAV kunne være en coach som man kunne snakke med mer enn 20 minutter.

Når man går langtidsledig, det gjør noe med deg. Det er tøft. Jeg har tro på dette forsøket.

Jeg har fått praksisplass akkurat tilpasset min arbeidskapasitet. Jeg søkte uten at det var utlyst, så jeg hadde flaks. Jeg gjorde det uten NAV, ville ikke ha dem med.

Jeg vet ikke hva jeg vil. Jeg ble utbrent, så jeg er påpasselig på hva jeg skal gå inn i. Jeg må komme meg inn i noe annet enn det jeg var i og behandle den utbrentheten.

For min del var jeg veldig heldig med AB, fordi jeg tror ikke at jeg kunne gått rett til NAV. For på de første møtene satt jeg bare og gråt.

Det er viktig at behandler bestemmer prosenten man kan jobbe og at veilederen er en moralsk støtte for deg, veileder og oppmuntrer deg. De skal ikke fortelle hvor mye du kan jobbe, det er behandler og du som klarer å bestemme det. Det er viktig at NAV ikke gjør deg for syk eller for frisk, men møter deg der du er. De må ha informasjon og de må kunne ringe behandler!

Brukere i Kjerneoppgaver - 2

Ved det andre NAV-kontoret ble fem personer ble intervjuet, en mann og fire kvinner. Tre var rundt 30 år og to var rundt 50. Alle disse brukerne var nyinnsøkte til Kjerneoppgaver.

Her er noen utsagn som viser hvordan de opplever samarbeidet med veilederne i Kjerneoppgaver:

Før måtte jeg grave alt ut av NAV. Nå får jeg alt servert før jeg lurert på det og den oppfølgingen jeg trenger. Det er en annen kilo på skulderen med den hjelpa.

Før var det bare forskjellige saksbehandlere, et evig kaos og alt tok lang tid. Nå kan jeg sende sms og får svar med en gang. Veileder opplyser om rettigheter og har letta så mye for meg. Jeg vet ikke hvor man skal begynne å lete; veileder forteller hva du har bruk for.

På første møte sier veilederen, at ' jeg er ikke psykologen din, men vi må ha noen mål' – det var så bra. Veilederen er profesjonell og faglig.

Jordnær og energisk. Gir meg mye energi og glad for at jeg kommer.

Her blir vi sett og akseptert på lik linje med andre arbeidssøkende.

Jeg har aldri blitt møtt med en større verdighet noen gang i mitt liv.

Her blir jeg ikke sett ned på selv om jeg ikke har jobb. Tvert om. Veilederen har vært flink til å løfte oss også. Går ut fra kontoret med løftet hode.

På hvilken måte opplever disse brukerne at Kjerneoppgaver tilpasser sitt arbeid til deres behov?

Nå setter vi mål sammen – jeg får troen på at dette kommer til å gå.

'Trenger du psykolog?' spurte veilederne. Nei, det er jeg ferdig med og har ikke tid til det. Nå

må jeg få utfordringer. Jeg ble så ærlig slik at hun kunne hjelpe meg. Nytter ikke bare å prate om det, må gjøre det. Må av og til gjøre ting man ikke har lyst til for å komme videre.

Papirene mine er i orden, veileder hjelper til med det, strukturerte og stiller opp.

De må utfordre. Kappe plank – jeg vil jo ikke det, men er en jobb. Så det er en innstilling.

De henter fram i deg sjøl det som du ikke visste. Vise oss at vi er modige.

Jeg trengte det lille sparket bak for å tørre. Da er det greit å få bistand. Ikke bare 'stakkars deg'. Nå er det ingen unnskyldning lenger.

Jeg kom ut av (behandlingsinstitusjon), og hadde god selvtillit. Veilederen speila det, gav meg fart ut døra og jeg fikk skutt ut i full blomst. Hvis jeg hadde møtt 'vente og se litt', da ville jeg falt sammen.

Veilederen har hjulpet meg så mye, har undersøkt alle rettigheter. Veilederen har hjelp til å finne informasjon og skrive klage som jeg aldri har gjort. Når man ikke har internett, er alenemor og nå full jobb så får man ikke tid. Jeg er veldig takknemlig, det er bra oppfølging.

Disse brukernes erfaringer med den arbeidsrettede oppfølgingen:

Jeg har vært fornøyd hele tida. Jeg er så takknemlig for å bo i Norge og ha et sånt system. Jeg ville gjerne prøve å jobbe og fikk jobb selv. Veilederen kom med så mange forslag. Tro på det, og trygghet på at det går bra. Man skal jo leite sjøl, men man kommer seg mye fortere fordi man får oppbacking og oppfølging hele tida.

Jeg fikk en sommerjobb og når den var over hørte jeg ingen ting, de lot meg være. Når veilederen (Kjerneoppgaver) kom inn, da skulle det være møte hver uke. Veileder tok tak i meg. Da veileder skjønnte hva slags jobb jeg ville ha, ble det tatt tak i det med en gang. Veileder er så positiv og optimistisk og flink til å pushe meg fram, veldig tett på, sender meldinger om kvelden. Når du spør får du svar. Jeg får god hjelp og er godt ivaretatt

Veileder har tatt kontakt med arbeidsplassen og har avtalt møte.

Jeg får opp arbeidslysta og har lyst til å komme ut i jobb. Jeg har så mange lag oppå, er redd for å mislykkes, ikke mestre og stakkars meg, jeg kan ikke og tør ikke. Jeg blomstrer veldig nå.

Jeg fikk melding på torsdag, 'kan du møte i morgen', og på mandag begynte jeg. Jeg er vikar når folk blir sjuke.

Veileder har kommet på arbeidsplassen og vært med og jobbet for å erfare hva jobben går ut på, erfare hva vi går i gjennom. Jeg kan kontakte veileder når det skal være.

"Jeg skaffet meg jobb selv"

Pang pang pang – ut med deg. Veilederen ringte for en måned siden, 'vi har en jobb på (butikk), vil du det?' Veileder arrangerte møte med butikksjefen. Det var to møter før jeg begynte. Veileder ramler inn nå og da og spør om arbeidstiden er bra osv. Jeg kan ta kontakt hele tiden. Strukturerte.

Arbeidsgiver skulle ha tak i en sykkelmekaniker, jeg er ikke det. Arbeidsgiver var klar på at jeg ikke var den han ville ha, men veileder sa 'du har ikke snakket med jenta'. Da fikk jeg

jobben. Veileder hadde en ærlig og interessant måte å presentere meg på.

Veileder ordna jobb tidlig. Jeg var tre dager på jobb, men så mista jeg førerkortet og det var jeg avhengig i den jobben. Jeg kjørte for fort, det veldig dumt av meg, jeg vet at jeg har dritet meg ut. Det er ikke så mange som vil ha meg, så veileder har stilt opp.

Det negative som kom fram fra disse brukerne var at det ble vist til "informasjon som var feil", "med meldekort har vært mye rot" og ting som veilederen "ikke visste ikke nok".

Brukere i Kjerneoppgaver - 3

Ved det tredje NAV-kontoret ble fire brukere intervjuet, to kvinner og to menn, alle i alderen 30 – 40 år. Tre av dem hadde vært ganske lenge i NAV-systemet, med flere ulike tiltak bak seg. Den siste hadde vært kortere tid i NAV-systemet, men har så langt ikke lyktes å få jobb som tilsvarer egne kvalifikasjoner.

Her forteller brukerne om hvordan de kom med i Kjerneoppgaver:

Før Kjerneoppgaver var jeg hos (tiltaksarrangør). Det var veldig dårlig, men det begynte bra med yrkesveiledning. Så ble det et merkelig gruppeopplegg. Så kom jeg til (annen tiltaksarrangør), det var jobb avklaring i en skjermet bedrift, men der skjedde det lite. Så ble det foreslått at jeg skulle være med i Kjerneoppgaver. Det ble foreslått som et tilbud, jeg fikk et skriv og det var en samtale med saksbehandler om det. Det ble sagt at jeg skulle bli fulgt tett opp. Jeg forsto det sånn at det skulle være daglig oppfølging, men det har det ikke vært. Men det ble sagt at veilederne har færre klienter enn hva som er vanlig, så da kan de hjelpe bedre.

Jeg fikk valg mellom (tiltaksarrangør) med 12 uker avklaring eller 4 uker jobbkurs hos (tiltaksarrangør). Jeg valgte det med avklaring, men jeg angret fort - det var ikke noe karriereveiledning, kun utprøving. Jeg ble plassert på et kjøkken i en jobb jeg ikke ville ha. Det var internt i en vernet bedrift. Jeg kritiserte alt og alle, for jeg trivdes ikke. Men (tiltaksarrangør) hadde fått en sum penger for meg, så de krevde at jeg måtte være der i 12 uker. Kjerneoppgaver kom etterpå. Saksbehandler opplyste om Kjerneoppgaver, sa at det ville bli tettere oppfølging. Jeg opplevde det som "frivillig tvang" pga utbetaling av penger. Men jeg ønsket det også, for de sa at jeg ville få praksisplass, og det ønsket jeg jo. Og at jeg skulle få en egen oppfølger. Jeg hadde jo praksisplass tidligere, men fikk ikke noe ansvar der, gikk bare sånn utenpå de andre. Men jeg fikk da prøvd meg litt, og fant ut at det er litt for tøft yrke for meg. Så praksisplassen var jo en erfaring. Det var nyttig, men jeg fikk jo litt følelsen av at jeg bare var der som gratis arbeidskraft. Jeg var der i 9 måneder. Saksbehandleren min i NAV var der på to besøk og hadde møte med sjefen min, det var for å fornye kontrakten. Men så skulle saksbehandleren min ha permisjon, så da skulle jeg få ny saksbehandler. Men det var en som snart skulle slutte og jeg ville ikke starte på nytt med å utlevere meg til en som snart skulle slutte. Så jeg hadde ikke noen saksbehandler en periode, jeg gikk bare og venta. Men så dukket den gamle saksbehandleren min opp tilbake fra permisjon og tok meg med i Kjerneoppgaver. Det er litt forvirrende, for jeg vet ikke helt hvem som er saksbehandleren min nå.

