



Arbeidsforberedende trening (AFT)

Langvarig og individuelt tilpasset opplæring og trening med mål om lønnet arbeid

En kartlegging av tiltaket AFT utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser

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

Arbeidsmarked og inkluderende arbeidsliv

Oslo Economics har bred erfaring fra en rekke kartleggings-, utrednings- og analyseoppdrag fra arbeidsmarkedet. Vi utfører konsulentoppdrag og oppdragsforskning på temaer som tiltak i NAV, arbeidslivets regelverk, betydningen av tilknytningsformer i arbeidslivet og langsiktige utfall i arbeidslivet for utsatte grupper. Vi benytter et bredt spekter av metoder og har doktorgradskompetanse på empirisk analyse og bruk av data fra utdanningsregistre, arbeidsmarkedsregistre og helseregistre. Våre oppdragsgivere er fra statlig forvaltning, kommuner, interesseorganisasjoner og andre virksomheter.

Arbeidsforberedende trening (AFT)/nummer 2020-73

© Oslo Economics, 15. desember 2020

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

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

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Oppdraget	8
1.3 Rapportens struktur	8
2. Datagrunnlag og metode	9
2.1 Registerdata fra NAV	9
2.2 Utdypende kartlegging i tre fylker	10
3. Om Arbeidsforberedende trening (AFT)	13
3.1 Bakgrunn og formål	13
3.2 Innkjøp av tiltaket	13
3.3 Målgruppe	14
3.4 Krav til oppstart, varighet og avslutning	14
3.5 Krav til innhold	14
4. Gjennomføring og resultater i de utvalgte fylkene	16
4.1 Forutsetninger og resultatgrad i hver av fylkene	16
4.2 Tiltaksarrangørene	19
4.3 Oppfølging av tiltaksarrangørene	21
5. Tiltaksdeltakerne	23
5.1 Kjennetegn og aktivitetshistorikk	23
5.2 Deltakernes utfordringsbilde	30
6. Varighet, innhold og overgang ved avslutning	34
6.1 Tiltakets varighet	34
6.2 Krav til innhold	35
6.3 Veien inn	36
6.4 Kartlegging og avklaring av arbeidsevne	38
6.5 Opplæringsaktiviteter	38
6.6 Arbeidsutprøving	44
6.7 Veien ut	50
6.8 Konsekvenser av at tiltaket avsluttes ved mottak av ordinær lønn	54
6.9 Suksesskriterier og utfordringer	55
7. Langsiktige utfall etter tiltak	57
7.1 Utfall inntil to år etter tiltak	57
7.2 Deltakelse i arbeid	58
7.3 Mottak av trygdeytelser	60
7.4 Deltakelse i arbeidsrettede tiltak	61

7.5 Utfall etter deltakerkjennetegn	62
8. Oppsummering og drøfting av hovedfunn	70
8.1 Oppsummering	70
8.2 Drøfting	72
9. Referanser	75

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics kartlagt tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT). Vi har kartlagt hvem deltakerne er, innholdet i tiltaket, deltakernes forløp i etterkant av tiltaket og sammenhengen mellom kjennetegn ved deltakelse og langvarige utfall i arbeidslivet. AFT er et langsiktig og allsidig tiltak, som, når det brukes godt, gir gode muligheter for å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deltakernes muligheter i ordinært arbeidsliv. Endringene som kom med AFT, med sammenhengende og langsiktig oppfølging og fokus på arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, fremstår som suksesskriterier.

Kartleggingen er basert på nasjonale registerdata fra NAV og en utdypende informasjonsinnhenting i tre utvalgte fylker. I registerdataanalysen følger vi alle 27 000 personer som har startet i AFT i perioden januar 2017-juni 2019. Vi følger arbeidsdeltakelse, deltakelse i tiltak og mottak av trygdeytelser seks år før oppstart og inntil to år etter avslutning av tiltaket. Vi har ikke hatt tilgang til opplysninger om deltakelse i ordinær utdanning etter endt tiltak. Den utdypende informasjonsinnhenting er gjennomført i Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark. I hvert av de tre fylkene har vi intervjuet representanter for NAV og tiltaksarrangører og vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle tiltaksarrangører i de tre fylkene.

Om AFT

Arbeidsmarkedstiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) ble lansert og iverksatt høsten 2016, som en sammenslåing av de tidligere tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Erfaringene med KIA og APS viste at det var behov for et mer helhetlig og formidlingsrettet tilbud til personer med sammensatte behov for bistand. Disse to tiltakene ble derfor slått sammen til Arbeidsforberedende trening. AFT er et langvarig tiltak som kombinerer kartlegging, opplæring og arbeidstrening eller annen utførelsesfaglig innsats, tilpasset deltakerens individuelle behov.

Til forskjell fra de tidligere tiltakene har AFT et større fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Alle deltakere skal delta i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaket. Personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv direkte, skal kunne starte opptreningen i et skjermet, tilrettelagt arbeidsmiljø før de går over til opptrening i ordinært arbeidsliv. En annen viktig endring med AFT var at tiltaket skulle dekke flere av deltakernes bistandsbehov innenfor samme tiltak, slik at de slipper ventetid mellom ulike tiltak.

AFT retter seg mot personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet er at personene i målgruppen skal få utprøvd sin arbeidsevne og styrke sine muligheter for å få ordinært arbeid. Målet er at deltakerne skal komme i lønnet arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. AFT gjennomføres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som har avtale med NAV Fylke. Registerdata viser at det i 2018 var i underkant av 8 000 deltakere i AFT i en gjennomsnittlig måned.

Gjennomføring og resultater i tre utvalgte fylker

Vi har gjennomført en utdypende kartlegging av tiltaket i Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark. Disse er blant fylkene i landet som bruker AFT mest. I 2019 var andelen av deltakere som går over i arbeid eller utdanning etter AFT 28 prosent i Troms og Finnmark, 41 prosent i Trøndelag og 49 prosent i Vestfold og Telemark. Vestfold og Telemark har høyest andel med overgang til arbeid av alle norske fylker. Dette fylket skiller seg fra de andre fylkene ved å ha et utvidet mål for deltakernes langsiktige arbeidsutfall, samt rutiner for oppfølging av dette.

Deltakerne

Deltakerne i AFT er i alderen 18-65 år, med en overvekt av deltakere under 30 år. 63 prosent har påbegynt videregående utdanning, og et fåtall har påbegynt høyere utdanning. De fleste har stått utenfor arbeid i mange år, og har deltatt i andre arbeidsrettede tiltak tidligere.

AFT blir av mange tiltaksarrangører pekt på som det mest individuelt tilpassede arbeidsmarkedstiltaket. Behovet for tett, individuell oppfølging over tid kjennetegner deltakere i AFT. Informanter peker på tre hyppig forekommende typer av deltakere. Det er unge som har falt fra i skolealder, som aldri har vært i arbeid, og som i liten grad har opplevd mestring i livet; det er godt voksne personer som har stått utenfor arbeidslivet i mange

år, ofte med helseutfordringer som gjør at de ikke kan stå i samme jobb som tidligere; og det er i en del tilfeller innvandrere med dårlige norskkunnskaper og andre tilleggsutfordringer. Deltakerne ser i stor grad ut til å sammenfalle med målgruppen slik den er tiltenkt.

Varighet, innhold og overgang til arbeid eller utdanning

De fleste deltar i tiltaket i inntil ett år, slik hovedregelen er. Drøye 10 prosent av deltakerne avslutter før det har gått to måneder, disse har trolig ikke gjennomført tiltaket etter planen.

Kartleggingen viser at det er stor variasjon mellom tiltaksarrangørene i hva de tilbyr som en del av AFT, og hvilke erfaringer de har med ulike deler av innholdet i tiltaket. Dette gjelder blant annet arbeidsutprøving i et tilrettelagt og skjermet miljø (interne tiltaksarenaer) og i ordinært arbeidsliv (eksterne tiltaksarenaer). De fleste tiltaksarrangørene har interne arenaer for arbeidsutprøving. Det er samtidig delte tilbakemeldinger fra både tiltaksarrangører og NAV om kvaliteten på disse interne arenaene. Noen mener at de interne arenaene er viktige for å kunne tilby tiltaksdeltakerne skjerming og tilrettelegging. Andre mener at de interne arenaene kan stå i veien for ordinær arbeidsutprøving, og enkelte tiltaksarrangører er derfor restriktive i bruken av de interne arenaene. Det er langt fra alle tiltaksdeltakerne som er på arbeidsutprøving i de interne arenaene. Noen tiltaksarrangører har ikke interne arenaer for arbeidsutprøving, men tilbyr arbeidsutprøving hos eksterne virksomheter med en større grad av skjerming og tilrettelegging enn det er i ordinær arbeidsutprøving. Dette er en løsning som synes å fungere godt for de tiltaksarrangørene det gjelder.

Arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv fremstår som en svært viktig del av tiltaket. Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv skal ta utgangspunkt i tiltaksdeltakerens interesser og ferdigheter. Mange tiltaksarrangører driver med utstrakt markedsarbeid og har gode kontakter i næringslivet, slik at tiltaksdeltakerne har mange muligheter for ordinær arbeidsutprøving. Samtidig kan det i områder hvor arbeidsmarkedet er lite være utfordrende å finne ordinær arbeidspraksis som er tilpasset deltakerens interesser og ferdigheter.

Ifølge kravspesifikasjonen skal tiltaksarrangører også tilby tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse. Gjennom intervjuene fremkom det at det er stor variasjon i hva både veiledere i NAV og tiltaksarrangørene legger i dette. Enkelte tiltaksarrangører og veiledere i NAV forstår dette som at opplæringen skal føre til økt faglig og formell kompetanse. Andre har en videre tolkning, og tolker opplæring som alt fra trening i oppmøte eller grunnleggende sosiale ferdigheter, til veiledning i en gitt arbeidssituasjon, individuell opplæring i dataferdigheter, gruppebaserte kurs i språk, eller til gjennomføring av mer formaliserte kurs med avsluttende sertifisering eller eksamen. Nesten alle tiltaksarrangørene tilbyr et bredt spekter av opplæringsaktiviteter i intern regi, og omtrent halvparten tilbyr i tillegg opplæringsaktiviteter i ekstern regi.

Rapporterte tall fra tiltaksarrangørene som har svart på vår spørreundersøkelse viser at 36 prosent av deltakerne gikk over til arbeid og 11 prosent av deltakerne gikk over til utdanning ved avslutning av AFT. Dette gir en samlet resultatgrad på 47 prosent, som indikerer at tiltaksarrangørene som har svart på vår spørreundersøkelse har en noe høyere resultatgrad enn gjennomsnittet i de tre fylkene. Det er imidlertid stor variasjon mellom tiltaksarrangørene i andelen som går over til arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket.

Langsiktige utfall etter AFT, nasjonalt

Nasjonale registerdata viser at 22 prosent av tiltaksdeltakerne er registrert i arbeid måneden etter tiltaksslutt. Andelen stiger til 28 prosent tre måneder etter, og disse kan trolig betraktes som deltakere som har gått over til arbeid ved avslutning av AFT. Med registerdata har vi ikke kunnet se på overgang til utdanning, og den samlede overgangen til arbeid eller utdanning er derfor høyere enn 28 prosent. Overgangen til arbeid etter AFT i landet totalt sett er imidlertid en god del lavere enn hos tiltaksarrangørene som har svart på vår spørreundersøkelse.

To år etter avsluttet tiltak er 25 prosent i en eller annen form for lønnet arbeid. Av de som var i arbeid tre måneder etter tiltaket, var to tredjedeler fortsatt i jobb etter to år. Frafallet over tid er altså ikke spesielt høyt. Drøyt halvparten av de som kommer i arbeid, har en deltidsstilling (mindre enn 30 timer per uke). Mange kombinerer arbeid med mottak av ytelser, men andelen som gjør dette avtar over tid. To år etter tiltaksslutt er 15 prosent av deltakerne i arbeid uten å samtidig motta offentlige ytelser.

Halvparten av deltakerne fortsetter å motta midlertidige ytelser (fremst arbeidsavklaringspenger) rett etter tiltaket. Rundt et halvt år etter tiltaksslutt begynner andelen som mottar uføretrygd å øke, mens andelen som mottar midlertidige ytelser minker tilsvarende. Dette bekrefter inntrykket fra intervjuene av at en del deltakere avklares mot uføretrygd gjennom AFT. Rundt 25 prosent av deltakerne er verken i arbeid eller mottar ytelser ved ethvert tidspunkt de første årene etter tiltaket. Disse kan være under utdanning, eller motta andre trygdeytelser enn de vi kan observere i våre data.

Overgang til arbeid i etterkant av tiltaket er høyere blant menn enn kvinner, høyere blant deltakere i alderen 30-49 år, høyere blant deltakere med høyere utdanning og høyere blant deltakere med innvandrerbakgrunn. Disse overensstemmer i stor grad sammen med hva vi vet om sammenhenger mellom personkjenner og arbeidsdeltakelse generelt.

Det er statistisk signifikante forskjeller mellom de fleste fylkene i overgang til både arbeid og uføretrygd, også når vi kontrollerer for faste kjennetegn ved deltakerne og regionale arbeidsmarkedsforhold. Middels store tiltaksarrangører har noe høyere overgang til arbeid enn de minste og største tiltaksarrangørene.

Samlet drøfting

AFT er et langsiktig og allsidig tiltak, som, når det brukes godt, gir gode muligheter for å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deltakernes muligheter i ordinært arbeidsliv. Endringene som kom med AFT, med sammenhengende og langsiktig oppfølging og fokus på arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, fremstår som suksesskriterier. Deltakerne får i liten grad formell opplæring gjennom tiltaket, men mer målrettet trening for å styrke deres muligheter i arbeidslivet, ofte med fokus på ferdigheter rettet mot spesifikke arbeidsplasser.

Mange tiltaksarrangører er svært kreative og dyktige i sin oppfølging av deltakerne. Det er vårt inntrykk at deltakerne ved oppstart i AFT i hovedsak står langt unna arbeid. De er gjengangere i NAV-systemet, ofte med langvarig utenforskap og en historie med flere utprøvde tiltak bak seg. Et mål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning i etterkant kan derfor fremstå som ambisiøst, og den samlede overgangen til arbeid eller utdanning er også en del lavere. Når mange tiltaksarrangører i de tre utvalgte fylkene vi har sett på likevel leverer 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning, eller mer, og mange tiltaksarrangører opplever at målet er realistisk, så tyder det på at det er potensial for å forbedre resultatene også blant arrangørene som i dag leverer langt under målet.

Det er et krav at alle deltakere skal ha vært på arbeidsutprøving i ordinær virksomhet i løpet av tiltaket, og fortrinnsvis i løpet av de fire første månedene i tiltaket. Noen av tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen rapporterer likevel at det er en del deltakere som ikke har vært inntatt i ordinære virksomheter i løpet av tiltaket. Det kan være fordi deltakerne slutter før de har rukket å prøve seg i ordinært arbeid, men det er trolig også en del tiltaksarrangører som har vanskeligheter med å rekruttere ordinære virksomheter til å ta imot deltakere på arbeidsutprøving. Vi anbefaler at NAV opprettholder fokus på arbeidstrening i ordinære virksomheter som en viktig del av tiltaket.

Overgangen fra tiltak til lønnet arbeid eller utdanning er en kritisk fase for mange deltakere. Det ordinære arbeidslivet stiller flere krav, og deltakere har behov for oppfølging i denne overgangsperioden. Økt mulighet for oppfølging i overgangen til arbeid eller utdanning kan derfor tenkes å gjøre det lettere for deltakere å beholde arbeid også på lang sikt og vil trolig lette inkluderingen også for arbeidsgivere. Det bør derfor vurderes å gi tiltaksarrangørene muligheter for forlenget oppfølging i en kortere periode ved overgang til arbeid.

Det er store forskjeller i resultatgrad mellom tiltaksarrangørene. Dette understreker betydningen av tiltaksarrangørens arbeid. Registerdataanalyser indikerer at deltakere som deltar i AFT i regi av arrangører med flere tiltaksplasser har noe høyere overgang til arbeid enn mindre arrangører. Samtidig er det også mange av de små tiltaksarrangørene som har gode resultater. For enkelte av de mindre tiltaksarrangørene kan det imidlertid se ut som det har vært utfordrende å møte de nye kravene i AFT, knyttet til kompetansekrav for veiledere og fokus på tidlig arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. God og tett oppfølging av tiltaksarrangørene fremstår derfor som viktig i den videre utviklingen av tiltaket.

Denne kartleggingen har synliggjort arbeidslivsutfall for deltakerne, men den kan ikke si noe om hvilken effekt AFT har hatt for disse deltakerne. Kanskje hadde den samme gruppen kommet i arbeid også uten tiltaket. AFT er et stort og viktig tiltak, som potensielt kan ha avgjørende betydning for deltakerens fremtidige utsikter i arbeidslivet. Vi mener derfor det er behov for mer kunnskap om de faktiske effektene av tiltaket og at NAV bør vurdere å gjennomføre en effektevaluering av tiltaket. En slik effektevaluering bør ideelt sett baseres på en randomisert kontrollstudie.

1. Innledning

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics kartlagt tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT). Vi har kartlagt hvem deltakerne er, innholdet i tiltaket, deltakernes utfall i etterkant av tiltaket og hva som kjennetegner deltakelse som resulterer i lønnet arbeid. Formålet med kartleggingen er å gi et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av tiltaket.

1.1 Bakgrunn

Arbeidsmarkedstiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) ble lansert og iverksatt høsten 2016, som en sammenslåing av de tidligere tiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Opprettelsen av AFT skulle dekke et behov for et mer helhetlig og formidlingsrettet tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov, med økt fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Det er et særskilt krav om at deltakerne skal prøve seg i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaket.

AFT retter seg mot personer med sammensatte bistandsbehov som har nedsatt arbeidsevne og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet er at personene i målgruppen skal få utprøvd sin arbeidsevne, og styrke mulighetene deres for å få ordinært arbeid. Det endelige målet er at deltakerne skal komme i jobb eller utdanning.

AFT er et viktig arbeidsmarkedstiltak, og målt i kroner er AFT det største av NAVs arbeidsmarkedstiltak. Av totalt 5,8 milliarder kroner som Arbeids- og velferds-etaten brukte på arbeidsmarkedstiltak fra eksterne tiltaksarrangører i 2018, ble 1,6 milliarder kroner brukt på AFT (Rikservisjonen, 2019).

I forbindelse med videreutvikling av tiltaket har NAV ønsket mer kunnskap om tiltaket. Siden opprettelsen har ikke AFT blitt evaluert, men gjennom 2020 gjennomfører NAV Fylke evalueringer av kvaliteten i tiltaket. I tillegg til kvalitetsevalueringene har NAV behov for mer informasjon om deltakerne, innholdet i tiltaket og resultater av tiltaket.

1.2 Oppdraget

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av tiltaket AFT. Kartleggingen skal gi en oversikt over hvordan tiltaket gjennomføres i dag, herunder hva som kjennetegner tiltaksdeltakerne, hvilket innhold som

tilbys i tiltaket, hvilke utfall deltakerne har i arbeid og trygdemottak i etterkant av tiltaket, samt hvordan utfallene henger sammen med kjennetegnene ved deltakere, tiltaksarrangører, arbeidsmarkedet og andre relevante variabler. Formålet med kartleggingen er å danne et kunnskapsgrunnlag som skal kunne benyttes i videreutviklingen av tiltaket.

Oslo Economics har utført kartleggingen med bruk av registerdata over deltakere i AFT fra NAV, samt en utfyllende informasjonsinnhenting i tre utvalgte fylker (Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark). I den utfyllende informasjonsinnhenting har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle tiltaksarrangører i de tre fylkene, samt intervjuer med ansatte i NAV og representanter for to tiltaksarrangører i hvert fylke. Kartleggingen er gjennomført i perioden januar-desember 2020.

1.3 Rapportens struktur

- I kapittel 1 presenteres bakgrunnen for kartleggingen og kartleggingens mandat.
- I kapittel 2 beskrives metode og datagrunnlag som er benyttet i kartleggingen, samt bakgrunnen for utvalget av fylker til den utdypende kartleggingen.
- I kapittel 3 beskriver vi hvordan tiltaket AFT er utformet i forskrift og kravspesifikasjon, og hvordan NAV har iverksatt tiltaket gjennom innkjøp av tjenester fra tiltaksarrangører.
- I kapittel 4 beskriver vi hvordan tiltaket gjennomføres i de tre utvalgte fylkene, samt noe mer deskriptiv informasjon om tiltaksarrangører og resultater i disse fylkene.
- I kapittel 5 beskriver vi hva som kjennetegner deltakere i AFT og hvor de kommer fra når de starter i tiltaket, basert på informasjon fra registerdata og fra den utdypende kartleggingen i tre utvalgte fylker.
- I kapittel 6 beskriver vi innholdet i tiltaket som tilbys fra tiltaksarrangørene, basert på informasjon fra den utdypende kartleggingen i tre fylker. I dette inngår hele tiltaksløpet; oppstart, innhold underveis og avslutning. Det beskrives blant annet hvordan deltakelse i AFT avsluttes, og hvordan tiltaksarrangørene oppfatter avslutning og overgang til arbeid og utdanning.
- I kapittel 7 presenterer vi resultater fra registerdata som beskriver deltakernes utfall i etterkant av tiltaket og hvilke faktorer som kan påvirke overgang til arbeid.
- I kapittel 8 oppsummeres og drøftes de viktigste funnene fra kartleggingen.

2. Datagrunnlag og metode

Kartleggingen er basert på nasjonale registerdata fra NAV og en utdypende informasjonsinnhenting i tre utvalgte fylker. Registerdata gir informasjon om forløp og utfall for 27 000 deltakere som startet i tiltaket i perioden januar 2017 til og med juni 2019. I den utdypende informasjonsinnhenting har 50 tiltaksarrangører i de utvalgte fylkene svart på vår spørreundersøkelse. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med utvalgte tiltaksarrangører og ansatte i NAV i hver av de tre fylkene.

Kartleggingen er gjennomført på to nivåer: 1) En overordnet kartlegging av tiltaket på nasjonalt nivå med utgangspunkt i registerdataanalyser, og 2) en utdypende kartlegging i tre utvalgte fylker basert på intervjuer og en spørreundersøkelse rettet mot tiltaksarrangører. I dette kapittel beskriver vi datainnhenting, datastruktur og metodiske valg, først for registerdataanalysene (kapittel 2.1) og deretter for den utdypende kartleggingen (kapittel 2.2).

2.1 Registerdata fra NAV

Fra NAVs fagsystem Arena har vi fått utlevert anonymiserte individdata til bruk i kartleggingen.¹ For alle personer som startet opp i tiltaket AFT i tidsrommet mellom januar 2017 og juni 2019 har vi fått informasjon om faste kjennetegn og om deltakernes arbeidsdeltakelse, deltakelse i arbeidsrettede tiltak og mottak av trygdeytelser i perioden januar 2011 til og med august 2020. Totalt har vi mottatt data på 26 717 tiltaksdeltakere.

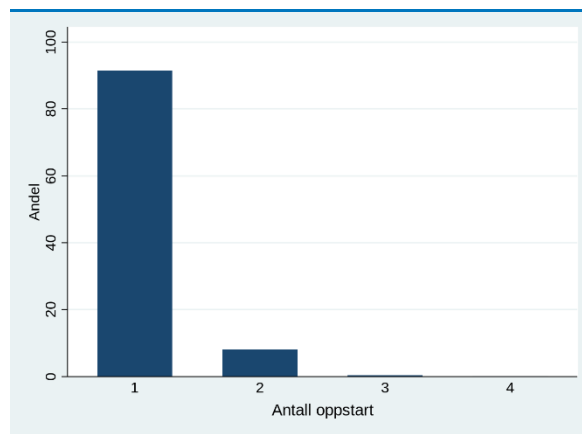
Vi har benyttet opplysninger om kjønn, alder, landbakgrunn, høyeste fullførte utdanning (som oppgitt av deltakerne på deres CV i Arena), deltakelse i arbeidslivet (antall timer registrert i arbeid per måned) og i arbeidsrettede tiltak (fra januar 2011), og mottak av ytelser (dagpenger, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd).

Flere AFT-løp

Noen av deltakerne har begynt på AFT flere ganger. I tilfeller hvor en deltaker har flere ulike AFT-løp har vi tatt utgangspunkt i den tiltaksperioden som har vart lengst. I tilfeller der en deltaker har hatt to like lange

tiltaksperioder er det den siste som er blitt valgt. For noen av tiltaksdeltakerne innebærer dette at vi i registerdataanalysene tar utgangspunkt i at de har hatt tiltaksstart etter juni 2019. I likhet med beregningene NAV bruker i egen statistikk, har vi regnet det som et nytt tiltaksløp dersom deltakeren har et opphold fra AFT på to måneder eller lenger. Dette innebærer at deltakere som har et opphold fra AFT på én måned ikke regnes med et nytt tiltaksløp. En oversikt over antall tiltaksløp i AFT per tiltaksdeltaker viser at i overkant at 8 prosent av tiltaksdeltakerne er registrert med flere enn ett tiltaksløp (Figur 2-1).

Figur 2-1: Antall tiltaksløp i AFT per deltaker



Kilde: Registerdata fra NAV

Tiltakslengde kortere enn én måned

I overkant av 500 av tiltaksdeltakerne er registrert som tiltaksdeltakere i AFT uten at det er informasjon om varigheten på tiltaksløpet i dataene. Vi antar at dette er deltakere som formelt har startet i AFT, men som er avsluttet før det har gått en måned. Vi har valgt å inkludere disse tiltaksdeltakerne i analysene. I tabeller og figurer der vi undersøker lengde på tiltaksløp fremgår disse deltakerne med en tiltakslengde på null måneder.

Mål på arbeidsdeltakelse

Mål på arbeidsdeltakelse tar utgangspunkt i antall registrerte timer i arbeid, basert på arbeidsgivers rapportering til AA-registeret (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret). Denne variabelen for arbeidsdeltakelse er upresis, både fordi det i en del tilfeller ser ut til å være feilrapporteringer fra arbeidsgiver og fordi formatet på innrapporteringene i en del tilfeller er uklart.

¹ Arena er NAVs fagsystem for oppfølging av arbeidssøkere og for forvaltning av ytelser. I Arena finnes også opplysninger om deltakelse i arbeidsrettede tiltak.

Registreringen av timer i arbeid er ikke helt konsistent. Mange av observasjonene er registrert med timeverdier på 37,5 og 100. Dette indikerer at for noen er arbeidstiden oppgitt i prosent, og for noen i timer. Vi har omgjort verdier over 40 til timer ved å multiplisere med 37,5 og dividere med 100. Dette gjelder i overkant av 9 prosent av observasjonene der deltakerne er registrert med et arbeidsforhold over null timer. Vår beregning tar ikke hensyn til at noen av verdiene mellom 0 og 40 også kan være oppgitt i prosent, eller at noen av verdiene mellom 40 og 100 faktisk kan være oppgitt i timer. Det vil i så fall innebære at vi feilestimerer arbeidsdeltakelsen blant tiltaksdeltakerne.

Vi bruker flere ulike mål på arbeidsdeltakelse. I tilfellene der det tatt utgangspunkt i om deltakeren har vært i arbeid eller ikke anses deltakeren for å være i arbeid dersom arbeidsforholdet teller mer enn 4 timer i uken. Videre har vi definert fulltidsarbeid som 30 timer per uke eller mer.

Alder på tiltaksdeltakerne

Når alderen til tiltaksdeltakerne omtales, mener vi alder ved tiltaksstart. Noen få tiltaksdeltakere er 17 år når de starter i tiltaket. I analysene der vi sammenlikner ulike aldersgrupper, er disse tiltaksdeltakerne utelatt fordi de skiller seg ut fra de øvrige tiltaksdeltakerne. De er likevel inkludert i analysene der vi ser på alle tiltaksdeltakerne.

2.2 Utdypende kartlegging i tre fylker

Den utdypende kartleggingen ble gjennomført i Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark. I

hvert av disse tre fylkene har vi samlet inn informasjon om gjennomføringen av tiltaket gjennom følgende kilder:

- Intervjuer med NAV og tiltaksarrangører
- Spørreundersøkelse til tiltaksarrangører

Utvalg av fylker

I utvelgelsen av fylker var det hovedsakelig to forhold som ble vektlagt:

1. De utvalgte fylkene skulle ha omfattende erfaring med bruk av AFT
2. Det burde være variasjon i arbeidsmarkedskjennetegn og til en viss grad geografisk spredning fylkene imellom

For å vurdere det første forholdet benyttet vi offentlig tilgjengelig statistikk fra NAV sine nettsider om personer med nedsatt arbeidsevne og deltakelse i AFT (NAV, 2019a) (NAV, 2019b). I Tabell 2-1 er fylkene sortert etter andel personer med nedsatt arbeidsevne som har hatt overgang fra AFT i 2018, hvilket sier noe om omfanget av bruken av AFT på målgruppen.

Alle de utvalgte fylkene har en høy andel personer med nedsatt arbeidsevne på AFT, og også et relativt høyt antall personer på AFT. Vi mener derfor alle fylkene har god erfaring med bruk av tiltaket. Vestfold og Telemark har høyest andel overgang fra AFT til arbeid eller arbeid og ytelse i landet, mens Trøndelag og Troms og Finnmark ligger omtrent på landsgjennomsnittet. For å sørge for større spredning i arbeidsmarkedskjennetegn fylkene imellom så vi det som mer hensiktsmessig å velge Troms og Finnmark fremfor Innlandet.

Tabell 2-1: Fylke rangert etter høyest andel på AFT

Fylke (2020-struktur)	Personer med nedsatt arbeidsevne (2018)*	Personer med avgang fra AFT (2018)	Andel av personer med nedsatt arbeidsevne på AFT**	Andel overgang fra AFT til arbeid/arbeid og ytelse (2018)
Vestfold og Telemark	14 638	1 275	8,7 %	31,0 %
Trøndelag	14 797	1 102	7,4 %	26,3 %
Innlandet	13 680	937	6,8 %	26,2 %
Troms og Finnmark	9 942	662	6,7 %	23,7 %
Nordland	9 220	516	5,6 %	23,5 %
Agder	13 444	742	5,5 %	24,6 %
Vestland	20 447	1 019	5,0 %	18,6 %
Oslo	24 699	1 155	4,7 %	19,0 %
Viken	41 900	1 860	4,4 %	24,1 %
Rogaland	15 134	510	3,4 %	29,2 %
Møre og Romsdal	9 238	250	2,7 %	24,4 %
Hele Norge	187 968	10 186	5,4 %	24,1 %

Kilde: (NAV, 2019a) og (NAV, 2019b)

Tallene er opprinnelig oppgitt på fylkesnivå etter 2019-struktur, men er slått sammen slik at de tilsvarer fylkesstrukturen i 2020.

*Månedlig gjennomsnitt gjennom 2018.

**Beregnet som «Personer med avgang fra AFT (2018)» dividert på «Personer med nedsatt arbeidsevne (2018)». Dette er dermed andelen personer med nedsatt arbeidsevne med overgang fra AFT, og er et mål på andelen deltakere på AFT. Antall deltakere på AFT på fylkesnivå er ikke offentlig tilgjengelig, og ble derfor ikke inkludert.

2.2.1 Intervjuer

I hvert av de tre utvalgte fylkene har vi intervjuet:

- Tiltaksenheten i NAV (fylkesnivå)
- 2 veiledere i NAV
- 2 tiltaksarrangører

Vi har til sammen gjennomført 15 intervjuer, fordelt over to runder. I første runde intervjuet vi tiltaksenheten i NAV Fylke i hvert av de utvalgte fylkene, til sammen tre intervjuer. Hensikten med disse intervjuene var å få overordnet oversikt over hvordan AFT organiseres og gjennomføres i de aktuelle fylkene. Gjennom disse intervjuene fikk vi også innspill til hvilke personer og tiltaksarrangører det kunne være aktuelt å intervjuer i de respektive fylkene.

I andre runde intervjuet vi veiledere/fagrådgivere (heretter veiledere) i NAV og tiltaksarrangører som tilbyr AFT. I hvert fylke intervjuet vi to veiledere fra NAV og to tiltaksarrangører. Tiltaksarrangørene ble valgt etter innspill fra informantene i tiltaksenhetene i NAV Fylke. I hovedsak valgte vi tiltaksarrangører med relativt mange tiltaksdeltakere, og som hadde middels eller gode resultater, men disse kriteriene var ikke

absolutte. Veilederne fra NAV ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde erfaring med en av tiltaksarrangørene som det skulle gjennomføres intervju med.

Intervjuene med tiltaksarrangørene dreide seg i hovedsak om kjennetegn på tiltaksdeltakerne og hvordan disse henger sammen med tiltakets resultater, hva innholdet i tiltaket var, herunder hvilke tiltaksarenaer de tilbød deltakerne, og deres refleksjoner rundt at tiltaket må avsluttes når deltaker mottar ordinær lønn. Intervjuene med veilederne i NAV hadde i hovedsak de samme temaene som intervjuene med tiltaksarrangørene, men dreide seg i mindre grad om de spesifikke tiltaksarenaene til tiltaksarrangørene.

Alle intervjuer ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. I forkant av intervjuet ble informantene tilsendt en intervjuguide med forhåndsdefinerte tema og spørsmål. Intervjuet forløp som en samtale der intervjuguiden var retningsgivende, men enkelte spørsmål ble tilpasset underveis. Intervjuer ble gjennomført som videokonferanser i tidsrommet februar 2020-april 2020.

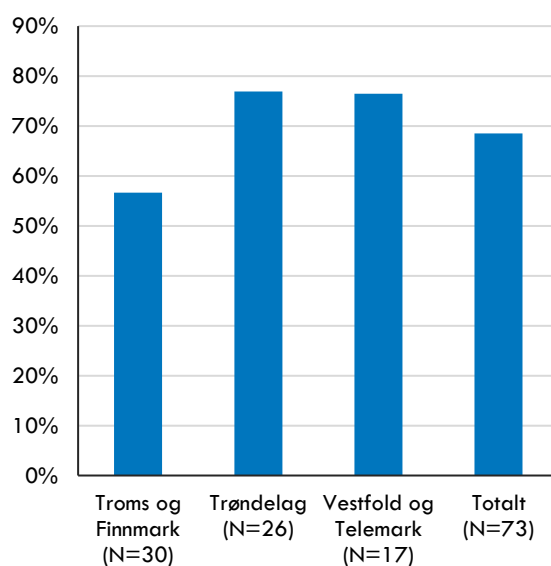
2.2.2 Spørreundersøkelse

I mars 2020 distribuerte vi en spørreundersøkelse til alle tiltaksarrangørene som tilbyr AFT i de tre utvalgte fylkene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 73 tiltaksarrangører, hvorav 50 tiltaksarrangører svarte på undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 68 prosent. Svarprosenten i de ulike fylkene er illustrert i Figur 2-2. Noen tiltaksarrangører har flere avdelinger. Disse ble bedt om å svare samlet for alle avdelinger i fylket.

Spørreundersøkelsen dekket følgende tema:

- Beskrivelser av deltakerne
- Beskrivelser av innholdet i tiltaket
 - Opplæringsaktiviteter
 - Arbeidsutprøving
 - Målsetninger underveis i tiltaket
- Beskrivelser av prosesser i forkant av og ved avslutning av tiltaket
- Vurdering av tiltaket

Figur 2-2 Svarprosent på spørreundersøkelsen, fordelt på fylke og samlet



3. Om Arbeidsforberedende trening (AFT)

AFT gjennomføres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som har avtaler med NAV på fylkesnivå. NAV bestemmer hvilke av sine brukere som skal tilbys AFT og sorterer brukere til ulike tiltaksarrangører. Registerdata viser at det i 2018 var i underkant av 8 000 deltakere i AFT i en gjennomsnittlig måned, fordelt på 327 fylkesvise tiltaksarrangører. Det er et krav at alle deltakere skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden og som hovedregel i løpet av de fire første månedene.

3.1 Bakgrunn og formål

Arbeidsmarkedstiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) ble lansert og iverksatt høsten 2016, som en sammenslåing av de tidligere tiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Erfaringene fra KIA og APS viste at tiltaksdeltakere ble sendt fra tiltak til tiltak, ofte med lange ventetider for å komme i gang med de ulike tiltakene. Opprettelsen av AFT skulle dekke et behov for et mer helhetlig og formidlingsrettet tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov.

AFT har også et større fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Det er et særskilt krav om at deltakerne skal prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det og som hovedregel innen fire måneder i tiltaket. Personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv direkte, skal kunne starte opptreningen i et skjermet, tilrettelagt arbeidsmiljø før de går over til opptrening i ordinært arbeidsliv.

AFT retter seg mot personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet er at personene i målgruppen skal få utprøvd sin arbeidsevne og styrke sine muligheter for å få ordinært arbeid. Målet er at deltakerne skal komme i lønnet arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket.

3.2 Innkjøp av tiltaket

AFT gjennomføres av tiltaksarrangører som har avtale med NAV. Tiltaksarrangører som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak for NAV kan enten være forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter eller anbudsbaserte tiltaksbedrifter. AFT gjennomføres utelukkende av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Arrangørene

av AFT kan også arrangere andre arbeidsmarkeds-tiltak for NAV. Dette kan være tiltak som krever enten anbudsbaserte eller forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.

