



Inkluderingskompetanse i NAV - evaluering av forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging»

Fagdag veiledere i NAV
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skal holde en

Øystein Spjelkavik

Seniorforsker, Arbeidsforskningsinstituttet,
Kompetansesenter for arbeidsinkludering, Høgskolen i Oslo
og Akershus

Kjetil Frøyland
Øystein Spjelkavik (red.)

INKLUDERINGS- KOMPETANSE

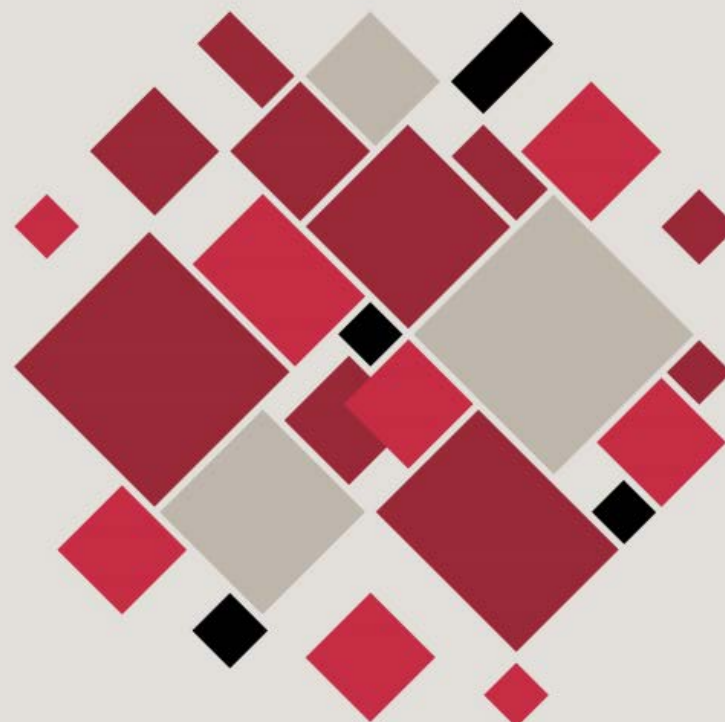
Ordinært arbeid som
mål og middel



Inkluderingskompetanse i NAV

Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV

Øystein Spjelkavik, Sverre-Erik Mamelund og Angelika Schafft

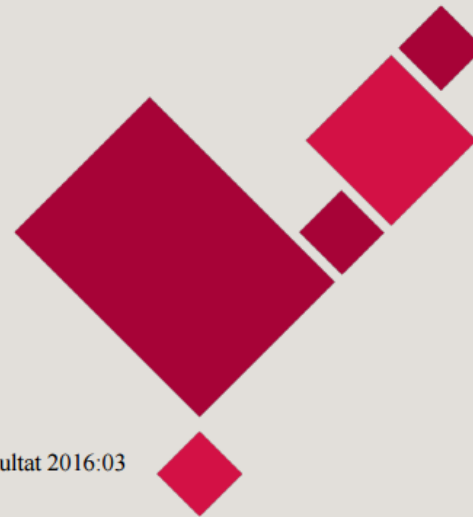


AFI-rapport 2016:05

Arbeidsrettet brukeroppfølging

«Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?

Øystein Spjelkavik



FoU-resultat 2016:03

Tradisjonell tilnærming

4

- Arbeidsinkludering har i all hovedsak vært basert på markedsløgg og arbeidsgivernes forventning om å få den beste (eller nest-beste) tilgjengelige arbeidskraften
- Medisinsk modell og «tvangsarbeidslinje»
- Effekten har vært dårlig, tendensen er heller tiltakskarrierer, økning av unge mennesker på uføretrygd, tiltaksvirvar, penger og retorikk, oppsplitta og lite støttende støttesystem

Nytt paradigme?

5

- «Arbeidsinkludering» handler ikke om å tilfredsstille arbeidsgivernes behov for best mulig arbeidskraft
- Utvikling av et arbeidsliv som omfatter «annerledeshet»
- Arbeid som mekanisme for å unngå marginalisering, utenforskap, sosial ulikhet og fattigdom

- Henter perspektiver og tilnærminger innen recovery, kognitiv terapi, sosialt arbeid (sosial rolle, mestring, brukermedvirkning), sykefraværsforskning (RTW), inkluderingsforskning (SE), arbeidsmiljøforskning (tilrettelegging, sosial støtte), ledelsesforskning (mangfoldsledelse, CSR, DM)
- Fokus på kunnskap om hva som fremmer helse og mestring (salutogenese) i stedet for på årsak til sykdom (patologi) - helse som et kontinuum mellom frisk og sjuk, grader av helse
- Arbeid øker mulighetene for livskvalitet, tilfriskning