Jeg var hos (tiltaksarrangør), det var utprøving i forhold til hvor mye jeg klarer å jobbe i forhold til kroppen min, helsa og sånn. De var råflinke, kjempebra, det var grunnleggende respekt for alle som var der, hyggelig, følte meg verdifull, de var ute etter kvalitetene mine,

skrive cv, søke jobb, coaching, de bistår i møte med lege. Men så fikk jeg et datakurs hos (tiltaksarrangør), og det var skikkelig dårlig. Jeg fant meg ikke i å bli tråkka på og herset med, det var veldig negativt, ingen respekt. Da ringte jeg NAV og klaga og sa at hvis det er et ønske at jeg skal i jobb, så må jeg få noen som vil samarbeide. For jeg følte at jeg bare sto og banka hodet i veggen hele tida. Jeg sa at jeg savnet den coachingen jeg fikk tidligere hos (tiltaksarrangør). Da fortalte de at det kom noe nytt nå, det var dette Kjerneoppgaver, og at det var sånne coacher som kan bistå i mye større grad sånn at du kommer ut i jobb. Og da fikk jeg følelsen av at det bare var de beste som fikk være med på det, så jeg var jo litt stolt da. Jeg synes det er kjempebra, god oppfølging, jeg blir sett og hørt, hele meg, både begrensningene mine og hva jeg kan, hva jeg har av kvaliteter. Det er ikke så lett å se selv når man er så dårlig og har vært ute av arbeidslivet i snart 10 år. Jeg har fått akkurat passe pushing, for du må jo gå over noen grenser. Jeg har fått litt tid på meg og fått ting litt reelt. Jeg har nok tenkt når jeg er bare hjemme og begynner å få mer overskudd, at da kan jeg jo alt i hele verden. Jeg kan godt ha vyer om å være noe mer, men det får komme etter hvert. Jeg må gå de skrittene. Jeg har jo arbeidspraksis nå, det synes jeg er kjempeallright. Veileder har vært på besøk i bedriften to ganger og snakka med arbeidsgiveren og vi hadde en samtale sammen om hvordan det gikk. Det var veldig ok. Får jeg ikke denne jobben etter hvert, så har jeg i hvert fall noen måneder med praksis.

Jeg har vært ute av arbeidslivet i 20 år nå. Før Kjerneoppgaver prøvde jeg å få hjelp til å få jobb, for jeg fikk jo ikke noe jobb der jeg var. Men det var vanskelig å få tak i NAV, saksbehandleren var jo alltid opptatt. Det var enkelt å få sosialhjelp, men ikke å få hjelp til å få jobb.

Jeg var på praksisplass, men fikk ikke jobb der. Jeg søkte mange jobber, men kom ikke noe sted. Så anbefalte saksbehandler meg Kjerneoppgaver. Det skulle være tett oppfølging, tett dialog. Her fikk jeg jobbmuligheter via praksisplass, så jeg fortsetter der. Praksisperioden er snart over etter 6 måneder. Det er en fin jobb, og jeg tror jeg får fortsette der. Veilederen min har vært på besøk der, men det er jo veldig travelt.

Disse brukerne er gjennomgående er fornøyd med Kjerneoppgaver. De har både positive og negative erfaringer med eksterne tiltaksarrangører fra før. De har både positive og negative erfaringer med praksisplass, men gjennomgående er praksisplass noe disse brukerne ønsker og ser nytten av.

Nedenfor er noen konkrete erfaringer som viser hvordan disse brukerne opplever at Kjerneoppgaver tilpasser sitt arbeid til deres behov?

De har veldig bra forståelse for min situasjon, fikk hjelp med søknad og fikk trene til intervju. Så jeg ble en bedre jobbsøker og fikk veldig mange gode tips. Så jeg er veldig fornøyd.

Jeg føler at jeg er kommet fra helvete til himmelen med å komme med i Kjerneoppgaver. Man blir møtt med respekt. Jeg tror at det at de investerer så mye ressurser i dette vil gi gevinst.

I Kjerneoppgaver er det veilederen som har kommet med forskjellige jobber, og som har sendt søknader for meg, jeg trengte bare si ja eller nei.

Jeg har fått så mye gode råd og støtte. Jeg kan ringe til veilederen min hvis det er noe. Jeg føler at jeg kan ringe til og med om jeg bare er lei meg. Jeg får kontakt med en gang, eller om de er opptatt, så ringer de med en gang etterpå. Når vi skal ha møte eller noe sånt, så sender veileder en påminnelse. Det er positivt og hyggelig.

Det er veldig positivt akkurat det der at de har mobiltelefoner, du slipper sentralbordet og må vente i mange timer, de tar til og med telefonen. Men stort sett er det veileder som ringer meg da. Eller vi sender tekstmeldinger, alt går veldig fort. Vanlig saksbehandler i NAV er veldig opptatt, men i dette prosjektet er de lett tilgjengelige.

I samtalen anvender brukerne benevnelsene saksbehandler, veileder, konsulent mye om hverandre. Det kommer også fram usikkerhet med hensyn til hvem som er den egentlige saksbehandleren. Dette kan tyde på at de har fått litt dårlig informasjon. Noen av dem har hatt stor glede og nytte av et gruppebasert tilbud: "Det er fint med det kurset å treffe noen andre, komme seg hjemmefra, komme seg ut, være i gang." Av mer negative erfaringer eller synspunkter, går det mest ambivalens til det gruppebaserte tilbudet, at det er for få tilgjengelige jobbmuligheter og manglende oppfølging på arbeidsplass:

De kunne hatt bedre tilgang til flere forskjellige jobber. Det var vanskelig for dem å finne en jobb som passer meg.

Jeg vet ikke om det kurset (gruppebasert tilbud) er en del av Kjerneoppgaver. Det er litt rart at det er de samme veilederne som har det kurset som også skal hjelpe meg med jobb, det er litt dobbeltrolle. De kjører to ting samtidig.

Jeg kunne jo starta i praksisplass før kurset (gruppebasert tilbud) var ferdig, men de vil at jeg skal fullføre kurset først. Jeg har fått ny praksisplass, men der er jeg ikke kommet i gang ennå. Så nå går jeg på kurs i stedet. Det er forferdelige greier, gruppeterapi er ikke noe for meg. Men jeg tror dessverre ikke jeg klarer å fullføre det kurset.

Jeg fikk jo praksisplass med en gang, men så fikk jeg jo også sparken igjen med en gang. Det ble ikke fulgt opp på den arbeidsplassen sånn som det var sagt fra bedriftens side, så jeg fikk ingen arbeidsoppgaver. Det skulle være litt sånn arbeidsutprøving, men de hadde konkludert med at jeg for svak til å gjøre ditt og datt. Veileder her på Kjerneoppgaver var på ferie.

Brukere i Kjerneoppgaver - 4

Ved det fjerde NAV-kontoret ble seks brukere intervjuet, tre av hvert kjønn og med en aldersspredning fra i underkant av 30 år til rundt 60 år.

Alle brukerne er enige i at det gikk fort fra de kom inn i Kjerneoppgaver til de fikk praksisplass. For de med en lengre erfaring fra NAV har Kjerneoppgaver skapt større forutsigbarhet; og de viser til at vandrings mellom tiltak og ventingen i det gamle systemet hadde vært en belastning.

"Det å endelig ha blitt møtt med respekt av en saksbehandler som har giv, gjør at jeg blir entusiastisk på egne vegne og for prosjektet. Dette står i kontrast til den behandlingen jeg har fått av NAV gjennom åtte år".

Med unntak av en bruker, hadde alle vært på forskjellige tiltak i NAV over flere år. Hvilke tiltak dette har vært, er uklart, men det er et inntrykk at de fleste hadde vært i arbeidspraksis i ordinær virksomhet før Kjerneoppgaver. Unntaket er en bruker som nå har gått sykepengeperioden ut, og som skal tilbake til samme arbeidsgiver, men med andre arbeidsoppgaver. Planen med arbeidsgiver, utarbeidet sammen med veileder i Kjerneoppgaver, er 6 måneder arbeidspraksis, evaluering og 6 nye måneder med praksis før eventuell jobb.

Det var kun en bruker som hadde erfaring med overføring fra tiltaksarrangør til Kjerneoppgaver. For vedkommende ble overgangen stort sett å bytte veileder, mens praksisplassen er den samme før. Den eneste forandringen er at nå har brukeren blitt forespeilet jobb i virksomheten. Brukerens erfaringer med både tiltaksarrangør og Kjerneoppgaver er positive, med god kontakt med veileder begge steder.

Fem av seks brukere hadde fylt ut Vip24 og hatt samtale med veileder om resultatene. Alle disse var positive til testingen, og en hadde fått "en stor aha-opplevelse" angående resultatene. De andre hadde liknende opplevelse, men uten at dette hadde hatt noe å si uten for videre løp. Den sjettede brukeren hadde også fylt ut testpapirer, men var nesten sikker på at dette ikke var Vip24. Vedkommende hadde ordnet praksisplass selv.

Alle brukerne som ble intervjuet var i jobb eller hadde praksisplass, og det kom ikke fram noe som tydet på misnøye angående arbeidsoppgaver. Alle hadde hatt trekantsamtaler med veileder og arbeidsgiver, og de har vært med på å underskrive kontrakt om praksisplass. En av brukerne har hatt med veileder ut på arbeidsplassen, men flere forteller at det er planer om at de skal ha det.

En bruker var kommet ut i 50 % jobb "takket være tett oppfølging fra veileder". To brukere var forespeilet at de snart skulle over i jobb der de hadde praksisplass.

Brukerne viste til at det før var mangel på veiledning, muligheter og rettigheter i NAV. Dette mente de går bedre med Kjerneoppgaver fordi de har fått en mer ansvarliggjort person som kan spørres. Samtidig viste de til fortsatt usikkerhet med hvem som gjør hva: "Er det fastlegen, veileder, jeg selv eller andre som tar neste skritt?"

Brukerne viste også til at det er lettere med kommunikasjon når de har fått et telefonnummer en når veilederen på. Det å ringe et fellesnummer før ble beskrevet som håpløst.