Avtalene med tiltaksarrangørene forvaltes av NAV på fylkesnivå, og tiltaket tilbys i alle landets fylker. Det er NAV som bestemmer hvilke brukere som skal tilbys AFT og som tildeler brukere til den enkelte tiltaksarrangør. Tiltaksarrangørene har i utgangspunktet ingen innflytelse på hvilke deltakere de mottar og skal kunne ta inn deltakere fra hele målgruppen. Den enkelte tiltaksarrangør har et resultatmål på 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

Tabell 3-1: Nøkkeltall 2018

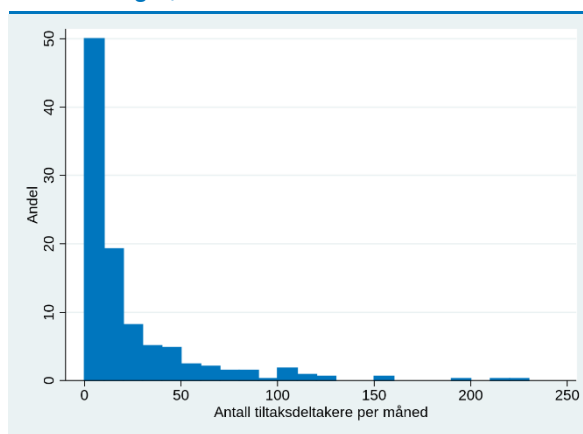
Fylke	Antall deltakere per måned, gjennomsnitt	Antall tiltaksarrangører	Antall deltakere per tiltaksarrangør, gjennomsnitt
Agder	553	23	24
Innlandet	639	32	20
Møre og Romsdal	199	17	12
Nordland	449	24	19
Oslo	915	28	33
Rogaland	448	16	28
Troms og Finnmark	478	31	15
Trøndelag	809	33	25
Vestfold og Telemark	983	27	36
Vestland	740	34	22
Viken	1446	62	23
Totalt	7660	327	23

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Ifølge NAV er det i 2020 rundt 230 tiltaksarrangører som tilbyr AFT. Avviket fra totalantall tiltaksarrangører som oppgitt i tabellen skyldes at vi har talt tiltaksarrangører som opererer i flere fylker én gang per fylke de operer i. I tillegg ser det ut til å være enkelte feilregistreringer i våre data som medfører en overestimert av antall tiltaksarrangører, hvor enkelte tiltaksarrangører er registrert med kun én tiltaksdeltaker i løpet av året i et gitt fylke. Fjerner vi disse observasjonene er det gjennomsnittlig 7 635 deltakere per måned i AFT, 272 tiltaksarrangører og 28 deltakere i snitt per tiltaksarrangør.

Registerdata fra NAV viser at det på landsbasis i gjennomsnitt var registrert 7 660 tiltaksdeltakere på AFT per måned i 2018. Når alle tiltaksarrangører i et gitt fylke telles som unike arrangører var det 327 tiltaksarrangører som hadde deltakere på AFT i 2018 (Tabell 3-1). Det er stor forskjell på størrelsen til de ulike tiltaksarrangørene (Figur 3-1). Noen av tiltaksarrangørene er store og kan være fylkesovergripende eller ha flere avdelinger innad i hvert fylke. Blant de mindre tiltaksarrangørene finner vi flere tidligere produksjonsbedrifter. En oversikt over gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere per tiltaksarrangør i måneden viser at omtrent halvparten av tiltaksarrangørene har ti eller færre tiltaksdeltakere per måned. Omtrent fem prosent av tiltaksarrangørene har over 100 tiltaksdeltakere per måned.

Figur 3-1: Antall tiltaksdeltakere per måned per tiltaksarrangør, 2018



Kilde: Registerdata fra NAV

3.3 Målgruppe

AFT retter seg mot personer med sammensatte bistandsbehov, som har nedsatt arbeidsevne og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. I utfyllende regler utdypes dette med at personene kan ha behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på å komme i ordinært arbeid. Der blir det trukket frem følgende eksempler på utfordringer som personer i målgruppen kan ha:

- Helsemessige og sosiale problemer
- Rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning
- Svake grunnleggende ferdigheter
- Liten eller ingen arbeidserfaring

3.4 Krav til oppstart, varighet og avslutning

AFT kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få

forlenget varigheten med ytterligere ett år. Tiltaket skal altså maksimalt kunne ha en varighet på tre år. Tiltaket skal tilbys som et heltidstilbud med minst 30 timer per uke og fem virkedager per uke. Omfanget av tiltaket skal være individuelt tilpasset, men ved oppstart bør deltakelse være minimum 50 prosent.

Som hovedregel skal det gjennomføres en oppstart-samtale mellom bruker, veileder i NAV og tiltaksarrangør i løpet av den første uken i tiltaket. Temaet for samtalen skal være mål for tiltaket, om det er behov for samarbeid med andre instanser og om det er behov for ulike typer tilrettelegging i gjennomføringen av tiltaket.

Senest fire uker etter oppstart skal tiltaksarrangør sende en skriftlig plan for gjennomføring av tiltaket for den enkelte tiltaksdeltaker til NAV. Planen skal minimum inneholde:

- Hensikt med gjennomføring av tiltaket
- Yrkesmål
- Faglige mål og framdrift
- Plan for utprøving i eller opplæring i ordinært arbeidsliv
- Avtalt oppfølging
- Eventuelle opplæringsaktiviteter
- Mestringsmål og/eller sosiale mål

NAV-kontoret skal vurdere status og progresjon opp mot plan ved behov, men minst hver tredje måned. Det er en veileder fra tiltaksarrangør som skal ha hovedansvar for utforming av plan og oppfølging av deltaker i ordinært arbeidsliv. Som hovedregel skal tiltaksarrangør tilby én ansatt veileder per seks tiltaksplasser i tiltaket.

Tiltaket skal avsluttes dersom deltaker blir ansatt i ordinært arbeidsliv. En tiltaksdeltaker skal altså ikke motta ordinær lønn, men livsoppholdsyttelse fra NAV.

3.5 Krav til innhold

I henhold til tiltaksforskriften kan AFT inneholde:

- Avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning
- Utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø
- Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse
- Bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv
- Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

Krav til hva innholdet i disse aktivitetene skal være fremgår i kravspesifikasjon for tiltaksarrangører. Tiltaket skal tilpasses den individuelle deltaker slik at

deltaker får et mest mulig tilrettelagt tilbud ut fra sitt behov. Hver deltaker skal altså ikke gjennom alt som tilbys i tiltaket, men tiltaksarrangørene skal kunne tilby deltakerne alle innholdselementer som fremgår i kravspesifikasjonen. Under følger en kort gjennomgang av hva som kan være innholdet i tiltaket:

Avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning

Dette innebærer at deltaker skal få bistand til å gjøre vurderinger av arbeidsevne, ressurser, muligheter og interesser gjennom for eksempel kartlegging av grunnleggende ferdigheter. I tillegg skal deltaker få veiledning om aktuelle yrker og utdanning. Avklaringen og kartleggingen skal brukes for å fastsette mål for deltaker, og brukes videre i tiltaksløpet.

Utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø

Tiltaksarrangør skal tilby et skjermet arbeidssted som skal fungere som base for arbeidsutprøving og arbeidsforberedende aktiviteter før arbeidsutprøving eller opplæring i ordinært arbeidsliv. Det skjermede og tilrettelagte arbeidsmiljøet kan være et arbeidssted internt hos tiltaksarrangør, eller eksternt hos en ordinær arbeidsgiver. Uansett er det tiltaksarrangør som skal gjennomføre tilrettelegging og oppfølging av deltaker. Det skjermede arbeidsstedet skal tilby reelle arbeidsoppgaver, men deltaker skal ikke ha ordinære krav til produksjon.

Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse

Personer som har svake grunnleggende ferdigheter skal tilbys tilrettelagt opplæring som har betydning for å komme i arbeid. Det kan også legges til rette for yrkesfaglige løp som leder frem til dokumentert kompetanse, for eksempel fagbrev.

Bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv

Tiltaksarrangør skal samarbeide med lokalt næringsliv for å kunne tilby deltakerne arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Deltakerens yrkesmål, interesser og ferdigheter skal ligge til grunn for valg og tilrettelegging av arbeidspraksis.

Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

Tiltaksarrangør skal tilby oppfølging til både deltaker og arbeidsgiver ved arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Det er et krav at alle deltakere skal få tilbud om arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden. Som hovedregel skal alle tiltaksdeltakere være forsøkt i individuell arbeidstrening eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av de fire første månedene etter oppstart i tiltaket.

4. Gjennomføring og resultater i de utvalgte fylkene

De tre utvalgte fylkene Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark er blant de fylkene i landet som bruker AFT mest. Rapporteringer fra tiltaksarrangørene viser at andelen av deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning etter AFT i 2019 var 28 prosent i Troms og Finnmark, 41 prosent i Trøndelag og 49 prosent i Vestfold og Telemark. Vestfold og Telemark skiller seg fra de andre fylkene ved å ha et utvidet mål for deltakernes langsiktige arbeidsutfall, samt rutiner for oppfølging av dette.

I dette kapittelet beskriver vi nærmere hvordan tiltaket gjennomføres i de tre fylkene. Først gir vi en overordnet beskrivelse av forutsetninger for gjennomføring og resultatgrad i hver av de tre fylkene, basert på informasjon oversendt fra NAV Fylke i de tre fylkene (kapittel 4.1). Deretter presenterer vi informasjon om tiltaksarrangørene i de tre fylkene, herunder antall plasser, resultatgrad, og organisering, basert på informasjon fra spørreundersøkelsen (kapittel 4.2). Til slutt beskriver vi hvordan NAV følger opp tiltaksarrangørene, basert på informasjon fra intervjuer med NAV i de tre fylkene (kapittel 4.3).

4.1 Forutsetninger og resultatgrad i hver av fylkene

Troms og Finnmark

Troms og Finnmark er et geografisk stort og spredt bebygd fylke. Dette har stor påvirkning på lokale arbeidsmarkedsforhold og for gjennomføringen av AFT. Per 01.01.2020 hadde Troms og Finnmark 492 AFT-plasser fordelt på 29 tiltaksarrangører og 34 avdelinger – i gjennomsnitt 14 plasser per avdeling (Tabell 4-1).

Av de tre utvalgte fylkene, har Troms og Finnmark uten tvil størst andel tiltaksarrangører med få AFT-plasser. Spennet i antall deltakere per arrangør strekker seg fra én til 64 deltakere, men 80 prosent av tiltaksarrangørene har 17 AFT-plasser eller færre. I Troms og Finnmark er det også flere tiltaksarrangører med en, to eller tre AFT-plasser. At det er mange tiltaksarrangører med få AFT-plasser i Troms og Finnmark henger sammen med at fylket består av mange store kommuner med få innbyggere og kommunesentre som ligger langt fra hverandre. Ifølge NAV Fylke er det tiltaksarrangører i nesten alle

kommuner i Troms og Finnmark, og disse ligger som regel i nær tilknytning til NAV-kontoret.

Andelen som hadde overgang til arbeid eller utdanning i Troms og Finnmark var på 28 prosent i 2019. Det er samtidig stor spredning i resultatgraden når man sammenlikner ulike tiltaksarrangører. Det er noen store og små tiltaksarrangører med en resultatgrad på 50 prosent eller mer, men også noen små tiltaksarrangører som ikke hadde noen deltakere med overgang til arbeid eller utdanning i 2019.

Trøndelag

Trøndelag er i likhet med Troms og Finnmark et stort fylke geografisk. Utenom den befolkningsrike og relativt tett bebygde Trondheimsregionen, er fylket preget av mange mindre tettsteder der avstandene kan være store.

01.01.2020 var det 780 AFT-plasser i Trøndelag, fordelt på 26 tiltaksarrangører (med 28 avdelinger). I gjennomsnitt er det dermed nesten 28 tiltaksdeltakere per avdeling. Det er stor spredning i størrelsen på tiltaksarrangørene. Det er flere små tiltaksarrangører med mellom 3 og 7 tiltaksplasser, men det er også flere store tiltaksarrangører med over 100 tiltaksplasser. De minste tiltaksarrangørene holder utelukkende til i små tettsteder, mens de største befinner seg i Trondheimsregionen.

I 2019 hadde Trøndelag en resultatgrad på 41 prosent. Tiltaksarrangørene med lavest resultatgrad ligger på i underkant av 20 prosent overgang til arbeid eller utdanning, mens det er flere som ligger på 50 prosent eller mer.

Vestfold og Telemark

I Vestfold og Telemark bor befolkningen tettere og avstandene er mindre enn i de andre utvalgte fylkene. Samtidig er det forskjeller innad i fylket. Vestfold-regionen er geografisk liten med korte avstander, mens Telemarkregionen er betydelig større og med mange små kommuner.

Per 04.02.2020 var det 923,5 AFT-plasser fordelt på 20 tiltaksarrangører i Vestfold og Telemark (22 avdelinger). Gjennomsnittlig er det dermed 42 tiltaksplasser per avdeling, og jevnt over har tiltaksarrangørene i Vestfold og Telemark flere tiltaksplasser enn i de andre fylkene. Vestfold og Telemark har noen tiltaksarrangører med fem og seks plasser, men de fleste har mer enn 20 plasser. De minste tiltaksarrangørene finnes både i store og små kommuner, men de største tiltaksarrangørene befinner seg naturlig nok i de mest folkerike områdene som Porsgrunn, Tønsberg, Sandefjord og Larvik.

Vestfold og Telemark hadde i 2019 en resultatgrad på 49 prosent. Blant tiltaksarrangørene er det få som hadde en resultatgrad lavere enn 40 prosent i 2019, og det var flere som hadde over 60 prosent overgang til arbeid eller utdanning i 2019.

Resultatgrad på tvers av fylker og tiltaksarrangører

Det er stor spredning i resultatgrad mellom tiltaksarrangørene. Noen arrangører har svært lav resultatgrad. Omtrent 20 prosent av arrangørene har resultatgrad på 10 prosent eller lavere. 30 prosent har resultatgrad mellom 11 og 40 prosent, og omtrent 50 prosent har da resultatgrad over 40 prosent. Figur 4-1 viser fordeling av tiltaksarrangører, etter resultatgrad, for hver av de tre fylkene.

Resultatgraden har en viss sammenheng med tiltaksarrangørens størrelse. For tiltaksarrangører med få plasser får tilfeldige variasjoner større utslag, og blant de små tiltaksarrangørene er det derfor større variasjon i resultatgraden. En del tiltaksarrangører har svært få plasser (1-5 plasser), og blant disse vil resultatgraden følgelig variere fra år til år. Figur 4-2 viser fordeling av resultatgrad etter tiltaksarrangørens størrelse. Figuren tyder på at det er en generell positiv sammenheng med størrelse og resultatgrad. Se nærmere analyser av denne problemstillingen basert på data fra spørreundersøkelsen og nasjonale registerdata i kapittel 6.7.

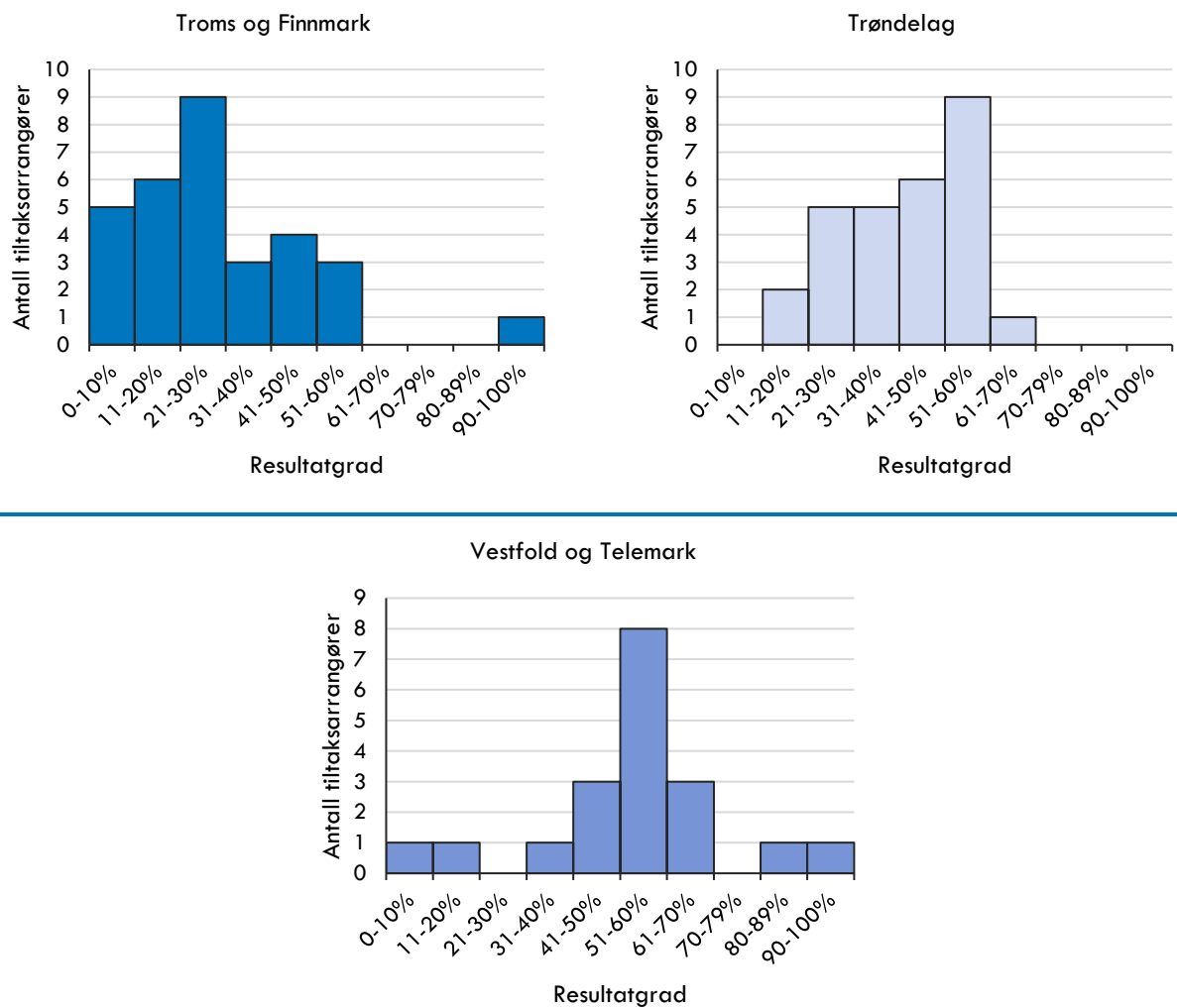
Tabell 4-1: Tiltaksarrangører og AFT-plasser i de utvalgte fylkene (2020)

Fylke	AFT-plasser	Antall tiltaksarrangører	Antall avdelinger hos tiltaksarrangører	Antall plasser per avdeling (gjennomsnitt)	Resultatgrad (2019)
Troms og Finnmark	492	29	34	14	28 %
Trøndelag	780	26	28	28	41 %
Vestfold og Telemark	923,5	20	22	42	49 %

Kilde: Oversendt fra NAV Fylke i Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark

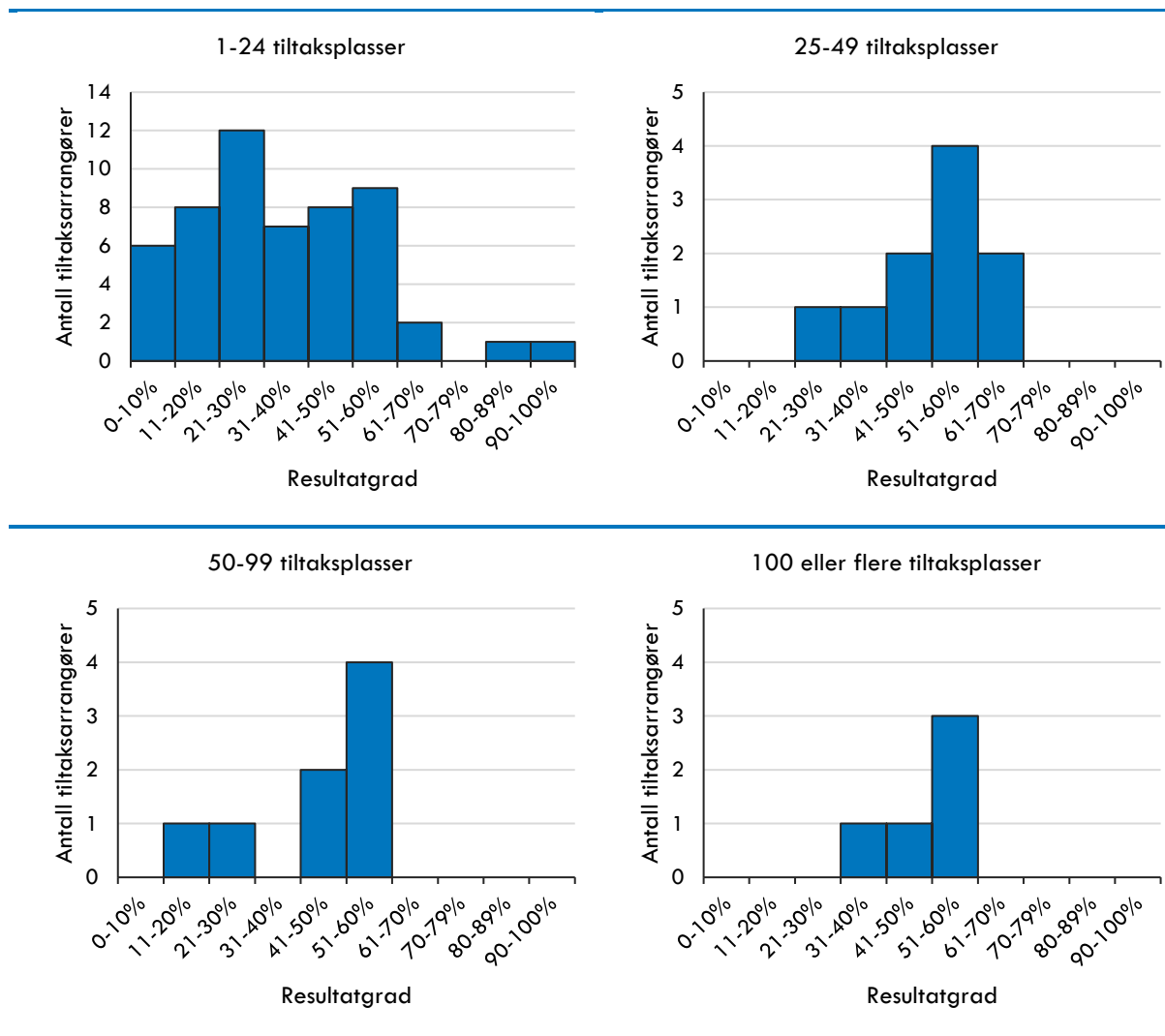
Merknad: Resultatgrad inkluderer overgang til både arbeid og utdanning. Resultatgradene er betydelig høyere her enn de som er presentert i Tabell 2-1 fordi den ikke inkluderer overgang til utdanning.

Figur 4-1: Fordeling av tiltaksarrangører etter resultatgrad i 2019, per fylke. Resultatgrad måler andel av avsluttede deltakere som har gått over til arbeid eller utdanning.



Kilde: Oversendt fra NAV Fylke (Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark)

Figur 4-2: Fordeling av tiltaksarrangører etter resultatgrad i 2019, etter grupper av tiltaksarrangør fordelt etter antall tiltaksplasser. Resultatgrad måler andel av avsluttede deltakere som har gått over til arbeid eller utdanning.



Kilde: Resultatgrad og antall tiltaksplasser per tiltaksarrangør, oversendt fra NAV Fylke (Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark)

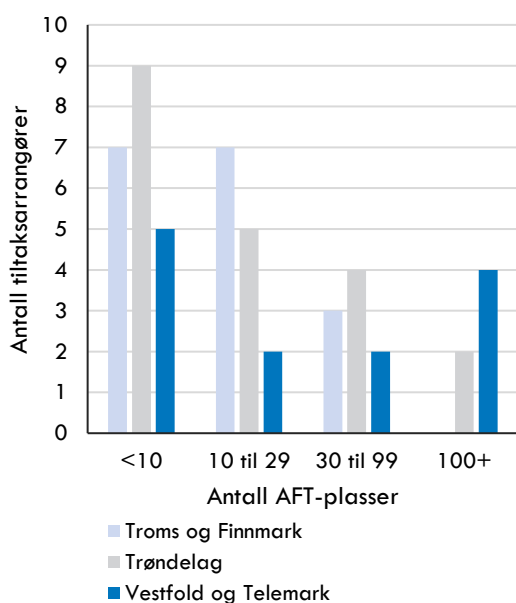
4.2 Tiltaksarrangørene

I dette delkapittelet beskriver vi informasjon om tiltaksarrangørene i de tre utvalgte fylkene, som har fremkommet gjennom intervjuer og i spørreundersøkelsen.

Antall plasser per tiltaksarrangør

Som illustrert i Figur 4-3, er det god spredning i størrelsen på tiltaksarrangørene som svarte på spørreundersøkelsen. Når vi sammenligner størrelsen på tiltaksarrangørene som har svart med størrelsen på alle tiltaksarrangørene i fylkene, virker det som at tiltaksarrangører i alle størrelser er godt representert i undersøkelsen.

Figur 4-3 Antall AFT plasser per tiltaksarrangør i spørreundersøkelsen

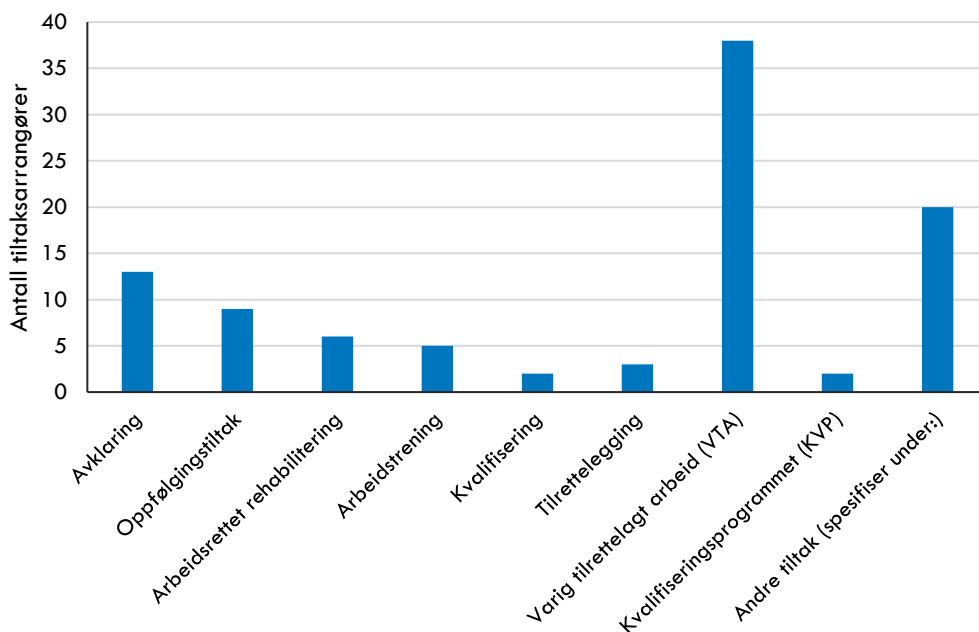


Kilde: Spørreundersøkelse til tiltaksarrangører
Spørsmål: «Hvor mange tiltaksplasser har dere i AFT?»
N=50

Tilbud av andre tiltak

De fleste tiltaksarrangørene av AFT tilbyr også andre tiltak. Totalt oppga 45 av 50 tiltaksarrangører i spørreundersøkelsen at de tilbød andre tiltak enn AFT. En oversikt over hvilke andre tiltak tiltaksarrangørene tilbyr vises i Figur 4-4. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er uten tvil det tiltaket som blir tilbudt av flest tiltaksarrangører. 76 prosent (38 av 50) av tiltaksarrangørene i undersøkelsen svarte at de tilbyr VTA. AFT og VTA er de to eneste av NAV sine arbeidsmarkedstiltak som ikke er konkurranseutsatte, og hvor det brukes forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Det er dermed ingen overraskelse at mange av tiltaksarrangørene i spørreundersøkelsen også tilbyr VTA. Utover VTA er det en del som tilbyr avklaring (26 prosent) og oppfølgingstiltak (18 prosent). I tillegg svarte 20 tiltaksarrangører at de hadde andre tiltak enn de forhåndsdefinerte. Av de vanligste svarene var det syv som svarte at de hadde lærekandidatordning, seks svarte at de hadde kommunale tiltaksplasser (av ulik type) og fem svarte at de hadde AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring).

Figur 4-4: Andre arbeidsmarkedstiltak tilbudt av tiltaksarrangørene



Kilde: Spørreundersøkelse til tiltaksarrangører
Spørsmål: «Hvilke andre tiltak tilbyr dere?»
N = 45

Organisering

Alle tiltaksarrangører som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de mottar deltakere fra hele målgruppen. Det er altså ingen som utelukkende mottar enkelte undergrupper, som unge deltakere eller deltakere med særskilte utfordringer. Samtidig

kom det frem i intervjuene at veiledere i NAV til en viss grad sorterer ulike typer deltakere til gitte tiltaksarrangører etter deltakerens spesifikke behov. Mulighetene for å gjøre en slik sortering av deltakere er større i tettbygde strøk, hvor veileder kan velge mellom flere tiltaksarrangører i geografisk nærhet til deltaker.

Enkelte tiltaksarrangører har imidlertid organisert seg internt slik at jobbkonsulentene er spesialisert på visse målgrupper. Flere tiltaksarrangører har for eksempel inndelingen ungdom, minoritetsspråklige og voksne med nedsatt arbeidsevne. 20 prosent av tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen har en slik spesialisert innretning.

Både små og store tiltaksarrangører har spesialisert innretning. Hos større tiltaksarrangører kan det for eksempel være at jobbkonsulentene arbeider i ulike team, og at de har spisskompetanse på deltakere i en spesifikk gruppe. Hos mindre tiltaksarrangører er det mer vanlig at tiltaksarrangørene vurderer hvilken veileder/jobbkonsulent som har best kompetanse for å følge opp deltakerens behov.

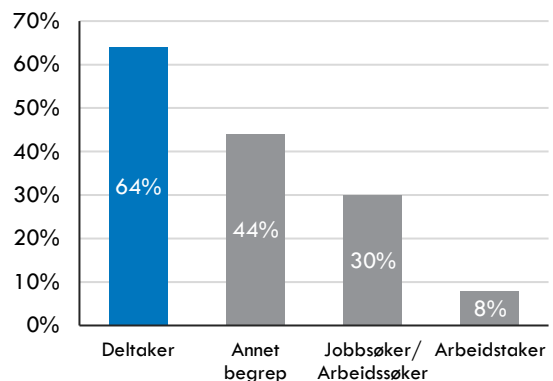
Tiltaket handler selvsagt om individuell oppfølging, men noen av tiltaksarrangørene gjennomfører deler av tiltaket som enkeltaktiviteter i grupper. Tilbake-meldingen fra flere var at gruppeaktivitetene var viktig for mange deltakere for å skape samhold. Mange deltakere sliter med sosiale relasjoner, og gruppeaktivitetene er med på å bidra til å bygge opp denne kompetansen hos deltakerne.

Begrepsbruk

Gjennom intervjuene ble vi observante på at en del tiltaksarrangører konsekvent bruker begreper som «jobbsøker» eller lignende når de omtaler deltakerne, i motsetning til begreper som «deltaker» eller «bruker». Dette var et bevisst valg fra tiltaksarrangørenes side, og var en del av arbeidet med å få deltakernes tankesett rettet mot at de skal ut i ordinært arbeidsliv.

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene derfor bedt om å oppgi hvilket ord de benytter om tiltaksdeltakerne (Figur 4-5). Det vanligste begrepet å bruke om tiltaksdeltakerne utenom «deltaker» (64 prosent) er «jobbsøker» eller «arbeidssøker». 30 prosent av alle tiltaksarrangørene svarte at de omtaler tiltaksdeltakerne som jobbsøker eller arbeidssøker. Det er også noen tiltaksarrangører som omtaler tiltaksdeltakerne som arbeidstakere (8 prosent). Utover dette var det andre begreper som ble brukt av enkelte tiltaksarrangører, for eksempel tiltaksansatt eller kandidat.

Figur 4-5: Begrep brukt om tiltaksdeltakerne



Kilde: Spørreundersøkelse til tiltaksarrangørene
Spørsmål: «I kravspesifikasjonen brukes begrepet «deltaker» om personer som deltar i tiltaket. Hvilket begrep bruker dere om personer som deltar i tiltaket?» N = 50
Merknad: Noen tiltaksarrangører brukte mer enn ett begrep for å omtale tiltaksdeltakerne, så summen overstiger derfor 100 prosent. Begrepene «Jobbsøker/Arbeidssøker» og «Arbeidstaker» var ikke forhåndsdefinerte alternativer.

Betydningen av det lokale arbeidsmarkedet

Det lokale arbeidsmarkedet der tiltaksarrangørene holder til har mye å si for innretningen av tiltaket. Arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv er en sentral del av tiltaket, og i større tettsteder er det bedre muligheter for å finne en type arbeidsutprøving som er tilpasset deltakerens interesser og behov. På små steder er både arbeidsmarkedet og utdanningsmulighetene mer begrenset, og det kan være vanskelig å finne en virksomhet for arbeidsutprøving som passer den enkelte deltakers interesser og muligheter.

4.3 Oppfølging av tiltaksarrangørene

NAV følger opp tiltaksarrangørene blant annet ved å følge opp resultatene deres. Alle tiltaksarrangører rapporterer til NAV om sine resultater i form av overgang til arbeid eller utdanning. I alle de utvalgte fylkene fikk vi tilbakemelding om at resultatene til tiltaksarrangørene blir fulgt opp, men hvor mye oppfølgingen vektlegges varierer stort fylkene imellom. Som regel er tiltaksresultater ett av flere tema som drøftes i forbindelse med et avtalen med tiltaksarrangør skal fornyes årlig.

Utover dette skiller Vestfold og Telemark seg særlig ut når det kommer til oppfølging av resultater. I tillegg til det ordinære resultatmålet på 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning har man i Vestfold og Telemark lagt til et mer langsiktig resultatmål i avtalen med tiltaksarrangørene. Målet er at av de som kommer i arbeid skal 85 prosent fortsatt være i arbeid 6 måneder etter at tiltaket er avsluttet. Tiltaksarrangørene har selv ansvar for å innhente

informasjon fra de tidligere tiltaksdeltakerne om dette. De andre fylkene oppga at de gjerne skulle hatt tilgang til mer langsiktige resultater, men at dette ikke er mulig på grunn av personvern hensyn. I utgangspunktet sier databehandleravtalen at tiltaksarrangørene må slette informasjon om tiltaksdeltakerne etter tiltaket er avsluttet. Vestfold og Telemark har løst dette ved at deltakerne ved tiltaksslutt selv må gi godkjenning på at tiltaksarrangøren kan kontakte dem 6 måneder etter tiltaket er over.

I alle de tre utvalgte fylkene er manglende bruk av tiltaksplasser gjerne en årsak til at tiltaksplassene blir sagt opp. I Vestfold og Telemark benyttes også begge resultatmålene i vurderingen av hvorvidt en avtale med tiltaksarrangør skal sies opp eller ikke. I tilfellene der en avtale sies opp som følge av manglende resultater kan likevel avtalen beholdes dersom tiltaksarrangør bedrer resultatene betydelig i løpet av oppsigelsesperioden.

En del av tiltaksarrangørene, og da kanskje særlig på små steder, er gamle produksjonsbedrifter som tidligere leverte KIA eller APS. For mange av disse tiltaksarrangørene var overgangen til AFT utfordrende fordi AFT krever mer av tiltaksarrangøren. Nytt i AFT var for eksempel kompetansekrav til veiledere og fokus på tidlig arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Våre informanter i NAV mente at noen av disse tiltaksarrangørene fortsatt har vanskeligheter med å tilpasse seg til AFT. I APS foregikk for eksempel arbeidsutprøvingen i skjermet virksomhet, og disse tiltaksarrangørene er fortsatt avhengige av produksjonen fra den skjermede virksomheten som de har internt. Det kan føre til at disse arrangørene ikke har tilstrekkelig stort fokus på utprøving i ordinære virksomheter. Dette er tema NAV følger opp arrangørene på.

5. Tiltaksdeltakerne

Deltakerne i AFT er i alderen 18-65 år, med en overvekt av deltakere under 30 år. De fleste har stått utenfor arbeid i mange år og har deltatt i andre arbeidsrettede tiltak tidligere. Mange har psykiske plager. Felles for deltakerne er at de har sammensatte utfordringer, og at de har behov for langvarig oppfølging for å kunne delta i ordinært arbeid eller utdanning.

I dette kapitlet beskriver vi hva som kjennetegner deltakerne som starter i AFT, basert på informasjon fra registerdata og beskrivelser av deltakerne fra spørreundersøkelse og intervjuer. I kapittel 5.1 presenterer vi det vi vet om deltakerne fra registerdata i tiden før de starter i tiltaket. I dette kapitlet ser vi da på alle deltakere i AFT i hele landet. I kapittel 5.2 presenterer vi informasjon om deltakernes utfordringsbilde basert på informasjon fra spørreundersøkelsen som er besvart av tiltaksarrangørene i de tre utvalgte fylkene, samt intervjuer med tiltaksarrangører og NAV-veiledere.

5.1 Kjennetegn og aktivitetshistorikk

I dette kapitlet presenterer vi kjennetegn ved deltakere og deres aktivitetshistorikk i forkant av oppstart, i form av arbeidsdeltakelse, mottak av trygdeytelser og tidligere deltakelse i tiltak hos NAV. Analysen er basert på informasjon fra NAVs registerdata og dekker 27 000 individer som har startet i tiltaket i perioden januar 2017-juni 2019 over hele Norge.²

5.1.1 Demografi og personkjennetegn

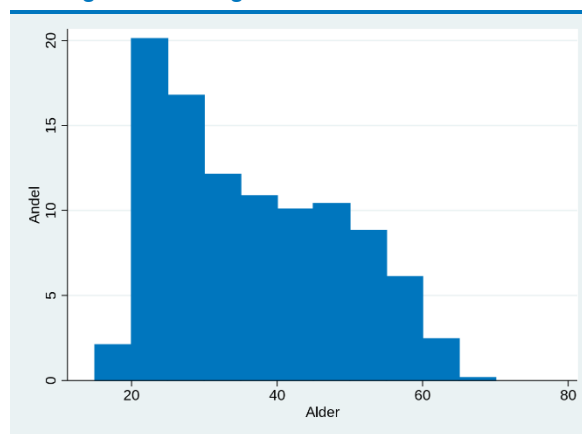
Deltakere i AFT er fra alle aldersgrupper innenfor 18-65 år, men det er en klar overvekt av unge. 39 prosent av deltakere er i aldersgruppen 18-29 år (se deltakernes aldersfordeling i Figur 5-1). Litt over halvparten av deltakerne er menn, og det er flest menn blant de yngste deltakere. Blant deltakere i aldersgruppen 18-29 år er det en overvekt av menn, mens det er en overvekt av kvinner blant deltakere i aldersgruppe 30-49 år.

Flertallet av deltakerne har videregående skole som høyeste påbegynte utdanning, og bare et fåtall av deltakerne har påbegynt høyere utdanning. Også utdanningsnivå varierer med deltakernes alder. Blant deltakere i aldersgruppen 18-24 år har 75 prosent videregående skole som høyeste påbegynte utdanning og nesten ingen påbegynt høyere utdanning. Blant de eldre deltakerne er det flere som har påbegynt høyere utdanning, men svært få har påbegynt et høyere utdanningsløp på masternivå. Vi har ikke informasjon om hvorvidt deltakerne har fullført de påbegynte utdanningene eller ikke, men det er grunn til å tro at mange av de som har videregående som høyeste påbegynte utdanningsnivå ikke har fullført.