Kunnskapsgrunnlaget

7

- Kvalitet i oppfølging på arbeidsplass er bedre enn å avklare og trene folk for arbeidslivet skjermet
- Lang erfaring med - og etter hvert god evidens for - å bruke vanlige arbeidsplasser som arena for tilfriskning og kvalifisering i stedet for skjermede tilbud og arbeidsforberedende innsatser
 - Men en hvilken som helst jobb fører ikke nødvendigvis til at folk blir friskere!
 - Det å få en jobb medfører ikke at folk blir friske!
- Krever andre løsninger enn tradisjonell arbeidsformidling
- Krever at profesjonsutøvere i langt sterkere grad er med og preger fagligheten i arbeidsinkludering

Place then train

Raskt ut på arbeidsplass,
så **trening, tilrettelegging, kvalifisering,
jobbutvikling, jobbfastholdelse,
karriereutvikling...**

- Fagkompetanse og ressurser brukes **på vanlige arbeidsplasser**
 - Individuelt tilpasset oppfølging for at brukeren raskt kan delta i ordinært arbeidsliv, ut fra egne forutsetninger
- Helserelatert behandling, omsorgstiltak, bostøtte, ferdighetstrening, opplæring osv foregår **samtidig med arbeidsinkluderingen**

Nøkkelrolle: Jobbspesialisten

9

- Supported Employment
 - Tett individuell oppfølging
 - Starter med den enkeltes interesser og behov
 - Jobbmatch
 - Proaktiv dialog med arbeidsgivere
 - Karriereveiledning, jobbutvikling
 - Kunnskap om støtteordninger
 - Aktiv involvering av relevante deler av støtteapparatet
 - Naturlig bistand
 - Oppfølging over lang tid, jobbfastholdelse, jobbskifte