Et forslag fra en av brukerne om at NAV bør ha "et utrykningsteam" fikk oppslutning fra de andre i gruppeintervjuet: "Folk som blir syke, mister jobb o.l. er i krise og trenger tidlig innsats."

Brukere i Kjerneoppgaver - 5

Ved det femte NAV-kontoret ble to menn og tre kvinner, fra 36 til 45 år, intervjuet i gruppe. To var tatt ut av tiltak hos henholdsvis en skjermet og en privat tiltaksarrangør. En av dem hadde vært på inntaksintervju ved en skjermet tiltaksarrangør og skulle starte der, men det ble kansellert pga. Kjerneoppgaver. Brukerne forteller:

Jeg synes det var veldig rart, for jeg var i arbeid tre dager i uken hos (tiltaksarrangør), og plutselig satt jeg bare hjemme, før påske, da var tiltaket slutt. Jeg satt hjemme til Kjerneoppgaver startet opp etter sommeren. De 6 introduksjonsukene er over, og nå skal jeg på praksisplass frem til jul.

Det var en fin flytende overgang for meg.

Jeg skulle begynne hos (tiltaksarrangør) i januar 2013, men da ble samarbeidet kansellert, og det var ingen informasjon den veien, og da fikk jeg beskjed om at det var nytt system fra første april.

I forhold til omleggingen til det nye systemet fikk jeg ingen informasjon på forhånd, jeg fikk bare ny saksbehandler og beskjed om å møte opp. På (tiltaksarrangør) visste de ingenting.

Jeg fikk beskjed om å møte opp, og fikk beskjed om at jeg hadde ny saksbehandler.

Jeg visste at jeg skulle over på noe annet liksom, jeg visste at NAV skulle ta over. Jeg synes at det var bra kommunikasjon mellom NAV og (tiltaksarrangør), og jeg synes at det var god informasjon.

Jeg var langt nede forrige vinter da avtalen med (tiltaksarrangør) ble kansellert på startstreken. Det likte jeg ikke, men jeg tror ikke at det tok mange dager før veileder på Kjerneoppgaver tok kontakt med meg. Jeg bare, 'oj, hva skjer nå?' Men veileder ringte bare for å bli kjent med meg, for å høre hvordan ståa var! Det var nærmest nye takter da, for vanligvis må man grine seg til et møte, og det tar gjerne evigheter. Veileder sa at det var bare å ringe når som helst på mobiltelefon. Og har de sagt at dem skal finne ut av noe innen en frist, så får jeg svar innen fristen. De holder avtaler og er veldig tilgjengelige, selv om jeg ikke har fått særlig informasjon om hva det nye systemet er.

Samlet er det tydelig at brukerne savner informasjon knyttet til overgangen fra tiltaksarrangør til Kjerneoppgaver. Likevel framstår disse brukerne som fornøyde med støtten de har fått. Noen kritiske kommentarer knytter seg til treningsopplegget, at en på treningssenteret bør kjenne til deres utfordringer slik at treningen kan bedre tilpasses den enkelte, samt at de savner informasjon om når tilbudet eventuelt slutter.

Her er noen erfaringer brukerne har fra samarbeidet med Kjerneoppgaver fram mot jobb:

Det må jeg bare si, at veileder hadde ikke jobbet mange dager før jeg ble kontaktet. Og da var det fortløpende kommunikasjon, og det var jo bra. Og så begynte jeg på trening i juni og har fått praksisplass to dager i uka. Det har fra juni vært kjempemessig. De har informert, og de har vært lette å få tak i.

Men selv om jeg var i himmelriket, hadde fått praksisplass og hadde gått ned så mye i vekt, gikk det på psyken da jeg startet med trening. Da gikk det rett ned. Jeg sier nå i fra at for meg er det enten i jobb eller trening.

Jeg var borte fra praksisplassen i 6 uker, og nå er det slik at jeg er i en prosess hvor de søker 60 % uføretrygd for meg og jeg får 40 % fast jobb der jeg har praksisplass. Jeg jobber meg opp nå slik at jeg kan tåle litt trening og 40 % jobb. Prosessen har gått jevnt for meg, tross alt. Det går bedre nå, men det hender at jeg kollapser når jeg kommer hjem.

Det som mangler er at det ikke er lett å skaffe praksisplass. Jeg fikk hele tiden beskjed om at jeg kunne skaffe meg en praksisplass selv, og da måtte jeg skrive det og det skjemaet, men jeg var i så dårlig form at jeg ikke kunne presentere meg rundt slik jeg ville om jeg søkte jobb, fordi jeg kom meg ikke ut av leiligheten min. Så det ble for høy terskel. Men det har det jo blitt en løsning på, men det er synd at det skal være såpass vanskelig.

Jeg satt mye hjemme og etter hvert blir du passiv. Men på våren 2013, kom Kjerneoppgaver i gang, og da ble det tatt tak i ting, og de kom med flere forslag, og etter hvert fant de en praksisplass til meg. Der begynte jeg i mai, og der var jeg i 3,5 måneder. Meningen var å kjøre to tre-måneders perioder, men så viste det seg at de kunne ansette meg som vikar frem til sommeren 2014. Så jeg har fått full fast jobb jeg frem til da. Men jeg merker det på kroppen ettersom jeg har vært borte fra jobb i så mange år. Det fungerer bra nå. Det at de

på Kjerneoppgaver pushet på så veldig og var så aktive er veldig positivt. Mitt inntrykk av dette nye systemet er positivt.

Jeg har i tillegg til praksisplass og den treningen, vært på bedriftsetableringskurs. Det har skjedd veldig mye i løpet av 4-5 måneder etter at det startet.

Jeg måtte utsette praksisplassen min. Men veileder ringte meg etter arbeidstid og kunne være med å snakke med arbeidsgiveren. De er veldig på og det er kjempebra.

De er interessert i hva vi holder på med på arbeidsplassen. Veilederen har vært med på hjelpemiddelsentralen og jeg har fått ipad slik at jeg kan krysse av etter hvert som jeg har gjort det jeg skal. Nå føler jeg at jeg har dobbelt så bra hukommelse.

Min erfaring er bra den, i og med at det førte frem til jobb. Det virker som det begynte å skje ting med en gang, og de ringte meg med en gang.

Det er en klar forbedring, de står på, ringer, og det er mer samarbeid, og de kommer innom jobben når de har tid.

Et generelt inntrykk er at brukerne opplever innsatsen fra veilederne i Kjerneoppgaver som holistisk og lyttende og at de tilpasser innsatsen til brukeren:

Det er første gang jeg har hatt en veileder som har vært med meg til legen. Og på praksisplassen har vi hatt samtale, og jeg har kommet med forslag. Og veileder har hørt på meg om hva jeg føler, mener og tror. Det er som om at de er der for deg akkurat der og da. Det er en veldig trygghet å ha veileder med meg, for nå slipper jeg å videreformidle ting legen sier til meg til veileder, for veileder er med meg og da hører veileder det samme som meg.

Det er ikke slik at når du går fra kontoret så ser du dem ikke igjen, for du kan ringe og sende meldinger akkurat når det passer. Jeg kan sende meldinger til veilederen min når som helst.

Egentlig kunne jeg ha hatt ansvarsgruppe og individuell plan, det er vel slik om du har behov for hjelp fra tre eller flere instanser? Men jeg har ikke følt at jeg har trengt det, for jeg har en god dialog med veilederen min. Jeg kan ikke si noe stygt om den forrige saksbehandleren jeg hadde før Kjerneoppgaver, men det er et tungrodd system og de har lite tid og ressurser.

Den gamle saksbehandleren fikk meg over på AAP og søkte meg inn på Arbeid med bistand, og så fikk jeg beskjed om at saksbehandleren hadde flyttet pga jobbytte. Men i det gamle systemet var det ingen som fortalte at saksbehandleren hadde byttet jobb. Noe slikt ville ikke skje i det systemet som de har nå – jeg tror ikke det hadde gått to måneder før jeg fikk vite at saksbehandleren min hadde byttet jobb. Det er et helt annet system nå, hvor de kjenner oss bedre.

De har hørt på oss, og vi får være med å påvirke situasjonen. Vi har fått det vi har bedt om, for eksempel informasjon om ernæring.

De virker interessert i oss!

Tidligere var det møte ved 3, 6 og 9 måned. Men nå har vi jo møter hele tiden.

I sum kan vi si at i dette utvalget av brukere, så var en av de som måtte avslutte hos tiltaksarrangør misfornøyd med overgang pga. lite informasjon, mens samme overgang var uproblematisk for en av

de andre. En av brukerne var misfornøyd med at en tiltaksplass vedkommende var lovet hos tiltaksarrangør ikke ble noe av. To av brukerne hadde enten fått videreført eksisterende praksisplass eller fått fast jobb etter at de kom til Kjerneoppgaver. Alle framhever at de opplever tilgjengeligheten i Kjerneoppgaver som noe nytt ved NAV og at de blir sett og tatt på alvor av veilederne i Kjerneoppgaver.

Oppsummering

Evalueringen har kun intervjuet et lite utvalg brukere ved hvert forsøkskontor i november 2013. De brukerne vi har intervjuet har gjennomgående positive erfaringer. Noen er overrasket over at NAV selv følger godt opp og er nære i relasjonene.

- Innsigelser går hovedsakelig på manglende informasjon. Det handler både om overgangen fra tiltak til Kjerneoppgaver, innsøking til Kjerneoppgaver, om hva Kjerneoppgaver er, og uklarhet rundt ordinær saksbehandler og veileder i Kjerneoppgaver.
- Noen viser til at de opplever for hardt press med tanke på arbeid. Andre viser til at de trenger det pushet som veilederne i Kjerneoppgaver har gitt dem.
- Noen gir uttrykk for at de ikke har likt eller har hatt liten nytte av gruppebaserte tilbud. Andre har gode erfaringer med gruppebaserte tilbud.

Ved ett av forsøkskontorene var det ingen brukere som ble hentet fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører. Det skjedde ved de andre forsøkskontorene, og noen av disse inngikk i informantgruppen blant brukerne. For de av de av disse brukerne som ble hentet inn til Kjerneoppgaver fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører, er hovedinntrykket at overgangen har fungert positivt.