Omtrent 20 prosent av deltakerne har innvandrerstatus, og dette er primært deltakere i de eldste aldersgruppene. Blant deltakere over 30 år er omtrent en fjerdedel født i ikke-vestlige land.

Tabell 5-1 viser antall, kjønnsfordeling, innvandrerstatus og fødelandsgrupper for AFT-deltakere, samlet og etter aldersgrupper.

Figur 5-1 Prosentvis fordeling av deltakere i femårige alderskategorier



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Figuren omfatter 27 000 personer som startet i AFT i perioden januar 2017-juni 2019. Alder som fylt i kalenderåret tiltaket startet.

² Fordi vi har tatt utgangspunkt i deltakernes lengste tiltaksløp er det i analysen noen som har hatt tiltaksstart mellom juni 2019 og august 2020.

Tabell 5-1 Deskriptiv statistikk for deltakere som startet i AFT i perioden januar 2017-juni 2019

	Alle	18-24 år	25-29 år	30-49 år	50 år og over
N	26 717	5 929	4 479	11 619	4 685
Kvinneandel	48 %	42 %	47 %	51 %	47 %
Høyeste påbegynte utdanningsnivå:					
Grunnskole	14 %	12 %	10 %	15 %	19 %
Videregående utdanning	63 %	75 %	73 %	58 %	50 %
Høyere utdanning	16 %	3 %	13 %	22 %	22 %
Ukjent	7 %	10 %	4 %	5 %	9 %
Innvandringsstatus:					
Innvandrere	21 %	7 %	11 %	28 %	31 %
Fødelandgruppe:					
Norge	77 %	91 %	86 %	70 %	68 %
Vestlige land ekskl. østeuropeiske EU-land	3 %	2 %	3 %	3 %	6 %
Østeuropeiske EU-land	2 %	1 %	1 %	2 %	3 %
Ikke-vestlige land	18 %	7 %	10 %	25 %	23 %

Kilde: Registerdata fra NAV

5.1.2 Tidligere arbeidsdeltakelse

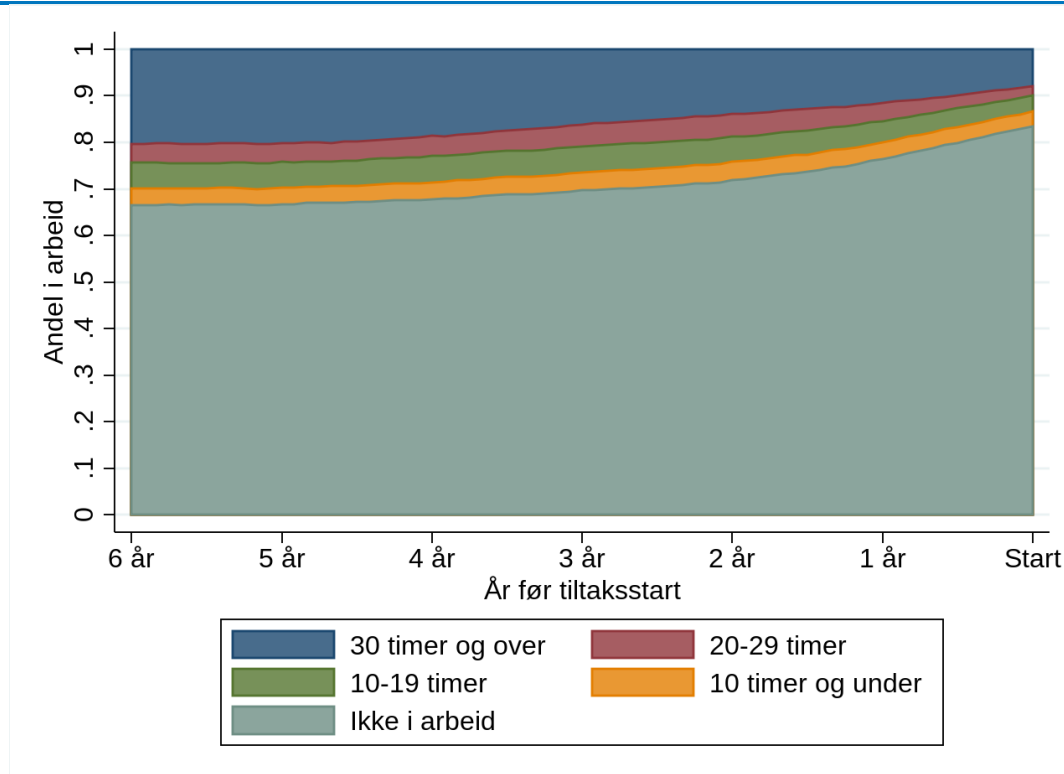
AFT-deltakere har i gjennomsnitt lav arbeidstilknytning i flere år forut for oppstart i tiltaket. Seks år før oppstart av tiltaket var to tredjedeler av deltakerne ikke i noe som helst form for lønnet arbeid. Denne andelen øker gradvis frem mot tidspunktet hvor de starter i AFT. Av de som har vært i arbeid noen år før oppstart i AFT har litt over halvparten vært i en stillingsprosent som tilsvarer heltidsarbeid.

I Figur 5-2 vises fordelingen av deltakerne etter arbeidsstatus ved en gitt måned i tiden forut for oppstart i tiltaket. Vi ser i figuren at selv ved oppstart i tiltaket er omtrent 20 prosent registrert i en form for arbeid, hvorav halvparten med avtalt arbeidstid som tilsvarer heltidsarbeid. Vi vet ikke hva det kan skyldes, men det kan tenkes at personer som er registrert i arbeidsutprøving er feilaktig registrert i lønnet arbeid. Det er sannsynligvis feilregistreringer. AFT er rettet mot personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og det er lite sannsynlig at personer som er registrert i lønnet arbeid deltar i AFT. Vi antar derfor at dette skyldes at arbeidsgivere rapporterer utdatert informasjon om enkeltes arbeidsstatus til

registeret. Dette indikerer at denne variabelen må tolkes med varsomhet, og at den reelle andelen i arbeid også i etterkant av tiltaket kan være noe lavere enn registerdata viser.

Arbeidsdeltakelsen i forkant av tiltaket varierer i stor grad med deltakernes alder. De yngste deltakerne har i liten grad vært i arbeid i årene før tiltaksstart. Blant deltakere under 25 år har halvparten ikke vært i arbeid i det hele tatt de siste seks årene før oppstart i AFT. Kun en tredjedel har vært i arbeid som tilsvarer en heltidsstilling. Jo eldre deltakerne er ved oppstart av AFT, jo flere har vært i arbeid i det hele tatt de siste årene før tiltaket, jo flere har vært i stillingsprosenters tilsvarende heltidsarbeid og jo lengre varighet har disse arbeidsforholdene hatt. I Tabell 5-2 gis en oversikt over ulike indikatorer som måler arbeidsdeltakelse, for alle deltakere i AFT samlet, etter aldersgruppe og etter kjønn, og Figur 5-3 viser en fordeling over antall måneder tiltaksdeltakerne har vært uten arbeid i løpet av de siste seks årene før oppstart.

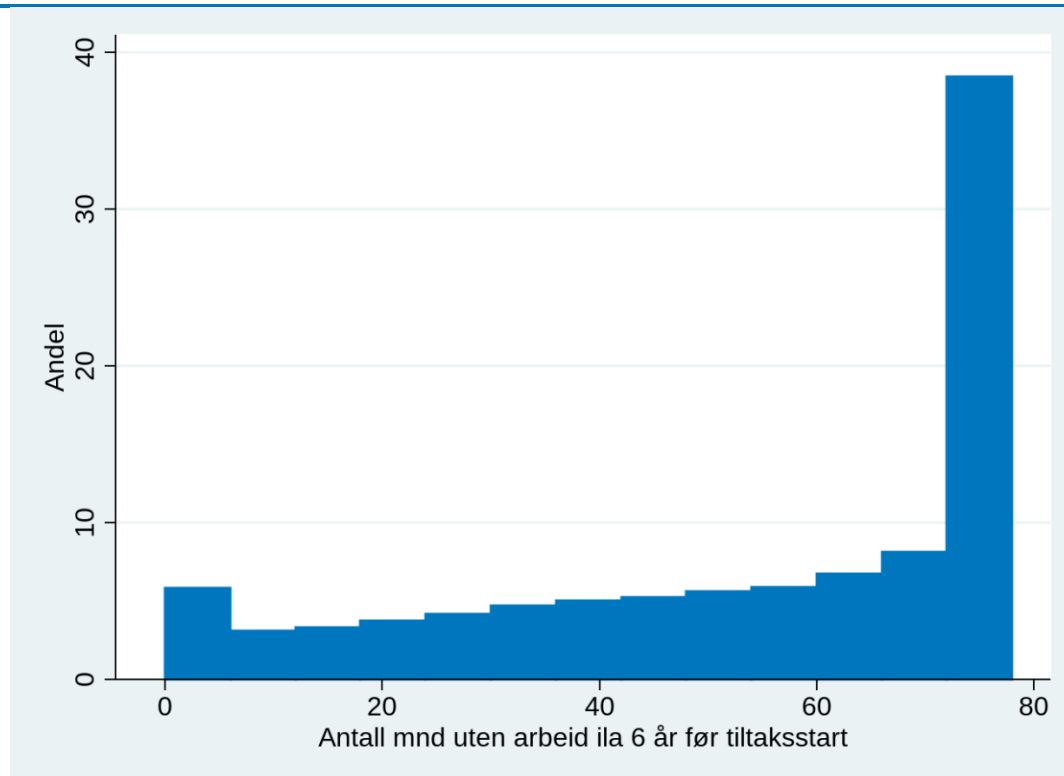
Figur 5-2 Andel av deltakere i gitt arbeidsstatus, per måned i forkant av tiltaksoppstart



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Som beskrevet i kapittel 2.1 kan verdiene for antall timer i arbeid være noe upresise.

Figur 5-3: Totalt antall måneder uten arbeid ila 6 år før tiltaksstart



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Søylen lengst til venstre trekkes opp av tiltaksdeltakerne som har vært registrert i arbeid i alle de siste seks årene før tiltaksstart.

Tabell 5-2 Arbeidsdeltakelse de siste seks årene før oppstart i AFT

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Alle	18-24 år	25-29 år	30-49 år	50 år og over	Kvinner	Menn
N	26 717	5 929	4 479	11 619	4 685	12 719	13 998
Alle arbeidsforhold:							
Minst ett arbeidsforhold	64 %	49 %	64 %	67 %	74 %	65 %	63 %
Gjennomsnittlig antall måneder i arbeid	20	9	17	23	30	22	19
Arbeid siste år før tiltak	29 %	25 %	27 %	30 %	34 %	29 %	29 %
Minst 12 måneder arbeidsforhold	49 %	28 %	45 %	55 %	64 %	50 %	47 %
Minst 12 måneder sammenhengende	45 %	23 %	39 %	51 %	62 %	46 %	43 %
Heltidsarbeid:							
Minst ett arbeidsforhold	50 %	33 %	47 %	54 %	62 %	46 %	53 %
Gjennomsnittlig antall måneder i arbeid	11	4	8	14	19	10	13
Arbeid siste år før tiltak	19 %	16 %	18 %	20 %	22 %	16 %	21 %
Minst 12 måneder arbeidsforhold	31 %	13 %	24 %	37 %	47 %	27 %	35 %
Minst 12 måneder sammenhengende	26 %	10 %	18 %	31 %	41 %	22 %	29 %

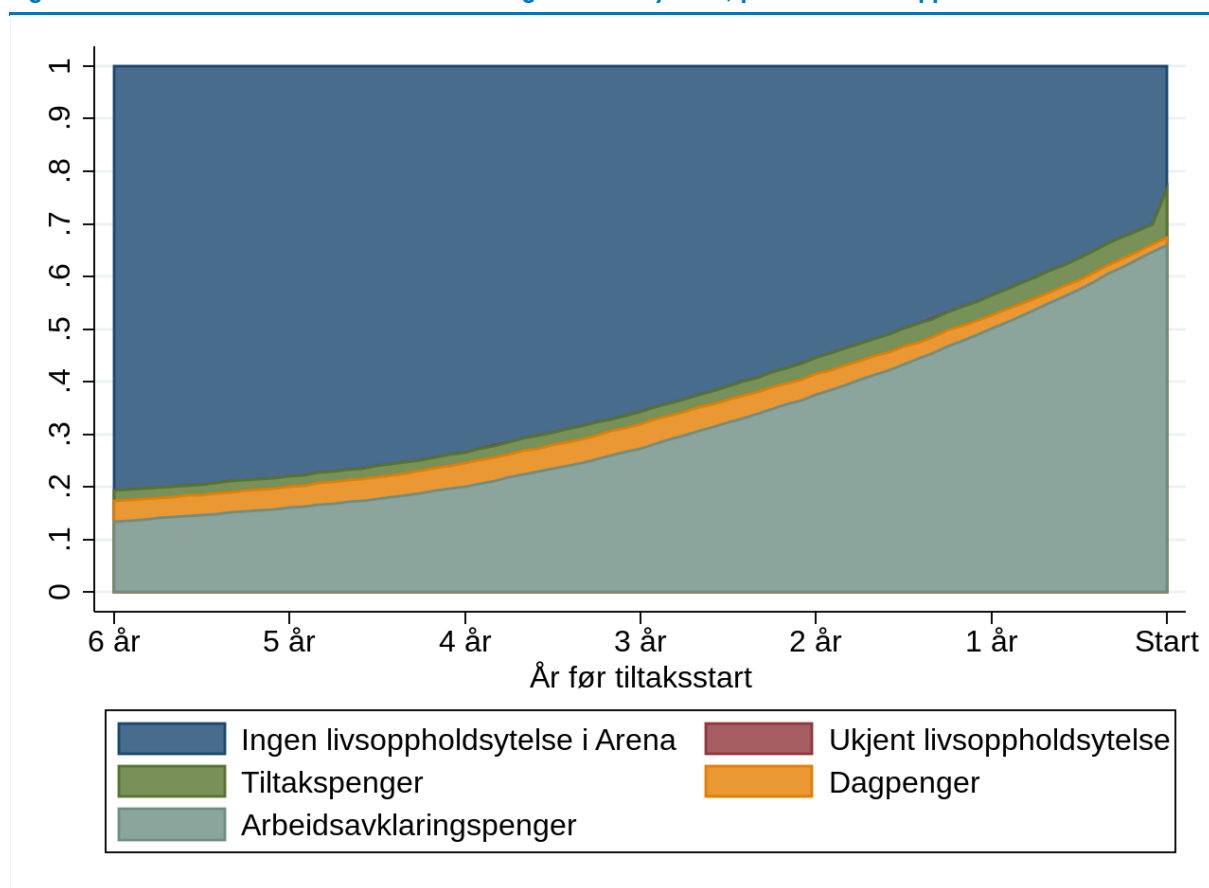
Kilde: Registerdata fra NAV

5.1.3 Mottak av trygdeytelser i forkant av AFT

Vi har mottatt data for mottak av arbeidsavklaringspenger, dagpenger, tiltakspenger og uføretrygd, for alle deltakere i AFT. I Figur 5-4 vises mottak av arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger (ytelser som registreres i NAVs saksbehandlingssystem Arena) per måned før oppstart i AFT. Figuren viser at de som har mottatt Arena-ytelser primært har mottatt

arbeidsavklaringspenger. Ved oppstart av AFT mottar 66 prosent arbeidsavklaringspenger. Svært få mottar tiltakspenger eller dagpenger, og så å si ingen har mottatt uføretrygd i forkant av AFT. For de resterende 23 prosent av deltakerne har vi ikke noen informasjon om mottak av ytelser ved oppstart av AFT. Mange av disse har trolig mottatt kvalifiseringsstønad, men de kan også ha mottatt sykepenger eller økonomisk sosialhjelp.

Figur 5-4: Andel av deltakere som har mottatt gitte Arena-ytelser, per måned før oppstart i AFT



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Ingen livsoppholdsyttelse i Arena kan innebære mottak av kvalifiseringsstønning, sykepenger, økonomisk sosialhjelp eller andre ytelser som ikke registreres i Arena.

I Tabell 5-3 vises andel som har mottatt ulike typer Arena-ytelser i løpet av den samlede seksårsperioden før oppstart i AFT. Til tross for at andelen som til enhver tid har mottatt dagpenger eller tiltakspenger er lav, er det en betydelig andel som har mottatt disse ytelsene på et eller annet tidspunkt før oppstart. I løpet av de siste seks årene før oppstart i AFT har 27 prosent mottatt tiltakspenger og 18 prosent har mottatt dagpenger. Andelen som har mottatt tiltakspenger i forkant av oppstart er høyest blant de yngste deltakerne, mens andelen som har mottatt

dagpenger er høyere for de eldre deltakerne. Dette har sammenheng med at de eldre deltakerne i større grad kommer fra tidligere arbeidsforhold.

I tillegg til ytelsene vi har drøftet her, antar vi at mange av deltakerne som kommer fra tidligere arbeidsforhold har mottatt sykepenger i en kortvarig periode før tiltaket. Vi har ikke informasjon om mottak av sykepenger, økonomisk sosialhjelp eller andre ytelser som ikke registreres i Arena, utenom uføretrygd.

Tabell 5-3 Andel som har mottatt ulike typer trygdeytelser minst én gang i løpet av siste seks årene før oppstart i AFT

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Alle	18-25 år	25-29 år	30-49 år	50 år og over	Kvinner	Menn
N	26 717	5 929	4 479	11 619	4 685	12 719	13 998
Minst én ytelse i Arena	88 %	81 %	90 %	89 %	91 %	90 %	86 %
Arbeidsavklaringspenger	73 %	61 %	75 %	76 %	77 %	77 %	68 %
Dagpenger	18 %	3 %	15 %	23 %	28 %	15 %	20 %
Tilbakspenger	27 %	41 %	35 %	21 %	17 %	24 %	29 %

Kilde: Registerdata fra NAV

Tilbaksdeltakerne som har mottatt AAP i løpet av de siste seks årene før oppstart i AFT har i gjennomsnitt mottatt AAP i 31 av 72 måneder før tiltaksstart. En oversikt over gjennomsnittlig varighet på mottak av ytelse før tiltaksstart vises i Tabell 5-4, og Figur 5-5 viser hvordan totalt antall måneder med mottak av AAP fordeler seg blant tiltaksdeltakerne.

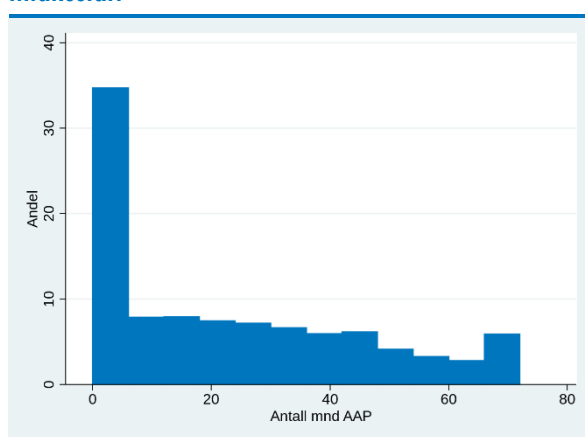
Tabell 5-4: Gjennomsnittlig varighet for mottak av ytelse for de som har mottatt ytelsen

	Gjennomsnittlig mottakslengde	N
Arbeidsavklaringspenger	31 måneder	19 383
Dagpenger	15 måneder	4 805
Tilbakspenger	7 måneder	7 135

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Gjennomsnittet gjelder de siste seks årene før tiltaksstart.

Figur 5-5: Antall måneder med AAP i forkant av tiltaksstart



Kilde: Registerdata fra NAV

5.1.4 Deltakelse i andre tiltak i forkant av AFT

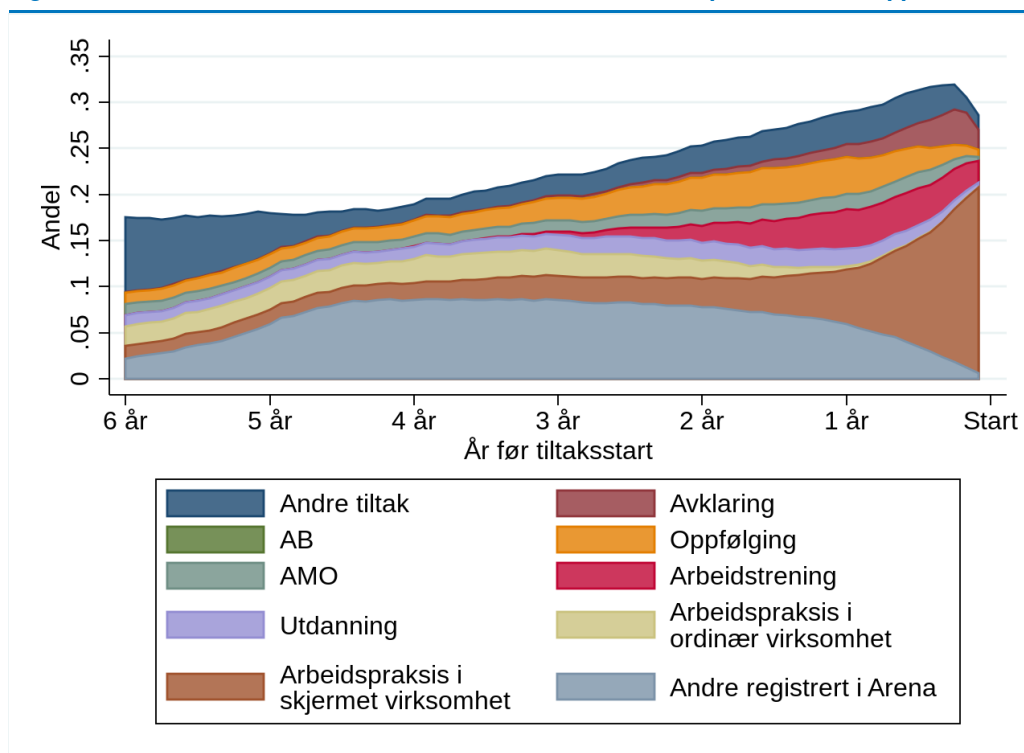
Nesten alle deltakere i AFT har vært registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av de seks siste årene før AFT, og en del har også vært registrert som helt ledige eller arbeidssøkende i løpet av samme periode.

De fleste deltakere i AFT har også vært innom andre typer arbeidsrettede tiltak før de starter i AFT (se Tabell 5-5). Omtrent en tredjedel har vært innom arbeidspraksis i skjermet virksomhet, en fjerdedel har vært i avklarings tiltak og omtrent 20 prosent har vært innom arbeidspraksis i ordinær virksomhet.

Så mye som seks år forut for oppstart i AFT deltok i underkant av 20 prosent i tiltak (se Figur 5-6). Andelen som er i tiltak til enhver tid øker noe frem til oppstart i AFT. Det siste året er det særlig en økende andel som deltar i arbeidspraksis i skjermet virksomhet (omtrent 20 prosent var registrert i arbeidspraksis i skjermet virksomhet noen måneder før oppstart i AFT). Det er fordi deltakerne i de opprinnelige tiltakene KIA (kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift) og APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet) ble overført til AFT da dette ble innført i 2017. Dersom vi ser bort fra deltakere som ble overført fra APS, er fordelingen mellom de ulike tiltakene relativt stabil.

Fordi AFT er et langvarig tiltak som skulle erstatte flere kortvarige tiltaksforløp, bør vi forvente at fremtidige deltakere i AFT har en noe kortere tiltakshistorikk enn det som fremkommer av figuren for den første deltakergruppen.

Figur 5-6 Andel av deltakere som deltatt i arbeidsrettede tiltak, per måned før oppstart i AFT



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: At kategorien «Andre tiltak» utgjør en stor andel mellom 5 og 6 år før tiltaksstart skyldes at kategorien «Andre (2001-2012)» inngår her.

Tabell 5-5 Andel registrert på ulike tiltak minst én gang de siste seks år før oppstart i AFT

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Alle	Under 25	25-29 år	30-49 år	50 år og over	Kvinner	Menn
N	26717	5929	4479	11619	4685	12719	13998
Alle typer tiltak	89 %	80 %	90 %	92 %	94 %	91 %	88 %
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	32 %	29 %	39 %	32 %	30 %	31 %	33 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	19 %	23 %	30 %	17 %	11 %	20 %	19 %
Utdanning	8 %	5 %	11 %	10 %	5 %	9 %	8 %
Arbeidstrening	17 %	23 %	19 %	15 %	11 %	17 %	17 %
AMO	17 %	9 %	20 %	19 %	18 %	17 %	16 %
Oppfølging	13 %	6 %	14 %	14 %	15 %	12 %	13 %
AB	8 %	3 %	10 %	10 %	8 %	8 %	9 %
Avklaring	24 %	17 %	23 %	26 %	30 %	26 %	23 %
AFT	11 %	6 %	13 %	13 %	13 %	11 %	11 %
Andre registrert i Arena	45 %	26 %	35 %	51 %	62 %	49 %	41 %
Andre tiltak	38 %	22 %	38 %	44 %	46 %	38 %	39 %

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: I tabellen ligger kategorien «Andre (2001-2012)» under «Andre tiltak»

5.2 Deltakernes utfordringsbilde

5.2.1 Vurdering av deltakerne i henhold til målgruppen

Personer som tilbys tiltaket AFT skal i utgangspunktet stå langt unna arbeidsmarkedet og ha behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging for å komme i ordinært arbeid. Beskrivelsen av målgruppen til AFT er bred, og åpner for at tiltaksdeltakerne kan ha mange ulike utfordringer. Felles for tiltaksdeltakerne skal likevel være at de har sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger (se tekstboks).

Målgruppen for AFT

I henhold til tiltaksforskriften § 13-3 kan AFT tilbys «(...) personer med sammensatte bistandsbehov som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger». I både Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak og i kravspesifikasjon til tiltaksarrangører utdypes dette med:

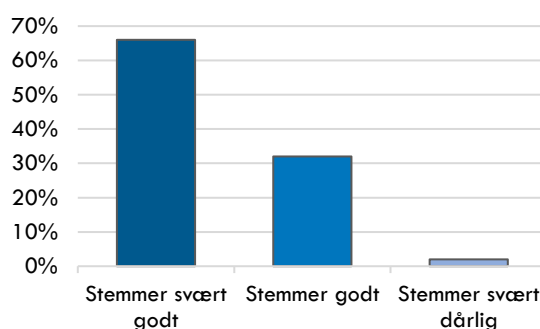
«Arbeidsforberedende trening kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid.

Dette vil kunne være personer som kan ha utfordringer knyttet til helsemessige og sosiale problemer, rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og liten eller ingen arbeidserfaring.»

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene bedt om å oppgi i hvilken grad de vurderte at beskrivelsen av målgruppen i forskrift stemte overens med deltakerne de hadde på tiltak (Figur 5-7). Tilnærmet alle tiltaksarrangørene mente at beskrivelsen stemmer godt eller svært godt.³ Dette var også den unisone tilbakemeldingen fra intervjuene med tiltaksarrangørene og veilederne i NAV.

³ Det var én tiltaksarrangør som svarte at beskrivelsen stemte svært dårlig. Denne arrangøren utdypes at deltakerne de får inn har svært redusert helsetilstand, og at det særlig er mange med store psykiske utfordringer. Vi

Figur 5-7: Stemmer beskrivelsen av målgruppen i forskrift overens med de faktiske tiltaksdeltakerne?



Spørsmål: «I forskrift for arbeidsmarkedstiltak står det at deltakerne i AFT skal være "personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger". Hvordan vil du vurdere at denne beskrivelsen stemmer med deltakerne som er på tiltak hos dere?» To svaralternativer var det ingen tiltaksarrangører som krysset av på: «Stemmer hverken eller» og «Stemmer dårlig». N = 50

Blant tiltaksarrangørene som utdypet hvorfor deltakerne stemmer overens med målgruppen var det mange som trakk frem at deltakerne har sammensatte helseutfordringer eller nedsatt helsefunksjon, og ofte er det store eller komplekse psykiske utfordringer til stede. Det er altså sjeldent tilfellet at en tiltaksdeltaker «kun» har for eksempel en fysisk funksjonsnedsettelse. En tiltaksarrangør uttalte at den brede definisjonen av målgruppen stemmer overens med tiltaksdeltakerne de har: Tiltaksdeltakerne er ikke en homogen gruppe, men de har alle behov for individuell og tett oppfølging.

AFT blir av mange tiltaksarrangører pekt på som det mest individuelt tilpassede arbeidsmarkedstiltaket. AFT har lenger varighet enn andre tiltak og man har dermed bedre tid til å hjelpe brukerne. Når veilederne i NAV vurderer at AFT er det riktige tiltaket for en bruker, synes nettopp et behov for tett, individuell oppfølging over tid ofte å være en sentral beslutningsfaktor. Dette behovet er gjerne utløst av brukerens sammensatte bistandsbehov, men dette bistandsbehovet kan romme mye forskjellig. Deltakerne i AFT kjennetegnes av å være blant de brukerne i NAV som står lengst unna ordinært arbeidsliv.

En del tiltaksarrangører mener målet om overgang til ordinært arbeid eller utdanning er urealistisk for noen av deltakerne som søkes inn til tiltaket. Noen opplever også at NAV i noen tilfeller er klar over dette når deltakeren søkes inn. Mange av tiltaksarrangørene har løpende dialog med NAV om hvorvidt en deltaker

tolker dette til at arrangøren mener en del deltakere står lenger unna arbeidslivet enn det beskrivelsen av målgruppen tilsier.

bør søkes inn i tiltaket eller ikke, men det er NAV som tar den endelige beslutningen.

I tilfellene hvor overgang til arbeid er urealistisk, mener tiltaksarrangørene at AFT brukes av NAV for å avklare en person til uføretrygd. Disse deltakerne skulle altså ideelt sett gått på avklaringstiltaket. Det virker som det er noe geografisk variasjon i hvilke typer brukere NAV søker inn til AFT. To store tiltaksarrangører med gode resultater oppga i intervjuer at de kjente til steder hvor NAV i stor grad eller utelukkende brukte AFT som avklaring opp mot uføre personer som de ikke vet hva de skal gjøre med, men at dette var noe de selv opplevde i liten grad.

Tiltaksarrangørene ga oss flere mulige forklaringer på hvorfor det blir søkt inn deltakere på AFT hvor det er urealistisk med overgang til arbeid eller utdanning. En oppga at det var et etterslep på avklaringstiltaket i noen kommuner, at avklaringstiltaket hadde for få plasser og at AFT ble brukt for å ta unna en del av disse brukerne. En annen forklarte at arbeidsutprøvingen i avklaringstiltaket er for kort til at deltakeren får uføresøknaden sin vurdert, og deltakeren må derfor søkes inn på AFT for å kunne bli avklart ufør. På mindre steder hvor det er et begrenset tilbud av arbeidsmarkedstiltak skjer det også at det søkes inn deltakere som i utgangspunktet hadde passet bedre inn på et tiltak som ikke tilbys i det området.

NAV-veilederne vi intervjuet var alle enige i at deltakerne i AFT stod langt unna arbeidslivet og hadde sammensatte bistandsbehov. Flere NAV-veiledere forklarte at det ble søkt inn deltakere som ikke hadde motivasjon for å få arbeid, men de ga ikke uttrykk for at de bevisst søkte inn deltakere for å avklare brukere for uføretrygd. En veileder fra NAV mente at AFT noen ganger kan fungere som avklaring, men at alle deltakerne som søkes inn har mål om

arbeid eller utdanning. Den samme veilederen oppga også at det blir søkt inn deltakere på AFT hvor veilederen selv tenker at det skal godt gjøres å få denne deltakeren i arbeid eller utdanning, men hvor tiltaksarrangøren faktisk får det til. En tiltaksarrangør uttalte at det å avklare deltakere er en del av jobben deres i AFT, og at det er vanskelig for NAV å vurdere hvorvidt en person har arbeidsevne eller ikke. Som en tiltaksarrangør uttalte i intervju: «Noen ganger finnes det en match, men man må lete godt for å finne den».

5.2.2 Deltakernes utfordringer

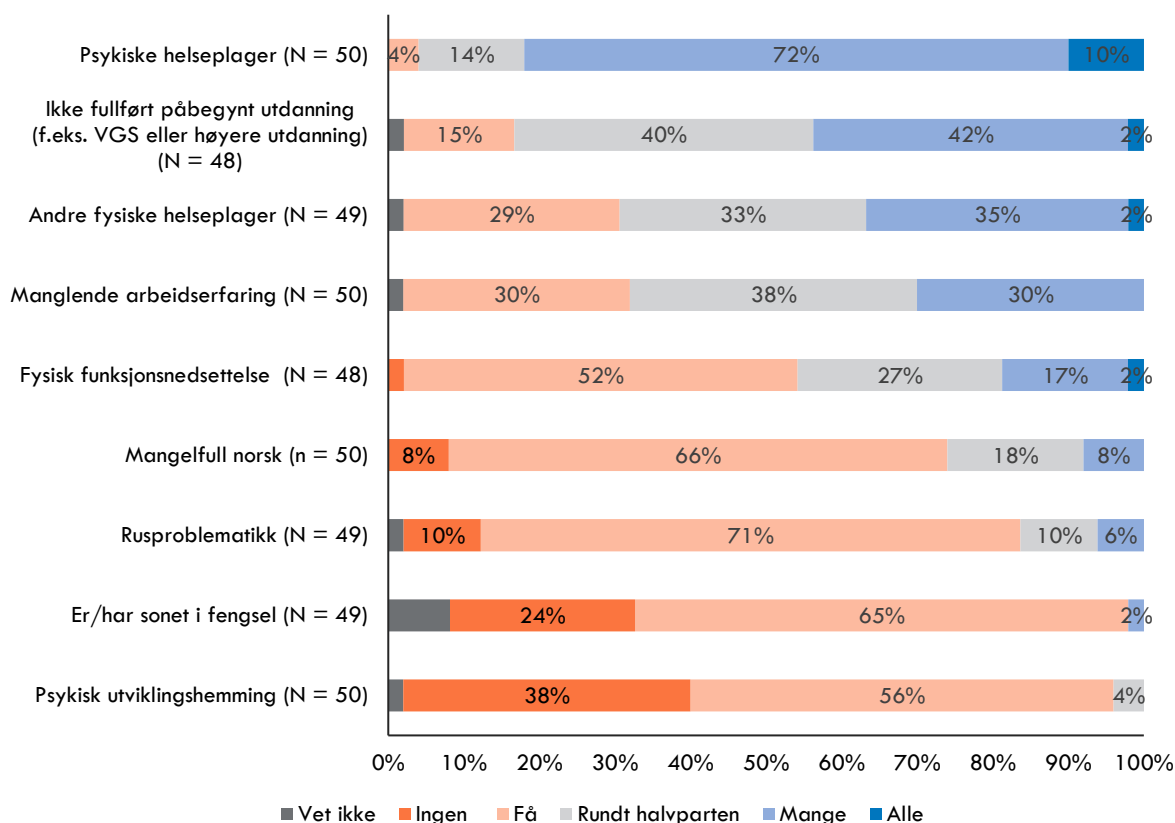
I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene bedt om å oppgi hvilke utfordringer tiltaksdeltakerne i AFT typisk hadde. Resultatet fra spørreundersøkelsen vises i Figur 5-8.

Psykiske helseplager en utfordring for mange av deltakerne i AFT. Spørreundersøkelsen viser at flertallet av tiltaksdeltakerne hos omtrent alle tiltaksarrangørene har psykiske helseplager. Begrepet psykiske helseplager rommer mye, og at dette også er tilfellet for tiltaksdeltakerne i AFT ble bekreftet gjennom intervjuene. Tiltaksarrangørene beskriver at deltakerne ikke nødvendigvis har en psykisk diagnose, men mange har angst- og depresjonslignende plager eller sliter med dårlig selvtillit og sosiale utfordringer. For mange har disse plagene trolig sammenheng med langvarig utenforskap.

Ikke fullført påbegynt utdanning, andre fysiske helseplager, manglende arbeidserfaring og fysisk funksjonsnedsettelse synes også å være utfordringer som en stor andel av tiltaksdeltakerne har hos mange av tiltaksarrangørene.

Andel deltakere med mangelfull norsk eller rusproblematikk varierer i større grad mellom tiltaksarrangørene.

Figur 5-8: Tiltaksdeltakernes utfordringer



Spørsmål: «Hvor stor andel av deres tiltaksdeltakere på AFT har utfordringene som er listet opp nedenfor? Her ønsker vi at dere skal komme med et grovt anslag. Merk at en person kan inngå i flere av de disse gruppene. Sett ett kryss i hver rad. Dersom deltakerne har andre utfordringer enn de som er listet opp nedenfor kan du skrive dette under tabellen.»

5.2.3 Sammensetning av utfordringer

Tiltaksdeltakerne i AFT kjennetegnes av kombinasjonsproblematikk, og det er store individuelle forskjeller i hvilke utfordringer de har. Flere av informantene skiller imidlertid mellom tre «typiske» grupper av deltakere:

- Unge, med lite arbeidserfaring
- Eldre, som kanskje har jobbet store deler av livet, men hvor helseplager gjør at de ikke kan jobbe med det de har gjort før
- Innvandrere med språkutfordringer

Psykiske helseplager er gjerne en typisk utfordring for tiltaksdeltakere i samtlige av disse grupperingene, men det er noen generelle forskjeller i hvilke typer utfordringer som ser ut til å ha gitt opphav til de psykiske plagene.

De unge tiltaksdeltakerne i AFT har gjerne psykiske helseproblemer, kanskje i kombinasjon med rusproblemer, og har ikke fullført påbegynt utdanning (enten videregående eller høyere utdanning). De fleste har heller ikke tidligere arbeidserfaring. Flere av de vi intervjuet ga også uttrykk for at de unge tiltaksdeltakerne ofte hadde manglende sosiale og

grunnleggende ferdigheter, for eksempel knyttet til sosiale relasjoner. Mange har vanskeligheter med å forholde seg sosialt til andre mennesker, komme til avtalte tidspunkter og å legge vekk mobiltelefonen i møte med andre eller i en kurs-/arbeidssituasjon. En del tiltaksarrangører ga uttrykk for at unge med psykiske helseplager er en gruppe som er økende blant tiltaksdeltakerne. Noen av tiltaksarrangørene sa også at en trend som hadde tiltatt de siste årene var unge som slet med overvekt, som lenge hadde blitt forsørget av foreldrene sine og som har tilbragt mye av tiden sin innendørs med gaming.