Inkluderingskompetanse

10

Sosial- og helsefaglig/pedagogisk **brukerkunnskap**



**Kunnskap om bruk av ordinære arbeidsplasser for å
få til inkludering for mennesker med omfattende
bistandsbehov**

Forsøk NAV kjerneoppgaver

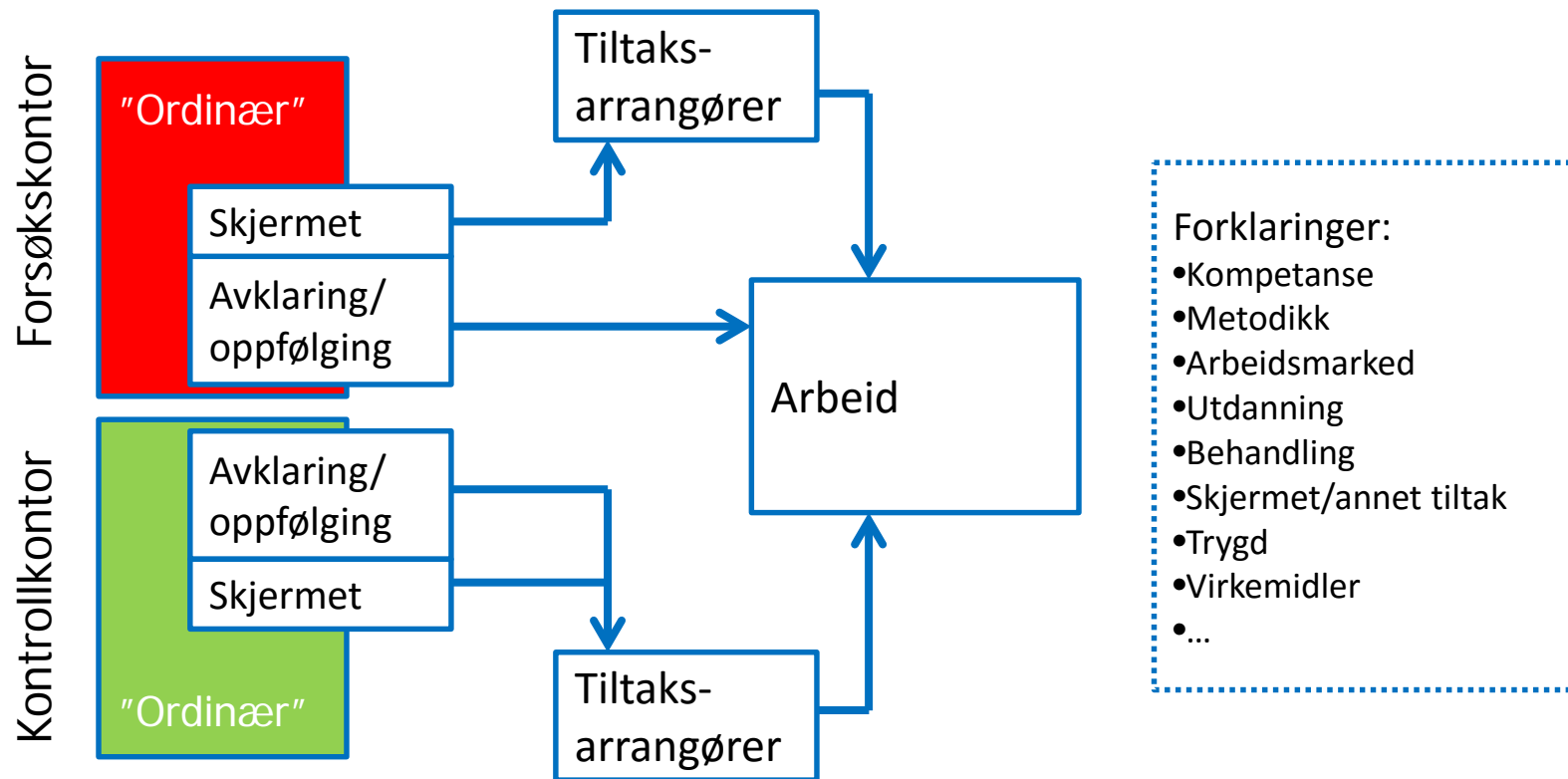
11

- Alle avklarings- og oppfølgingstjenester som kjøpes fra ekstern leverandør, utføres ved NAV-kontoret: Avklaringstiltak, avklaring i skjermet virksomhet, oppfølgingstiltak og arbeid med bistand
- 01.04.13: Ingen flere kjøp eksternt → 2016
 - Hordaland (NAV Åsane), Sør-Trøndelag (NAV Heimdal), Hedmark (NAV Kongsvinger), Telemark (NAV Bamble), Akershus (NAV Ski)
- Mål:
 - Korte ned ventetid for brukerne før og mellom tiltak
 - I større omfang å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv
 - Sikre at tiltakene fører til høyere grad av overgang til arbeid

Evaluering

12

- Vurdere hvorvidt utføring av avklarings- og oppfølgingsoppgavene i egen regi gir endret ressursbruk, og om det får andre ringvirkninger som f eks bedre markedskontakt, dvs. kontakt med, og kunnskap om, aktørene i arbeidsmarkedet
 - Økt overgang til arbeid?
 - Kostnader, effektivitet, tidsbruk, ventetid?
 - En mer helhetlig arbeidsrettet brukeroppfølgning?