- Noen savnet bedre informasjon om overgangen fra tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører til Kjerneoppgaver.
- Noen har opplevd å bli satt hardere press på med tanke på arbeid i Kjerneoppgaver enn i tiltak arrangert av eksterne tiltaksarrangører.

7 Fagutvikling

Som ledd i fagutviklingen i forsøket har forsøksledelsen i Direktoratet hentet inn relevante erfaringer fra tilsvarende organisasjoner som NAV i Sverige og Danmark. Dette foregikk ved foredrag for ledelsen av Kjerneoppgaveteamene ved en fellessamling før oppstarten av forsøket.

Mot slutten av forsøkets første år kom det på plass opplæringstilbud i Supported Employment ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Dette tilbudet kom på plass i samarbeid med et annet forsøk i NAV, AAP som lønnskudd.

På lokalt nivå har noen av forsøkskontorene investert i fagopplæring knyttet til motiverende intervju og AI-metodikk (anerkjennende intervju), kartleggingsverktøy som VIP 24, samt opplæring i etatens egne fagsystemer, Arena og Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging. Fire av de fem forsøkskontorene har kjøpt inn VIP 24 og har fått egne ansatte sertifisert. De rapporterer om stor nytte av dette verktøyet. Det femte kontoret rapporterer om stor nytte av etatens egne fagsystemer

Det er blitt avholdt en dialogkonferanse i forsøket (april 2014), med egen konferanserapport. Informasjon fra denne er blitt brukt i denne delrapporten. Deltakernes tilbakemeldinger tyder på at man hadde god faglig nytte av erfaringsutvekslingen i konferansen.

- Lokalforsøkene er ikke tilført ekstra midler for fagutvikling.

Relevante erfaringer fra andre land

Forsøksledelsen har hentet inn relevante erfaringer knyttet til avklaring og oppfølging fra tilsvarende organisasjoner som NAV i Sverige og Danmark:

På en fellessamling for ledere i Kjerneoppgaveteamene før oppstarten av forsøket ble det presentert et foredrag om "Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)" i Sverige. I NOU 2012:6 vises det til SIUS-ordningen ved den svenske arbeidsförmedlingen som et eksempel på utvidet bistand og oppfølging i etatens regi som har gitt gode resultater. SIUS er et statlig arbeidsmarkedsprogram som drives av arbeidsförmedlingen og er et tilbud til personer nedsatt arbeidsevne. Brukerne får støtte til å finne jobb, få jobb og beholde jobb og trene på å jobbe på ordinære arbeidsplasser. Det ble i foredraget vist til at med SIUS er den svenske arbeidsförmedlingen verdens største arbeidsgiver for ansatte som driver Supported Employment. SIUS-konsulentene gjennomgår et eget opplæringsprogram basert på Supported Employment og er jobbspesialister som hvert år skal skrive inn 15 nye deltakere i programmet. Det er et mål at 60 prosent skal få lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet hvert år. I 2009 fikk 51 prosent jobb på det ordinære arbeidsmarkedet.³¹

- I foredraget ble det vist til at det er helt nødvendig at jobbspesialisten er "100 prosent dedikert" til oppgaven med å følge opp bruker og arbeidsgiver. Den svenske representanten fra Arbetsförmedlingen la vekt på betydningen av opplæring i Supported Employment for de av etatens ansatte som skal arbeide med oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne i SIUS.

På den samme fellessamlingen ble avklaring og oppfølging av brukere med omfattende bistandsbehov ved et dansk Jobcenter presentert. I Danmark legger reformen av uførepensjon og

³¹ Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.46ccfec5127ddcccec778000574/sius_as.pdf

fleksjob-ordningen opp til at Jobcentrene får et mer tydelig koordinerings- og oppfølgingsansvar: ”Reformen får størst betydning for unge mennesker, som fremover ikke kan få tilkendt førtidspension, medmindre det er åbenbart formålsløst at forsøge at utvikle deres arbeidsevne. Unge skal i stedet have en individuel og helhedsorienteret indsats i et ressourceløb (...) sagsbehandlere (skal) arbejde sammen på tværs af forvaltninger og sektorer om en koordineret og helhedsorienteret indsats. Med rehabiliteringsteam bliver der etableret en ny model for det samarbejde.”³²

- Dette er en utvikling som kan inneholde mye nyttig kompetanse- og metodemessig erfaring for det norske forsøket, særlig fordi man også her legger vekt på økt egeninnsats i Jobcentrene i avklaring og oppfølging av brukere med omfattende bistandsbehov.

- Den danske representanten fra Jobcenteret anbefalte et sterkt fokus på samarbeid med ordinære arbeidsgivere i avklaringsarbeidet.

Utvikling av fagkompetanse

Forsøksledelsen har samarbeidet med andre aktører innen prosjekt- og forsøksvirksomhet i Direktoratet, og har i samarbeid med Høgskolen i Oslo og Akershus fått iverksatt et 10-vektallskurs i Supported Employment for de involverte i forsøket Kjerneoppgaver. Emnet gir en praktisk og teoretisk innføring i prinsipper og metoder i Supported Employment og er aktuelt for alle som ønsker å arbeide med eller er opptatt av inkludering og jobbstøtte i ordinært arbeidsliv. Emnet gir innføring i framgangsmåter for å utvikle jobber og bygge varige og gode relasjoner med arbeidsgivere (markedsarbeid), og for å følge opp arbeidsforhold over tid.

Emnets målgruppe er studenter som er interessert i å bygge relasjoner med arbeidsgivere og virksomheter, samt å støtte arbeidssøkere med å oppnå reell deltakelse i arbeidslivet. Emnet er aktuelt for:

- Jobbkonsulenter, jobbspesialister, rådgivere og veiledere i NAVs tiltaks- og tjenesteapparat
- Veiledere i attførings- og vekstbedrifter
- Lærere og rådgivere i videregående skoler
- Rådgivere på NAV arbeidslivssentre
- Ansatte i private og offentlige virksomheter som jobber direkte med mennesker som trenger støtte for å få og/eller beholde jobb
- Ansatte med personal- og tilretteleggingsansvar i bedrifter som ønsker å jobbe for et inkluderende arbeidsliv

Emnet gjennomføres som et samarbeid mellom Fakultet for samfunnsfag, Institutt for sosialfag og Fakultet for helsefag, Institutt for atferdsvitenskap.

Opptakskrav er bachelorgrad fra høyskole/universitet, fra studier innen sosial-, velferds- og helsefag, samfunnsfag, pedagogikk eller tilsvarende.

³² Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012): Reform af førtidspension og fleksjob. Reformens betydning for sagsbehandlingen i kommunerne.

Kandidaten skal etter fullført program ha kunnskap om:

- Prinsippene, metodene og de ulike retningene i place - train
- Betingelser for å sikre arbeidssøkers medvirkning
- Betingelser for jobbmatch
- Betydningen av rask jobbplassing og tett oppfølging av arbeidsforhold
- Roller i oppfølgingsarbeidet
- Inkludering av marginaliserte grupper i arbeidslivet i internasjonalt perspektiv
- Viktige variabler som påvirker inkluderingsarbeid, såsom kjønn, klasse, etnisitet

Kandidaten skal ha følgende ferdigheter:

- Begynne å anvende verktøy og framgangsmåter basert på fem-trinnsmodellen i Supported Employment
- Etablere samarbeid med arbeidstakernes private og profesjonelle nettverk, herunder helse-, behandlingsapparat og sosialtjeneste
- Reflektere kritisk over hvordan Supported Employment som arbeidstilnærming påvirker fortolkning og samhandling i sosialfaglig arbeid og egen yrkesutøvelse
- Dokumentere kunnskap om og ferdigheter i innhenting av kilder (herunder grunnleggende henvisnings- og sitattekniikk)

Kandidatens generelle kompetanse etter endt studie:

- Kunnskap om forskjellen på tradisjonell tilnærming (train-place) og integrert tilnærming (place-train) i arbeidsinkludering
- Kunnskap om internasjonal og nasjonal forskning på arbeidsinkludering
- Kunnskap om viktigheten av inntektsgivende arbeid og arbeidets verdi og betydning i vårt samfunn
- Innsikt i etiske problemstillinger knyttet opp til arbeid, arbeidsinkludering og arbeidslinjen

- Innspill så langt har gått på at man savner noe om IPS (Individual Placement and Support, på norsk: Individuell jobbstøtte) i pensum, at brukermedvirkningen og de etiske retningslinjene til grunn for SE bør være mer tydelig framme, samt at parallelliteten mellom arbeidsoppfølging og andre nødvendige tiltak (helse, økonomisk rådgivning, bolig mv.), som EUSE i sine kvalitetskriterier er opptatt av, er tydeligere. Det er også kommet innspill som går på at studiet bør ha en mer aktiv innretning mot arbeidsgiveroppfølging, blant annet ved at studentene bør ha noe kontakt direkte med ordinære arbeidsgivere i løpet av studieperioden.

- Dette er en bredere og mer omfattende, og dermed sannsynligvis mindre spisset, innføring i Supported Employment enn den man bruker i den svenske SIUS-ordningen.

Fagdiskusjoner internt i Kjerneoppgaveteamene

Fagdiskusjonene internt i Kjerneoppgaveteamene har dreid seg mye om hvem som skal tas inn i

Kjerneoppgaver. Man har også diskutert hvor mye deltakelse man skal kreve av brukere, f.eks. hvor mye uteblivelse fra avtaler som skal tolereres, hvordan man skal finne fram til motivasjonen til brukere og hvordan få den til å vokse.

Et annen hyppig diskusjonstema har vært justering av rutiner, samarbeidspartnere, standardoppfølgingen ved kontoret. Metodikk som finnes i Supported Employment og Appreciative Inquiry (AI), samt bruken av ulike verktøy for interessekartlegging, er andre sentrale ingredienser i fagutviklingen som har vært diskutert.