De mer voksne tiltaksdeltakere har ofte tidligere arbeidserfaring, men de har fått fysiske helseutfordringer som gjør at de er forhindret fra å jobbe med det de har gjort tidligere. Gjennomgående er at deltakerne har nedsatt arbeidsevne på grunn av for eksempel utfordringer som muskel- og skjelettplager. Det kan være personer både med og uten formell yrkesutdanning, men de fleste har stått lenge utenfor arbeidslivet. Mange av disse tiltaksdeltakerne har også utviklet psykiske helseplager, som kan være utløst eller forsterket av langvarig utenforskap fra arbeidslivet.

Det er noe mer varierende mellom de tre fylkene i hvilken grad de oppgir å ha deltakere hvor utfordringene først og fremst knyttet seg til deres innvandrerbakgrunn. Både i Troms og Finnmark og i Trøndelag intervjuet vi tiltaksarrangører som oppga at en betydelig andel av tiltaksdeltakerne ble søkt inn på grunn av mangelfull norsk. Dette er typisk personer som har vært gjennom introduksjonsprogrammet, men som har fått med seg lite og som kan dårlig norsk. Mange av disse tiltaksdeltakerne er analfabeter. Det er gjerne språkutfordringene som er hovedårsaken til at disse personene blir søkt inn på AFT. Samtidig var det ifølge flere tiltaksarrangører vanlig at det underveis i tiltaksløpet ble avdekket at disse også har en rekke andre utfordringer, for eksempel fysiske eller psykiske helseplager.

5.2.4 Sammenheng mellom kjennetegn og overgang til arbeid/utdanning

I intervjuer med tiltaksarrangører har vi spurt om det er noen grupper av tiltaksdeltakere som det var særlig enkelt eller utfordrende å få i arbeid eller utdanning. Flere tiltaksarrangører pekte på noen spesifikke grupper som de ofte opplevde som mer utfordrende enn andre. Samtidig var det også mange tiltaksarrangører som kommenterte at individuelle forskjeller gjør en slik kategorisering umulig. Noe som derimot tilnærmet alle tiltaksarrangørene trakk frem som en forutsetning for å lykkes var at deltakerne selv har et ønske om å komme i jobb eller utdanning. Mange av tiltaksarrangørene beskrev at noe av det mest sentrale i arbeidet deres med tiltaksdeltakerne er nettopp å bygge opp eller skape denne motivasjonen. Enkelte fremhevet at det er urimelig å forvente at tiltaksdeltakerne skal være motiverte før de starter i tiltaket, men at de på et eller annet nivå burde ha et ønske om å komme seg i arbeid eller utdanning.

Noen av tiltaksarrangørene mente det var feil å omtale tiltaksdeltakerne som «vanskelige», og ville heller ikke si at tiltaksdeltakerne står langt unna arbeidslivet. Dette var et ledd i tiltaksarrangørenes arbeid med å bygge opp synet på tiltaksdeltakerne: tiltaksdeltakerne er ikke vanskelige, men de er individer med individuelle behov, og tiltaket handler om å gi deltakerne oppfølging som er tilpasset deres behov.

Blant tiltaksarrangørene som mente det var enkelte grupper av tiltaksdeltakere som var lettere eller vanskeligere enn andre å få i arbeid eller utdanning var det noen kjennetegn på tiltaksdeltakere som gikk igjen. Unge tiltaksdeltakere med psykiske helseplager er kanskje den gruppen som oftest ble trukket frem som en vanskelig gruppe. Flere tiltaksarrangører sa at de slet med å i det hele tatt få disse deltakerne til å møte opp på tiltaket. Unge som forsørges av

foreldrene sine er ikke nødvendigvis avhengige av å motta offentlige ytelser, og motiveres ikke av en trussel om å miste ytelsene. Motivasjon kommer gjerne gjennom mestring, og mange av disse ungdommene har hatt en vanskelig skolegang og aldri følt på noen form på mestring gjennom livet.

Selve arbeidet med de unge tiltaksdeltakerne kan også være utfordrende. Det er mye disse personene har gått glipp av gjennom oppveksten som tiltaksarrangørene arbeider med å ta igjen. Dette handler både om manglende kunnskap fra skolen, som lese- og skriveferdigheter, men også om grunnleggende sosiale ferdigheter, som hvordan man snakker med andre mennesker, å møte opp til en avtale og legge fra seg musikk eller mobiltelefoner i møte med andre mennesker. Arbeidet kan derfor være tidkrevende og omfattende.

Flere tiltaksarrangører pekte på at tiltaksdeltakerne med tidligere arbeidserfaring kan være lettere å arbeide med. Tiltaksarrangørene pekte på mange ulike forklaringer til hvorfor dette var tilfellet. Noen trakk frem at det kunne være lettere å «selge inn» de som allerede har arbeidserfaring, men som er nødt til å skifte yrke, og at de som har arbeidserfaring allerede har en form for kompetanse som man kan bygge videre på. Motivasjon ble også trukket frem for denne gruppen, og da i form av at de som har arbeidserfaring har et annet syn på arbeid enn de som har stått uten arbeid hele eller store deler av livet. De med arbeidserfaring ser i større grad på arbeid som en gevinst, og da har de enten motivasjon når de kommer inn i tiltaket eller så er den motivasjonen lettere å bygge opp.

Innvandrere med dårlige norskkunnskaper ble omtalt som både enklere og vanskeligere enn andre av flere tiltaksarrangører. Flere tiltaksarrangører sa at innvandrere er de med lavest oppmøtefravær, og mange er motiverte for jobb. Manglende språk er en utfordring, men det er en type utfordring som det er lettere å sette inn konkrete tiltak for. Samtidig kan det også være innvandrere som har store og sammensatte utfordringer, utover de rent språklige og praktiske utfordringene, og disse kan ha en svært lang vei å gå for å kunne stå i arbeid.

6. Varighet, innhold og overgang ved avslutning

AFT er et langvarig og allsidig tiltak, som inkluderer kartlegging, avklaring, ulike opplæringsaktiviteter og arbeidstrening. Innhold og varighet tilpasses den enkelte deltakers behov og muligheter. Det er variasjon mellom tiltaksarrangørene i hvilke aktiviteter som tilbys og i hvilken grad arbeidstreningen foregår i ordinære eller interne virksomheter. Tiltaksarrangørene fra de tre utvalgte fylkene som har svart på vår spørreundersøkelse har rapportert at 47 prosent av deltakerne går over til arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Dette er like under resultatmålet på 50 prosent.

I dette kapittelet beskriver vi varigheten til tiltaket basert på nasjonale registerdata (kapittel 6.1) og

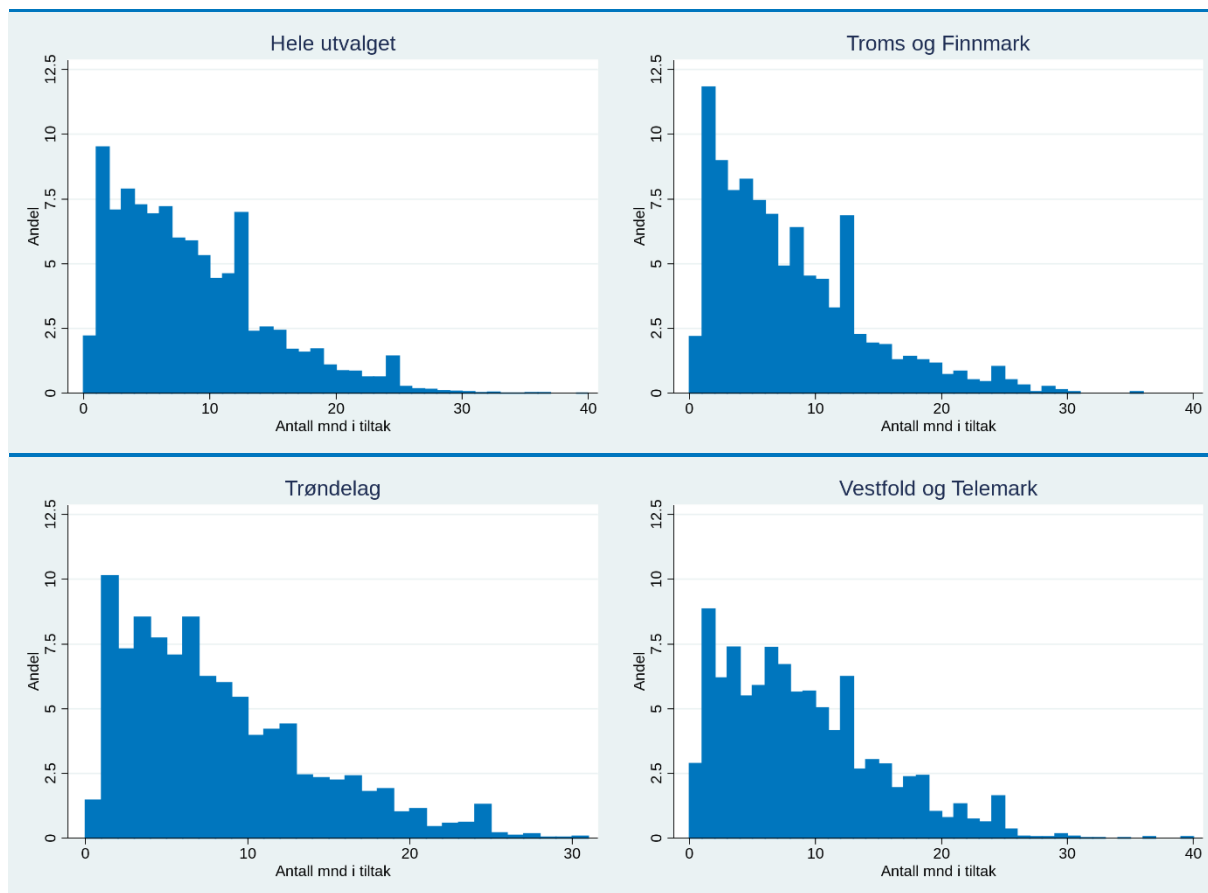
aktivitetene som deltakerne gjennomfører når de er i tiltaket basert på den utdypende informasjonsinnhenting fra tre fylker (kapittel 6.2 – 6.9).

6.1 Tiltakets varighet

Det er stor variasjon i hvor lenge tiltaket varer fra oppstart til avslutning. I Figur 6-1 vises fordelingen av deltakere etter tiltakets varighet, oppgitt i måneder, for hele utvalget og for de utvalgte fylkene. Omtrent 75 prosent av deltakerne avslutter i tiltaket før det har gått et helt år, slik hovedregelen tilsier. 7 prosent deltar i tiltaket i akkurat 12 måneder.

Omtrent halvparten av deltakerne avslutter tiltaket 1-6 måneder etter oppstart (52 prosent). I underkant av 10 prosent av deltakerne avslutter etter kun én måned i tiltaket. Det er grunn til å tro at mange av disse ikke har gjennomført tiltaket som planlagt og at de har dårlige forutsetninger for fremtidig arbeidsdeltakelse enn andre deltakere (se analyser i kapittel 7.5 om sammenheng mellom varighet og overgang til arbeid).

Figur 6-1: Fordeling av deltakere etter tiltakets varighet - i hele landet og i de utvalgte fylkene



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Figuren for hele utvalget inkluderer 25 000 deltakere som er registrert med oppstart i tiltaket i perioden januar 2017 til juni 2019. Enkelte deltakere har startet opp i tiltaket flere ganger, da har vi kun inkludert forløpet med lengst varighet. Deltakerne som er registrert i tiltaket i august 2020 er ikke inkludert.

Blant de som har deltatt i noen måneder kan det imidlertid tenkes at de har gjennomført tiltaket som planlagt. Tiltaksarrangører vi har intervjuet opplyser at det er svært varierende hvor langvarig oppfølging deltakerne har behov for og at det for mange kan skje svært mye i løpet av noen måneder.

Omtrent 19 prosent av deltakerne forblir i tiltaket mer enn ett år. Alle deltakere kan få forlenget tiltaket med inntil ett år, og deltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten av tiltaket med inntil to år. De fleste av de som blir i tiltaket i over ett år avsluttes innen halvannet år i tiltaket.

Det er noen interessante forskjeller i fordelingen av tiltakets varighet mellom de utvalgte fylkene. Troms og Finnmark har flere deltakere med et svært kort tiltaksløp som må antas å være frafall fra tiltaket, sammenliknet med de andre fylkene. Vestfold og Telemark har færre slike deltakere med et svært kort forløp og har også flere deltakere med forløp som varer 6-12 måneder, sammenliknet med begge de andre fylkene. Det er grunn til å tro at disse forskjellene i varighet har sammenheng med forskjellene i resultatgrad mellom fylkene, hvor Vestfold og Telemark har høyest overgang til arbeid eller utdanning, etterfulgt av Trøndelag og deretter Troms og Finnmark.

6.2 Krav til innhold

6.2.1 Krav til tiltaksarrangører

I kravspesifikasjonen for tiltaksarrangører i AFT beskrives blant annet hvilke krav som stilles til det faglige innholdet i tiltaket, og krav til organisering og gjennomføring av tiltaket. Tiltaksløpet i AFT skal være individuelt tilpasset den enkelte tiltaksdeltaker. Det innebærer at et enkelt tiltaksløp ikke nødvendigvis skal omfatte alle elementene i kravspesifikasjonen, men tiltaksarrangør skal kunne tilby alt innholdet. I kravspesifikasjonen spesifiseres det videre at tiltaksarrangør kan benytte eksterne samarbeidspartnere for å dekke krav til innholdet.

De overordnede punktene som beskriver hva som skal tilbys i AFT er:

- Avklaring av ressurser og yrkesmål
- Arbeidsutprøving i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø
- Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse
- Tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv

Utover å beskrive krav til innholdet fremgår det også av kravspesifikasjonen at som hovedregel skal alle tiltaksdeltakere være forsøkt/være i individuell

arbeidstrening i ordinært arbeidsliv og/eller i opplæring i løpet av de første fire månedene etter oppstart i tiltaket.

Utover krav til selve innholdet i tiltaket spesifiserer også kravspesifikasjonen noen krav til selve gjennomføringen av tiltaket. Etter at NAV har sendt bestilling skal tiltaksarrangør bekrefte bestillingen innen tre virkedager, og eventuelt kontakte NAV dersom de mener bestillingen er utydelig eller mangelfull. Som hovedregel skal det i løpet av den første uken i tiltaket gjennomføres en oppstartssamtale mellom tiltaksdeltaker, veileder i NAV og tiltaksarrangør. Hovedinnholdet i samtalen skal være målsettingen med tiltaket. Senest innen fire uker etter oppstart i tiltaket skal tiltaksarrangør utarbeide en skriftlig plan for gjennomføring av tiltaket for den enkelte tiltaksdeltaker, og sende denne til NAV. Denne planen skal inneholde en beskrivelse av hva man planlegger å gjøre, herunder målsettinger og aktiviteter for å nå disse. Det er en veileder fra tiltaksarrangøren som skal ha hovedansvaret for utforming av plan og oppfølging av deltaker i ordinært arbeidsliv. Som hovedregel skal tiltaksarrangør ha én ansatt veileder per seks tiltaksplasser i tiltaket. NAV-kontoret skal vurdere status og progresjon i forhold til denne planen ved behov, men minst hver tredje måned.

6.2.2 Tiltaksarrangørenes bruk av kravspesifikasjonen

I noen av intervjuene vi gjennomførte snakket tiltaksarrangørene om hvordan de forholdt seg til kravspesifikasjonen. Inntrykket vi fikk var at innholdet i kravspesifikasjonen i varierende grad ble brukt aktivt i det daglige arbeidet med tiltaket. Et par av tiltaksarrangørene med gode resultater fortalte at de brukte mye tid på kravspesifikasjonen da de startet med AFT. Disse tiltaksarrangørene forklarte at de hadde gått nøye gjennom kravspesifikasjonen for å sørge for at de forstod hva som skulle være innholdet i tiltaket, og at kravspesifikasjonen var sentral når de skulle «bygge» tiltaket hos seg. Tilbakemeldingen fra flere var også at begrepene i kravspesifikasjonen er vide, så tiltaksarrangørene brukte tid internt på å definere for eksempel hva «Opplæring» innebærer.

Selv om noen tiltaksarrangører har brukt mye tid på å sørge for at de svarer ut kravspesifikasjonen kommenterte både flere tiltaksarrangører og veiledere i NAV at de ikke opplevde at det var tilfellet for alle tiltaksarrangørene. Flere nevnte at noen tiltaksarrangører hadde hatt vanskeligheter med å omstille seg fra APS til AFT. En stor forskjell fra APS til AFT var at fokuset skiftet fra interne arenaer til at deltakerne skulle ut i ordinært arbeidsliv. For noen tiltaksarrangører er interne arbeidsarenaer en viktig del av virksomheten, og noen er avhengige av for

eksempel produksjon derfra. Fokuset på både arbeidsutprøving i, og overgang til ordinært arbeidsliv i AFT kan derfor være utfordrende for disse tiltaksarrangørene. En veileder kommenterte at APS henger litt igjen hos noen tiltaksarrangører.

Flere av tiltaksarrangørene ga uttrykk for at tiltaksløpet ikke inndeles i ulike faser ut fra de overordnede punktene i kravspesifikasjonen. Tiltaksdeltakerne kombinerer aktiviteter fra de ulike kategoriene i kravspesifikasjonen løpende, og kan for eksempel være i arbeidsutprøving hos en ekstern arbeidsgiver samtidig som deltakeren også gjennomfører et norskkurs.

6.3 Veien inn

6.3.1 Ventelister og innsøking

I alle de utvalgte fylkene virker det å være noen områder der det som regel er ventelister for å komme inn på tiltaket, mens det også kan være områder der det ofte er ledige plasser. Omfanget av ventelister/ledige plasser varierer mellom fylkene og avhenger i stor grad av størrelsen på tettstedene og antall tiltaksarrangører. Få innbyggere og dermed også få tiltaksdeltakere gjør behovet for tiltaksplasser mer variabelt. Intervjuobjekter i både Troms og Finnmark og i Vestfold og Telemark oppga at tiltaksplasser var sagt opp fordi de ikke ble brukt. Samtidig har alle fylkene områder hvor det ofte er ventelister, og da som regel i de største tettstedene. Ventetiden kan, ifølge våre informanter, være opptil seks måneder.

Ved enkelte NAV-kontor blir tiltaksdeltakerne søkt inn til en spesifikk tiltaksarrangør. Andre steder søkes deltakeren kun inn på AFT, og blir plassert der det er en ledig plass eventuelt etter å ha stått på venteliste. Hvorvidt deltakerne søkes inn til en spesifikk tiltaksarrangør eller kun inn på tiltaket virker i størst grad å være avhengig av antall tiltaksarrangører i området, og hvorvidt det er venteliste. I tilfeller hvor det er mer enn én, men ikke mange tiltaksarrangører å velge mellom, virker det som at NAV-veilederne gjerne søker tiltaksdeltakerne inn til den tiltaksarrangøren som de vurderer at passer best for deltakeren. Dersom det er venteliste hos en tiltaksarrangør søkes det inn der det er ledig. I områder hvor det er et større utvalg tiltaksarrangører virker hovedregelen å være at deltakerne søkes inn på AFT generelt uten henvisning til en spesifikk tiltaksarrangør.

At tiltaksdeltakeren burde gjøre noe nyttig og bli ivaretatt mens de er på venteliste er noe flere NAV-veiledere og tiltaksarrangører trakk frem i intervjuer. Noen har løst dette på lokalt nivå. En NAV-veileder i Vestfold og Telemark fortalte blant annet at tiltaksdeltakere på venteliste ble «holdt varme» av

tiltaksarrangøren, for eksempel ved å bli tilbudt omvisning i lokalene deres mens de stod på venteliste. Dette er selvsagt kun mulig dersom deltakerne søkes inn til en spesifikk arrangør.

6.3.2 Bestilling fra NAV

Når en deltaker søkes inn til AFT utarbeider deltakerens NAV-veileder en bestilling som sendes til tiltaksarrangør. Det er ingen overordnet standard for hva en slik bestilling skal inneholde og det er stor variasjon mellom hva intervjuobjektene meddeler at bestillingene inneholder. Flere NAV-veiledere presiserer også at omfanget på bestillingene varierer etter hva de vurderer som hensiktsmessig for den enkelte deltaker. I intervjuene ble det trukket frem at bestillingene typisk inneholder informasjon om deltakerens arbeidserfaring, utdanning, helse og en arbeidsevnevurdering. En bestilling kan også inneholde krav om gjennomføring av kurs, som oftest norskkurs eller kurs i personlig økonomi eller presisering av delmål, som form for arbeid eller utdanningsmål.

I dybdeintervjuene forklarer både NAV-veiledere og tiltaksarrangører at bestillingene kan være en suksessfaktor ved tiltaket. NAV-veiledere og tiltaksarrangører er enige om at en bestilling bør inneholde konkret og utdypende informasjon om deltakeren. Flere av tiltaksarrangørene etterlyser noe mer informasjon fra NAV i forkant av tiltaket. De opplever at NAV i noen tilfeller sitter på nyttig informasjon om deltakeren som de ikke nødvendigvis får tilgang. Konsekvensen er at tiltaksarrangøren senere må bruke tid på å finne ut av ting om deltakerne som NAV allerede vet.

I andre tilfeller opplever tiltaksarrangørene at det kan være problematisk at NAV kommer med for konkrete bestillinger rundt hvordan tiltaket skal legges opp for deltakeren, for eksempel knyttet målsetninger og type opplæringsaktiviteter som skal inkluderes. Tiltaksarrangørene mente det var deres jobb å finne ut av hva deltakerne skal gjøre i tiltaket.

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hvor vanlig det var at NAV definerte spesifikke mål eller aktiviteter for deltakeren i bestillingen. Svarene er illustrert i Figur 6-2. Svarene tyder på at det er vanlig at NAV i sin bestilling spesifiserer at deltakeren skal rettes inn mot arbeid. Vi tolker dette som at NAV i slike tilfeller har definert at deltakeren ikke skal rettes inn mot utdanning. Videre tyder svarene på at en vanlig bestilling fra NAV innebærer at deltakeren skal ha mindre enn 100 prosent deltakelsesgrad i deler eller hele tiltaksperioden. Enkelte tiltaksarrangører uttrykker at det er problematisk med denne type føringer, fordi det bør være opp til tiltaksarrangøren å finne ut av hvor mye deltakeren

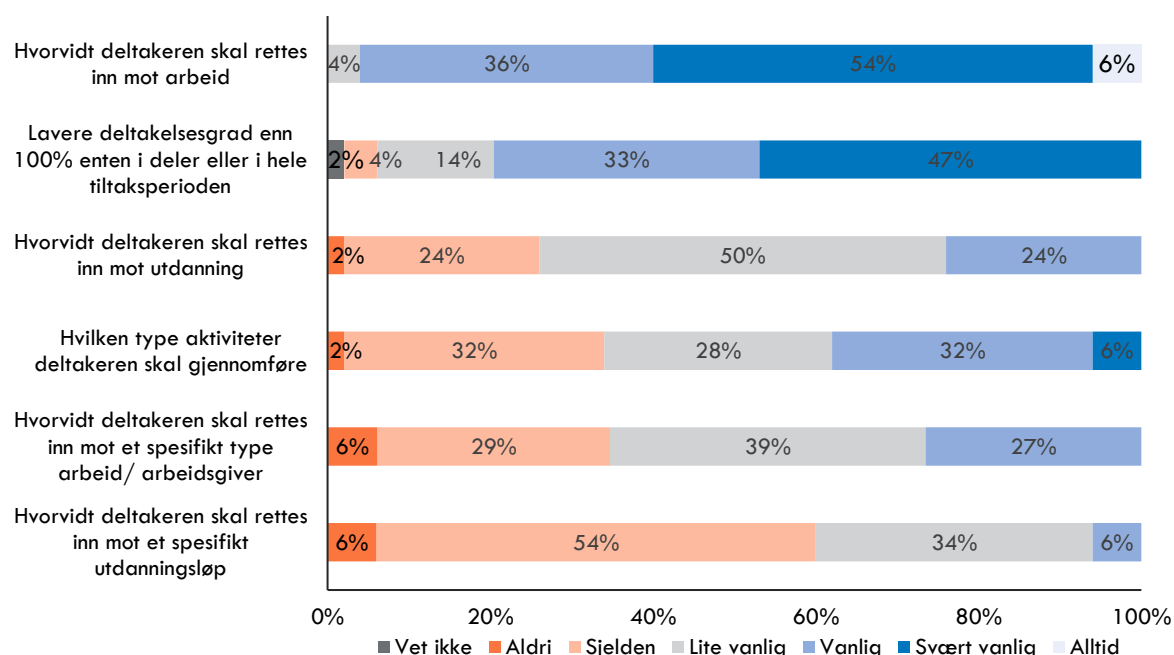
kan klare og hva som er det beste aktivitetsnivået gitt deltakerens situasjon.

Videre viser svarene at det heller ikke er helt uvanlig at NAV i sin bestilling definerer at deltakeren skal rettes inn mot utdanning, hvilke typer aktiviteter deltakeren skal gjennomføre og hvorvidt deltakeren skal rettes inn mot spesifikke arbeidsgivere eller utdanningsløp. Enkelte tiltaksarrangører reagerte på denne typen konkrete bestillinger fra NAV. Samtidig kan det tenkes at bestillingene fra NAV på slike punkter også innebærer viktige opplysninger som

NAV har avdekket på forhånd, som vil kunne være viktige for tiltaksarrangør å få vite om. Det kan imidlertid tenkes at det er behov for en vurdering av hvor konkret NAV bør være i sine krav til tiltaksarrangørene.

NAV-veilederne nevnte også at flere av deltakerne søkes inn for å avklares. Noen av tiltaksarrangørene som ble intervjuet uttrykte misnøye med dette, mens NAV-veilederne begrunner dette med at det ikke finnes andre lokale ordninger for arbeidsavklaring. Også her ser det ut til å være stor variasjon i praksis.

Figur 6-2: Hvor vanlig er det at nye deltakere kommer med spesifikke bestillinger fra NAV som definerer...



N=49

6.3.3 Møter i forkant av bestilling

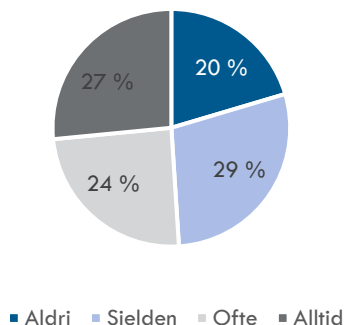
I intervjuene har det kommet frem at NAV og tiltaksarrangør i noen tilfeller gjennomfører møter i forkant av den konkrete bestillingen, for å drøfte hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig for den enkelte deltakeren. Dette ble av en tiltaksarrangør fremhevet som viktig for å få avklart at tiltaket er riktig for deltakeren og for å få til gode bestillinger. I enkelte tilfeller har tiltaksarrangøren gjennom en slik dialog avverget å få bestillinger på deltakere som de ikke mener tiltaket vil være nyttig for. En slik involvering av tiltaksarrangør i forkant av bestilling kan være nyttig for nettopp å hindre unødvendig bruk av tiltaket. Samtidig vil tiltaksarrangørene ha interesse av å ikke motta de deltakere som står aller lengst unna arbeidsmarkedet, og det er derfor viktig at det er NAV som til slutt bestemmer hvorvidt den enkelte deltaker skal tilbys tiltaket eller ikke.

NAV ser ut til å ha noe ulik praksis på dette punktet. De fleste tiltaksarrangører uttaler at de ikke har noen som helst innflytelse på hvilke deltakere de mottar.

I spørreundersøkelsen til tiltaksarrangører spurte vi om hvorvidt de har møter med NAV og/eller deltaker i forkant av bestillingen (se Figur 6-3). Svarene indikerer at praksisen på dette punktet er svært varierende. Om lag halvparten svarer at de gjør dette ofte eller alltid, mens den andre halvparten gjør dette sjelden eller aldri. Det er imidlertid grunn til å tro at noen har misforstått spørsmålet til å omhandle oppstartsmøter som gjennomføres i etterkant av bestilling, slik at det egentlig er en god del færre enn

halvparten som gjennomfører møter i forkant av bestilling.⁴

Figur 6-3: Gjennomføring av møter i forkant av bestilling



Spørsmål: «Gjennomføres møter med NAV og/eller deltaker i forkant av tildelingen (her mener vi før deltakeren er søkt inn til arrangør eller satt på venteliste)?» N=49

6.3.4 Oppstartsmøtet

Samtlige av intervjuobjektene gjennomfører en form for oppstartssamtale, og for det store flertallet gjennomføres det som en trepartsamtale mellom deltaker, NAV-veileder og tiltaksarrangør. Oppstartsmøtet blir av mange pekt på som suksessfaktor for tiltaket, og mange mener det er viktig at både NAV, deltaker og arrangør blir involvert. Oppstartsmøtet brukes til å skape en felles forståelse for bestillingen. I intervjuer fremhever flere at dette møtet er viktig for videre kartlegging, planlegging og tilpasninger av bestillingen. En NAV-veileder, som innledningsvis forklarer at bestillingene er ganske åpne, forklarer at møtet brukes til å «legge mer kjøtt på bestillingen». Uten samtalen kan tiltaksarrangør måtte bruke unødvendig lang tid på å finne ut av ting som NAV vet fra før av.

Et viktig poeng med oppstartssamtalen er også forventningsavklaring for deltakeren. I dette møtet får deltakeren mer informasjon om hvorfor de har fått tilbud om tiltaket, hva tiltaket innebærer og hva de kan forvente.

6.4 Kartlegging og avklaring av arbeidsevne

I starten av tiltaket gjennomfører tiltaksarrangørene kartlegging og avklaring av arbeidsevne. Kartlegging, avklaring og karriereveiledning starter umiddelbart når deltaker begynner i tiltaket, men dette arbeidet fortsetter også utover hele tiltaksløpet

– for eksempel parallelt med at deltakeren er på arbeidsutprøving. Tiltaksarrangørene jobber mest intensivt med kartlegging i begynnelsen av tiltaket, fordi man må bli kjent med deltakeren for å kunne tilpasse tiltaksløpet individuelt. Samtidig tar det tid å bli kjent med noen, og derfor pågår det en form for kartleggings- og avklaringsarbeid gjennom hele tiltaksløpet.

Kartleggingen innebærer å avklare deltakeres ressurser og utfordringer når de kommer inn i tiltaket, for deretter å legge en plan for hvordan tiltaket kan bygge videre på deltakernes ressurser og kvalifisere dem for arbeid. Flere av tiltaksarrangørene vi har intervjuet understreker viktigheten av å ha fokus på deltakernes muligheter, og i mindre grad på utfordringene. Tiltaksarrangørene skal sammen med deltakerne lete etter hva deltakerne har interesse for og hva de kan få til. Flere av tiltaksarrangørene har beskrevet at de sammen med deltaker setter konkrete mål for hva deltakeren skal oppnå i tiltaket og hva som vil kjennetegne måloppnåelse. Deretter legges handlingsplaner som definerer hvilke aktiviteter som må gjennomføres til for å nå målene.

De fleste tiltaksarrangørene vi intervjuet bruker konkrete verktøy i kartleggingsarbeidet. Flere benytter karriereveiledningsverktøyet Vip24.

6.5 Opplæringsaktiviteter

6.5.1 Tolkning av opplæringsaktiviteter i kravspesifikasjonen

I kravspesifikasjonen er et av de overordnede punktene for innholdet i tiltaket «Tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse». Under innholdet i opplæringen spesifiseres det at dette kan være:

- Basiskompetanseferdigheter
- Praktisk norskopplæring som del av arbeidstrening
- Legge til rette for yrkesfaglige løp og annen opplæring/utdanning for eksempel i samarbeid med skole, fylkeskommune og arbeidsgivere
- Dokumentasjon av gjennomført opplæring/kompetanseheving

Kvalifisering og opplæring er vide begreper, og gjennom intervjuene fremkom det at det er stor variasjon i hva både veiledere i NAV og tiltaksarrangørene legger i disse begrepene. En tiltaksarrangør kommenterte at de ved oppstart av AFT brukte lang tid på å finne ut hva «opplæring» i tiltaket faktisk skulle innebære. Enkelte tiltaks-

oppstartsmøtene, som gjennomføres i etterkant av bestillingen. Det kan derfor virke som det er mindre vanlig med møter i forkant av bestilling enn det Figur 6-3 gir uttrykk for.

⁴ De som svarte at de gjennomførte slike møter ble videre spurt om hvem som var med på møtene og hva tema i møtene var. Svarene på disse spørsmålene indikerer at noen respondenter har tolket spørsmålene til å handle om

arrangører og veiledere i NAV forbinder opplæring og kvalifisering med en form for faglig og formell kompetanse. Andre benytter begrepene om all trening og læring som innebærer en form for kompetanseheving. For disse kan opplæringsaktiviteter innebære alt fra trening i oppmøte eller grunnleggende sosiale ferdigheter, til veiledning i en gitt arbeidssituasjon, individuell opplæring i dataferdigheter, gruppebaserte kurs i språk, eller til gjennomføring av mer formaliserte kurs med avsluttende sertifisering eller eksamen, for eksempel truckførerkurs eller annen formell utdanning.

6.5.2 Ulike former for opplæringsaktiviteter

Alle tiltaksarrangørene tilbyr opplæringsaktiviteter. Det er veldig stor variasjon i omfanget og innholdet i opplæringsaktiviteter. Opplæringsaktivitetene skreddersys til den enkelte deltaker.

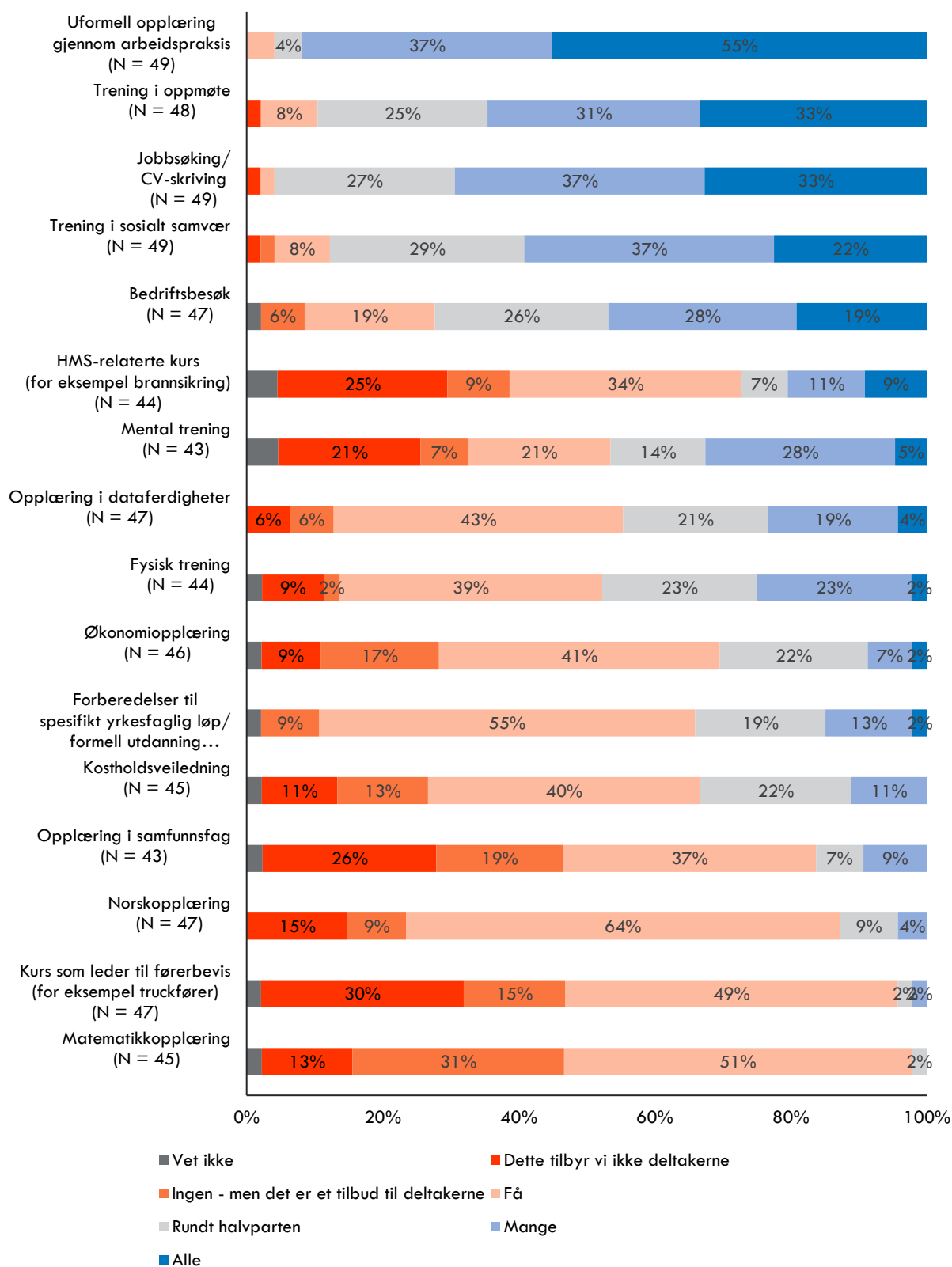
På spørsmål om hvilke opplæringsaktiviteter de tilbyr svarer mange av tiltaksarrangørene at de i prinsippet tilbyr alt som deltakerne har behov for. Dersom de ikke har tilgang til aktivitetene internt, skaffer de det eksternt. Andre tiltaksarrangører har et noe mindre fleksibelt spekter av opplæringsaktiviteter.

I spørreundersøkelsen benyttet vi en forhåndsdefinert liste med kurs, opplærings- eller kvalifiserende aktiviteter, og vi ba tiltaksarrangørene om å krysse av for hvilke aktiviteter de tilbyr og å estimere hvor mange av deres tiltaksdeltakere som deltar på de ulike aktivitetene.

Nesten alle tiltaksarrangørene tilbyr uformell opplæring gjennom arbeidspraksis og trening i karriereferdigheter som jobbsøking/CV-skriving, trening i sosialt samvær, trening i oppmøte og opplæring i dataferdigheter. Nesten alle tiltaksarrangørene oppgir også at de tilbyr forberedelser til spesifikt yrkesfaglig løp/formell utdanning. Noe færre, men fortsatt flertallet av tiltaksarrangørene, oppgir også at de tilbyr opplæring i andre fag, som norsk, matematikk og økonomi, og ulike former for livsmestring gjennom for eksempel kostholdsveiledning eller fysisk trening.