Effektevaluering

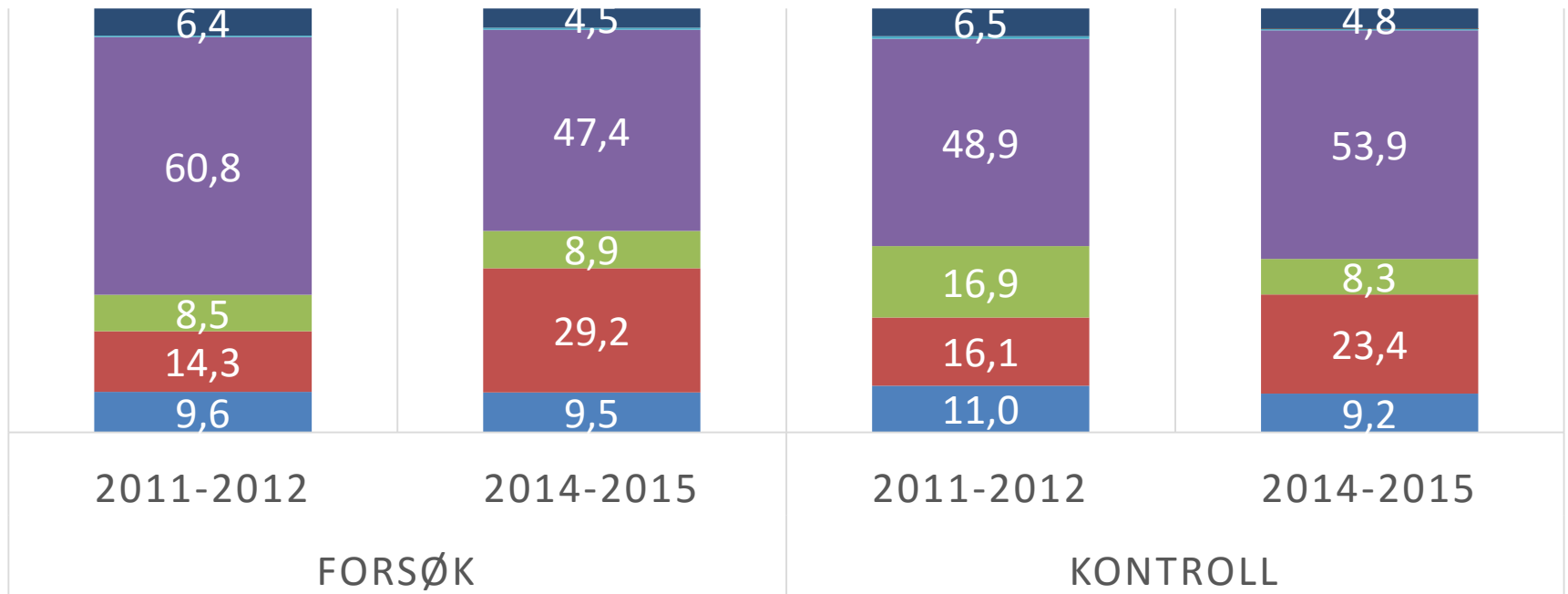
14

- Ikke randomisert
- Ulik «treatment», endret over tid
- Mulige forsøk på siling av brukere som er søkt inn i forsøket
- Kompensatorisk rivalisering
- «Forsøkseffekt»

Status 2 mndr etter avgang (%)