I ett av Kjerneoppgaveteamene var det i begynnelsen mye diskusjon om hva man skal gjøre for å få folk ut i praksis. Etter hvert fikk man en god del brukere i praksis, så da oppsto spørsmålet 'hva gjør vi nå?' Det har oppstått fagdiskusjoner når man etter hvert også opplevde "at ting ikke fungerer helt som vi forestilte oss - for eksempel en ung gutt der vi har avklart mye de siste 4-5 månedene, han ble framstilt som formidlingsklar, men fungerer ikke i det hele tatt." Når man så måtte konkludere og avslutte, oppsto et nytt internt tema: Hva som skal stå i rapportene.

Ved ett av Kjerneoppgaveteamene vises det til at stor spredning i erfaringsbakgrunn og kompetanse blant veilederne i Kjerneoppgaver har skapt mange diskusjoner slik at "den faglige utviklingen skjer som en del av det konkrete arbeidet med brukerne."

Ved ett annet av Kjerneoppgaveteamene vises det til fordelene med å ha rekruttert nyansatte til forsøket, som ikke kjenner byråkratiet og de interne rutinene og måten å tenke på: "De stiller gode og andre spørsmål, også til andre veiledere og teamlederne. Hele kontoret har fått et løft." "Det er diskusjoner på tenkemåten."

- Det har vært svært få faglige uenigheter internt i forsøkskontorenes Kjerneoppgaveteam som man ikke har kommet til enighet om.

Fagdiskusjoner mellom Kjerneoppgaver og resten av NAV-kontoret

Det er ingen av kontorene som har hatt spesielt skarpe fronter mellom Kjerneoppgaveteamene og resten av NAV-kontoret, selv om det at enkelte saksbehandler har opplevd å få brukeren eller "saken" i retur fra sine egne ved kontoret, har skapt diskusjon. Ett tema som dermed har dukket opp, er arbeidet som er blitt gjort i oppfølgingsavdelingen før brukeren kommer inn i Kjerneoppgaver. På den måten har nye fagdiskusjoner rundt brukeroppfølgingen blitt generert ved hele NAV-kontorene gjennom Kjerneoppgaver. Dette har handlet om historikken til brukere, det at noen er usikre som bestillere, at man i Kjerneoppgaver opplever at behandling må være mer avklart, at man drøfter med saksbehandler om brukeren heller burde vært søkt inn på et annet tiltak.

Det har videre vært diskusjoner som har bidratt til tydeliggjøring av roller, avklaring av grensesnitt og bestillingskvalitet. Denne type fagdiskusjon handler gjerne om hvilke brukere som skal søkes inn til Kjerneoppgaver, hva bestillingen skal inneholde og hva som skal forventes av Kjerneoppgaver – hva som er avklaring og hva som er oppfølging.

– Dette er tema som neppe ville blitt drøftet ved NAV-kontoret uten den direkte erfaringen forsøket har gitt gjennom egen brukeroppfølging.

Fagdiskusjoner med fylket og AV-direktoratet

Vi finner heller ikke store faglige uenigheter med fylket eller AV-direktoratet. En av diskusjonene har vært om bruk av individstønning i Kjerneoppgaver: "Men her har det dreid seg mer om system og ytelse, det har ikke dreid seg om faget."

Det har vært en del diskusjon mellom AV-direktoratet og lokalforsøkene om brukerne skal registreres i avklaring eller oppfølging i Kjerneoppgaver. Det er faglige begrunnelser (Kjerneoppgaver ved NAV Heimdal) for å viske ut skillet mellom avklaring og oppfølging og mer teknisk registreringsbegrunnelse (Kjerneoppgaver ved NAV Åsane) for å opprettholde likhet med kontrollkontorene.

En annen diskusjon er knyttet til rapporteringskravene fra AV-direktoratet, som har skapt en del frustrasjon: "Den kvalitative biten er veldig omfattende. Jeg skjønner at man må rapportere, men det bør balanseres etter at det viktigste er å få folk i arbeid. Veilederne er frustrert over tidsrapporteringsskjema, fokus bør være på brukerne."

8 Avsluttende drøfting

De involverte veilederne i Kjerneoppgaver på forsøkskontorene og deres fylkeskontakter er svært entusiastiske. Det går særlig på det å "ta brukeren tilbake" og å få jobbet mer kvalitativt og metodisk enn hva som ellers er vanlig i NAV.

Kjerneoppgaveteamene har på kort tid initiert en rekke forbedringer, innovative grep og organisatoriske endringer som sannsynligvis bidrar til å utvikle NAV-kontorets prosedyrer og metodikk i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Mange av disse har potensial til å forbedre arbeidsinkluderingsfeltet.

Med tanke på at forsøket startet på "scratch", er det viktig å påpeke at tidsaspektet i forsøket, 3 år, er svært kort når det gjelder å håndtere disse utfordringene. Til sammenlikning har de eksterne tiltaksarrangørene i bestiller-utførermodellen ved kontrollkontoret, som forsøket blir målt mot, hatt anledning til å bygge opp sin brukerfaglige kompetanse og samarbeid med arbeidsgivere over svært mange år.

Vi skal her oppsummere de viktigste trekkene ved forsøket så lang.

Brukererfaringer

Evalueringen har kun intervjuet et lite utvalg brukere ved hvert forsøkskontor i november 2013. Ved ett av forsøkskontorene, NAV Bamble, var det ingen brukere som ble hentet fra tiltaksarrangører. Det skjedde ved de andre forsøkskontorene, og noen av disse inngikk i informantgruppen blant brukerne.

De brukerne vi har intervjuet har gjennomgående positive erfaringer. Noen er overrasket over at NAV selv følger godt opp og er nære i relasjonene. Innsigelser går hovedsakelig på manglende informasjon. Noen viser til at de opplever for hardt press med tanke på arbeid. Noen gir uttrykk for at de ikke har likt eller opplevd nytte av gruppebaserte tilbud.

For de av disse brukerne som ble hentet inn fra eksterne tiltaksarrangører, er hovedinntrykket at det har fungert positivt. Noen savnet bedre informasjon om overgangen fra tiltaksarrangører til Kjerneoppgaver. Noen har opplevd å bli satt hardere press på med tanke på arbeid enn ved tiltaksarrangørene.

Arbeidsgivererfaringer

Evalueringen har så langt ikke intervjuet arbeidsgivere.

Veilederne i Kjerneoppgaver rapporterer selv gjennomgående i all hovedsak positive tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne. De vanligste utfordringene ser ut til å være å få på plass avtaler om avklaring på ordinær arbeidsplass, og ansettelse - særlig som overgang fra praksisplass. Noen rapporterer at de opplever at arbeidsgiverne ikke ønsker deres (tette) oppfølging på arbeidsplass.

Erfaringer i Kjerneoppgaveteamene

Kjerneoppgaveteamenes egne interne erfaringer kan så langt punktvis oppsummeres slik:

- Tett kontakt med innsøkende ordinær saksbehandler gjør at bestillingen avklares kjapt og kan justeres.
- Avklaringen skjer raskt, og man kan dermed fokusere raskere på overgang til arbeid for de av brukerne der det er aktuelt. Gruppebasert avklaring er vanlig. Det er en økende tendens til at avklaringen skjer på ordinære arbeidsplasser.
- Man erfarer at ventetid mellom tiltak avklaring og oppfølging blir redusert med Kjerneoppgaver. Brukeren får dermed fortgang i saken sin og bedre mulighet til å ta tak i livet sitt.
- Erfaringen er at den tette individuelle oppfølgingen i Kjerneoppgaver bidrar til at brukerne ikke trenger gå i tiltaket så lenge som før.
- Gode erfaringer med bruk av ordinær virksomhet, dette kan gi økt overgang til arbeid.

Mens NAV Åsane har opprettholdt de samme innsøknings- og utskrivingsrutinene som kontrollkontoret har, så har de andre forsøkskontorene variert mer. Dette har skapt bekymring for måling og sammenlikning av resultater på overgangen mellom tiltak og til jobb. Med en såkalt "sømløs overgang" mellom tiltakene avklaring og oppfølging, noe som antas å skje i mindre grad ved kontrollkontorene, vil det nødvendigvis bli uklart når brukerne går over fra tiltaket avklaring til tiltaket oppfølging. Følgelig vil det også bli uklart fra hvilket tiltak en eventuell overgang til jobb skal tilskrives. Her antas det at avklaringstiltakene statistisk sett vil få en mindre overgang til jobb, sammenliknet med kontrollkontorene.

Det er også en viss bekymring knyttet til forskjeller i utskrivingsrutinene fra tiltaket oppfølging. Ved kontrollkontorene, og til dels NAV Åsane som følger de samme rutinene, vil det foreligge datoer for når brukerne kan skrives ut av tiltaket. Ved forsøkskontorene, til dels med NAV Åsane inkludert, kan det se ut som det er en glidende overgang fra tiltaket oppfølging til "i jobb med oppfølging". Det kan her være forskjeller i når brukerne skrives ut fra tiltaket oppfølging, og dermed Kjerneoppgaver, som kan påvirke resultatene mellom forsøkskontorene, og mellom forsøkskontorene og kontrollkontorene.

Alle forsøkskontorene har erfart at brukerne i Kjerneoppgaver har større utfordringer og bistandsbehov enn hva man i utgangspunktet forventet. Dette har ført til økt oppmerksomhet på særlig fire områder:

1. Inntaksrutiner

- Det er særlig krav til ordinær saksbehandler om bedre arbeid med brukerne før innsøknin g til Kjerneoppgaver som har stått i fokus.
- Det har vært bekymring knyttet til at forsøket har blitt preget av de såkalte "konvertittsakene".
- Det er ved flere av forsøkskontorene mistanke om at brukere som ellers ville ha gått

til APS har kommet inn i Kjerneoppgaver. Det vises til at antallet plasser i APS har gått ned.

2. Avklaringsmetodikk - gruppebasert metodikk, kartleggingsverktøy og bruk av ordinære arbeidsplasser i avklaringen.

- NAV Heimdal skiller seg ut ved å legge stor vekt på bruk av ordinære arbeidsplasser i avklaringen, ikke gruppebasert tilnærming.
- NAV Bamble skilte seg i oppstarten ut med mye gruppebasert tilnærming, men har etter hvert gått mer vekk fra det på grunn av liten brukertilgang.
- NAV Ski planlegger eget avklaringskurs.
- NAV Åsane skiller seg noe seg ut ved å basere seg på NAVs egen Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, mens de andre kontorene har satset mer på innkjøp av nye kartleggingsverktøy. Det er særlig VIP 24 som i denne sammenheng er nytt.