I Figur 6-4 vises hvor stor andel av deltakerne som deltar i utvalgte kategorier av opplæringsaktiviteter. De vanligste opplæringsaktivitetene er knyttet til karriereferdigheter. Et stort flertall av tiltaksarrangørene svarte at halvparten eller flere av deres tiltaksdeltakere deltar på uformell opplæring gjennom arbeidspraksis, trening i oppmøte, jobbsøking/CV-skriving, trening i sosialt samvær og bedriftsbesøk. Det er en del av opplæringsaktivitetene som bare et fåtall deltar i, men som tilbys av de fleste tiltaksarrangørene. Dette er aktiviteter som er rettet mot tiltaksdeltakere med noen spesifikke/spesielle opplæringsbehov eller utfordringer, som norskopplæring eller kostholdsveiledning.

Figur 6-4: Deltakelse i opplæringsaktiviteter. Hvor mange av deres deltakere er på følgende kurs eller opplæringsaktiviteter gjennom tiltaket...



Merknad: 45 tiltaksarrangører svarte på om de har «Forberedelser til spesifikt yrkesfaglig løp/formell utdanning».

Basiskompetanseferdigheter

I kravspesifikasjonen er basiskompetanseferdigheter ett av underpunktene for hva som skal inngå som innhold i tiltaket, men det er ikke definert hva som inngår i basiskompetanseferdigheter. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at tiltaksarrangørene tolket basiskompetanseferdigheter bredt, og det er en del overlappl mellom basiskompetanseferdigheter og karriereferdigheter. Enkelte av kompetanseområdene som her trekkes frem som basiskompetanseferdigheter kunne derfor like gjerne inngått under delkapitlet om karriereferdigheter.

Mange av de intervjuede tiltaksarrangørene fortalte om opplæringsaktiviteter med hensikt å bedre deltakernes psykiske helse og styrke deres sosiale kompetanse. Tiltaksarrangørene la opp disse aktivitetene på en rekke ulike måter. Nettopp dette med å jobbe med å styrke deltakernes selvfølelse og få de til å opprettholde et positivt selvilde ble av flere trukket frem som en sentral del av arbeidet med tiltaksdeltakerne. Utover å oppnå dette ved å finne aktiviteter og arbeidspraksis hvor deltakerne kan oppleve mestring var det noen tiltaksarrangører som nevnte at de hadde mindfulness-kurs og et såkalt mentalt treningscenter. Det var flere som trakk frem at de jobbet med å bygge opp deltakernes sosiale kompetanse ved å gjennomføre aktiviteter og kurs i grupper. Blant tiltaksarrangørene som tilbød VTA var det for eksempel flere som tok med grupper av tiltaksdeltakere på turer i naturen. VTA har turer som et særskilt krav, og disse tiltaksarrangørene kommenterte at de også opplevde dette som en nyttig aktivitet for AFT-deltakerne. En av tiltaksarrangørene kommenterte at turene blant annet bidro til å lære tiltaksdeltakerne å bruke naturen som rekreasjonsområde.

Fokus på deltakernes fysiske helse kan også være et ledd i å styrke deltakernes psykiske helse. En av tiltaksarrangørene kommenterte at overvekt hos tiltaksdeltakerne var et kjennetegn som var blitt gradvis vanligere, og flere av tiltaksarrangørene nevnte at de tilbyr kostholdsveiledning for deltakerne. I tillegg var det mange tiltaksarrangører som la til rette for at tiltaksdeltakerne kunne trene på treningssenter, enten i interne lokaler eller på et eksternt treningssenter. Dette innebærer dermed at tiltaksdeltakerne kan bruke treningsarenaene når de selv ønsker. Enkelte av tiltaksarrangørene forklarte at de også hadde individuell opplæring på treningsrommet deres. Det var også noen av tiltaksarrangørene med treningsrom internt som forklarte at tiltaksdeltakerne kunne benytte seg av treningsrommet i opptil ett år etter at tiltaket var avsluttet. En av tiltaksarrangørene forklarte dette med at flere tiltaksdeltakere ender opp med å ha nettverket sitt hos tiltaksarrangøren. Ved å ha tilgang

til treningsrommet etter at tiltaket er avsluttet blir overgangen mindre brå.

Opplæring i personlig økonomi er en annen basiskompetanseferdighet som ble trukket frem i intervjuene. Mange tiltaksarrangører tilbyr kurs i personlig økonomi, og en veileder i NAV uttalte at i bestillingen til tiltaksarrangør kunne det gjerne spesifiseres at kurs i personlig økonomi skulle gjennomføres i begynnelsen av tiltaket. Dette gjaldt da særlig deltakere med gjeldsproblemer, som ville hatt vanskeligheter med å nyttiggjøre seg resten av tiltaket dersom dette ikke ble ordnet opp i.

Enkelte av de intervjuede tiltaksarrangørene kommenterte at de for noen av tiltaksdeltakerne hadde kurs i grunnleggende dataferdigheter. Disse tiltaksarrangørene forklarte at dette kunne innebære alt fra å lære deltakerne å navigere seg på nettsider som nav.no, bruke tjenester og programmer som MinID og Office-pakken eller i det hele tatt lære seg å skru på en datamaskin.

Praktisk norskopplæring som en del av arbeidstrening

De fleste tiltaksarrangørene har tilbud om norskopplæring, men det kun et fåtall av tiltaksarrangørene som oppgir at det er mange tiltaksdeltakere som mottar norskopplæring. Tiltaksarrangørene vi intervjuet ga klart uttrykk for at den norskopplæringen som ble gjennomført i stor grad var arbeidsrettet. Samtlige av tiltaksarrangørene som snakket utdypende om norskopplæringen forklarte at de kjørte kombinasjonsløp, der en deltaker hadde norskopplæring og arbeidsutprøving parallelt. En tiltaksarrangør sa for eksempel at det var vanlig med arbeidsutprøving tre dager i uken og norskopplæring de to resterende dagene.

Fokuset i selve norskopplæringen virker å være norskkunnskaper som gjør deltakerne i stand til å fungere i arbeidslivet. En tiltaksarrangør utdypet at de vektla arbeidsnorsk, norsk arbeidsliv og det norske samfunnet. En tiltaksarrangør pekte på at en utfordring med minoritetsspråklige deltakere kunne være at de ga uttrykk for at de forstod noe når de faktisk ikke gjorde det. Dette kunne særlig gjøre seg gjeldende når deltakerne fikk en form for opplæring på arbeidsutprøvingen. Å kjøre kombinasjonsløp med norskopplæring og arbeidsutprøving virket å være en måte å prøve å løse slike utfordringer på. Det var for eksempel en tiltaksarrangør som forklarte at deltakerne ble oppfordret til å ta med seg det de ikke forstod på arbeidsutprøvingen tilbake til norskopplæringen.

Legge til rette for yrkesfaglige løp og annen opplæring/utdanning

Å jobbe mot å ta fagbrev eller annen utdanning kan være et naturlig retningsvalg for mange av de yngre tiltaksdeltakerne. Det er i utgangspunktet ikke mulig å delta i formell utdanning eller være ordinær lærling (motta lønn) samtidig som man deltar i AFT, men en del tiltaksløp tilrettelegges for at deltakeren skal ha bedre forutsetninger for å delta i formell utdanning eller i en lærlingeordning etter at tiltaket er avsluttet.

En tiltaksarrangør forklarte for eksempel at de lager opplæringsattester for unge tiltaksdeltakere. Opplæringsattesten er et resultat av at deltakeren gjennomfører en form for egenstudier samtidig som de er i arbeidspraksis. Denne opplæringsattesten blir senere sendt til realkompetansevurdering, slik at deltakeren kan få godkjent praksisen som realkompetanse. Dette gjør det mulig å korte ned på et praksiskandidatløp på vei mot å ta fagbrev.

Også blant eldre deltakere er det noen som får tilført formalkompetanse gjennom tiltaket. En av tiltaksarrangørene som ble intervjuet mente at arbeidsmarkedet i stadig større grad krever formell kompetanse som en del av de eldre deltakerne ikke har. Gjennom tiltaket tilrettelegger de derfor for at godt voksne deltakere kan gå over til å ta fagbrev eller andre former for formell kompetanseheving ved avslutning av tiltaket. Dette kan være deltakere som har mange år med arbeidserfaring, men som mangler den formelle kompetansen. Tilretteleggingen kan være i form av å hjelpe deltakerne med å finne ut hvilke fagbrev som er mest relevante for deltakeren, teste ut lignende arbeid hos relevante arbeidsgivere og å finne ut hva som kreves for å få fagbrev.

En av veilederne i NAV som vi snakket med kommenterte at det var mindre formell opplæring i AFT sammenlignet med da det var APS og at dette skyldtes blant annet at det nå ikke var mulig å ta opp enkeltfag fra VGS i tiltaket, noe som var mulig før. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at et begrenset omfang av formell opplæring, slik som å ta opp enkeltfag fra videregående skole, ikke kan kombineres med tiltaket. Dette vil NAV kunne vurdere fra sak til sak.

Dokumentasjon av gjennomført opplæring/kompetanseheving

Noe av opplæringen som tiltaksdeltakerne kan få i AFT er opplæring som automatisk resulterer i dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Dette gjelder særlig opplæring som gir formell kompetanse, for eksempel truckførerkurs. Samtidig var det en del tiltaksarrangører som mente det er viktig at deltakerne også får kompetansebevis for andre type opplæringsaktiviteter.

Flere av de intervjuede tiltaksarrangørene understreket at en viktig del av deres arbeid er nettopp å sørge for at tiltaksdeltakerne på en eller annen måte får dokumentert den opplæringen de får i tiltaket. En tiltaksarrangør beskrev at de jobber med å lage individuelle opplæringsplaner til deltakerne når de er i arbeidspraksis, slik at de kan få dokumentert opplæringen. En slik opplæringsplan kan for eksempel inneholde konkrete mål som er hentet fra fagplaner. Opplæringsplanen til en tiltaksdeltaker på arbeidspraksis i butikk kan for eksempel bestå av mål fra salg- og servicefag. Den samme tiltaksarrangøren kommenterte også at slike opplæringsplaner var nyttige for de eksterne arbeidsgiverne, fordi det gir dem noe konkret å jobbe med.

Karriereferdigheter

En NAV-veileder oppga i intervju at det i AFT er blitt mindre fokus på formell opplæring, og at dette er erstattet av andre aktiviteter som trening og sosiale aktiviteter. Dette kan tolkes som opplæring i grunnleggende ferdigheter som er nødvendig for å stå i jobb.

I spørreundersøkelsen oppga tiltaksarrangørene at ulike typer trening i karriereferdigheter er den typen opplæringsaktiviteter som flest tilbyr, og det er også den typen opplæringsaktiviteter som flest tiltaksdeltakere er med på. Inntrykket fra intervjuene med tiltaksarrangørene stemmer godt overens med resultatene fra spørreundersøkelsen. Det overordnede inntrykket fra intervjuene var at omtrent alle tiltaksarrangørene tilbød ulike former for kurs i CV-skriving og intervjutrening. Det var også en rekke tiltaksarrangører som trakk frem trening i karriereferdigheter i form av å bygge opp deltakernes selvtillit og å gi deltakerne mestringsfølelse, gjennom deltakelse i ulike typer aktiviteter eller gjennom en arbeidspraksis som passer for deltakeren. En tiltaksarrangør trakk også frem at for en del tiltaksdeltakere måtte de jobbe med å lære de å takle fysiske plager som tidligere har forhindret de fra å jobbe.

Flere av tiltaksarrangørene trakk frem at de har utstrakt bruk av verktøyet Vip24 til både karriereveiledning og opplæring i karriereferdigheter. Utover dette er det stor bredde i innretningen på tiltaksarrangørenes tilbud av trening i karriereferdigheter. Dette må sees i sammenheng med at disse aktivitetene må tilpasses de lokale arbeidsmarkedsforholdene. I områder hvor arbeidsmarkedet er stort er det mulig å tilby tiltaksdeltakerne flere bedriftsbesøk, jobbsmak og lignende.

6.5.3 Antall opplæringsaktiviteter i et forløp

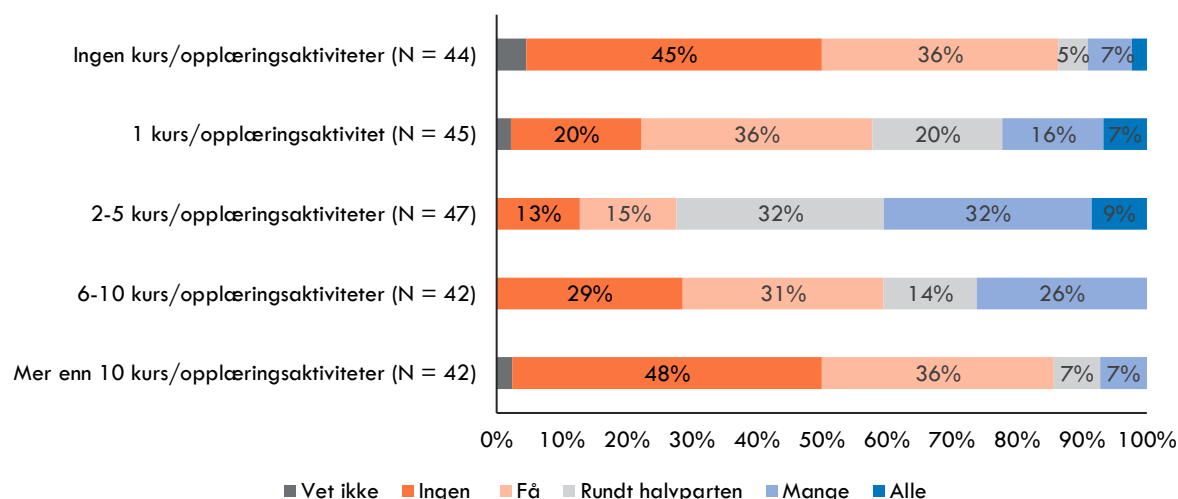
Det er stor variasjon i hvor mange opplæringsaktiviteter deltakerne er med på i løpet av

tiltaket. Noen deltakere har ikke behov for opplæring fra tiltaksarrangøren, men først og fremst behov for bistand til å finne riktig arbeidsplass og oppfølging under arbeidsutprøving. Andre har behov for opplæring og trening før de kan prøve seg i arbeid, og noen av de har behov for en lang opplæringsperiode. Opplæring kan også gjennomføres underveis eller i etterkant av et opphold i arbeidsutprøving, for eksempel dersom man i løpet av arbeidsutprøvingen avdekker behov for å trene seg i spesifikke ferdigheter som språk eller datakunnskaper. Et opphold i arbeidsutprøving kan også avdekke et ønske om å starte på en formell utdanning eller et kompetansehevende løp. Rekkefølgen på aktivitetene kan altså variere og alternere.

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hvor mange kurs/opplæringsaktiviteter deltakerne er med på (Figur 6-5). Svarene tyder på at det vanligste er å delta i 2-5 kurs eller opplæringsaktiviteter i løpet av tiltaket. Det er også noen som ikke får noen opplæringsaktiviteter, en del som får en slik aktivitet og en del som får mer enn 5 opplæringsaktiviteter.

Fordi tiltaksarrangørene legger ulike aktiviteter i opplæringsbegrepet, og at opplæringsbegrepet for noen innebærer veldig mange forskjellige og mindre aktiviteter, så har ikke tiltaksarrangørene en eksakt oversikt over antall opplæringsaktiviteter de ulike deltakerne er med på. Svarene i figuren under må derfor tolkes som grove estimater, som først og fremst viser at det er stor variasjon i hvor stor del av tiltaket som innebærer opplæringsaktiviteter (i motsetning til kartlegging og arbeidsutprøving).

Figur 6-5: Antall kurs/opplæringsaktiviteter deltakerne er med på



Spørsmål: «I dette spørsmålet lurer vi på hvor mange kurs/opplæringsaktiviteter deltakerne deltar på i løpet av tiltaksperioden. Hvor mange av deres deltakere deltar på følgende antall kurs eller opplæringsaktiviteter i løpet av tiltaksperioden?»

6.5.4 Organisering av opplæringsaktivitetene

I kravspesifikasjonen spesifiseres det at tiltaksarrangørene kan benytte eksterne samarbeidspartnere for å dekke krav til innholdet i tiltaket. Nesten alle tiltaksarrangørene tilbyr opplæringsaktiviteter i intern regi og omtrent halvparten tilbyr i tillegg opplæringsaktiviteter i eksternt regi.

Tiltaksarrangørene ser ut til å tilby et stort spekter av kurs og aktiviteter internt og dersom det dukker opp behov for opplæringsaktiviteter som de ikke tilbyr internt, kan det skaffes eksternt. Opplæringsaktiviteter som er knyttet opp mot spesifikke arbeidsplasser eller kompetansekrav ser i større grad ut til å gjennomføres eksternt.

Svar fra spørreundersøkelsen tyder på at det er stor spredning i hvilke tiltaksarenaer som benyttes til

opplæringsaktiviteter mellom tiltaksarrangørene. Dette er også inntrykket fra intervjuene. Det er tydelig at tiltaksarrangørene organiserer tilbudet av opplæringsaktiviteter på ulike måter. Noen av tiltaksarrangørene har utstrakt bruk av gruppeaktiviteter og felleskurs, og kan ha et mer eller mindre fast kursopplegg som deltakerne tilbys. Andre tiltaksarrangører har omtrent ingen gruppeaktiviteter eller faste kurs, men oppga at de opplæringsaktivitetene som de tilbyr er individuelt tilpasset den enkelte tiltaksdeltaker.

Mange av tiltaksarrangørene vi intervjuet bruker for eksempel digitale e-læringssystemer for å kunne tilby deltakerne de kursene de har behov for. Mange tilbyr også individuelle kurs med stor grad av skreddersøm. Disse individuelle kursene kan også være et tilleggstilbud til digitale e-læringssystemer. Ifølge en

tiltaksarrangør uten faste kurs er «menyen» stor, men det tilpasses individet i betydning av at hvis det dukker opp behov så får de til å møte det.

Flere tiltaksarrangører gjennomfører en del opplæringsaktiviteter i grupper. Disse gruppene kan være avgrenset til grupper med lignende kjennetegn, for eksempel grupper av unge eller minoritetsspråklige. Mange påpeker at de unge ofte sliter med sosiale utfordringer. Det kan være utfordrende for dem å gjennomføre aktiviteter i grupper, og da kan de heller få individuelle opplegg. Samtidig fremhever flere av tiltaksarrangørene at nettopp gruppeaktiviteter gir viktig sosial læring for disse deltakerne. Det oppstår ofte et godt samhold i disse gruppene.

Noen av tiltaksarrangørene som gjennomfører opplæringsaktiviteter i grupper har dette som et tilbud til alle deltakerne i tiltaket. En av tiltaksarrangørene vi intervjuet hadde for eksempel et faglig tilbud en fast dag i uken der det ble satt opp aktuelle temaer etter ønske fra deltakerne. Eksempler på temaer kunne være å lage og strukturere ukeplaner, jobbutvikling, CV-skriving osv.

6.5.5 Suksesskriterier og utfordringer knyttet til bruk av kvalifisering/opplæring

For at deltakeren skal være i stand til å gjennomføre kvalifiserende opplæring oppgir tiltaksarrangørene at noen grunnleggende forhold må være på plass. Deltakeren må ha en psyke som gjør han/hun i stand til å tilegne seg ny kunnskap og nye ferdigheter. Deltakeren må også ha fysiske evner på et visst nivå. Tiltaksarrangørene opplever opplæringen som vellykket dersom personen får en bedre psykisk helse, anskaffer seg et kompetansebevis, eller på andre måter blir i stand til å delta i tilrettelagt eller ordinært arbeid.

Opplæringen må være tilpasset den enkelte deltakerens kompetansenivå, ønsker, behov, bakgrunn og forutsetninger. Kvalifiserte og engasjerte veiledere er avgjørende for å avdekke deltakernes ønsker og behov, og det er igjen avgjørende for god tilrettelegging av opplæringen. Et godt arbeidsmiljø er en annen viktig faktor for god opplæring. Et arbeidsmiljø som er preget av trygghet, tillit og respekt mellom lærer og deltakerne er avgjørende for å sikre god opplæring.

Tiltaksarrangørene ble også spurt om det var noen utfordringer ved bruk av opplæring i tiltaket. Her ble særlig tre forhold trukket frem; deltakernes forutsetninger, tid og tilrettelegging. Enkelte deltakere har ikke fysisk og psykisk kapasitet til å få noe utbytte av opplæringen. Noen har store helsemessige plager. Dette gjør opplæringen spesielt utfordrende. Enkelte deltakere mangler også grunnleggende lese- og

skriveferdighet, samt språkkunnskaper. Å benytte tolk er ikke egnet i alle situasjoner. Noen deltakere har dermed et særlig dårlig utgangspunkt for å gjennomføre opplæringen. Det er avgjørende med tilstrekkelig tid for at også disse deltakerne skal fullføre opplæringen. Flere av deltakerne har et stort behov for kvalifisering/opplæring før de kan gå over i arbeid, og dette kan være en tidkrevende oppgave.

Det var også enkelte andre utfordringer knyttet til kvalifisering/opplæring som ble trukket frem av enkelte tiltaksarrangører. Noen trakk frem utfordringer knyttet til å avdekke deltakernes ønsker og behov, som igjen gjør det vanskelig å tilrettelegge opplæring. En tiltaksarrangør kommenterte at de opplevde regelverket rundt lærlingekandidater som utfordrende, og at «(...)det er lite hensiktsmessig at AFT ikke kan benyttes som oppfølgingstiltak i videregående skole, dette skaper drop out.» En annen trakk frem utfordringer knyttet til kvalifiserings- og opplæringstiltak parallelt eller etter AFT, og kommenterte at «Vi opplever at noen deltakere har behov for fortsatt å bli fulgt opp i AFT-tiltaket selv om et kvalifisering/opplæringstiltak har startet. Dette for å trygge overgangen, og gi trygghet og støtte underveis i kvalifiseringen. Når Nav reduserer AFT eller avslutter AFT når kvalifisering/opplæring starter, opplever vi at deltaker blir overlatt til seg selv og oppfølging ifra Nav blir ikke så tett og tillitsbasert som deltakeren forventer. Kan føre til at kvalifiseringen opphører.» Andre utfordringer som ble trukket frem av enkelte tiltaksarrangører var tilgang på godt opplæringsmateriale, manglende eller lite kontinuitet i oppmøte og manglende motivasjon fra tiltaksdeltaker.

6.6 Arbeidsutprøving

I henhold til kravspesifikasjonen er en av målsetningene i AFT at tiltaksdeltakerne skal få prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det. Som hovedregel skal alle tiltaksdeltakere være forsøkt/være i individuell arbeidstrening i ordinært arbeidsliv i løpet av de første fire månedene etter oppstart i tiltaket. Det overordnede inntrykket fra intervjuene er at de aller fleste deltakerne er på arbeidsutprøving i løpet av de første fire månedene. Hva slags type arenaer tiltaksdeltakerne er på arbeidsutprøving hos, og hvilke erfaringer tiltaksarrangørene har med arbeidsutprøving varierer mellom tiltaksarrangørene.

Kravspesifikasjonen trekker frem at «arbeidspraksisen skal ta utgangspunkt i og tilpasses den enkelte deltakers interesser og ferdigheter». Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen kom det tydelig frem at dette var et viktig punkt for tiltaksarrangørene. De intervjuede tiltaksarrangørene trakk frem at det i hovedsak er deltakers interesser, utfordringer eller målsettinger som avgjør hvor og

eventuelt hvor mange virksomheter deltakeren skal være på arbeidsutprøving i. I spørreundersøkelsen svarte alle de 50 tiltaksarrangørene «(l stor grad)» eller «(l svært stor grad)» på spørsmålet «(l hvilken grad erfarer du at deltakerens individuelle behov og interesser styrer valg av opplæringsaktiviteter og arena for arbeidsutprøving?»).

6.6.1 Interne arenaer

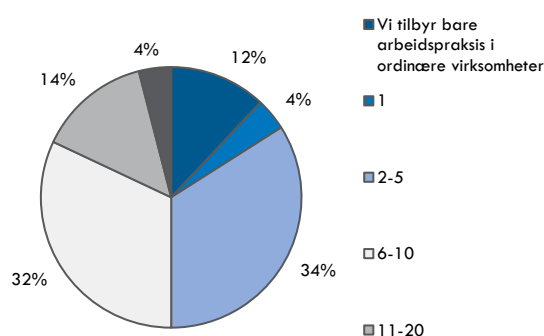
De aller fleste tiltaksarrangørene tilbyr interne arenaer for arbeidsutprøving. I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hvor mange interne arbeidsarenaer de har (se svarene i Figur 6-6). 88 prosent av tiltaksarrangørene har minst en intern arena for arbeidsutprøving. Mange av tiltaksarrangørene har et ganske bredt spekter av slike interne arenaer, og halvparten har seks eller flere interne arenaer. Disse interne arenaene kan for eksempel være en egen butikk som drives av tiltaksarrangør, eller at tiltaksarrangøren driver egen produksjon av et produkt eller tjeneste. Det kan være transporttjenester, kantine, butikkutsalg, snekkertjenester, vaskeri, vedhogst og strikk- og tekstilproduksjon.

Arbeidsutprøving i intern virksomhet muliggjør en større grad av skjerming og tilrettelegging enn det som ofte er mulig i ordinære virksomheter. Noen av de intervjuede tiltaksarrangørene som ikke hadde interne arenaer for arbeidsutprøving, oppga at de hadde avtaler med eksterne virksomheter som muliggjorde den samme graden av skjerming og tilrettelegging som man kan få i interne arenaer. Tilrettelegging kan gjøre det mulig for deltakerne å starte i ekstern arbeidsutprøving relativt raskt etter oppstart i tiltaket.

Noen deltakere prøver seg i flere enn én intern arena. Det er imidlertid ikke mange. De fleste deltar enten i en intern arena eller de deltar ikke i noen form for intern arena. I Figur 6-7 vises hvor vanlig det er å delta i flere ulike interne arenaer, etter hva tiltaksarrangørene har oppgitt i spørreundersøkelsen.

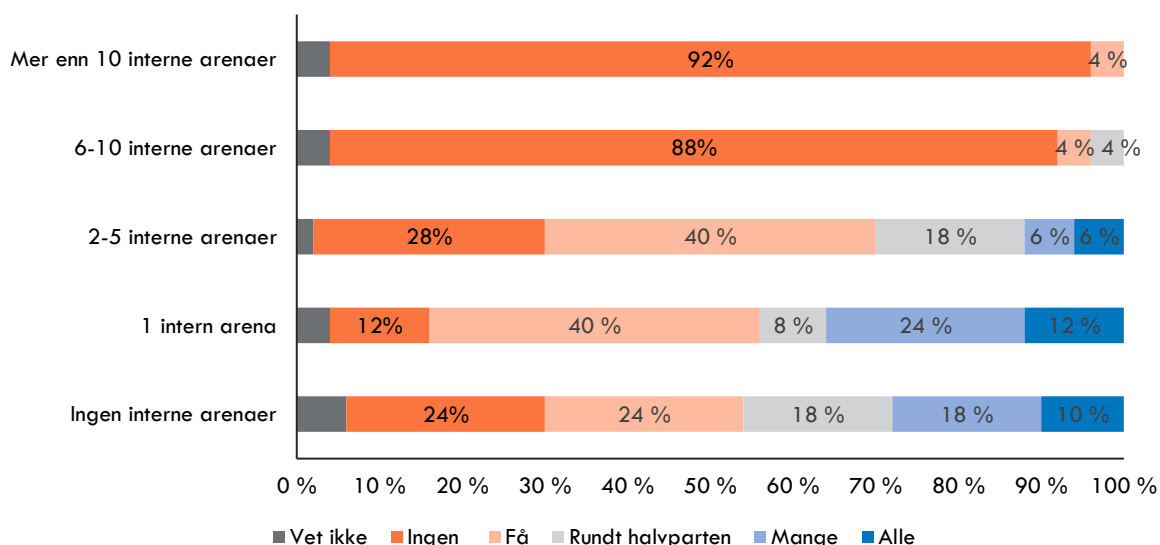
Som tidligere vist i kapittel 4.2 er det et flertall av tiltaksarrangørene i spørreundersøkelsen som også tilbyr tiltaket VTA. VTA innebærer at tiltaksarrangøren har tilrettelagte, interne arenaer der deltakerne har fast plass. Flere av de intervjuede tiltaksarrangørene påpekte at de interne arenaene som ble benyttet i AFT gjerne var de samme som ble benyttet i VTA.

Figur 6-6 Antall interne arenaer per tiltaksarrangør



Spørsmål: «Hvor mange ulike typer interne arenaer for arbeidsutprøving tilbyr dere? Her tenker vi ikke på interne samtaler, kartlegging eller veiledning, men arenaer som innebærer at deltakeren er i arbeid. Dersom dere eksempelvis har to butikker, teller dette som én type arena.» N=50

Figur 6-7: Antall interne arenaer per tiltaksdeltaker



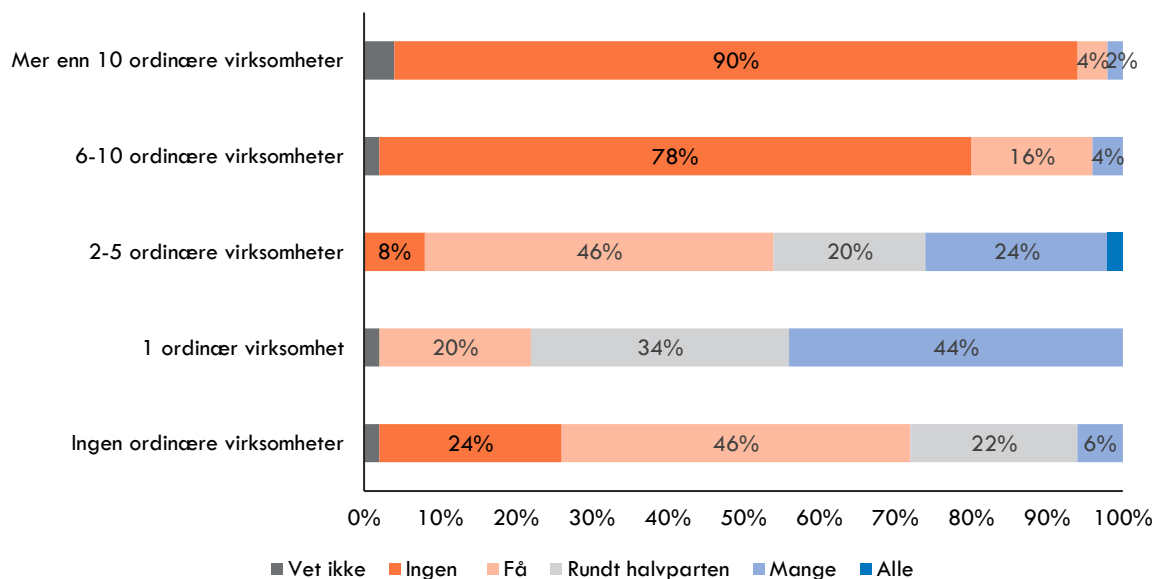
Spørsmål: «Hvor mange av deltakerne har i løpet av tiltaket hatt arbeidsutprøving på interne arenaer? Oppgi et estimat for hver kategori.» N=50

6.6.2 Eksterne arenaer

Alle tiltaksarrangørene tilbyr arbeidsutprøving i eksterne arenaer (ordinære virksomheter). De aller fleste deltakere er også i arbeidsutprøving i minst én ekstern arena i løpet av tiltaksperioden. Figur 6-8 viser hvor vanlig det er å delta i null, én eller flere ordinære virksomheter i løpet av tiltaket, som oppgitt av tiltaksarrangørene i spørreundersøkelsene. Det vanligste er at deltakerne er i arbeidsutprøving i én

ordinær virksomhet i løpet av tiltaket. Det er også en del som er i flere enn én ordinær virksomhet. 28 prosent av tiltaksarrangørene svarer også at rundt halvparten eller mange av deltakerne ikke er i noen ordinære virksomheter i løpet av tiltaket, til tross for at dette er et krav til tiltaket. Det kan være fordi deltakerne avslutter tiltaket før de kommer så langt som til arbeidsutprøving i ordinær virksomhet.

Figur 6-8: Antall ordinære virksomheter per deltaker

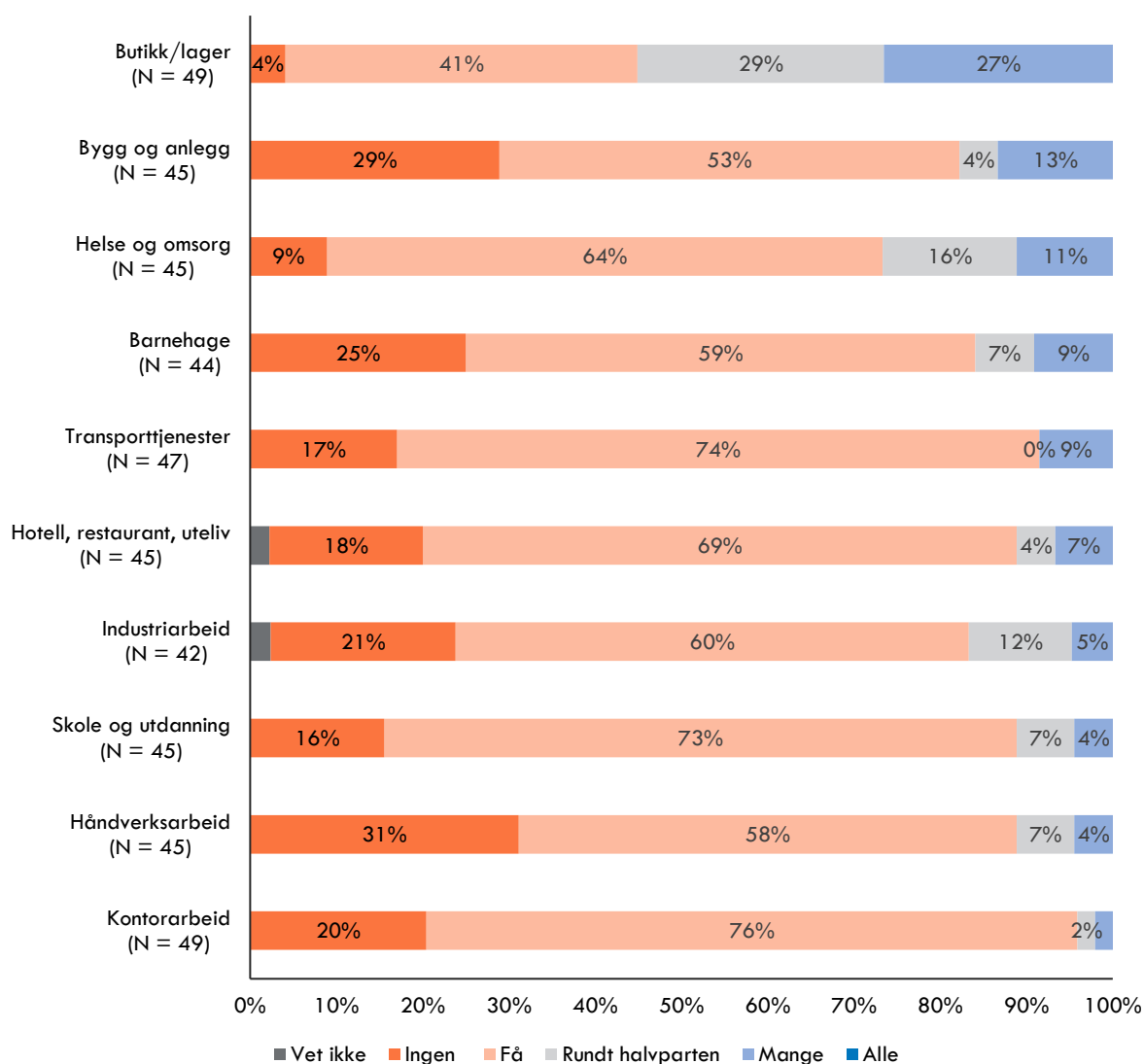


Spørsmål: «Hvor mange av deltakerne har i løpet av tiltaket hatt arbeidsutprøving hos ordinære virksomheter? Oppgi et estimat for hver kategori» N=50

Deltakerne utfører arbeidsutprøving i et bredt spekter av virksomheter. I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hvor vanlig det er med arbeidsutprøving i ulike typer bransjer/arbeidsoppgaver. Svarene er vist i Figur 6-9. Mange har arbeidsutprøving som innebærer arbeid i butikk eller lager. Også oppgaver innen helse og omsorg er vanlige. Utenom disse områdene virker det å være mye forskjellig tiltaksdeltakerne prøves i, avhengig av interesser og ferdigheter hos den enkelte deltaker.

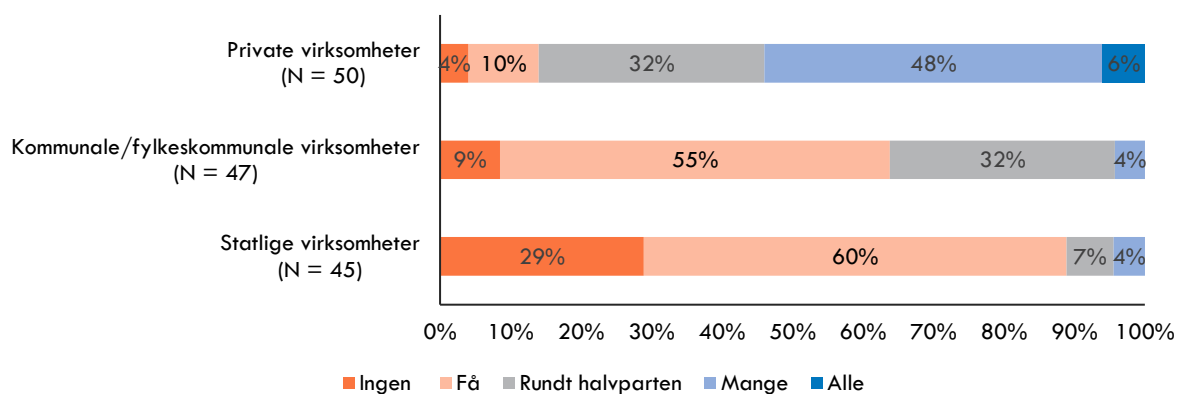
I spørreundersøkelsen ble også tiltaksarrangørene spurt om hvor vanlig det er å ha ekstern arbeidsutprøving hos henholdsvis private, statlige og kommunale virksomheter. Svarene er vist i Figur 6-10. De fleste har arbeidsutprøving i private virksomheter, men det er også en god del som har arbeidsutprøving i kommunale virksomheter. Få har arbeidsutprøving i statlige virksomheter.