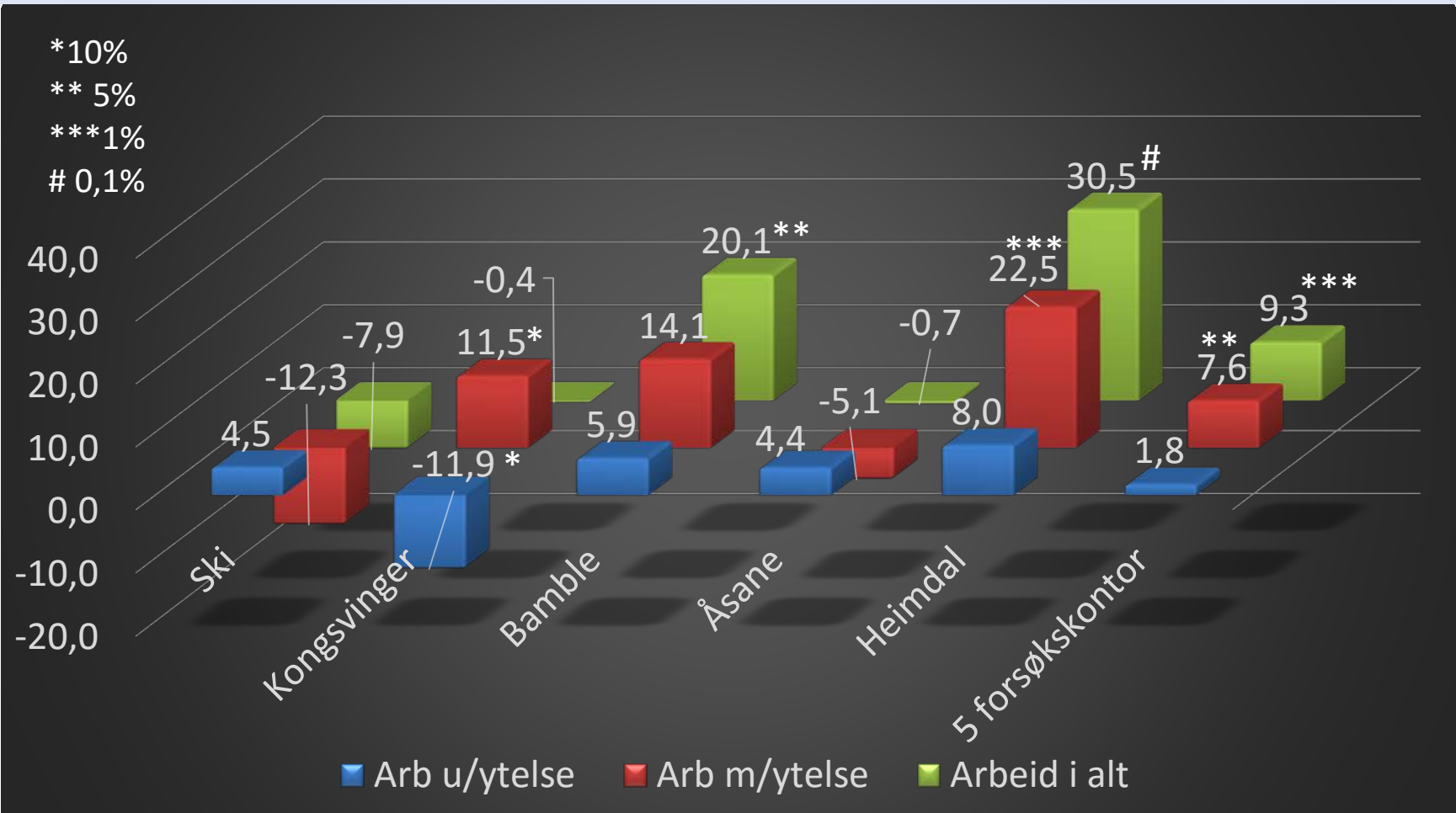
15

- I arbeid
- Arbeid og Ytelse
- Arbeidssøker
- Nedsatt arbeidsevne
- Ufør
- Alderspensjon
- Annet



«Diff-in-diff»-estimer

16



Oppsummering

17

- 9,3 prosentpoeng (39,0%) flere har kommet i arbeid sml. med kontrafaktisk situasjon
- 3 gjør det like bra, 2 gjør det bedre
- Økt bruk av lønnstilskudd kan være delforklaring
 - Forsøk: fra 6,0% til 24,8%
 - Kontroll: fra 12,6% til 13,2%
- Kan ikke utelukke at også andre faktorer enn selve forsøket har drevet resultatene

- Nullpunktsanalysen viste at man ved forsøkskontorene ved oppstarten av forsøket mente at den største utfordringen for NAV i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen var kapasitet.
- I forsøket var det var vel så store utfordringer knyttet til kompetansen i:
 - det å utvikle samarbeid med det ordinære arbeidslivet og
 - den metodiske oppfølgingen av brukere med mer komplekse utfordringer, særlig når det gjelder å bruke ordinære arbeidsplasser

Ordinære NAV-veiledere

19

- Etter hvert stor entusiasme for forsøket
 - Tettere dialog om brukersaken sammenliknet med når brukeren er hos ekstern tiltaksarrangør
 - KIN representerer en særegen arbeidsmarkedskompetanse
- Økt bestillerkompetanse
 - Dermed også økt oppgavebelastning
 - Raskere framgang i brukersakene
- Gjennomgående mest fornøyd med oppfølgingen, men også med økt bruk av ordinær arbeidsplass i avklaringen
- Avklaringen mot uføretrygd neppe bedre eller mer effektiv
 - Kan dreie fokuset vekk fra den mer spesialiserte arbeidsrettede brukeroppfølgingen
 - Gjelder særlig ved behov for skjermet avklaring

- Utvikling av felles inntaksrutiner/ forarbeidene til innsøking har stått sentralt - tett samarbeid med innsøkende NAV-veileder, samarbeidet har fungerer bra
- Trekantsamtalene fremmet samarbeidet om brukersaken, legger vekt på at brukeren er involvert og godt informert
- Innsats i forarbeidene ble langt sterkere vektlagt sammenliknet med hva som er vanlig ved kjøp av eksterne tiltak; dette reduserer tilfeldighetene i valg av tiltak
- Skillet mellom avklaring og oppfølging mer utvisket i forsøksperioden

Hva med brukerne og tiilliten til NAV?

21

- Filosofen Onora O'Neill uttrykker sterk skepsis til muligheten for tillit i New Public Management (innsatsstyrt finansiering, kontrollmekanismer for målstyring og rapportering):
- **«Hvorfor skal jeg anta at et kontrollsystem, som jeg ikke kan forstå og ikke kan bedømme, er til å stole på, samtidig som jeg ikke får stole på egne bedømmelser?»** (Skirbekk & Grimen 2012:317)

Brukerne

22

- Brukerne var de som ellers ville ha vært aktuelle for de eksterne tiltakene som forsøket erstattet (situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov)
- Sammensatt brukergruppe med ulike typer problemer; noen hadde store bistands- og oppfølgingsbehov og noen typer utfordringer krever en koordinert innsats fra flere hold - fysiske og psykiske helseproblemer, manglende motivasjon og sosial kompetanse