3. Oppfølgingsmetodikk - intensivering av innsatsen mot arbeidsgiverne og metodikk for overgang til jobb.

- Flere av forsøkskontorene har eksperimentert med å bruke egne markedskontakter eller markedscoordinatorer i arbeidet mot virksomhetene.
- Det er i økende grad en forventning at den enkelte veileder i Kjerneoppgaver skal arbeide aktivt mot arbeidsgivere. Denne forventningsdreiningen skjer parallelt med at veilederne i Kjerneoppgaveteamaene i økende grad fått opplæring i, eller har tatt i bruk, metodikk basert på Supported Employment.
- NAV Bamble skiller seg ut ved at ingen av veilederne i teamet har deltatt i opplæring i Supported Employment, men bruker likevel EUSEs femtrinnsprosess.
- NAV Kongsvinger skiller seg ut ved å bruke egne markedscoordinatorer og noe bruk av bemanningsbyrå i arbeidet mot arbeidsgivere.

4. Utskrivingsrutiner

- Det har vært et økende fokus på jobbfastholdelse.
- Kjerneoppgaveteamene har lagt seg på en praksis med 6 måneders oppfølging etter utskriving av tiltak.
- NAV Ski gikk tidlig i gang med å føre tilsyn med at arbeidsgivere melder fra til AA-registeret om ansettelse, noe de andre kontorene i ulik grad har fulgt opp.
- NAV Åsane ser ut til å legge noe mindre vekt på oppfølging av brukere etter utskriving av tiltak.

Kompetanse

I nullpunktsanalysen kom det fram at forsøkskontorene mente å ha tilfredsstillende kompetanse til å møte utfordringene innen utvidet avklaring og oppfølging. Utfordringene ble i all hovedsak knyttet til kapasitet.

- Evalueringen har observert at Kjerneoppgaver ved forsøkskontorene forholdsvis raskt har tatt inn flere brukere enn hva antall tiltaksplasser tilsier (ved kontrollkontorene). Det er uklart om dette skyldes
 - at det sto mange på venteliste
 - økt tilstrømming til forsøkskontorene
 - nedgang i alternativer (for eksempel APS)
 - raskere avklaring og oppfølging i Kjerneoppgaveteamene
 - at man måtte ansette flere veiledere for å bruke opp pengene
- Evalueringen har observert at teamene forholdsvis raskt opplevde at mange brukere har større bistandsbehov enn hva man så for seg i planleggingen av forsøket. Det vises i Kjerneoppgaveteamene til at dette skyldes
 - utfordringer knyttet til brukernes bistandsbehov
 - "feilinn søkninger" og dårlige bestillinger fra innsøkende saksbehandler
- Evalueringen finner liten forskjell i intensiteten og metodikken i den arbeidsgiverrettede samhandlingen mellom Kjerneoppgaveteam som har rekruttert veiledere med bakgrunn fra eksterne tiltaksarrangører (Arbeid med bistand) og team som ikke har det.

Samlet berører disse punktene noen sentrale kompetanseutfordringer som ikke kun handler om kapasitetsspørsmål, som var det som tydeligst var framme som utfordring ved forsøkskontorene, men om kompetanse på avklarings- og oppfølgingsmetodikk og utvikling av samarbeid med arbeidsgivere:

- For å få til rask og effektiv avklaring for brukere med store og sammensatte bistandsbehov ser løsningene i Kjerneoppgaveteamene så langt ut til å være:
 - Økt fokus på innsøkningsrutiner og forbedret forarbeid av innsøkende saksbehandler
 - Etablering av ulike avklaringskurs, gjerne basert på gruppetodikk med faglig basis i positiv psykologi
 - Økt fokus på kartlegging, ved bruk av verktøy som VIP 24
 - Økt samarbeid med ordinært arbeidsliv, som avtale med faste arbeidsgivere om avklaringsplasser
- For å få til tett oppfølging av bruker og arbeidsgiver/arbeidsplass i oppfølging, herunder overgang fra praksis/hospitering til ansettelse, har man i Kjerneoppgaveteamene så langt

forsøkt med:

- Økt fokus på innsøkningsrutiner og forbedret forarbeid av innsøkende saksbehandler
- Intensivering av metodikk hentet fra Supported Employment, som jobbmatch og oppfølging på arbeidsplass
- Bruk av egne markedseksperter

Spesialisering

Kjerneoppgaver framstår som en tydelig spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølging ved NAV-kontoret.

- Forsøket har lagt seg på en tydelig tiltaksmodell, dvs at Kjerneoppgaver følger kontrollkontorets bestiller- utførermodell, men med den viktige forskjellen at utfører (tiltak, altså Kjerneoppgaver) i forsøket fysisk er lagt til samme organisasjon (NAV-kontoret) og at man benytter det samme fagsystemet (Arena).
 - NAV Åsane skiller seg ut ved å opprettholde de samme innsøknings- og utskrivingsrutinene for tiltak som kontrollkontoret har. Her framholder man at "forsøket skal vise om NAV-kontoret kan gjøre avklaring og oppfølging like bra eller bedre enn tiltaksarrangørene".
 - NAV Kongsvinger skiller seg ut ved å være det kontoret som er organisert lengst vekk fra tiltaksmodellen. Ved dette kontoret er forsøket organisert mer som en avdelingsmodell. Her framholder man at "forsøket skal også si noe om hvordan man skal jobbe i fremtiden - poenget er å finne frem til en metodikk for hele kontoret, ikke kaste brukeren frem og tilbake mellom veilederne på et NAV-kontor".
 - Med unntak av NAV Kongsvinger og NAV Bamble er andre brukerrelaterte oppgaver i økende grad holdt utenfor Kjerneoppgaver.
 - Flere av teamene har hatt intern spesialisering av roller, som egen markedskoordinator. Det er etter hvert kun NAV Kongsvinger som fortsatt har det.

Denne fysiske nærheten mellom ordinær saksbehandler og Kjerneoppgaver ser ut til å gi bedre samhandling med ordinær saksbehandler og dermed bedre bestillinger. Så langt gir denne spesialiseringen i forsøket indikasjon på positiv effekt på gjennomføringstid, særlig på avklaring. Det er indikasjoner på at forsøket leverer bedre avklaring (i den betydning at avklaringen gir nyttig informasjon til ordinær saksbehandler) og at det har positiv effekt på gjennomføringstid (i den betydningen at avklaringen gjøres raskere).

Det er klare indikasjoner på at man i disse spesialiserte forsøksteamene har et sterkt fokus på overgang til arbeid/ansettelse, men det er så langt for tidlig å si om forsøket/spesialiseringen vil gi en positiv effekt på overgang til jobb.

Inntakskriterier

En kan stille spørsmål ved hvorvidt inntakskriteriene tolkes likt i forsøkskontorene og hvilken betydning ulike inngangskriterier kan ha for utfallet. Det man bør være oppmerksom på, er at inntakskriteriene kan skape en uønsket seleksjonseffekt på brukersammensetningen i Kjerneoppgavetemaene. Variasjonen i brukersammensetning forsøkskontorene imellom bør tilsvare variasjonen mellom kontrollkontorene.

Kjerneoppgaveteamene har gjennomgående flere brukere enn antall tiltaksplasser. Inngangssituasjonen ved NAV Kongsvinger var for eksempel 68 kjøpte tiltaksplasser. Tiltaksbudsjettet hadde dermed satt av 68 plasser. I april 2014 var det 98 brukere i Kjerneoppgaver ved NAV Kongsvinger. Det er den samme tendensen ved de andre forsøkskontorene, noe som indikerer at de betjener flere brukere innenfor samme ramme.

Ved forsøkskontorene er man gjennomgående opptatt av at brukergruppen i Kjerneoppgaver skal være den samme som ellers hadde gått til de fire tiltakene. Samtidig melder de fleste om utfordringer knyttet til brukernes bistandsbehov, feilinnstillinger og dårlige bestillinger fra ordinær saksbehandler.

Kjerneoppgaveteamene er tydelige på at brukergruppa i Kjerneoppgaver skal være den samme som de "vi ellers hadde sendt til tiltaksarrangører", det vil si den samme brukergruppa som går til de fire aktuelle tiltakene ved kontrollkontoret. Spørsmålet er om dette også betyr at man bruker de samme inntakskriteriene som ved kontrollkontoret og om dette betyr at inntakskriteriene vil være de samme ved hvert forsøkskontor?

Inntakskriteriet til for eksempel Arbeid med bistand varierer svært mye (Qvortrup & Spjelkavik 2012). Noen fylker ser ut til å ha lagt seg mer entydig enn andre på at Arbeid med bistand skal være et rent formidlingstiltak. NAV Bamble har vist til at det er strenge inntakskriterier til Arbeid med bistand ("formidlingsklar") i Telemark og at de derfor praktiserer samme inntakskriterier for de brukerne som ellers ville ha vært aktuelle for Arbeid med bistand.

- Ut fra dette må vi anta at inntakskriteriene – og dermed brukergruppene – vil variere noe mellom Kjerneoppgaveteamene i forsøket. Men spørsmålet er om inntakskriteriene varierer likt med kontrollkontorene?

Kjerneoppgaver ved NAV Heimdal fikk i starten av forsøket en del brukere som de mener burde vært i andre tiltak. Det vises til at andelen APS-saker ved kontoret har gått ned, mens innsøkingen til Kjerneoppgaver er blitt høyere enn antatt. Det er her derfor innført strengere rutiner for innsøking til Kjerneoppgaver, med krav om oppdatert legeerklæring og trekantsamtale mellom bruker, saksbehandler og forsøksveileder før inntak. NAV Heimdal har et rullerende inntaksteam med veiledere i Kjerneoppgaver, som ukentlig går igjennom innsøkinger og vurderer om det er gjort et tilstrekkelig forarbeid av saksbehandler før Kjerneoppgaver er aktuelt.