Figur 6-9: Arbeidsoppgaver/bransjer i ordinær arbeidsutprøving



Spørsmål: «Hvor mange deltakere deltar på arbeidsutprøving i ordinære virksomheter med følgende arbeidsoppgaver?»

Figur 6-10: Hva slags virksomheter er deltakerne på arbeidsutprøving hos?



Spørsmål: «Hvor mange deltakere deltar på arbeidsutprøving hos følgende kategorier av ordinære virksomheter?»

I intervjuene med tiltaksarrangørene fremhevet mange at tiltaksdeltakerne bør delta 100 prosent når de skal prøves i ordinært arbeidsliv. Det blir samtidig tilrettelagt for at deltakerne som har behov for gradvis opptrapping får mulighet til dette. En tiltaksarrangør forklarte at når deltakerne har arbeidserfaring i ordinært arbeidsliv så tester de hva som er forsvarlig, for eksempel ved å finne ut hva individet har kapasitet og ressurser til. Det handler om å teste grenser. Hovedregelen er at deltaker starter oppimot 100 prosent.

Selv om kravspesifikasjonen sier at tiltaksdeltakerne som hovedregel skal prøves i ordinært arbeidsliv i løpet av de første fire månedene etter oppstart, er det mange tiltaksarrangører som sender deltakerne på arbeidsutprøving tidligere enn dette. En tiltaksarrangør trakk frem at de tidligste var i arbeidspraksis etter et par uker, en annen at de prøver å få deltakerne ut i ordinære virksomheter i løpet av de første fire ukene, og en tredje at de sammen med NAV har som mål at alle skal i arbeidspraksis etter seks uker. Samtidig er deltakernes forutsetninger og interesser styrende for disse valgene.

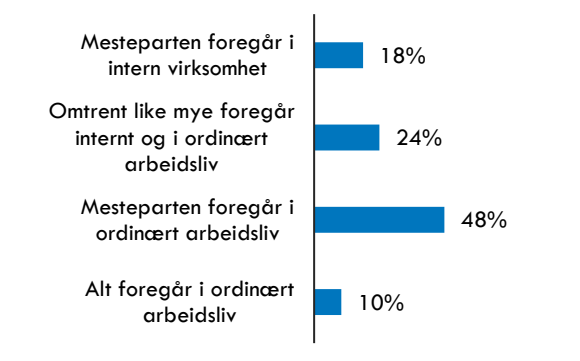
En av de andre tiltaksarrangørene påpekte at de fleste er innovent arbeid i løpet av fire måneder, men at det kan være vanskelig å finne passende arbeidspraksis i små lokalsamfunn. På mindre steder kan det også være en utfordring at tiltaksdeltakeren har et negativt rykte på seg, slik at det kan være vanskelig å få denne personen i arbeidspraksis.

6.6.3 Forløp i interne og eksterne arenaer

Hos tiltaksarrangører med interne arenaer kan noen tiltaksdeltakere starte i intern arbeidsutprøving før de går over til ekstern arbeidsutprøving, mens andre kan begynne rett i ekstern arbeidsutprøving. I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hvor stor andel av arbeidsutprøvingen som foregår i intern vs. ekstern virksomhet. Svarene er illustrert i

Figur 6-11, og viser at hos de fleste tiltaksarrangører utgjør arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv mesteparten eller all arbeidsutprøving. Det er samtidig en betydelig andel av tiltaksarrangørene som rapporterer om at intern arbeidsutprøving utgjør hoveddelen av all arbeidsutprøving.

Figur 6-11: Andel av arbeidsutprøving i intern og ordinær virksomhet



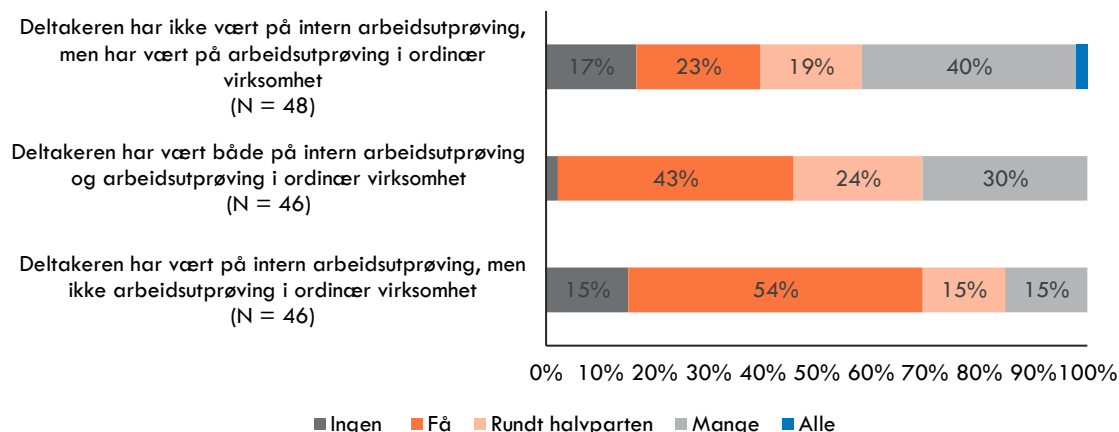
Spørsmål: «Hvor stor andel av deltakernes arbeidsutprøving foregår i hhv intern og ordinær virksomhet?»

Merknad: Det var også mulig å svare «Alt foregår i intern virksomhet» og «Vet ikke», men det var ingen som svarte dette. N=50

Tiltaksarrangørene ble også bedt om å svare på hvor vanlig det er med ulike former for tiltaksforløp (se svarene i Figur 6-12). Svarene indikerer at det er vanlig at tiltaksdeltakere kun har arbeidsutprøving i ordinær virksomhet, men også at mange tiltaksdeltakere både har arbeidsutprøving i intern virksomhet og i ordinær virksomhet.

Ilgjen er det flere tiltaksarrangører som indikerer at de har hovedfokus på utprøving i intern virksomhet; 15 prosent av tiltaksarrangørene svarer at det er mange av tiltaksdeltakerne som kun er på arbeidsutprøving i intern virksomhet. Det kan være fordi tiltaksarrangørene har vanskeligheter med å rekruttere ordinære virksomheter, men det kan også være fordi deltakerne avslutter tiltaket før de rekker å komme ut i ordinære virksomheter.

Figur 6-12: Typiske tiltaksløp under arbeidsutprøving



Spørsmål: «Hvor mange av deltakerne har følgende forløp før tiltaket avsluttes?»

Erfaringer med interne arenaer

De intervjuede tiltaksarrangørene og NAV-representantene har blandede erfaringer med bruk av interne arenaer for arbeidsutprøving i AFT. Noen kommenterte at interne arenaer fungerer veldig godt, og at det kan være gode grunner til at noen deltakere bør starte med arbeidsutprøving i interne arenaer. De interne arenaene gir større muligheter for skjerming og tilrettelegging for tiltaksdeltaker enn i ordinært arbeidsliv, og dette kan være viktig for noen tiltaksdeltakere. Ofte benyttes også utprøving i interne virksomheter som et ledd i den innledende kartleggingen av deltakerens ressurser og muligheter.

Det er samtidig mange som er skeptiske til ustrukturt bruk av de interne arenaene. Flere av tiltaksarrangørene er tilbakeholdne med å bruke interne arenaer for AFT-deltakere, eller ønsker ikke at deltakerne skal være lenge i slike arenaer. En av tiltaksarrangørene påpekte at de bruker sine interne arenaer lite fordi det var for lite likt ordinært arbeid, med tanke på for eksempel pauser, arbeidstid og andre krav som stilles til arbeidet. Tiltaksarrangøren mente dette er en utfordring for alle tiltaksarrangører som tilbyr både AFT og VTA. Det kan være lite motiverende for AFT-deltakere å jobbe med deltakerne i VTA, fordi disse ikke har mål om å komme ut i ordinært arbeidsliv.

En av de intervjuede NAV-veilederne opplever at tiltaksarrangører i enkelte tilfeller «holder igjen» AFT-deltakere på intern arbeidsutprøving, fordi tiltaksarrangør er avhengig av produksjonen på de interne arenaene, og at noen av tiltaksdeltakerne som jobber effektivt derfor blir holdt igjen lenger. I slike tilfeller kan de interne arenaene være et hinder for at tiltaksdeltaker skal komme i ordinær arbeidsutprøving. Denne problemstillingen var allerede blitt tatt opp med tiltaksarrangør. På den annen side var det en

tiltaksarrangør som kommenterte at deres interne arenaer har normalisert drift og skal klare å drive med eget forbruk av ressurser. Produktivitet fra AFT-deltakere kommer da eventuelt kun på toppen av dette.

Erfaringer med eksterne arenaer

Tiltaksarrangørene jobber på ulike måter opp mot ordinære virksomheter for at tiltaksdeltakere skal ha arbeidspraksis der. Noen av tiltaksarrangørene har avtaler med en rekke ordinære virksomheter. En tiltaksarrangør forklarte at de hadde hundrevis av «varme bedrifter» i en rekke ulike bransjer, og at det alltid er på agendaen å opprette nye kontakter. En annen tiltaksarrangør har en egen ansatt som kun jobber med markedsarbeid, i form av å rekruttere ordinære virksomheter og pleie forholdet til dem. Hos denne arrangøren er det denne personen som hver gang prøver å finne en god match til den enkelte deltaker. En annen tiltaksarrangør forklarte at deres egne jobbkonsulenter også driver med markedsarbeid, og at de bygger sine egne nettverk med bedrifter.

Det var også noen tiltaksarrangører som påpekte at det kunne være vanskelig å finne arbeidspraksis hos eksterne virksomheter – særlig arbeidspraksis som var passende for deltakerne. Dette skyldtes i stor grad lokale arbeidsmarkedsforhold. På små steder kan det være utfordrende å finne passende virksomheter til arbeidsutprøving som matcher behovene til den enkelte deltaker.

Selv om skjerming og tilrettelegging er lettere når tiltaksdeltaker har arbeidspraksis i intern virksomhet var det mange av de intervjuede tiltaksarrangørene som trakk frem at tiltaksdeltakerne også får tilrettelegging i ordinært arbeidsliv. Dette kan være

alt fra tilrettelagt arbeidstid eller arbeidsoppgaver, og mentorordning. En av tiltaksarrangørene påpekte at det er viktig å være ærlig med deltakernes utfordringer overfor virksomhetene.

I mange tilfeller kan utprøving i ordinære virksomheter ende med ansettelser i samme virksomhet. Mange deltakerne får fast jobb hos virksomhetene i etterkant og noen av tiltaksarrangørene jobber aktivt for dette.

Noen virksomheter er i utgangspunktet kun åpne for å ha deltakere på arbeidsutprøving, og er klare på at de ikke ønsker å ansette noen i ettertid. I enkelte tilfeller kan en vellykket arbeidsutprøving likevel utløse et behov hos virksomheten, som kan føre til ansettelse.

Samtidig er ikke ekstern arbeidsutprøving kun en ansettelsesarena, det er også en viktig arena for kartlegging av deltakerens muligheter og for opplæring. De eksterne arenaene gjør at deltaker får mulighet til å kartlegge seg selv og får erfaring med ulike virksomheter og arbeidsoppgaver. Når deltakerne får testet ut flere ordinære virksomheter blir de i bedre stand til å ta egne valg basert på egne erfaringer. Mange tiltaksarrangører fremhever at det først og fremst er i ordinære virksomheter det skjer ting.

Deltakere som gjør en god jobb på arbeidsutprøving kan også få gode referanser, noe som er viktig for å senere få ordinært arbeid.

6.7 Veien ut

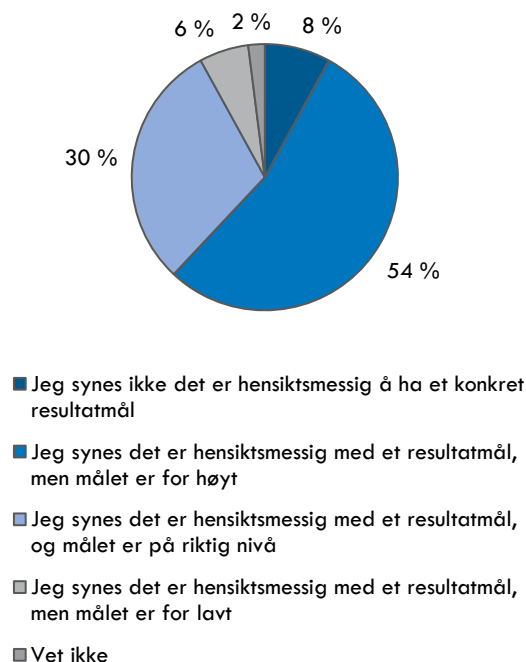
6.7.1 Resultatmålet

I kravspesifikasjonen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fremgår det at AFT har et resultatmål på 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning. Tiltaksarrangørene, både i intervjuene og i spørreundersøkelsen, virker gjennomgående å være enige om at det er hensiktsmessig å ha et slikt resultatmål. I spørreundersøkelsen svarer 90 prosent av tiltaksarrangørene at det er hensiktsmessig med et resultatmål (Figur 6-13). I intervjuene ble det trukket frem at et resultatmål kan bidra til å skjerpe organisasjonen, og bidra til at tiltaksarrangørene får rett fokus i tiltaksarbeidet. Flere av tiltaksarrangørene følger opp resultatene og resultatmålet jevnlig.

I spørreundersøkelsen svarer imidlertid omtrent halvparten av tiltaksarrangørene at de mener resultatmålet er for høyt. En av de intervjuede tiltaksarrangørene påpekte at resultatmålet var urealistisk med tanke på tiltaksdeltakerne som ble søkt inn. De fleste vi intervjuet mente derimot at resultatmålet var på riktig nivå, og noen mente det burde være høyere.

I Vestfold og Telemark har de utvidet resultatmålet til å også ta for seg tiden etter tiltaksslutt. Dette målet går ut på at av tiltaksdeltakerne som kommer i jobb etter tiltaksslutt skal 85 prosent fortsatt være i jobb seks måneder etter tiltaksslutt. Tiltaksarrangørene som hadde dette resultatmålet i tillegg virket gjennomgående fornøye med det.

Figur 6-13: Tiltaksarrangørenes vurdering av resultatmål



Spørsmål: «AFT har et resultatmål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning. Hva synes du om dette målet?»
N=50

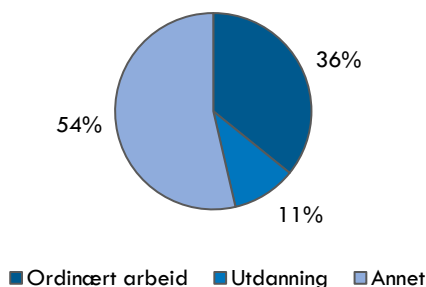
6.7.2 Resultater for overgang til arbeid og utdanning

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene bedt om å anslå hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som hadde overgang til ordinært arbeid, utdanning eller annet. Basert på disse svarene har vi beregnet den samlede andelen av deltakere som går over til henholdsvis arbeid, utdanning og annet, hos tiltaksarrangørene som har svart på undersøkelsen totalt (Figur 6-14) og per fylke (Figur 6-15).

Svarene fra tiltaksarrangørene tilsier at den samlede overgangen til arbeid eller utdanning er 47 prosent. Fordelt på hvert fylke rapporterte tiltaksarrangørene en samlet overgang til arbeid og utdanning på henholdsvis 36 prosent, 42 prosent og 54 prosent i henholdsvis Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark. Til sammenlikning var de offisielle tallene i 2019 at andelen deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning var 28 prosent i Troms og Finnmark, 41 prosent i Trøndelag og 49 prosent i Vestfold og Telemark (se kapittel 4.1). Dette tilsier at

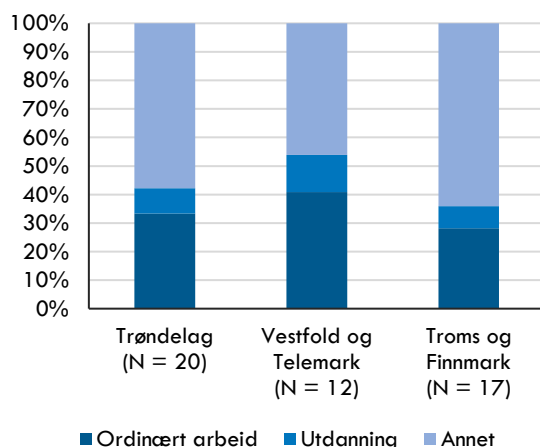
tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen er relativt representative for fylket som helhet når det gjelder resultatgrad, men med noe høyere resultatgrad enn for fylket som helhet.

Figur 6-14: Tiltaksarrangørenes rapportering av resultater etter tiltaksslutt



Spørsmål: «Hvor stor andel av deltakerne som ble avsluttet i tiltaket i løpet av 2019 gikk over til følgende? (skriv inn prosentandel)» Andelen er beregnet ved å multiplisere antall tiltaksplasser per tiltaksarrangør med prosentene de svarte per kategori. Dette tar ikke hensyn til at det kan være forskjeller mellom tiltaksarrangørene når det gjelder i hvilken grad tiltaksplassene pleier å fylles opp, samt forskjeller i gjennomsnittlig tiltakslengde per tiltaksarrangør. N=50

Figur 6-15: Tiltaksarrangørenes rapportering av resultater etter tiltaksslutt, per fylke



Spørsmål: «Hvor stor andel av deltakerne som ble avsluttet i tiltaket i løpet av 2019 gikk over til følgende? (skriv inn prosentandel)» Andelen er beregnet ved å multiplisere antall tiltaksplasser per tiltaksarrangør med prosentene de svarte per kategori. Dette tar ikke hensyn til at det kan være forskjeller mellom tiltaksarrangørene når det gjelder i hvilken grad tiltaksplassene pleier å fylles opp, samt forskjeller i gjennomsnittlig tiltakslengde per tiltaksarrangør. N summerer seg til 49 fordi en tiltaksarrangør svarte null på alle alternativene.

Overgang til ordinært arbeid fremstår imidlertid som høyere fra spørreundersøkelsen enn det

registerdataene viser (se kapittel 7). Det kan være fordi utvalget av tiltaksarrangører som har svart på spørreundersøkelsen er skjevt, ved at arrangører med gode resultater er overrepresentert. Men det kan også tenkes at arrangørene opererer med en annen definisjon av deltakermassen enn NAV. En del deltakere faller ut av tiltaket veldig tidlig, enten fordi de aldri dukker opp hos arrangøren eller av andre grunner. Disse blir likevel inkludert i NAVs statistikk når de teller arrangørenes samlede utfall. Vi vet ikke om tiltaksarrangørene kan ha utelatt disse i statistikken de har sendt oss.

6.7.3 Sammenheng mellom resultater og bruk av arbeidsutprøving i ordinære virksomheter

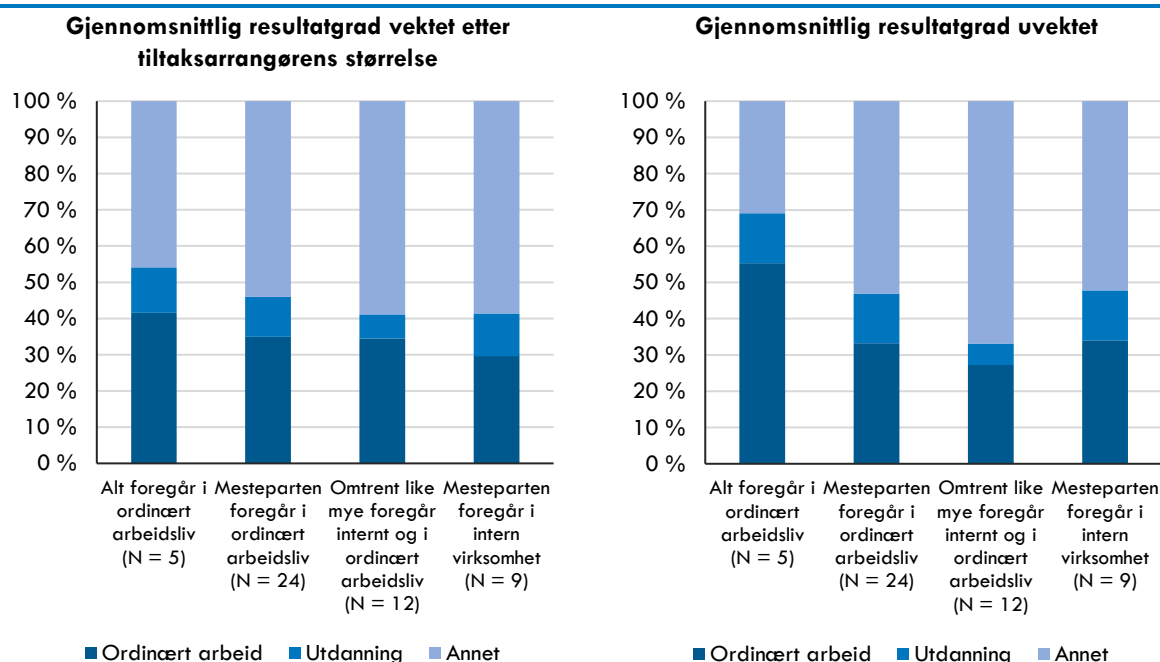
Som tidligere drøftet er det store forskjeller mellom tiltaksarrangørene når det gjelder bruk av interne og eksterne arenaer til arbeidsutprøving. I hvilken grad tiltaksarrangørene bruker interne og/eller eksterne arenaer til arbeidsutprøving kan tenkes å ha en innvirkning på deres resultater. I Figur 6-16 har vi derfor sammenstilt tiltaksarrangørenes rapporterte resultatgrad fra spørreundersøkelsen (andel med overgang til arbeid eller utdanning) med hva de har svart på hvor stor andel av arbeidsutprøvingen som foregår i intern og ordinær virksomhet. I venstre panel er resultatgraden vektet etter størrelsen på tiltaksarrangøren (antall plasser), mens i den høyre figuren ser vi på den gjennomsnittlige resultatgraden som tiltaksarrangørene har rapportert.

Begge figurene viser at tiltaksarrangørene som oppgir at all arbeidsutprøving foregår i ordinært arbeidsliv har høyest gjennomsnittlig resultatgrad, både overgang til arbeid og overgang til utdanning. Dette er særlig tydelig når resultatene ikke vektet etter størrelsen på tiltaksarrangørene. Regresjoner av resultatgraden fra spørreundersøkelsen⁵ viser derimot at disse forskjellene ikke er statistisk signifikante. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen kan vi altså ikke konkludere med at det er en statistisk signifikant forskjell på resultatene til tiltaksarrangørene som svarer at de i ulik grad bruker interne og/eller eksterne arenaer til arbeidsutprøving.

⁵ I regresjonene har vi både brukt samlet resultatgrad og overgang til arbeid som avhengig variabel. De uavhengige variablene var antall tiltaksplasser, fylke og svar på

spørsmålet om hvor stor andel av arbeidsutprøvingen som foregår i intern og ordinær virksomhet. Utskriften fra regresjonene er ikke inkludert i denne rapporten.

Figur 6-16: Tiltaksarrangørenes rapporterte resultatgrad (overgang til arbeid eller utdanning etter avslutning av AFT) og bruk av arbeidsutprøving i ordinære versus interne virksomheter



Merknad: Andelen på venstre figur er vektet etter tiltaksarrangørens størrelse, andelen på høyre figur er gjennomsnittet av rapportert resultatgrad uavhengig av størrelse.

Spørsmål: «Hvor stor andel av deltakerne som ble avsluttet i tiltaket i løpet av 2019 gikk over til følgende? (skriv inn prosentandel)» og «Hvor stor andel av deltakernes arbeidsutprøving foregår i hhv intern og ordinær virksomhet?». Andelen på venstre figur er beregnet ved å multiplisere antall tiltaksplasser per tiltaksarrangør med prosentene de svarte per kategori. Dette tar ikke hensyn til at det kan være forskjeller mellom tiltaksarrangørene når det gjelder i hvilken grad tiltaksplassene pleier å fylles opp, samt forskjeller i gjennomsnittlig tiltakslengde per tiltaksarrangør. N summerer seg til 49 fordi en tiltaksarrangør svarte null på alle alternativene.

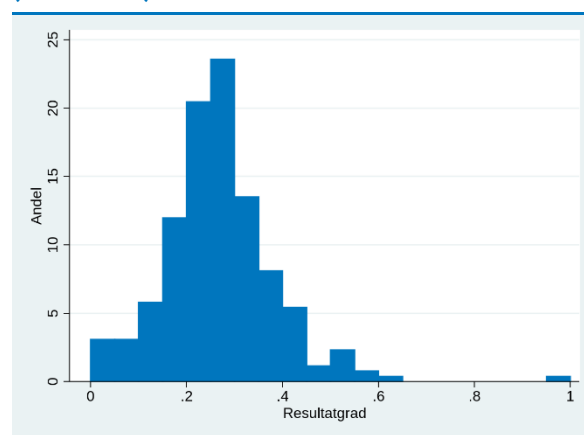
6.7.4 Nasjonal variasjon mellom tiltaksarrangører i overgang til arbeid

Med bakgrunn i spørreundersøkelsen til tiltaksarrangørene i de utvalgte fylkene er det tydelig at det er store forskjeller mellom tiltaksarrangørene i andel deltakere som går over til arbeid eller utdanning ved avslutning av AFT. Her analyserer vi variasjonen i overgang til arbeid ved avslutning av AFT ved bruk av nasjonale registerdata. Vi benytter da informasjon fra alle landets fylker samlet, men har kun informasjon om overgang til arbeid (ikke overgang til utdanning). I Figur 6-17 vises fordelingen av tiltaksarrangører i hele landet, etter andel som gikk over til arbeid etter avslutning av AFT (blant deltakere som startet i AFT til og med juni 2019). Merk at overgang til utdanning ikke er inkludert i figuren, og at tallene derfor ikke er direkte sammenlignbare med resultatgrad, som diskutert over. Overgang til arbeid er definert som deltakelse i arbeid minst fire timer per uke tre måneder etter endt tiltak.

Figuren viser at det er en god del variasjon mellom tiltaksarrangører i andel som avsluttes til arbeid etter AFT. Gjennomsnittlig overgang til arbeid er 26 prosent for alle tiltaksarrangører, og medianen er også 26 prosent. Nesten 45 prosent av

tiltaksarrangørene har en resultatgrad mellom 20 og 30 prosent. Kun 2,5 prosent av tiltaksarrangørene har en overgang til arbeid over 50 prosent, mens nesten 25 prosent har overgang til arbeid under 20 prosent.

Figur 6-17: Andel som går over til arbeid etter avslutning av AFT, fordeling av tiltaksarrangører (hele landet)



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Overgang til arbeid er her beregnet med utgangspunkt i om deltakeren er i jobb tre måneder etter avslutning. Data for hele perioden vi har data for er benyttet (januar 2017 – juni 2019). Tiltaksarrangører med mindre enn fem tiltaksdeltakere i perioden er ikke inkludert. N= 259

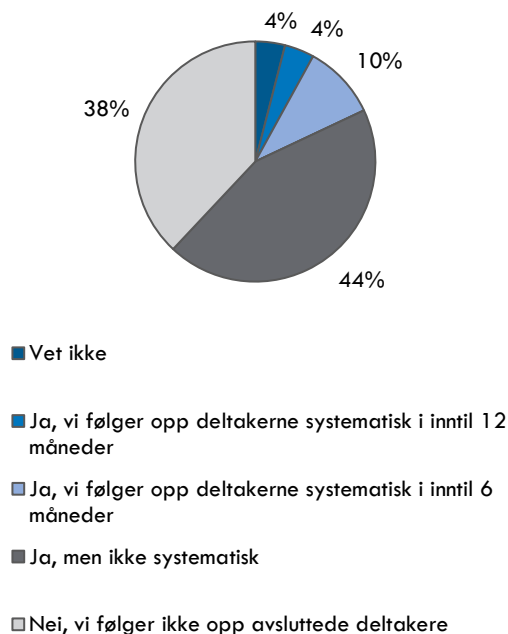
6.7.5 Erfaringer i overgangen til arbeid eller utdanning

De fleste tiltaksarrangørene har lite kjennskap til hvorvidt deltakerne som hadde overgang til arbeid faktisk ble værende i arbeid. Dette er også inntrykket fra spørreundersøkelsen, der 14 prosent av tiltaksarrangørene svarte at de følger opp tiltaksdeltakerne systematisk i minst 6 måneder, og 82 prosent svarte at de enten ikke følger opp avsluttede deltakere, eller at de ikke følger opp systematisk (se Figur 6-18).

Noe som derimot ble påpekt av flere tiltaksarrangører var at en del av deltakerne som har overgang til arbeid kommer tilbake i tiltaket på et senere tidspunkt. Dette kan for eksempel være at deltakerne har fått en midlertidig kontrakt, og kommer tilbake når kontrakten er over.

Overgang til arbeid behøver ikke å bety fast arbeid eller en heltidsstilling, og flere av deltakerne som har overgang til arbeid får samtidig lønnstilskudd. De intervjuede tiltaksarrangørene påpekte at lønnstilskudd er et virkemiddel som kan bidra til at deltakeren blir ansatt i virksomheten. Det var samtidig flere som påpekte at ulempen med lønnstilskudd er at vedkommende ofte blir sagt opp når perioden for lønnstilskuddet er over. En påpekte også at muligheten for lønnstilskudd kan være hemmende, fordi noen virksomheter har begynt å kreve lønnstilskudd for å ansette.

Figur 6-18: Oppfølging etter tiltaksslutt



Spørsmål: Har dere kontakt med deltakerne som har avsluttet tiltaket og har gått over til ordinært arbeid eller utdanning? Respondentene hadde også mulighet til å svare «Ja, vi følger opp deltakerne systematisk i inntil 3 måneder». N=50

Annen overgang etter tiltak

Blant deltakerne som hverken har overgang til arbeid eller utdanning virker det å være vanlig at deltakerne avsluttes i tiltaket fordi de enten blir avklart uføre, fordi de ikke møter opp i tiltaket, eller fordi de går over til et annet tiltak eller fulltidsbehandling.

Overgang til uføretrygd er et vanlig utfall av AFT. Gjennom AFT får tiltaksdeltakerne testet og dokumentert sin arbeidsevne. Noen av deltakerne som avsluttes i tiltaket avsluttes fordi de blir avklart som 100 prosent uføre. Flere av tiltaksarrangørene påpekte at også overgang til tiltaket VTA er normalt.

En betydelig andel av deltakerne avsluttes også i tiltaket på grunn av manglende oppmøte. Det kan være at de ikke møter opp når tiltaket starter, at de slutter å møte opp underveis i tiltaket eller at de har mye fravær, for eksempel når de skal ut i arbeidsutprøving. Tiltaksarrangørene påpekte at det ofte ikke er mulig å få tak i disse deltakerne. En tiltaksarrangør trakk frem at tiltaksdeltakerne som ikke møter opp typisk er ungdom som ikke bryr seg om de får dagpenger fra NAV eller ikke. Deltakerne som ikke møter opp i tiltaket teller likevel med i tiltaksarrangørens resultatstatistikk, også dersom tiltaksarrangør aldri har kommet i kontakt med deltaker.

At tiltaksdeltakeren er i eller skal starte i en form for behandling kan også være en av årsakene til at tiltaket avsluttes. Det er flere tiltaksdeltakere som er i behandling samtidig som de er i AFT, men tiltaksdeltakere som underveis i tiltaket skal starte på fulltidsbehandling blir avsluttet. Disse tiltaksdeltakerne kan begynne på AFT igjen når behandlingen er avsluttet.

6.8 Konsekvenser av at tiltaket avsluttes ved mottak av ordinær lønn

Regelverk

I forskrift for arbeidsmarkedstiltak § 13-5 fremgår det at tiltaksdeltakerne i AFT ikke skal være ansatt i virksomheten. Dette utdypes i de utfyllende reglene⁶:

«Tiltaksdeltakerne skal ikke være ansatt som arbeidstaker, og skal ikke motta ordinær lønn, men livsoppholdsyttelser fra NAV. Ved ansettelse i ordinært arbeidsliv skal deltakere avsluttes i arbeidsforberedende trening. Personer som er sykmeldt fra et ansettelsesforhold og mottar livsoppholdsyttelser fra NAV kan delta i tiltaket.»

I utgangspunktet skal altså tiltaket avsluttes dersom tiltaksdeltakeren mottar ordinær lønn fra virksomheten. Dette gjelder likevel ikke alle former for ansettelse i ordinær virksomhet. I et notat fra 2016 svarte Arbeids- og velferdsdirektoratet på hvilket omfang av lønnet arbeid eller utdanning som skal medføre at tiltaksdeltakelse på AFT skal avsluttes. Svaret var at tiltaksdeltaker, i samråd med tiltaksarrangør og NAV, underveis i tiltaksperioden kan komme frem til at det er hensiktsmessig å starte i delvis lønnet arbeid og/eller utdanning i kombinasjon med fortsatt deltakelse i AFT. I de tilfellene skal fortsatt AFT være hovedbeskjeftigelse, og lønnet arbeid og/eller utdanning skal derfor ikke overstige 50 prosent av full tid. Hvis lønnet arbeid og/eller utdanning overstiger 50 prosent skal altså deltaker avsluttes i AFT.

Generell enighet om at det beste hadde vært å kunne følge deltakerne lenger

Et flertall av de intervjuede informantene opplever det som problematisk at tiltaket må avsluttes når deltaker mottar ordinær lønn. Selv om de fleste tiltaksarrangørene har lite kjennskap til de langsiktige resultatene av tiltaket, er det bred enighet om at avslutning ved overgang til arbeid kan hindre deltakernes muligheter til å bli værende i arbeid. En aktør påpekte nettopp at det ikke er vanskelig å få noen i jobb – det som er vanskelig er å få de til å bli værende. Å begynne i ny jobb kan være en vanskelig og utfordrende periode for tiltaksdeltakerne, og flere mener at en del av deltakerne har behov for oppfølging i en periode etter overgang til arbeid. En annen tiltaksarrangør påpekte at denne utfordringen er like gjeldende for tiltaksdeltakerne som har overgang til utdanning.

Det er en mulighet for at tiltaksdeltakerne som har behov kan følges opp gjennom andre tiltak etter overgang til arbeid eller utdanning, for eksempel gjennom oppfølgingstiltaket. Dette fordrer samtidig at NAV-veileder aktivt jobber for å få til dette, og enkelte påpekte at det kan være litt tilfeldig om det er plass i oppfølgingstiltaket eller ikke. Flere trakk frem at det tiltaksdeltakerne har behov for i overgangsfasen er oppfølging fra noen de allerede har en trygg relasjon til og som kjenner dem godt. Langt fra alle tiltaksarrangører tilbyr både AFT og oppfølgingstiltaket, dermed er det ikke nødvendigvis mulig at oppfølgingstiltaket leveres av samme arrangør.

Svarene i spørreundersøkelsen samsvarer med intervjuene

Innspillene fra intervjuene samsvarer med svarene i spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsen spurte vi tiltaksarrangørene om hvordan kravet til avslutning ved overgang til arbeid påvirker deltakernes muligheter til å beholde arbeid. Mange svarer at overgangen fra tiltak til fast arbeid er en kritisk fase for tiltaksdeltakeren. En respondent beskriver at "etablerte relasjoner og tillit blir brutt, og mange deltakere gir tilbakemelding om at det oppleves som å "begynne på nytt"". Nærmest uten unntak mener respondentene at hvis man hadde hatt mer tid i en overgangsfase, ville det ha gitt klart positivt utslag på tiltaksdeltakerens evne til å beholde ordinært arbeid.

Andre peker på at aktiv oppfølging fra samme kontaktperson i NAV kan løse mange av utfordringene som overganger medfører. Det blir også pekt på at avslutning av tiltaket er særlig uheldig i de tilfellene deltakerne går inn i kortvarige stillinger eller stillinger med løs tilknytning, som ringevikar eller sommerjobb. Når de midlertidige arbeidsforholdene er over, står de igjen uten jobb.

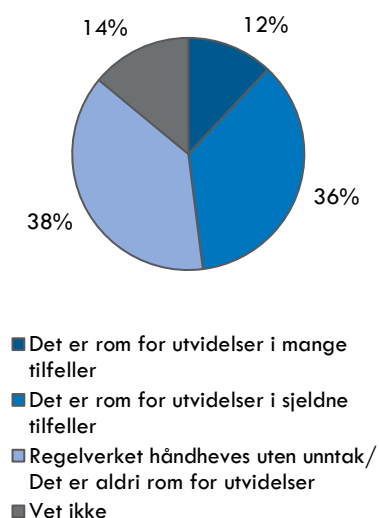
Noen følger opp deltakerne lenger

Gjennom intervjuene fremkom det at noen NAV-kontorer og/eller tiltaksarrangører er mer fleksible når det gjelder avslutning av tiltaket når deltaker mottar ordinær lønn. Enkelte NAV-kontorer kan la tiltaksarrangører få betalt for oppfølging i en måned ekstra etter at deltaker var gått over i arbeid. Dette blir i så fall avtalt mellom tiltaksarrangør og NAV-kontor i hvert enkelt tilfelle.

I spørreundersøkelsen har omtrent halvparten av tiltaksarrangørene oppgitt at NAV gir rom for utvidet oppfølging i noen eller flere tilfeller (se Figur 6-19). Totalt er det 48 prosent som svarer at det i noen eller mange tilfeller gjøres unntak.

⁶ https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01#KAPITTEL_14

Figur 6-19: Er det rom for utvidet oppfølging når deltaker mottar ordinær lønn?



Spørsmål: «Ifølge kravspesifikasjonen må tiltaket avsluttes når deltakerne er i ordinært arbeid (50% eller mer). Hvor ofte erfarer dere at NAV gjør unntak for denne regelen og gir rom for utvidelser av tiltaket når deltakeren mottar ordinær lønn (50% eller mer)?» N=50

Det er også enkelte tiltaksarrangører som følger opp deltakere ved overgang til arbeid uten betaling. En av tiltaksarrangørene som ble intervjuet oppga at de følger opp deltakerne i inntil 12 måneder etter de er avsluttet⁷, og at de har rutiner på hvordan dette skal gjøres. Oppfølgingen innebærer blant annet å sjekke om de fortsatt er i jobb og å snakke om eventuelle utfordringer de har i arbeidsforholdet. Deltakerne har også mulighet til å ta kontakt med tiltaksarrangør dersom de trenger bistand. Ifølge denne tiltaksarrangøren var det ikke mye tid som ble brukt på disse avsluttede deltakerne. Deres holdning var at de skylder tiltaksdeltakerne denne oppfølgingen etter alt de allerede er blitt betalt for tiltaksplassen.