- Gjennomgående svært fornøyd
- Foretrakk å få service fra NAV framfor å bli sendt til eksterne tiltaksarrangører – kan oppfattes som en støtte til ”et administrativt normaliseringsprinsipp”
- Gav uttrykk for overraskelse over at NAV kunne gi så tett individuell oppfølging
- Opplevde at fokuset på arbeid var sterkere enn hos eksterne tiltaksarrangører
 - noen gav uttrykk for ubehag og nevner økt stress, økt møtevirksomhet, usikkerhet knyttet til praksisplasser

- Økt eierskap over brukersaken og utviskingen av skillet mellom avklaring og oppfølging gav en mer utvidet fullmakt enn hva tiltakene ved kontrollkontorene hadde
- KIN er en del av NAV-kontoret; bestiller-utfører-modellen ved kontrollkontorene handler blant annet om å kontrollere utførers økonomiske incentiver til "fløte-skumming"
- Det at NAV-kontoret overtar den arbeidsrettede brukeroppfølgingen skaper fysisk nærhet mellom ordinær NAV-veileder (bestiller) og KIN-veileder (utfører), utvidete fullmakter gir større fleksibilitet for brukeren

Arbeidsgiverne

Sammenlikning av Hva er hovedårsaken til at disse kandidatene ikke er ansatt i din bedrift nå? og Hva vil du si var den største utfordringen med tanke på å ansette den tidligere kandidaten?

	Kandidater som ikke har fått ansettelse*	Kandidater som har fått fast ansettelse
Svak arbeidsinnsats	45,5	34,6
Dårlig sosial fungering	25,8	23,1
Bedriftens økonomi	23,5	32,1
For lite støtte fra NAV	5,3	10,3
Antall kandidater	132	78
Totalt	100,0	100,0

* Kandidater kun til arbeidsavklaring (56%) er utelatt

- Hva vil du trekke fram som positivt ved servicen, oppfølgingen, støtten fra dette aktuelle NAV-kontoret? (ca. 50% av 200 svarte)
 - Lang «skryteliste», tett oppfølging, ubyråkratisk, tillit
- Hva savner du eventuelt av service, oppfølging, støtte fra dette aktuelle NAV-kontoret? (ca. 20% av 200 meldte savn)
 - Mer oppfølging av kandidater
 - Mer kunnskap/informasjon om kandidater
 - Bedre kompetanse blant KIN-veilederne
 - Variasjon i service, oppfølging, støtte
 - Bedre dialog med KIN-veileder
 - Tettere samarbeid med bedriften

 - Situasjonsbestemt kritikk

Organisering og kompetanse

27

- **ORGANISATORISK:**

- tettere relasjon mellom ordinær saksbehandler og tiltaksutøver
- bedre bestillerkompetanse hos ordinær NAV-veileder
- nært samarbeid om brukersaken mellom ordinær NAV-veileder og tiltaksutøver
- visker ut skillet mellom avklaring og oppfølging, overfører beslutning til tiltaket

- **KOMPETANSE:**

- vektlegging av å bruke den vanlige arbeidsplassen som avklarings- og oppfølgingsarena

Brukertilpassing og synergi

28

- **Bedre tilpassede tjenester for brukerne**
 - NAV blir bedre til å møte brukerens individuelle støttebehov, mens brukeren i større grad må passe inn i de eksternt organiserte tiltakene
- **Ringvirkninger - synergi**
 - Bedre utnyttelse av intern kompetanse
 - Bedre bestillerkompetanse
 - Bedre kontakt med og kunnskap om aktørene i arbeidsmarkedet; som får økt kunnskap om - og tillit til – NAV
 - Økt samhandling mellom NAV og andre enheter i støtteapparatet, der disse er nødvendige for brukere med sammensatte bistandsbehov

Konklusjon

- NAV kan med intern tiltaksorganisering gjøre avklaring og oppfølging like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører
- Tiltaksorganisering internt i NAV genererer
 - bedre samarbeid om brukersaken
 - bedre bestillerkompetanse
- Spesialisert arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV
 - kompetanse som spesifikt vektlegger metodikk for tett oppfølging og rask utplassering, vanlig arbeidsplass som avklarings- og oppfølgingsarena, forutsetter tett samarbeid med arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplass
- Lavere kostnader og redusert ventetid
 - til samme pris ansatt flere veiledere og tatt inn flere brukere
 - raskere leveranse av tjenester for brukerne - redusert ventetid mellom tiltak, raskere tjenester

- Tilnærmingen har gått i retning av å være individuelt tilpasset brukeren, dvs. å ta utgangspunkt i brukerens behov og interesser for så å finne fram til den arbeidsplassen som passer best for vedkommende
- Tid brukt til arbeidsplassoppfølging og samarbeid med arbeidsgivere økte betydelig i forsøksperioden
- Utvidet oppfølging i inntil seks måneder etter ansettelse indikerer sterkere fokus på jobbfastholdelse enn hva som ellers har vært vanlig i tiltaksbruken

- Av virkemidler var det først og fremst lønnstilskudd som ble blitt brukt, men i overraskende liten grad
- Lite bruk av mentortilskudd kan være en indikasjon på lite fokus på virksomhetsintern støtte til brukeren
- Bruk av Tilretteleggings og oppfølgingsavtalen varierte, men ble i økende grad tatt i bruk i forsøksperioden, primært ved ansettelse

- Forsøket viste at tradisjonell formidling og den enkle formen for oppfølging i NAV ikke er tilstrekkelig for mange av brukerne
- Jobbutviklingsperspektivet viktig for arbeidssøkere med større utfordringer og som har begrensede valgmuligheter i arbeidslivet
- Oppfølgingen ble utviklet i retning av jobbspesialisten i SE; ikke mindre oppgavebelastende enn NAV-veilederens, men annerledes
- Ledelse er avgjørende viktig for å ivareta og sikre forståelsen for denne formen for spesialisert arbeidsrettet brukeroppfølging
- Prioritering og rammevilkår kan komme i veien for den type inkluderingsarbeid som ble utviklet i forsøket

- Forsøket utviklet en kompetanse som spesifikt vektlegger tilnærminger for tett oppfølging og raskt ut på arbeidsplass, vanlig arbeidsplass som avklarings- og oppfølgingsarena
- **Forutsetter:**
 - **Tett samarbeid med arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplass**
 - **Spesialisering av den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i NAV**

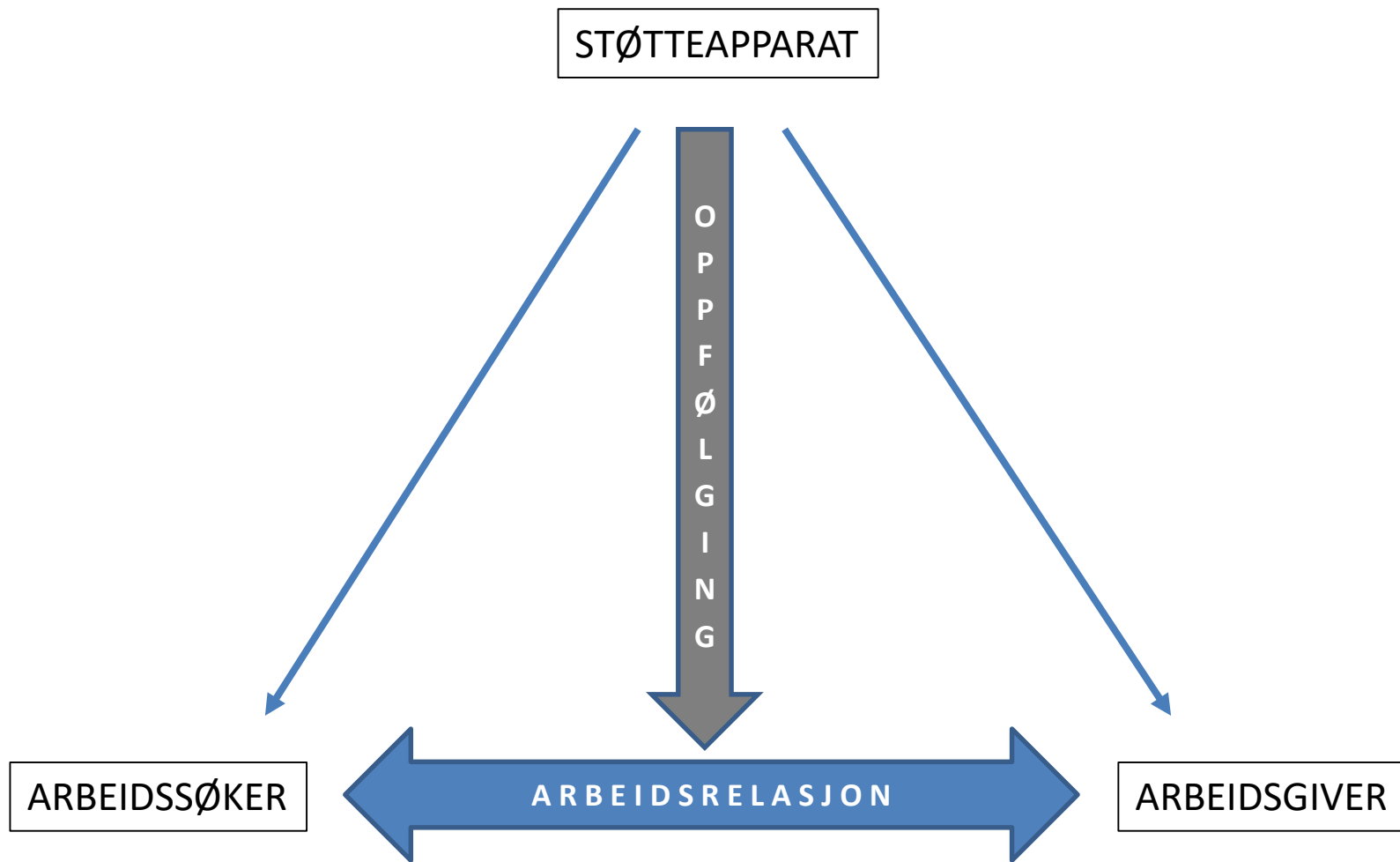
Inkluderingskompetanse

34

Sosial- og helsefaglig/pedagogisk **brukerkunnskap**



**Kunnskap om bruk av ordinære arbeidsplasser for å
få til inkludering for mennesker med omfattende
bistandsbehov**



Markedsmodeller

FORMIDLING

- Innhente rekrutteringsoppdrag fra arbeidsgiver
- Finne den beste kandidaten i NAVs portefølje (match)
- Presentere aktuelle kandidater/CV for arbeidsgiver
- Intervju
- Ansettelse

JOB BUTVIKLING

- Kartlegge brukers interesser og støttebehov
- Finne egnet arbeidsplass (jobbmatch), utviklingsarena
- Trening, opplæring, kvalifisering på arbeidsplass
- Tilrettelegging for mestring
- Målet er ordinært arbeid, eller utdanning

Mål med oppfølging basert på inkluderingskompetanse

37

- ➔ skape trygghet (redusere risiko)
- ➔ øke mestringsevnen...
- ➔ ... over lang tid

Hvordan forstå og bruke inkluderingskompetanse i NAV?

38

- Inkluderingskompetanse er et perspektiv på brukerne og arbeidsgiverne som får innvirkning på hele måten NAV jobber på
- **Forankring i ledelse** – fylke, kontor, avdeling
- **Tverrfaglighet** – alle deler av NAV må kjenne til inkluderingskompetanse

Hvordan forstå og bruke inkluderingskompetanse i NAV? (forts)

39

- **Egne jobbspesialister = aksept for spesialisering av arbeidsretta brukeroppfølgning**
 - Mye å hente fra samhandlingen mellom NAV-veiledere og jobbspesialistene i forsøket med Kjerneoppgaver
- **NAV-veileder** kan få egen praksiserfaring
 - Team med jobbspesialister kan ha **hospiteringsordninger** for NAV-veiledere, inkluderingskompetanse i samhandlingen med brukeren, besøke bedrifter/følge opp på arbeidsplass, følge opp mentorer, matchemøter, Tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen, bestilling av tiltak/tiltaksarrangører

Inkluderingskompetanse - et uferdig praksisfelt

40

- Fagfolk i støtteapparatet er opplært i den medisinske modellen
- Jo mindre trygge oppfølgingsressursen er på ”**train-delen**” av place-train, jo mer fristende med seleksjon, creaming, krav om at brukeren skal være ”motivert”, ”jobbklar”
- **Profesjonsutdanningenes rolle**
 - **Utvikle fagfolk med inkluderingskompetanse for å bruke vanlige arbeidsplasser som middel og mål**
 - **Verdier, holdninger, hva man sier og gjør**

Ei ny arbeidslinje i NAV?

Fra et medisinsk repareringsperspektiv til et relasjonelt perspektiv

41

**Hovedutfordringen ligger som oftest ikke
”inni” brukeren, men i
støtteapparatets bistandskompetanse
- i samspillet med bruker og
arbeidsplass**