Også ved NAV Åsane og NAV Bamble har man erfart at bruken av APS-plasser gått ned, mens flere enn antatt er blitt søkt inn til Kjerneoppgaver. Som ved NAV Heimdal har Kjerneoppgaver ved NAV Åsane og NAV Ski hatt problemer med det de omtaler som feilinnstillinger, at saksbehandler ikke har hatt god nok kontakt med bruker på forhånd, noe som blant annet har medført at brukeren har fått for dårlig informasjon om Kjerneoppgaver.

Teamledersamlingen i Bergen 14.-15.mai 2014 drøftet disse erfaringene og slo fast at det var behov for en innskjerping i inntaksrutinene. Begrunnelsen er ifølge referatet "å sikre at forsøket blir et arbeidsrettet tiltak og ikke medisinsk, samt å heve bestillerkompetansen ved kontoret." Det påpekes at det "er et problem at det gjøres for dårlige avklaringer fra saksbehandler på forhånd, sånn at brukere må bli tatt inn i forsøket før NAV finner ut at det er behov for mer medisinsk utredning og behandling, før en kan gå videre med å søke jobb." Det vises i referatet til at innskjerpingene vil være krav om oppdatert legeerklæring ved innsøking til Kjerneoppgaver, trekantsamtaler som informerer bruker om Kjerneoppgaver og hva som forventes av egeninnsats, samt avdekke om bruker har andre planer enn deltakelse i Kjerneoppgaver de neste månedene.

NAV Kongsvinger, som fra begynnelsen har gjennomført trekantsamtaler ved innsøking til Kjerneoppgaver, har ikke opplevd å få feilinnsokte brukere. Alle forsøkskontorene innfører nå trekantsamtaler forut for deltakelse i Kjerneoppgaver. Begrunnelsen er:

- å heve bestillerkompetansen blant saksbehandlerne ved kontoret
- å sikre at brukerne er informert om hvilket tilbud de får i Kjerneoppgaver

- For evalueringen vil det være viktig å følge nøye med på endringer i brukermassen, både når det gjelder økt overgang til uførepensjon og økt overgang til skjermede tiltak fra forsøket. Så langt tyder mye på at man har avdekket problemer knyttet til svak bestillerkompetansen hos ordinær saksbehandler. Det er likevel uklart om forsøket har fått inn "svakere brukere" enn kontrollkontorene og om innsøkningen/bestillerkompetansen er en spesifikk utfordring for forsøkskontorene.

- Spørsmålet er om innskjerpinger i inntaksrutinene går i retning av å sette strengere krav til innsøkningen til Kjerneoppgaver enn hva som er tilfelle ved innsøkningen til avklarings- og oppfølgingstiltakene ved kontrollkontorene?

Eierskap til brukersaken

I notatet "Vedrørende oppgavefordeling mellom ordinær drift i NAV kontor og kjerneoppgaveforsøket" (06.03.14) fra forsøksansvarlig i tiltaksseksjonen til tjenestedirektøren vises det til oppgavefordeling mellom Kjerneoppgaver og ordinær drift i NAV-kontorene og spørsmålet om hvordan forsøksfylkene kan sikre at brukere i forsøket får et "tilnærmet og likeverdige tilbud sett i forhold til de fire tiltaksvariantene som skal erstattes." En problemstilling som tas opp er "hvorvidt forsøkskontorene kan gjennomføre en arbeidsevnevurdering når bistandsbehovet til en bruker endres, eller endret bistandsbehov skal medføre at bruker må overføres til en "ordinær" saksbehandler." Det vises til at tre av forsøkskontorene har åpnet opp for dette, mens to av dem ikke har gjort det.

I notatet fra forsøksansvarlig til tjenestedirektøren (06.03.14) kommenteres dette slik:

"Forsøkskontorene har organisert seg på den måten de mener er mest hensiktsmessig for å få gode resultater på overgang til arbeid, kostnader og synergieffekter. Vurderinger av hvor oppgaver i forsøkskontoret skal ligge, skal ikke påvirkes av mulighet for å fordele ressursene jevnere i kontoret, men av hensyn til kvaliteten i kjerneoppgaveforsøket."

- Spørsmålet er om tendensen til en praksis med økt eierskap over brukersaken og utviskingen av skillet mellom avklaring og oppfølging kan innebærer å gi Kjerneoppgaver en mer utvidet fullmakt enn den vi finner ved tiltakene ved kontrollkontorene? Det trenger ikke være noe galt i dette; Kjerneoppgaver er en del av NAV-kontoret mens bestiller – utførermodellen ved kontrollkontorene blant annet handler om å kontrollere utførers økonomiske incentiver til "fløteskumming". Det kan tenkes at en av fordelene av at NAV-kontoret overtar en del av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen nettopp skyldes den fysiske nærheten og dermed muligheten for utvidete fullmakter og større fleksibilitet for brukeren.

I det samme notatet vises det til at Departementet har presisert "at det er en viktig forutsetning at de midlene som stilles til disposisjon for forsøket skal nyttes til økt avklaring og oppfølging av brukere i egen regi, og ikke til generell drift av NAV-kontoret."

- I den generelle driften av NAV-kontor, spesifikt i den bestiller – utførermodellen som ligger til grunn for kontrollkontorenes kjøp av tiltak, er det den ordinære saksbehandleren som gjennomfører behovs- eller arbeidsevnevurderingen og som har beslutningsansvaret for selve brukersaken, mens tiltakene utfører på bestilling og rapporterer ved utskrivning av tiltak. I Kjerneoppgaver er det valgt ulike modeller for eierskapet til brukersaken. Noen kontor har brukersaken fortsatt hos saksbehandler i den ordinære oppfølgingsavdelingen, mens ved andre kontor har veileder i Kjerneoppgaveteamet overtatt brukersaken. Det at Kjerneoppgaver overtar brukersaken, innebærer å gi Kjerneoppgaver større fullmakt enn det tiltakene ved kontrollkontorene har.

Det kan tenkes at jo mer av ansvaret for brukersaken som legges til veileder i Kjerneoppgaver, jo flere arbeidsoppgaver blir det påført Kjerneoppgaver sammenliknet med hva de kjøpte tiltakene ved kontrollkontoret har. –Spørsmålet er om dette styrker mulighetene for arbeidsrettet oppfølging? Eller kan det tenkes at arbeidsoppgaver knyttet til brukersaken som helhet kan komme i veien for det å spisse innsatsen mot at brukeren skal komme i jobb? –Det kan også tenkes at det å overføre brukersaken til Kjerneoppgaver medfører for stor kontroll over brukeren, slik at den "advokatrollen" som tiltaksarrangører potensielt kunne ha for brukeren, forsvinner.

Her kan det være relevant å sammenlikne med den svenske SIUS-ordningen, som er Supported Employment ved den svenske Arbetsförmedlingen. SIUS-avdelingen har et entydig og ensidig fokus på oppfølging av brukere og arbeidsgivere, mens andre deler av Arbetsförmedlingen tar seg av den øvrige saksbehandlingen. Erfaringen er at det er vanskelig å få til tett oppfølging til og i jobb når det er mye annet som må følges opp. Erfaringen i Supported Employment ellers er at knapphet på tid til oppfølging lett går utover de med de største bistandsbehovene. Dette er et argument for ytterligere spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i Kjerneoppgaver, slik at rammebetingelsene blir mer lik organiseringen av tiltak ved kontrollkontorene. NAV Åsane er det kontoret som har organisert forsøket mest likt denne, mens NAV Kongsvinger har organisert forsøket lengst vekk fra denne modellen.

Integrering av avklaring og oppfølging?

Både ved NAV Heimdal og NAV Kongsvinger har Kjerneoppgaver gått i retning av å viske ut skillet mellom tiltakene avklaring og oppfølging, men begrunnelsen er ulik.

- NAV Kongsvinger betrakter forsøket som en snuoperasjon for NAV-kontoret, både praktisk og ideologisk. Her representerer Kjerneoppgaver en mer holistisk tilnærming ved NAV-kontoret der man ikke definerer avklaringstiltaket som "et rent avklaringstiltak ("vi ser på totaliteten"). Kjerneoppgaver ved NAV Kongsvinger håndterer så å si alle brukerrelaterte oppgaver.
- Kjerneoppgaver ved NAV Heimdal har i større grad enn ved NAV Kongsvinger avgrenset de brukerrelaterte oppgavene, men har visket ut skillet mellom avklaring og oppfølging mer av metodiske grunner i den arbeidsrettede oppfølgingen. Her foregår det meste av avklaringen i ordinære virksomheter og forstås mer som en integrert del av brukerens inkluderingsforløp. Ved å bruke ordinære virksomheter som arena for avklaring, er det ikke noen vesentlig forskjell mellom avklaring og oppfølging rent metodisk. Dette er en faglig utvikling i retning av mer "integrert avklaring" og "place then train", der det er lite hensiktsmessig å splitte opp inkluderingsforløpet i avklaring og oppfølging.

Forsøket hadde tidlig i oppstartsfasen forelesning fra jobcenteret i Danmark om hvordan man der arbeider med denne type avklaring på ordinære arbeidsplasser. Det ser ut til at NAV Heimdal har lagt seg mer på denne integrerte metodikken enn de andre forsøkskontorene.

Utvisking av skillet mellom avklaring og oppfølging finner vi igjen i Supported Employment. Forskning på SE, både i Norden og internasjonalt, viser at det er et problem at jobbspesialisten får for mange oppgaver som ikke er arbeidsrelaterte, slik at oppmerksomheten mot arbeid blir for liten. SE-litteraturen anbefaler gjennomgående at jobbspesialisten bør konsentrere seg om inkluderingsforløpet mot arbeid, herunder samarbeidet med arbeidsgivere, mens andre instanser bør ta seg av andre oppgaver.³³ Team-modellen i IPS-versjonen av Supported Employment er et klart eksempel på dette. Tidsregistreringen som er gjennomført i Kjerneoppgaver i regi av AV-direktoratet for forsøket i 2013 viser imidlertid at veilederne i Kjerneoppgaver har problemer med å disponere tiden sin slik at de er mye ute på arbeidsplassene.