6.9 Suksesskriterier og utfordringer

Suksesskriterier

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsene ble aktørene spurt om suksesskriterier for tiltaket. I punktene under oppsummeres de viktigste suksesskriteriene.

Enkelte deltakere har store psykiske og fysiske utfordringer og har derfor behov for tett oppfølging over lang tid for å komme seg ut i ordinært arbeid. Noen tiltaksarrangører pekte på at de har behov for mer tid i tiltaket. Andre fremhever at det er viktig med tidlig innsats. Mange av deltakerne har vært inaktive

⁷ Tiltaksdeltakere skal i utgangspunktet slettes i fra tiltaksarrangørens system etter 12 uker, men i dette tilfellet innhenter tiltaksarrangør samtykke til at kontaktinformasjon

lenge, og det er derfor viktig at det ikke tar lang tid før man kommer i gang med tiltaksarbeidet. For deltakerne som er motiverte for å komme i arbeid kan perioden med snakking og kartlegging være lang.

Det er også avgjørende med tett oppfølging og målrettet arbeid før, under og etter en eventuell jobbetablering. Dette er avgjørende for å trygge og skape gode overganger for deltakeren. Det individuelle perspektivet er sentralt i tiltaket, og når deltaker selv ønsker å nå et mål så bør man finne aktiviteter som hjelper deltaker med å nå det målet. Deltakere som ikke har et mål å jobbe mot kan miste motivasjon.

Et annet suksesskriterium er god dialog og tett samarbeid mellom NAV, tiltaksarrangør og arbeidsgiver. Oppstartsmøtene kan være avgjørende for et videre godt samarbeid. Et godt samarbeid er viktig for å sikre en felles forståelse av deltakerens forutsetninger, behov, ønsker og mål. Det er også viktig for å raskt kunne avdekke og løse opp i misforståelser, problemer og uenigheter. Flere av de intervjuede aktørene påpekte at bestillingen og innsøkingen fra NAV kan være viktig, og at deltakerne skal være klare når de søkes inn i tiltaket.

Flere av tiltaksarrangørene påpekte at kompetanse internt er viktig for å lykkes, og at det er viktig med et godt fagmiljø. En tiltaksarrangør trakk frem at det var viktig med et internt fokus på å få deltakerne ut i arbeid eller utdanning, en annen at det var viktig med tid til å diskutere gode og utfordrende caser.

God kontakt med og bred kjennskap til næringslivet ble også trukket frem som en viktig suksessfaktor. Et sterkt nettverk er avgjørende for å kunne imøtekomme deltakernes jobbønsker og få deltakerne tidlig ut i eksternt arbeidsutprøving.

Det ble også nevnt en rekke andre suksessfaktorer, deriblant kunnskap om de ulike tiltakene og tilskuddsordningene, større tilgang til teoretiske arbeidsutprøvingsarenaer, og kompetente og engasjerte veiledere som motiverer og skaper trygghet for deltakerne. Flere respondenter uttrykker også at deltakerne må ha et visst nivå av psykisk og fysisk helse for å kunne delta i ordinært arbeidsliv. Enkelte deltakere har ikke det og klarer heller ikke å opparbeide seg dette i løpet av tiltaket.

Utfordringer med tiltaket

I spørreundersøkelsen ble tiltaksarrangørene spurt om hva som er de største utfordringene knyttet til tiltaket

kan lagres i et såkalt «kunderegister» i inntil 12 måneder etter man har avsluttet tiltaket.

slik det er utformet i dag. Her var det særlig tre utfordringer som ble trukket frem.

Flere pekte på de rigide reglene for når tiltaket skal avsluttes som en utfordring. Dersom tiltaksperioden overstiges, må tiltaket avsluttes. Mange deltakere gjør store fremskritt så lenge de har tilgang på god oppfølging og tilrettelegging, men regelen om begrenset varighet på tiltaket setter en stopper for at potensielle arbeidstakere ikke kommer i mål, tidsnok. Mange deltakere har også behov for videre oppfølging etter at de har startet i en form for ordinært arbeid, spesielt i overgangsfasen. Når de plutselig står på egne bein, kan dette oppleves overveldende. Forlenget oppfølging noe ut i det nye arbeidsforholdet kan bidra til at deltakerne står lenger i arbeidslivet.

Videre var det flere som pekte på utfordringer knyttet til hvilke deltakere som søkes inn. Flere respondenter opplever at deltagere ikke blir kartlagt i stor nok grad før de søkes inn til tiltaket. Dette kan resultere i at personer som ikke er i stand til å ha noen form for ordinært arbeid, eller ikke har noen interesse av å komme seg ut i arbeid, inkluderes i tiltaket. Noen av disse deltakerne velger å bli med i tiltaket kun for å kunne motta stønader fra NAV, og ikke for å ta del i det ordinære arbeidslivet. Samtidig som manglende ønske om å delta i arbeid er en utfordring blant

mange deltakere, er det også flere tiltaksarrangører som fremhever at det er deres jobb å skape motivasjon gjennom tiltaket. Det er ikke åpenbart på forhånd hvem som det er mulig å skape denne motivasjonen hos.

Finansieringen og måling av tiltaksarrangørene ble også pekt på som en utfordring, i sammenheng med utfordringen med at mange deltakere har dårlige forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning. Flere av tiltaksarrangørene opplever at det til en viss grad er tilfeldig hvilke personer som søkes inn til tiltaket. Noen deltakere har gode forutsetninger for å komme seg ut i ordinært arbeid, andre ikke. Om tiltaksarrangørene oppnår resultatmålet på 50 prosent avhenger i hovedsak av forutsetningene til deltakerne, og ikke nødvendigvis kvaliteten på tiltaket. Flere respondenter opplever det derfor som særlig belastende å få deltagere med særlig dårlige forutsetninger. Disse deltakerne krever i tillegg ofte mer oppfølging enn andre deltakere, selv om de også gjerne er søkt inn med redusert deltagerprosent.

Andre sentrale utfordringer som nevnes er at NAV ikke benytter seg av den kapasiteten som tiltaksarrangørene legger opp til, begrensede muligheter for tverrfaglig samarbeid, og dårlig tilgang på eksterne bedrifter.

7. Langsiktige utfall etter tiltak

I dette kapitlet drøftes resultatene fra våre egne registerdataanalyser. Registerdataene viser at 28 prosent av tiltaksdeltakerne er i arbeid tre måneder etter tiltaksslutt, og andelen i arbeid er forholdsvis stabil de to første årene etter endt tiltak. De fleste jobber deltid. Vi har ikke opplysninger om deltakelse i utdanning, og av den grunn skiller våre seg resultater fra resultatgraden som tiltaksarrangørene rapporterer til NAV. Majoriteten av deltakerne mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) i en periode etter endt tiltak. Et halvt år etter endt tiltak øker andelen tiltaksdeltakere som mottar uføretrygd, og to år etter endt tiltak mottar rundt 36 prosent av de tidligere deltakerne uføretrygd.

7.1 Utfall inntil to år etter tiltak

AFT er et tiltak som retter seg til brukergruppen i NAV som står aller lengst unna arbeidsmarkedet. Målet for AFT er at 50 prosent av deltakerne skal komme i utdanning eller arbeid etter endt tiltak. Basert på opplysninger fra tiltaksarrangørene vet vi omtrent hvor stor andel av deltakerne som går over i arbeid eller utdanning rett etter tiltaket, men det finnes lite informasjon om hvordan det går med deltakerne på lengre sikt.

I dette kapitlet analyserer vi derfor deltakernes utfall inntil to år etter avslutning av tiltaket med bruk av registerdata fra NAV sitt saksbehandlingssystem Arena. Vi har innhentet opplysninger om deltakelse i arbeid og arbeidsrettede tiltak, samt mottak av trygdeytelser for alle som har begynt i AFT i perioden januar 2017-juni 2019⁸ og følger disse til og med august 2020. Vi har ikke hatt tilgang til opplysninger om deltakelse i utdanning.

For hver AFT-deltaker har vi i hver måned etter endt AFT-tiltak definert en aktivitetsstatus, som også kan sies å beskrive personens kilde til livsopphold. Denne statusen kan være en kombinasjon av deltakelse i arbeid og mottak av trygdeytelser. Vi skiller mellom deltidsarbeid (5-30 timer per uke) og heltidsarbeid

(>30 timer per uke), og mellom midlertidige ytelser (dagpenger, tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger) og uføretrygd, som er en varig ytelse. I tillegg observerer vi personer som ikke er i arbeid eller mottar ytelser. Disse statusene kan kombineres på følgende måte:

- Ikke arbeid og ingen ytelse
- Ikke arbeid og midlertidig ytelse
- Ikke arbeid og uføretrygd
- Deltid og ingen ytelse
- Deltid og midlertidig ytelse
- Deltid og uføretrygd
- Heltid og ingen ytelse
- Heltid og midlertidig ytelse
- Heltid og uføretrygd⁹

Flere av tiltaksdeltakerne har svært korte tiltaksløp, og vi vet basert på intervjuer at noen registreres som tiltaksdeltakere uten at de i det hele tatt møter opp på tiltaket. Det kan argumenteres for at vi ved å inkludere disse tiltaksdeltakerne ikke får et godt bilde på resultatene av tiltaket fordi de ikke har en normal tiltaksgjennomføring. Vi vet imidlertid at slike deltakere også inkluderes i tiltaksarrangørenes beregning av resultatmål, og velger derfor å inkludere alle tiltaksdeltakere i analysene, uavhengig av tiltakets varighet. Vi har imidlertid også analysert resultater for deltakere med tiltaksdeltakelse på minst to måneder, og finner at dette resulterer i en arbeidsdeltakelse som er ca. fem prosentpoeng høyere enn vist i dette kapitlet.

I Figur 7-1 viser vi status for tiltaksdeltakerne hver måned inntil to år etter tiltaksslutt. En måned etter tiltaksslutt er 22 prosent registrert i arbeid av ulikt omfang. Andelen i arbeid øker til 28 prosent tre måneder etter tiltaksslutt, og minker deretter til 25 prosent to år etter endt tiltak. At andelen i arbeid øker etter tre måneder skyldes trolig forsinket registrering av arbeidsforhold som har oppstått gjennom tiltaket. Det første året mottar de fleste som er i arbeid samtidig midlertidige ytelser, men andelen som kombinerer arbeid og ytelser avtar over tid. To år etter tiltaket er 15 prosent i jobb uten å samtidig motta offentlige ytelser. Deltidsarbeid er vanligere enn heltidsarbeid i hele toårsperioden etter endt tiltak.

⁸ I analysen er det tatt utgangspunkt i at enkelte tiltaksdeltakere har hatt tiltaksstart mellom juni 2019 og august 2020, dersom de har påbegynt tiltaket flere ganger og har hatt et tiltaksløp som er lenger enn det som begynte før juni 2019.

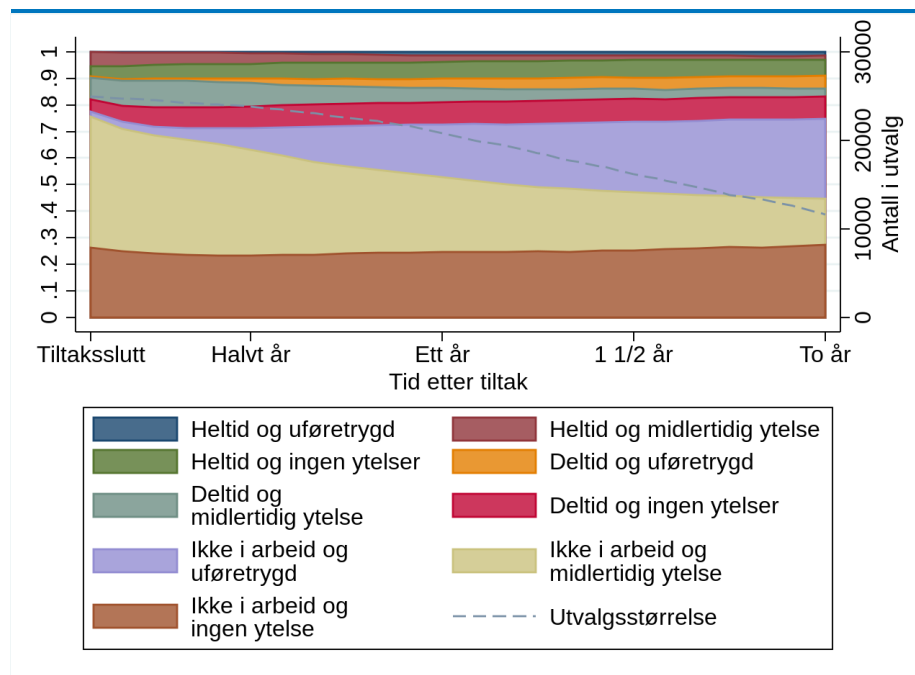
⁹ Strengt tatt skal det ikke være mulig å kombinere uføretrygd og heltidsarbeid, men noen få individer er likevel registrert med dette i våre data. Det skyldes trolig feilregistrering.

Blant de omtrent 80 prosentene av deltakerne som ikke er registrert i arbeid etter tiltaket, endres sammensetningen av kilde til livsopphold betydelig i løpet av de to første årene. Ved tiltaksslutt mottar omtrent halvparten av deltakerne midlertidige ytelser (først og fremst arbeidsavklaringspenger). Denne andelen avtar med tiden, og to år etter endt tiltak mottar 22 prosent av de tidligere tiltaksdeltakerne midlertidige ytelser. Rundt seks måneder etter endt tiltak begynner derimot andelen som mottar uføretrygd å øke. To år etter endt tiltak mottar 36 prosent uføretrygd, og de fleste av disse (31 prosent av totalen) mottar 100 prosent uføretrygd.

I tillegg til de ovennevnte gruppene, kommer deltakere som hverken er registrert i arbeid eller som er mottakere av offentlige ytelser. Denne gruppen utgjør omtrent 26 prosent ved tiltaksslutt, og holder seg stabil i hele toårsperioden etter tiltaksslutt. Det er ikke avklart hvilken kilde til livsopphold disse personene har, men mange deltar trolig i utdanning eller mottar av andre trygdeytelser enn de vi har opplysninger om er (herunder også pensjon).

I de følgende avsnittene vil vi se nærmere på deltakelse i arbeid, mottak av ytelser og deltakelse i arbeidsrettede tiltak hver for seg.

Figur 7-1: Deltakernes kilde til livsopphold to år etter avsluttet deltakelse i AFT



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Figuren tiltaksdeltakernes status hver måned etter endt tiltak i inntil to år. Ikke alle deltakere i utvalget kan følges i to hele år, hvilket innebærer at utvalget blir mindre jo lenger tiden går. Dette vises av den stiplede linjen, som viser antall personer i utvalget.

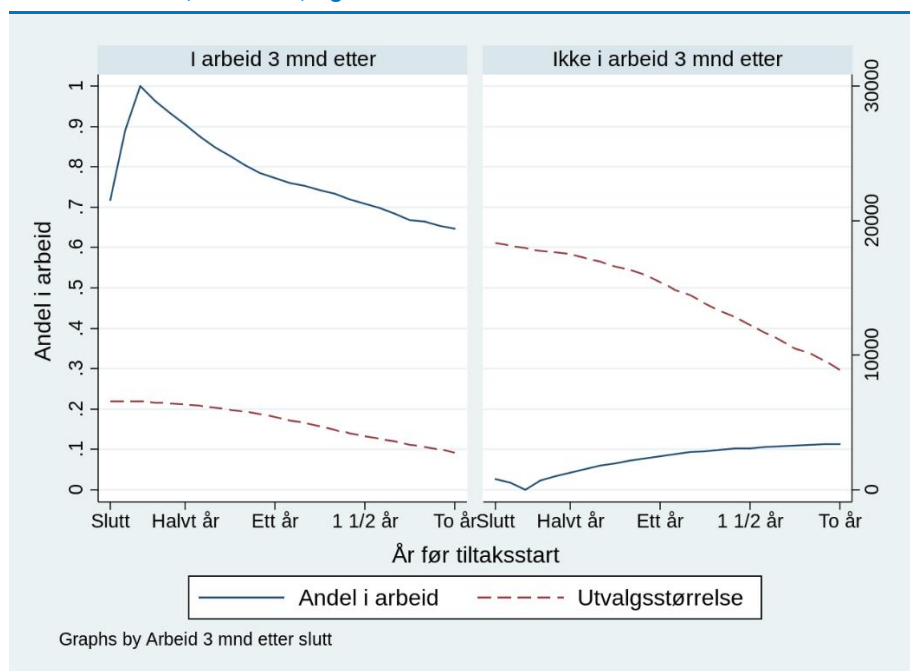
7.2 Deltakelse i arbeid

Over viste vi at i overkant av 20 prosent av de tidligere AFT-deltakerne til ethvert tidspunkt er i arbeid i løpet av de to første årene etter endt tiltak. Figuren sier imidlertid ikke noe om hvorvidt det er de samme personene som er i jobb til ethvert tidspunkt, eller om varigheten i arbeidsdeltakelsen. I Figur 7-2 (til venstre) fokuserer vi derfor på personer som var i arbeid tre måneder etter tiltaksslutt, og viser hvor stor

andel av disse som fortsatt var i jobb på ulike tidspunkt inntil to år etter tiltaksslutt. I denne gruppen er arbeidsdeltakelsen minkende over tid, men to år etter tiltaksslutt er nesten to tredjedeler av disse fortsatt registrert i arbeid.

Tilsvarende viser vi i Figur 7-2 (til høyre) at blant personer som ikke er i arbeid tre måneder etter tiltaksslutt, er sannsynligheten for å komme i arbeid på et senere tidspunkt lav. Etter to år er kun ti prosent av denne gruppen i arbeid.

Figur 7-2: Arbeidsdeltakelse (mer enn fire timer per uke) blant tiltaksdeltakere som var i arbeid tre måneder etter tiltaksslutt (til venstre) og som ikke var i arbeid tre måneder etter tiltaksslutt (til høyre)



Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: 2 742 personer var i arbeid 3 måneder etter tiltaksslutt. 8 990 personer var ikke i arbeid 3 måneder etter tiltaksslutt.

I Tabell 7-1 oppsummerer vi også statistikk som belyser varigheten i arbeidsdeltakelsen for de som vi kan følge to år etter tiltaket. Vi oppsummerer statistikk for tre utvalg: 1) alle som har deltatt i tiltaket, 2) alle som har vært registrert i arbeid i minst en måned i de to årene etter endt tiltak, og 3) alle som har vært registrert i fulltidsarbeid (>30 timer per uke) i minst en måned i de to første årene etter endt tiltak.

Av 11 628 tiltaksdeltakere som kan følges to år etter endt tiltak, har 38 prosent (4 189 personer) vært registrert i arbeid i løpet av de første to årene etter tiltaksslutt. Blant de som har vært registrert i arbeid på et tidspunkt i denne perioden, er gjennomsnittlig varighet i arbeid er 16 måneder. 67 prosent har vært

registrert i arbeid i minst 12 måneder, og 61 prosent har vært registrert i arbeid i minst 12 sammenhengende måneder. Det er imidlertid kun åtte prosent av de som har vært registrert i arbeid i løpet av de to første årene som har vært i arbeid i hele den toårige perioden.

28 prosent av tiltaksdeltakerne (2 817 personer) har vært registrert i heltidsarbeid i minst én måned de første to årene etter tiltaksslutt, og blant disse var gjennomsnittlig varighet i heltidsarbeid ni måneder. 31 prosent av disse har vært i heltidsarbeid i minst 12 måneder, og fire prosent har vært i sammenhengende heltidsarbeid de første to årene etter endt tiltak.

Tabell 7-1 Deskriptiv statistikk over arbeidsdeltakelse til tidligere AFT-deltakere i løpet av de to første årene etter tiltak

	(1)	(2)	(3)
	Alle	I arbeid	I heltidsarbeid
Alle arbeidsforhold:			
Minst ett arbeidsforhold	38 %	100 %	100 %
Gjennomsnittlig antall måneder i arbeid	6	16	17
Minst 12 måneder arbeidsforhold	24 %	67 %	75 %
Minst 12 måneder sammenhengende	22 %	61 %	68 %
Sammenhengende arbeidsforhold i to år	3 %	8 %	10 %
Heltidsarbeid:			
Minst ett arbeidsforhold	28 %	75 %	100 %
Gjennomsnittlig antall måneder i arbeid	2	6	9
Minst 12 måneder arbeidsforhold	8 %	21 %	31 %
Minst 12 måneder sammenhengende	5 %	14 %	21 %
Sammenhengende arbeidsforhold i to år	1 %	3 %	4 %
Antall observasjoner	11628	4189	2817

Kilde: Registerdata fra NAV

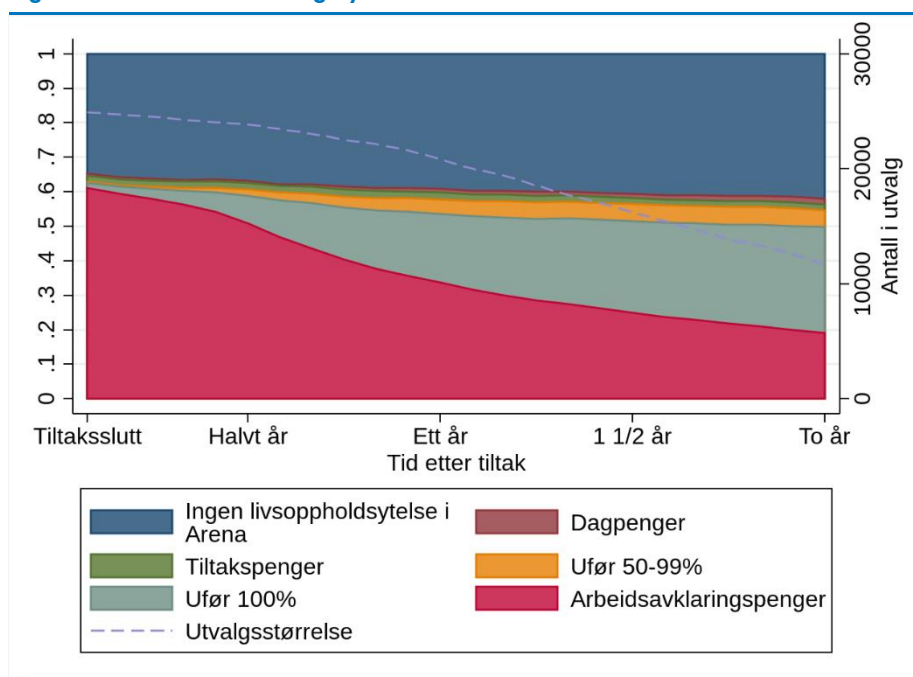
Merknad: Fordi deltakerne her følges i to år etter tiltaksslutt, er 24 måneder det maksimale antallet en tiltaksdeltaker her kan være registrert i arbeid. Samtlige verdier utenom gjennomsnittlig antall måneder i arbeid er andelen av tiltaksdeltakere som passer med tilhørende beskrivelse.

7.3 Mottak av trygdeytelser

Vi viste i Figur 7-1 at AFT-deltakerne i stor grad også mottar offentlige ytelser etter endt AFT-tiltak. I dette avsnittet ser vi nærmere på trygdemottak. Vi har opplysninger om mottak av dagpenger, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. For uføretrygd har vi også tilgang til opplysninger om gradering.

En måned etter tiltaksslutt er arbeidsavklaringspenger den vanligste offentlige ytelsen, og rundt 60 prosent av deltakerne mottar AAP i denne perioden (Figur 7-3). Fem prosent av deltakerne mottar en av de andre ytelsene vi kan observere, mens 35 prosent ikke mottar en livsoppholdsyttelse som vi kan observere. Omtrent seks måneder etter endt tiltak, begynner andelen som mottar uføretrygd øke, som også vist i Figur 7-1. De aller fleste mottar ikke-gradert uføretrygd.

Figur 7-3 Mottak av offentlige ytelser blant tiltaksdeltakere to år etter tiltaksslutt



Kilde: Registerdata fra NAV

7.4 Deltakelse i arbeidsrettede tiltak

Det er aktivitetsplikt knyttet til midlertidige ytelser fra NAV, og siden vi vet at en stor andel av tiltaksdeltakerne fortsetter å motta midlertidige ytelser i perioden etter tiltaksslutt, undersøker vi i dette avsnittet deres deltakelse i arbeidsrettede tiltak nærmere.

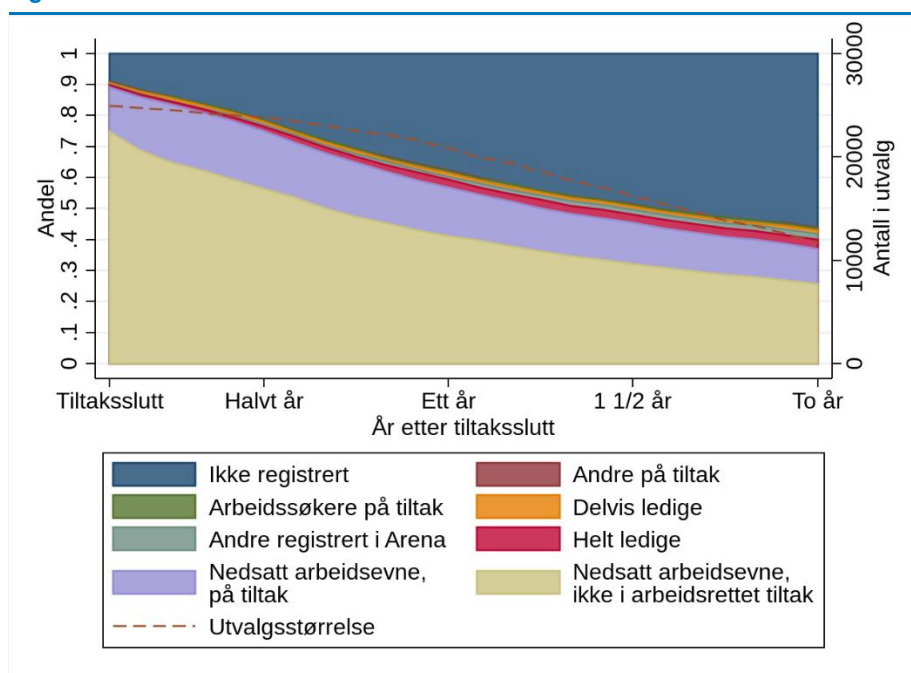
I NAVs saksbehandlingssystem Arena finnes informasjon om deltakernes arbeidssøkerstatus, som også inneholder informasjon om hvorvidt vedkommende deltar i arbeidsrettede tiltak. I Figur 7-4 viser vi deltakerne fordelt på arbeidssøkerstatus de første to årene etter tiltaksslutt. Rett etter tiltaksslutt er 75 prosent av deltakerne registrert med nedsatt arbeidsevne, men ikke i arbeidsrettet tiltak, mens nesten 15 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Knappt ti prosent er ikke registrert med arbeidssøkerstatus i våre data. Over tid synker

andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne, både registrert i og ikke registrert i arbeidsrettet tiltak, mens andelen som ikke er registrert som arbeidssøker øker. To år etter endt tiltak gjelder dette halvparten av deltakerne. Andelen av deltakerne som er registrert i tiltak ligger i overkant av ti prosent hele perioden, men avtar noe over tid.

Rett etter endt AFT-tiltak deltar 14 prosent i arbeidsrettede tiltak (Figur 7-5). Andelen stiger i løpet av det første halvåret etter tiltak til 20 prosent, og avtar deretter sakte i løpet av de to første årene. De vanligste tiltakene er midlertidig lønnstilskudd, arbeidstrening, utdanning og oppfølging, men mindre enn fem prosent av AFT-deltakerne deltar til ethvert tidspunkt i disse tiltakene. Deltakelsen i alle typer av tiltak synker over tid, med unntak av varig tilrettelagt arbeid. Til sammen 40 prosent av tiltaksdeltakerne deltar i minst ett arbeidsrettet tiltak i årene etter endt AFT-tiltak.¹⁰

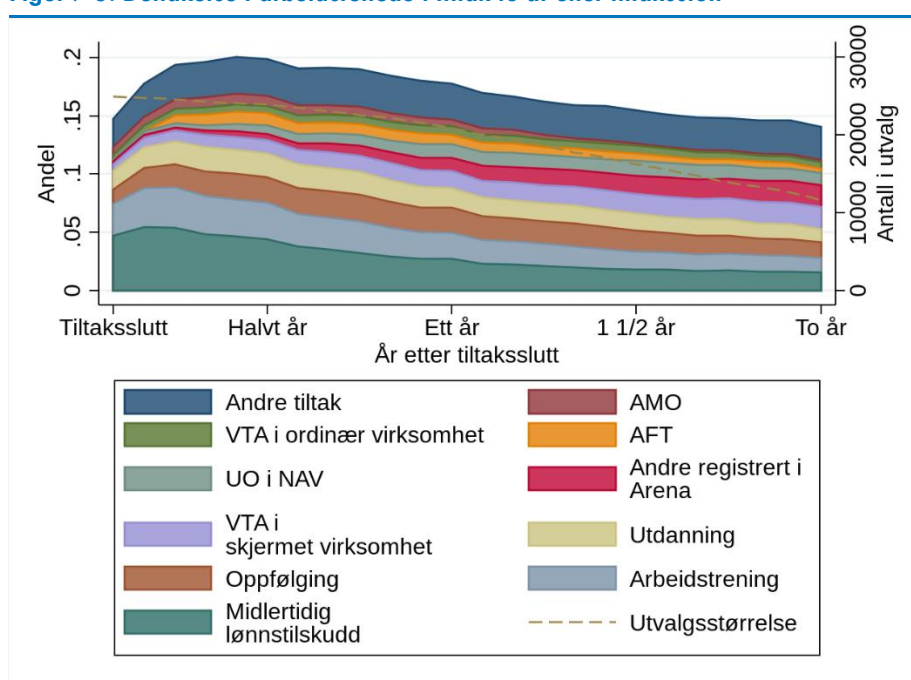
¹⁰ Dette er blant tiltaksdeltakerne vi kan følge i to år etter tiltaksslutt, altså med tiltaksslutt senest august 2018.

Figur 7-4: Arbeidssøkerstatus blant deltakerne to år etter tiltaksslutt



Kilde: Registerdata fra NAVs fagsystem Arena

Figur 7-5: Deltakelse i arbeidsrettede i tiltak to år etter tiltaksslutt



Kilde: Registerdata fra NAVs fagsystem Arena

7.5 Utfall etter deltakerkjennetegn

7.5.1 Deskriptiv analyse av sammenheng mellom utfall og deltakerkjennetegn

Så langt har vi analysert utfall etter endt deltakelse i Arbeidsforberedende trening samlet for alle deltakere. I dette avsnittet undersøker vi i hvilken grad utfall varierer med kjennetegn som kjønn, alder,

landbakgrunn og tiltaksfylke. Vi ser på tre typer av utfall, målt to år etter endt tiltak:

- Deltakelse i arbeid (>4 timer per uke)
- Deltakelse i fulltidsarbeid (>30 timer per uke)
- Mottak av arbeidsavklaringspenger (AAP)
- Mottak av uføretrygd

I Tabell 7-2 viser vi disse utfallene for personer som har gitt kjennetegn. Analysen gir et oversiktsbilde av

forskjeller mellom ulike grupper, men tar ikke høyde for at det kan være korrelasjoner mellom ulike kjennetegn, f.eks. at kjønns- og aldersfordelingen kan være forskjellig mellom tiltaksfylkene. Tabellen sier heller ikke noe om hvorvidt forskjellene mellom gruppene er statistisk signifikante, dvs. om man kan avskrive at observerte forskjeller mellom gruppene skyldes tilfeldigheter. I avsnitt 7.5.2 bruker vi regresjonsanalyser for å analysere korrelasjon mellom status to år etter avsluttet tiltak og flere person-kjennetegn samtidig.

Kvinner deltar i mindre grad i arbeid to år etter endt tiltak enn menn. Personer i alderen 25-49 år er noe oftere registrert i arbeid enn personer under 25 og over 50. Dette gjelder for begge kjønn. Andelen som er registrert i arbeid øker med utdanningsnivå. Det er små forskjeller mellom deltakere med ulik land-bakgrunn, men det kan se ut som at personer fra ikke-vestlige land i mindre grad deltar i arbeid enn andre. Det er også forskjeller mellom fylkene. Vestfold og Telemark (28 prosent), Innlandet (27 prosent) og Nordland (26 prosent) har høyest andel som er i arbeid to år etter tiltaket, mens Vestland (21 prosent), Oslo (21 prosent) og Troms og Finnmark (21 prosent) har lavest andel tiltaksdeltakere i arbeid etter to år.

Noe flere kvinner enn menn mottar AAP to år etter endt tiltak. Mottaket av AAP er høyere i de yngre aldersgruppene, men det er ingen klar sammenheng

mellom mottak av AAP og utdanningsnivå. Personer fra vestlige land ekskl. østeuropeiske EU-land og ikke-vestlige land mottar AAP i mindre grad enn andre. Også her ser vi variasjoner mellom fylkene.

Andelen som mottar uføretrygd to år etter endt tiltak øker med alder, fra rundt 26 prosent av deltakerne under 25 år, til 60 prosent av kvinnelige deltakere og 50 prosent av mannlige deltakere over 50 år. Overgangen til uføretrygd er høyere for kvinner enn for menn i alle aldre. Overgangen til uføretrygd er vesentlig lavere for personer fra østeuropeiske EU-land og ikke-vestlige land enn for andre. Også her ser vi en forskjell mellom fylkene. Trøndelag (42 prosent), Nordland (40 prosent) og Agder (39 prosent) har høyest overgang til uføretrygd, mens Rogaland (29 prosent), Møre og Romsdal (34 prosent) og Vestfold og Telemark (35 prosent) har lavest overgang til uføretrygd.

Tabell 7-3 viser andel av deltakere med overgang til arbeid ved ulike tidspunkter i etterkant av tiltaket, etter tiltakets varighet. Jo lenger varighet tiltaket har hatt, desto flere av deltakerne er det som står i arbeid etter to år. Andelen som er i arbeid er spesielt lav blant de som kun har vært i tiltaket i en måned eller mindre, noe som tyder på at disse ikke har fullført tiltaket. Blant de som har deltatt i tiltaket i to måneder eller mer, er andelen i arbeid to år etter endt tiltak langt høyere.

Tabell 7-2: Status to år etter tiltaksslutt, fordelt på kjennetegn ved deltakerne (forts. på neste side)

	Antall observa- sjoner	Registrert i arbeid	Registrert i heltids- arbeid	Mottar AAP	Mottar uføretrygd
Alle	11 628	24 %	9 %	19 %	36 %
Kvinner					
Alle aldre	5 512	22 %	7 %	20 %	41 %
Under 25	1 023	19 %	6 %	29 %	27 %
25-29 år	908	22 %	7 %	24 %	31 %
30-49 år	2 576	23 %	7 %	19 %	42 %
50 år og over	1 005	20 %	5 %	13 %	60 %
Menn					
Alle aldre	6 116	26 %	11 %	18 %	32 %
Under 25	1 447	25 %	10 %	22 %	25 %
25-29 år	1 030	29 %	12 %	20 %	25 %
30-49 år	2 521	27 %	12 %	17 %	31 %
50 år og over	1 115	23 %	10 %	13 %	50 %

Forts. Status to år etter tiltaksslutt, fordelt på kjennetegn ved deltakerne

Utdanning					
Grunnskole	1732	20 %	7 %	18 %	33 %
Videregående utdanning	7364	25 %	10 %	20 %	36 %
Høyere utdanning	1729	27 %	10 %	18 %	41 %
Ukjent utdanning	803	18 %	7 %	16 %	38 %
Landgruppe					
Norge	8910	24 %	9 %	20 %	39 %
Vestlige land ekskl. østeuropeiske EU-land	391	25 %	10 %	17 %	44 %
Østeuropeiske EU-land	244	23 %	10 %	20 %	23 %
Ikke-vestlige land	2083	23 %	9 %	15 %	27 %
Tiltaksfylke					
Agder	908	24 %	9 %	22 %	39 %
Innlandet	968	27 %	9 %	21 %	35 %
Møre og Romsdal	368	24 %	7 %	24 %	34 %
Nordland	482	26 %	9 %	17 %	40 %
Oslo	1498	21 %	9 %	20 %	34 %
Rogaland	445	23 %	10 %	16 %	29 %
Troms og Finnmark	716	21 %	8 %	20 %	35 %
Trøndelag	1042	24 %	10 %	18 %	42 %
Vestfold og Telemark	1873	28 %	10 %	16 %	35 %
Vestland	1186	21 %	8 %	19 %	37 %
Viken	2141	23 %	9 %	20 %	37 %

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Tabellen viser andel av tiltaksdeltakerne som to år etter avsluttet tiltal er registrert i arbeid, definert som >4 timer per uke, andel i heltidsarbeid, definert som >30 timer per uke, og andel som mottar uføretrygd, uavhengig av gradering.

Tabell 7-3: Status i løpet av to år etter tiltaksslutt fordelt på tiltaksvarighet

	Antall tiltaksdeltakere	I arbeid i løpet av 24 måneder	I arbeid 1 måned etter	I arbeid 3 måneder etter	I arbeid 6 måneder etter	I arbeid 12 måneder etter	I arbeid 24 måneder etter
Alle	11 628	38 %	19 %	24 %	24 %	24 %	24 %
Tiltaksvarighet							
1 måned eller mindre	2487	19 %	9 %	9 %	9 %	10 %	9 %
2-3 måneder	2549	38 %	21 %	24 %	24 %	24 %	24 %
4-6 måneder	2973	41 %	21 %	26 %	26 %	26 %	26 %
6-9 måneder	1929	46 %	23 %	30 %	31 %	31 %	32 %
10-12 måneder	1167	48 %	22 %	31 %	34 %	33 %	31 %
12-18 måneder	505	50 %	22 %	33 %	35 %	34 %	32 %
19-24 måneder	18	44 %	11 %	28 %	28 %	28 %	33 %

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Tabellen inneholder kun informasjon om deltakere som hadde tiltaksslutt senest i august 2018.