Det kan se ut til at det er en tendens til at Kjerneoppgaveteamene i økende grad benytter ordinære bedrifter for avklaring. Slik integrert avklaring, i motsetning til skjermet avklaring, vil naturligvis måtte følges opp nokså tett for å få et godt inntrykk om ut hvordan arbeidssøkerne fungerer i ulike typer arbeidssituasjoner, men også for å trygge de arbeidsgiverne som man samarbeider med. NAV Bamble bruker i tillegg mentor på arbeidsplassen, mens NAV Kongsvinger benytter egne markedscoordinatorer.

NAV Åsane er det eneste kontoret som tydelig opprettholder det byråkratiske skillet mellom avklaring og oppfølging, med henvisning til at dette er den modellen kontrollkontoret – og dermed tiltaksleverandørene - må følge. Ved dette kontoret skrives brukerne ut av avklaring og søkes på nytt inn i oppfølging. Ved de andre kontorene har man i praksis visket ut skillet mellom avklaring og oppfølging, selv om man formelt registrerer tiltaksvariant. NAV Heimdal og NAV Kongsvinger ønsker å fjerne dette skillet. Både NAV Bamble og NAV Ski ønsker å ha et klart definert skille mellom avklaring og oppfølging på grunn av særegne brukerutfordringer og metodikk i avklaringen.

³³ Spjelkavik, Ø., B. Hagen & K. Härkäpää (2011). Supported Employment i Norden. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Kjerneoppgaver ved NAV Bamble hadde gruppeveiledning basert på AI-metodikk, men sluttet fordi de ikke hadde nok brukere til å fylle opp gruppene og det dermed ble for ressurskrevende.
- Kjerneoppgaver ved NAV Ski har gruppebasert kurs for deltakere som er i avklaring.
- Kjerneoppgaver ved NAV Kongsvinger har et gruppebasert konsept, Karriereklubb, som er et kurs som går over 4 uker, mandag - onsdag.
- Kjerneoppgaver ved NAV Åsane har et to ukers kurs med 10 - 12 deltakere. Alle veilederne i Kjerneoppgaver som har brukere som deltar på kurset har også oppgaver på kurset. Dermed er kurset også en slags gruppeveiledning for veilederne i forsøket.
- Kjerneoppgaver ved NAV Heimdal har ikke planer om å starte opp noe gruppetilbud. Her foregår all avklaring integrert og individuelt på ordinære arbeidsplasser. NAV Heimdal har gjort egne avtaler med faste virksomheter om dette.

Et gjennomgående trekk ved avklaringen er at Kjerneoppgaveteamene får bestillinger fra saksbehandler på å dokumentere nedsatt arbeidsevne for søknader om 100 % uførepensjon. Det vises til at NAV Forvaltning stiller strenge krav til dokumentasjon, blant annet avklaring for å innvilge søknad om uførepensjon. Lederne for Kjerneoppgaveteamene mener at det er misbruk av krefter og kompetanse at Kjerneoppgaver skal framskaffe denne dokumentasjonen. Samtidig er det et faktum at forsøket hindrer saksbehandlere i å søke brukere til avklaring i skjermet virksomhet.

- Spørsmålet er om denne type avklaring, som sterkt vektlegger dokumentasjon med tanke på uførepensjon, bedre kan ivaretas av eksterne leverandører som for eksempel har faste avtaler med ordinære virksomheter for det formålet, slik at NAV heller kan konsentrere innsatsen i den mer direkte arbeidsrettede brukeroppfølgingen?

Noen trekk ved den arbeidsrettede oppfølgingen

Alle kontorene bortsett fra NAV Bamble har veiledere som har fått opplæring i Supported Employment. Ved NAV Bamble har veilederne i Kjerneoppgaver fått opplæring i AI-metodikk. NAV Bamble er det kontoret hvor Kjerneoppgaver stiller tydeligst krav om at brukerne i Kjerneoppgaver skal være formidlingsklare. Samtidig er NAV Bamble det teamet som tydeligst har rapportert gode erfaringer med tradisjonell Supported Employment-metodikk der man arbeider sammen med brukeren på arbeidsplassen.

NAV Ski har det Kjerneoppgaveteamet som tydeligst har holdt fram Supported Employment som oppfølgingsmetodikk, men er samtidig det teamet som mest åpent tilkjennegav problemer med å håndtere brukere med store bistandsbehov og som sterkest markerer utfordringer knyttet til oppfølging av arbeidsgivere.

Alle kontorene har drøftet muligheten for samarbeid med NAV Arbeidslivssenter, men dette er i liten grad gjennomført. Heimdal er eneste kontor som har satt dette i noe form for system. De har hver fredag med en IA-konsulent på teammøte. Det ser ut til å være enighet i teamene om at det ligger mye å hente på et konstruktivt samarbeid her, men foreløpig er det vanskelig å se hvordan dette konkret skal gjøres for å styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

Det samme gjelder bruken av egne markedscoordinatorer i forsøket – her er det så langt, kanskje med unntak av Kongsvinger, kommet fram få eksempler på at dette styrker den arbeidsrettede brukeroppfølgingen.

Mange av teamene har stilt spørsmålet:

- ”Hvor mye tid skal vi bruke ute hos arbeidsgiver sammen med deltakeren?”

Og de har påpekt:

- ”Vi har mange andre oppgaver som krever mye tid.”

Direktoratet har registrert tidsbruken blant veilederne i Kjerneoppgaveteamene. Den følgende tabellen viser med utgangspunkt i en identifisert 33,5 timers arbeidsuke hvordan tidsbruken i gjennomsnitt var fordelt i løpet av en måned i 2013:

Aktivitet	Timer	Prosent
Individuell oppfølging	624	19
Gruppeoppfølging	97	3
Arbeidsgiverkontakt	299	9
Oppfølging på arbeidsplass	141	4
Samhandling i teamet	807	24
Kompetanseutvikling	493	15
Andre oppgaver	881	26
Til sammen	3342	100

Selv om dette er usikre tallfordelinger, kan den lave andelen tid brukt på arbeidsgiverkontakt være en indikasjon på at ønsket om å intensivere den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og samarbeidet med arbeidsgivere på det tidspunktet ikke var realisert i praksis i Kjerneoppgaver. Dette kan skyldes at mye av tida i den første fasen ble brukt til kompetanseutvikling og samhandling for å få rutiner og prosedyrer på plass. Direktoratets egen kommentar til arbeidet i 2013 var:

- Vi har klart å få et større arbeidsfokus for hele NAV-kontoret, og grensesnitt og samarbeid fungerer godt
- Vi begynner å bli gode på å opprette kontakt med arbeidsgivere og skaffe praksisplasser.
- Vi må heve kompetansen på å forhandle fram arbeidskontrakter etter noen uker/måneder med praksis
- Vi må heve kompetansen på støtte til arbeidsgiver og arbeidstaker etter at praksisplass/arbeidsforhold er etablert

Dette stemmer med inntrykket evalueringen har fra feltarbeid ved slutten av 2013. De samme utfordringene ble beskrevet av involverte i Kjerneoppgaveteamene på dialogkonferansen i april 2014.

Forbedringstiltakene som Kjerneoppgaveteamene foreslo på dialogkonferansen griper tilsynelatende i mindre grad inn i selve arbeidet eller metodikken med å få brukerne i jobb. Det som foreslås er i hovedsak tiltak rettet mot *rammene* for avklarings- og oppfølgingsarbeidet. De foreslåtte tiltakene støtter sannsynligvis opp om en bedre intern oppgaveløsning, men det er vanskelig å se hvordan tiltakene er konkrete svar på de utfordringene det daglige avklarings- og oppfølgingsarbeidet gir når det gjelder jobbresultat for brukerne.

Innspill

I utviklingen av forsøket har de lokale Kjerneoppgaveteamene eksperimentert seg fram med litt ulike lokale innfallsvinkler, innrettinger og løsninger. På mange måter avspeiler det også at forholdet mellom kontrollkontorene og tiltaksarrangørene varierer. Det vil dermed være naturlig at det vil være variasjon mellom forsøkskontorene. I det videre forsøksforløpet vil det likevel være en fordel om Kjerneoppgaver samler seg om en omforent utgave av "Kjerneoppgaver". I første omgang vil det være viktig å avklare hvor hovedinnsatsen framover skal ligge:

- I den kontorinterne oppgaveløsningen, inntakskriterier, prosedyrer?
- I utviklingen av den enkelte veileders innsats i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen og samarbeid med arbeidsgivere?
- I utviklingen av kontakt med det øvrige NAV-systemet, og det øvrige støtteapparatet, som kan understøtte avklarings- og oppfølgingsarbeidet?

Det er samtidig viktig at man i forsøket er bevisst på hva som kan skape ulikheter i gjennomføringsvilkår sammenliknet med kontrollkontorene og at man vurderer hvilke ulikheter som eventuelt er ønsket eller hensiktsmessige og hvilke som ikke er det. Forsøket bør vurdere og ta stilling til følgende spørsmål:

- Bør Kjerneoppgaver opprettholde skillet mellom avklaring og oppfølging, og hva er i så fall de faglige/metodiske konsekvensene?
- Skal Kjerneoppgaver ta inn flere brukerrelaterte oppgaver enn det de innkjøpte tiltakene ved forsøkskontorene har?
- Er det i hovedsak en fordel eller ulempe at ordinær saksbehandler ved NAV-kontoret har ansvaret for brukersaken når brukeren er i Kjerneoppgaver?
- Handler forsøket med Kjerneoppgaver om å styrke innsatsen mot arbeidsmarkedet og jobbresultat eller handler det om utvikling av NAV-kontoret som helhet?
- Kan det tenkes at styrket samhandling med ordinær saksbehandler medfører at terskelen til Kjerneoppgaver heves for brukerne, og er det i så fall en ønsket effekt?
- Vil en utvidet samhandling med andre relevante eksterne fagmiljøer styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen for brukere med større og sammensatte bistandsbehov?
- Bør praksis ved utskriving av Kjerneoppgaver være den samme som ved kontrollkontoret?

- Hvordan sikre faglig oppfølging av arbeidsforhold med sikte på styrket jobbfastholdelse etter ansettelse?



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

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

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside www.afi.no

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

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