7.5.2 Regresjonsanalyse av sammenheng mellom utfall og deltakerkjennetegn

I dette avsnittet bruker vi regresjonsanalyser for å undersøke betydningen av flere deltakerkjennetegn for utfall samtidig. Regresjonsanalyse er en statistisk metode som kan brukes for å estimere korrelasjoner mellom en avhengig variabel (f.eks. arbeidsdeltakelse) og én eller flere uavhengige variabler (f.eks. kjennetegn ved tiltaksdeltakerne).

En fordel med en regresjonsanalyse er at man kan undersøke innflytelsen av flere uavhengige variabler på en avhengig variabel samtidig (i motsetning til hva som er mulig i krysstabeller). I regresjonsanalyser kan man estimere sammenhengen mellom en uavhengig variabel og den avhengige variabelen samtidig som man holder alle de andre variablene uendret.

Vi fokuserer på de samme utfallsvariablene som over (unntatt AAP): andel som er registrert i arbeid (>4 timer per uke), andel som er registrert i heltidsarbeid (>30 timer per uke), og andel som mottar uføretrygd to år etter avsluttet deltakelse i AFT. Vi har også analysert utfallene på ulike tidspunkt (1, 6, og 12 måneder etter tiltaksslutt), og sannsynligheten for å være i arbeid/motta uføretrygd i minst en måned i løpet av de første to årene, samt antall måneder i jobb/med uføretrygd i løpet av de to første årene. Resultatene er stort sett de samme som presentert her, og vises derfor ikke i rapport.

Vi undersøker betydningen av en rekke individkjennetegn for disse utfallsmålene, herunder kjønn, alder, landbakgrunn, utdanningsnivå (som oppgitt i CV registrert hos NAV) samt tidligere arbeidsmarkedsdeltakelse (målt ved antall måneder i arbeid (>4

timer per uke) i løpet av de siste seks årene før deltakelse i AFT).

Kjennetegn ved tiltaksarrangøren påvirker sannsynligvis også overgangen til arbeid og mottak av uføretrygd. Vi har begrenset med opplysninger om tiltaksarrangørene i registerdataene, men har beregnet gjennomsnittlig antall deltakere per måned per tiltaksarrangør, som et mål på tiltaksarrangørens størrelse. Vi kontrollerer også for tiltaksdeltakerens fylke, som antas å sammenfalle med tiltaksarrangørens fylke.

Overgangen til arbeid og uføretrygd kan tenkes påvirket av det lokale arbeidsmarkedet. I et mindre lokalt arbeidsmarked kan det være vanskeligere å finne og holde arbeid etter tiltaksdeltakelse. Derfor har vi også inkludert antall sysselsatte i deltakernes bo- og arbeidsmarkedsregion i 4. kvartal 2018, som et mål på det lokale arbeidsmarkedets størrelse. Lokale arbeidsmarkeder av definert ved hjelp av bo- og arbeidsregioner som definert av TØI (Gundersen, et al., 2019).

I Tabell 7-4 presenterer vi regresjonsresultatene. I regresjonene er alle kontrollvariabler drøftet over inkludert. I kolonne 1 viser vi sammenhengen mellom kjennetegn ved tiltaksdeltakere og -arrangør og sannsynligheten for å være i arbeid to år etter endt AFT-tiltak. På tilsvarende måte er utfallsvariabelen i kolonne 2 sannsynligheten for å være registrert i heltidsarbeid (>30 timer per uke) to år etter endt tiltak. De eksakte koeffisientene er naturlig nok noe annerledes enn i kolonne 1, men kvalitativt gjentar det samme bildet seg. Vi omtaler derfor resultatene i kolonne 1 og 2 samlet. Vi legger ikke stor vekt på de

eksakte estimatene av forskjeller i sannsynlighet for å være i arbeid mellom de ulike gruppen, men fokuserer heller på hvilke korrelasjoner som er statistisk signifikante og retningen på disse. Tabellen bekrefter i stor grad sammenhengene vi så i Tabell 7-2. Alle punktestimatene som er oppgitt i tabellen er estimert relativt til en referansekategori.

Kvinner har lavere sannsynlighet for å være i arbeid to år etter endt tiltak enn menn.¹¹ Det er ingen signifikant sammenheng mellom alder og arbeidsdeltakelse når vi samtidig kontrollerer for andre kjennetegn. I noen spesifikasjoner har personer fra østeuropeiske EU-land og fra ikke-vestlige land høyere sannsynlighet for å komme i jobb enn personer fra Norge, når vi holder andre variabler uendret. Dette bildet stemmer overens med hva som ble fortalt om AFT-deltakere med innvandrer- og flyktningbakgrunn, nemlig at noen ble meldt på AFT fordi de har språkproblemer, heller enn at arbeidsevnen mangler.

Personer med påbegynt videregående eller høyere utdanning har høyere sannsynlighet for å ha vært i arbeid sammenlignet med personer som ikke har påbegynt videregående utdanning (som er referansekategori, og derfor utelatt fra tabellen), hvilket stemmer godt overens med hva vi vet om sammenheng mellom sysselsetting og utdanningsnivå i befolkningen generelt.

Videre har vi estimert betydningen av arbeidsdeltakelse i årene før deltakelse i AFT. Siden yngre personer i mindre grad forventes å ha deltatt i arbeid i årene forut for AFT på grunn av deltakelse i utdanning og sin lave alder interagerer vi alder med antall måneder i arbeid, hvilket betyr at vi lar tidligere arbeidsdeltakelse spille ulik rolle for ulike aldersgrupper. Tabellen viser at hver måned i arbeid før AFT har en positiv innvirkning på sannsynligheten for å være i jobb to år etter tiltaket, og at denne effekten er størst for de yngste.

Det er videre statistisk signifikante forskjeller mellom fylkene hva gjelder sannsynligheten for deltakelse i arbeid to år etter AFT. I tabellen er Vestland utelatt fra regresjonen, hvilket betyr at innvirkningen av andre fylker måles relativt til Vestland. Vestland er et av fylkene med lavest arbeidsdeltakelse i etterkant av tiltak, hvilket forklarer at flere av estimatene er positive og statistisk signifikante.¹² Forskjellene mellom fylkene vedvarer fra måneden etter tiltaksslutt, og helt til to år etter endt tiltak.¹³

Sammenhengen mellom tiltaksarrangørens størrelse og sannsynligheten for å ha vært i arbeid er signifikant i noen spesifikasjoner av regresjonen. Det kan se ut som at sannsynligheten for å være i arbeid er høyere blant deltakere hvis tiltaksarrangør i snitt har 25-99 deltakere per måned, sammenlignet med deltakere hos mindre og større arrangører. Denne sammenhengen gjelder også for heltidsarbeid, men er da kun svakt signifikant. Dermed konkluderer vi med at det ser ut til å være en sammenheng mellom tiltaksarrangørens størrelse og arbeidsdeltakelse, ved at de mellomstore tiltaksarrangørene har bedre resultater enn øvrige¹⁴.

Arbeidsmarkedsregionens størrelse, som målt her ved antall sysselsatte, har ikke signifikant innvirkning på sannsynligheten for å komme i arbeid etter endt tiltak. Det kan likevel ikke utelukkes at andre mål knyttet til arbeidsmarkedsregion kan ha innvirkning på utfallene.

I kolonne 3 undersøker vi sammenhengen mellom sannsynligheten for å motta uføretrygd to år etter endt AFT-tiltak og de samme uavhengige variablene som drøftet over. Også her bekreftes de samme sammenhengene som vist i Tabell 7-2 i stor grad.

Kvinner og eldre har høyere sannsynlighet for å motta uføretrygd enn menn og yngre deltakere. Personer med bakgrunn fra østeuropeiske eller ikke-vestlige land har signifikant lavere sannsynlighet for å motta uføretrygd enn personer fra Norge, alt annet likt. Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom mottak av uføretrygd og utdanningsnivå, med unntak av gruppen «ukjent utdanningsnivå», som har høyere sannsynlighet for overgang til uføretrygd enn personer med grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

Sammenhengen mellom tidligere arbeidsdeltakelse og overgang til uføretrygd går i ulik retning for personer under og over 30 år. For personer under 25 år er arbeidsdeltakelse i forkant av AFT-deltakelse forbundet med en svakt minkende sannsynlighet for å motta uføretrygd to år etter tiltaket. For arbeidstakere eldre enn 30 år (og særlig for personer over 50 år) er det omvendt – hver måneds deltakelse i arbeid i årene før AFT øker sannsynligheten for å motta av uføretrygd to år etter AFT. Vår tolkning er at dette kan ha sammenheng med at eldre AFT-deltakere oftere har skader eller sykdommer som raskere lar seg avklares mot uføretrygd enn andre, f.eks. slitasjeskader.

¹¹ Regresjonsanalysen tilsier at kvinner har omtrent fem prosent lavere sannsynlighet enn menn for å være i arbeid to år etter endt tiltak, alt annet likt.

¹² Merk at tabellen kun viser om det er statistisk signifikant forskjell i overgang til arbeid mellom Vestland og hvert og et av de andre fylkene, ikke om det er statistisk signifikante forskjeller mellom alle de andre fylkene.

¹³ Ikke vist i tabellen, men fremkommer når vi sammenligner resultater på ulike tidspunkt.

¹⁴ Resultatene i regresjonsanalysene er robuste for om vi fjerner deltakerne som har vært hos tiltaksarrangører med kun én tiltaksdeltaker i hele perioden. I disse observasjonene kan det være noen feilregistreringer, som nevnt i kapittel 3.2.

Videre viser tabellen at det er statistisk signifikante forskjeller mellom fylkene. Sammenhengen med tiltaksarrangørens størrelse er svak også når det kommer til sannsynligheten for å motta uføretrygd,

men det ser ut som at deltakere som har vært hos større tiltaksarrangører (50-99 deltakere per måned) i mindre grad mottar uføretrygd enn andre.

Tabell 7-4 Sammenheng mellom deltakelse i arbeid og mottak av uføretrygd to år etter AFT og kjennetegn ved deltaker og tiltaksarrangør (forts. på neste side)

	(1)	(2)	(3)
	I arbeid	Heltidsarbeid	Ufør
Kvinne	-0.049***	-0.046***	0.080***
	0.008	0.006	0.011
25-29 år	0.006	-0.002	0.023
	0.013	0.013	0.024
30-49 år	-0.012	-0.011*	0.095***
	0.007	0.005	0.019
50 år og over	-0.031	-0.013	0.203***
	0.019	0.008	0.018
Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	-0.002	0.007	0.005
	0.016	0.017	0.025
Østeuropeiske EU-land	-0.011	-0.000	-0.206***
	0.026	0.021	0.028
Ikke-vestlige land	0.018	0.014**	-0.154***
	0.010	0.006	0.019
Videregående utdanning	0.033***	0.015**	0.017
	0.009	0.006	0.010
Høyere utdanning	0.047***	0.022	0.011
	0.013	0.013	0.015
Ukjent utdanning	-0.014	0.002	0.059**
	0.011	0.010	0.020
U25 * Måneder i arbeid	0.007***	0.002***	-0.001**
	0.000	0.000	0.001
25-29 * Måneder i arbeid	0.005***	0.002***	-0.000
	0.001	0.001	0.001
30-49 * Måneder i arbeid	0.004***	0.002***	0.001***
	0.000	0.000	0.000
50+ * Måneder i arbeid	0.002***	0.001**	0.004***
	0.001	0.000	0.000
Oslo	0.008	-0.001	-0.059
	0.019	0.013	0.045
Rogaland	0.020***	0.021***	-0.030***
	0.001	0.002	0.005
Møre og Romsdal	0.041***	-0.012***	-0.030***
	0.003	0.003	0.007

Forts. Sammenheng mellom deltakelse i arbeid og mottak av uføretrygd to år etter AFT og kjennetegn ved deltaker og tiltaksarrangør

	(1)	(2)	(3)
	I arbeid	Heltidsarbeid	Ufør
Nordland	0.043*** 0.004	0.014*** 0.003	0.041*** 0.007
Viken	0.029*** 0.004	0.017*** 0.002	-0.025** 0.011
Innlandet	0.058*** 0.002	0.016*** 0.002	-0.040*** 0.004
Vestfold og Telemark	0.076*** 0.007	0.030*** 0.002	-0.061*** 0.012
Agder	0.036*** 0.004	0.016*** 0.005	0.031*** 0.007
Trøndelag	0.027*** 0.002	0.024*** 0.002	0.033*** 0.006
Troms og Finnmark	0.016*** 0.003	0.012*** 0.002	-0.052*** 0.006
25-49 deltakere per måned	0.027*** 0.006	0.011* 0.006	-0.020 0.022
50-99 deltakere per måned	0.020** 0.007	0.012* 0.006	-0.039*** 0.010
Over 100 deltakere per måned	0.015 0.013	0.007** 0.003	0.018 0.023
Sysselsatte i arbeidsmarkedsregion	0.000 0.000	0.000 0.000	0.000 0.000
Konstantledd	0.115*** 0.011	0.046*** 0.007	0.263*** 0.016
Antall observasjoner	11314	11314	11314
Adjusted R ²	0.054	0.025	0.078

Kilde: Registerdata fra NAV

Merknad: Øverste tall per forklaringsvariabel viser punktestimat, mens tallet under viser standardfeil. «I arbeid» er en indikatorvariabel som antar verdien 1 hvis en person har vært registrert i arbeid med en varighet på minst fire timer per uke i minst en måned i løpet av de to første årene etter endt AFT-tiltak, og 0 ellers. «I heltidsarbeid» er en indikatorvariabel som antar verdien 1 hvis en person har vært registrert i arbeid med en varighet på minst 30 timer per uke i minst en måned i løpet av de to første årene etter endt AFT-tiltak, og 0 ellers. «Ufør» er en indikatorvariabel som antar verdien 1 hvis en person har mottatt uføretrygd over 50 prosent i minst en måned i løpet av de to første årene etter endt AFT-tiltak, og 0 ellers. Utelatte referansekategorier er alder under 25 år, landbakgrunn Norge, grunnskoleutdanning, samt færre enn 10 deltakere per måned. I tillegg til variabler som vises i tabellen inneholder regresjonen også dummy-variabler for bo- og arbeidsmarkedsregion. Alle standardfeil er klustret på fylke. */**/** indikerer statistisk signifikans på 10/5/1 prosent nivå.

8. Oppsummering og drøfting av hovedfunn

AFT skal gi personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger økt mulighet til å delta i ordinært arbeid. Tiltaket innebærer tett, individuell oppfølging med opp til ett års varighet, med et allsidig innhold av opplæringsaktiviteter og arbeidstrening. To år etter deltakelse er 15 prosent i arbeid uten å motta livsoppholdsytelser fra NAV. Resultatene varierer imidlertid i stor grad mellom tiltaksarrangører. Det er trolig mulig å bedre resultatene ytterligere dersom det jobbes aktivt for å løfte kvaliteten hos de tiltaksarrangørene som i dag har få deltakere med overgang til arbeid.

8.1 Oppsummering

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedtrekkene ved AFT, og de viktigste funnene fra kartleggingen.

Om AFT

- AFT ble iverksatt høsten 2016, som en sammenslåing av de tidligere tiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS).
- Formålet med AFT er at personene i målgruppen skal få utprøvd sin arbeidsevne, og styrke mulighetene deres for å få ordinært arbeid. Det endelige målet er at deltakerne skal komme i jobb eller utdanning.
- Det er et særskilt krav om at deltakerne skal prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det.
- AFT gjennomføres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som har avtale med NAV Fylke.
- I 2018 var det registrert 7 660 tiltaksdeltakere på AFT i gjennomsnitt per måned, fordelt på 327 tiltaksarrangører
- Det er stor forskjell på størrelsen til de ulike tiltaksarrangørene. Noen av tiltaksarrangørene er store og fylkesovergripende, men det finnes også mindre, tidligere produksjonsbedrifter. Omtrent halvparten av tiltaksarrangørene har ti eller færre deltakere per måned. Fem prosent av tiltaksarrangørene har over 100 tiltaksdeltakere per måned.

Gjennomføring og resultater i de tre utvalgte fylkene

- Vi har gjennomført en utdypende kartlegging av tiltaket i Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark. Dette er blant de fylkene i landet som bruker AFT mest.
- Andelen av deltakere som går over i arbeid eller utdanning etter AFT varierer fra 28 prosent i Troms og Finnmark, til 41 prosent i Trøndelag og 49 prosent i Vestfold og Telemark.
- Resultatgraden varierer i stor grad mellom tiltaksarrangører. Hos 20 prosent av tiltaksarrangørene går ti prosent eller færre over i arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket. Hos omtrent halvparten av arrangørene går 40 prosent eller mer over i arbeid eller utdanning ved avslutning av tiltaket.
- Vestfold og Telemark skiller seg fra de andre fylkene med høyere resultatgrad. De har rutiner for oppfølging av langsiktige utfall for deltakerne, samt et utvidet mål om at 85 prosent av deltakere som går over i arbeid etter tiltaket fortsatt skal stå i arbeid etter seks måneder.

Deltakerne

- Målgruppen for AFT er personer med sammensatte bistandsbehov som har nedsatt arbeidsevne og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger.
- Deltakerne i AFT er i alderen 18-65 år, med en overvekt av deltakere under 30 år.
- Svært få deltakere har påbegynt høyere utdanning.
- Omtrent 20 prosent av deltakerne har innvandrerbakgrunn.
- De fleste av deltakerne har stått utenfor arbeid i mange år og har deltatt i andre arbeidsrettede tiltak tidligere. Tidligere arbeidserfaring er lavest blant de yngste deltakerne.
- Mange deltakere har psykiske plager.
- Deltakerne ser i stor grad ut til å sammenfalle med målgruppen slik den er tiltenkt. Deltakerne kjennetegnes av et behov for tett, individuell oppfølging over tid.
- Personer som får tilbud om deltakelse i AFT er de som gjerne står lengst unna ordinært arbeidsliv, men hvor det ikke er avklart at personen ikke har arbeidsevne.
- Blant deltakerne er det mange unge som har falt fra i skolealder, som aldri har vært i arbeid, og som i liten grad har opplevd mestring i livet; det er mange middelaldrende som har stått utenfor arbeidslivet i flere år, ofte med helseutfordringer som gjør at de ikke kan stå i samme jobb som

tidligere; og det er en del innvandrere med dårlige norskkunnskaper og andre tillegg utfordringer.

Varighet, innhold og overgang ved avslutning etter AFT

Tiltakets varighet:

- De fleste deltar i tiltaket i inntil ett år, slik hovedregelen er.
- Drøye 10 prosent av deltakerne avslutter før det har gått to måneder. Disse har trolig ikke gjennomført tiltaket etter planen og kan regnes som frafall.
- AFT kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år. Tiltaket skal altså maksimalt kunne ha en varighet på tre år. Omtrent 20 prosent deltar i tiltaket i mer enn ett år, men de fleste avsluttes innen halvannet år i tiltaket.

Opplæringsaktiviteter:

- Mange deltakere benytter en stor del av tiden i tiltaket til opplæringsaktiviteter med svært ulikt innhold og form, etter den enkelte deltakers behov.
- Mye av opplæringen handler om å trene sosiale ferdigheter, men det brukes også mye tid på trening i generelle jobbferdigheter som datahåndtering og CV-skriving, og grunnleggende ferdigheter i for eksempel økonomi eller språk.
- Det kan synes som at det er et fåtall av deltakerne som får opplæring i spesifikke karrierferdigheter.

Arbeidsutprøving:

- Arbeidsutprøving i ordinære virksomheter er viktig. Det er der deltakerne får erfaring og trening i en reell arbeidssituasjon. Mange deltakere har ikke arbeidsutprøving i skjermede virksomheter i det hele tatt, men går rett ut i ordinære virksomheter. Også i ordinære virksomheter kan deltakerne få mye tilrettelegging og skjerming.
- Arbeidsutprøving i interne virksomheter kan tilby en enda større grad av tilrettelegging, som enkelte deltakere har behov for før de prøver seg i ordinære virksomheter. Arbeidsutprøving i interne virksomheter gir også tiltaksarrangøren større muligheter til å observere deltakeren som et ledd i kartleggingen.

- Noen tiltaksarrangører som har svart på spørreundersøkelsen rapporterer at det er en del deltakere som ikke har vært innom ordinære virksomheter i løpet av tiltaket. Det kan være fordi deltakerne avsluttes før de har rukket å prøve seg i ordinært arbeid, men det er trolig også en del tiltaksarrangører som har utfordringer med å rekruttere ordinære virksomheter til å ta imot deltakere på arbeidsutprøving.

Avslutning:

- I gjennomsnitt gikk 36 prosent av deltakerne over til arbeid og 11 prosent over til utdanning etter endt tiltak, hos tiltaksarrangørene som har svart på vår spørreundersøkelse.
- Det er en utfordring at tiltaket må avsluttes ved overgang til lønnet arbeid. Tiltaksarrangørene opplever at mange deltakere har behov for oppfølging i denne overgangsfasen, og at forlenget oppfølgingsmulighet vil redusere sannsynligheten for frafall på lengre sikt.

Deltakernes utfall etter tiltak

Overgang til arbeid:

- Registerdata viser at 22 prosent av deltakerne er registrert i deltids- eller heltidsarbeid idet tiltaket avsluttes. Denne andelen stiger til 28 prosent tre måneder etter tiltaket, og økningen er trolig grunnet forsinket registrering av arbeidsforhold som har oppstått gjennom tiltaket.
- Det er noe usikkerhet knyttet til data om overgang til arbeid. Ved inngangen til tiltaket var også 10 prosent registrert i arbeid, og det er grunn til å tro at disse ikke reelt var i lønnet arbeid. Det kan tyde på at den reelle andelen i arbeid også i etterkant av tiltaket er noe overdrevet.
- De fleste som går over til arbeid etter tiltaket står fortsatt i jobb på lengre sikt. Av de som var i jobb tre måneder etter tiltaket var to tredjedeler fortsatt i jobb etter to år.
- Blant de som ikke var i jobb tre måneder etter tiltaket er det få som kommer i arbeid i ettertid. To år etter tiltaket var kun 10 prosent av disse i arbeid.
- Blant alle deltakerne samlet var 24 prosent i en eller annen form for lønnet arbeid to år etter tiltaksavslutning. 15 prosent var i arbeid uten å motta ytelser registrert i fagsystemet Arena¹⁵ eller uføretrygd. De fleste av disse var i deltidsarbeid, men en del var også i stillingsprosenter som tilsvarer heltidsarbeid.

¹⁵ Arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller tiltakspenger.

Overgang til uføretrygd:

- Et halvt år etter tiltaksslutt begynner andelen som mottar uføretrygd å øke, mens andelen som mottar midlertidige ytelser minker tilsvarende. Dette bekrefter inntrykket fra intervjuene av at en del deltakere avklares til uføretrygd gjennom deltakelse i AFT.
- To år etter tiltaket er 36 prosent av deltakerne uføretrygdet, og av disse mottar de aller fleste 100 prosent uføretrygd.

Overgang til annet enn arbeid og uføretrygd:

- Rett i etterkant av tiltaket fortsetter omtrent halvparten av deltakerne å motta midlertidige ytelser (primært arbeidsavklaringspenger).
- To år etter tiltaket er 19 prosent mottakere av arbeidsavklaringspenger. 27 prosent er verken i arbeid, uføretrygdet eller mottaker av livsoppholdsyttelser hos NAV. Hva denne gruppen gjør er ikke sikkert, men det er sannsynlig at en del, men ikke alle, deltar i utdanning. De kan også tenkes å motta andre ytelser fra NAV, som økonomisk sosialhjelp, eller forsørges av andre.

Utfall etter kjennetegn ved deltakere og andre forhold:

- Overgang til arbeid i etterkant av tiltaket er høyere blant menn enn kvinner, høyere blant yngre deltakere, høyere blant deltakere med høyere utdanning og høyere blant deltakere med innvandrerbakgrunn. Disse overensstemmer i stor grad sammen med hva vi vet om sammenhenger mellom personkjennetegn og arbeidsdeltakelse generelt.
- Det er statistisk signifikante forskjeller mellom fylkene i overgang til både arbeid og uføretrygd, også når vi kontrollerer for faste kjennetegn ved deltakerne og regionale arbeidsmarkedsforhold.
- Større tiltaksarrangører har noe høyere overgang til arbeid enn mindre tiltaksarrangører.

8.2 Drøfting

AFT fremstår som et vellykket tiltak, med potensial for økt resultatgrad

AFT er et langsiktig og allsidig tiltak, som, når det brukes godt, bør gi gode muligheter for å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deltakernes muligheter i ordinært arbeidsliv. Endringene som kom med AFT, med sammenhengende og langsiktig oppfølging og fokus på arbeidstrening i

ordinært arbeidsliv, fremstår som suksesskriterier. Deltakerne får i liten grad formell opplæring gjennom tiltaket, men mer målrettet trening for å styrke deres muligheter i arbeidslivet, ofte med fokus på ferdigheter rettet mot spesifikke arbeidsplasser.

Mange tiltaksarrangører fremstår som svært kreative og dyktige i sin oppfølging av deltakerne. Det er vårt inntrykk at deltakerne i hovedsak står langt unna arbeid ved oppstart i tiltaket. De er gjengangere i NAV-systemet, ofte med langvarig utenforskap og en historie med flere utprøvde tiltak bak seg. Et mål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning i etterkant kan dermed fremstå som ambisiøst. Den samlede overgangen til arbeid eller utdanning er også en del lavere. I de tre fylkene vi har kartlagt er det kun Vestfold og Telemark som har en samlet overgang til arbeid eller utdanning nærmere 50 prosent, og gitt at dette fylket også har høyest overgang til arbeid alene så er det grunn til å tro at resten av landet ligger et stykke under resultatmålet på 50 prosent. Når dette fylket og mange tiltaksarrangører også i andre fylker leverer 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning, eller mer, og når mange tiltaksarrangører opplever at målet er realistisk, så tyder det på at det er potensial for å forbedre resultatene også blant arrangørene som i dag leverer langt under målet.

Det er likevel behov for mer kunnskap om effektene av tiltaket

28 prosent av deltakerne i AFT går over til arbeid noen måneder etter tiltaket, og to år etter står fortsatt 24 prosent i en eller annen form for arbeid. Mange av disse er i lave stillingsprosenter. Samtidig er det også mange som går over til uføretrygd etter avslutning av AFT. Disse resultatene fremstår som sammenlignbare med alternative tiltak. Til sammenligning er overgang til arbeid etter andre tiltak innen arbeidspraksis, arbeidsrettet rehabilitering og avklaring på 31 prosent seks måneder etter tiltaksslutt (AFT har en overgang til arbeid på 24 prosent seks måneder etter tiltaksslutt).¹⁶

For et så stort og viktig tiltak som AFT er det imidlertid behov for mer kunnskap om hva den faktiske effekten av tiltaket er. Vi mener derfor at NAV bør vurdere å gjennomføre en effektevaluering av tiltaket, eventuelt i sammenligning med andre tiltak. En mer grundig effektanalyse bør undersøke nærmere hvilke komponenter ved AFT som er utslagsgivende for overgang til arbeid eller utdanning. Her vil det være viktig å bruke informasjon både om deltakerkjennetegn, og mer detaljert informasjon om tiltaks-

¹⁶ Kilde: Nav Statistikk. Overgang til arbeid og arbeid og ytelse seks måneder etter avslutning av tiltak (<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssøkere-og-stillinger->

statistikk/tabeller/personer-med-nedsatt-arbeidsevne-antall-og-prosent.tabell-4_7.avgang-fra-oppfolgingstiltak-eller-lo).

arrangørene, enn hva som har vært tilgjengelig i dette oppdraget. En randomisert kontrollstudie vil være å foretrekke, for å kunne kontrollere for hvordan deltakere selekteres inn i tiltaket.

Mange av deltakerne har dårlige forutsetninger for arbeid

En del tiltaksarrangører opplever at de får deltakere som ikke har en realistisk mulighet til å komme i ordinært arbeid og at NAV noen ganger benytter AFT med hensikt å avklare brukere til uføretrygd. Mange faller ut av tiltaket kort tid etter oppstart. En del møter i liten grad opp i tiltaket og for en del ser manglende ønske om deltakelse ut til å være årsaken. For tiltaksarrangørene er det utfordrende å få tildelt mange av disse deltakerne, fordi det påvirker resultatgraden deres negativt, samtidig som de opplever at de ikke får noen reell mulighet til å jobbe med dem.

NAV-veiledere opplever på sin side at det er vanskelig å skille mellom hvem som har en reell mulighet til å komme i arbeid og hvem som ikke har det. I noen tilfeller sender de brukere til AFT som de ikke tror har mulighet til å komme i arbeid, men som likevel kommer i ordinært arbeid gjennom tiltaket. Flere tiltaksarrangører bekrefter også dette inntrykket; AFT-deltakere står i utgangspunktet langt unna arbeid, men det er tiltaksarrangørenes ansvar å forsøke å identifisere de mulighetene som er der til å hjelpe personen til arbeid. Det er ikke så lett å si på forhånd hvorvidt en deltaker har muligheter eller ikke.

Enkelte steder har tiltaksarrangør og NAV dialog om deltakeren er egnet for tiltaket i forkant av bestillingen. Det kan være positivt for både tiltaksarrangørene, NAV og for deltakeren selv, da man kan sortere ut deltakere som lite egnet for tiltaket. Samtidig er det grunn til å være oppmerksom på at tiltaksarrangøren har interesse av å unngå deltakere med spesielt dårlige forutsetninger, men at det likevel kan tenkes at tiltaket kan være nyttig for noen i denne gruppen.

Mange deltakere har helseutfordringer, men koordinert behandling og arbeidstrening virker i liten grad å være tema

Ifølge tiltaksarrangørene har mange av deltakerne i AFT helseutfordringer. En del har fysiske helseplager, men flertallet har psykiske plager. Dette reiser spørsmål om det er behov for samhandling med helsetjenesten i behandlingen av denne målgruppen.

Vi har ikke kartlagt dette eksplisitt som en del av dette oppdraget, men våre informanter har i liten grad nevnt at deltakere får oppfølging i helsetjenesten samtidig som de er i tiltaket. Det kan likevel tenkes at det er en del som er i behandling samtidig som de er i tiltaket. I noen tilfeller er

avslutning av tiltaket begrunnet med at deltakeren starter med behandling i helsetjenesten. I slike tilfeller kan det være grunn til å vurdere om samhandling mellom arbeidsrettet oppfølging hos tiltaksarrangør og behandling i helsetjenesten vil kunne gi et bedre tilbud til deltakerne. For deltakere som går til behandling i helsetjenesten er det trolig hensiktsmessig at tiltaksarrangør har dialog med helsetjenesten om oppfølging av deltakeren.

Til tross for at mange av deltakerne har psykiske plager er ikke disse plagene nødvendigvis så omfattende at det er behov for behandling i helsetjenesten. Det er grunn til å tro at mange av disse deltakerne har psykiske plager som er knyttet til langvarig utenforskap og sosiale utfordringer. Tiltaket fremstår som relativt godt egnet til å hjelpe slike deltakere med å håndtere disse utfordringene, og det er derfor ikke sikkert at det er behov for å koble inn helsetjenesten i det hele tatt. Samtidig er det mange deltakere som går over til uføretrygd i etterkant av tiltaket. Vi vet ikke hvilken bistand denne gruppen eventuelt har fått fra helsetjenesten underveis i tiltaket eller hvorvidt koordinert oppfølging kunne gitt bedre resultater for enkelte av disse.

En del deltakere er aldri i ordinære virksomheter

Det er et krav at alle deltakere skal ha vært på arbeidsutprøving i ordinær virksomhet i løpet av tiltaket, og fortrinnsvis i løpet av de fire første månedene i tiltaket. Noen av tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen rapporterer likevel at det er en del deltakere som ikke har vært innom ordinære virksomheter i løpet av tiltaket. Det kan være fordi deltakerne avsluttes før de har rukket å prøve seg i ordinært arbeid, men det er trolig også en del tiltaksarrangører som har vanskeligheter med å rekruttere ordinære virksomheter til å ta imot deltakere på arbeidsutprøving.

De fleste tiltaksarrangørene har interne arenaer for arbeidsutprøving, og disse arenaene muliggjør en større grad av skjerming og tilrettelegging enn det som er mulig i ordinært arbeidsliv. Mange tiltaksarrangører mener imidlertid at de interne arenaene er for ulikt det ordinære arbeidslivet og at de interne arenaene kan stå i veien for ordinær arbeidsutprøving. Noen tiltaksarrangører er derfor restriktive i bruken av de interne arenaene og forsøker heller med tilrettelegging i ordinære virksomheter. Det er imidlertid stor forskjell mellom ulike tiltaksarrangører i hvordan de ser på arbeidstrening i intern virksomhet og det fremstår som en utfordring ved tiltaket at en del tiltaksarrangører fortsatt har for liten bruk av arbeidsutprøving i ordinære virksomheter. Vi anbefaler at NAV opprettholder fokus på arbeidstrening i ordinære virksomheter som en viktig del av tiltaket.

Behov for forlenget oppfølging inn i arbeid og utdanning

Overgangen fra tiltak til lønnet arbeid eller utdanning er en kritisk fase for mange deltakere. Det ordinære arbeidslivet stiller flere krav, og deltakere har behov for oppfølging i denne overgangsperioden. Nærmest alle tiltaksarrangørene har i spørreundersøkelsen uttrykt et ønske om utvidet oppfølging inn arbeidslivet, fordi de mener at det vil øke deltakernes muligheter til å stå i ordinært arbeid på sikt.

Samtidig viser registerdataanalysene fra denne kartleggingen at frafall fra arbeidslivet ikke er uventet høyt. Blant deltakerne som gikk over i arbeid etter endt tiltak står omtrent to tredjedeler av dem fortsatt i jobb to år senere. Det kan likevel tenkes at økt mulighet for oppfølging i overgangen til arbeid kan hjelpe enda flere til å beholde arbeid, og gjøre at både deltaker og arbeidsgivere får en bedre start på arbeidsforholdet. Det bør derfor vurderes å gi tiltaksarrangørene muligheter for forlenget oppfølging i en kortere periode ved overgang til arbeid.

Også ved overgang til utdanning er det mange tiltaksarrangører som ønsker økt mulighet til oppfølging i overgangsfasen. Vår kartlegging tyder på at det er behov for en oppklaring av hvordan regelverket knyttet til overgang til formell utdanning skal tolkes. Det er uklart hvilke former for formell opplæring som medfører at tiltaket må avsluttes, eksempelvis om ulike former for kjøretøyopplæring og opptak av enkelte fag fra videregående skole krever avslutning av tiltaket. I den grad slike former for formell opplæring ikke kan gjennomføres som en del av tiltaket vil det kunne hindre deltakere i å få viktige former for opplæring som de kanskje ikke er i stand til å delta i utenfor tiltaket. Samtidig bør tiltaket avsluttes relativt snart ved overgang til fulltids-aktiviteter som ikke fordrer den oppfølgingen som det legges til grunn i tiltaket. Et alternativ kan være å gi mulighet for noe mindre grad av oppfølging i en overgangsfase.

Overgang til arbeid varierer i stor grad mellom fylkene

Det er statistisk signifikante forskjeller i utfall mellom fylkene når vi justerer for forskjeller i deltaker-sammensetningen. Basert på tilgjengelige data, er det ikke mulig å si noe om hva disse forskjellene skyldes, men det kan tenkes å ha sammenheng med forskjellig sammensetning av deltakere langs dimensjoner vi ikke kan observere, ulike arbeidsmarkedsforhold eller demografiske forhold som ikke fanges opp av analysen. Det fremstår likevel som sannsynlig at det

også har sammenheng med hvordan NAV Fylke følger opp tiltaksdeltakerne og -arrangørene i de ulike fylkene.

Av de tre fylkene vi har kartlagt mer grundig, skiller Vestfold og Telemark seg ut med forholdsvis høy overgang til arbeid eller utdanning i etterkant av tiltaket. Det har sannsynligvis sammenheng med at de har tettere oppfølging av tiltaksarrangørene. Avtaler med tiltaksarrangører som viser få tegn til bedring over tid er blitt oppsagt. Fylket har også iverksatt rutiner for at tiltaksarrangørene skal hente inn informasjon om deltakernes status seks måneder etter avslutning, for de deltakere som har gått over til arbeid ved avslutning, og rapportere om langsiktige resultater til fylket. Informasjon om langsiktige utfall gir både tiltaksarrangører og NAV et bedre grunnlag for å vite hvilken innsats som fungerer. NAV bør derfor vurdere å innføre denne praksisen også i andre fylker.

Resultatene varierer også i stor grad mellom ulike tiltaksarrangører

Forskjeller mellom tiltaksarrangørene i de ulike fylkene kan trolig forklare noe av forskjellene mellom fylkene. Det er imidlertid også store forskjeller i resultatgrad mellom tiltaksarrangører innad i fylkene. Vi har begrenset med informasjon om tiltaksarrangørene, men analysene indikerer at deltakere som deltar i AFT i regi av arrangører med flere tiltaksplasser i snitt har noe høyere overgang til arbeid enn deltakere hos mindre arrangører.

En del av tiltaksarrangørene, og da kanskje særlig på små steder, er gamle produksjonsbedrifter som tidligere leverte KIA eller APS. For mange av disse tiltaksarrangørene var overgangen til AFT utfordrende fordi AFT krever mer av tiltaksarrangøren. Nytt i AFT var for eksempel kompetansekrav til veiledere og fokus på tidlig arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Noen av disse tiltaksarrangørene ser fortsatt ut til å ha vanskeligheter med å tilpasse seg de nye kravene AFT. I APS foregikk for eksempel arbeidsutprøvingen i skjermet virksomhet, og disse tiltaksarrangørene er fortsatt avhengige av produksjonen fra den skjermede virksomheten som de har internt. Det kan føre til at disse arrangørene ikke har tilstrekkelig stort fokus på utprøving i ordinære virksomheter. Dette er tema NAV følger opp arrangørene på. De store forskjellene i resultatgrad mellom tiltaksarrangørene understreker betydningen av tiltaksarrangørens arbeid og av at NAV fremover har et særskilt fokus på oppfølging av arrangørene som leverer dårlig.

9. Referanser

Gundersen, F., Holmen, R. B. & Hansen, W., 2019. *Inndeling i BA-regioner 2020*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.

NAV, 2019a. *Arkiv - Personer med nedsatt arbeidsevne*. [Internett]
Available at: https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nedsatt-arbeidsevne/arkiv-personer-med-nedsatt-arbeidsevne_kap
[Funnet 5 Desember 2019].

NAV, 2019b. *Avgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid og stønad*. [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-fra-arbeidsrettede-tiltak-til-arbeid-og-stonad>
[Funnet 5 Desember 2019].

Riksrevisjonen, 2019. *Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten*, Oslo: Riksrevisjonen.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo