



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

"Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen"

Evaluering av kvalitet i skjermede arbeidsmarkedstiltak
og kvalitetssikringssystemet EQUASS

Publisert: 6. oktober 2014

Skrevet av:
Hege Gjertsen,
Cecilie Høj Anvik,
Terje Olsen

NF rapport nr.: 5/2014
ISBN nr: 978-82-7321-651-9
ISSN-NR: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: "Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen" Evaluering av kvalitet i skjermede arbeids- markedstiltak og kvalitetssikringssystemet EQUASS	OFF.TILGJENGELIG: Ja	NF-RAPPORT NR: 5/2014
FORFATTER(E): Hege Gjertsen Cecilie Høj Anvik Terje Olsen	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Hege Gjertsen FORSKNINGSLEDER: Trond Bliksvær	
PROSJEKT: Evaluering av kvalitet i skjermede arbeidsmarkedstiltak og kvalitetssikrings- systemet EQUASS	OPPDRAAGSGIVER: Arbeids- og sosialdepartementet OPPDRAAGSGIVERS REFERANSE: Thuy Nguyen	
SAMMENDRAG: I rapporten presenteres resultatene fra en evaluering av kvalitet i arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance. Evalueringen omfatter en reanalyse av tidligere datasett fra studier gjennomført ved Nordlandsforskning knyttet til skjermet virksomhet, spørreundersøkelse til alle arbeidsmarkedsbedrifter og lokale NAV-kontor i landet, samt casestudier i åtte tiltaksbedrifter hvor ansatte og tiltaksdeltakere fra ulike skjermede arbeidsmarkedstiltak er blitt intervjuet. I tillegg har vi intervjuet sentrale aktører ved de lokale NAV-kontorene og fylkeskontorene som er tilknyttet casebedriftene. Studien omfatter også intervju med EQUASS-revisorer og aktører fra EQUASS Norge, samt organisasjonene ASVL og Attføringsbedriftene.	EMNEORD: Arbeidsrettede tiltak Skjermet virksomhet Arbeidsmarkedstiltak Kvalitetssikring Kvalitetssikringssystem EQUASS KEYWORDS: Sheltered employment Vocational rehabilitation Quality assurance system EQUASS	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</i>	SALGSPRIS: 200,00	

Nordlandsforskning AS
Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Besøk: Universitetsalleen 11

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

Bankkonto 4500 55 98811
Foretaksregisteret NO/VAT nr 989 714 309 MVA



FORORD

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en evaluering bestående av to hoveddeler. Vi har for det første vurdert hvilken kvalitet tjenestetilbudet i skjermet virksomhet har i henhold til fastsatte mål. For det andre har vi vurdert implementeringsprosessen og virkningene av kvalitetssikringssystemet EQUASS i skjermet virksomhet. Studien ble gjennomført i perioden august 2013 til september 2014, på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Vi vil rette en stor takk til alle ved tiltaksbedriftene og Nav som har bidratt til studien gjennom spørreundersøkelser og intervju. I casestudiene med besøk i tiltaksbedriftene ble vi tatt imot på en svært god måte av de ordinært ansatte og deltakerne i ulike tiltak. De har vært raus med sin tid for å vise oss arbeidshverdagen i bedriftene og sette av tid til å la seg intervju. Takk også til EQUASS Norge og revisorer tilknyttet EQUASS Norge som har tatt seg tid til å delta.

I tillegg til Øystein Haram, Thuy Nguyen, Elisabet Røhme Sivertsen og Grethe Hammarqvist fra Arbeids- og sosialdepartementet har referansegruppen for studien bestått av Magne Søvik fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Paal Haavorsen fra bransjeforeningen Attføringsbedriftene, Torstein Fosvold fra arbeidsgiverforeningen ASVL og Jens Gram fra fylkeskontoret for Nav Vestfold. Medlemmene i referansegruppen har deltatt i viktige diskusjoner underveis, lest rapportutkast og bidratt med konstruktive innspill til arbeidet. Tusen takk til dere.

Vi vil også takke våre kontaktpersoner hos Arbeids- og sosialdepartementet, avdelingsdirektør Øystein Haram og seniorrådgiver Thuy Nguyen, for et godt samarbeid.

Avdelingsleder Arne Sivertsen ved Bodø Industri AS og fylkeskoordinator Ole-Johan Rishaug fra Nav Nordland har vært behjelpelig i forbindelse med pretesting av spørreundersøkelsene til tiltaksbedriftene og Nav. Tusen takk for at dere stilte opp, og for nyttige tilbakemeldinger.

Takk også til Trond Bliksvær, forskningsleder ved Nordlandsforskning, som har lest og kvalitetssikret denne rapporten.

Bodø, 1. oktober 2014

INNHold

FORORD	1
TABELLOVERSIKT	5
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	16
1. INNLEDNING	24
1.1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN	24
1.2 KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK	25
1.3 FORMÅLET MED EVALUERINGEN	26
1.4 ARBEIDSRETTEDE TILTAK I SKJERMET VIRKSOMHET	27
1.4.1 Avklaring i skjermet virksomhet	28
1.4.2 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	28
1.4.3 Arbeid med bistand (AB)	29
1.4.4 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	29
1.4.5 Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	29
1.4.6 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	29
1.5 RAPPORTENS OPPBYGNING OG BEGREPSBRUK	30
2. METODISK FREMGANGSMÅTE OG DATAGRUNNLAG	31
2.1 OM EVALUERINGEN	31
2.2 SPØRREUNDERSØKELSE TIL ALLE NAV-KONTOR	32
2.3 SPØRREUNDERSØKELSE TIL ALLE ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTER I NORGE	34
2.4 CASESTUDIER I ET UTVALG TILTAKSBEDRIFTER	39
2.4.1 Beskrivelse av casebedriftene	41
2.5 REANALYSE AV TIDLIGERE DATASETT	44
2.6 FORSKNINGSETISKE VURDERINGER	45
2.7 SAMMENDRAG	45
3. KVALITET OG KVALITETSSIKRING	47
3.1 ØKT FOKUS PÅ KVALITETSSIKRING AV OFFENTLIGE VELFERDSTJENESTER	47
3.2 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ KVALITETSUTVIKLING I SKJERMET VIRKSOMHET	48
3.2.1 Organisasjonsoppskrifter på reise	48
3.2.2 Et instrumentelt perspektiv på organisasjonsendringer	49
3.2.3 Kvalitet som diskurs	51
3.2.4 Implementering av kvalitetssikringssystem i et praksisteoretisk perspektiv	52
3.3 SERTIFISERINGSORDNINGEN EQUASS	53
3.4 HVORFOR INNFØRES KVALITETSSIKRINGSSYSTEM?	57
3.4.1 Sikre kvaliteten på tjenestene	57
3.4.2 Redusere Nav sitt oppfølgingsansvar overfor tiltaksdeltakerne	57
3.4.3 EQUASS - del av en generell utvikling i offentlige velferdstjenester	58
3.5 KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK – VANSKELIG Å AVGRENSE	59
3.6 HVA INNEHOLDER KRAVSPESIFIKASJONEN?	60
3.7 KVALITET I HELE TILTAKSPROSESSEN	62
3.8 KVALITETSINDIKATORER SOM MÅL PÅ KVALITETEN PÅ TJENESTENE	63
3.9 SAMMENDRAG	67
4. RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSENE TIL NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE - KVALITET I SKJERMEDE ARBEIDSMARKEDSTILTAK	69
4.1 HVA MENER TILTAKSARRANGØRENE ER VIKTIG FOR KVALITETEN PÅ TJENESTENE?	69
4.2 HVORDAN VURDERER NAV KVALITETEN I ARBEIDSRETTEDE TILTAK?	72
4.3 HVORDAN VURDERER ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE KVALITETEN I ARBEIDSRETTEDE TILTAK?	76

4.3.1	Strukturkvalitet	76
4.3.2	Prosesskvalitet	77
4.3.3	Resultatkvalitet	79
4.4	NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENES VURDERING AV KVALITETEN I DE ULIKE TILTAKENE	82
4.4.1	Avklaring i skjermet virksomhet	83
4.4.2	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	84
4.4.3	Arbeid med bistand (AB)	84
4.4.4	Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	85
4.4.5	Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	85
4.4.6	Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	86
4.5	KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET OVER TID	86
4.5.1	Arbeidsmarkedsbedriftenes vurdering av kvalitet over tid	86
4.5.2	Navs vurdering av kvalitet over tid	88
4.6	SAMMENDRAG	89
5.	RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSENE TIL NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE - ERFARINGER MED EQUASS	91
5.1	HAR EQUASS BEDRET KVALITETEN PÅ ARBEIDSRETTEDE TILTAK?	91
5.1.1	Hva mener arbeidsmarkedsbedriftene?	91
5.1.2	Hva mener Nav?	97
5.2	POSITIVE VIRKNINGER AV INNØFØRINGEN AV EQUASS	98
5.2.1	Bevisstgjøring av egen praksis	99
5.2.2	På sikt en mer effektiv tjeneste?	101
5.2.3	Faglig utvikling i arbeidsmarkedsbedriftene	104
5.2.4	Resultatkvalitet	106
5.2.5	Bedre oppfølging av tiltaksdeltakerne	106
5.2.6	Brukermedvirkning på systemnivå	107
5.2.7	Medvirkning og ansvarliggjøring av tiltaksdeltakerne	108
5.3	UTFORDRINGER KNYTTET TIL EQUASS	110
5.3.1	Implementering og vedlikehold av EQUASS tar mye tid	112
5.4	EQUASS OG SAMARBEID MED NAV	113
5.5	SAMMENDRAG	114
6.	KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK I SKJERMET VIRKSOMHET	116
6.1	REANALYSE AV TIDLIGERE DATASETT - KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET OVER TID	116
6.2	HVORDAN FORSTÅR ANSATTE I SKJERMET VIRKSOMHET KVALITET?	119
6.2.1	Forhold knyttet til strukturkvalitet	120
6.2.2	Forhold knyttet til prosesskvalitet	124
6.2.3	Forhold ved resultatkvalitet	128
6.3	HVA MENER TILTAKSDELTAERNE ER VIKTIG FOR KVALITETEN?	131
6.4	HVORDAN FORSTÅR NAV KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET?	133
6.5	BRUKERMEDVIRKNING	135
6.5.1	Brukermedvirkning på systemnivå	135
6.5.2	Brukermedvirkning på individnivå	137
6.6	SAMARBEID MELLOM TILTAKSARRANGØRENE OG NAV	138
6.6.1	Tiltaksarrangørenes vurdering av samarbeidet med Nav	139
6.6.2	Navs vurdering av samarbeidet med tiltaksbedriftene	142
6.7	ØKTE KRAV FRA NAV OM FORMIDLING TIL ORDINÆRT ARBEID	144
6.8	SAMMENDRAG	146
7.	ERFARINGER MED IMPLEMENTERING AV EQUASS	148
7.1	Å BLI EQUASS-SERTIFISERT FØRSTE GANG	148
7.1.1	En person har hovedansvaret for sertifiseringen – forankret hos ledelsen	149
7.1.2	Utfordrende å forankre EQUASS blant alle ansatte i bedriften	150
7.1.3	EQUASS er tidkrevende	151
7.1.4	Mangelfull opplæring i EQUASS	154
7.1.5	Å vedlikeholde kvalitetssikringssystemet	155

7.2	Å LEVE MED EQUASS I DAG – HVA BETYR DET FOR TJENESTEN?	157
7.2.1	Økt bevissthet rundt egen praksis.....	157
7.2.2	Økt systematisering og bedre rutiner	158
7.2.3	Mer og bedre dokumentasjon.....	161
7.2.4	Økt brukerinvolvering og mulighet for medvirkning.....	162
7.2.5	Nav er lite opptatt av og mangler kunnskap om EQUASS.....	163
7.3	HAR EQUASS BEDRET KVALITETEN PÅ TJENESTENE?	165
7.4	REVISORENES BAKGRUNN OG ROLLE	167
7.5	SAMMENDRAG.....	169
8.	AVSLUTTENDE DRØFTING.....	171
8.1	HAR TJENESTENE I SKJERMET VIRKSOMHET TILFREDSSTILLEND KVALITET?.....	171
8.1.1	Kvalitet i arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet	171
8.1.2	Kvalitet i de ulike fasene av tiltaksprosessen	173
8.2	VIRKNINGER AV IMPLEMENTERING AV EQUASS.....	175
8.3	MOT EN FELLES FORSTÅELSE AV KVALITET?	176
8.4	HVORDAN SIKRES KVALITETEN PÅ TJENESTENE I SKJERMET VIRKSOMHET?.....	179
8.5	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....	181
	REFERANSER.....	183
	VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA TIL TILTAKSBEDRIFTENE	187
	VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA TIL NAV	197

TABELLOVERSIKT

Tabell 1 Oversikt over respondenter, etter fylke. Antall, prosent og andel av Nav-kontor i fylket, N=144.....	33
Tabell 2 Oversikt over respondenter, etter antall innbyggere i kommunen. Antall og prosent. N=148.....	34
Tabell 3 Oversikt over antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter respondentenes Nav-kontor har avtaler med. Antall og prosent, N=149.....	34
Tabell 4 Oversikt over respondentene, etter fylke. Antall og andel av vekst- og attføringsbedrifter i fylke totalt. N=191	35
Tabell 5 Oversikt over respondentene, etter antall innbyggere i kommunen. Antall og prosent, N=200	35
Tabell 6 Oversikt over respondentene, etter antall ordinært ansatte i bedriften (personell i bedriften, alle avdelinger inkludert). Antall og prosent, N=202	36
Tabell 7 Oversikt over respondentene, etter hvilken stilling har de i bedriften. Antall og prosent, N=201	36
Tabell 8 Oversikt over respondentene, etter hvor bedriften er organisert. Antall og prosent, N=202	36
Tabell 9 Oversikt over respondentene, etter hvor bedriften er organisert. Andel etter organiserte i interesseorganisasjonen totalt. Antall og prosent. N=200.....	37
Tabell 10 Oversikt over respondentene, etter når bedriften ble EQUASS-sertifisert første gang. Antall og prosent, N=202.....	37
Tabell 11 Oversikt over hvorvidt bedriften er blitt resertifisert, etter antall ansatte. Antall og prosent, N=201	38
Tabell 12 Oversikt over respondentene, etter hvorvidt bedriften på et tidspunkt har hatt behov for å søke Nav Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode. Antall og prosent, N=202	38
Tabell 13 Oversikt over respondentene, etter hvilke arbeidsrettede tiltak bedriften tilbyr. Antall og prosent, N=202	38
Tabell 14 Tilbyr bedriften din også anbudsutsatte tiltak? Antall og prosent, N=200.	39
Tabell 15 Hvis bedriften din tilbyr anbudsutsatte tiltak, er disse også blitt EQUASS-sertifisert? Antall og prosent, N=60	39
Tabell 16 Oversikt over antall informanter fra ulike instanser	40
Tabell 17 Oversikt over casebedriftene	41
Tabell 18 Oversikt over kravspesifikasjonen, etter målgruppe og mål.....	60
Tabell 19 Oversikt over arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet, etter varighet på tiltak.....	61
Tabell 20 Oversikt over kravspesifikasjonen, etter faglig innhold og organisering.....	62
Tabell 21 Operasjonalisering av kvalitetsbegrepet etter hva som skal vurderes.....	65
Tabell 22 Oversikt over hvordan vi belyser kvalitetsindikatorne	67
Tabell 23 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende i de tiltaksbedrifter dere samarbeider med? Prosent.	72
Tabell 24 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Prosent	78
Tabell 25 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Prosent	80

FIGUROVERSIKT

Figur 1	Evalueringsmodell	31
Figur 2	Oversikt over respondentene, etter hvorvidt bedriften er blitt resertifisert. Prosent, N=201	37
Figur 3	Hvor viktig mener du følgende forhold er med tanke på kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt? Prosent. N=204	70
Figur 4	Andel som har svart at formidling til arbeid og arbeidsrelaterte aktiviteter er svært viktig, etter størrelse på bedriften (antall ansatte). Prosent. N=204	71
Figur 5	I hvilken utstrekning er det sprik mellom tiltaksbedriftene dere har avtaler med, når det gjelder forholdene som er nevnt i tabell 23? Prosent. N=90	73
Figur 6	I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende i de tiltaksbedrifter dere samarbeider med? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med flere bedrifter, eller bare én bedrift. Prosent.	74
Figur 7	I hvilken grad vil du si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir Nav nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne? Prosent. N=149	75
Figur 8	I hvilken grad vil du si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir Nav nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med én eller flere bedrifter. Prosent.	75
Figur 9	I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. N=202-203. Prosent	76
Figur 10	I hvilken grad mener du at «faglig kompetanse blant de ansatte» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift? Etter når bedriften ble sertifisert. Prosent. N=201	77
Figur 11	I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. Prosent.	79
Figur 12	I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. Prosent	80
Figur 13	I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent	81
Figur 14	Arbeidsmarkedsbedriftene (AMB) og Nav: Hva er din vurdering av kvaliteten på følgende arbeidsrettede tiltak som din bedrift/tiltaksbedriftene dere samarbeider mest med, tilbyr? Prosent.	82
Figur 15	NAV: I hvilken grad mener du at følgende arbeidsrettede tiltak som tiltaksbedriften dere samarbeider mest med, tilbyr, har god eller svært god kvalitet? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med én bedrift eller flere. Prosent	83
Figur 16	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Avklaring i skjermet virksomhet? Prosent	83
Figur 17	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet? Prosent	84
Figur 18	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Arbeid med bistand? Prosent	84
Figur 19	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)? Prosent	85
Figur 20	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)? Prosent	85
Figur 21	Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)? Prosent	86
Figur 22	Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Prosent. N=204	86
Figur 23	Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter når bedriften første gang ble sertifisert. Prosent. N=202	87
Figur 24	Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter størrelse på bedriften. Prosent. N=202	87
Figur 25	Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter hvor bedriften er organisert. Prosent.	88
Figur 26	Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, i dag sammenlignet med for 3 år siden? Prosent. N=133	89
Figur 27	I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Prosent.	92
Figur 28	I hvilken grad er du litt eller helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter antall ansatte. Prosent.	92
Figur 29	I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter respondentenes stilling i bedriften. Prosent.	93

Figur 30 I hvilken grad er du helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent.	93
Figur 31 Andel som har svart at EQUASS-sertifisering «i svært stor grad» eller «i stor grad» er viktig med tanke på kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt, etter antall ansatte. Prosent, N=204.	94
Figur 32 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene? Prosent. N=204.....	94
Figur 33 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter stilling. Prosent. N=201	95
Figur 34 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter antall fast ordinært ansatte i bedriften (personell i bedriften, alle avdelinger inkludert). Prosent. N=202	95
Figur 35 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter antall innbyggere i kommunen. Prosent. N=200	96
Figur 36 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=202	96
Figur 37 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter hvor bedriften er organisert. Prosent. N=202 .	97
Figur 38 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene? Prosent. N=151	97
Figur 39 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene? Etter antall arbeidsmarkedsbedrifter Nav-kontoret samarbeider med. N=147.....	98
Figur 40 I hvilken grad mener du forholdet bevissthet blant de ansatte i arbeidsmarkedsbedriften rundt egen virksomhet, er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.....	99
Figur 41 I hvilken grad mener du forholdet «bevissthet i bedriften rundt etiske spørsmål» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	100
Figur 42 Arbeidsmarkedsbedrifter: I hvilken grad mener du forholdet «bevissthet rundt forbedringsarbeid» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS?	100
Figur 43 Arbeidsmarkedsbedrift: I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS: EQUASS-arbeidet har ført til en større forståelse av kvalitet innad i bedriften. Prosent.....	101
Figur 44 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	101
Figur 45 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble EQUASS-sertifisert første gang. Prosent. N=200	102
Figur 46 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter antall ansatte i bedriften. Prosent. N = 200	102
Figur 47 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter stilling. Prosent. N=199	103
Figur 48 NAV: I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter antall bedrifter Nav samarbeider med. Prosent. N=136.....	104
Figur 49 I hvilken grad mener du rapporteringen til Nav er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	104
Figur 50 I hvilken grad mener du forholdet «faglig utvikling hos de ansatte i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	105
Figur 51 I hvilken grad mener du forholdet «internopplæring av personell i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	105
Figur 52 I hvilken grad mener du at forholdet «bedriften innfrir resultat- og kvalitetsmål som settes i den årlige avtalen med NAV», er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.....	106
Figur 53 I hvilken grad mener du oppfølgingen av tiltaksdeltakerne i bedriften er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent	106
Figur 54 I hvilken grad mener du Nav sin oppfølging av tiltaksdeltakerne er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Prosent. N=202.....	107
Figur 55 I hvilken grad mener du måten bedriften praktiserer brukermedvirkning er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent	108
Figur 56 Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS? Prosent. N=204.....	108
Figur 57 Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=202	109

Figur 58 Ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene bedre eller mye bedre etter innføringen av EQUASS? Etter antall ansatte i bedriften. Prosent. N=202	109
Figur 59 I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Prosent.	110
Figur 60 I hvilken grad er du litt eller helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent.	111
Figur 61 I hvilken grad er du enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid? Prosent. N=204	112
Figur 62 I hvilken grad er du enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=204	112
Figur 63 NAV: Er Nav sitt samarbeid med tiltaksbedriftene endret til det bedre etter implementeringen av EQUASS? Prosent. N=151	113
Figur 64 I hvilken grad mener du samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangør er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.	114
Figur 65 Forhold ved tiltaksprosessen som samlet utgjør kvaliteten på skjermede arbeidsmarkedstiltak	178
Figur 66 Tiltaksprosessen i skjermet virksomhet	179

SAMMENDRAG

Denne studien omfatter en evaluering av hvorvidt tjenestetilbudet i skjermet virksomhet har tilfredsstillende kvalitet i henhold til fastsatte mål og en evaluering av kvalitetssikringssystemet EQUASS. Studien ble gjennomført i perioden august 2013 til september 2014, på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Formål med studien og problemstillinger

Det overordnede formålet med evalueringen har vært todelt. Det har *for det første* vært å vurdere kvaliteten i arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet. Sentrale spørsmål her har vært hvordan ansatte i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og hos Nav forstår kvalitet, hva de mener er viktig for at tjenestene skal ha god kvalitet og deres vurdering av kvaliteten i de ulike skjermede arbeidsmarkedstiltakene. Vi argumenterer for viktigheten av et fokus på kvaliteten i hele tiltaksprosessen. I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i kvalitetsindikatorer som favner både planleggingsfasen, gjennomføringen og resultatene av tiltakene. Formålet med evalueringen har *for det andre* vært å studere innføringen og virkningene av kvalitetssikringssystemet EQUASS i skjermet virksomhet. Hvilke erfaringer har tiltaksarrangørene hatt med implementeringsprosessen og hvilken betydning mener de ansatte hos tiltaksarrangørene og hos Nav at EQUASS har hatt for kvaliteten på tjenestetilbudet?

Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Evalueringen rommer fire delstudier hvor både kvalitative og kvantitative forskningsmetoder er anvendt:

- I den første delstudien gjennomførte vi en *spørreundersøkelse til alle Nav-kontor*. Svarprosenten er lav (36 %), slik at resultatene fra undersøkelsen må tolkes med forsiktighet. De som besvarte undersøkelsen kommer likevel fra hele landet og fra både små, mellomstore og store kommuner. Undersøkelsen ble besvart av Nav-ansatte som har ansvar for skjermede arbeidsmarkedstiltak.
- I den andre delstudien gjennomførte vi en *spørreundersøkelse blant alle arbeidsmarkedsbedrifter i landet*. Svarprosenten var 62 prosent. Undersøkelsen ble besvart av en person i bedriften som har vært involvert i prosessen rundt innføringen av EQUASS. Respondentene kommer fra alle fylker, fra kommuner av ulik størrelse og representerer små, mellomstore og bedrifter.
- I den tredje delstudien gjennomførte vi *casestudier i åtte tiltaksbedrifter* fra ulike deler av landet og av ulik størrelse. Vi intervjuet ordinært ansatte og deltakere i ulike skjermede arbeidsmarkedstiltak. Videre intervjuet vi sentrale aktører ved Nav-kontorene i kommunene hvor bedriftene er lokalisert, samt representanter fra Navs fylkeskontor. Som del av denne delstudien intervjuet vi også representanter fra interesseorganisasjonene til attførings- og vekstbedriftene (ASVL og Attføringsbedriftene), revisorer tilknyttet EQUASS Norge, EQUASS Norge, samt arbeidsmarkedsmyndighetene. Delstudien omfatter i alt 71 informanter.
- I den fjerde delstudien gjennomførte vi en *reanalyse av materiale fra fire tidligere studier* gjennomført ved Nordlandsforskning knyttet til arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet. Fokus var på hvordan man hos Nav og i tiltaksbedriftene over tid har forstått og jobbet med kvalitetssikring av tiltakene.

Hva ses som viktig for at skjermede arbeidsmarkedstiltak skal ha god kvalitet?

I spørreundersøkelsen til attførings- og vekstbedriftene ba vi respondentene ta stilling til hvor viktig de mener ulike forhold er for kvaliteten på tjenestene. Av forholdene som ble nevnt, er det størst andel som oppgir at følgende forhold er svært viktig for kvaliteten; mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene, og godt samarbeid med Nav lokalt. En noe høyere andel av respondenten fra de største bedriftene (61 %) oppgir at formidling til arbeid er svært viktig, enn andelen respondenter fra de minste bedriftene (29 %). Informantene fra de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene trekker frem følgende forhold knyttet til hele tiltaksprosessen som viktig for kvaliteten på de skjermede tiltakene:

Forhold knyttet til strukturkvaliteten

- Tydelig bestilling fra Nav
- Kvalitetssikringssystem
- Opptreningsarenaer internt og eksternt
- Kompetanse og faglig forståelse blant de ansatte

Forhold knyttet til prosesskvaliteten

- Gode relasjoner til eksterne samarbeidspartnere
- Godt samarbeid med Nav
- Gi mestringsopplevelser og en meningsfull arbeidssituasjon/tilværelse
- God dokumentasjon (underveis- og sluttrapporter, møtereferater m.v.)
- Godt arbeidsmiljø og trivsel
- Verktøy, prosedyrer og rutiner
- Utarbeidelse av individuelle handlingsplaner
- Tillit og respekt mellom veileder og deltaker/VTA-arbeidstaker
- Brukermedvirkning og -involvering

Forhold knyttet til resultatkvaliteten

- Måloppnåelse – formidling til arbeid eller arbeidsrelaterte aktiviteter
- Bedre deltakernes og VTA-arbeidstakernes livskvalitet og helsetilstand

De ansatte i tiltaksbedriftene mener det er viktig å legge til rette for at tjenestene som tilbys deltakerne representerer noe *meningsfylt*. Videre snakker de, på ulike måter, om faglig kvalitet, utvikling av faglige ståsted og verktøy, samt dokumentasjon. Flere snakker også om samarbeid og relasjoner til både Nav og lokale arbeidsgivere som et viktig aspekt ved kvaliteten på tjenestene. For alle tiltaksdeltakerne henger god kvalitet sammen med å trives og ha det godt, ha varierte arbeidsoppgaver og ha et godt arbeidsmiljø. For VTA-arbeidstakerne betyr det mye å ha en aktiv hverdag, en arbeidshverdag hvor oppgavene og aktivitetene er «ekte arbeid», og at tiltaksdeltakelse ses å utgjøre et samfunnsbidrag. Her inngår også at det å være i aktivitet på en arbeidsplass med et godt arbeidsmiljø kan bidra til å bedre og ivareta den enkeltes livskvalitet og livssituasjon. For de tidsbegrensede tiltakene, slik som Avklaring, APS og AB, er det også viktig for deltakerne at det fokuseres på formidling til arbeid.

Nav vektlegger i noe større grad enn tiltaksarrangørene tidlig arbeidsutprøving i ordinære bedrifter, kort gjennomføringstid og formidling til arbeid, som viktig i forhold til kvaliteten på tjenestene. Dette blir også pekt på som viktig av informantene fra attførings- og vekstbedriftene, men de legger samtidig stor vekt på flere andre forhold knyttet til

gjennomføringen av tiltaket. Nav påpeker at kvalitet i tiltakene som tilbys i skjermet virksomhet, og hva som regnes som god kvalitet, må vurderes opp mot det enkelte tiltak og dets målsetninger. Nav trekker, både lokalt og på fylkesleddet, fram egen kapasitetsmangel som en viktig faktor som kan svekke kvaliteten på oppfølgingen og samarbeidet, både med enkeltbrukere og med tiltaksarrangører.

Har tjenestene i skjermet virksomhet tilfredsstillende kvalitet?

Studien viser at de arbeidsrettede tiltakene som tilbys i skjermede virksomheter, i stor utstrekning vurderes av aktørene i feltet som å holde en tilfredsstillende kvalitet i forhold til de krav Nav stiller. I spørreundersøkelsene er det derimot et sprik mellom Nav og tiltaksarrangørenes vurdering av kvaliteten i de ulike typer av tiltak. Tiltaksbedriftene vurderer kvaliteten som betydelig bedre enn hva Nav gjør. De oppgir i all hovedsak at kvaliteten på tiltakene Avklaring, APS, AB og VTA er god eller svært god, men er noe mer usikker på kvaliteten på KIA- og TIA-tiltakene. Nav-respondentene vurderer at kvaliteten er høyest i VTA-tiltaket. Både tiltaksarrangørene og Nav mener at kvaliteten på skjermede arbeidsmarkedstiltak er blitt bedre de siste årene. 85 prosent av respondentene fra tiltaksarrangørene oppgir at kvaliteten i tiltakene er bedre i dag sammenlignet med for tre år siden. En noe større andel av bedrifter med 41 eller flere ansatte (93 %) vurderer kvaliteten som bedre i dag enn andelen bedrifter med 20 eller færre ansatte (83 %). Når det gjelder spørreundersøkelsen til Nav, oppgir 67 prosent av respondentene at kvaliteten på tiltakene tiltaksbedriftene de samarbeider mest med tilbyr, er bedre eller mye bedre i dag enn for tre år siden.

Tiltaksarrangørene legger stor vekt på at tiltakene skal ha god kvalitet og at de på best mulig måte svarer på bestillingen fra Nav. Vårt inntrykk er samtidig at bestillingen fra Nav er blitt tydeligere, oppfølgingen av tiltaksdeltakerne tettere, bedriften har fått bedre rutiner rundt gjennomføringen av tiltaket, høyere kompetanse blant de ansatte og har økt oppmerksomhet på dokumentasjon i tiltaksprosessen. Når det gjelder ulike forhold knyttet til kvaliteten på tjenesten, viser spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene at:

- Et betydelig flertall av respondentene (82 %) vurderer faglig kompetanse i stor eller svært stor grad som tilfredsstillende i bedriften. En større andel av de største bedriftene (98 %) oppgir at den faglige kompetansen hos de ansatte i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften, mot 74 prosent av de minste bedriftene.
- Litt over en tredjedel vurderer bestillingene fra Nav som tydelige (35 %) og at de økonomiske rammebetingelsene er gode (34 %).
- 87 prosent av respondentene vurderer mulighetene for fleksibilitet og individuelle tilpasninger i tiltakene i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften.
- 77 prosent av respondentene fra de største arbeidsmarkedsbedriftene vurderer at «formidling til arbeid» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften. 39 prosent av respondentene fra de minste bedriftene svarer tilsvarende.

Det varierer hvor fornøyd Nav er med ulike forhold ved tiltaksbedriftene de samarbeider med. Nav-kontor som samarbeider med flere tiltaksbedrifter, oppgir i noe mindre grad at de ulike forholdene er tilfredsstillende. Når det gjelder ulike forhold knyttet til kvaliteten på tjenestene, viser spørreundersøkelsen til Nav at:

- Mens 73 prosent vurderer at «tiltaksbedriftenes samarbeid med Nav» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, vurderer kun 16 prosent «overgang til arbeid» på tilsvarende måte.
- 37 prosent vurderer kvaliteten på bedriftenes rapporter om deltakerne i stor eller svært stor grad som tilfredsstillende.

Erfaringer med implementeringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS

Tiltaksarrangører som tilbyr arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet, fikk frist til utgangen av 2011 for å være sertifisert i et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon. De fleste valgte EQUASS, som også de to bransjeforeningene anbefalte. Bedriftene ble første gang sertifisert for EQUASS i perioden 2007-2012. En større andel av de største bedriftene ble sertifisert tidligst, noe som trolig skyldes at de allerede hadde erfaringer med å jobbe systematisk med kvalitetsarbeid. Det har ofte vært én eller noen få personer som har hatt et hovedansvar for sertifiseringsprosessen ved den enkelte virksomheten, samtidig som man har forsøkt å forankre kvalitetssikringssystemet blant alle ansatte i bedriften. Tiltaksarrangørene opplevde sertifiseringsprosessen som svært tid- og ressurskrevende, ikke minst fordi det er snakk om et omfattende system med høye krav til skriftlig dokumentasjon. Et stort flertall av respondentene fra attførings- og vekstbedriftene (94 %) vurderer at den første sertifiseringen av EQUASS tok mye tid. Litt over en tredjedel (37 %) av respondentene oppgir at de opplevde prosessen rundt sertifiseringen og resertifiseringen som uproblematisk. I intervjuene forteller de ansatte at de opplevde språket i EQUASS som vanskelig, samt at kriteriene var vanskelig å forstå. Tiltaksarrangørene savnet bedre opplæring i EQUASS i perioden før den første sertifiseringen. Det har til dels opplevdes utfordrende å skulle implementere kvalitetssikringssystemet blant de øvrige ansatte. Resertifiseringen som i EQUASS gjennomføres hvert annet år, oppleves noe enklere, men informantene gir også uttrykk for at resertifiseringene er tidkrevende. Flere bedrifter er i dag opptatt av å forenkle dokumentmengden.

På bakgrunn av studien vil vi trekke frem det vi anser som viktige suksesskriterier for implementering av EQUASS i attførings- og vekstbedriftene:

- Én ansatt i bedriften bør ha et særlig ansvar for implementeringsprosessen
- Prosessen bør forankres hos ledelsen i bedriften
- Alle ordinært ansatte bør involveres implementeringsprosessen
- Det bør settes av tilstrekkelig med ressurser i form av tid og personell
- Det må være et kontinuerlig fokus på kvalitetsarbeid i bedriften
- De ansatte bør ha nødvendig kompetanse
- Ledere og ansatte bør enes om noen grunnleggende holdninger og verdier for arbeidet

Hvilke virkninger har innføringen av EQUASS hatt for tjenestetilbudet i skjermet virksomhet?¹

De aller fleste ansatte hos tiltaksarrangørene som vi har intervjuet, mener at EQUASS har bedret kvaliteten i de tjenestene som gis i skjermet virksomhet. Omtrent halvparten (45 %) av respondentene fra tiltaksbedriftene vurderer at EQUASS er viktig for kvaliteten. 78 prosent vurderer at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene. En fjerdedel (24 %) av

¹ Ettersom vår studie viser at ansatte ved de lokale Nav-kontorene har liten kunnskap om og ikke er opptatt av EQUASS som kvalitetssikringssystem, samtidig som svarprosenten er lav i spørreundersøkelsen til Nav, har vi valgt å legge mindre vekt på svarene fra Nav når det gjelder erfaringene med og vurderingene av innføringen av EQUASS i tiltaksbedriftene. Fokus i studien har da også vært på hvordan ledelsen og øvrige ansatte hos tiltaksarrangørene erfarer og vurderer EQUASS.

respondentene fra tiltaksbedriftene svarer at resertifiseringen av EQUASS oppleves relevant og viktig. Tar vi med de som har svart «litt enig» gjelder dette 63 prosent av respondentene. Bedriftene som tidligst ble sertifisert, oppgir i større grad at EQUASS er viktig for kvaliteten enn de som ble sertifisert i 2011-2013.

En noe høyere andel av de største bedriftene oppgir at EQUASS er viktig for kvaliteten, sammenlignet med de minste. Ansatte hos tiltaksarrangørene mener at innføringen av EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene ved at det gjennom sertifiseringsprosessen blant annet har skjedd en bevisstgjøring i bedriftene, man har fått etablert bedre rutiner rundt blant annet oppfølgingen av tiltaksdeltakerne og VTA-arbeidstakerne, og det dokumenteres mer og bedre. Nedenfor ser vi andelen av respondenter fra spørreundersøkelsene til utførings- og vekstbedriftene som mener ulike forhold i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter EQUASS-sertifiseringen. I parentes har vi tatt med de som har svart «til en viss grad» på disse forholdene.

- 73 prosent vurderer bevisstheten blant de ansatte i utførings- og vekstbedriften rundt egen virksomhet som endret til det bedre (96 %)
- 23 prosent vurderer effektivisering i bedriften som endret til det bedre (68 %)
- 38 prosent vurderer rapporteringen til Nav som endret til det bedre (76 %)
- 41 prosent vurderer at hvorvidt bedriften innfrir resultat- og kvalitetsmål som settes i samarbeidsavtalen med Nav er endret til det bedre (80 %)
- 50 prosent vurderer oppfølgingen av tiltaksdeltakerne i bedriften som endret til det bedre (86 %)
- 62 prosent vurderer måten bedriften praktiserer brukermedvirkning på, som endret til det bedre (93 %)

De ansatte hos tiltaksbedriftene gir samtidig uttrykk for at de er noe ambivalente til EQUASS-systemet. De ser fordelene, men opplever samtidig systemet som tidkrevende og til dels unødvendig omfattende. Flere mener at det bør finnes en enklere versjon for de aller minste tiltaksarrangørene.

Informanter i Nav vurderer at innføringen av et kvalitetssikringssystem bidrar til å bedre kvaliteten på tjenestene som gis i skjermede virksomheter. Studien viser imidlertid at saksbehandlere ved lokale Nav-kontor har liten kjennskap til og liten interesse for EQUASS. Rundt en tredjedel (36 %) av respondentene fra spørreundersøkelsen til Nav oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos tiltaksarrangørene de samarbeider med. Nesten halvparten (47 %) har svart «vet ikke».

Hvordan forstås kvalitet i skjermet virksomhet i dag – og hvordan kan kvalitet forstås i fremtiden?

Resultatene fra studien tyder på at ansatte hos Nav og tiltaksarrangører i stor grad har en sammenfallende forståelse av kvalitetsbegrepet. God kvalitet på tjenesten forstås grunnleggende sett som måloppnåelse i forhold til bestillingen for den enkelte tiltaksdeltaker. I løpet av de siste årene har det skjedd en dreining - først og fremst hos Nav, men også hos tiltaksarrangørene - i retning av å knytte kvalitet tettere opp mot formidling til ordinært arbeid. Enkelte informanter fra tiltaksbedriftene uttrykker bekymring for at pendelen er i ferd med å svinge for langt den ene veien – der fokuset i for stor grad rettes mot ekstern arbeidsutprøving og formidling til ordinært arbeid. Dette mener de kan gå ut over kvaliteten på tjenesten for tiltaksdeltakere som trenger tett oppfølging og

arbeidsutprøving i skjermede omgivelser over en lengre periode. Studien viser imidlertid at man både hos attførings- og vekstbedriftene og hos Nav har en forståelse av kvalitet som noe *mer* enn utelukkende resultatet av tiltaket. Også forhold i forkant av og ved selve gjennomføringen av tiltaket betraktes som viktige av aktørene.

Vi mener det er viktig at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene og Nav har en felles forståelse av hva kvalitet i skjermet virksomhet skal innebære. Kvaliteten på tjenestene må ses som en egenskap ved tjenesten som rommer ulike forhold, knyttet til det som skjer i forkant av tiltaket, selve gjennomføringen av tiltaket og resultatene. Ulike sider ved kvaliteten, eksempelvis formidlingstall, gjennomstrømningstid og sluttrapporter må derfor ikke fremstilles ensidig som et fullstendig bilde på kvaliteten på tjenestene. Når det gjelder tjenestene i skjermet virksomhet kan kvalitet både ses som en egenskap ved resultatet av tiltaket *og* som en egenskap ved selve prosessen, veien frem til resultatet. Kvalitet er dermed knyttet både til resultatene av tiltakene, og til hele tiltaksprosessen. Resultatet av tiltaket vil derfor være avhengig av forhold knyttet til gjennomføringen av tiltaket og forhold i forkant av tiltaket.

Dersom man vil oppnå god kvalitet på resultatene, er det viktig at kvaliteten på hele tiltaksprosessen er god. Bestillingen fra Nav må være tydelig, det må skje en riktig match mellom tiltak og person, og han eller hun som skal søkes inn i tiltaket og tiltaksarrangøren må inkluderes i arbeidet i forkant av utformingen av bestillingen for å avklare forventninger og målsetninger. Videre er det viktig at tiltaksarrangøren i dialog med tiltaksdeltakeren og på bakgrunn av bestillingen, utarbeider en individuell handlingsplan som skal legge føringer for innholdet i og organiseringen av tiltaket (og som altså er en konkretisering av bestillingen). Handlingsplanene må også utarbeides, presenteres og brukes på en måte som gir deltakerne en opplevelse av eierskap til den. Denne må så evalueres og revurderes regelmessig på bakgrunn av erfaringer med arbeidsutprøvingen, slik at man kan gjøre de nødvendige justeringer underveis, og hele tiden ha bestillingen «foran seg» som en rettesnor.

Kvaliteten på arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet bør ses i forhold til Navs bestilling for den enkelte deltaker. Det betyr at man kan si at et tiltak har vært vellykket for to deltakere, selv om resultatet blir forskjellig, nettopp fordi bestillingen og de individuelle handlingsplanene, har vært ulike. Kvaliteten på tjenestene vil likevel for de tidsbegrensede tiltakene i stor grad være knyttet til hvorvidt deltakerne formidles til arbeid, eller aktive løsninger, ettersom dette ligger som en overordnet målsetning i kravspesifikasjonen. For de tidsubegrensede tiltakene vil kvalitet i større grad knyttes til hvorvidt deltakerne opplever å ha en hverdag med meningsfulle og kvalifiserende arbeidsoppgaver.

Avsluttende anbefalinger

Vi vil avslutningsvis peke på noen områder vi mener de ulike instansene bør se nærmere på, nettopp fordi dette vil ha betydning for det videre kvalitetsarbeidet i skjermet virksomhet.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører

- Studien viser at kontinuerlig fokus på og arbeid med kvalitet i alle ledd i tiltaksprosessen bidrar til å heve kvaliteten på tjenestene. Tiltaksarrangørene bør derfor fortsette arbeidet med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i tjenestene som tilbys.

Nav lokalt

- Studien viser at de ansatte hos attførings- og vekstbedriftene mener bestillingen fra Nav for den enkelte deltaker er blitt bedre, men at den ikke alltid er tilstrekkelig tydelig. Tiltaksarrangørene mener de selv er blitt flinkere til å ta kontakt med Nav dersom bestillingen ikke oppleves å være tydelig nok. Vi foreslår at Nav setter i gang prosesser med å tydeliggjøre, avgrense og konkretisere bestillingene for deltakere som søkes inn i tiltak.
- Resultatene viser at saksbehandlere i de lokale Nav-kontorene har relativt beskjeden kunnskap om EQUASS, og hvordan dette systemet kan tas i bruk for systematisk forbedringer. Vi tilrår at Nav setter i verk prosesser for å gjøre kvalitetssikringssystemene kjent for de aktuelle saksbehandlerne, slik at Nav kan nyttiggjøre seg mulighetene for utvikling og kvalitetsforbedring, slik systemet tar høyde for. De aller fleste forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er i dag sertifisert for EQUASS og det vil derfor være en fordel med økt kunnskap om EQUASS hos Nav.
- Våre informanter fra lokale Nav-kontor gir uttrykk for at de opplever utfordringer knyttet til manglende kapasitet til å følge opp deltakere i arbeidsmarkedstiltak og å ha et tilfredsstillende samarbeid med tiltaksarrangørene. Samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangørene er blitt forbedret og mer formalisert, men er likevel noe varierende enkelte steder.

Attføringsbedriftene og ASVL, EQUASS Norge og EPR

- Studien viser at man fra tiltaksarrangørenes side har opplevd, og til dels fremdeles opplever, kriteriene i EQUASS som utfordrende på flere måter. Dette innebærer et fortsatt behov for opplæring. Vi anser at de to bransjeforeningene og EQUASS Norge bør fortsetter arbeidet med å drive systematisk kompetansebygging i bedriftene om kvalitetssikringssystemet, samt være behjelpelig overfor bedriftene i dette arbeidet.
- Studien viser at revisorordningen i EQUASS har enkelte utfordringer som vi mener EQUASS Norge AS og European Platform for Rehabilitation (EPR) sammen bør se nærmere på. Det dreier seg om kravene til hvilken bakgrunn revisorene bør ha, og hvilken rolle de skal gå inn i under sertifiseringsprosessen. Studien viser at revisorene i dag er en forholdsvis heterogen gruppe. Her handler det også om hvilken rolle revisorene skal ha under sertifiseringen. Fra EQUASS Norges side er det tydelig hvilken rolle revisorene skal ha under sertifiseringen. Studien viser derimot at det varierer til dels mye hvordan revisorene utøver sin rolle og i hvilken grad de påtar seg en «veilederrolle» overfor bedriftene. Dette påvirker tiltaksarrangørenes forventninger til revisorene.
- Studien viser at flere av de ansatte i tiltaksbedriftene mener at det bør finnes en enklere versjon av EQUASS, særlig for de aller minste bedriftene. Vi ser også at flere tiltaksarrangører nå vurderer å gå over til andre kvalitetssikringssystem, fordi de opplever at EQUASS stiller for omfattende krav til dokumentasjon. Vi foreslår at EQUASS Norge i samarbeid med EPR vurderer mulighetene for å utarbeide en noe enklere utgave rettet spesielt inn mot de minste attførings- og vekstbedriftene, med tanke på mindre dokumentasjonskrav. Det vil i så fall forutsette at arbeidsmarkedsmyndighetene gir grønt lys til at små tiltaksbedrifter (eksempelvis under 10 ordinære ansatte) kan sertifiseres gjennom en mindre utgave av EQUASS.

SUMMARY

This study comprises of an evaluation of the extent of which the services provided by the Norwegian labour market enterprises comply with the quality requirements set by the labour market authorities, and an evaluation of the implementation of quality assurance system in these enterprises operated by EQUASS. The study was commissioned by the Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, and conducted between August 2013 and September 2014.

Purpose of the study and the research questions

The evaluation had two overall aims. Firstly, it was designed to assess the quality of labour market measures in sheltered enterprises. The key issues in this respect are concerned with how employees working for the labour market enterprises and NAV (The Norwegian Labour and Welfare Administration) understand quality, what they consider important for ensuring good quality services, and their assessment of the quality in the various sheltered labour market measures. We argue in favour of the importance of focusing on quality throughout the processes involved in a labour market measure, as stated in the quality indicators which encompass the planning, implementation, and the results of the various schemes. Secondly, the aim of our evaluation has been to study the implementation and effects of the EQUASS quality assurance system in sheltered enterprises. What experiences have these enterprises had during their implementation processes, and how important do the employees in sheltered enterprises and NAV think that EQUASS has been for the quality of the services provided?

Methodical approach and basic data

Our evaluation is divided into four parts which employ both qualitative and quantitative research methods:

- The first part of the study involved sending a questionnaire to all of NAV's offices. The percentage of responses received was low (36 %), so the results from the survey need to be interpreted with caution. However, those who responded came from small, medium-sized and large municipalities from all over the country. The questionnaire was answered by NAV employees who are responsible for sheltered labour market measures.
- The second part of the study involved sending a questionnaire to all of the labour market enterprises in Norway. The percentage of responses received was 62 %. The questionnaire was answered by the enterprises' representatives who have been responsible for the process of introducing EQUASS. The respondents came from municipalities of varying sizes in all of Norway's counties, and they represent small, medium-sized and large enterprises.
- In the third part of the study we conducted case studies at eight labour market enterprises of various sizes from different parts of the country. We interviewed regular employees and participants in various sheltered labour market measures. We also interviewed key personnel at NAV offices in those municipalities where these enterprises are located, as well as representatives from NAV's county offices. This part of the study also comprises of interviews with representatives from non-governmental organisations representing labour market enterprises (the ASVL and the Association of Vocational Rehabilitation Enterprises), auditors associated with EQUASS Norge, EQUASS Norge and the labour market authorities. This part of the study is comprised of 73 informants in total.
- In the fourth part of the study we conducted a re-analysis of the material obtained from four previous studies which were carried out by the Nordland Research Institute about labour market

measures in sheltered enterprises. We focussed on how NAV and labour market enterprises have interpreted and worked with the quality assurance of such measures over time.

What is considered important for ensuring good quality in sheltered labour market measures?

In the questionnaire we sent to the labour market enterprises we asked the respondents to consider how important they thought different circumstances were for the quality of the services provided. Of the circumstances mentioned the highest percentage state that the following are very important for quality: opportunities for flexibility and individual adjustment, and good cooperation with local NAV offices. A higher percentage of the respondents from the larger enterprises (61 %) state that facilitating work is very important, compared to that of the respondents from the smaller enterprises (29 %). The respondents refer to the following circumstances as being important for ensuring good quality in respect of sheltered labour market measures:

Circumstances relating to structural quality

- Clear orders from NAV
- Quality assurance system
- In-house and external training arenas
- Expertise and professional understanding among employees

Circumstances relating to process quality

- Good relations with external partners
- Good cooperation with NAV
- Providing experiences which is enabling and gives a meaningful work situation/existence
- Good documentation (interim and final reports, minutes of meetings, etc.)
- Good working environment and well-being
- Tools, procedures and routines
- Preparation of individual action plans
- Confidence and respect between supervisors and participants/VTA employees²
- User involvement

Circumstances relating to quality of outcomes

- Target achievement – facilitating work or work-related activities
- Better quality of life and state of health for participants and VTA employees

Employees in labour market enterprises think that it is important to ensure that the services offered to participants represent something *meaningful*. This means having an active everyday life, and a working life where one's duties and activities are «real work» as well as participation in labour market measures which is considered to make a contribution to society. This also includes the fact that being active in a workplace with a good working environment can help to improve and safeguard the quality of life and life situations of individuals. In various ways they also refer to professional quality, the development of professional standpoints and tools, as well as documentation. Several of them also talk about cooperation and relations with both NAV and local employers as being an important aspect of service quality. As far as the participants in these schemes are concerned, good quality is closely connected to enjoyment, well-being, having varied work duties and having

² VTA: Permanently Adapted Work in Sheltered Workshops

a good working environment. In regards to time-limited labour market measures, such as Individual Needs Assessment, APS (Work Preparation Training in a Sheltered Environment) and AB (Supported Employment), it is also important for the participants that focus is placed on facilitating employment.

NAV places slightly greater emphasis on early work placements with regular employers, short-term implementation and facilitating employment, as being important in relation to the quality of services. This is also pointed out as being important by the respondents from the labour market enterprises, although they simultaneously place considerable emphasis on several other circumstances relating to implementation of schemes. NAV identifies that the quality of the labour market measures offered by sheltered enterprises, and what is regarded as being good quality, needs to be assessed against the individual participant's plan and their objectives. NAV refers to its own lack of capacity at both local and county level as an important factor which could reduce quality in respect of follow-up and cooperation, both with individual users and the enterprises.

Is the quality of the services offered by sheltered enterprises satisfactory?

The study shows that the quality of work-related labour market measures that is offered in sheltered labour market measures is largely assessed by parties in the field as being satisfactory in relation to the requirements stipulated by NAV. On the other hand, the questionnaires show a discrepancy between the assessments of quality in the various types of labour market measures made by NAV, and the labour market enterprises. The enterprises consider quality to be much better than NAV does. They generally state that the quality of the Individual Needs Assessment, APS, AB and VTA schemes is good or very good, although they are slightly less certain about the quality of the KIA (External Vocational Training) and TIA (External Adapted Work Training) schemes. The NAV respondents consider that the quality of the VTA scheme is best. Both the enterprises and NAV think that the quality of sheltered labour market measures has improved during the last few years. 85 % of the respondents from the enterprises state that the quality of these measures is better today compared to three years ago. A slightly higher percentage of enterprises with 41 or more employees (93 %) consider quality to be better today than the percentage of enterprises with 20 or less employees (83 %). In regard to the questionnaire sent to NAV, 67 % of the respondents state that the quality of the schemes offered by the labour market enterprises with which they cooperate most, are better or much better today than they were three years ago.

The enterprises place great emphasis on the fact that the schemes should be of high quality, and comply as much as possible with NAV's orders. At the same time we have gained the impression that NAV's orders have become clearer and that participants in labour market measures are being followed up more closely. Enterprises have acquired better procedures for the implementation of these schemes, their employees are more skilled and they are paying more attention to documentation during the scheme process. In regards to the different circumstances relating to service quality, the results from the questionnaire sent to the labour market enterprises show that:

- A considerable majority of the respondents (82 %) consider their enterprise's professional expertise to be either satisfactory, or very satisfactory. A high percentage of the larger

enterprises (98 %) state that the professional expertise of their employees is either satisfactory, or very satisfactory, compared with 74% of the smaller enterprises.

- Just over one third consider NAV's orders to be clear (35 %) and that the financial framework conditions are good (34 %).
- 87 % of the respondents consider the opportunities for flexibility and individual adjustments under the measures, to be either satisfactory, or very satisfactory in their enterprise.
- 77 % of the respondents from the larger labour market enterprises consider «facilitating work» to be either satisfactory, or very satisfactory for the enterprise. 39 % of the respondents from the smaller enterprises have a similar response.

NAV's satisfaction with the labour market enterprises varies. At those NAV offices where they cooperate with several labour market enterprises, respondents state that they are slightly less satisfied with the services provided by the enterprises, compared to those NAV offices which mainly cooperate with just one enterprise. In regard to the different circumstances relating to service quality, the questionnaire sent to NAV highlights that:

- While 73 % consider that «cooperation with NAV» is either satisfactory, or very satisfactory, only 16 % rank «transition to work» in a similar way.
- 37 % consider the quality of the enterprises' reports about participants to be either satisfactory, or very satisfactory.

Experience with implementation of the EQUASS quality assurance system

Labour market enterprises offering work-related schemes in sheltered settings were provided with a deadline of the end of 2011 in order to become certified under a quality assurance system offering external reviews and certifications. Most of them chose EQUASS, which was also recommended by the two trade organisations. The enterprises first became EQUASS certified in 2007-2012. A high percentage of the largest enterprises were certified early on, something which is probably due to the fact that they already possessed experience of working systematically on quality work. There have often been one or several people who have had overall responsibility for the certification process within the individual enterprises, and at the same time they have attempted to introduce this quality assurance system to all the employees in their particular enterprise. The labour market enterprises experienced the certification process as being very demanding on their time and resources, not least because we are talking about a comprehensive system which sets high requirements in respect of written documentation. A large majority of the respondents from these enterprises (94 %) state that initial EQUASS certification took a long time. Just over one third (37 %) of the respondents state that they experienced no problems with the certification and re-certification process. In the interviews, the employees say that they thought the language used by EQUASS was difficult, and that it was difficult to understand the criteria. The employees identified a need for better EQUASS training during the period leading up to the first certification. Some challenges have been experienced in introducing the quality assurance system to other employees. EQUASS re-certification, which is carried out every second year, is experienced as being slightly easier, although the respondents also said that it was time-consuming. Several of the enterprises currently are keen to simplify the amount of documentation required.

On the basis of the study, we will point out what we consider to be important criteria for success in the implementation of EQUASS for labour market enterprises:

- One employee should have dedicated responsibility for the implementation process

- The process should be initiated by the management
- All regular employees should be involved in the certification and implementation process
- Adequate resources should be allocated in terms of time and personnel
- The enterprise should have continuous focus on quality processes
- Employees should possess the necessary expertise
- Managers and employees should agree about basic attitudes and values relating to such work

How has the introduction of EQUASS affected the services offered by sheltered enterprises?³

There is general agreement among the employees in the labour market enterprises that we interviewed, that EQUASS has improved the quality of the services offered by sheltered enterprises. Around half (45 %) of the respondents from these enterprises believe that EQUASS is important for quality of their services. 78 % consider that EQUASS has improved the quality of their services. One quarter (24 %) of the respondents from the labour market enterprises said that re-certification of EQUASS is experienced as being relevant and important. If we include everyone who replied «slightly agree», this applies to 63 % of the respondents. More of the enterprises which were certified at an early stage state that EQUASS is important for quality, than those which were certified in 2011-2013. A slightly higher percentage of respondents in the larger enterprises state that EQUASS is important for quality, compared to the smaller enterprises. The employees believe that the introduction of EQUASS has improved the quality of their services because the certification process has helped the enterprises to be more aware, better procedures have been set up in respect of follow-up of scheme participants and VTA employees, and better documentation is being produced. Listed below is the percentage of respondents who believe that different circumstances have been greatly or considerably changed for the better following EQUASS certification⁴:

- 73 % believe that there has been an improvement in the awareness of employees at labour market enterprises about their own operations (96 %)
- 23 % believe that the enterprise's efficiency has improved (68 %)
- 38 % believe that reporting to NAV has improved (76 %)
- 41 % believe that there has been an improvement in how their enterprise is complying with the results and quality targets which are stipulated in their agreement with NAV
- 50 % believe that there has been an improvement in the follow-up of participants (86 %)
- 62 % believe that there has been an improvement in the way in which their enterprise practices user involvement (93 %)

However, the employees in the labour market enterprises also state that they are slightly ambivalent about the EQUASS system. They can see the advantages, but at the same time they think that the system is time-consuming and sometimes unnecessarily comprehensive. Several of them think that there should be a simpler version for the smaller scheme organisers.

³ Since our study shows that employees at local NAV officer possess little knowledge about EQUASS as a quality assurance system and have modest interest in it, and because the percentage of respondents to the questionnaire sent to NAV was low, we have decided to place less emphasis on the answers received from NAV about their experiences of EQUASS in the enterprises operating labour market measures and their assessments of its introduction. The study has thus also focused on how the management and other employees of the labour market enterprises experience and assess EQUASS.

⁴ We have included in brackets those who have replied «to a certain extent» about these circumstances.

The respondents from NAV believe that the introduction of a quality assurance system helps to improve the quality of the services that are provided by sheltered enterprises. However, the study shows that executive officers at local NAV offices have little knowledge about, or interest in, EQUASS. Around one third (36 %) of those responding to the questionnaire sent to NAV state that EQUASS has improved the quality of the services offered by the scheme organisers with whom they cooperate. Almost half (47 %) responded «don't know».

How is quality at sheltered enterprises currently perceived, and how can it be improved in the future?

The results of the study indicate that the employees of NAV, and scheme organisers, generally possess the same understanding of the concept of quality. Good quality services are basically understood as achieving targets in relation to orders for individual scheme participants. During the last few years there has been a change in their understanding – primarily in NAV's understanding, but also in that of the labour market enterprises – whereby they are associating quality more closely with facilitating regular employment. Individual respondents from the labour market enterprises have expressed concerns because the pendulum is in the process of swinging too far in one direction – where the focus is largely being aimed at labour training in external settings and facilitating regular employment. They believe that this could have a detrimental effect on the quality of the services provided for participants who need close, long-term follow-up and work trials in sheltered settings. However, the study shows that both the enterprises and NAV have an understanding of quality which is something more than just the results of the scheme in question. Furthermore, the circumstances prior to and during actual implementation of such schemes are considered to be important by the parties involved.

We consider it as important, that the labour market enterprises and NAV should be able to reach a common understanding about what quality in sheltered enterprises should involve. The quality of services must be seen as a feature of services which encompass different circumstances, linked to whatever occurs before a scheme is implemented, the actual implementation of the scheme in question and its results. The various aspects of quality, e.g. facilitation figures, flow time and final reports must therefore not be presented unilaterally as a full picture of the quality of the services involved. In regards to the services offered by sheltered enterprises, quality can be regarded both as a feature of the results of the scheme in question, and as a feature of the actual process – the path leading towards the results. Quality is thus linked to both the results of, and process relating to schemes. The results of a scheme will be dependent on circumstances relating to the implementation of the scheme in question and to circumstances occurring prior to such.

If good quality results are desired, it is key that the quality is maintained throughout the whole process. As a part of this, the orders from NAV must be clear. A good match between a scheme and a person is required, and whoever the scheme is being applied for, as well as the scheme organiser must collaborate in the work which takes place prior to the formulation of the order. This is to ensure clarification of shared expectations and objectives. It is also important that labour market enterprises engage in a dialogue with scheme participants. Individual action plans (based upon the orders from NAV) should provide guidelines for the content and organisation of a scheme. Action plans must also be used in a way which provides the participants with an experience of ownership in relation to

them. These plans must then be evaluated and re-assessed on a regular basis, based on the experiences gained from work trials, so that any necessary adjustments can be made during the process, while the initial order should always be kept «in front» to serve as a guideline.

Good quality in labour market measures should be seen in relation to NAV's orders for each individual participant. This means that it is possible to say that the same labour market measure has been successful for two participants, even if outcomes are different – simply because the orders and the individual action plans have been different. As far as time-limited labour market measures are concerned, good service quality will be linked to the extent to which participants are provided with work, or to active solutions, since this is one of the overall objectives contained in the specification requirements. For labour market measures not limited in time, quality will be largely linked to the extent to which participants experience their everyday lives as being meaningful, with qualifying work duties.

Concluding recommendations

We would like to conclude by pointing out some areas which we think may be important for any future quality work undertaken in this sector.

Labour market enterprises

- This study shows that placing constant focus quality, and working on quality at all stages of the process in labour market measures, helps to raise the quality of the services provided. Labour market enterprises should therefore continue their work on quality assurance and quality development of the services they offer.

Local NAV offices

- The study shows that the employees of labour market enterprises think that NAV's orders for individual participants have improved, but that they are not always clear enough. The labour market enterprises think that they have become better at contacting NAV if an order is not experienced as being clear enough. We propose that NAV should implement processes designed to clarify, limit and define orders for participants for whom schemes are being applied.
- The results show that executive officers in local NAV offices have relatively modest knowledge about EQUASS and about how this system can be used for making systematic improvements. We would advise that NAV should implement processes designed to familiarise the relevant executive officers with these quality assurance systems so that NAV can utilise the opportunities available for development and quality improvement, something which the system is designed for. Most labour market enterprises are currently EQUASS certified and it would therefore be an advantage to increase NAV's knowledge about EQUASS.
- Our respondents from local NAV offices have stated that they are experiencing challenges associated with having a lack of capacity to follow up participants on labour market schemes and having satisfactory cooperation with scheme organisers. Cooperation between NAV and the labour market enterprises has improved and has become more formalised, but it is still not prevalent everywhere and it is not always satisfactory.

The Association of Vocational Rehabilitation Enterprises, ASVL, EQUASS Norge and the European Platform for Rehabilitation (EPR)

- This study shows that labour market enterprises have experienced, and are still partly experiencing, the EQUASS criteria as being challenging in several ways. This involves a continued need for training. We believe that two trade organisations and EQUASS Norway should continue

their work on engaging in the systematic development of expertise within the enterprises in respect of the quality assurance system, and support the enterprises in these matters.

- This study shows that the EQUASS scheme for auditors contains some challenges which we believe EQUASS Norge AS and the European Platform for Rehabilitation should look at more closely together. This applies to the requirements relating to the type of background auditors should have. This study shows that today's auditors are a heterogeneous group. It is also a question of what role the auditors should have during certification. As far as EQUASS Norge is concerned, it is clear what role they should have during certification. On the other hand, the study shows that there are sometimes considerable variations in respect of how auditors exercise their role and the extent to which they take on a «guidance role» when dealing with the enterprise. This affects the scheme organisers' expectations of the auditors.
- This study shows that several of the employees in the labour market enterprises think that there should be a more simplified version of EQUASS, particularly for the smallest enterprises. We have also noticed that several labour market enterprises consider switching to other quality assurance systems because they are experiencing that EQUASS is making comprehensive demands in respect of documentation. We would suggest that EQUASS Norge and the EPR should consider preparing a simpler version designed especially for the smallest labour market enterprises.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN

Deltakelse i arbeidslivet står som en sentral verdi i vårt samfunn. Lønnet arbeid har avgjørende betydning for den enkeltes økonomi og livsgrunnlag, og har betydning for om man opplever livet som meningsfullt. Fellesskap og aktivitet gir opplevelse av å bli regnet med og være ønsket. Mestringsfølelse, selvtillit og selvrealisering er også knyttet til arbeid. Arbeidsplassen utgjør dessuten for mange en viktig kilde til sosialt nettverk og vennskap, arbeidet strukturerer tiden i hverdag og helg, arbeidstid og fritid, og særlig gjelder dette personer som på ulike måter befinner seg i en marginal posisjon i arbeidslivet (Wadel 1984, Olsen 2009). I løpet av de siste tiårene har arbeidslinja blitt befestet som et overordnet sosialpolitisk mål. Et av hovedmålene med Nav-reformen er også at brukere med sammensatte behov skal få bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for iverksetting av arbeidsrettede tiltak som skal bidra til å styrke mennesker med svak tilknytning til arbeidslivet sine muligheter til å få eller beholde arbeid. Formålet med arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet er med andre ord å hjelpe mennesker med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidsmarkedet. Arbeidsrettede tiltak er ment å være fleksible og skal kunne tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering og arbeidstrening. Ifølge «Forskrift om arbeidsrettede tiltak»⁵ kan Nav i dag tilby følgende arbeidsmarkedstiltak: avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidspraksis, oppfølging, opplæring, tidsbegrenset lønnstilskudd, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift og varig tilrettelagt arbeid. Arbeidsrettede tiltak omfatter altså blant annet avklaring av den enkeltes arbeidsevne, arbeidstrening, kvalifisering og oppfølging i form av motivering, veiledning eller opplæring. De arbeidsrettede tiltakene organiseres og administreres gjennom Nav. De skal være basert på individuelle vurderinger, og skal bidra til å styrke kompetansen og kvalifisere til arbeid, øke muligheten for ordinært arbeid og hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Tiltakene kan ha kort eller lang varighet, avhengig av behovet. Personer med varig nedsatt arbeidsevne kan tilbys tidsubestemte arbeidsrettede tiltak.

Mens noen arbeidsrettede tiltak avholdes i ordinære virksomheter, gis en del i skjermede. Disse virksomhetene har vært vekst- og attføringsbedrifter. Skjermede virksomheter er i henhold til «Forskrift om arbeidsrettede tiltak», virksomheter med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne avklaring, arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid. Skjermede virksomheter har hatt en sentral rolle i norsk arbeidsmarkedspolitikk gjennom de siste 30–40 årene (NOU 2012:6). Virksomheter som gjennomfører arbeidsrettede tiltak i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten, blir ofte benevnt som tiltaksarrangører eller tiltaksbedrifter. Flere av de arbeidsrettede tiltakene kan bare arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, det vil si virksomheter som har en samarbeidsavtale med Nav om å levere et visst antall tiltak. Det finnes i dag om lag 330 slike virksomheter⁶. Forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter må oppfylle en rekke krav nedfelt i tiltaksforskriften.

⁵ Forskriften er hjemlet i Arbeidsmarkedsloven.

⁶ I august 2014 er 110 attføringsbedrifter medlemmer i bransjeforeningen Attføringsbedriftene og 220 vekstbedrifter i ASVL (Arbeidsgiverforeningen for Vekstbedriftene). Noen bedrifter er organisert i begge forbundene.

Arbeidsmarkedstiltakene fyller flere funksjoner, avhengig av brukernes helsesituasjon og sannsynlighet for å komme inn i, eller tilbake i, arbeidslivet. Hva som er god kvalitet i de ulike tilfellene, vil derfor variere. *For det første* fyller arbeidsmarkedstiltakene en viktig funksjon i form av kvalifisering og opptrening for personer som har vært i arbeid, men som av ulike grunner har falt ut. Det kan handle om yrkesskader, slitasjelidelser eller forhold utenfor arbeidslivet. *For det andre* fyller arbeidsmarkedstiltakene en viktig rolle for personer som av ulike grunner trenger assistanse for å komme inn i arbeidslivet. Det kan eksempelvis være unge mennesker med nedsatt funksjonsevne, personer med begrenset jobberfaring, immigranter eller andre som har behov for hjelp til å få nødvendig erfaring med arbeidslivet. *For det tredje* har arbeidsmarkedstiltakene også en funksjon som aktivitets-/sysselsettingstiltak for personer som har små sjanser i det ordinære arbeidsmarkedet, men som har en viss evne og mulighet for å delta i produksjon og arbeid. Hva som er god kvalitet på innholdet i tiltakene er nært knyttet til formålet og de funksjonene tiltaket har i den enkelte deltakers liv. De ulike arbeidsmarkedstiltakene har som nevnt, ulike målsetninger og innhold. Dette vil vi gå nærmere inn på i kapittel 3.

1.2 KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK

For å lykkes med arbeidsrettede tiltak er det viktig at tjenestene har god kvalitet. I 2011 oppnevnte Arbeidsdepartementet et utvalg som blant annet fikk i mandat å se nærmere på kvaliteten i arbeidsrettede tiltak. Her fokuseres det på ulike faser i tjenestetilbudet: planlegging, gjennomføring og resultater knyttet til tiltakene. Ifølge utvalget må kvalitetshensyn ved arbeidsrettede tiltak inkludere hele tiltaksprosessen. Kvalitetskjeden i arbeidsrettede tiltak kan identifiseres som strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet (NOU 2012:6). *Strukturkvalitet* vil være sikring av kvalitet i forkant av tiltaket, *prosesskvalitet* er oppfølging av kvalitet underveis i gjennomføringen av tiltaket og *resultatkvalitet* er kvalitet og kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak.

Ifølge utvalget fokuserer Arbeids- og velferdsetaten i sitt kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag i første rekke på strukturkvalitet. Kvaliteten forsøkes sikret gjennom forskriften, kravspesifikasjonen og avtalen mellom Nav og tiltaksarrangøren, som beskriver og definerer en forventet standard på tjenestene. Det vil ofte være det lokale NAV-kontoret som bestiller arbeidsrettede tiltak hos en tiltaksarrangør, men noen steder er det Nav fylke. På dette feltet er kvalitetsarbeidet ifølge utvalget i stor grad ivarettatt (ibid.). Prosesskvalitet og resultatkvalitet har imidlertid fått mindre fokus. Her ligger det ifølge utvalget et forbedringspotensial. Skarpaas og Norvoll (2011) peker i en studie av kvalitet i skjermet virksomhet, på at oppfølgingen av kvaliteten hos tiltaksarrangørene ikke har vært like bevisst utformet når det gjelder selve gjennomføringen av tiltakene og resultatene. Også Mandal (2008) hevder at Navs oppfølging av VTA-tiltaket er mangelfull. For å forbedre kvaliteten i arbeidsrettede tiltak mener utvalget at Arbeids- og velferdsetaten bør fokusere på kvalitetskjedens prosess- og resultatkvalitet (ibid.). Selv om det er krevende å kontrollere og måle prosess- og resultatkvalitet enkelt og på entydige måter, mener utvalget det er ønskelig at man søker å gjøre dette i større grad enn i dag. Å støtte seg for mye på kvalitetssikring i forkant via godkjenning og å legge for lite vekt på kvalitet i senere ledd, kan gi for stort fokus på systemet, og for lite fokus på innhold i og gjennomføring av tiltakene. Kvalitetsarbeidet bør derfor inkludere hele tjenesteytingsprosessen.

Tidligere forskning har pekt på en rekke ulike faktorer som er viktige og som påvirker kvaliteten på de ulike arbeidsrettede tiltakene (Olsen og Gjertsen 2011, Qvortrup og Spjelkavik 2013, Schafft og Spjelkavik 2011, Fossestøl m.fl. 2012, Skarpaas og Norvoll 2011, Møller og Sannes 2009). I NOU 2012:6 vises det til en litteraturstudie gjennomført av Berg og Gleinsvik (2011), som peker på at internasjonal forskning viser at det er en tendens til at de tiltakene som er sterkest knyttet opp mot ordinært arbeidsliv vurderes som mest effektive for overgang til ordinær tilsetting. Tett oppfølging av brukerne synes å gi gode resultater. Kvaliteten på gjennomføringen av tiltakene har stor betydning for resultatet uavhengig av hvilken type tiltak som benyttes, nettopp fordi dette omfatter aspekter som kan påvirke utfallet, men som ikke nødvendigvis kan knyttes til den konkrete bestillingen og formålet med tiltaket (ibid.). Svaret på hva god kvalitet på tjenestetilbudene er, avhenger av hvem som besvarer det og dennes behov: tiltaksdeltakeren, Nav, samfunnet eller leverandør av arbeidsmarkedstiltak. I kapittel 3 vil vi drøfte kvalitetsbegrepet nærmere.

Denne studien omfatter arrangører skjermede arbeidsmarkedstiltak. Vi referer hovedsakelig til disse ved hjelp av begrepene «attførings- og vekstbedrifter», «tiltaksbedrifter» og «tiltaksarrangører». Der vi skriver «tiltaksbedrift» eller «tiltaksarrangør» viser vi til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene. Begrepene brukes synonymt, og veksles av hensyn til variasjon i språket. I spørreundersøkelsene til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene og Nav bruker vi benevnelsen «arbeidsmarkedsbedrifter», som en fellesbenevnelse for både attførings- og vekstbedrifter. I kapittel 4 og 5, der resultatene fra spørreundersøkelsene presenteres, vil vi derfor bruke benevnelsen «arbeidsmarkedsbedrifter».

Når det gjelder stillingstitlene på ansatte i bedriftene opererer vi for enkelhets skyld med daglig leder eller administrerende direktør (øverste leder), avdelingsleder (tilsvarer bl.a. attføringsleder) og veileder (tilsvarer bl.a. tilrettelegger, arbeidsleder). Vi bruker også de fleste steder benevnelsen «tiltaksdeltaker» for deltakere i de ulike tidsbegrensede tiltakene og for arbeidstakere i VTA.

1.3 FORMÅLET MED EVALUERINGEN

Hovedhensikten med evalueringen er todelt. Vi skal *for det første* evaluere kvaliteten i arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet. Vi skal vurdere om arbeidsrettede tiltak som tilbys av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, oppfyller de krav til kvalitet som er nødvendig for å bedre måloppnåelsen med tiltakene. Mange forhold vil kunne tenkes å spille inn i forhold til kvaliteten. Vi har vurdert kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene generelt, samt spesifikt sett på de ulike fasene i tiltaksprosessen - planleggingen, det som skjer i forkant av tiltaket, gjennomføringen av tiltaket og resultatene, i etterkant av tiltaket. Å skulle måle eller vurdere kvaliteten på tjenestetilbudet er imidlertid komplisert. De ulike arbeidsrettede tiltakene har noe ulike formål, og kan hende har deltakerne andre mål eller ønsker for tiltaket enn hva som er uttalt i bestillingen fra Nav eller i den enkeltes handlingsplan. I NOU 2012:6 understrekes det at kvaliteten i tiltaket hele tiden bør vurderes opp mot hva som er målet med tiltaket, dvs. det uttalte målet i kravspesifikasjonen og i bestillingen for den enkelte deltaker. Målsetningen for den enkelte deltaker kan likevel endre seg over tid mens han/hun er i tiltaket. I evalueringen vil vi altså si noe om:

- ulike aktørers forståelse av hva som er god kvalitet når det gjelder tjenestene som gis i skjermet virksomhet
- ulike aktørers og vår samlede vurdering av kvaliteten på de skjermede arbeidsmarkedstiltakene
 - kvaliteten på ulike tiltak i skjermet virksomhet
 - kvaliteten i alle fasene av tiltakene (struktur, prosess og resultat)
 - kvaliteten på tjenesten som helhet
 - kvaliteten i skjermet virksomhet over tid (før - etter innføringen av EQUASS)
- ulike aktørers vurdering av hvilke forhold (både interne i tiltaksbedriften og kontekstuelle/eksterne) som har betydning for kvaliteten på de ulike tiltakene

For det andre skal vi evaluere innføringen og virkningene av kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance. Dette er et internasjonalt sertifiserings system for kvalitetssikring av offentlige velferdstjenester. Vi fokuserer på tiltaksarrangørenes erfaringer knyttet til implementeringen og sertifiseringen av EQUASS, samt hvilke virkninger tiltaksarrangørene og Nav mener innføringen av kvalitetssikringssystemet har for tjenestetilbudet. Her har det vært viktig å innhente kunnskap om opplevde positive erfaringer så vel som utfordringer ved EQUASS og sertifiseringsprosessen, og også uintenderte virkninger. Mens enkelte bedrifter gikk i gang med sertifiseringsarbeidet allerede i 2007, begynte andre senere. Dette, sammen med andre forhold, blant annet størrelsen på virksomheten, kan ha betydning når det gjelder erfaringer og vurderinger rundt virkningene av implementeringen av EQUASS, og er forhold som tas i betraktning når vi drøfter virkningene.

Vi har gjennom to landsomfattende survey-undersøkelser til alle attførings- og vekstbedrifter og Nav-kontor i landet, samt semi-strukturerte intervju med sentrale aktører fra ulike instanser, innhentet kunnskap om hvordan skjermet virksomhet, Nav fylke og de lokale Nav-kontorene vurderer kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet, hva som anses som viktig i forhold til kvaliteten og hvordan de vurderer implementeringen og virkningen av EQUASS.

1.4 ARBEIDSRETTEDE TILTAK I SKJERMET VIRKSOMHET

Hovedhensiktene med Nav-reformen har vært å samle velferdstjenestene, fra tidligere trygdeetaten, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten til én etat for å kunne tilby befolkningen et helhetlig og mer effektivt velferdstilbud, tilpasset hver enkelt brukers behov. En av målsetningene har vært å kunne gi flere muligheten til å være i arbeid og aktivitet. Det er i dag Nav-kontor i alle kommuner. Det har imidlertid variert noe når sammenslåingen til Nav-kontor har skjedd i kommunene og hvordan denne prosessen har foregått. Det har også vært knyttet utfordringer til sammenslåingen og samlokaliseringen av de ulike instansene. De ansatte har blant annet måtte lære seg å arbeide på nye måter, lære å beherske nye IKT-verktøy og tilegne seg ny fagkompetanse.

Nedenfor vil vi gi en oversikt over de viktigste skjermede arbeidsmarkedstiltak som eksisterer i dag. Det er situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer som bestemmer utformingen, omfanget og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltak som Nav kan tilby. Formål og målgrupper vil variere fra tiltak til tiltak. Navs tilbud om arbeidsrettede tiltak skal være fleksibelt og skal kunne tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering og arbeidstrening.

Nav baserer tilbudet om arbeidsrettede tiltak på individuell vurdering, kombinasjoner av forskjellige tiltak og helhetstenkning. Tiltakene skal bidra til å styrke kompetanse og evne til arbeid, øke mulighet for vanlig arbeid, skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet.

I denne evalueringen inngår følgende arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet; Avklaring i skjermet virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), Arbeid med bistand (AB), Varig tilrettelagt arbeid (VTA), Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA). Nedenfor vil vi helt kort presentere disse.

1.4.1 Avklaring i skjermet virksomhet

Avklaring er et tilbud til de som har behov for mer omfattende avklaringsbistand til kartlegging eller utprøving av arbeidsevne enn det Nav kan tilby. Tiltaket tilpasses personens individuelle behov ut fra hans/hennes muligheter på arbeidsmarkedet. I tiltaket kan det være aktuelt å klarlegge/vurdere om jobben kan utføres hvis arbeidssituasjonen og arbeidsoppgaver blir tilpasset, hva slags bistand eller tilrettelegging som skal til for at en bedre skal kunne mestre å delta i arbeidslivet, samt kompetanse og muligheter. Avklaring kan skje både i skjermede virksomheter og hos andre tiltaksarrangører som Nav har avtale med, eller på en ordinær arbeidsplass med bistand fra en tiltaksarrangør. Det er Nav som sammen med den enkelte vurderer om en har behov for tiltaket. Hvis en allerede er i et arbeidsforhold – f.eks. hvis en er sykmeldt - kan avklaringen skje der en jobber, gjennom å kartlegge virksomhetens muligheter til å tilpasse arbeidsplass/-miljø. Avklaringen kan også skje på en annen arbeidsplass eller hos tiltaksarrangøren. Før tiltaket starter, må Nav ha mottatt en oppfølgingsplan, der arbeidsgiveren dokumenterer at bedriftsinterne tiltak er forsøkt eller vurdert, men ikke funnet mulig å gjennomføre. Hvis en ikke har et arbeidsforhold, vil avklaringen skje hos tiltaksarrangør eller på en ordinær arbeidsplass med bistand fra en tiltaksarrangør. En vil få veiledning og hjelp til å kartlegge hvilke muligheter en har til å skaffe et arbeid som passer. Avklaring har som hovedregel en varighet på inntil fire uker. Hvis det er behov kan varigheten forlenges med inntil åtte uker.

1.4.2 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) er et arbeidsrettet tiltak for de som trenger å styrke sine muligheter for å komme i arbeid eller utdanning. Det er et arbeidsrettet tiltak for de som har behov for å prøve ut og avklare sin arbeidsevne ved å utprøve ulike arbeidsoppgaver og arbeidsområder i skjermede virksomheter. Målsettingen med tiltaket er å styrke mulighetene til å skaffe arbeid eller beholde nåværende arbeid. En vil få anledning til å prøve ut flere ulike arbeidsformer, tilpasset den enkeltes kompetanse og utfordringer. I arbeidssituasjoner vil en få oppfølging etter behov fra en veileder. De som deltar i dette tiltaket får tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging med mål om å skaffe eller beholde arbeid. APS kan bare tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt, med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og med behov for tett og bred oppfølging. En kan delta på tiltaket i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Varigheten på tiltaket skal tilpasses den enkeltes behov ut fra hans/hennes muligheter på arbeidsmarkedet. Deltakere på dette er ikke ansatt hos tiltaksarrangøren.

1.4.3 Arbeid med bistand (AB)

Arbeid med bistand (AB) skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan tilby oppfølging av en personlig tilrettelegger, som tar utgangspunkt i den enkeltes behov, interesser og evner og som kan hjelpe han eller henne med å finne en jobb han eller hun mestrer og trives i. Tiltaket kan blant annet tilby kartlegging av kompetanse, bistand til å finne egnet arbeidsplass, oppfølging i startfasen av et nytt arbeidsforhold, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, legge til rette for bruk av tekniske hjelpemidler på arbeidsplassen og forhandlinger med arbeidsgiver om lønns- og tilsettingsforhold. Personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid, kan være aktuelle for tiltaket. En kan også være tilknyttet AB i kombinasjon med andre tiltak i ordinært arbeidsliv, eller i forbindelse med overgang fra skolegang eller soning i institusjon til arbeid. Varigheten skal tilpasses individuelle behov sett i forhold til personens muligheter på arbeidsmarkedet. Maksimal varighet er tre år. Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

1.4.4 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan tilbys personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. VTA kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Dersom en har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon og har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging, kan en være aktuell for dette tiltaket. Arbeidet skal bidra til utvikling av personens ressurser gjennom tilrettelagt arbeid og kvalifisering gjennom produksjon av varer og tjenester. En er arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøloven, og det skal ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet. Tiltaket er ikke tidsbegrenset. Det skal likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

1.4.5 Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)

Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedriftene (KIA) skal gi personer med nedsatt arbeidsevne høyere kompetanse. Kompetanseheving skjer gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Tiltaket gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer i tiltaksbedriftens regi. Som deltaker i KIA er en midlertidig ansatt i bedriften med arbeidskontrakter som avspeiler tiltakets varighet. Målet for tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning. Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som anses å ha behov for tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. KIA kan vare i inntil to år, med mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev.

1.4.6 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)

En kan delta i tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedriften (TIA) og motta lønn etter avtale eller sedvane, hvis mulighetene for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet er små. Arbeidet skal bidra til utvikling av egne ressurser gjennom tilrettelagt arbeid og kvalifisering gjennom produksjon av varer og tjenester. Deltakere i tilrettelagt arbeid i

arbeidsmarkedsbedrift er fast ansatt i bedriften, med de samme rettigheter og plikter som arbeidstakere i det ordinære arbeidslivet. Tiltaksdeltakerne er arbeidstaker og mottar lønn. TIA retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og som anses å ha behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. For dette tiltaket gjelder ingen tidsbegrensning. Formidling til arbeid skal likevel vurderes jevnlig.

1.5 RAPPORTENS OPPBYGNING OG BEGREPSBRUK

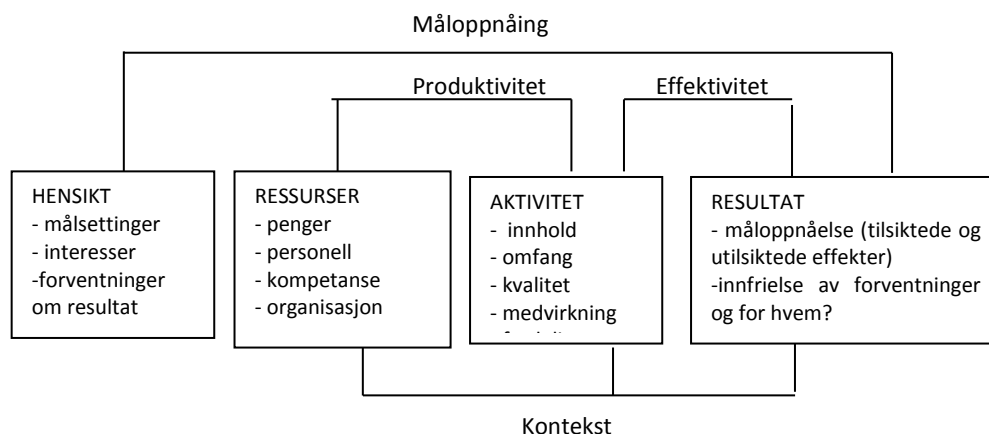
I kapittel 2 redegjør vi for datagrunnlaget i evalueringen og den metodiske fremgangsmåten. I kapittel 3 presenterer vi ulike perspektiver på kvalitetsutviklingen i skjermet virksomhet. Videre diskuterer vi sertifiseringsordningen EQUASS, samt hvorfor arbeidsmarkedsmyndighetene har innført et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon i skjermet virksomhet, kvalitetsbegrepet og hvordan vi kan måle kvaliteten på tjenestene. I kapittel 4 og 5 presenterer vi resultatene fra spørreundersøkelsene til attførings- og vekstbedriftene og Nav. I kapittel 4 presenteres resultater fra spørreundersøkelsene knyttet til kvalitet i arbeidsrettede tiltak, mens i kapittel 5 presenteres resultater knyttet til erfaringer med innføringen av EQUASS. I kapittel 6 diskuterer vi, med bakgrunn i casestudiene, kvalitet i arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet. I kapittel 7 diskuterer vi, også med bakgrunn i casestudiene, tiltaksbedriftenes og Navs erfaringer med innføringen av EQUASS. I kapittel 8 gis en kort sammenfatning av hva studien viser i forhold til hovedproblemstillingene i evalueringen. Videre diskuterer vi hvordan kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet forsøkes sikres og hvordan man kan enes om en felles forståelse av kvalitetsbegrepet. Helt avslutningsvis forsøker vi å se utviklingen i skjermet virksomhet med krav om kvalitetssikringssystem i et større bilde av utviklingen innenfor denne sektoren.

2. METODISK FREMGANGSMÅTE OG DATAGRUNNLAG

I dette kapitlet vil vi redegjøre for den metodiske fremgangsmåten i evalueringen og datagrunnlaget. For å besvare forskningsspørsmålene har vi gjennomført fire delstudier. Dette er et forskningsdesign som kombinerer kvantitative og kvalitative innfallsvinkler. Hensikten har vært å la de ulike delstudiene kaste lys over hverandre i en helhetlig analyse av datamaterialet, der vi besvarer og drøfter problemstillingene. Før vi går nærmere inn på de ulike delstudiene vil vi kort si noe om hva evalueringen innebærer.

2.1 OM EVALUERINGEN

Denne rapporten omfatter en evaluering av hvorvidt tjenestetilbudet i skjermet virksomhet har tilfredsstillende kvalitet og av kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance. Å evaluere innebærer å vurdere verdien av noe og systematisk å beskrive, analysere og fortolke en innsats og dens virkning i den hensikt å vurdere om innsatsen har oppfylt sine mål (Baklien 1993, Almås 1990). Evalueringsforskning skal fylle forskningsmessige krav til systematikk, både teoretisk og metodisk. Ifølge Almås (1990) er evaluering å samle inn data på en systematisk måte for å analysere virkningene av et forsøk på å skape endringer på et gitt område. Evaluering er altså systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om for eksempel organisering av en tjeneste. Det skilles vanligvis mellom to former for evaluering: effektevaluering og prosessevaluering (følgeevaluering) (Johannessen m.fl. 2004). Evalueringen av kvalitet i arbeidsmarkedstiltak og kvalitetssikringssystemet EQUASS er gjennomført som en effektevaluering. Effektevaluering retter seg mot hvilke virkninger, både tilsiktede og utilsiktede, et tiltak eller en ordning har, og eventuelt mot hva som frembringer, eventuelt *ikke* frembringer, disse virkningene.



Figur 1 Evalueringsmodell⁷

Vi anvender en evalueringsmodell som omfatter mer enn å sammenholde resultater opp mot målsettinger og ressurser, se figur 1 over. *Målsettinger* kan for det første være sammensatte, og mål kan eksistere på ulike nivå og bli gitt ulike fortolkninger fremført av

⁷ Fylling og Sandvin 1995

ulike aktører. Det er viktig å se på hvordan de overordnede målformuleringene blir konkretisert, og hvilken betydning målene har for deres aktiviteter. Og videre – hvordan forstås og fortolkes målsetningene hos tiltaksbedriftene og ved de lokale Nav-kontorene? For det andre er det viktig å se mål og effekter i lys av de *ressurser* (økonomi, ansattes kompetanse osv.) tiltaksbedriftene rår over. For det tredje er det relevant å synliggjøre hvilke *aktiviteter* (innhold, omfang, medvirkning osv.) ressursene faktisk brukes til – hvordan ressursene forvaltes og av hvem. For det fjerde vil resultatene av arbeidsmarkedstiltakene og implementeringen av EQUASS vurderes opp mot målsettinger, ressurser og aktiviteter. I hvilken grad er ulike mål og forventninger innfridd, og eventuelt hvem sine mål? Et forskningsmessig viktig skille er her mellom ansatte hos tiltaksbedriftene og Nav sine *egne vurderinger* av måloppnåelse, og *vår vurdering* av sammenhengen mellom målsetting, ressursbruk, aktivitet og resultat. De ulike aktørene kan også ha ulike vurderinger og forventninger.

2.2 SPØRREUNDERSØKELSE TIL ALLE NAV-KONTOR

I den første delstudien (delstudie A) gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant alle lokale Nav-kontor i landet.⁸ Formålet med denne delstudien var å innhente kunnskap som kunne gi et bilde av hvordan de lokale Nav-kontorene jobber med kvalitetssikring av arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet, hvordan sentrale aktører ved Nav-kontorene vurderer kvaliteten ved de arbeidsrettede tiltakene, samt hvilke vurderinger som gjøres i forhold til kvalitetssikringssystemet EQUASS.

Surveyen ble gjennomført som en internettbasert spørreundersøkelse høsten 2013. Den ble formidlet i elektronisk format i programmet Questback. Undersøkelsen ble sendt til de lokale Nav-kontorene via Nav Fylke, som ble bedt om å videresende forespørsel om deltakelse i undersøkelsen.⁹ Det ble purret tre ganger. Etter at spørreundersøkelsen var avsluttet ble datamaterialet behandlet og analysert i statistikkprogrammet SPSS.

153 Nav-kontor fra hele landet besvarte undersøkelsen. Dersom vi tar utgangspunkt i antall lokale Nav-kontor som finnes per i dag, 429, tilsvarer dette en svarprosent på 36 prosent. Det at ikke flere besvarte undersøkelsen kan skyldes flere forhold. Sannsynligvis er ikke undersøkelsen blitt prioritert i en hektisk arbeidshverdag, og i konkurranse med andre henvendelser om deltakelse i undersøkelser. Det er ikke noe som tyder på systematiske skjevheter i datamaterialet.¹⁰ Det kan likevel ikke utelukkes at for eksempel Nav-kontor som i størst grad er opptatt av skjermede arbeidsmarkedstiltak eller kvalitetssikringsarbeid, har valgt å svare.

For å sikre høy validitet i undersøkelsen ble utformingen av spørsmålene i surveyen diskutert på forhånd med referansegruppen for evalueringen, med tanke på å få mest mulig relevante

⁸ Pr. 1. januar 2013 var det 428 kommuner.

⁹ Kan hende ville svarprosenten blitt høyere dersom undersøkelsen hadde blitt distribuert direkte fra oss til de lokale Nav-kontorene. Vi valgte imidlertid å sende ut forespørsel om deltakelse via fylkeskontorene med oppfordring om å delta fra direktoratet, ettersom vi antok at dette i størst grad ville bidra til høyest svarprosent. Det ville for øvrig ha vært svært ressurskrevende å skulle innhente informasjon om hvem ved hvert Nav-kontor som var rette vedkommende til å besvare undersøkelsen.

¹⁰ Utvalgsskjevheter forårsaket av frafall kan oppstå ved at respondenter med bestemte kjennetegn, ikke utgjør en like stor andel blant de som svarer på undersøkelsen, som de gjør i hele populasjonen man ønsker å si noe om.

formuleringer og spørsmål. Validiteten avhenger også av en tilfredsstillende svarprosent, og av graden av frafall underveis i spørreskjemaet, dvs. i hvilken grad respondentene som deltar hopper over spørsmål lengre ut i skjemaet. Vi la stor vekt på å utforme gode spørsmål, samt utruste spørreskjemaet med en tydelig og motiverende veiledning for å motvirke denne type frafall. Dette gjelder også for spørreundersøkelsen blant tiltaksarrangørene (delstudie B). Begge spørreskjemaene ble også pre-testet på forhånd. Til tross for at undersøkelsen blant Nav-kontorene har en svarprosent på 36 prosent, mener vi at undersøkelsen kan gi oss viktig kunnskap. Som vi viser nedenfor representerer respondentene i undersøkelsen Nav-kontor av ulik størrelse. Respondentene som besvarte undersøkelsen, kommer også fra hele landet. Med unntak av ett fylke, har representanter fra Nav-kontor i alle fylkene besvart undersøkelsen. Lav svarprosent betyr likevel at resultatene fra spørreundersøkelsen må tolkes med forsiktighet. Ikke alle respondentene besvarte alle spørsmålene i undersøkelsen, slik at N vil variere noe.

Tabell 1 Oversikt over respondenter, etter fylke. Antall, prosent og andel av Nav-kontor i fylket, N=144

Fylke	Antall	Prosent	Antall Nav-kontor i fylket	Andel av Nav- kontor i fylket
Finnmark	1	1	19	5
Troms	10	7	24	42
Nordland	23	16	44	52
Nord-Trøndelag	5	4	22	23
Sør-Trøndelag	5	4	28	18
Møre og Romsdal	13	9	36	36
Sogn og Fjordane	5	4	26	19
Hordaland	11	8	40	28
Vest-Agder	5	4	15	33
Aust-Agder	7	5	19	37
Telemark	8	6	18	44
Vestfold	8	6	14	57
Buskerud	5	4	21	24
Oppland	6	4	26	23
Hedmark	10	7	22	46
Rogaland	0	0	29	0
Akershus og Oslo	20	14	37	54
Østfold	2	1	18	11
Totalt	144	104	429	36

Tabellen over viser at alle fylkene er representert, med ett unntak, Rogaland. Fylkene hvor størst andel av Nav-kontorene har besvart undersøkelsen er Nordland, Vestfold og Akershus.

Tabell 2 Oversikt over respondenter, etter antall innbyggere i kommunen. Antall og prosent. N=148

Antall innbyggere	Antall	Prosent
1999 eller færre	26	18
2000 – 4999	29	20
5000 – 9999	28	19
10 000 - 19 999	27	18
20 000 - 29 999	15	10
30 000 - 49 999	8	5
50 000 eller flere	15	10
Totalt	148	100

Som tabellen over viser, er det stor variasjon i antall innbyggere i kommunene respondentene kommer fra. Vi ser at 38 prosent av respondentene representerer kommuner med færre enn 5 000 innbyggere og 25 prosent representerer kommuner med 20 000 eller flere innbyggere.

Tabell 3 Oversikt over antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter respondentenes Nav-kontor har avtaler med. Antall og prosent, N=149.

	Antall	Prosent
1	49	33
2 – 4	80	54
5 – 7	7	5
8 eller flere	13	9
Totalt	149	101 ¹¹

Vi ser i tabellen over at de fleste respondentene (87 %) representerer Nav-kontor som har avtaler med en til fire arbeidsmarkedsbedrifter. En tredjedel (33 %) har avtaler med kun én bedrift, mens litt over halvparten (54 %) har avtale med to til fire bedrifter.

2.3 SPØRREUNDERSØKELSE TIL ALLE ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTER I NORGE

I den andre delstudien (delstudie B) gjennomførte vi høsten 2013 en spørreundersøkelse blant alle tiltaksbedrifter i landet. Formålet med denne studien var å innhente kunnskap som kan gi et bilde av hvordan man i skjermet virksomhet jobber i forhold til kvalitetssikring av arbeidsmarkedstiltak, hvordan tiltaksarrangørene vurderer kvaliteten ved de arbeidsrettede tiltakene, samt hvilke erfaringer og vurderinger som gjøres i forhold til implementeringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS. Spørreundersøkelsen blant tiltaksbedriftene ble også gjennomført som en internettbasert spørreundersøkelse. Den ble sendt ut til alle attførings- og vekstbedrifter som var EQUASS-sertifisert på dette tidspunktet. Dette var 330 bedrifter. Av disse besvarte 204 undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 62 prosent. Som i spørreundersøkelsen til Nav-kontorene var det heller ikke her alle respondentene som besvarte alle spørsmålene, slik at N vil variere noe fra spørsmål til spørsmål. I tillegg til spørsmål med lukkede svarkategorier, inkluderte vi enkelte spørsmål hvor respondentene kunne skrive utfyllende svar. Hensikten med dette var å fange opp eventuelle andre forhold ved kvaliteten og kvalitetssikringen av tjenestene som tilbys og implementeringen av EQUASS. Dette gjelder også for spørreundersøkelsen som var rettet til Nav-kontorene.

¹¹ Den totale summen vil kun variere fra ca. 98-102 på grunn av avrundingsregler for desimaltall.

Vi kan ikke finne skjevheter i datamaterialet fra spørreundersøkelsen blant arbeidsmarkedsbedriftene, bortsett fra at svarprosenten er noe høyere i enkelte fylker enn andre.

Tabell 4 Oversikt over respondentene, etter fylke. Antall og andel av vekst- og attføringsbedrifter i fylke totalt. N=191

Fylke	Antall	Antall bedrifter i fylket totalt ¹²	Andel av bedrifter i fylket totalt
Finnmark	5	13	39
Troms	9	19	47
Nordland	17	32	53
Nord-Trøndelag	9	14	64
Sør-Trøndelag	7	18	39
Møre og Romsdal	9	17	53
Sogn og Fjordane	7	12	58
Hordaland	23	30	77
Rogaland	9	14	64
Vest-Agder	7	17	41
Aust-Agder	3	9	33
Telemark	9	11	82
Vestfold	11	11	100
Buskerud	11	15	73
Oppland	6	12	50
Hedmark	10	16	63
Akershus og Oslo	29	43	67
Østfold	10	14	71
Totalt	191 ¹³	317	60

Som vi ser i tabellen over, fordeler respondentene seg på alle fylker. Respondentene representerer både små og store kommuner. Vi ser i tabellen under at omtrent en av fem representerer kommuner under 5 000, og like stor andel, en av fem, representerer kommuner med 50 000 innbyggere eller flere.

Tabell 5 Oversikt over respondentene, etter antall innbyggere i kommunen. Antall og prosent, N=200

Antall innbyggere	Antall	Prosent
1999 eller færre	10	5
2000 – 4999	28	14
5000 – 9999	46	23
10 000 - 19 999	35	17,5
20 000 - 29 999	16	8
30 000 - 49 999	24	12
50 000 eller flere	41	20,5
Totalt	200	100

¹² Dette er vekst- og attføringsbedrifter som er medlem av ASVL og/eller Attføringsbedriftene. Antallet er færre enn 330, som var antall bedrifter undersøkelsen ble sendt ut til. Dette skyldes at vi her ikke har tatt med, siden vi ikke har oversikt over, arbeidsmarkedsbedrifter som ikke er organisert i disse foreningene eller som er organisert andre steder.

¹³ Dette tallet er lavere enn antall arbeidsmarkedsbedrifter totalt som har besvart undersøkelsen (N=204), ettersom ikke alle har oppgitt fylke.

Vi ser i tabellen under at litt over en tredjedel (36 %) av respondentene representerer bedrifter med 10 eller færre ansatte. Omtrent en av fire (26 %) jobber i bedrifter med 31 eller flere ansatte.

Tabell 6 Oversikt over respondentene, etter antall ordinært ansatte i bedriften (personell i bedriften, alle avdelinger inkludert). Antall og prosent, N=202

Antall ordinært ansatte	Antall	Prosent
10 eller færre	73	36
11 – 20	54	27
21 – 30	21	10
31 – 40	11	5
41 – 50	12	6
51 eller flere	31	15
Totalt	202	99

Tabell 7 Oversikt over respondentene, etter hvilken stilling har de i bedriften. Antall og prosent, N=201

Stilling i bedriften	Antall	Prosent
Daglig leder	119	59
Avdelingsleder	29	14
Veileder/tilrettelegger	9	4
Annet	44	22
Totalt	201	99

I informasjonsskrivet til undersøkelsen skrev vi at undersøkelsen rettet seg til og skulle besvares av en person som har hatt hovedansvar for eller vært involvert i arbeidet med EQUASS-sertifiseringen i bedriften. Vi spurte respondentene om hvorvidt de har hatt ansvaret for eller hatt en sentral rolle i EQUASS-sertifiseringen og/eller resertifiseringen av sin bedrift. De aller fleste, 97 prosent, svarte "ja, i stor grad" på dette spørsmålet. To prosent svart "ja, i liten grad", mens kun én prosent svarte nei på dette spørsmålet. I spørreundersøkelsen ba vi også respondentene oppgi hvilken stilling de har i bedriften. I tabellen over ser vi at godt over halvparten (59 %) av respondentene er daglig leder i bedriften. Når det gjelder "annet" ser vi at de aller fleste har skrevet inn titler som omfatter lederstillinger, deriblant personalsjef, kvalitetsleder- eller ansvarlig og nestleder.

Tabell 8 Oversikt over respondentene, etter hvor bedriften er organisert. Antall og prosent, N=202

Interesseorganisasjon	Antall	Prosent
ASVL	127	63
Attføringsbedriftene	55	27
Både hos ASVL og Attføringsbedriftene	9	4
Hos en annen interesseorganisasjon	3	2
Bedriften er ikke organisert	8	4
Totalt	202	100

Tabellen over viser at et stort flertall av respondentene er organisert hos ASVL. Mens 63 prosent er organisert her, er kun 27 prosent organisert hos Attføringsbedriftene. Dersom vi

ser nærmere på antall besvarelser fra de to interesseorganisasjonene totalt sett, som tabellen under viser, har 58 prosent av medlemsbedriftene til ASVL besvart undersøkelsen og noe færre, 50 prosent, av medlemsbedriftene til Attføringsbedriftene.

Tabell 9 Oversikt over respondentene, etter hvor bedriften er organisert. Andel etter organiserte i interesseorganisasjonen totalt. Antall og prosent. N=200

	Organiserte totalt	Andel av organiserte totalt som har besvart undersøkelsen	N
ASVL	220	62	136
Attføringsbedriftene	110	58	64

Tabell 10 Oversikt over respondentene, etter når bedriften ble EQUASS-sertifisert første gang. Antall og prosent, N=202

År for EQUASS-sertifisering første gang	Antall	Prosent
2007	2	1
2008	6	3
2009	25	12
2010	35	17
2011	106	52
2012	26	13
2013	2	1
Totalt	202	99

Alle bedrifter skulle vært sertifisert første gang innen utgangen av 2011. Som tabellen over viser, ble litt over halvparten av bedriftene respondentene representerer, 52 prosent, sertifisert i 2011. En tredjedel av bedriftene, 33 prosent, ble sertifisert tidligere enn 2011, mens 14 prosent ble sertifisert senere, de fleste i 2012 og én i 2013.¹⁴

Figuren under viser at over to tredjedeler av arbeidsmarkedsbedriftene som inngår i undersøkelsen (70 %) er blitt resertifisert.

Figur 2 Oversikt over respondentene, etter hvorvidt bedriften er blitt resertifisert. Prosent, N=201

¹⁴ Per i dag er over 300 arbeidsmarkedsbedrifter EQUASS-sertifisert ifølge EQUASS Norge sine hjemmesider.

Som vi ser i tabellen under, er det en størst andel av de største bedriftene som er blitt resertifisert.

Tabell 11 Oversikt over hvorvidt bedriften er blitt resertifisert, etter antall ansatte. Antall og prosent, N=201

Resertifisert	20 eller færre	21 – 40	41 eller flere	Totalt
Ja	59	88	91	141
Nei	41	13	9	59
Totalt	100	101	100	
N	125	32	43	200

Tabellen over viser at en større andel av de største bedriftene er blitt resertifisert, noe som henger sammen med at de ble sertifisert tidligst.

Tabell 12 Oversikt over respondentene, etter hvorvidt bedriften på et tidspunkt har hatt behov for å søke Nav Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode. Antall og prosent, N=202

Behov for å søke om dispensasjon	Antall	Prosent
Ja	21	10
Nei	182	89
Totalt	203	99

Som vi ser av tabellen over oppgir 21 respondenter at bedriftene på et tidspunkt har hatt behov for å søke Nav Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode. Samtidig så vi i tabell 10 at 28 respondenter oppga at bedriften ikke ble førstegangssertifisert før i 2012 eller 2013. Dette kan skyldes at flere av bedriftene som ble førstegangssertifisert i 2012 hadde gjennomført førstegangssertifiseringen i 2011, men fått «nei» på ett eller flere av spørsmålene og derfor har hatt behov for oppfølgingsrevisjon i 2012 for å bli sertifisert, men uten å måtte søke om dispensasjon.

Vi ba også respondentene svare på om en eventuell søknad om dispensasjon fra kravet til sertifisering ble innvilget eller ikke. Kun én av respondentene som oppga at bedriften hadde søkt om dispensasjon, svarte at søknaden ikke ble innvilget.

Tabell 13 Oversikt over respondentene, etter hvilke arbeidsrettede tiltak bedriften tilbyr. Antall og prosent, N=202

Tiltak	Antall	Prosent
Avklaring i skjermet virksomhet	78	38
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	162	80
Arbeid med bistand (AB)	108	53
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	165	81
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedriften (KIA)	43	21
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedriften (TIA)	52	26
Andre arbeidsmarkedstiltak	115	57

I tabellen over ser vi at de arbeidsmarkedstiltakene som flest respondenter oppgir at bedriften har, er APS (80 %) og VTA (81 %).

Tabell 14 Tilbyr bedriften din også anbudsutsatte tiltak? Antall og prosent, N=200.

	Antall	Prosent
Ja	64	32
Nei	136	68
Totalt	200	100

Tabellen over viser at omtrent en tredjedel av respondentene oppgir at bedriften også tilbyr anbudsutsatte tiltak. Dersom bedriften også tilbyr anbudsutsatte tiltak ba vi respondentene svare på om disse også er blitt EQUASS-sertifisert. Som vi ser i tabellen under, svarte to tredjedeler (66 %) «ja, alle» eller «ja, noen» på dette spørsmålet.

Tabell 15 Hvis bedriften din tilbyr anbudsutsatte tiltak, er disse også blitt EQUASS-sertifisert? Antall og prosent, N=60

	Antall	Prosent
Ja, alle	35	58
Ja, noen	5	8
Nei	18	30
Vet ikke	2	3
Totalt	60	99

2.4 CASESTUDIER I ET UTVALG TILTAKSBEDRIFTER

Den tredje delstudien var en kvalitativ dybdestudie der vi gjennomførte halvstrukturerte intervju med tiltaksdeltakere og sentrale aktører ved tiltaksbedrifter og Nav-kontor i åtte kommuner, samt Nav Fylke som disse bedriftene samarbeider med. Formålet med denne delstudien var å få inngående kunnskap om hvordan ledere og ansatte i skjermet virksomhet og ved Nav-kontorene jobber i forhold til kvalitetssikring av arbeidsrettede tiltak, hvordan de vurderer kvaliteten og hvilke erfaringer de har med implementeringen av EQUASS. Vi ønsket også å innhente kunnskap om deltakernes erfaringer med de skjermede tiltakene.

Vi har valgt ut case-bedrifter strategisk med sikte på bred sammensetning. Det har vært relevant å velge ut både tiltaksbedrifter som har lang og tiltaksbedrifter som har kort erfaring med EQUASS (tidspunkt første sertifisering). Vi valgte også å velge ut virksomheter av ulik størrelse (antall ordinært ansatte) og som tilbyr ulike arbeidsmarkedstiltak, eventuelt retter seg til ulike målgrupper. Dette er forhold som kan ha betydning for hvordan arbeidet organiseres, arbeidsmiljøet, de ansattes kompetanse, muligheten for å kunne foreta en fleksibel tilpasning av arbeidsoppgavene, osv. Det vil også kunne ha betydning i forhold til hvordan sertifiseringen av EQUASS er gjennomført og blitt erfart. Utvalgsriterier har også vært demografiske forhold (kommunestørrelse) og geografisk beliggenhet. Vi ønsket altså å velge ut kommuner av ulik størrelse¹⁵ fra ulike deler av landet. I utvelgelsen av kommuner har vi lagt vekt på hva som kjennetegner tiltaksbedriftene.

¹⁵ Og dermed også Nav-kontor av ulik størrelse, ettersom vi antar at det er færre ansatte ved Nav-kontor i mindre kommuner enn i større kommuner.

I hver av de åtte casene intervjuet vi følgende personer/instanser:

- Ordinært ansatte i én tiltaksbedrift (daglig leder/administrerende direktør, ansvarlig for EQUASS-sertifisering, avdelingsledere, veiledere)
- Tiltaksdeltakere fra ulike arbeidsmarkedstiltak
- Nav lokalt (leder/ansatte med ansvar for ulike arbeidsmarkedstiltak)
- Nav fylkeskontor.

To av casene ble gjennomført i begynnelsen av evalueringen, forut for spørreundersøkelsene til Nav og tiltaksbedriftene. Dette ga oss viktig kunnskap med tanke på utarbeidelse av spørreskjemaene. De øvrige seks casene ble gjennomført i etterkant av spørreundersøkelsene, vinteren og våren 2014.

Intervjuene ble gjennomført enten som enkeltintervju eller, dersom det ble vurdert som hensiktsmessig, som gruppeintervju. Intervjuene ble gjennomført som åpne, semi-strukturerte intervju hvor vi tok utgangspunkt i på forhånd utarbeidede intervjuguider med oversikt over hovedtemaer som det var ønskelig å belyse. Vi var samtidig åpne for at informantene kunne få fortelle det de mente var viktig, og forfølge de temaer som måtte dukke opp under intervjuene. Vi gjorde lydopptak av de fleste intervjuene, med samtykke fra informantene. Intervjuene ble deretter transkribert og analysert.

Vi intervjuet i tillegg flere sentrale aktører knyttet til EQUASS. Disse intervjuene ble gjennomført som telefonintervju eller personlige intervju. Vi gjennomførte også telefonintervju eller personlige intervju med sentrale aktører fra arbeidsmarkedsmyndighetene sentralt og fra interesseorganisasjonene ASVL og bransjeforeningen Attføringsbedriftene. I tabellen nedenfor ser vi hvor mange vi har intervjuet fra hver kategori informanter.

Tabell 16 Oversikt over antall informanter fra ulike instanser

	Antall informanter
Ordinært ansatte i tiltaksbedrifter	33
Deltakere i arbeidsrettede tiltak	18
Ansatte hos Nav lokalt	7
Ansatte hos Nav fylkeskontor	6
EQUASS-revisorer	2
Representanter fra EQUASS Norge og EPR	2
Representanter fra interesseorganisasjonene	2
Representanter fra arbeidsmarkedsmyndighetene sentralt	1
<i>Antall informanter i alt</i>	<i>71</i>

Tiltaksdeltakerne vi intervjuet var mellom 23 og 53 år. Gjennomsnittsalderen var 37 år. Av de 18 deltakerne vi intervjuet var en noe høyere andel (14) menn, mens fire var kvinner. 12 av deltakerne var knyttet til VTA, mens fire deltok i APS, én i Avklaring og én i KIA.¹⁶

¹⁶ Informantene ble rekruttert via de ansatte i arbeidsmarkedsbedriften, på bakgrunn av vårt ønske om å intervju noen deltakere i et eller flere av de skjermete arbeidsmarkedstiltakene. Det resulterte i at vi ikke fikk deltakere fra tiltaket AB og

Attførings- og vekstbedriftene som inngår i studien, er lokalisert i små, mellomstore og store kommuner, fra syv fylker i fire landsdeler. Det varierte hvor produksjons- og attføringsorienterte bedriftene er. Det er også snakk om bedrifter med alt fra veldig få ansatte til store bedrifter med mange ansatte. Dette er tradisjonelle vekst- eller attføringsbedrifter. Noen av dem er forholdsvis nylig blitt sammenslått med andre tiltaksbedrifter. Casebedriftene er organisert hos ASVL og/eller Attføringsbedriftene. Det varierer når de ble første gangs sertifisert. Nedenfor gis en nærmere oversikt over enkelte kjennetegn ved bedriftene som inngår i casestudien.

Tabell 17 Oversikt over casebedriftene

Case-bedrift	Kommune-størrelse ¹⁷ (omtrent)	Første gang sertifisert	Skjermede arbeidsmarkedstiltak	Antall ordinært ansatte (omtrent)	Antall tiltaks- deltakere (omtrent)
1	25 000	2009	APS, VTA, KIA, TIA, Avklaring	60	180
2	1000	2011	VTA	5	10
3	180 000	2009	VTA, APS, KIA, TIA, AB, Avklaring,	40	200
4	70 000	2010	VTA, APS	16	55
5	13 000	2011	VTA	10	15
6	30 000	2010	VTA, APS, Avklaring, AB	25	100
7	30 000	2010	VTA, APS, AB KIA, TIA, Avklaring	75	170
8	120 000	2008	APS, AB	50	200

Kvalitative intervju er velegnet for å kunne få utfyllende kunnskap om hvordan ansatte hos tiltaksbedrifter og Nav, tiltaksdeltakere og andre relevante aktører erfarer og vurderer kvaliteten ved arbeidsmarkedstiltakene og kvalitetssikringssystemet EQUASS. Det kvalitative forskningsintervjuet er med andre ord et godt utgangspunkt for å få kunnskap om enkeltpersoners erfaringer og opplevelser. Målet her er å beskrive og analysere virkeligheten slik den forstås og oppleves av de involverte aktørene (Widerberg 2001). Det er datas meningsinnhold, ikke utbredelse av tendenser, som er sentralt. Fordelen med en kvalitativ metodisk tilnærming er først og fremst å kunne få øye på mangfoldet av sammenhenger i egenskapene eller karaktertrekkene ved det fenomenet vi forsker på. Casestudiet som metode springer ut av en interesse for å studere det særegne ved et fenomen (Yin 2009, Stake 1994). Hensikten med å studere et utvalg av case er å se etter mønster innen eller på tvers av casene, for så å trekke opp noen mer overordnede beskrivelser på bakgrunn av data fra casene. Ifølge Yin (op.cit.) er casestudier intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter, der ofte flere datakilder benyttes for å skaffe seg mye og detaljert data. Vi har valgt å gjennomføre casestudier knyttet til åtte tiltaksbedrifter og valgte ut informantene koblet til disse.

2.4.1 Beskrivelse av casebedriftene

Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av attførings- og vekstbedriftene som inngår i casestudien, basert på intervju og besøk i bedriftene. De er nummerert i samme rekkefølge som i tabell 17.

TIA. Det er sannsynligvis et resultat av tilfeldighet, samt at AB-deltakerne i all hovedsak har arbeidsutprøving andre steder enn i bedriften og ikke var tilgjengelig. Kun enkelte av casebedriftene hadde TIA-tiltaket, og da med få plasser.

¹⁷ Kommunestørrelse er knyttet til den kommunen hvor bedriften har hovedkontoret.

Casebedrift 1

Dette er en stor tiltaksbedrift med ca. 60 ordinært ansatte og ca. 180 arbeidsrettede tiltaksplasser lokalisert i en mellomstor bykommune. Bedriften var tidligere en ren attføringsbedrift. Den ble for få år siden slått sammen med to mindre vekstbedrifter. I løpet av kort tid har bedriften lagt ned flere interne produksjonsavdelinger med begrunnelse i at en større andel av deltakerne skal tidlig ha arbeidspraksis og utprøving i ordinære bedrifter. De har i dag syv interne avdelinger, blant annet knyttet til fruktpakking, kantine og vedproduksjon. Ledelsen vektlegger at de ordinært ansatte skal ha god attføringskompetanse, men er også opptatt av å ansatte folk som kan jobbe ut mot det ordinære arbeidslivet. Bedriften ble første gang EQUASS-sertifisert høsten 2009 og skal nå resertifiseres for andre gang. Daglig leder har vært lite involvert i EQUASS-arbeidet. Det har vært én person i ledergruppen som har tatt et hovedansvar for arbeidet med EQUASS. Bedriften har samtidig forsøkt å implementere EQUASS blant ledelsen og alle øvrige ansatte. Sertifiseringen opplevdes ressurskrevende. Flere ansatte mener likevel EQUASS har betydd mye for kvaliteten på tjenestene og legger vekt på at EQUASS har bidratt til bedre rutiner og mer systematikk, ikke minst gjennom en elektronisk personalhåndbok og bedre dokumentasjon. Ifølge EQUASS-ansvarlig har bedriften «knekt koden» når det gjelder EQUASS. De jobber nå med å forenkle den elektroniske dokumentasjonen for å gjøre det så enkelt og lett tilgjengelig som mulig. Enkelte andre ansatte er derimot mer usikre og mener EQUASS er for omfattende med «for mye høytstående teori» og ønsker seg en enklere versjon.

Casebedrift 2

Dette er en liten vekstbedrift med omtrent fem ordinært ansatte, lokalisert i en perifer utkantkommune med under 1000 innbyggere. Bedriften tilbyr i underkant av 10 VTA-plasser. Bedriften ble EQUASS-sertifisert høsten 2011 og resertifisert i 2013. Bedriften sliter med økonomien, de har ustabil og lav tilgang på oppdrag fra lokale virksomheter, og det er begrenset aktivitet og produksjon i bedriftens egne lokaler. VTA-arbeidstakerne gir uttrykk for å ha for lite å fylle dagene med, men sier det er bedre å være der enn å sitte hjemme. Bedriften har svært godt utviklet verktøy for kvalitetsarbeidet, dokumentasjon, prosedyrer og skjema som de har utviklet selv, med bakgrunn i krav fra Nav og EQUASS. Ledelsen understreker at kvalitet skal ses i alle ledd og deler av prosessen. Kvalitetsansvaret og arbeidet med EQUASS ligger hovedsakelig hos attføringskonsulenten. Utfordringen ses å være hvordan dette oversettes i praksis; hva betyr dette systemet for måten de arbeider med tiltaksdeltakerne, i hverdagen, oppfølgingen av dem, tilrettelegging av arbeidssituasjon, grad av medinnflytelse osv.?

Casebedrift 3

Dette er en stor tiltaksbedrift i en stor bykommune, og har omtrent 40 ordinært ansatte, omtrent 100 VTA-plasser og 100 tidsbegrensede tiltak. Bedriften har flere interne avdelinger, deriblant mekanisk verksted, i tillegg til å ha flere avdelinger andre steder hvor de blant annet driver flere kantiner. Bedriften ble sertifisert første gang våren 2009 og er blitt resertifisert to ganger. De opplevde sertifiseringen som tidkrevende, men mener det har vært en fordel å være «stor». Bedriften mener EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene ved at de har bedret rutine og fått «satt ting i system». EQUASS har samtidig skapt en større bevissthet blant alle ansatte rundt hva som er viktig når det gjelder deltakerne. Ledelsen legger også vekt på at EQUASS har bedret brukermedvirkningen i

bedriften ved at det ikke lengre er så skummelt for deltakerne å klage. Nå jobber bedriften med å redusere dokumentmengden. De ansatte synes det er utfordrende å innfri kravet til formidling, ikke minst fordi funksjonsnivået til deltakerne varierer mye. Fra å være svært produksjonsorientert legger bedriften nå stor vekt på attføringskompetanse hos de ordinært ansatte, men også markedsføringskompetanse for å kunne jobbe ut mot det ordinære arbeidslivet og bygge nettverk. To tredjedeler av bedriftens inntekter kommer likevel fra salg av produkter eller tjenester, de øvrige fra Nav.

Casebedrift 4

Dette er en mellomstor vekstbedrift med 16 ordinært ansatte i stor bykommune. Bedriften har omtrent 50 VTA-plasser og noen APS-plasser. Bedriften har tilbud «inne», deriblant kjøkken, makulering og frukt og service. I tillegg tar bedriften oppdrag «ute», deriblant renovasjon og levering av mat. De har et stort fokus på å ikke «innelåse» arbeidstakerne. De fleste VTA-arbeidstakerne jobber både inne og ute. Bedriften har også fokus på at arbeidsoppgavene skal være «en ordentlig jobb, ikke en lekeplass». Bedriften ble sertifisert første gang høsten 2010. De opplevde sertifiseringsprosessen som svært tidkrevende, men mener at EQUASS har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene, ikke minst fordi bedriften har fått bedre rutiner på flere områder, er blitt bedre på dokumentasjon og ved at flere har fått økt bevissthet rundt jobben. Ledelsen legger vekt på at bedriften har utviklet seg fra å være svært produksjonsorientert til i dag også å ha fokus på opplæring og det «å se» den enkelte tiltaksdeltaker. De opplever det utfordrende å se hvilke muligheter som ligger hos den enkelte VTA-arbeidstaker. Tilretteleggerne har yrkesfaglig bakgrunn. I dag vektlegges også i stor grad attføringskompetanse.

Casebedrift 5

Dette er en liten, relativt nyoppstartet, vekstbedrift med rundt 10 ordinært ansatte og ca. 15 VTA-plasser. Bedriften ble EQUASS-sertifisert i 2011 og resertifisert i 2013. De opplevde sertifiseringen som krevende. De gir uttrykk for at arbeidet med EQUASS går ut over arbeidet med tiltaksdeltakerne. Samtidig mener de EQUASS har bidratt til å få prosedyrer og rutiner på plass. Ledelsen er svært opptatt av attføringsfaglig arbeid, og at kvalitet i stor grad er koblet til det. De har god dialog med enkelte saksbehandlere hos Nav, men hevder Nav som system ikke etterspør faglig kvalitet og de har heller ikke tilstrekkelig kunnskap om EQUASS. De mener selv at bedriften «ser og har mulighet til å se helt andre ting enn Nav gjennom sitt daglige arbeid, gjennom observasjon, dialog og oppfølging av deltakerne, men at Nav ikke etterspør det». Intervju med deltakerne viser at de opplever å bli tatt på alvor, at de kan ta opp ting som er viktig for dem og deres arbeidssituasjon, både i det daglige arbeidet og gjennom de faste møtene de har hver uke.

Casebedrift 6

Dette er en mellomstor tiltaksbedrift med rundt 25 ordinært ansatte. Bedriften tilbyr hovedsakelig APS, Avklaring, AB og VTA-plasser, omtrent 100 plasser i alt. Bedriften ble EQUASS-sertifisert i 2010 og resertifisert i 2012 og 2014. Bedriften klarer seg godt økonomisk og har også gode tall på formidling ut i ordinært arbeid. De har en del aktivitet i bedriften, men er mindre på produksjon nå enn tidligere. De har gode samarbeidsrelasjoner med lokale virksomheter. De ansatte mener selv at de alltid tenker kvalitet i tiltakene sine, i det daglige arbeidet, og at EQUASS mer er et redskap hvor de kan «krysse av og dokumentere for de tingene de allerede gjør». Det gis inntrykk av at kvalitetsarbeidet er en

del av det praktiske hverdagsarbeidets fokus. Kvalitetstenkning og -arbeid virker implementert i alle ledd av organisasjonen. Ledelsen er svært opptatt av utførelsesfaglig arbeid.

Casebedrift 7

Dette er en stor tiltaksbedrift med 75 ordinært ansatte i en mellomstor bykommune. Bedriften har til sammen omtrent 170 skjermede tiltaksplasser. Bedriften ble første gang sertifisert i 2010. Arbeidet med EQUASS opplevdes krevende, samtidig som man nå mener å ha klart å implementere EQUASS i bedriften. Det er stor enighet om at EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene. Bedriften har vært igjennom store omstillinger de siste årene, hvor også administrerende direktør er forholdsvis nytilsatt. Det er en positiv stemning blant de ansatte og bedriften går bedre økonomisk i dag enn for få år siden. Bedriften har flere store, interne avdelinger, deriblant et mekanisk verksted. Avdelingene er lokalisert i flere bygninger. Omtrent 25 prosent av inntektene kommer fra rammetiltak. Bedriften har et stort nettverk ut til det ordinære arbeidsmarkedet.

Casebedrift 8

Dette er en stor tiltaksbedrift i en stor kommune i et sentralt strøk av landet med rundt 50 ordinært ansatte og rundt 200 tiltaksplasser. Bedriften ble tidlig EQUASS-sertifisert, allerede i 2008. De jobber svært utadrettet, med få interne plasser. Ved bedriften er man opptatt av at dokumentasjon av praksisfeltet er viktig, samtidig som det er et håndverk. Ledelsen sier at de ansatte skal: «...snakke med folk, men også skrive ned hva de gjør.» På den andre side mener de, både fra ledelsen og nedover i organisasjonen, at kvalitetssikringssystemet EQUASS tar mye tid og kapasitet, samtidig som EQUASS brakte mer lik og helhetlig tenkning inn i bedriften. Når det gjelder forholdet til Nav ytres det fra bedriften ønske om at Nav var mer involvert, at bestillingene var mer treffsikre, samtidig som de opplever at Nav er blitt mer ryddig, mer tydelig på ansvarsfordeling og møtepunkter. Ledelsen påpeker utfordringer med systematisk brukermedvirkning, siden de fleste personene deltar i tiltak som ligger utenfor bedriftens lokaliteter. De ansatte og ledelsen mener likevel de har gode verktøy for individuell brukeroppfølgning og medvirkning. Intervju med deltakere viser liten grad av opplevd innflytelse og medvirkning.

2.5 REANALYSE AV TIDLIGERE DATASETT

I casestudiene ønsket vi også å ha fokus på hvordan man hos Nav og i tiltaksbedriftene har jobbet i forhold til kvalitetssikring av tiltakene og hvordan man har vurdert kvaliteten, før og etter implementeringen av EQUASS. Har innføringen av EQUASS på noen måte bidratt til å endre tenkningen og fokuset på kvalitet? Dette har vært et sentralt tema i casestudiene, og da særlig i intervjuene med sentrale aktører fra Nav (lokalt og fylke) og tiltaksbedriftene. For best å kunne belyse dette har vi studert data fra ulike tidsperioder. I den siste delstudien la vi opp til å sammenstille og reanalysere flere datasett innhentet i noen av Nordlandsforsknings tidligere prosjekter. På hvilke måter har tenkningen om kvalitet endret seg i løpet av de siste årene, fra fokuset på tjenestekvalitet for alvor begynte å komme på dagsorden for ca. 8-10 år siden? I hvilken grad er disse spørsmålene knyttet spesifikt til innføringen av EQUASS?

Uttrykt litt mer teknisk, handler dette om å studere hvorvidt innføringen av EQUASS over tid har bidratt til å endre diskursen om kvalitet i tiltakene. Hvordan kommer tanker om kvalitet til uttrykk i de måtene arbeidet i disse tiltakene ledes og hvordan de ansatte uttrykker seg og handler i de tjenestene som gis? I hvilken grad og eventuelt på hvilke måter har innføringen av EQUASS etablert nye eller andre diskursive rom og begreper for å diskutere innhold, mening og resultater? Kan det tenkes at implementeringen av kvalitetssikringssystemet har bidratt til å flytte fokuset vekk fra andre sider ved tiltakene som tidligere ble vurdert som sentrale?

Data fra casestudiene i vår evaluering har gitt et bredt inntak til å drøfte hvordan tenkning om kvalitet kommer til uttrykk i arbeidsmarkedstiltakene i dag. Fra Nordlandsforsknings tidligere studier av de norske arbeidsmarkedstiltakene har vi datamateriale som sammen med casestudiene i dette prosjektet vil dekke en periode på til sammen 15 år. Vi har sammenstilt hele dette materialet og gjort nye analyser med fokus på hvordan kvalitet tematiseres og uttrykkes i den daglige virksomheten i disse tjenestene. I hvert av de aktuelle datasettene har vi studert hvordan spørsmål om kvalitet, innhold, resultater og mening adresseres på de ulike tidspunktene. Hvert datasett består av feltarbeid med personlige intervjuer med ansatte og tiltaksdeltakere, deltakende observasjon og feltnotater.

2.6 FORSKNINGSETISKE VURDERINGER

Forskningsprosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) og Personvernombudet. Alle intervjuene har vært basert på frivillig deltakelse fra den enkelte informant og det innsamlede datamaterialet er blitt behandlet etter gjeldende etiske retningslinjer for forskning (jfr. retningslinjer fra Nasjonal forskningsetisk komité for humaniora og samfunnsvitenskap). Informantene sto fritt til å la være å delta, og fritt til å la være å svare på de spørsmålene de ikke kunne eller ikke ønsket å svare på. Alt datamaterialet er blitt behandlet konfidensielt. Alt som måtte fremkomme av personopplysninger gjennom studien er blitt anonymisert. I tillegg gjengis sitater på bokmål for å unngå gjenkjennelse.

2.7 SAMMENDRAG

I dette kapitlet har vi redegjort for datagrunnlaget i evalueringen og den metodiske tilnærmingen som har vært benyttet. Studien består av fire delstudier hvor både kvalitative og kvantitative forskningsmetoder er anvendt. I den første delstudien gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant alle Nav-kontor i landet. I den andre delstudien gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant alle landets attførings- og vekstbedrifter. I den tredje delstudien gjennomførte vi casestudier blant åtte tiltaksbedrifter fra ulike deler av landet. I denne delstudien intervjuet vi ordinært ansatte på ulike nivå hos bedriftene, samt deltakere i ulike skjermede arbeidsmarkedstiltak. Vi intervjuet også sentrale aktører ved de lokale Nav-kontorene i kommunene hvor casebedriftene er lokalisert, samt representanter fra Navs fylkeskontor. Som del av denne delstudien intervjuet vi også representanter fra interesseorganisasjonene til attførings- og vekstbedriftene, EQUASS Norge og EPR, samt arbeidsmarkedsmyndighetene. I den fjerde delstudien gjennomførte vi en reanalyse av

tidligere studier gjennomført ved Nordlandsforskning knyttet til arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet.

3. KVALITET OG KVALITETSSIKRING

I dette kapitlet skal vi først se nærmere på det økte fokuset på kvalitetssikring av offentlige velferdstjenester. Vi vil diskutere noen ulike perspektiver på fenomenet kvalitetsutvikling. Hva er kvalitetsutvikling og systematisk kvalitetsarbeid, og hvordan kan vi forstå dette? På hvilke måter oppstår dette temaet i norske attførings- og vekstbedrifter og innen politikkområdet? Hvilke funksjoner fyller kvalitetsarbeidet i hverdagen og i arbeidet på disse arbeidsplassene? Vi vil også se på hvordan begrepet om tjenestekvalitet har vokst frem i arbeidsmarkedstiltakene over tid. Når skjøt diskusjonene fart, og hva var avgjørende for dette? Vi vil deretter kort beskrive kvalitetssikringssystemet EQUASS og diskutere hvorfor arbeidsmarkedsmyndighetene har pålagt tiltaksarrangører i skjermet virksomhet å sertifiseres for et kvalitetssikringssystem. Vi vil dessuten gjøre rede for hvordan vi i vår evaluering har valgt å avgrense kvalitetsbegrepet og hvordan vi har forsøkt å måle kvaliteten i tjenestene som gis i skjermet virksomhet ved hjelp av kvalitetsindikatorer.

3.1 ØKT FOKUS PÅ KVALITETSSIKRING AV OFFENTLIGE VELFERDSTJENESTER

Vi har i løpet av de siste årene sett at fokuset på kvalitetsstyring og -sikring i offentlig sektor har tiltatt. Denne utviklingen benevner Berg og Lauvdal (2001) som "kvalitetsbølgen i offentlig sektor". Uttrykk for dette finner vi også innenfor skjermet virksomhet, ikke minst ved at bedrifter som har forhåndsgodkjente avtaler med Nav om levering av arbeidsrettede tiltak, må ha implementert og blitt sertifisert for et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon (NOU 2012:6).

På 1990-tallet ble det et stadig økende fokus på og refleksjon rundt kvalitetsbegrepet og systematisk satsing på kvalitetstiltak og kvalitetskontroll på flere områder i offentlig sektor (Berg og Lauvdal 2001, Slagsvold 1999). I løpet av de siste årene har vi sett en økt vektlegging og bruk av begreper som kvalitetsutvikling, kvalitetsstyring og kvalitetssikring når det gjelder offentlige velferdstjenester. Slagsvold (1999) benevner denne utviklingen i helse- og omsorgssektoren som en "kvalitetsepidemi". Staten har også satt krav til kvalitetssikring på flere områder i offentlig sektor, deriblant skolesektoren og helse- og omsorgssektoren. I WHO's strategi "Helse for alle år 2000" var en av målsetningene å utvikle "effektive systemer som overvåker og garanterer kvaliteten i helsevesenet" (Statens helsetilsyn 2002). Denne målsetningen ble lovfestet i Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (§3), som peker på at det skal etableres internkontroll for virksomheter som yter helsetjenester. Det lovpålagte internkontrollsystemet utgjør den bærende delen av virksomhetens kvalitetssikringsarbeid. *Internkontroll* kan defineres som systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene skal utøves i samsvar med krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal videre være beskrevet i administrative prosedyrer (Vabø 2002). Gjennom internkontroll skal virksomhetene selv ha ansvar for å kontrollere at egen virksomhet utøves i samsvar med regelverket. Myndighetens oppgave begrenses langt på vei til å foreta systemrevisjon¹⁸, det vil si at de skal inspisere og kontrollere at slike system for

¹⁸ Statens helsetilsyn (1997) definerer *systemrevisjon* slik: "Systemrevisjon er systematiske objektive undersøkelser av virksomheten for å fastslå at aktivitetene og resultatene stemmer overens med planene, og om aktivitetene er effektivt gjennomført og hensiktsmessige for å oppnå målene."

internkontroll er etablert og fungerer. Systemrevisjon kan både gjennomføres av virksomhetene selv, eller benyttes av tilsynsmyndighetene på virksomhetenes internkontrollsystem.

Når det gjelder forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, må som nevnt, disse være sertifisert og ha implementert et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon. Ifølge Statens Helsetilsyn (1998) er et kvalitetssystem mer omfattende enn et internkontrollsystem, og inneholder mer omfattende kvalitetskrav. Et kvalitetssystem skal blant annet romme dokumenter som beskriver virksomhetens kvalitetssystem og kvalitetspolicy med visjoner og mål. Formålet med et kvalitetssystem er å sikre at kvaliteten, slik den er spesifisert i de styrende dokumenter, blir oppnådd, vedlikeholdt og benyttet til forbedring og læring (Statens Helsetilsyn 1997). Internkontrollsystemet er en del av og forutsetning for et kvalitetssystem. I tillegg skal kontroll og dokumentasjon være viktige elementer i systemet. Også rutiner som sikrer at registrerte feil og mangler følges opp med et systematisk forbedringsarbeid, skal inkluderes (Vabø 2002). De siste tiårene har det skjedd en utvikling i kvalitetsarbeid innen ulike velferdstjenester, fra et fokus på sikring av kvalitet til et fokus på kontinuerlig utvikling og forbedring (Sosial- og helsedirektoratet 2005).

Vi har altså sett en utvikling i offentlig sektor fra vektlegging av kvalitetskontroll (resultatmål) til kvalitetsutvikling (proessorientert) og videre til såkalte "totale kvalitetssystem". Slagsvold (1999) argumenterer for at kvalitetsarbeid i offentlig sektor i dag karakteriseres av en tilnærming som kalles "total kvalitetsledelse". Her legges det vekt på at kvalitet kan og bør styres, og er målbar. I "Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten" (Statens Helsetilsyn 2002:9) beskrives kvalitetsutvikling som *"en ledelsesfilosofi som gjennom strategi og metode sikrer kontinuerlige forbedringer av alle sentrale prosesser i en organisasjons virksomhet"*. I såkalte totale kvalitetssystemer slik som EQUASS er, legges det nettopp vekt på kontinuerlig og systematisk forbedring gjennom brukerfokus, proessorientering og aktiv medvirkning fra alle ansatte. Ledelse og organisering av kvalitetsarbeidet er sentralt i kvalitetsutviklingen, samt aktiv involvering av alle medarbeiderne. For å få til en kontinuerlig forbedring av tjenesten ønsker man å utvikle en kvalitetskultur der kvalitetsutvikling blir en integrert del av virksomheten. Dette kommer for eksempel tydelig frem i Meld. St. 10 (2012-2013), *God kvalitet – trygge tjenester*, der det vektlegges at kvalitetsforbedring må være en integrert del av det daglige arbeidet, og at det er viktig å utvikle en kultur for kompetansearbeid. Berg og Lauvdal (2001) argumenterer derimot for at når store offentlige etater innfører kvalitetssystemer, får dette ofte form av kvalitetskontroll mer enn kvalitetsutvikling og i form av formaliserte prosedyrebaserte systemer.

3.2 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ KVALITETSUTVIKLING I SKJERMET VIRKSOMHET

3.2.1 Organisasjonsoppskrifter på reise

Et relevant perspektiv å legge på utviklingen med økt fokus på kvalitetssikring i skjermet virksomhet kan benevnes som institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Dette innebærer at ideer hentet fra andre typer av organisasjoner andre steder i verden implementeres og tilpasses til lokale forhold og får konsekvenser for interne maktforhold og/eller legitimerer bestemte måter å organisere arbeidet på. I boken «Moderne organisasjoner» drøfter Kjell

Arne Røvik (1998) hvordan det han kaller «institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter» spres; hvordan slike «oppskrifter» får oppslutning, gjør «reiser» og karrierer, frem til de etter hver mister popularitet, og nye oppskrifter tar over. Ulike typer av organisasjonsoppskrifter adopteres og tilpasses til organisasjoner, både i privat og offentlig sektor. «Oppskriftene» har ifølge Røvik kommet og gått gjennom hele etterkrigstiden, og har tilbudt løsninger på ulike typer av utfordringer eller problemstillinger – parallelt med at de implisitt også innebærer bestemte måter å forstå den virkeligheten som omgir organisasjonen. Røvik refererer til slike oppskrifter som «institusjonaliserte standarder» eller «institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter». Disse er nærmere definert som «en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner» (ibid.:13).

Nyere organisasjonsoppskrifter har eksempelvis navn som «endringsledelse», «konkurranseutsetting», «verdistyring», «målstyring», «total kvalitetsledelse» (TQM), «benchmarking», «kvalitetssikringssystem» - for bare å nevne noen. Dette er oppskrifter som er «ute på reise» i den forstand at de dukker opp og i løpet av kort tid spres til foretak og arbeidsplasser rundt om i verden på overraskende kort tid. En av de funksjoner organisasjonsoppskrifter har, er at de legitimerer og setter rammer for til dels omfattende endringsprosesser i organisasjonene.

Én type av organisasjonsoppskrifter som fikk oppslutning i Norge på 1980-tallet refererer Røvik til med fellesbetegnelsen «japanisme». Disse var inspirerte av og hentet i stor grad sin legitimitet i en idé om at japansk industribedrifters suksess i stor grad var resultat av en bestemt form for bedriftskultur. En rekke internasjonale og norske bedrifter tok etter det som var de tidsriktige oppskriftene. Oppskriftene fra 1980-tallet kom også til å prege en rekke av de senere trendene som vokste frem på dette området. På 1990-tallet var det nettopp kvalitetskonseptene, sier Røvik, som var den store «vinneren» i hovedklassen av oppskrifter. Her til lands fikk disse oppskriftene lokale nedslag blant annet gjennom kvalitetssatsninger i Postverket og Telenor.

En av de forståelsene som ble formidlet med disse organisasjonsoppskriftene, var kvalitet knyttet til tjenesteproduksjon. Det innebærer at man gjennom å organisere tjenesten på noen bestemte måter, forsøker å sikre at tjenesten holder en viss høy og jevn kvalitet. Dette handler både om holdninger og verdier hos ansatte, og om innføring av ulike former for kvalitetstenkning, bestemte prosedyrer eller regler for å sikre et visst standardisert nivå av kvalitet på de tjenestene som ytes.

3.2.2 Et instrumentelt perspektiv på organisasjonsendringer

Et instrumentelt perspektiv på utviklingen i skjermet virksomhet kan ses i lys av at organisasjonsoppskrifter etterspørres av eksterne aktører, og attførings- og vekstbedriftene tilpasser seg og implementerer disse systemene i bedriften, der man forventer at dette gjøres uten større gnisninger eller interessemotsetninger internt.

Dagens norske attførings- og vekstbedrifter er del av lokale og globale markeder for produksjon av varer og tjenester. Bedriftene produserer en rekke tjenester for lokale og regionale markeder, og de er innvevd i nasjonale og internasjonale nett av produksjon som leverandører og underleverandører av del-leveranser. I slike oppdrag konkurrerer de hele tiden med andre tilbydere. De oppdragsgivere som tiltaksbedriftene er underleverandør til,

stiller de samme krav til kvalitet og nøyaktighet til tiltaksbedrifter, som til en hvilken som helst annen underleverandør. Spesifikke krav til produktenes kvalitet, systemer for kvalitetssikring og sertifiseringer for kvalitetsstandarder er i mange tilfeller gjeldende når tiltaksbedriftene er underleverandører for andre bedrifter på delproduksjon. Mange av dagens arbeidsbedrifter har i flere år forholdt seg til sertifiseringer, og gjennomgår også regelmessige kontroller og resertifiseringer for å kunne levere egne produkter eller andres delproduksjon på markedet. Slike kvalitetssikringssystemer og godkjenningsordninger er del av en internasjonal og global økonomi, der standardiseringer, kontroller og krav til bestemte kvalitetsnivåer på varer og tjenester er knyttet til det som omsettes.

På linje med alle andre virksomheter er tiltaksbedriftene tilbydere av varer og tjenester i markedet, og svarer på (og tilpasser seg) de forventninger og krav som stilles. Denne utviklingen skjer i mange tilfeller ganske raskt, og bedriftene er derfor avhengig av å ha kompetanse for å forstå, tilpasse seg og svare på denne typen av standardiserte krav, kvalifikasjoner eller sertifiseringer. En måte å forstå innføring av kvalitetssikringssystemer i norske attførings- og vekstbedrifter er derfor å se dette som en instrumentell tilpasning til omgivelsenes skiftende ønsker, behov og ideologiske endringer. Implementering av disse kontrollsystemene i bedriftene kan på denne måten forstås i et perspektiv av at ledere og ansatte følger og tilpasser seg omverdenens krav til interne og eksterne kontrollsystemer og systematikk. En slik forståelse innebærer det vi kan kalle et instrumentelt perspektiv, der man legger til grunn at aktørene handler ut fra en relativt streng formålsrasjonalitet. Det innebærer, kort fortalt, at vi antar at organisasjonens ledere søker å tilpasse organisasjonen til omgivelsens krav og forventninger, og iverksetter de tiltak de anser som mest hensiktsmessige for dette. Mellomledere og ansatte antas i sin tur å iverksette det som styret og ledelsen beslutter, og tilpasser de endringer og vurderingssett som de til enhver tid blir pålagt.

Dagens attførings- og vekstbedrifter har en lang historie som tidligere rehabiliterings-, opptrenings- og arbeidssted for personer som av ulike grunner har stått utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Noen av dem kan spore sin historie tilbake som arbeidssteder for pasienter under den gamle institusjonsomsorgen for utviklingshemmede, og noen av dem enda lenger tilbake. Andre har fungert som opptrenings- og arbeidsrehabiliteringsinstitusjoner for personer med yrkesskader eller alvorlige sykdommer. Atter andre ble opprettet i forbindelse med ansvarsreformens behov for lokale arbeidsplasser for tidligere institusjonsbeboere. Tiltaksbedriftene er på denne måten en helt sentral del av arbeidslinja i den norske velferdspolitikken.

Denne siden ved det som tiltaksbedriftene produserer – individuelt tilpasset arbeidsrettet bistand – er den siden ved bedriftene som denne studien dreier seg om, og mer spesifikt: kvaliteten på de tjenestene som gis. Attførings- og vekstbedriftene har utviklet sine oppgaver og tjenester etter hvert som velferdssystemene over tid er blitt reformert og videreutviklet, fra de gamle arbeidsmarkedsetatene og trygdekontorene, via Aetat og frem til dagens Nav-kontorer. I de tidligere tiders arbeidsmarkedstjenester, som i arbeids-samvirker og produksjonsverksteder, ble styring og kontroll med de tjenestene som ble levert knyttet til den daværende Arbeidsformidlingen, og senere Aetat, gjennom direkte representasjon i virksomhetens styre. På denne måten var det sikret en direkte tilgang til informasjon og mulighet til påvirkning. Med regelendringer på begynnelsen av 2000-tallet,

ble denne kontakten fjernet. Bedriftene skulle i større grad fremstå som uavhengige tilbydere av tjenester, og arbeidsmarkedsmyndighetene skulle ikke lenger ha representasjon i arrangørbedriftenes styrer. Innføringen av større distanse mellom kjøper av utføringstjenester (myndighetene) og selgere av slike tjenester (tiltaksbedrifter) understreket bedriftenes selvstendige posisjon. Hensikten med en slik modell er nettopp å etablere en større grad av uavhengighet mellom partene, og en tydeligere form for markedsprinsipper, i tråd med de rådende ideologiske trendene som med en fellesbetegnelse kalles *new public management*¹⁹.

Med en større grad av distanse mellom myndigheter og tiltaksarrangører, oppstår det imidlertid et behov hos myndighetene for å føre kontroll med disse bedriftene, for å sikre kvalitet og innhold i tjenestene. Med andre ord har altså myndighetene behov for en annen måte å utøve kontroll på enn kun gjennom teksten i forskriften for virksomhetene. Innføringen av et krav til kvalitetssikringssystem for forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter gjør at myndighetene har en viss kontroll med at tiltaksarrangøren oppfyller en rekke kriterier som ligger i en kvalitetsstandard. Kontroll- og styringsmekanismen ligger altså i trusselen om «avskilting» dersom bedriften over tid ikke klarer å oppfylle de kriteriene til tjenestene som standarden tilsier at skal være til stede. Innføringen av kvalitetssystemene i de norske utførings- og vekstbedrifter løper relativt parallelt med utviklingen ellers i Norge og andre steder. I Sverige har Samhall i løpet av 2000-tallet innført kvalitetssystemer i sine virksomheter, både knyttet til utføringstjenestene og til produksjonen av varer/tjenester.²⁰

3.2.3 Kvalitet som diskurs

En noe annen måte å forstå innføringen av kvalitetssikringssystemer i utførings- og vekstbedriftene, er å lese dette som en kvalitetsdiskurs som vokser frem over tid, og der aktører i tiltaksbedriftene i ulike sammenhenger både kan være pådrivere og motarbeide i slike endringer, alt avhengig av situasjon og omstendigheter. Begrepet «diskurs» refererer her til de rådende forståelsesformer og forestillinger innen et felt eller et tema som vokser frem over tid, og som sier noe om hva som er mer eller mindre aksepterte sannheter blant aktørene. Diskursen vokser frem på ganske uforutsette måter, som innebærer at noen ting eller fenomener fremtrer for vår forståelse, slik at de blir mulig å snakke om. Innenfor samfunnsvitenskapene er det først og fremst Michel Foucault (1999) som har vært den som har satt diskursbegrepet på dagsorden.²¹ Foucaults interesse var først og fremst knyttet til hvordan forståelse av fenomener som seksualitet eller galskap vokser frem historisk, gjennom å følge utviklingen av ideer over flere hundre år. En mer operativ og anvendbar bruk av diskursbegrepet skisseres av Jørgensen og Phillips (1999).

Det å studere innføringen av kvalitetssystemer ut fra et diskursperspektiv, gjør at vi får øye på at kvalitet er et tema som vokser frem som en ideologi, knyttet til en rekke sosiale og kulturelle utviklingstrekk i samfunnet. Behovet for å innføre kvalitetssystemer i organisasjonen oppstår ikke alene, men kommer sammen med en rekke andre, større

¹⁹ Se pkt. 3.4.3

²⁰ Samhall er en svensk, statseid og landsomfattende arbeidsmarkedsbedrift med rundt 20 000 medarbeidere på landsbasis. Organisasjonen gir arbeidstrening, opplæring og arbeidstilbud til personer med ulike typer av funksjonsnedsettelse. Samhall utfører et bredt spekter av service og tjenester for private og offentlige oppdragsgivere (Holmqvist 2005, SOU 2003:56 og www.samhall.se).

²¹ En god introduksjon til begrepet finnes i Schaanning 1998 og 1999.

endringer. I løpet av etterkrigstiden har krav og forventninger til sikkerhet, nøyaktighet og forutsigbarhet ved varer og tjenester tiltatt. Dette ser ut til å gjelde på en rekke områder, herunder også offentlig tjenester. Individens rettigheter og forbrukerrettigheter står sterkere på en rekke områder. Dette observeres blant annet i den foreløpig siste av de norske maktutredningene (St.meld. 17, 2004-05), og refereres blant annet til som «juridifisering» eller «amerikanisering». En effekt av dette er at tjenesteytere må vektlegge dokumentasjon og planlegging på helt andre måter enn tidligere, dersom det i ettertid skulle komme erstatningskrav. Innføringen av nye styringsformer i offentlig sektor, innebærer at leverandør- og serviceaspektene ved de tjenestene tiltaksbedriftene utøver har blitt understreket. Løsere bånd mellom tiltaksarrangørene og myndighetene stiller imidlertid krav til sikkerhet, internkontroll og dokumentasjon.

Innføringen av kvalitetssystemer vil imidlertid også ha diskursive effekter innad i organisasjonen, fordi det nødvendigvis berører og forandrer på de bestående maktformer i organisasjonen. Det dreier seg ikke kun om ledelsesformer og hierarkiske strukturer, men også mer usynlige former for makt, slik som ulike typer av virkelighetsforståelser, innarbeidede måter å løse oppgaver på, hvilke normer og verdier som er rådende, m.v. Attførings- og vekstbedriftene er komplekse organisasjoner som kombinerer mange ulike typer av kompetanser fra ulike yrkesgrupper, både av yrkesfaglig og akademisk utdanningsbakgrunn. I alle organisasjoner utvikler det seg over tid bestemte måter å forstå omverdenen på, og organisasjonsspesifikke måter å løse oppgaver på. Dette er «makten som sitter i veggene» i bedriften, og som i stor grad er taus om seg selv i hverdagen fordi dette er mer eller mindre tatt-for-gitt strukturer som informerer aktører på arbeidsplassen (leder, arbeidsledere, ansatte, tiltaksdeltakere, m.v.) om «hvordan vi gjør det her» (DiMaggio og Powell 1983).

Innføringen av et kvalitetssikringssystem vil nødvendigvis rokke ved, eller stille spørsmål ved, en del av de mer eller mindre tatt-for-gitt «sannheter» i måten bedriften forholder seg til omverdenen på og løser sine oppgaver på. Dette berører i mange tilfeller også betydningen og rangering av ulike typer av kunnskap og kompetanseformer internt, slik at også rådene maktstrukturer internt utfordres. Etter hvert som nye organisasjonsoppskrifter implementeres, og gamle oppskrifter utfases, endres forståelsesmåter og betydningen av ulike kompetanseformer.

3.2.4 Implementering av kvalitetssikringssystem i et praksisteoretisk perspektiv

Innføring av et kvalitetssikringssystem i en virksomhet kan studeres i perspektiv av at det foregår en omfordeling av makt innad i organisasjonen. Delvis kan det handle om makt til å gjøre bestemte vurderinger og ta beslutninger. Delvis kan det også dreie seg om at kvalitetssystemer innfører nye måter å forstå virksomheten og oppgavene på, altså at slike systemer innfører nye virkelighetsforståelser internt i organisasjonen. Slike endringer er derfor tett sammenvevd med vurderinger av ulike kunnskapsformer i organisasjonen. Kunnskaper er ervervet av aktørene gjennom utdanning, og utdanningsbakgrunn er i sin tur knyttet til profesjon, stillinger og yrkestitler (Bourdieu 1977 og 1990). Tiltaksbedriftene består typisk av en kombinasjon av fagpersoner med henholdsvis yrkesfaglig og sosialfaglig utdanningsbakgrunn (Olsen 2009, Mandal 2008).

Som tidligere vist, er bedriftene helt avhengige av å kunne få til en fruktbar kombinasjon og sameksistens mellom begge disse formene for kunnskapskapital, for å kunne utvikle og levere de varer og tjenester de til enhver tid gjør – skjæringspunktet mellom yrkesrehabilitering og varer og tjenesteproduksjon for kommersielle markeder. Dette kan forstås som et ganske unikt trekk ved det tiltaksbedriftene skaper.

Profesjonsgruppenes interne rangering kan ses i form av ulike former for kulturell kapital som de besitter (forståelsesmåter, definisjonsmakt, mv.) og leses mer konkret av i form av yrkestitler, og lønnshierarkier internt. Innføring av kvalitetssystem vil kunne oppleves å rokke ved, eller utfordre, etablerte maktstrukturer mellom profesjonsgrupper i organisasjonen. På denne måten vil det derfor være hensiktsmessig å ha et inntak til å forstå at når den enkelte attførings- og vekstbedrift innfører et kvalitetssystem, vil det også kunne være pådrivere og motstandere internt i organisasjonen.

Hvilke holdninger aktørene inntar i disse prosessene, er trolig nært knyttet til profesjonsbakgrunn og posisjon i organisasjonen. Vi kan anta at jo sterkere aktører opplever sine profesjonsinteresser (herunder makt og virkelighetsforståelse) utfordret ved innføring av et kvalitetssystem, desto sterke vil også deres motstand være. Motsatt kan vi også, i et praksisteoretisk perspektiv, anta at pådrivere for innføringen av et kvalitetssystem vil være de aktører som opplever at de har mest å tjene på dette, og/eller der et slikt system er i tråd med deres virkelighetsforståelse og profesjonsbakgrunn.

Kvalitetssystemer fordrer for eksempel bestemte forståelsesformer og kunnskaper. Ikke alle ansatte har den samme tilgang til å beherske det språket som bedriften skal rapportere sine resultater tilbake i. Ferdigheter i å formulere seg i abstrakte begreper, slik kvalitetssystemene fordrer, er i noen grad også ulikt fordelt mellom ulike profesjoner. Innen noen bestemt yrker og profesjoner er forholdet til sikkerhets- og kvalitetssystemer innarbeidet som del av opplæring/utdanning, mens det i andre profesjoner ikke er det. Helt konkret kan for eksempel handle om hvorvidt aktørene opplever at de behersker det språket eller den språksjangeren man forventes å rapportere resultatene tilbake til kontrollinstansen i.

3.3 SERTIFISERINGSORDNINGEN EQUASS

Arbeids- og velferdsetaten har et overordnet ansvar for kvaliteten i tiltakene i skjermet virksomhet. I 2006 ble det satt ned en arbeidsgruppe med medlemmer fra Aetat, Arbeidsdirektoratet og Attføringsbedriftene som i rapporten "Kvalitetssikring i AMB-tiltaket" (Aetat m.fl. 2006) konkluderte med at det bør innføres et sertifiserbart kvalitetssikringssystem for hele bransjen. Samtidig kom det kritikk fra Riksrevisjonen om at oppfølgingen av tiltaksbedriftene fra Navs side var for dårlig (Riksrevisjonen 2006-2007).²² På bakgrunn av dette ble det i 2006 stilt krav om at alle forhåndsgodkjente tiltaksleverandører må innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon og være sertifisert innen 2011.

²² I forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører i 2006, ble det påpekt konkrete mangler ved forvaltningen av de skjermede tiltakene. Det ble bl.a. avdekket svakheter i samarbeidsavtalen mellom tiltaksarrangør og Aetat, dårlig kontroll av tiltaksarrangørens måloppnåelse og det ble stilt spørsmålsteget ved om kravene til å være godkjent som tiltaksarrangør overholdes.

Attføringsbedriftene fikk gjennom sitt samarbeid med EPR (European Platform for Rehabilitation), en europeisk interesseorganisasjon for rehabilitering, kjennskap til kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance (European Quality in Social Services), som er et system for sertifisering av kvalitetssikring og kvalitetskontroll av velferdstjenester.²³ Det er EPR i Brussel som står bak utviklingen av EQUASS og som eier systemet. Attføringsbedriftene og etter hvert også ASVL, anbefalte så sine medlemsbedrifter å bruke EQUASS som kvalitetssikringssystem. I Norge ble EQUASS tatt i bruk innenfor skjermede virksomheter i arbeidsmarkedssektoren fra 2007. Per 1. juni 2014 er 359 attførings- og vekstbedrifter EQUASS-sertifisert, hvorav de fleste også er resertifisert minst én gang.

EQUASS Assurance er, som nevnt, et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering. Det skal gi tjenesteleverandører i velferdssektoren anledning til å sikre kvaliteten på tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere. EQUASS skal kvalitetssikre tjenestetilbudet ved å bekrefte at bedriften arbeider i overensstemmelse med de krav som EQUASS setter. EQUASS bygger på felles standarder som skal sikre en omforent forståelse av hva som er god kvalitet i attføringsarbeidet, både i forhold til Navs bestillinger og deltakernes behov. Dette kan sees på som et grunnleggende nivå av kvalitetssikring av innhold og levering av velferdstjenester.

EQUASS er altså et system som tiltaksarrangørene skal implementere, og der formålet er å bedre kvaliteten på tjenestene. EQUASS skal favne alle sider ved virksomheten, både på individnivå og systemnivå. I 2012 skjedde det en revisjon av EQUASS i Norge, slik at evalueringsskjemaene var endret på enkelte områder fra 1.1.2012. Virksomheter som skal sertifiseres, må kunne svare "ja" på i alt 100 spørsmål (indikatorer) som er delt inn i ti prinsipper for kvalitet. For hvert av disse 10 prinsippene finnes det noen overordnede krav (kriterier for kvalitet). Til sammen er det 50 overordnede krav/kriterier i EQUASS, og til hvert av kravene hører det to spørsmål. Spørsmålene kan fungere som «stikkprøver» som bedriften kan sjekke hos seg selv, og som revisoren vil sjekke på revisjonen. Bedriften må være i stand til å besvare alle spørsmålene med «ja» for å bli sertifisert. Ved resertifiseringen legges det vekt på om bedriften har benyttet systemene i tilstrekkelig grad, med andre ord – at det er overensstemmelse mellom prosedyrer og praksis. Dette kan dokumenteres skriftlig og/eller muntlig gjennom intervju og samtaler med revisor.

De ti overordnede temaene i EQUASS er: Lederskap, ansatte, rettigheter, etikk, partnerskap, deltakelse, individfokus, helhetstanke, resultatfokus og kontinuerlig forbedring. Det skal, som nevnt, beskrives hvordan virksomheten tilfredsstiller disse kravene, muntlig og/eller skriftlig. Kun halvparten av dokumentasjonen må være skriftlig. De grunnleggende elementene i kvalitetssikringssystemet EQUASS er at bedriften viser at den forstår kundens, det vil først og fremst si Nav, og deltakernes behov og forventninger, har god styring på roller og ansvarsfordeling, har god styring på ressursene den har til rådighet og bruken av dem, har god styring på prosessene i egen organisasjon, evaluerer det arbeidet den utfører, samt måler og analyserer data og resultat, jobber med kontinuerlig forbedring, at den tar tak i alle de resultatene den ikke er fornøyd med og gjennomfører forbedringer og måler brukertilfredshet (equass.no). Kvalitetssikringssystemet EQUASS skal altså brukes som en

²³ EQUASS Assurance kan ifølge EQUASS Norge sin hjemmeside (equass.no) beskrives som et basisnivå i forhold til kvalitet på attføringsområdet, mens EQUASS Excellence er "et system for kvalitetssikring av fremragende virksomhet". Vi har i teksten valgt å bruke benevnelsen EQUASS, selv om vi viser til EQUASS Assurance.

sjekkliste på om bedriften innfrir krav som bransjen selv har definert som viktige. Dersom en EQUASS-revisor konkluderer med at bedriften innfrir alle EQUASS-kravene etter å ha gjennomført en revisjon, vil bedriften motta et sertifikat som bekrefter dette. Dersom bedriften får én eller flere «nei», må bedriften ha et nytt besøk av revisor. En slik oppfølgingsrevisjon må skje innen 6 måneder hvis revisoren bare skal fokusere på det som bedriften har fått påpekt mangel på. Går det lengre tid regnes det som ny revisjon som da vil omfatte alle prinsippene.

EQUASS Norge AS ble etablert i 2012. Selskapet er 100 prosent eid av bransjeforeningen Attføringsbedriftene i NHO. Tidligere var det Attføringsbedriftene som drev opplæringen i EQUASS. Ved å etablere EQUASS Norge som eget selskap og skape en juridisk avstand, ønsket man å skille sertifiseringsorganet fra interesseorganisasjonen. EQUASS Norge er i dag «local lisensholder» overfor EPR og kan organisere sertifiseringen selv, selv om EPR må godkjenne sertifiseringen. Dette innebærer også at EQUASS Norge har enerett til å markedsføre EQUASS og gjøre avtaler med revisorer om sertifisering. Attføringsbedriftene har etablert et samarbeid med ASVL (Arbeidsgiverforeningen for Vekstbedriftene) om innføring av EQUASS. De har blant annet gjennomført flere kurs der det er blitt gitt opplæring i systemet. På EQUASS Norge sine hjemmesider ligger det informasjon om kvalitetssikringssystemet, deriblant en veileder. Hos EQUASS Norge er det i all hovedsak én person som har hatt ansvar for å organisere sertifiseringen. I fjor ble det i tillegg ansatt en administrativ sekretær. EQUASS Norge har hatt ansvar for å oversette den engelske utgaven av EQUASS til norsk og har også gjennomført en rekke kurs for attførings- og vekstbedrifter og Nav knyttet til opplæring i EQUASS og kvalitetssikring. EQUASS Norge har også gått igjennom alle sertifiseringene og resertifiseringene og innstilt disse, før de er blitt sendt til EPR for endelig godkjenning.

Ved selve sertifiseringen hos tiltaksarrangøren kommer en ekstern revisor til virksomheten i minst to dager for å sjekke at alle punktene i EQUASS er tilfredsstillende ivarettatt. Revisoren vil intervju ordinært ansatte, tiltaksdeltakere og andre aktuelle interesseparter, deriblant Nav. Intervjuene kan gjennomføres som enkeltintervju, eller i mindre grupper. Første dag under sertifiseringen skal det være dokumentgjennomgang, mens de fleste intervjuene gjennomføres den andre dagen.

Revisorene som kommer til bedriftene og gjennomfører sertifiseringen skal være uavhengige personer som tar revisoroppdrag gjennom avtaler med EQUASS Norge. De kan ikke være ansatte i en tiltaksbedrift. Er de det, regnes de som inhabile i formell sertifisering. De kan likevel brukes til veiledning i bedrifter som har behov for ekstra hjelp. EQUASS-revisorene må gjennomføre kurs i Brussel og bli revisor-sertifisert sammen med andre. Revisorene må videre gjennomføre noen sertifiseringer sammen med en annen revisor. Det er også et krav om at revisorene må ha erfaring fra kvalitetsrevisjon innenfor andre områder, som for eksempel ISO, HMS eller internkontroll. Per i dag er det omtrent 10 revisorer som EQUASS Norge bruker til sertifisering i skjermet virksomhet. Dagens praksis er slik at det vanligvis ikke er den samme revisoren som kommer på neste sertifisering til bedriften.

Virksomheten skal med jevne mellomrom evaluere måten de jobber på og resultatene de oppnår, for å vurdere om ting fungerer slik man ønsker eller om det er rom for forbedringer.

Kontinuerlig fokus på forbedringsarbeid og kvalitetsutvikling er et viktig aspekt ved kvalitetssikringen.

Etter selve sertifiseringen skriver revisoren en revisjonsrapport, der det kommer frem om bedriften innfrir de ulike kravene, eventuelt med kommentar fra revisor. Bedriften og revisoren skal også bli enige om enkelte forbedringsområder som skal beskrives i revisjonsrapporten før den sendes til EPR i Brussel. En organisasjon som møter EQUASS sine kriterier er sertifisert for en periode på to år, og skal deretter revideres periodisk av ekstern revisor. Tidligere var revisjonsrapportene skrevet kun på engelsk, fordi de skulle godkjennes av EPR i Brussel. Bedriftene kunne ved å betale en ekstra avgift, få tilsendt norsk oversettelse. Nå er rapportskjemaene oversatt til norsk. Forbedringsforslagene skal skrives både på norsk og engelsk.

Et av prinsippene i EQUASS omfatter gjennomføring av brukerundersøkelser blant tiltaksdeltakerne. Det legges stor vekt på at deltakerne skal involveres fra de får tilbud om å delta i et tiltak og mens de deltar i tiltaket, blant annet i forhold til skrivingen av egen handlingsplan. Ved EQUASS-sertifiseringen vil den eksterne revisoren være særlig opptatt av nettopp dette, og også intervjuer tiltaksdeltakere. Brukermedvirkning vektlegges i stadig større grad innenfor de fleste velferdstjenestene. Man ønsker at brukerne skal sikres innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet der de er berørt. Dette er imidlertid ikke uproblematisk. Samtidig som EQUASS krever eller forventer at deltakerne medvirker, kan flere av deltakerne, og da særlig i enkelte av de arbeidsrettede tiltakene, være ressursvake og ikke oppleve at det angår dem. Dette kan gjelde deltakere med innvandrerbakgrunn, rusmisbrukere, mennesker med en utviklingshemming og psykisk syke.

Prinsippene for kvalitet i EQUASS som er utviklet av EPR i samarbeid med europeiske interesseorganisasjoner, er ment å kunne brukes innenfor ulike velferdstjenester. Prinsippene er like for alle. Og ettersom standarden skal kunne brukes av ulike bransjer må også språket være noe generelt. I Norge er enkelte barnehager og barneverntjenester blitt EQUASS-sertifisert, i tillegg til attførings- og vekstbedrifter. Det er fremdeles i all hovedsak innen skjermet virksomhet EQUASS anvendes i Norge. På EQUASS Norge sine hjemmesider kan man finne en del råd og tips til hvordan EQUASS kan anvendes på de ulike områdene, deriblant i skjermet virksomhet. Her vil språket i større grad være mer relatert til den aktuelle sektoren.

Attførings- og vekstbedrifter som ønsker å bli sertifisert må minimum ha besøk av revisor i to dager. Det koster 33 000 kroner, eksklusivt mva., mens reiseutgifter og opphold for revisor er inkludert. Dersom bedriften har over 250 ansatte eller er lokalisert flere steder med en viss kjørelengde imellom, kreves det flere dager. Hver ekstra dag med revisor koster 15 000 kroner. Det samme koster det ved oppfølgingsrevisjon, eller dersom bedriftene ønsker veiledning en dag av revisor eller ved prøvesertifisering som flere bedrifter ønsket før den første sertifiseringen. EQUASS Norge gir samtidig mye gratis veiledning over telefon. Prisen for besøk av revisor ved sertifisering er lik for alle bedrifter i Norge, uavhengig hvor i landet de holder til.

3.4 HVORFOR INNFØRES KVALITETSSIKRINGSSYSTEM?

Overordnet kan vi si at Arbeids- og velferdsdirektoratet har innført krav om sertifisering av et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon for å sikre eller bedre kvaliteten på arbeidsmarkedstiltak som gis i skjermet virksomhet. Hensikten med å innføre et kvalitetssikringssystem har også vært å skulle lette Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid overfor tiltaksbedriftene, samtidig som en ekstern sertifiseringsordning er ment å bidra til å sikre nødvendig tillit til bransjen.

3.4.1 Sikre kvaliteten på tjenestene

Forholdet mellom Nav og tiltaksarrangørene har de siste årene vært regulert gjennom en kravspesifikasjon som legger føringer for hva tiltakene skal inneholde og hvilket samarbeid det skal være mellom Nav og tiltaksarrangøren. Kravspesifikasjonen omhandler krav til tiltaksarrangørene vedrørende rutiner, faglig innhold og metoder, samt rapportering. De bygger på gjeldende forskrift om arbeidsrettede tiltak og utfyllende regler fra Nav. Hensikten med kravspesifikasjonen har vært å bidra til at tiltaksdeltakerne ytes en tjeneste på et avtalt kvalitetsnivå. Arbeidsmarkedsmyndighetene og attføringsbedriftene fikk et løft når det gjaldt kvalitetsutvikling når kravspesifikasjonen for de ulike skjermede tiltakene ble utarbeidet fra slutten av 1990-tallet, fordi de fungerte som en slags mal som viste Nav lokalt hva de kunne stille som krav fra attførings- og vekstbedriftene. Kvaliteten har likevel variert med hensyn til hvor godt system bedriftene har implementert for å kvalitetssikre sin virksomhet (NOU 2012:6). Det har blant annet variert hvor mye personellressurser som ble satt av til å følge opp arbeidet med kravspesifikasjonen, og ikke alle tiltaksarrangørene forholdt seg til disse kravene. Dette var noe av bakgrunnen for at man så behovet for et annet system for å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet som skjermede virksomheter tilbyr (Aetat m.fl. 2006).

EQUASS skal kvalitetssikre tjenestetilbudet ved å bekrefte at bedriften arbeider i overensstemmelse med de krav som EQUASS setter. Det er ment å gi tjenesteleverandører i velferdssektoren anledning til å sikre kvaliteten på tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere. Fra arbeids- og velferdsetaten uttrykkes det også at en ekstern sertifiseringsordning vil bidra til å sikre nødvendig tillit til bransjen (Aetat m.fl. 2006). I en beskrivelse fra EQUASS (2012:1) står følgende *"EQUASS har som mål å styrke velferdssektoren (...), og dermed bli en god garanti for brukerne slik at tjenestene har riktig kvalitet"*. Innføringen av EQUASS kan også ses som del av en større bestrebelse på å sikre offentlig sektor legitimitet, overfor brukerne, men også på et politisk nivå (Berg og Lauvdal 2001). Dette er nødvendig for myndighetenes kontrollbehov. Ytrehus (2013) peker også på at en større vekt på kvalitetsmålinger og -sikring har vært uunngåelig når private tilbydere skal spille en sentral rolle i arbeidsmarkedstiltak.

3.4.2 Redusere Nav sitt oppfølgingsansvar overfor tiltaksdeltakerne

Det finnes flere grunner til at arbeids- og velferdsetaten har innført krav om kvalitetssikringssystemet med ekstern revisjon i skjermet virksomhet. Én av hensiktene var at det skulle lette Nav sitt oppfølgingsarbeid overfor tiltaksbedriftene når det gjelder kvaliteten på tjenestene. I tillegg til at Nav inngår avtaler med tiltaksbedriftene om hvilke tiltak de skal levere, og hva som skal være målet med leveransen, er Nav også en kontrollinstans med det overordnede ansvaret for resultatene som leveres i skjermet virksomhet, og dermed også kvalitetsansvarlig. Det kan variere noe fra fylke til fylke hvilke

metoder og kriterier Nav anvender i kvalitetssikringen. EQUASS som kvalitetssikringssystem, er ment å skulle lette Nav sitt oppfølgingsansvar overfor attførings- og vekstbedriftene.

Hensikten med å innføre et kvalitetssikringssystem var altså også at det ville lette Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid overfor tiltaksarrangørene ved at en nøytral part sjekker at kvalitetskriteriene overholdes, samtidig som en ekstern sertifiseringsordning vil bidra til å sikre nødvendig tillit til bransjen. EQUASS gir tjenesteleverandører i velferdssektoren et system for å arbeide mer systematisk for å bedre kvaliteten. EQUASS sikrer kvaliteten på tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere ved å bekrefte at bedriften arbeider i overensstemmelse med de krav som EQUASS setter. Arbeids- og velferdsdirektoratet har bekreftet at EQUASS innfrir de kravene som Nav setter til kvalitetssikring. Det innebærer at når tiltaksarrangører er EQUASS-sertifisert ses de å arbeide i overensstemmelse med disse kravene. Dette kan sees på som et grunnleggende nivå av kvalitetssikring av innhold og levering av velferdstjenester.

3.4.3 EQUASS - del av en generell utvikling i offentlige velferdstjenester

Krav til sertifisering av et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon i tiltaksbedrifter og troen på at et slikt system kan sikre kvaliteten, må også ses i sammenheng med en generell utvikling i samfunnet innenfor offentlige velferdstjenester, hvor man de siste årene er blitt stadig mer opptatt av kvalitetsindikatorer, kvalitetssikringssystemer og dokumentasjon.

Flere knytter utviklingen med økt fokus og tro på at kvalitet er noe som skal og kan sikres og måles, til en reformbølge i offentlig sektor som går under benevnelsen *New Public Management* (NPM) (Slagsvold 1999, Berg 2002). Dette er blitt en samlebetegnelse på de siste tiårs forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning (Røvik 2007). NPM har særlig vært tydelig fra midten av 1990-tallet. Dette er en styreform innen offentlig forvaltning som blant annet kjennetegnes av en vektlegging av mål- og resultatstyring, brukermedvirkning og budsjettdisiplin (Busch og Vanebo 2001, Hallandvik 2002). NPM har ført til mer markedsorientering i offentlig sektor. Innenfor en slik modell eller styreform blir kvalitet noe som kan og bør styres, planlegges og måles. Utviklingen av kvalitetsstyringssystemer kan ifølge Ytrehus (2013) nettopp knyttes til kontroll av offentlige utgifter. Det blir et styringsverktøy for "å få mest mulig kvalitet ut av hver krone". Utviklingen av indikatorer for kvalitet kan sies å ha gått hånd i hånd med effektiviseringen av velferdstjenestene (Ibid.). Når det gjelder totale kvalitetssikringssystem er man i dag kommet lengre på arbeidsmarkedsfeltet enn innenfor helse- og omsorgssektoren.

Økende krav til kvalitetssikring og dokumentasjonsarbeid kan også ses i lys av en utvikling i samfunnet hvor fokuset på rettigheter har økt. Rettsliggjøring er et begrep som brukes om økende rettsregulering av samfunnslivet, med formell regulering på flere områder og i mer detaljert form (St.meld. 17, 2004-05). Jussen gis større betydning i samfunnet og den rettslige tenkemåte overføres på stadig flere samfunnsområder. Begrepet brukes også om det som skjer når interesser i økende grad formuleres som rettskrav.²⁴ Hensynet til rettssikkerhet kan også tilsi at regulering, kontroll og regler utformes presist. Et aspekt ved

²⁴ Utviklingen av veksten i rettighetslovgivningen de senere årene kjennetegnes av følgende (Kjønstad 2003): a) Rettighetslovgivningen er først og fremst knyttet til velferdssektoren, b) Det er særlig kommuner og fylkeskommuner som er gjort til pliktsubjekter og c) Borgernes individuelle rettigheter er styrket. Klageordninger, advokater og domstoler hjelper folk til å få sine rettigheter.

krav til kvalitetssikringssystem er nettopp kontroll, blant annet i form av etablering av rutiner for egenkontroll, interne revisjoner og evalueringer. I tillegg er det jevnlig eksterne revisjoner. Dokumentasjon er viktig for å kunne føre kontroll og for å kunne sikre kvalitet på tjenestene. Det er blant annet viktig med god dokumentasjon dersom det kommer klager på tjenestene.

Presist utformede regler ivaretar imidlertid ikke alltid på beste måte *intensjonene* bak reglene. En bivirkning vi kjenner til fra f.eks. omsorgsyrkene, er at det kan bli et for stort fokus på reglene i seg selv og dokumentasjonsarbeid, på bekostning av det å utøve omsorg (Handegård 2005). Når det gjelder tjenestetilbudene i skjermet virksomhet kan vi blant annet stille spørsmål ved hvor mye tid og ressurser som kanaliseres inn i sertifiseringsarbeid og «vedlikehold» av EQUASS-systemet, på mulig bekostning av andre arbeidsoppgaver.

3.5 KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK – VANSKELIG Å AVGRENSE

Begrepet "kvalitet" brukes vanligvis sammen med adjektiver som dårlig, god og utmerket. De fleste vil være enige i at kvalitet dreier seg om at tjenestene som ytes, er gode for dem som mottar dem. Men, hva innebærer dette? Kvalitetsbegrepet kan defineres på mange måter og er ingen gitt størrelse, heller ikke når det gjelder arbeidsrettede tiltak. Det finnes med andre ord ikke én objektiv definisjon av hva som er god kvalitet når det gjelder tjenestene som ytes av attførings- og vekstbedriftene.

Kvalitet kan sies å bestå av elementer som utvikles og endres over tid og som vektlegges og vurderes ulikt, avhengig av ståsted og egne oppfatninger. Ulike elementer kan også komme i konflikt med hverandre. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO og Norsk standard definerer kvalitet som "i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav" (Sosial- og helsedirektoratet 2005). Kvalitet handler her om forholdet mellom hva som faktisk ytes og hva som kreves eller forventes. Med andre ord, hvilke tjenester som leveres og hvilke krav og forventninger ulike aktører (tiltaksdeltakere, veiledere hos tiltaksarrangører og hos ansatte hos Nav) har til tjenesten. Kvalitet kan altså knyttes til "krav" om noe, og at dette dekker et behov. *Kravene* uttrykkes som formelle beskrivelser av behov og forventet måte de skal bli dekket på, blant annet i kravspesifikasjonen for tiltaket og i bestillingen fra Nav og handlingsplanen for den enkelte deltaker. *Forventningene* kommer til uttrykk både gjennom de formelle kravene og muntlig. Definisjonen og operasjonaliseringen av "god kvalitet" vil ut fra dette måtte baseres på de krav og forventninger ulike aktører har til tiltakene.

Som nevnt, alle forstår nødvendigvis ikke kvalitet på samme måte. Svaret på hva god kvalitet på tjenestetilbudene er, vil avhenge av hvem som besvarer det og dennes behov: deltaker, Nav (bestiller), samfunnet eller leverandør av arbeidsmarkedstiltak. Ulike arbeidsrettede tiltak kan ha ulike målsetninger. Oftest er dette arbeid, men det kan også være avklaring og utprøving av arbeidsevne i forbindelse med søknad om varig uførepensjon. For noen deltakere vil hensikten med å delta i et arbeidsmarkedstiltak være faglig og sosial utvikling og en meningsfull tilværelse. For deltakere i flere av tiltakene kan noe av formålet med deltakelsen også være å bedre den psykiske helsen. Ytrehus sier at "målene i velferdspolitikken vil alltid preges av sammensatte, og i noen tilfeller også motstridende, mål" (2013:31), nettopp fordi ulike aktører kan ha ulike forventninger til et tiltak. Lipsky

(1980) peker på at målene er uklare og kan oppleves å være motstridende fordi de reflekterer uklartheter og dilemmaer som institusjonen er satt til å håndtere. Mange ulike dimensjoner påvirker hverandre og vil ha betydning for hva resultatet av tilbudet blir for deltakerne. Kompleksiteten i hva som kan sies å være god kvalitet på tjenestene, viser utfordringene ved å skulle utvikle, sikre og måle kvaliteten.

Arbeidsmarkedstiltakene fyller, som nevnt innledningsvis, flere funksjoner, avhengig av deltakernes helsesituasjon og sannsynlighet for å komme inn i, eller tilbake i, ordinært arbeidsliv. De ulike arbeidsmarkedstiltakene har også ulike målsetninger og innhold. I tillegg kan tiltaksdeltakerne, og eventuelt deres pårørende, ha andre forventninger og ønsker med tiltaket enn hva som står i kravspesifikasjonen for tiltaket, bestillingen fra Nav eller i handlingsplanen. Oppgavene som forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter er satt til å løse kan i flere tilfeller ses som "wicked problems", som betegner problemer som vanskelig lar seg avgrense og definere en gang for alle (Harmon og Mayers 1986). De som deltar på tiltakene kommer ikke til bedriften med en brukket fot som skal gipses, hvor løsningen på problemet er avgrenset og klart. For mange av tiltaksdeltakerne er det derimot uklart hva som er "løsningen", og det vil kunne være ulike oppfatninger og forventninger til hva tiltaket skal inneholde og resultere i.

3.6 HVA INNEHOLDER KRAVSPESIFIKASJONEN?

Kravspesifikasjonen for tiltak i skjermede virksomheter omfatter krav om rutiner, faglig innhold, metoder, rapportering (vedlegg til avtalen mellom Nav og tiltaksarrangøren). Hensikten med kravspesifikasjonen er å bidra til at tiltaksdeltakerne ytes en tjeneste på et avtalt kvalitetsnivå. Vi har sett nærmere på hva tiltakene som inngår i vår evaluering inneholder. Oversikten nedenfor er basert på kravspesifikasjonen for de ulike arbeidsrettede tiltakene og Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. I den første tabellen gjør vi greie for hvem som er målgruppen for tiltakene, tiltakenes varighet og målsetningen med tiltakene.

Tabell 18 Oversikt over kravspesifikasjonen, etter målgruppe og mål

	Målgruppe	Mål (tiltaket skal..)
Avklaring i skjermet virksomhet	Personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at han/hun hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.	Bidra til at personen kommer inn på arbeidsmarkedet eller beholder arbeidet.
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	Personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for bred og tett oppfølging.	Bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning.
Arbeid med bistand (AB)	Personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at han/hun hindres i å skaffe seg el, beholde inntektsgivende arbeid, og som har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid.	Bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne integreres i ordinært arbeid.

	Målgruppe	Mål (tiltaket skal..)
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	Personer som har små sjanser i det ordinære arbeidsmarkedet. Personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.	Bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.
Kvalifisering i AMB²⁵ (KIA)	Personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og anses å ha behov for tilrettelagt opplæring og arbeidstrening.	Formidling for ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.
Tilrettelagt arbeid i AMB²⁶ (TIA)	Personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og som anses å ha behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.	Formidling for ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Tabell 19 Oversikt over arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet, etter varighet på tiltak.

	Varighet
Avklaring i skjermet virksomhet	Inntil 4 uker, med mulighet til forlengelse inntil ytterligere 8 uker.
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	Inntil 1 år, med mulig forlengelse i ytterligere 1 år. ²⁷
Arbeid med bistand (AB)	Maksimal varighet er 3 år. ²⁸
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	Tiltaket er ikke tidsbegrenset. ²⁹
Kvalifisering i AMB (KIA)	Inntil 2 år. ³⁰
Tilrettelagt arbeid i AMB (TIA)	Tiltaket er ikke tidsbegrenset ³¹

I tabellen over gis en oversikt over varigheten på de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Varighet på arbeidsrettede tiltak skal tilpasses deltakernes individuelle behov ut fra dennes muligheter på arbeidsmarkedet, innenfor de begrensninger som gjelder for det enkelte tiltaket. Vi ser her at med unntak av VTA og TIA er de øvrige tiltakene tidsbegrenset.

²⁵ Arbeidsmarkedsbedrift

²⁶ Arbeidsmarkedsbedrift

²⁷ Tiltakets varighet skal vurderes regelmessig, minst hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten.

²⁸ Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

²⁹ Det skal likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

³⁰ Mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev. Varigheten skal samsvare med den enkelte deltakers plan for attføring.

³¹ Formidling til arbeid i det ordinære arbeidslivet skal likevel vurderes jevnlig.

Tabell 20 Oversikt over kravspesifikasjonen, etter faglig innhold og organisering

Tiltak	Faglig innhold	Organisering og gjennomføring
Avklaring i skjermet virksomhet	• Kartlegging og vurdering av arbeidsevne • Utprøving av arbeidsevne • Veiledning om yrker og utdanning • Vurdere videre utvikling/ aktivitet og evt. bistandsbehov	• Individuelt tilpasset • Gjennomgang av og veiledning i forhold til den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	• Opplæring og undervisning • Utprøving av arbeidsevne • Sosial trening og veiledning • Tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging • Veiledning knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og ernæring	• Tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. • Delta i minst halv ordinær arbeidstid pr uke. • Det skal utarbeides en plan for gjennomføringen • Maksimum 5 deltakere pr fast ansatt tilrettelegger
Arbeid med bistand (AB)	• Kartlegging • Finne egnet arbeidsplass • Tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplass • Opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter • Råd og veiledning til arbeidsgiver	• Egne ansatte tilretteleggere i tiltaket • Tiltaket skal være organisert som en faglig og øk. enhet i virksomheten • Krav til oppfølgingsavtaler mellom tilrettelegginger og tiltaksdeltaker • Oppfølging på arbeidsplass skal tilpasses individuelle behov og arbeidsgivers muligheter
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	• Tilpassede arbeidsoppgaver • Kvalifisering • Sosial trening og motivering • Ivareta deltakernes behov knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og ernæring	• Arbeid i en skjermet virksomhet • Arbeidsoppgavene og kvalifiseringen skal tilpasses og tilrettelegges den enkeltes arbeidsevne/yteevne • Det skal utarbeides en plan for innholdet i tiltaket
Kvalifisering og tilrettelagt arbeid i AMB (KIA og TIA)	• Deltakerne skal gis høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening • Deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet skal gis mulighet for tilrettelagt arbeid • Deltakernes behov knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og ernæring skal ivaretas	• Tiltaket gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer • Det skal lages en oversikt over avdelingene og hvilke muligheter det er for formell kvalifisering (fagbrev) • Det skal lages opplæringsplan for kvalifisering

3.7 KVALITET I HELE TILTAKSPROSESSEN

Dersom vi skal vurdere kvaliteten i arbeidsrettede tiltak som forhåndsgodkjente bedrifter leverer, må vi fokusere på kvaliteten i de ulike fasene av tiltaksprosessen: planlegging og bestilling, gjennomføring og oppfølging, og resultater av tiltaket. Arbeidsmarkedsmyndighetene har tradisjonelt målt attføringsbransjen ut fra resultatmål, og da først og

fremt knyttet til formidling og avgang til aktive tiltak. I 2011 oppnevnte Arbeidsdepartementet et utvalg som fikk i mandat å se nærmere på kvaliteten i arbeidsrettede tiltak. Her fokuseres det nettopp på de ulike fasene i tjenestetilbudet: planlegging, gjennomføring og resultater knyttet til tiltakene. Ifølge utvalget må kvalitetshensyn ved arbeidsrettede tiltak inkludere hele tiltaksprosessen. Kvalitetskjeden i arbeidsrettede tiltak kan identifiseres som struktur-, prosess- og resultat kvalitet (NOU 2012:6).

Strukturkvalitet omfatter sikring av kvalitet i forkant av tiltaket, og forsøkes sikret gjennom blant annet kravspesifikasjonen, handlingsplaner, godkjenningen av Nav Fylke og avtalen mellom Nav og tiltaksarrangøren - som beskriver og definerer en forventet standard på tjenestene. Også de ansattes kompetanse og mulighet for kompetanseheving, samt tilgang til egnede arbeidsutprøvingsarenaer og utstyr inngår her. Høy strukturkvalitet vil blant annet innebære at kravspesifikasjonen, bestillingene fra Nav og handlingsplanene oppleves tydelige når det gjelder innhold og organisering av tiltakene.

Prosesskvalitet dreier seg om oppfølging av kvalitet underveis i gjennomføringen av tiltaket, og omfatter blant annet innhold i og organisering av tiltakene, samarbeid med andre instanser og brukermedvirkning. Høy prosesskvalitet vil blant annet innebære at innholdet og gjennomføringen av tiltakene oppleves å være hensiktsmessige med tanke på formålet med tiltaket (jfr. krav og forventninger), brukermedvirkning på individ- og systemnivå, samt et godt samarbeid med relevante instanser.

Resultatkvalitet omfatter kvalitet og kontroll av kvalitet i etterkant av gjennomført tiltak. Hva tiltaket har resultert i for deltakerne må ses i sammenheng med kravspesifikasjonen, bestillingen fra Nav og handlingsplanene, samt ulike aktørers forventninger. Høy resultat kvalitet vil blant annet innebære at det er samsvar mellom krav i kravspesifikasjonen, bestillingen fra Nav, handlingsplaner, forventninger hos deltakerne, Nav og tiltaksarrangøren og hva tiltaket resulterer i for deltakeren.

3.8 KVALITETSINDIKATORER SOM MÅL PÅ KVALITETEN PÅ TJENESTENE

Når noe er vanskelig å måle direkte benyttes ofte indikatorer, som sannsynliggjør at man når et kvalitativt godt resultat. En indikator kan ses som en pekepinn på det vi vil måle, som sier noe om kvaliteten på det området som måles. En kvalitetsindikator kan altså sies å være en målbar størrelse som kan indikere et kvalitetsnivå, enten det er kvantitativ eller kvalitativ. Kvalitetsindikatorer blir i dag brukt for å si noe om kvaliteten i virksomhetene. Felles kvalitetsindikatorer som er akseptert av myndighetene, for eksempel ved EQUASS, er ment å gjøre det enklere å vurdere hvem som gir gode tilbud. Interesseorganisasjonene til vekst- og attføringsbedriftene, ASVL og bransjeforeningen Attføringsbedriftene, har i tillegg gått sammen om å utvikle et benchmarkingssystem, hvor de ved hjelp av et utvalg kvalitetsindikatorer ønsker å sammenligne virksomhetene med de som skårer høyest på de utvalgte områdene. Systemet er tenkt som et verktøy, der Nav og tiltaksarrangørene sammen kan arbeide målrettet med å utvikle og forbedre kvaliteten på tjenestene, og i neste omgang øke resultatoppnåelsen (NOU 2012:6). Ytrehus (2013) er opptatt av hvilke standarder som skal gjelde som kriterier for hva som er en god og tilfredsstillende tjeneste. Utarbeidelse av kvalitetsindikatorer forutsetter at man har en forståelse av hva som er god

kvalitet og hva som skal til for at tjenestene som ytes er gode. Kompleksiteten i tjenestene som ytes i skjermet virksomhet, gjør det imidlertid vanskelig å skulle velge ut indikatorer som mål på kvaliteten. Samtidig er det nødvendig å finne frem til metoder som gjør at man kan følge med på om tjenesten oppfyller kvalitetskravene som er satt.

Kvalitetsindikatorerne som benyttes for arbeidsmarkedstiltak, kan deles inn i tre typer, som tilsvarer de tre leddene i tiltaksprosessen nevnt ovenfor;

- Strukturindikatorer gir kunnskap om rammer, ressurser, kompetanse osv.
- Prosessindikatorer gir kunnskap om selve gjennomføringen av tiltakene - aktiviteter, organisering, samarbeid, oppfølging, brukermedvirkning osv.
- Resultatindikatorer gir kunnskap om hva deltakelse i tiltakene resulterer i

Slike kvalitetsindikatorer forsøker å favne alle fasene i tiltaksprosessen, og ønsker samlet å kunne gi et godt og mest mulig helhetlig bilde av kvaliteten på tjenestene som tilbys av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Egenskapene ved de tre kvalitetsområdene kan da sies å utgjøre virksomhetens samlede kvalitet. De ulike arbeidsrettede tiltakene rettes som nevnt, til ulike målgrupper og har til dels ulikt innhold og mål, slik at kravene når det gjelder de ulike kvalitetsindikatorerne, f.eks. formidling til arbeid, vil variere etter hvilket tiltak det er snakk om. Målsetningen for den enkelte deltaker kan samtidig endre seg over tid.

Mange forhold vil kunne tenkes å spille inn i forhold til kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene som skjermet virksomhet tilbyr. Det er heller ikke alle elementene som inngår i kvalitetsbegrepet som vi vil kunne få kunnskap om. Vi må derfor velge ut enkelte sider ved kvalitetsbegrepet og konkretisere disse. Ved å operasjonalisere og avgrense kvalitetsbegrepet kan vi se på et utvalg dimensjoner ved kvaliteten på tjenesten. Vi har derfor i vår evaluering valgt å vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene på bakgrunn av et utvalg kvalitetsindikatorer (struktur-, prosess- og resultatindikatorer). Gjennom intervju og spørreundersøkelser har vi så forsøkt å belyse ulike siden ved tjenestetilbudet i skjermet virksomhet. Dette har vært en vurdering av kvaliteten på ulike forhold ved de ulike fasene i de arbeidsrettede tiltakene, sett fra ulike ståsteder (tiltaksdeltakere, ansatte ved tiltaksbedrifter og Nav), samt vår vurdering etter å ha innhentet, bearbeidet og analysert datamaterialet samlet.

Vi har anvendt en kvalitativ tilnærming til kvalitetsbegrepet. Det innebærer at vi ikke gir noen scoring på ulike forhold. Gjennom en kvalitativ tilnærming har vi belyst og drøftet ulike sider ved kvaliteten på tjenesten. Vi tok utgangspunkt i et utvalg kvalitetsindikatorer som vi belyste gjennom intervju og spørreundersøkelser, der vi fikk involverte aktørers (tiltaksdeltakere, ansatte i tiltaksbedrifter og Nav) beskrivelse av situasjonen på de ulike områdene som kvalitetsindikatorerne peker på, samt deres vurdering av i hvilken grad dette er tilfredsstillende. I tillegg gjør vi en samlet vurdering av kvaliteten på tjenesten. En kvalitativ tilnærming innebærer også at vi under intervjuene var åpne for at informantene kunne vektlegge andre forhold, interne og/eller eksterne, som viktig for kvaliteten. Og videre – vi fikk mulighet til å se de ulike forholdene i sammenheng og forsøke å fange noe av kompleksiteten med tanke på hva som har betydning for kvaliteten på tiltakene.

Attførings- og vekstbedriftene utformer og gjennomfører samtidig sine tjenester i en lokal kontekst der blant annet samarbeid med lokale arbeidsgivere og helse- og sosialtjenester,

geografisk beliggenhet osv. har betydning. Også forhold hos Nav forut for gjennomføringen av tiltaket påvirker kvaliteten, blant annet når det gjelder koblingen mellom deltaker og tiltak, og bestillingen fra Nav. Det er altså et komplekst samspill mellom ulike faktorer som har betydning for kvaliteten på tiltakene.

Vi har i vår studie valgt ut noen kvalitetsindikatorer som favner alle fasene i tiltaksprosessen, som vi mener samlet gir et godt og mest mulig helhetlig bilde av kvaliteten på tjenestene som tilbys av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Egenskapene ved de tre kvalitetsområdene kan sies å utgjøre virksomhetens samlede kvalitet. De ulike kvalitetsindikatorerne må imidlertid ses og forstås i lys av hverandre. De må også ses i en større kontekst, der også eksterne og andre interne forhold har betydning. Under intervjuene har vi derfor også vært opptatt av kontekstuelle forhold og sosialt samspill og relasjoner. Det er altså ikke utelukkende de spesifikke indikatorene som skal si noe om kvaliteten. Kvalitetsindikatorerne som inngår i vår evaluering, omfatter alle leddene i tiltakskjeden og alle tiltak i skjermet virksomhet. Kvalitetsindikatorerne er utviklet på grunnlag av:

- Kravspesifikasjonen for tiltakene i skjermet virksomhet
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv
- EQUASS Assurance: ti prinsipper for kvalitet
- Benchmarkingsystemet BATT (Benchmarking i skjermet sektor): 13 indikatorer for kvalitet
- Tidligere forskning på kvalitet i arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet

På bakgrunn av kvalitetsindikatorerne har vi utarbeidet spørreskjemaer og intervjuguider som er benyttet i delstudie A, B og C. Vi vil nedenfor redegjøre for hvilke kvalitetsindikatorer vi har valgt og hvordan vi har belyst disse. Som nevnt tidligere rettes de ulike arbeidsrettede tiltakene til ulike målgrupper og har til dels ulikt innhold og mål, slik at kravene når det gjelder de ulike kvalitetsindikatorerne, for eksempel formidling til arbeid, vil variere etter hvilket tiltak det er snakk om.

Tabell 21 Operasjonalisering av kvalitetsbegrepet etter hva som skal vurderes

	Hva skal vi vurdere?
Planlegging (strukturkvalitet): sikring i forkant av tiltak	
Kravspesifikasjonen	• tydelighet mtp innhold og gjennomføring av tiltakene
Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv	• tydelighet mtp innhold og gjennomføring av tiltakene
Bestilling for hver deltaker	• tydelighet mtp innhold og gjennomføring av tiltakene
Samarbeidsavtale mellom Nav og tiltaksarrangør	• innhold i godkjenningsdokumentet (mulighet til å etablere faglighet og kompetanse, tydelighet mtp innhold og gjennomføring av tiltakene)
Kvalitetssikringssystem ³²	• betydning for tjenestetilbudet
De ansattes faglige kompetanse	• faglig utdanning og bakgrunn • kompetanse: kartlegging og veiledning, psykisk helse, attføringsfaglig og/eller produksjonsfaglig kompetanse m.m. • mulighet for kompetanseutvikling/heving (kurs, seminar, lengre

³² Et kvalitetssikringssystem inneholder rutiner som omfatter de fleste av de indikatorer som er listet opp i tabellen. På denne måten er det en viktig del av prosess- og resultatkvaliteten (slik også de øvrige indikatorene for strukturkvalitet er). Vi har likevel valgt å sette opp kvalitetssikringssystem som en del av strukturkvaliteten fordi det uttrykker hvorvidt bedriften på forhånd har innført et sett med rutiner for håndtering av ulike typer saker. På denne måten kan også det å ha innført et kvalitetssikringssystem i seg selv ses som en kvalitetsindikator.

	Hva skal vi vurdere?
	utdanningsløp)
Lokaler og utstyr (utprøvingsarenaer)	• tilstrekkelig • egnet for aktivitetene i tiltakene
Gjennomføring (prosess)	
Innhold i tiltakene	• konkrete aktiviteter i gjennomføringen av tiltakene (opplæring, arbeidstrening, tilrettelegging, motivasjon mm) • relevanse jfr. bestilling fra Nav og individuell handlingsplan • krav som stilles til deltakerne, balanse krav-fleksibilitet
Organisering av tiltakene	• tid i tiltaket (varighet) • standardisering - individuell tilpasning • arbeidsrettet - omsorg/meningsfylt hverdag • lokalisering • vektlegging av helsen til deltakerne (i hvilken grad og hvordan)
Brukermedvirkning (system- og individnivå)	• ivaretagelse av deltakernes behov og interesser • deltakernes mulighet for innflytelse og reell medvirkning mtp innholdet i og utformingen og organiseringen av tiltakene? • styrking av deltakernes evne til å ta i bruk egne ressurser (egenkraftmobilisering) - oppfølging/hjelp fra veileder • opprettelse av brukerråd o.l.
Oppfølging av deltakerne	• ansatte per tiltaksdeltaker • oppfølging av deltakerne: omfang og hvordan (mtp arbeidsmarkedsfaglig, medisinsk kompetanse, økonomi, kosthold, fysisk aktivitet osv)
Samarbeid med Nav	• samarbeid med Nav: omfang, samarbeid om hva og hvordan (formelt/uformelt, faste samarbeidspartnere osv.) • oppfølging av tiltaksdeltakere (hvor ofte, innhold mm)
Samarbeid med lokale arbeidsgivere	• omfang samarbeid (antall samarbeidsavtaler, antall plasser mm) • samarbeid om hva (arbeidspraksis m.m.) • hvordan (formelt/uformelt, koordinering mm)
Resultater	
Overgang til arbeid ³³	• arbeid uten tilskudd, herunder vikariater/engasjement av inntil 6 mnd varighet • arbeid med lønnstilskudd fra Nav • arbeid med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) • arbeid i kombinasjon med gradert uførepensjon • arbeid med uførepensjon og bonuslønn i tillegg
Overgang til aktive løsninger ³⁴	• egenfinansiert utdanning • kjeding til andre arbeidsrettede tiltak i regi av Nav
Hvilke konsekvenser har deltakelse i tiltaket for deltakerne? ³⁵	• aktivitet ved utskrivning av tiltaket (arbeidsrelaterte aktiviteter, utføre, uavklart osv.) • helsesituasjon (psykisk og fysisk helse) og livskvalitet
Sluttrapport fra tiltaksarrangøren til Nav	• innspill til Nav for å gjøre vurderinger av deltakerne bl.a. med tanke på hva som kan gjøres videre for å styrke arbeidsevnen³⁶ • Navs nyttiggjørelse av informasjonen fra sluttrapporten

³³ Jfr. kravspesifikasjon og bestilling fra Nav

³⁴ Jfr. kravspesifikasjon og bestilling fra Nav

³⁵ Jfr. kravspesifikasjonen, handlingsplanen, samt tiltaksdeltakernes, tiltaksbedriftens og Nav sine ønsker og forventninger

³⁶ Sluttrapporten kan gi innspill for å vurdere om deltakeren kan ha behov for mer omfattende bistand for å komme i arbeid, arbeidsevnevurdering og vurdere hvilke tiltak som er nødvendig eller hensiktsmessig for at deltakeren kommer i arbeid.

Tabell 22 Oversikt over hvordan vi belyser kvalitetsindikatorene³⁷

	Innhente kunnskap fra hvem?			
	Tiltaks- deltaker	Ansatt amb	Nav lokal	Andre ³⁸
Strukturkvalitet				
Kravspesifikasjonen				
Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv				
Avtale mellom Nav og tiltaksarrangør				
Bestillingen				
Kvalitetssikringssystem				
De ansattes kompetanse				
Lokaler og utstyr				
Prosesskvalitet				
Innhold i tiltakene				
Organisering av tiltakene				
Brukermedvirkning				
Oppfølging av deltakerne				
Samarbeid med Nav				
Samarbeid med lokale arbeidsgivere				
Resultatkvalitet				
Overgang til arbeid				
Overgang til aktive løsninger				
Konsekvenser av deltakelse i tiltaket				
Sluttrapport				

3.9 SAMMENDRAG

I dette kapitlet diskuterer vi utviklingen med økt fokus på kvalitetssikring i skjermet virksomhet, og ser denne også i lys av en større «kvalitetsbølge» i offentlig sektor. Vi har drøftet ulike perspektiver på denne utviklingen, og vist hvordan økt fokus på kvalitetssikring i skjermet virksomhet kan benevnes som institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Et instrumentelt perspektiv på denne utviklingen innebærer at tiltaksbedriftene tilpasser seg og implementerer rådende systemer i bedriften, mens det praksisteoretiske perspektivet vektlegger at det ved innføringen av nye system, slik som EQUASS, skjer en omfordeling av makt innad i organisasjonen og som påvirker profesjonsgruppens interne rangering. Et diskursperspektiv ser innføringen av kvalitetssikringssystem som noe som vokser frem som

³⁷ Ikke alle indikatorene gjelder for alle tiltakene.

³⁸ Dette har vært Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav Fylke, EQUASS Norge, EPR, ASVL og Attføringsbedriftene.

en ideologi over tid knyttet til sosiale og kulturelle utviklingstrekk i samfunnet. Videre i kapitlet har vi gjort rede for hvordan vi i evalueringen avgrenser kvalitetsbegrepet, og argumenterer for at vi må ha fokus på kvaliteten i hele tiltaksprosessen. Vi har også sett nærmere på hva kravspesifikasjonen for tiltak i skjermet virksomhet inneholder. Avslutningsvis har vi diskutert hvordan vi i evalueringen forsøker å si noe om kvaliteten på tjenestene som gis i skjermet virksomhet ved hjelp av kvalitetsindikatorer som favner hele tiltaksprosessen.

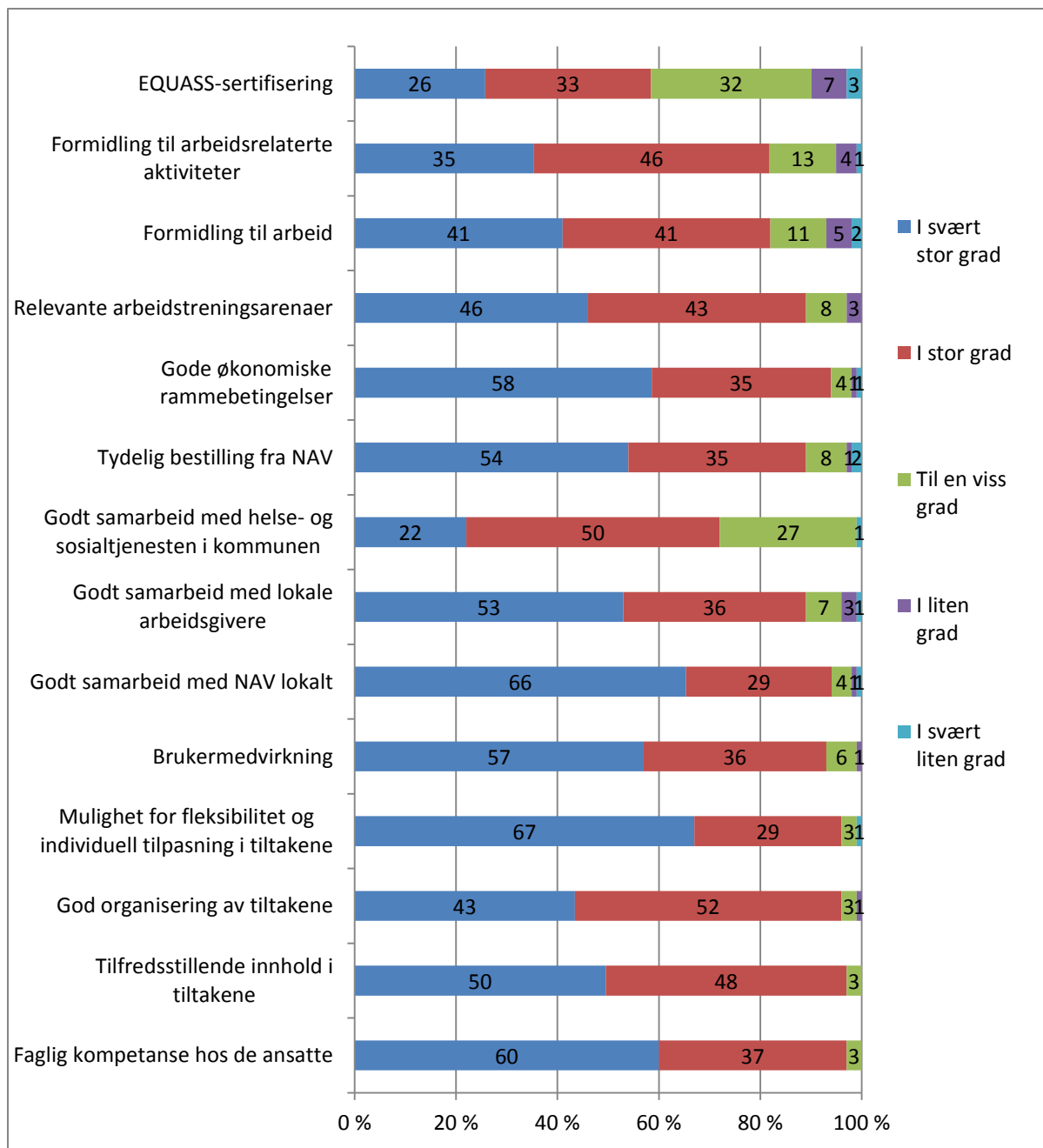
4. RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSENE TIL NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE - KVALITET I SKJERMEDE ARBEIDSMARKEDSTILTAK

I dette kapitlet vil vi presentere resultater fra spørreundersøkelsene til arbeidsmarkedsbedriftene og Nav knyttet til hvordan kvaliteten på tjenestene som gis av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter vurderes. Følgende spørsmål vil belyses i dette kapitlet:

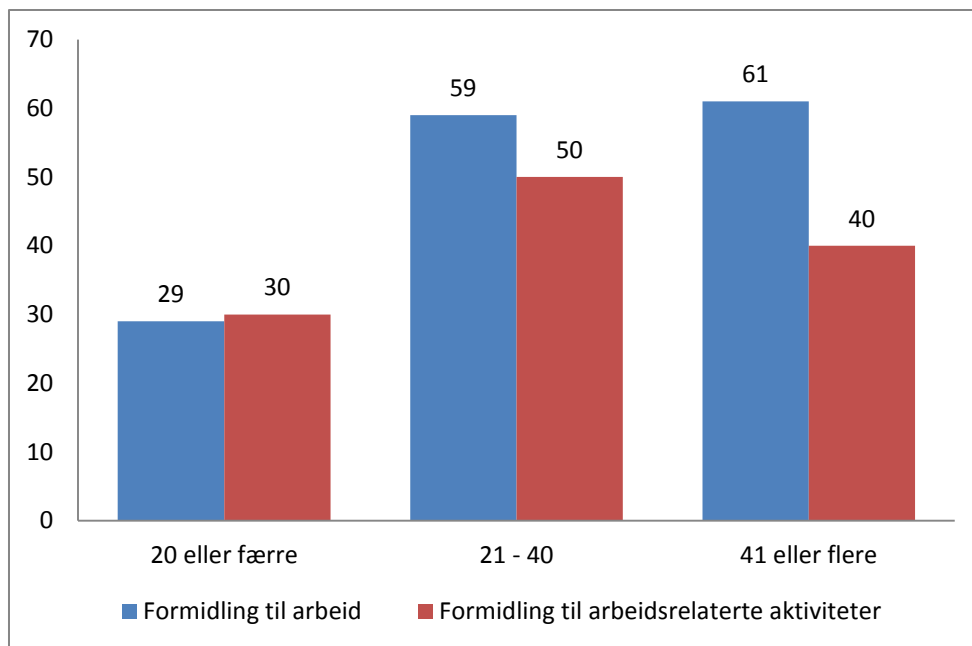
- Hvilke forhold mener tiltaksarrangørene er viktig med tanke på kvaliteten?
- Hvordan vurderer arbeidsmarkedsbedriftene og Nav kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet generelt?
- Hvordan vurderer arbeidsmarkedsbedriftene og Nav kvaliteten på de ulike skjermede arbeidsmarkedstiltakene?

4.1 HVA MENER TILTAKSARRANGØRENE ER VIKTIG FOR KVALITETEN PÅ TJENESTENE?

Vi spurte respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene om hvor viktig de mener ulike forhold er med tanke på kvaliteten på tjenestene. Vi ba dem ikke rangere de ulike forholdene og ta stilling til hva de mener er viktigst. Som vi ser i figuren nedenfor mener et stort flertall at alle de nevnte forholdene i stor eller svært stor grad er viktig. Det varierer imidlertid noe hvor stor andel som har krysset av for «i svært stor grad». Mens kun 22 prosent mener at det å ha et godt samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen i svært stor grad er viktig, mener 66 prosent at det å ha et godt samarbeid med Nav lokalt i svært stor grad er viktig. Vi ser også at kun en av fire (26 %) mener at EQUASS-sertifisering i svært stor grad er viktig med tanke på kvaliteten. Tar vi med de som har svart «i stor grad» gjelder dette derimot 59 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene. Av de nevnte forholdene var det mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene (67 %) og godt samarbeid med Nav lokalt (66 %), størst andel oppgir som i svært stor grad er viktig.



Figur 3 Hvor viktig mener du følgende forhold er med tanke på kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt? Prosent. N=204



Figur 4 Andel som har svart at formidling til arbeid og arbeidsrelaterte aktiviteter er svært viktig, etter størrelse på bedriften (antall ansatte). Prosent. N=204

I figuren over ser vi at når det gjelder formidling til arbeid, mener en mindre andel (29 %) av respondentene fra de minste bedriftene (20 eller færre ansatte) at dette er svært viktig, enn andel respondenter (61 %) fra de største bedriftene (41 eller flere ansatte). Dette kan ha sammenheng med at de tradisjonelle vekstbedriftene, hvor man først og fremst har VTA-tiltak, i mindre grad er opptatt av formidling til arbeid. Disse virksomhetene har i gjennomsnitt færre ansatte enn attføringsbedriftene.

Vi ba respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene nevne andre forhold som de eventuelt mener er viktig for kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene i skjermet virksomhet. Her trekker de frem flere forhold, i tillegg til de som er nevnt i figuren over. Dette er for det første forhold knyttet til ledelse; ledelsens holdninger og menneskesyn, samt samarbeid mellom ledere og deltakere. For det andre er det forhold knyttet til de ordinært ansatte; positivt menneskesyn, kreativitet og løsningsfokusering. For det tredje trekker de frem forhold knyttet til arbeidssituasjonen i bedriften; godt arbeidsmiljø, forutsigbarhet ved stabile og fornuftige rammevilkår, mulighet for å utøve skjønn, interne arbeidstreningsarenaer som er sammenlignbare med de eksterne, fagopplæring og kvalifisering, personlig egnethet hos veilederne og stabilitet blant de ansatte. For det fjerde pekes det på forhold knyttet til samarbeid med pårørende og med Nav Fylke. I tillegg pekes det på forståelse for arbeidsmetodikk hos samarbeidspartnere, samt innstilling og motivasjon hos deltakerne.

Også i spørreundersøkelsen til Nav lokalt ba vi respondentene nevne eventuelle andre forhold, i tillegg til de vi nevnte, som de mener er viktig for kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene. Flere trakk her frem personlig egnethet hos veilederne i tiltaksbedriftene. Også størrelse på attførings- og vekstbedriften ble nevnt, begrunnet med at store bedrifter ofte er mer profesjonelle og kan tilby flere arbeidsoppgaver enn små.

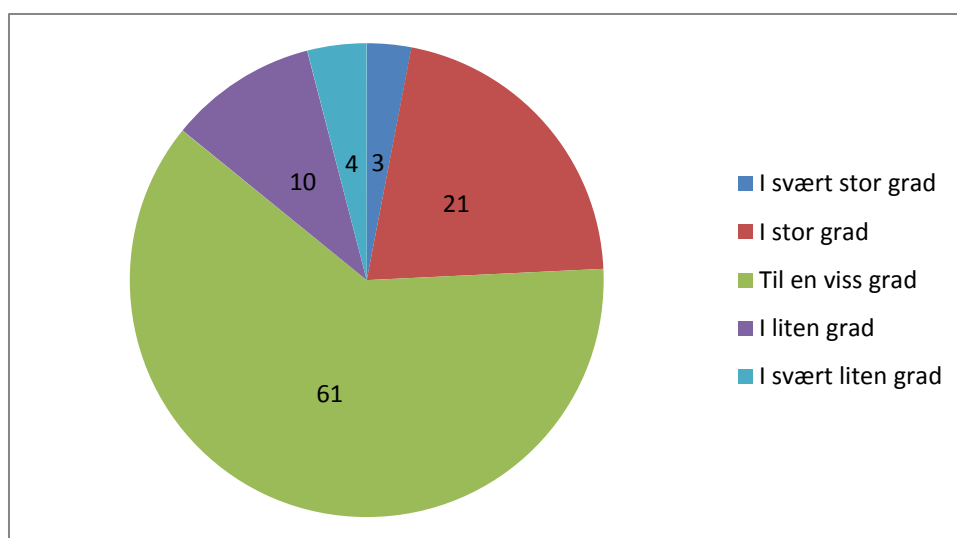
4.2 HVORDAN VURDERER NAV KVALITETEN I ARBEIDSRETTEDE TILTAK?

I spørreundersøkelsen til Nav-kontorene var vi opptatt av hvordan Nav vurderer kvaliteten i arbeidsmarkedstiltakene som tilbys i skjermet virksomhet. Vi ba derfor respondentene fra Nav ta stilling til i hvilken grad de mener at ulike forhold er tilfredsstillende i tiltaksbedriftene de samarbeider med. Som nevnt tidligere er svarprosenten fra spørreundersøkelsen til Nav lav, slik at resultatene må tolkes med forsiktighet.

Tabell 23 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende i de tiltaksbedrifter dere samarbeider med? Prosent.

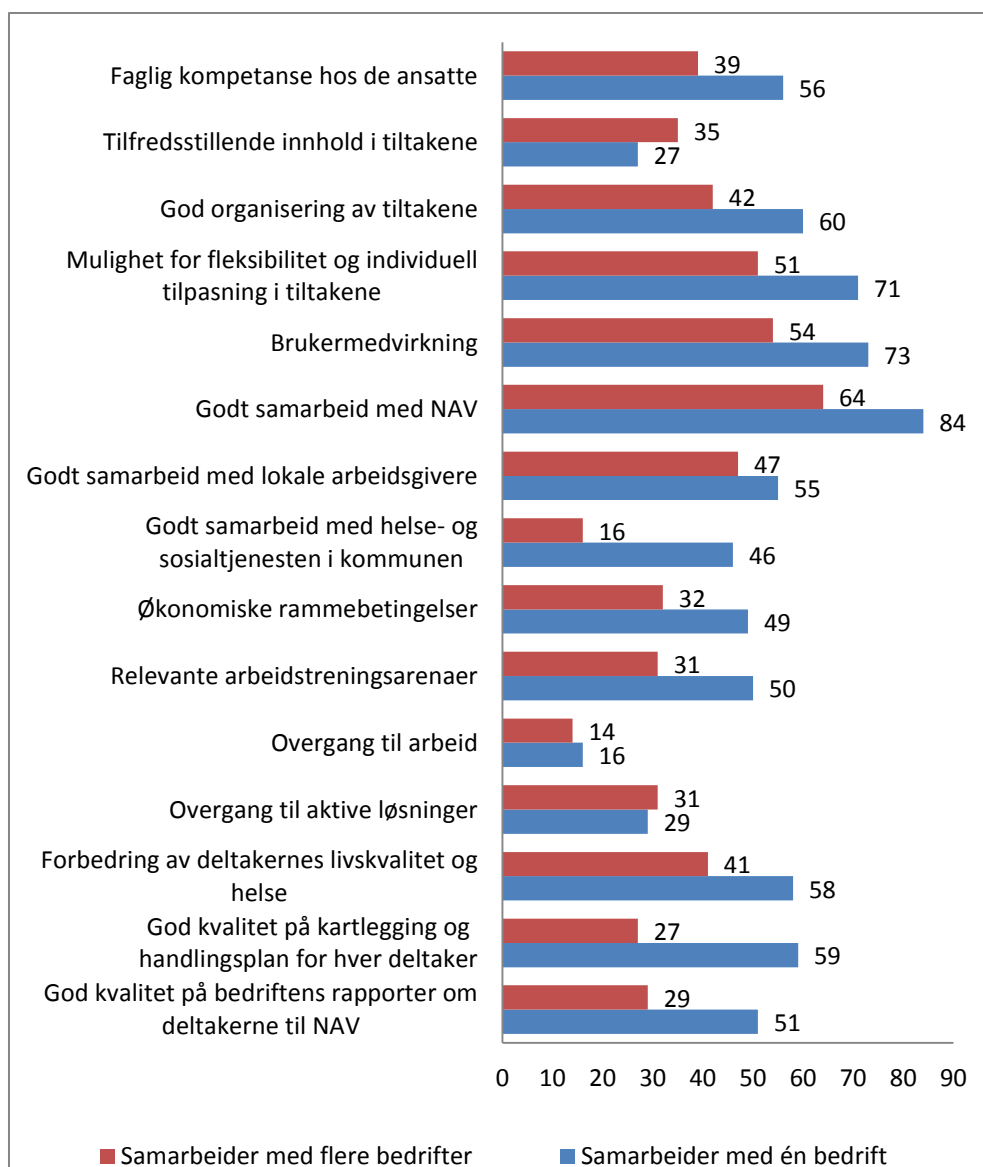
	I svært stor grad	I stor grad	I varierende grad	I liten grad	I svært liten grad	Totalt	N
Faglig kompetanse hos de ansatte	5	39	52	3	1	100	147
Tilfredsstillende innhold i tiltakene	2	40	51	6	1	100	146
God organisering av tiltakene	3	47	42	7	1	100	142
Mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene	13	45	37	3	1	99	146
Brukermedvirkning	11	50	35	3	1	100	145
Godt samarbeid lokalt med Nav	24	47	26	3	1	101	149
Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere	5	49	41	4	2	101	138
Godt samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen	2	29	54	11	4	100	125
Økonomiske rammebetingelser	4	44	45	4	3	100	115
Relevante arbeids- treningsarenaer	3	35	49	10	3	100	146
Overgang til arbeid	1	15	62	18	5	101	149
Overgang til aktive løsninger	1	31	56	11	2	101	146
Forbedring av deltakernes livskvalitet og helse	5	44	42	9	0	100	140
God kvalitet på kartlegging og handlingsplan for hver deltaker	4	35	55	6	1	101	144
God kvalitet på bedriftens rapporter om deltakerne til Nav	4	33	55	5	2	99	148

I tabellen over ser vi at det varierer noe i hvilken grad respondentene fra Nav mener at forholdene vi har nevnt, er tilfredsstillende i tiltaksbedriftene de samarbeider med. Mens 73 prosent i stor eller svært stor grad mener at samarbeidet mellom bedriften og Nav lokalt er godt, er det kun 37 prosent som i stor eller svært stor grad mener at bedriftenes rapporter om deltakerne til Nav har god kvalitet. Vi ser også at forholdsvis få, 16 prosent, oppgir at de i stor eller svært stor grad mener at når det gjelder overgang til arbeid, er dette tilfredsstillende for tiltaksbedriftene. En noe høyere andel, 32 prosent, mener dette når det gjelder overgang til aktive løsninger. For mange av de forholdene som nevnes, har omtrent halvparten av respondentene krysset av for at disse i varierende grad er tilfredsstillende. Figur 5 nedenfor viser også at omtrent en fjerdedel av respondentene fra Nav (24 %) oppgir at det i stor eller svært stor grad er sprik mellom tiltaksbedriftene de har avtaler med, når det gjelder forholdene som er nevnt i spørsmålet ovenfor.

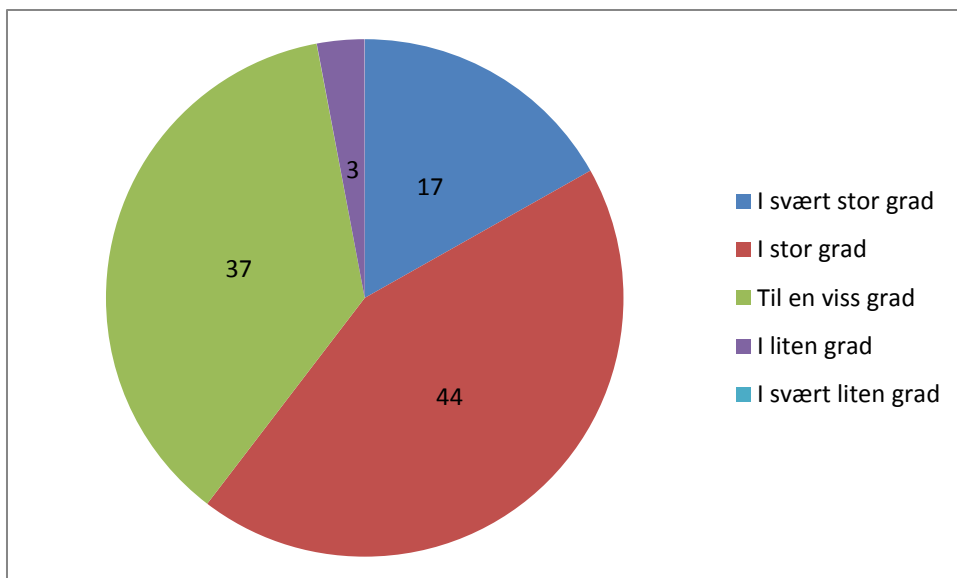


Figur 5 I hvilken utstrekning er det sprik mellom tiltaksbedriftene dere har avtaler med, når det gjelder forholdene som er nevnt i tabell 23? Prosent. N=90

Vi har også sett nærmere på hvordan respondentene svarer på disse spørsmålene, etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med én arbeidsmarkedsbedrift eller flere. Figur 6 nedenfor viser at når det gjelder de fleste forholdene oppgir respondenter som kommer fra Nav-kontor som bare samarbeider med én arbeidsmarkedsbedrift, i noe større grad at forholdene i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Vi ser f.eks. at 29 prosent av respondenter fra Nav-kontor som samarbeider med flere bedrifter, oppgir at arbeidsmarkedsbedriftenes rapporter om deltakerne til Nav, i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Derimot var det 51 prosent av respondentene fra kontor som samarbeider med bare én tiltaksarrangør som oppgir dette.

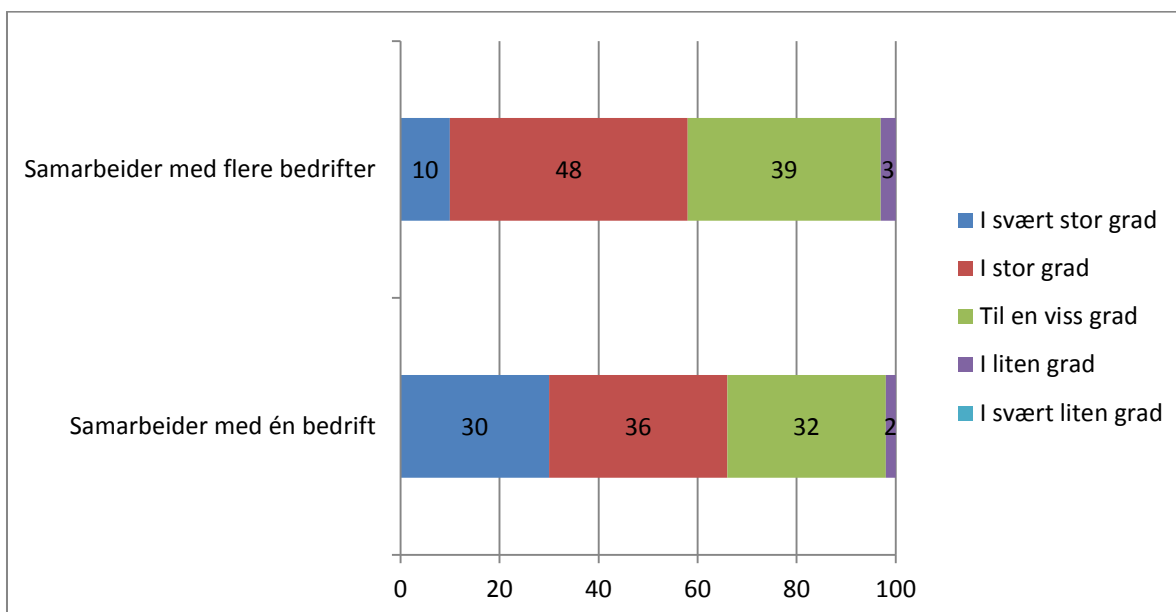


Figur 6 I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende i de tiltaksbedrifter dere samarbeider med? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med flere bedrifter, eller bare én bedrift. Prosent.



Figur 7 I hvilken grad vil du si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir Nav nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne? Prosent. N=149

Som vi ser i figuren over, mener godt over halvparten av respondentene fra Nav (61 %) at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene i stor eller svært stor grad gir nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne.



Figur 8 I hvilken grad vil du si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir Nav nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med én eller flere bedrifter. Prosent.

I figuren over ser vi at representanter fra Nav-kontor som samarbeider med flere arbeidsmarkedsbedrifter i noen mindre grad (10 %) oppgir at de i svært stor grad vil si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir Nav nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne, enn andelen respondenter fra Nav-kontor som samarbeider med én bedrift gjør (30 %).

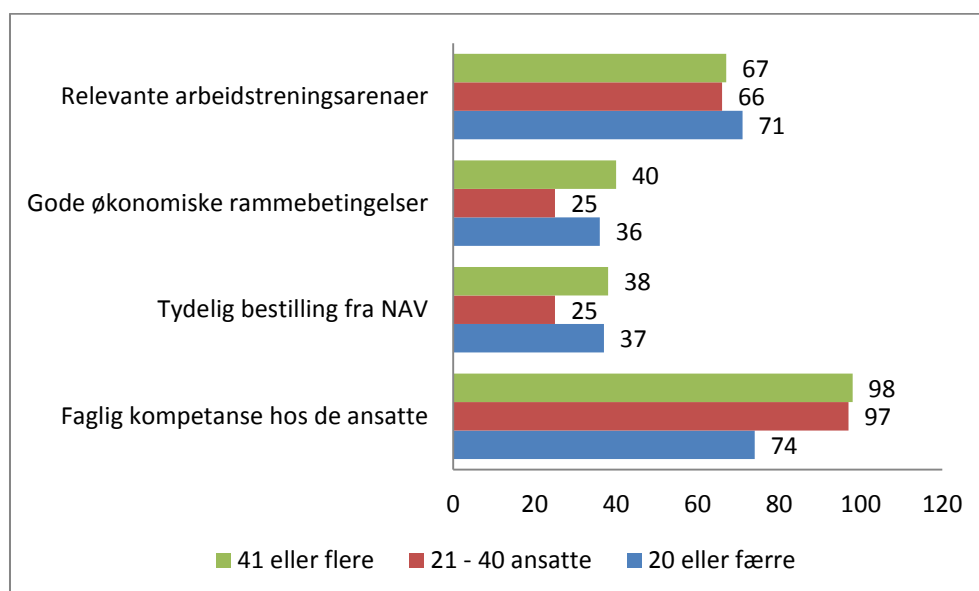
4.3 HVORDAN VURDERER ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE KVALITETEN I ARBEIDSRETTEDE TILTAK?

I studien har vi også vært opptatt av hvordan ansatte i arbeidsmarkedsbedriftene selv vurderer kvaliteten på ulike forhold ved tjenestene som gis i skjermet virksomhet.³⁹ Vi har systematisert datamaterialet etter kvalitetsindikatorene som hører inn under struktur-, prosess- og resultat kvalitet, og diskuterer hvordan informantene vurderer kvaliteten på flere forhold knyttet til disse.

4.3.1 Strukturkvalitet

Strukturkvalitet dreier seg om forhold som i forkant skal sikre kvaliteten på tiltakene. Dette omfatter blant annet kravspesifikasjonen for de ulike skjermede tiltakene, tiltaksarrangørens avtale med Nav, de ansattes faglige kompetanse og lokaler og utstyr.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene ta stilling til i hvilken grad de mener at ulike forhold knyttet til strukturkvaliteten er tilfredsstillende for bedriften. Et stort flertall, 82 prosent, oppgir at faglig kompetanse i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften (vises ikke i figur). Det er derimot kun litt over en tredjedel som mener det samme om hvorvidt bestillingen fra Nav er tydelig (35 %), og i hvilke grad de økonomiske rammebetingelsene er gode (34 %). Litt over to tredjedeler (69 %) oppgir i stor eller svært stor grad at bedriften har relevante arbeidstreningsarenaer. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, er det flere informanter fra arbeidsmarkedsbedriftene som er bekymret for at økt press om tidlig ekstern arbeidsutprøving vil medføre at interne avdelinger må legges ned, noe som vil redusere skjermede opptreningsarenaer.



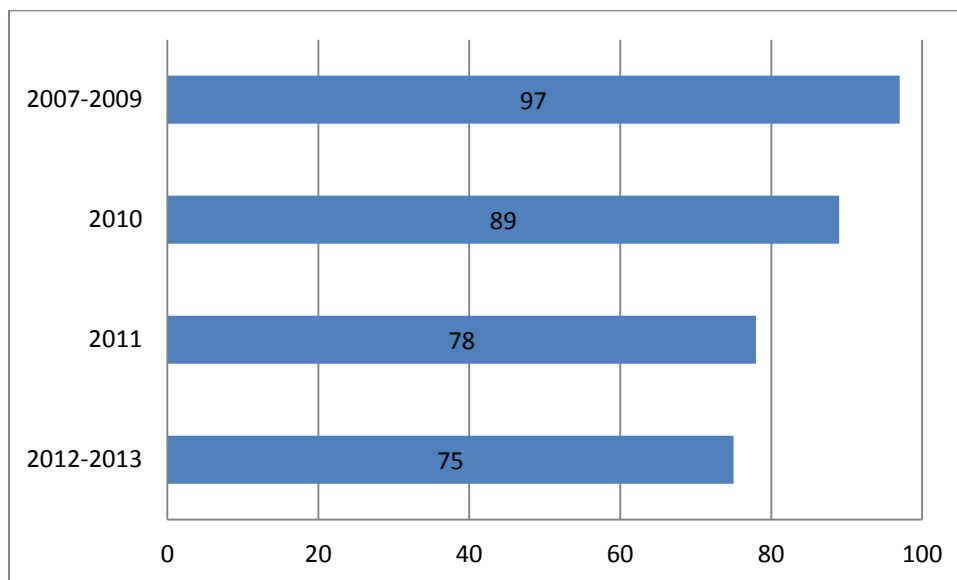
Figur 9 I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. N=202-203. Prosent

³⁹ Som nevnt i metodekapitlet er det i all hovedsak daglig leder eller kvalitetsansvarlig i bedriftene som har besvart undersøkelsen. Det vil derfor være deres vurdering av kvaliteten som vi får et bilde av.

I figuren over ser vi at hvordan respondentene svarer på dette spørsmålet varierer noe etter hvor mange ansatte bedriften de representerer har. Dette gjelder særlig faglig kompetanse. Nesten alle, 98 prosent av respondenten fra bedrifter med 41 eller flere ansatte, i stor eller svært stor grad mener at den faglige kompetansen hos de ansatte er tilfredsstillende for bedriften. 74 prosent av respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte oppgir det samme.

Når det gjelder forholdene nevnt ovenfor kan vi med ett unntak ikke finne noen forskjeller etter hvorvidt det er daglig leder eller øvrige ansatte som har besvart spørsmålet. Det gjelder forholdet «relevante arbeidstreningsarenaer», som 76 prosent av respondentene som er daglig leder, oppgir i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften, mot 61 prosent av de øvrige respondentene (vises ikke i tabell).

Når det gjelder hvordan respondentene vurderer faglig kompetanse i bedriften, varierer det også etter når bedriften ble sertifisert for EQUASS, som vi ser i figuren nedenfor.



Figur 10 I hvilken grad mener du at «faglig kompetanse blant de ansatte» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift? Etter når bedriften ble sertifisert. Prosent. N=201

Figur 10 viser at jo tidligere bedriften ble EQUASS-sertifisert, desto større andel av respondentene har svart at den faglige kompetansen blant de ansatte i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Dette henger sannsynligvis sammen med at en større andel av store bedrifter ble sertifisert tidligst, som også i større grad enn de minste bedriftene oppgir at kvaliteten på den faglige kompetansen er tilfredsstillende.

4.3.2 Prosesskvalitet

Prosesskvalitet omfatter forhold knyttet til selve gjennomføringen av tiltaket. Dette dreier seg blant annet om innholdet i og organiseringen av tiltaket, samarbeid med ulike instanser og brukermedvirkning. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til hvorvidt ulike forhold knyttet til prosesskvaliteten er tilfredsstillende for bedriften de representerer.

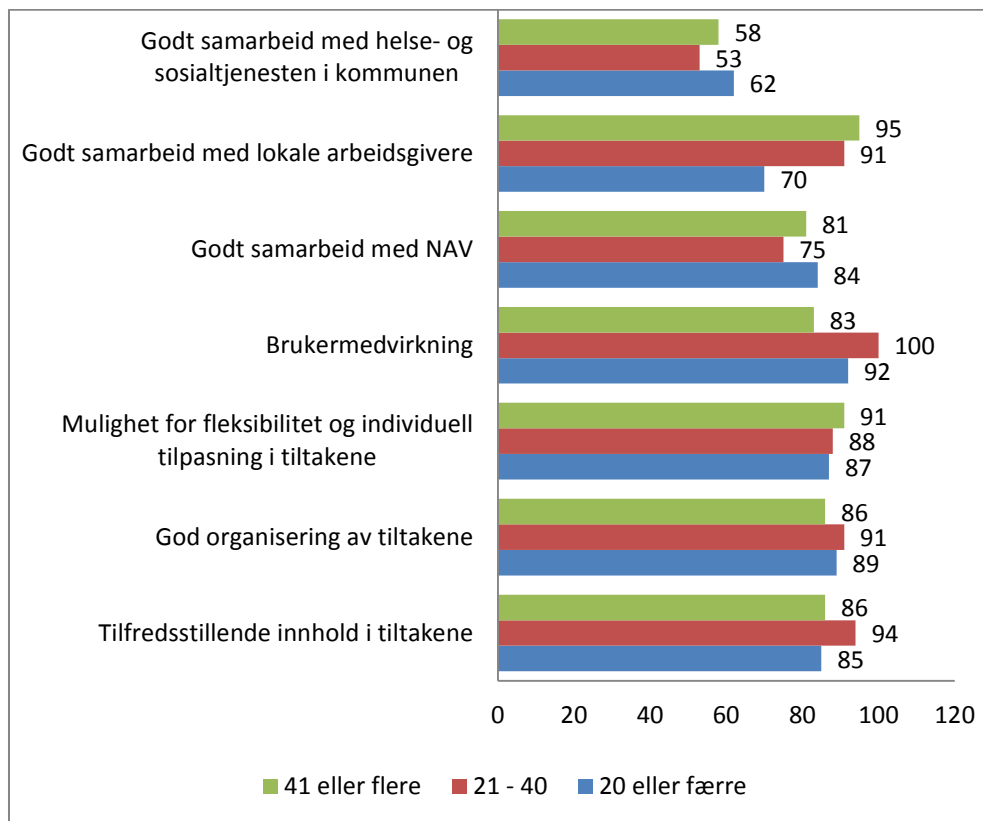
Tabell 24 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Prosent

	I svært stor grad	I stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke relevant	Totalt	N
Tilfredsstillende innhold i tiltakene	18	68	13	1	-	-	100	203
God organisering av tiltakene	26	61	10	1	1	1	100	201
Mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene	48	39	10	2	-	1	100	203
Brukermedvirkning	43	48	8	1	-	-	100	203
Godt samarbeid med Nav lokalt	38	44	13	3	2	1	101	203
Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere	28	51	14	3	2	1	99	203
Godt samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen	14	45	34	5	1	1	100	203

I tabellen over ser vi at av de nevnte forholdene er det mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene som flest (48 %) oppgir i svært stor grad er tilfredsstillende. Tar vi med de som har svart «i stor grad» gjelder dette 87 prosent av respondentene. Derimot er det kun 14 prosent som i svært stor grad mener at bedriftens samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen er tilfredsstillende. Tar vi med de som har svart «i stor grad» gjelder dette 59 prosent. Dette er også vårt inntrykk fra intervjuene med ansatte i arbeidsmarkedsbedriftene. Flere legger vekt på at de har mindre kontakt med helse- og sosialtjenesten i forbindelse med oppfølgingen av deltakerne i dag enn for noen år siden. Det forklarer med et økt fokus på ekstern arbeidsutprøving og kort gjennomføringstid. Dette er bekymringsfylt siden mange tiltaksdeltakere, og da kanskje spesielt i VTA, har relativt store helseproblemer og behov for helse- og sosialtjenester. Tabellen viser også at et stort flertall (91 %) av respondentene oppgir at brukermedvirkning i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften.

Respondentene svarer forholdsvis likt på de fleste av disse spørsmålene, etter hvilken stilling de har i bedriften. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt samarbeidet med lokale arbeidsgivere er tilfredsstillende, ser vi at der respondentene er daglig leder har en noe mindre andel (74 %) svart at dette forholdet i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, enn der respondentene har andre stillingsbenevnelser (87 %) (vises ikke i tabell). I figuren nedenfor ser vi at det til en viss grad er forskjeller mellom hvordan respondentene vurderer ulike forhold ved bedriften, etter hvor mange ansatte bedriften har. Vi ser blant annet at mens 95 prosent av respondentene fra bedrifter med 41 eller flere ansatte i stor eller svært stor grad mener at samarbeidet med lokale arbeidsgivere er tilfredsstillende, mener kun 70 prosent av respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte det samme. Når det

gjelder samarbeidet med Nav er bildet noe annerledes. Her ser vi at en noe høyere andel respondenter fra de minste bedriftene oppgir samarbeidet i stor eller svært stor grad å være tilfredsstillende.



Figur 11 I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. Prosent.

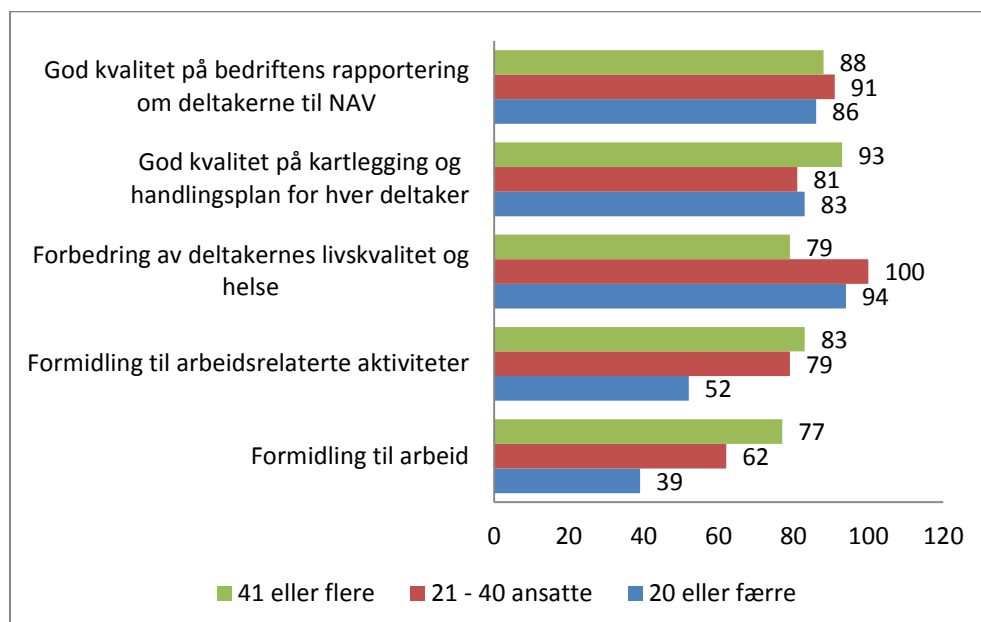
4.3.3 Resultatkvalitet

Resultatkvalitet kan knyttes til forhold i etterkant av gjennomført tiltak. Dette dreier seg ikke minst om hva tiltaket resulterer i for deltakeren og kvaliteten på sluttrapporten om deltakerne til Nav.

Tabell 25 I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Prosent

	I svært stor grad	I stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke relevant	Totalt	N
Formidling til arbeid	11	40	36	8	3	1	99	203
Formidling til arbeidsrelaterte aktiviteter	11	52	26	7	3	2	101	203
Forbedring av deltakernes livskvalitet og helse	35	55	7	-	1	1	99	201
God kvalitet på kartlegging og handlingsplan for hver deltaker	34	50	15	1	-	-	100	202
God kvalitet på bedriftens rapportering om deltakerne til Nav	31	54	12	1	-	1	99	200

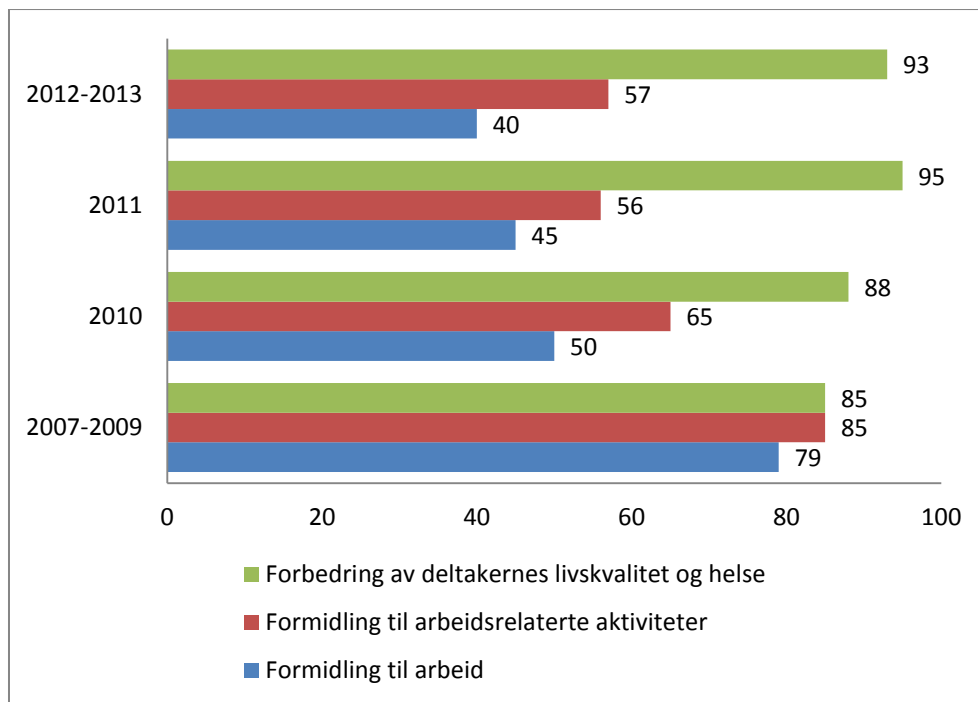
I tabellen over ser vi at omtrent halvparten av respondentene (51 %) svarer at de i stor eller svært stor grad mener formidling til arbeid er tilfredsstillende for bedriften. En noe høyere andel, 63 prosent, mener dette når det gjelder formidling til arbeidsrelaterte aktiviteter. Respondentene mener i all hovedsak at bedriftenes sluttrapporter til Nav er tilfredsstillende. 85 prosent svarer i stor eller svært stor grad på at sluttrapportene er tilfredsstillende.



Figur 12 I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter antall fast ansatte i bedriften. Prosent

Figur 12 viser at det varierer noe i hvilken grad respondentene mener forhold knyttet til resultat kvaliteten er tilfredsstillende, etter antall ansatte i bedriften. Vi ser blant annet at

mens kun 39 prosent av respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte mener at formidlingen til arbeid i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften, oppgir 77 prosent av respondentene fra bedrifter med 41 eller flere ansatte det samme. Når det gjelder forbedring av deltakernes livskvalitet og helse er bildet derimot motsatt. Mens 94 prosent av respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte mener at dette forholdet i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, gjelder dette 79 prosent av respondentene fra de største bedriftene.

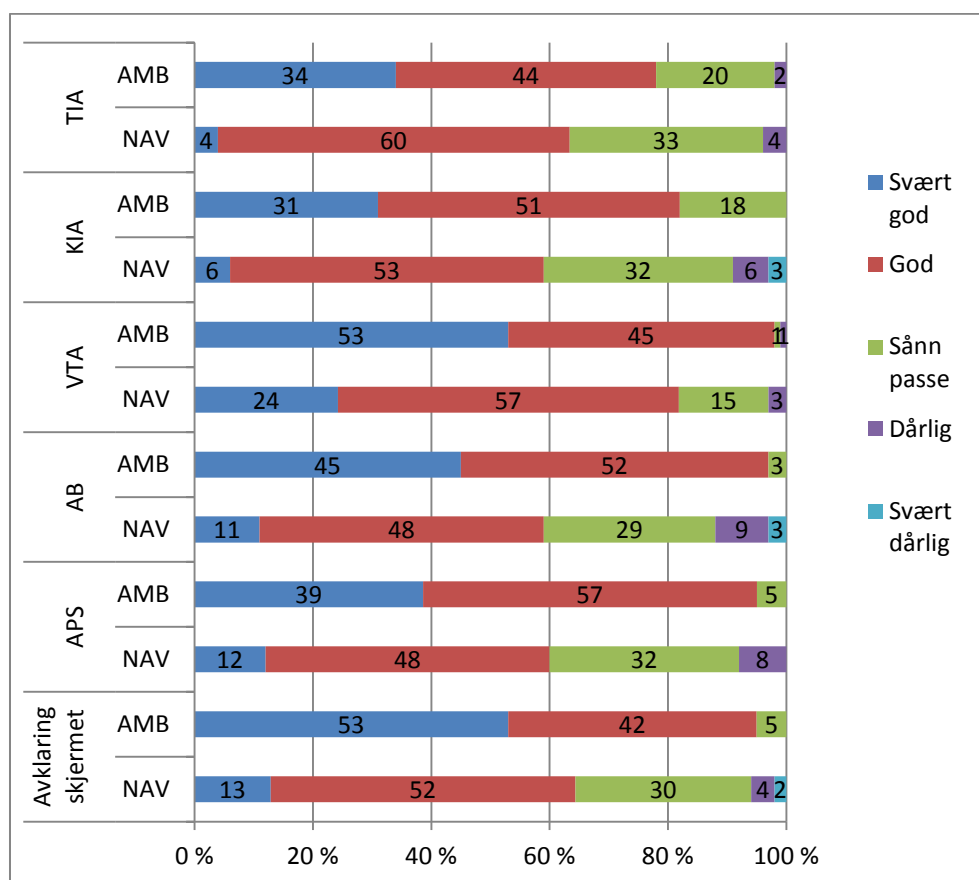


Figur 13 I hvilken grad mener du at følgende forhold i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for din bedrift, etter de krav som er stilt fra Nav? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent

Tidspunktet for når bedriften ble sertifisert for EQUASS første gang ser ut til å ha betydning for i hvilken grad respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene mener at de nevnte forholdene er tilfredsstillende. Vi ser i figuren over at når det gjelder formidling til arbeid, mener 79 prosent av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert i perioden 2007-2009 at dette forholdet i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, mens kun 40 prosent av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert i 2012-2013 mener det samme. Samme tendens finner vi for formidling til arbeidsrelaterte aktiviteter. Bildet er derimot motsatt når det gjelder i hvilken grad respondentene mener at deltakernes livskvalitet og helse er forbedret. En noe høyere andel av respondenter fra bedrifter som ble sertifisert i 2011 eller senere (95-93 %), mener i stor eller svært stor grad at forbedring av deltakernes livskvalitet og helse er tilfredsstillende, sett i forhold til andelen respondenter fra bedrifter som ble sertifisert i 2007-2009 (85 %), som oppgir det samme.

4.4 NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENES VURDERING AV KVALITETEN I DE ULIKE TILTAKENE

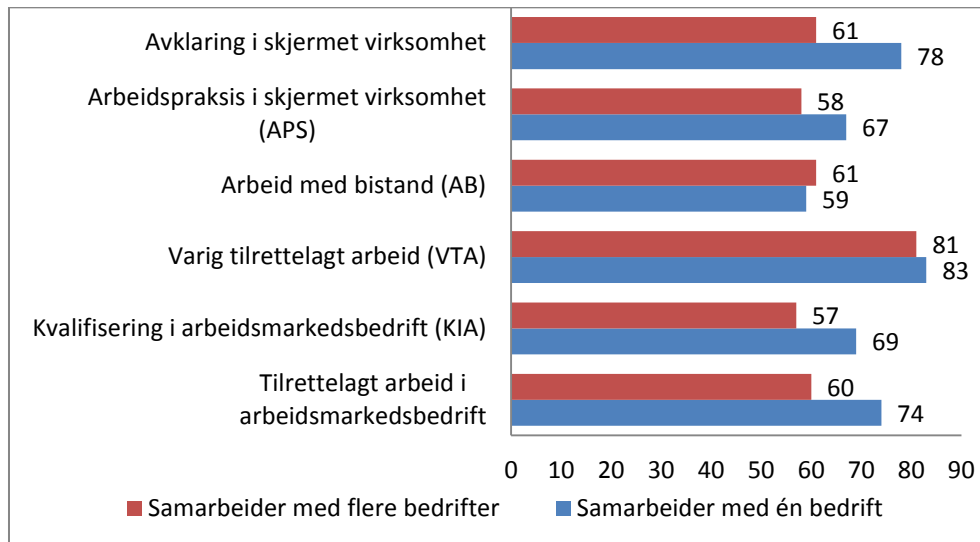
I evalueringen har vi sett nærmere på kvaliteten i de ulike tiltakene som gis i skjermet virksomhet. Vi sammenligner også hvordan ansatte hos arbeidsmarkedsbedriftene og hos Nav vurderer kvaliteten på tiltakene. Her er det viktig å understreke at svarprosenten fra Nav er lav, og manglende kjennskap til arbeidsmarkedsbedriftene og skjermede tiltak hos Nav kan ha ført til at de har svart noe mer forsiktig. Før vi går over til å diskutere de ulike tiltakene hver for seg, viser vi to figurer – med oversikt over hvordan arbeidsmarkedsbedriftene og Nav vurderer kvaliteten på tiltakene.



Figur 14 Arbeidsmarkedsbedriftene (AMB) og Nav: Hva er din vurdering av kvaliteten på følgende arbeidsrettede tiltak som din bedrift/tiltaksbedriftene dere samarbeider mest med, tilbyr? Prosent.

Vi ser i figur 14 at respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene vurderer kvaliteten på alle tiltakene som bedre enn hva respondentene fra Nav gjør. Dette kan blant annet skyldes at arbeidsmarkedsbedriftene og Nav opererer med en noe ulik definisjon av kvalitet, hvor Nav trolig legger større vekt på formidling til arbeid og gjennomstrømning, mens arbeidsmarkedsbedriftene også vektlegger flere sider ved prosessen, der også innholdet i og organiseringen av tiltakene har stor betydning. Det kan også skyldes, som nevnt ovenfor, at Nav ikke har god nok kunnskap om skjermet virksomhet og derfor jevnt over har svart mer «mot midten». Svarene kan selvfølgelig også delvis forklares med at respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene ønsker å gi et best mulig bilde av egen virksomhet. Vi ser at både

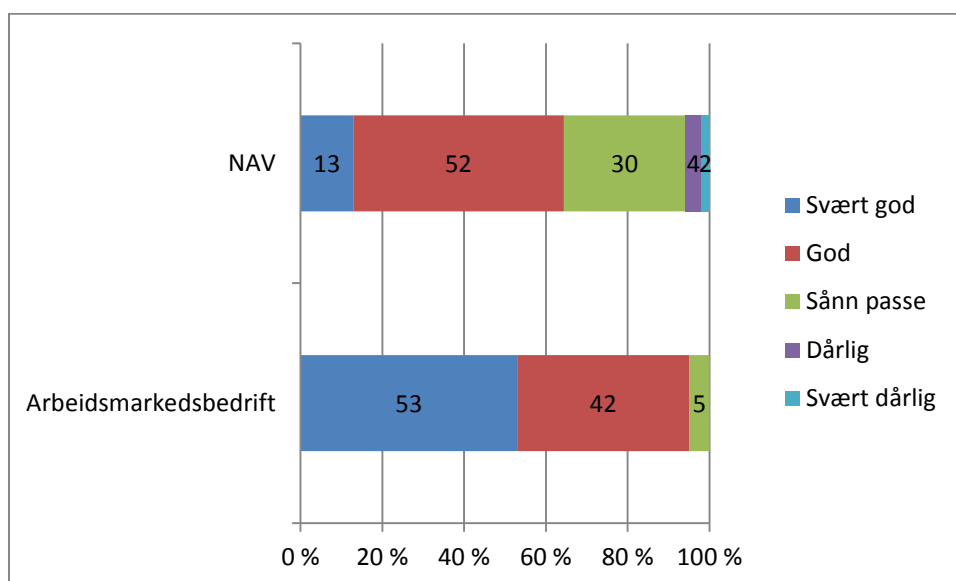
arbeidsmarkedsbedriftene og Nav vurderer kvaliteten som best i VTA-tiltaket, noe som ikke er overraskende, i og med at det i mindre grad er formidlingskrav for dette tiltaket, samt at tiltaksarrangørene som tilbyr VTA ofte har lang erfaring og mye kompetanse knyttet til dette tiltaket. Vi ser også at noen færre vurderer KIA- og TIA-tiltakene som svært gode.



Figur 15 NAV: I hvilken grad mener du at følgende arbeidsrettede tiltak som tiltaksbedriften dere samarbeider mest med, tilbyr, har god eller svært god kvalitet? Etter hvorvidt Nav-kontoret samarbeider med én bedrift eller flere. Prosent

Vi ser i figuren over at respondenter som kommer fra Nav-kontor som samarbeider med bare én arbeidsmarkedsbedrift, med unntak av for AB, i større grad enn kontor som samarbeider med en eller flere bedrifter, vurderer kvaliteten på de ulike tiltakene som god eller svært god.

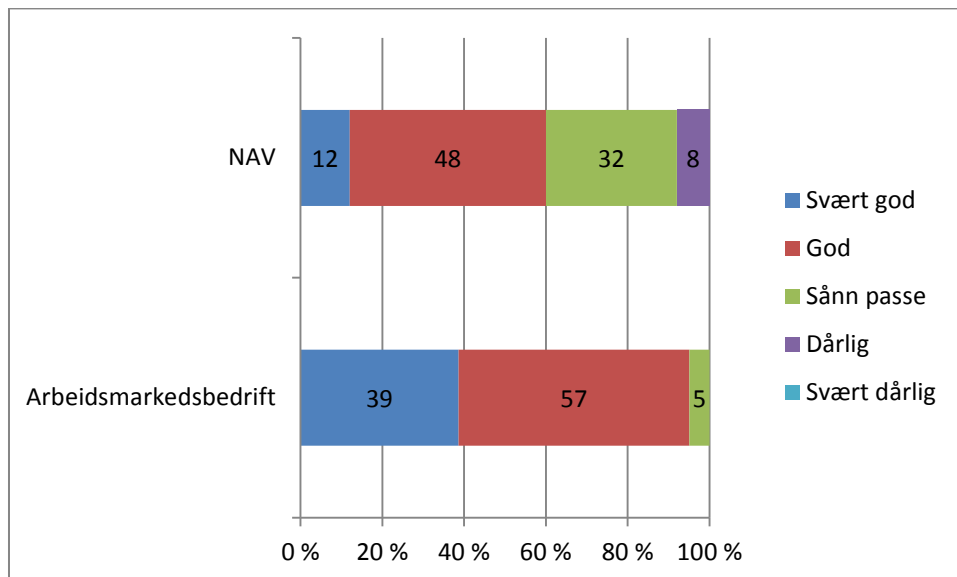
4.4.1 Avklaring i skjermet virksomhet



Figur 16 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Avklaring i skjermet virksomhet? Prosent

I figur 16 ser vi 95 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene vurderer kvalitet i Avklaring i skjermet virksomhet som god eller svært god. 55 prosent av respondentene fra Nav mener det samme.

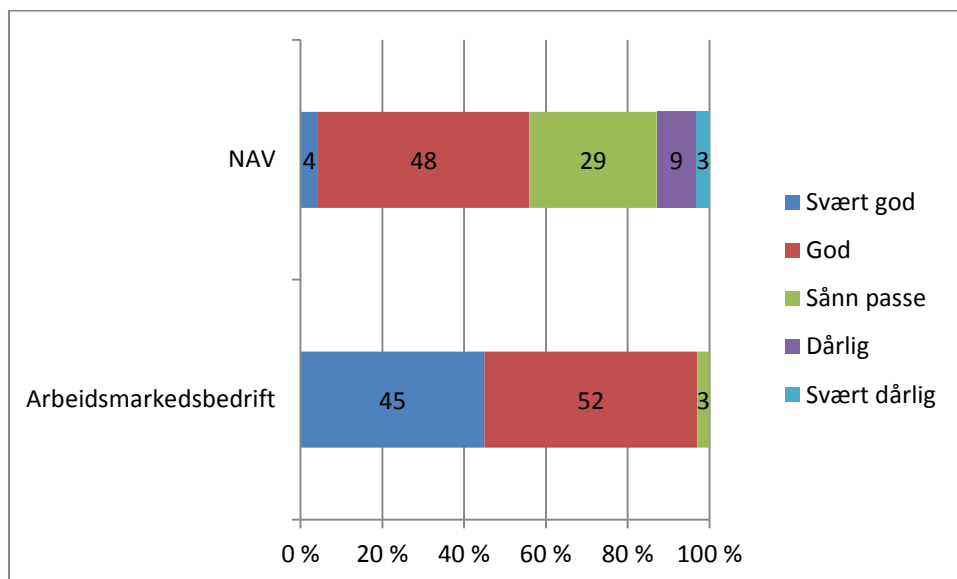
4.4.2 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)



Figur 17 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet? Prosent

Figuren over viser at mens 96 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene vurderer kvaliteten på tiltaket APS som god eller svært god, mener 60 prosent av respondentene fra Nav det samme.

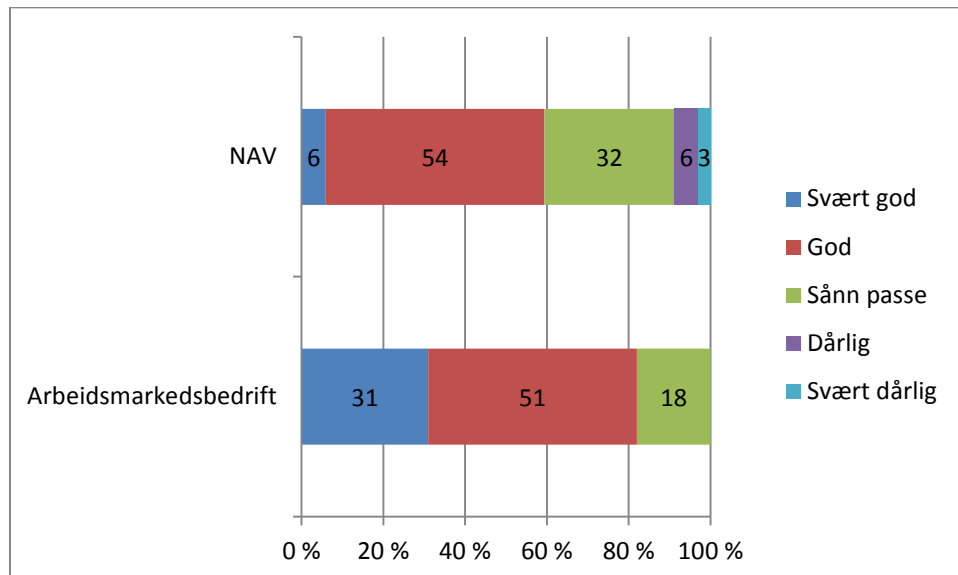
4.4.3 Arbeid med bistand (AB)



Figur 18 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Arbeid med bistand? Prosent

I figuren over ser vi at 97 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene vurderer kvaliteten på tiltaket Arbeid med bistand som god eller svært god. Adskillig færre, kun 52 prosent av respondentene fra Nav, mener det samme.

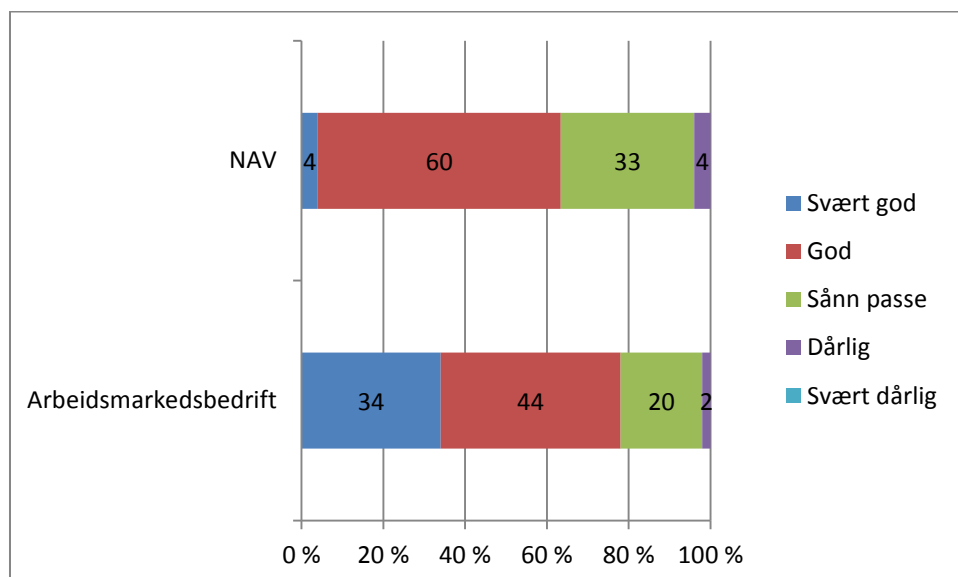
4.4.4 Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)



Figur 19 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)? Prosent

I figur 19 over ser vi at 82 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene vurderer kvaliteten på tiltaket KIA som god eller svært god, mens 61 prosent av respondentene fra Nav mener det samme.

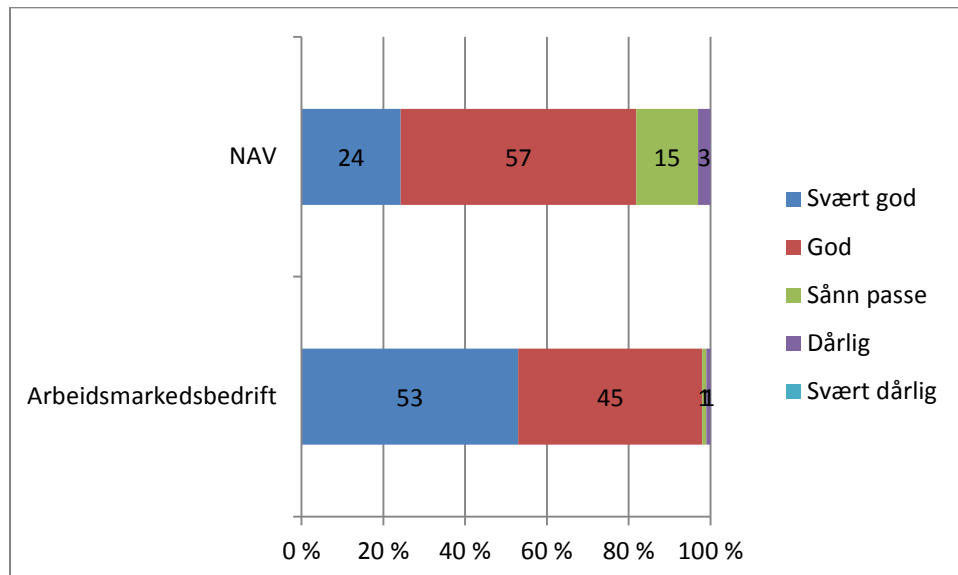
4.4.5 Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)



Figur 20 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)? Prosent

I figuren over ser vi at mens neste alle respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene (97 %) vurderer kvaliteten på tiltaket TIA som god eller svært god, mener kun 52 prosent av respondentene fra Nav det samme.

4.4.6 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

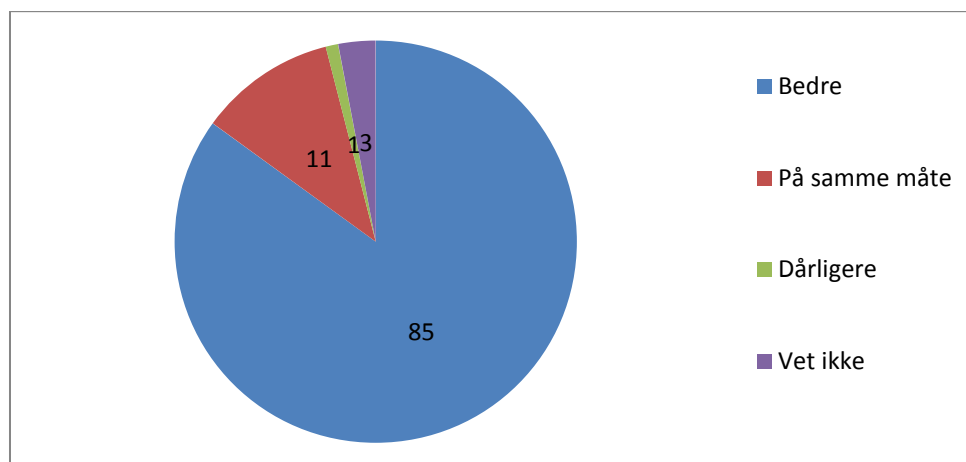


Figur 21 Hva er din vurdering av kvaliteten på tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)? Prosent

I figuren over ser vi at nesten alle respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene (98 %) mener at kvaliteten på tiltaket VTA er god eller svært god. 81 prosent av respondentene fra Nav mener det samme. Større samsvar mellom Nav og tiltaksarrangøren for dette tiltaket kan skyldes at VTA er et tidsubegrenset tiltak hvor det ikke er krav om formidling til ordinært arbeid.

4.5 KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET OVER TID

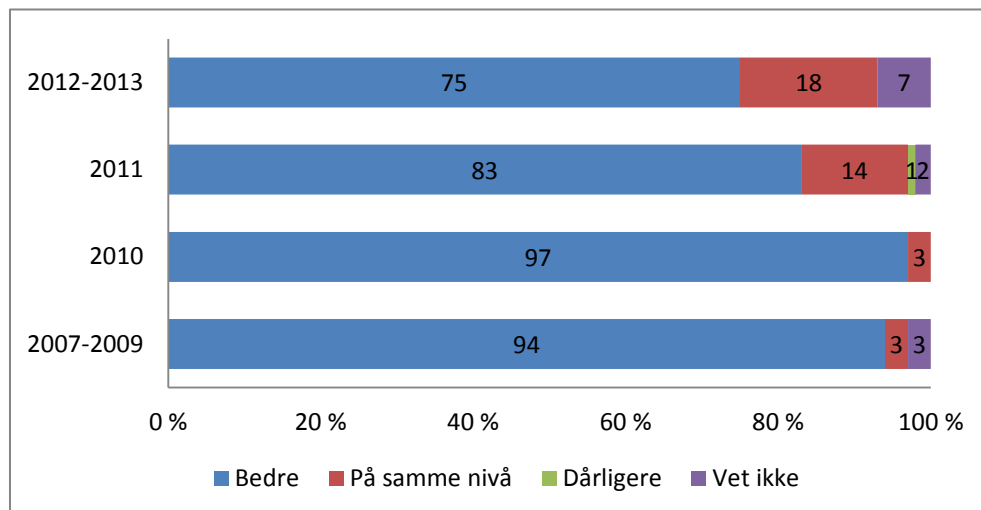
4.5.1 Arbeidsmarkedsbedriftenes vurdering av kvalitet over tid



Figur 22 Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Prosent. N=204

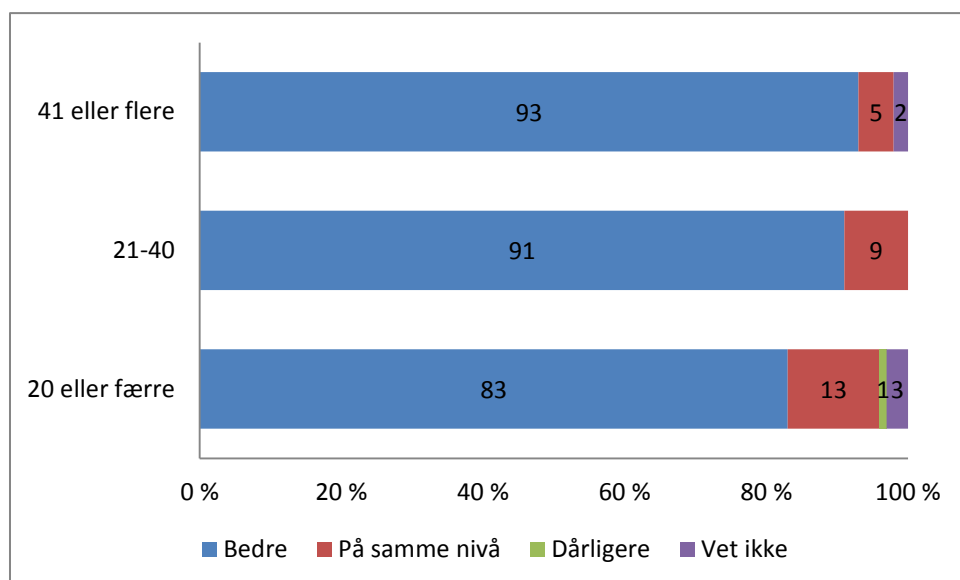
I figuren over ser vi at et stort flertall, 85 prosent, har svart at de vurderer kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene i sin bedrift som bedre i dag, sammenlignet med for tre år siden. Nesten ingen svarte at kvaliteten er blitt dårligere.

Nedenfor har vi sett på hvordan respondentene svarte på dette spørsmålet etter størrelse på bedriften de tilhører, og etter når bedriften ble EQUASS-sertifisert første gang.



Figur 23 Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter når bedriften første gang ble sertifisert.⁴⁰ Prosent. N=202

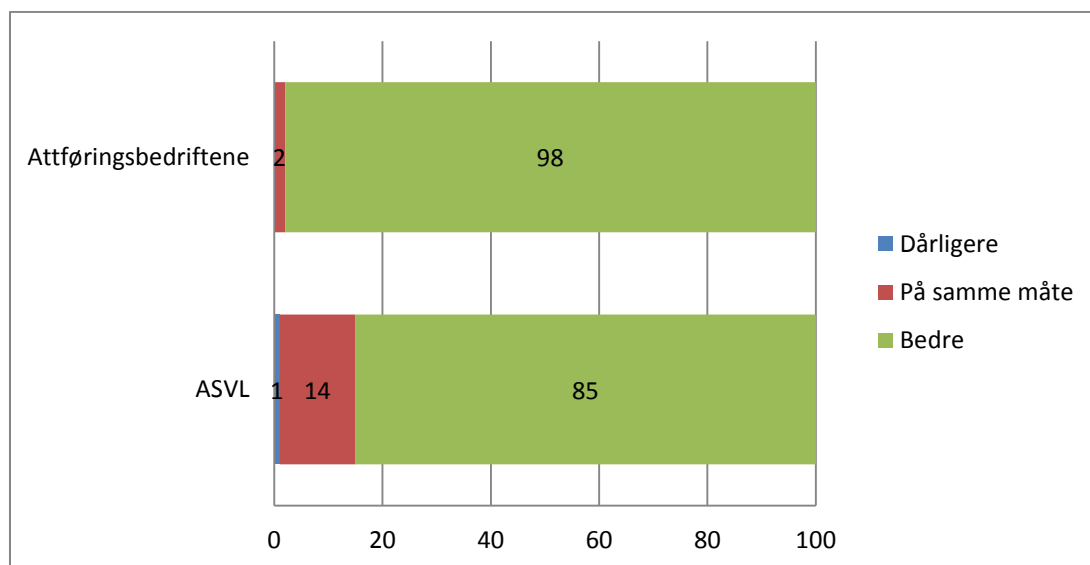
Vi ser i figuren over at arbeidsmarkedsbedrifter som ble sertifisert tidligst i større grad enn bedriftene som ble sertifisert seneste, vurderer at kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene bedriften tilbyr er blitt bedre.



Figur 24 Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter størrelse på bedriften. Prosent. N=202

⁴⁰ Vi har slått sammen enkelte år på grunn av små tall.

I figuren over ser vi at en høyere andel respondenter fra bedrifter med flest ansatte (93 %) oppgir at kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene bedriften tilbyr er bedre i dag enn for tre år siden, sammenlignet med andel respondenter fra de minste bedriftene, hvor 83 prosent oppgir det samme. Selvvurderingen er altså klar på at det har skjedd en forbedring.



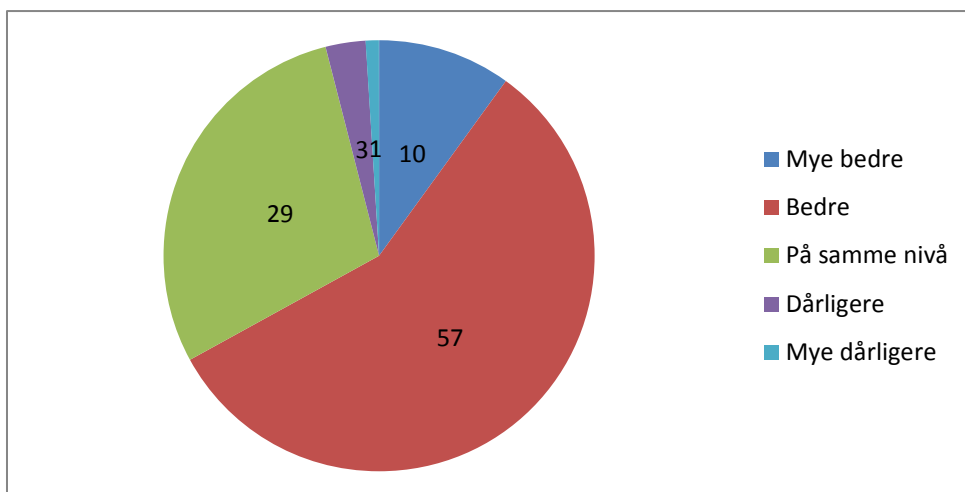
Figur 25 Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? Etter hvor bedriften er organisert. Prosent.

Figuren over viser at en noe større andel av respondenter fra arbeidsmarkedsbedrifter som er organisert hos Attføringsbedriftene (98 %), oppgir at de vurderer kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene bedriften tilbyr, som bedre i dag sammenlignet med for tre år siden, enn hva respondenter fra bedrifter organisert hos ASVL gjør (85 %). Tabellen viser samtidig at et stort flertall av respondentene fra bedrifter organisert hos ASVL og hos Attføringsbedriftene mener at kvaliteten er blitt bedre.

De som hos arbeidsmarkedsbedriftene mener at kvaliteten er blitt bedre fikk mulighet til å begrunne svaret i et åpent kommentarfelt. Her trekker de frem flere forhold. Det gjelder for det første forhold knyttet til innholdet og gjennomføringen av tiltakene; de er blitt mer individuelt tilpasset/tilrettelagt og mer fleksibel, det er blitt økt fokus på det attføringsfaglige arbeidet fremfor produksjon, økt bevissthet rundt kvaliteten i tjenestene, økt fokus på livskvalitet, bedre rutiner, økt kompetanse blant de ansatte, bedre innhold i handlingsplanene og rapportene til Nav, samt bedre dokumentasjon av resultatene. For det andre dreier det seg om brukermedvirkning og innflytelse; myndiggjøring av deltakerne – ansvarliggjøring, og økt fokus på deltakernes rettigheter. For det tredje trekker bedriftene frem et tettere og bedre samarbeid med Nav og bedre samarbeid med det ordinære arbeidslivet.

4.5.2 Navs vurdering av kvalitet over tid

Vi ba også respondentene i spørreundersøkelsen til Nav vurdere kvaliteten på tjenestene som gis i skjermet virksomhet, de siste årene.



Figur 26 Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, i dag sammenlignet med for 3 år siden? Prosent. N=133

To tredjedeler av respondentene fra Nav vurderer kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, som bedre eller mye bedre i dag enn for tre år siden. Nesten en tredjedel mener kvaliteten er på samme nivå, mens fire prosent mener kvaliteten er blitt dårligere. Vi finner ingen forskjell på dette spørsmålet mellom Nav-kontor som samarbeider med én arbeidsmarkedsbedrift og kontor som samarbeider med to eller flere. Derimot ser det ut til at kommunestørrelse har noe å si. Respondenter fra de minste Nav-kontorene (4999 eller færre innbyggere i kommunen) oppgir i noe mindre grad (50 %) at kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene som de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, er bedre eller mye bedre i dag sammenlignet med for tre år siden, enn hva respondentene fra de største kommunene (20 000 eller flere innbyggere) oppgir (66 %).

4.6 SAMMENDRAG

Nedenfor presenteres de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene og Nav, når det gjelder kvaliteten på de arbeidsrettede tjenestene i skjermet virksomhet. Som påpekt tidligere er det knyttet en viss usikkerhet til resultatene fra spørreundersøkelsen til Nav siden svarprosenten er forholdsvis lav.⁴¹

- Av de forholdene som ble nevnt, er det størst andel av respondenter fra arbeidsmarkedsbedriftene som oppgir at følgende forhold er svært viktig for kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt; mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene, og godt samarbeid med Nav lokalt. En noe høyere andel av de største bedriftene (61 %) oppgir at formidling til arbeid er svært viktig, enn andelen respondenter fra de minste bedriftene som gjør det samme (29 %).
- Det varierer hvor fornøyd Nav er med ulike forhold hos tiltaksbedriftene de samarbeider med. Mens 73 prosent oppgir at «tiltaksbedriftenes samarbeid med Nav» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, oppgir kun 16 prosent at «overgang til arbeid» er det. 37 prosent oppgir at kvaliteten på bedriftenes rapporter om deltakerne i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende.

⁴¹ Fra casestudiene vet vi også at flere ansatte hos Nav har liten kjennskap til tiltaksarrangørene.

Nav-kontor som samarbeider med flere arbeidsmarkedsbedrifter, oppgir i noe mindre grad at de ulike forholdene er tilfredsstillende.

- Et flertall (82 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at faglig kompetanse i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften. En større andel av de største bedriftene (98 %) oppgir at den faglige kompetansen hos de ansatte i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften, mot 74 prosent av de minste bedriftene. Vi ser også at mens 97 prosent av bedrifter som ble EQUASS-sertifisert i perioden 2007-2009, oppgir at den faglige kompetansen blant de ansatte i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende, gjelder dette 75 prosent av bedrifter som ble sertifisert i 2012-2013.
- Litt over en tredjedel oppgir at bestillingen fra Nav er tydelig (35 %) og at de økonomiske rammebetingelsene er gode (34 %).
- 87 prosent oppgir at mulighetene for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften.
- Mens 77 prosent av respondentene fra de største arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at «formidling til arbeid» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for bedriften, oppgir kun 39 prosent av de minste bedriftene det samme.
- Det er et sprik mellom Nav og arbeidsmarkedsbedriftenes vurdering av kvaliteten i de ulike tiltakene. Arbeidsmarkedsbedriftene vurderer jevnt over kvaliteten som betydelig bedre enn hva Nav gjør. De oppgir i all hovedsak at kvaliteten på Avklaring, APS, AB og VTA som god eller svært god, men er noe mer usikker på kvaliteten på KIA- og TIA-tiltakene. Nav oppgir at kvaliteten er best i VTA-tiltakene. Nav-kontorene som samarbeider med bare én bedrift, vurderer kvaliteten på alle tiltakene som bedre enn hva Nav-kontor som samarbeider med flere bedrifter gjør.
- 85 prosent av arbeidsmarkedsbedriftene rapporterer at kvaliteten på tiltakene bedriften tilbyr er blitt bedre sammenlignet med for tre år siden. En større andel av bedrifter som ble EQUASS-sertifisert i 2007-2009 (94 %) oppgir dette sammenlignet med andelen bedrifter som ble sertifisert i 2012-2013 (75 %). Undersøkelsen viser også at en noe større andel av bedrifter med 41 eller flere ansatte (93 %) oppgir dette enn andelen bedrifter med 20 eller færre ansatte (83 %).
- 67 prosent av Nav-kontorene oppgir at kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene tiltaksbedriftene de samarbeider mest med, tilbyr, er bedre eller mye bedre i dag enn for tre år siden.

5. RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSENE TIL NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTENE - ERFARINGER MED EQUASS

I dette kapitlet vil vi presentere resultater fra spørreundersøkelsene til Nav og arbeidsmarkedsbedriftene knyttet til EQUASS. Hvordan har tiltaksarrangørene erfart sertifiseringsprosessen og hvilke virkninger mener tiltaksarrangørene og Nav at implementeringen av EQUASS har hatt for tjenestene som leveres av forhåndsgodkjente bedrifter? Med andre ord, hva innebærer kvalitetssikringssystemet EQUASS for tiltaksarrangørene, Nav og tiltaksdeltakerne? Her vil følgende spørsmål være sentrale:

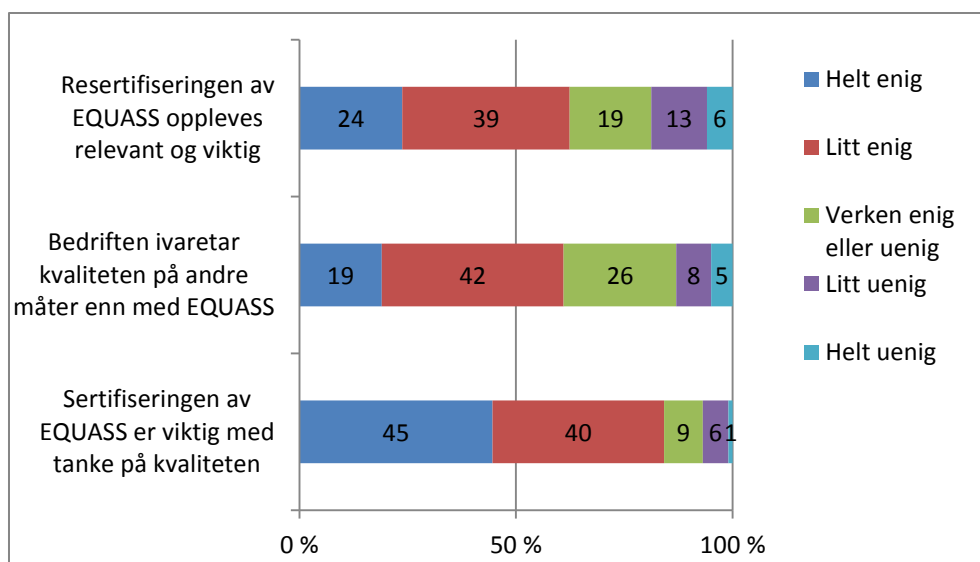
- Har EQUASS bedret kvaliteten på arbeidsrettede tiltak?
- Hvilke positive virkninger har EQUASS evt. hatt for tjenesten?
- Hvilke utfordringer kan eventuelt knyttes til EQUASS?
- Har EQUASS påvirket attførings- og vekstbedriftenes samarbeid med Nav?

5.1 HAR EQUASS BEDRET KVALITETEN PÅ ARBEIDSRETTEDE TILTAK?

Vi har i spørreundersøkelsen spurt respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og Nav hvorvidt de mener at EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene som gis i skjermet virksomhet.

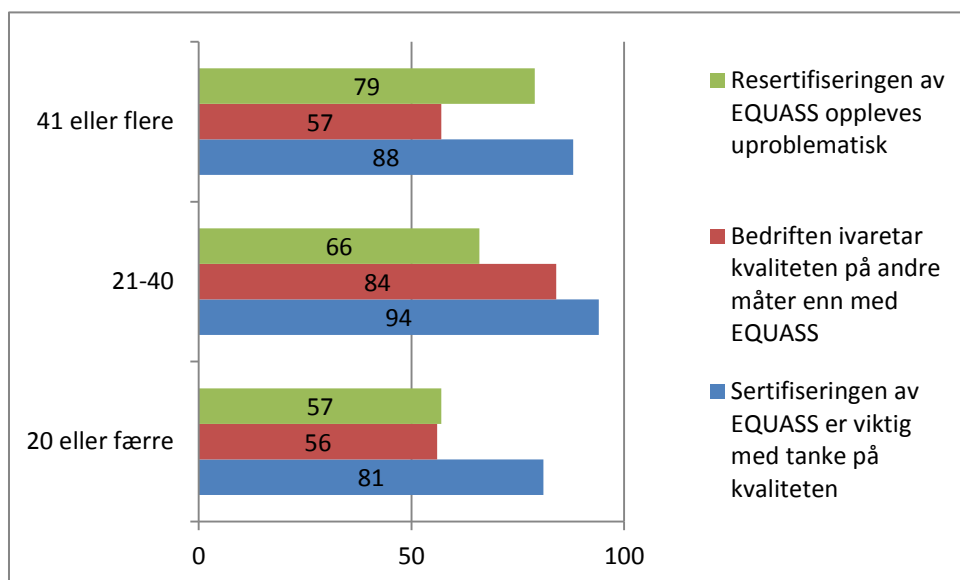
5.1.1 Hva mener arbeidsmarkedsbedriftene?

Innledningsvis i kapittel 5 diskuterer vi hva ansatte i arbeidsmarkedsbedriftene og hos Nav mener er viktig med tanke på kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet. I figur 3 (kap. 5.1) ser vi at en fjerdedel (26 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene mener at EQUASS-sertifisering er svært viktig med tanke på kvaliteten. Tar vi med de som svarte «i stor grad», gjelder dette 59 prosent av respondentene. I figur 27 nedenfor ser vi at en høyere andel oppgir at sertifiseringen av EQUASS er viktig med tanke på kvaliteten. 85 prosent har svart at de er litt eller helt enig i dette. En noe lavere andel, 63 prosent, oppgir at resertifiseringen av EQUASS oppleves relevant og viktig.

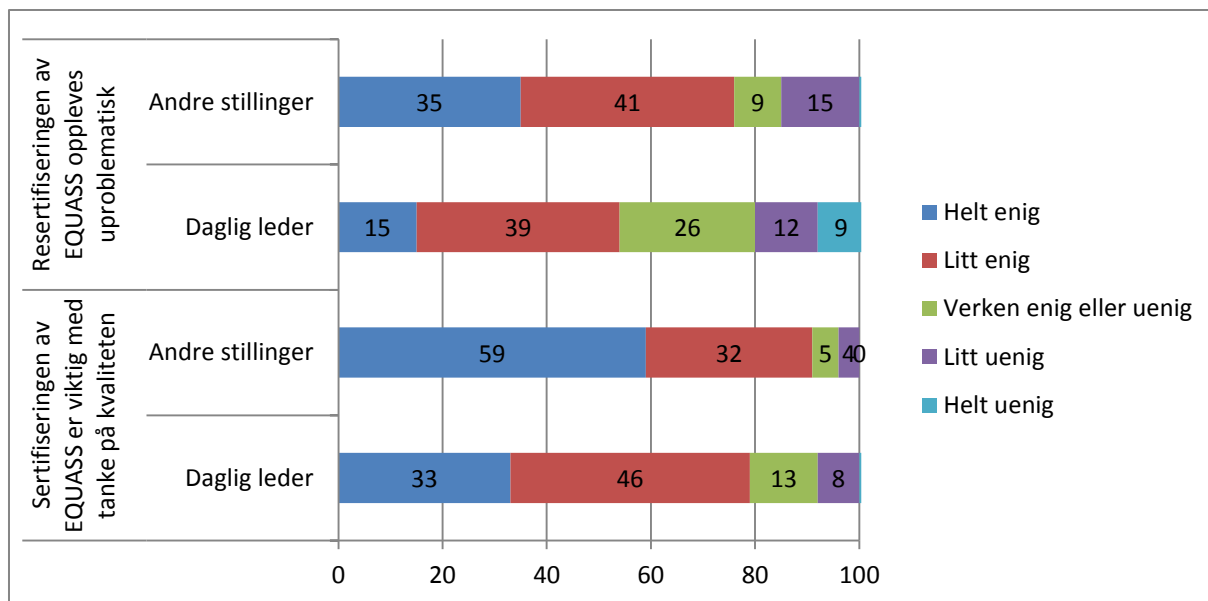


Figur 27 I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Prosent.

I figur 28 nedenfor ser vi hva respondentene har svart på dette spørsmålet, etter størrelsen på bedriften. Vi ser at respondenter fra de største bedriftene i noe større grad har svart «helt enig» på spørsmålet om de mener at EQUASS-sertifiseringen er viktig med tanke på kvaliteten, enn hva respondentene fra de minste bedriftene oppgir. Vi ser også at en høyere andel respondenter fra de største bedriftene (79 %) oppgir at de er «helt enig» i at resertifiseringen oppleves uproblematisk, sammenlignet med andel av respondenter fra de minste bedriftene (57 %). Dette kan blant annet henge sammen med at de største bedriftene ble sertifisert tidligst og dermed har hatt lengre tid på å implementere EQUASS.

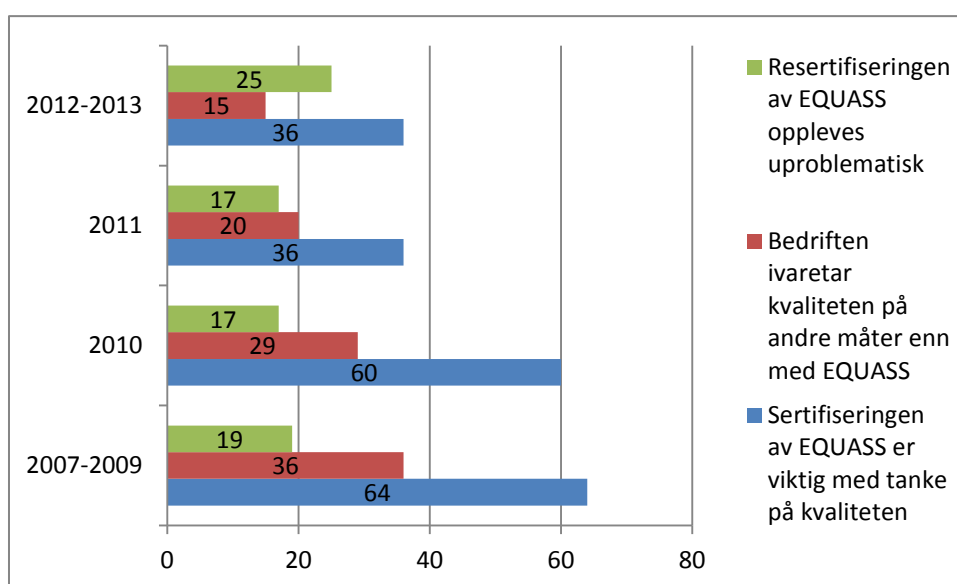


Figur 28 I hvilken grad er du litt eller helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter antall ansatte. Prosent.



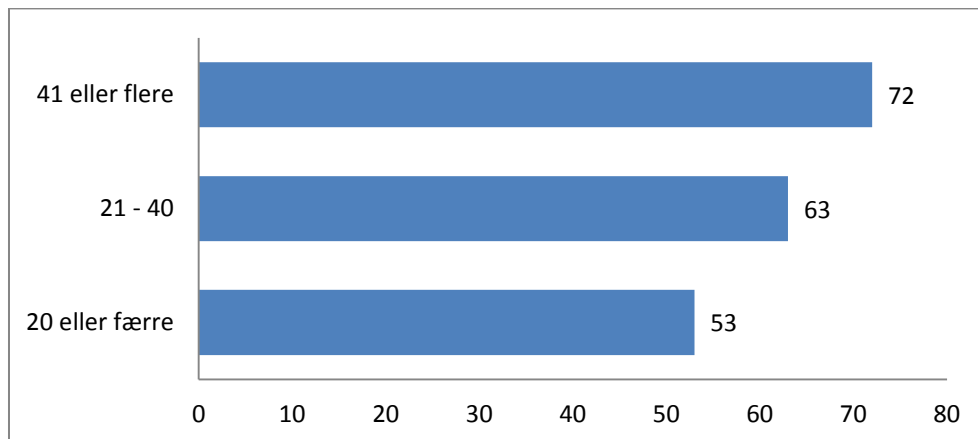
Figur 29. I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter respondentenes stilling i bedriften. Prosent.

Figuren over viser at en høyere andel respondentene som er øvrige ansatte (59 %), er helt enig i at sertifiseringen av EQUASS er viktig med tanke på kvaliteten, sammenlignet med andelen respondenter som er daglig leder, som oppgir det samme (33 %). Når det gjelder spørsmålet om resertifiseringen oppleves uproblematisk er det en noe lavere andel av respondentene som er daglig leder (15 %) som har svart «helt enig» i forhold til respondentene som er øvrige ansatte (35 %). Som nevnt i metodekapitlet ba vi den personen som har hatt ansvar for EQUASS-sertifiseringen om å besvare undersøkelsen. Dette kan tyde på at kvalitetsansvarlig i bedriften, som har vært mest involvert i prosessen rundt sertifiseringen og som vanligvis ikke har vært daglig leder, også i størst grad ser nytten av systemet.



Figur 30 I hvilken grad er du helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent.

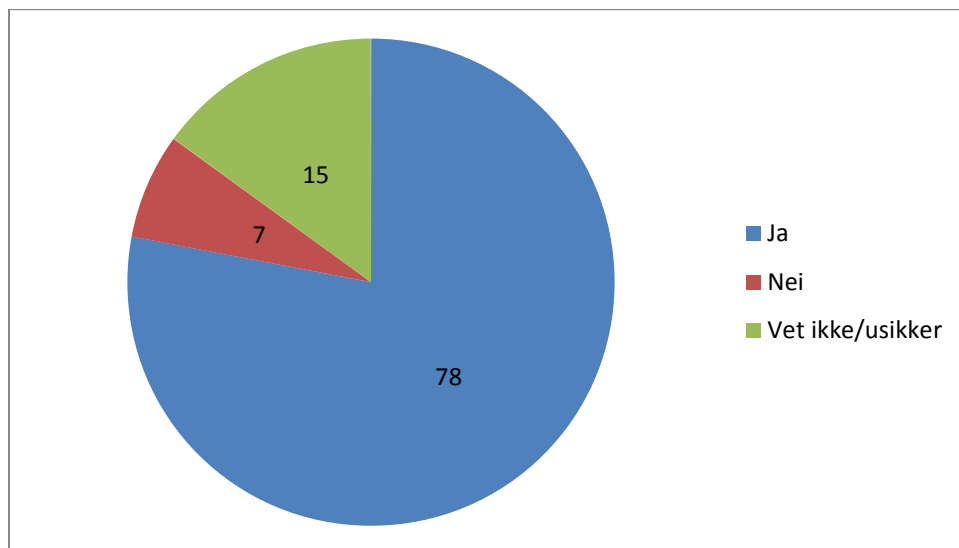
Vi ser i figur 30 over at respondenter fra bedrifter sertifisert tidligst i større grad er helt enig i at sertifisering av EQUASS er viktig med tanke på kvaliteten. Vi ser også at en større andel respondenter fra tiltaksbedriftene som ble sertifisert senest, oppgir at resertifiseringen av EQUASS opplevdes uproblematisk.



Figur 31 Andel som har svart at EQUASS-sertifisering «i svært stor grad» eller «i stor grad» er viktig med tanke på kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt, etter antall ansatte. Prosent, N=204.

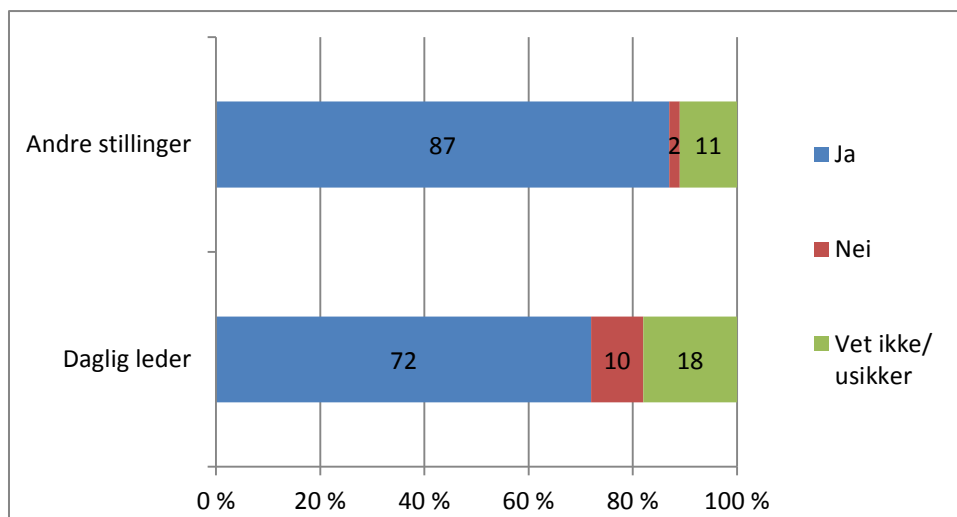
Figuren over viser at en noe høyere andel (72 %) av respondenter fra de største bedriftene har svart «i stor» eller «i svært stor grad» på spørsmålet om EQUASS-sertifiseringen er viktig med tanke på kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene generelt, i forhold til respondentene fra de minste bedriftene (53 %).

I spørreundersøkelsen ba vi også respondentene ta stilling til om de mener at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene.



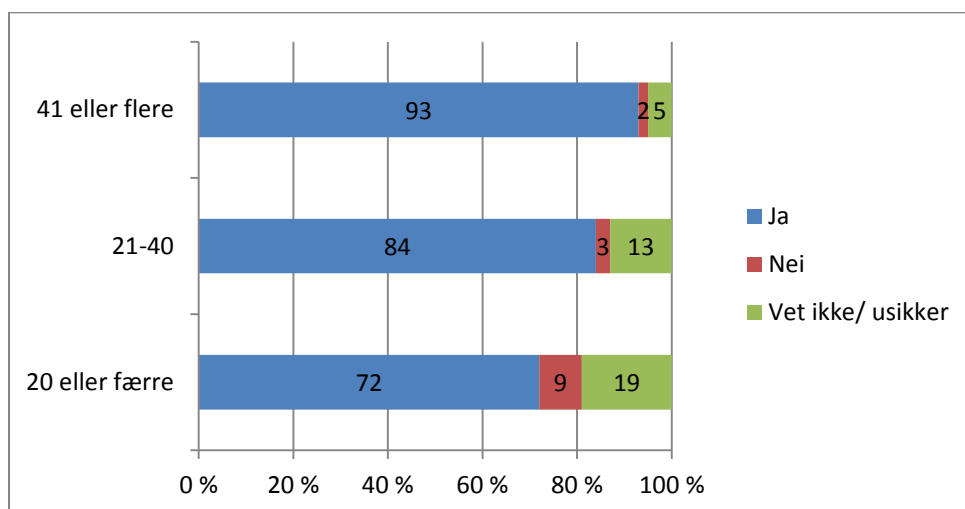
Figur 32 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene? Prosent. N=204

Som vi ser i figuren over oppgir et stort flertall, nesten fire av fem respondenter fra arbeidsmarkedsbedriftene som deltok i undersøkelsen (78 %), at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene. Syv prosent har svart at EQUASS ikke har forbedret kvaliteten, mens 15 prosent har svart at de er usikker eller ikke vet.



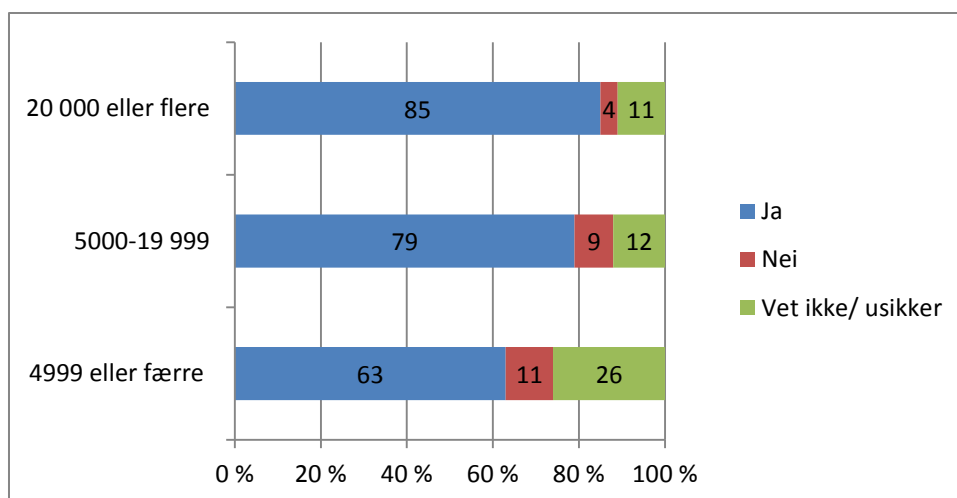
Figur 33 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter stilling. Prosent. N=201

Som vi ser i figuren over er det en noe høyere andel av respondentene som ikke er daglig leder (87 %) som mener at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene, enn hva respondentene som er daglig leder gjør (72 %). Dette kan ha sammenheng med at det i flere bedrifter har vært skifte av øverste leder de siste årene. De nye lederne kjenner ikke utviklingen i bedriften over tid like godt.



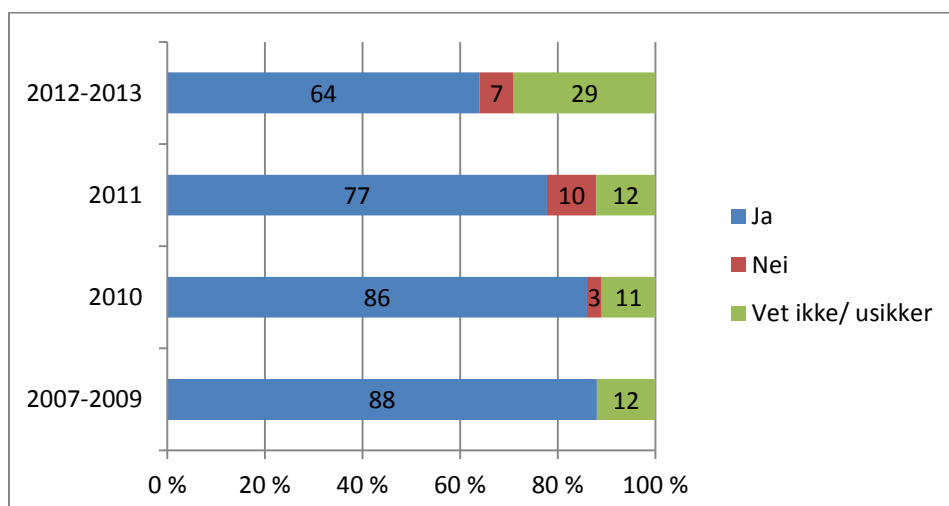
Figur 34 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter antall fast ordinært ansatte i bedriften (personell i bedriften, alle avdelinger inkludert). Prosent. N=202

Figuren over viser at respondentene fra de største bedriftene i større grad oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene enn respondentene fra de minste bedriftene. Mens 93 prosent av respondentene fra bedrifter med 41 eller flere ansatte svarer at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene, gjelder dette 72 prosent av respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte. Dette kan henge sammen med at de største bedriftene ble sertifisert tidligst og har jobbet med kvalitetsarbeid over en lengre periode.



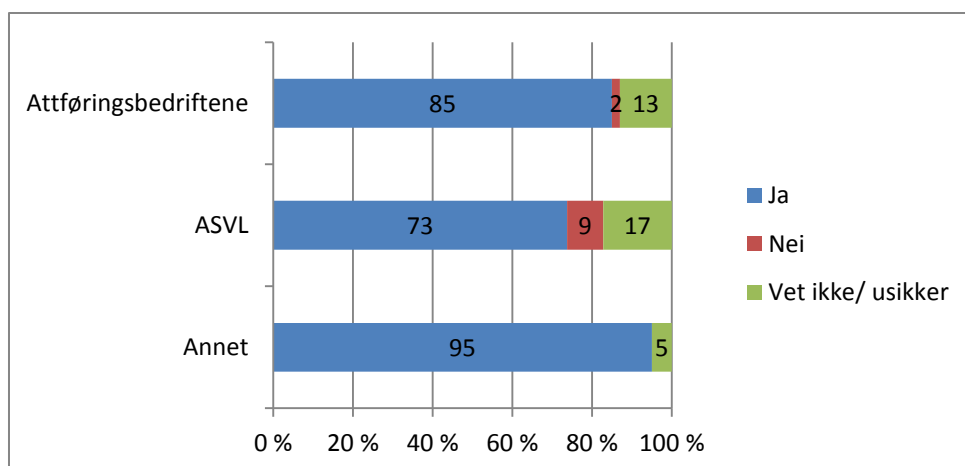
Figur 35 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter antall innbyggere i kommunen. Prosent. N=200

Vi ser også at respondentene som kommer fra kommuner med fleste innbyggere i større grad (85 %) oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene enn respondenter fra kommuner med færre innbyggere (63 %). Dette henger sannsynligvis sammen med at det er en større andel store tiltaksbedrifter i de største kommunene enn i de minste.



Figur 36 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=202

Vi ser i figuren over at respondentene som kommer fra bedrifter som ble sertifisert tidligst, i større grad mener at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene. Mens 88 prosent av respondentene fra bedrifter som ble første gang sertifisert i perioden 2007-2009, svarte at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene, gjaldt dette bare 64 prosent av de som representerte bedrifter sertifisert i 2012-2013.

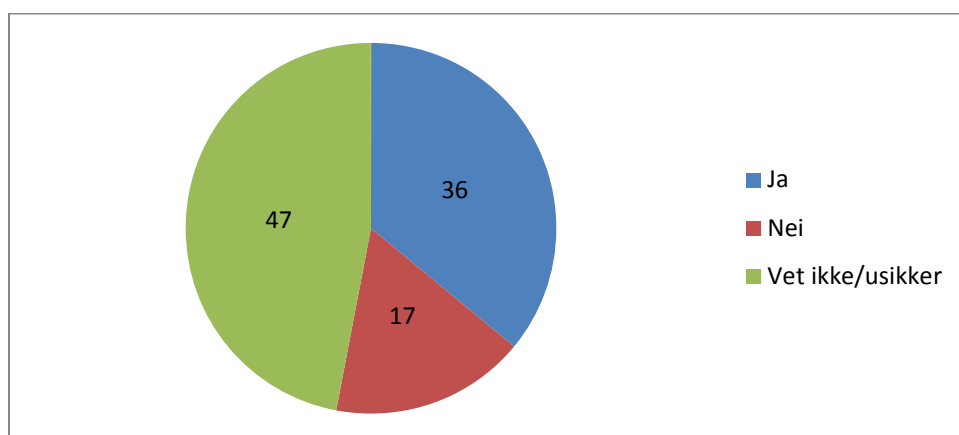


Figur 37 Har EQUASS forbedret kvaliteten på tjenestene? Etter hvor bedriften er organisert. Prosent. N=202

Figuren over viser at en høyere andel av respondentene fra bedrifter som er organisert hos Attføringsbedriftene (85 %), oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene, enn hva respondentene fra bedrifter som er organisert hos ASVL gjør (73 %). Vi har tidligere vist at bedriftene med flest ansatte i størst grad mener dette. Undersøkelsen viser at et stort flertall av bedriftene som er organiserte hos ASVL (82 %) har 20 eller færre ansatte, mens kun 6 prosent av bedriftene har 41 eller flere ansatte. Tilsvarende har 26 prosent av bedriftene organiserte hos Attføringsbedriftene 20 eller færre ansatte, og 48 prosent har 41 eller flere.

5.1.2 Hva mener Nav?

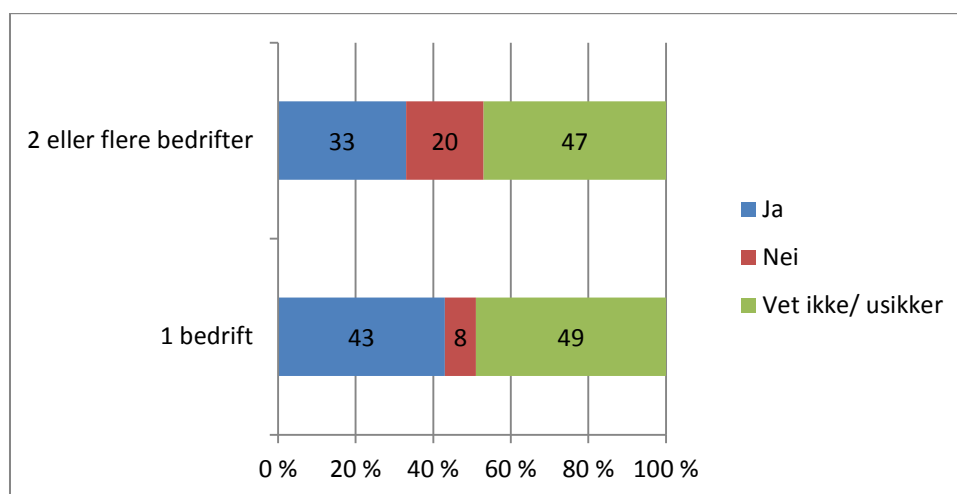
Vi har også vært opptatt av hvordan Nav lokalt vurderer kvalitetssikringssystemets betydning for kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene svare på om de vil si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene.



Figur 38 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene? Prosent. N=151

Figuren over viser at litt over en tredjedel (36 %) av respondentene fra Nav mener at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos tiltaksarrangørene de samarbeider med. Nesten halvparten av respondentene har svart "vet ikke" på dette spørsmålet, mens 17

prosent har svart "nei". Dette viser at Nav-ansatte har liten kunnskap om EQUASS og derfor i liten grad vet om EQUASS har forbedret kvaliteten.



Figur 39 Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene? Etter antall arbeidsmarkedsbedrifter Nav-kontoret samarbeider med. N=147.

Figuren over viser at andelen respondenter som oppgir at Nav-kontoret kun samarbeider med én arbeidsmarkedsbedrift, i større grad mener at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos tiltaksarrangøren, enn andelen fra kontor som samarbeider med flere bedrifter. Mens 43 prosent av respondentene fra Nav-kontor som samarbeider med én bedrift, mener at EQUASS har forbedret kvaliteten, er tilsvarende andel for respondentene fra bedrifter som samarbeider med to eller flere, bare 33 prosent. Undersøkelsen viser også at 65 prosent av Nav-kontor i kommuner med 4 999 innbyggere eller færre kun samarbeider med én arbeidsmarkedsbedrift, mens andelen av Nav-kontor i kommuner med 10 000 eller flere innbyggere som oppgir det samme, bare er 17 prosent (vises ikke i tabell).

5.2 POSITIVE VIRKNINGER AV INNFØRINGEN AV EQUASS

I spørreundersøkelsen til Nav og arbeidsmarkedsbedriftene stilte vi spørsmål om hvorvidt EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene. Som vi har vist, mener en større andel av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene (78 %) at EQUASS har forbedret kvaliteten, sammenlignet med hva respondentene fra Nav mener (36 %). De som svarte «ja» fra arbeidsmarkedsbedriftene, ble oppfordret til å begrunne svaret.

Forhold som ble trukket frem her var for det første knyttet til oppfølgingen av tiltaksdeltakerne. Respondentene mener at innføringen av EQUASS har bidratt til en tettere oppfølging og raskere gjennomføring, samt å sikre brukermedvirkning og økt fokus på myndiggjøring av deltakerne. Rutinene rundt oppfølgingen av deltakerne er blitt bedre, noe som har ført til bedre individuell oppfølging og tilrettelegging, samt et bedre personvern for deltakerne ved at holdningene har endret seg og man har fått økt bevissthet rundt etiske retningslinjer.

For det andre skriver respondentene at EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene ved at bevisstheten rundt kvalitet i tiltakene, innhold og organisering, har økt. Bedriften har i større

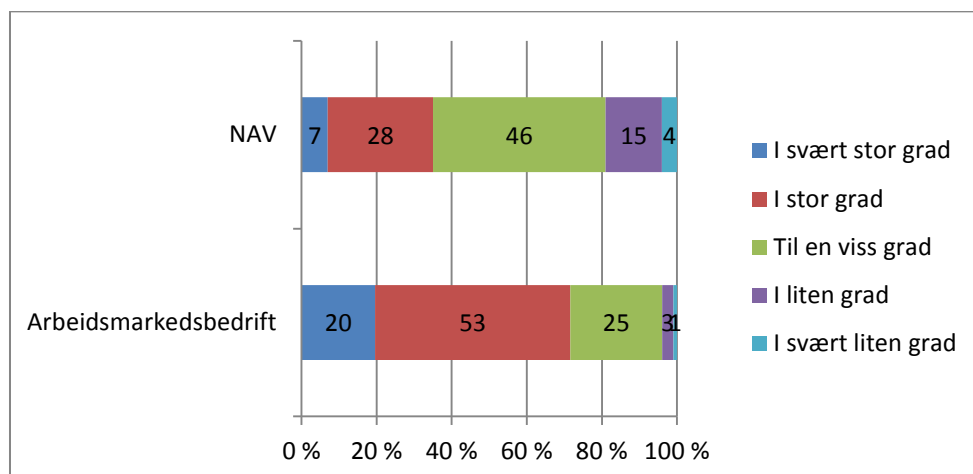
grad et kontinuerlig fokus på forbedring og kompetanseheving, utviklet felles visjoner og målsettinger, fått et bedre omdømme og tillit, samt fått et bedre arbeidsmiljø. Det pekes på at bevissthet rundt formålet med tiltaket og resultatene er økt, og at man i dag har fått en økt bevissthet på overordnede føringer og Nav sin bestilling.

Respondentene trekker for det tredje frem forhold knyttet til selve attføringsarbeidet. EQUASS har ifølge dem blant annet bidratt til en felles forståelse av hvordan man skal jobbe, bedre og mer målrettet kartleggingsverktøy, bedre handlingsplaner, fokus på opplæring av de ansatte, mer arbeidsfokus – høyere formidling og bedre kontroll og evaluering av eget arbeid. Videre har dokumentasjon underveis i tiltaket blitt bedre, fokuset på skriftliggjøring har med andre ord økt.

Nedenfor vil vi gå nærmere inn på enkelte forhold som våre informanter fra arbeidsmarkedsbedriftene og Nav peker på at EQUASS har bidratt positivt til.

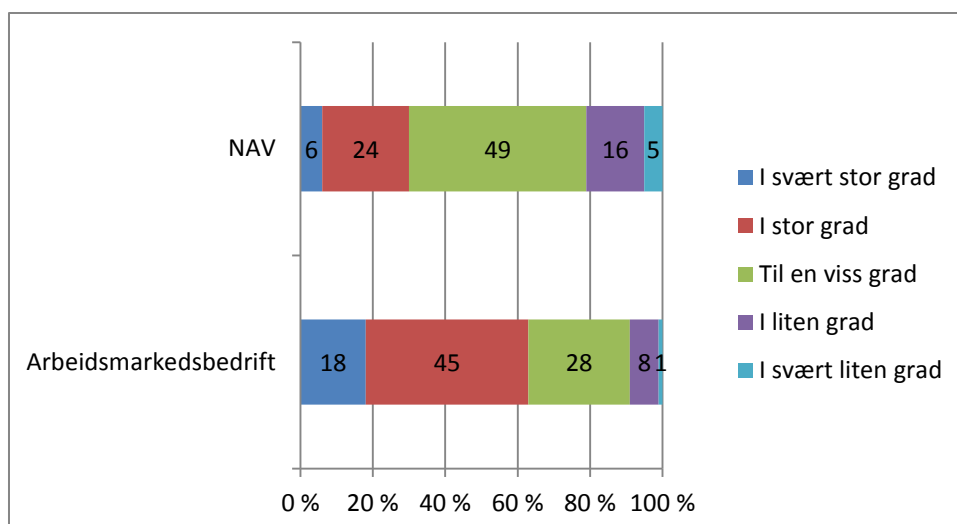
5.2.1 Bevisstgjøring av egen praksis

I spørreundersøkelsene ba vi respondentene ta stilling til hvorvidt bevisstheten i bedriften på ulike områder er endret til det bedre etter innføringen av EQUASS.



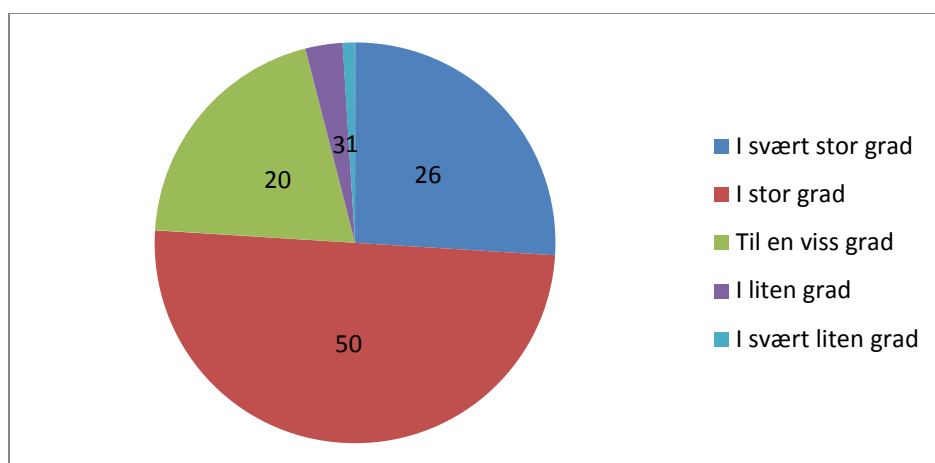
Figur 40 I hvilken grad mener du forholdet bevissthet blant de ansatte i arbeidsmarkedsbedriften rundt egen virksomhet, er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent

I figuren over ser vi at 73 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad mener at forholdet «bevissthet blant de ansatte rundt egen virksomhet» er endret til det bedre etter sertifiseringen. Kun 35 prosent av respondentene fra Nav mener det samme. Tar vi med de som har svart «til en viss grad» gjelder dette 96 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 81 prosent av respondentene fra Nav.

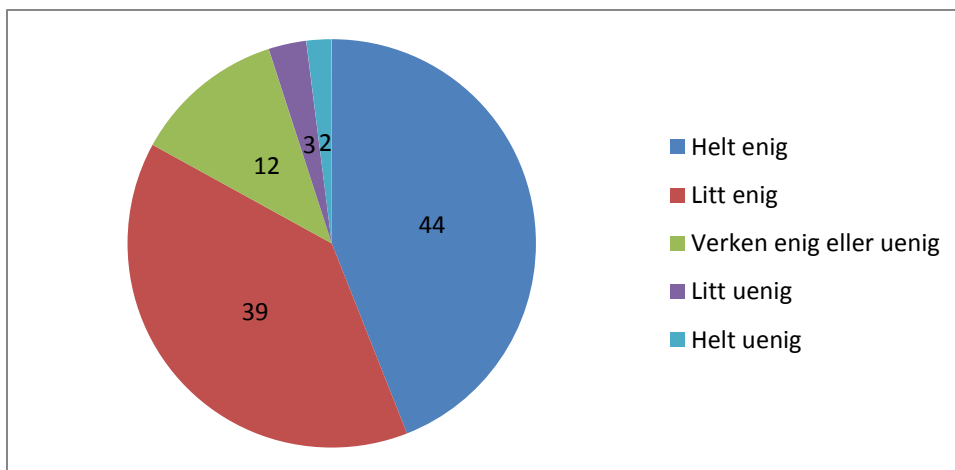


Figur 41 I hvilken grad mener du forholdet «bevissthet i bedriften rundt etiske spørsmål» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.

Noe færre, 63 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 30 prosent av respondentene fra Nav, er i stor eller svært stor grad enig i at forholdet «bevissthet i bedriften rundt etiske spørsmål» er endret til det bedre etter sertifiseringen. I figur 42 nedenfor ser vi at omtrent tre fjerdedeler (76 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad mener at forholdet «bevissthet rundt forbedringsarbeid» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. Dette kan tyde på at det har skjedd en holdningsendring hos tiltaksarrangørene de siste årene, hvor ledelsen og de ansatte også har fått økt bevissthet rundt ulike forhold.



Figur 42 Arbeidsmarkedsbedrifter: I hvilken grad mener du forholdet «bevissthet rundt forbedringsarbeid» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS?



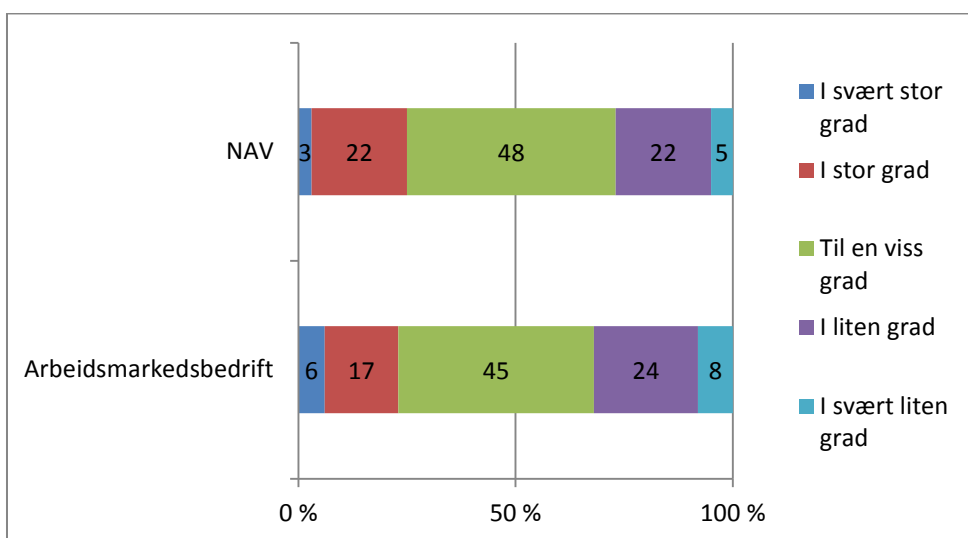
Figur 43 Arbeidsmarkedsbedrift: I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS: EQUASS-arbeidet har ført til en større forståelse av kvalitet innad i bedriften. Prosent.

I figuren over ser vi at 44 prosent er «helt enig» i påstanden om at EQUASS-arbeidet har ført til en større forståelse av kvalitet innad i bedriften. Tar vi med de som har svart «litt enig», gjelder dette et stort flertall av respondentene, hele 83 prosent.

5.2.2 På sikt en mer effektiv tjeneste?

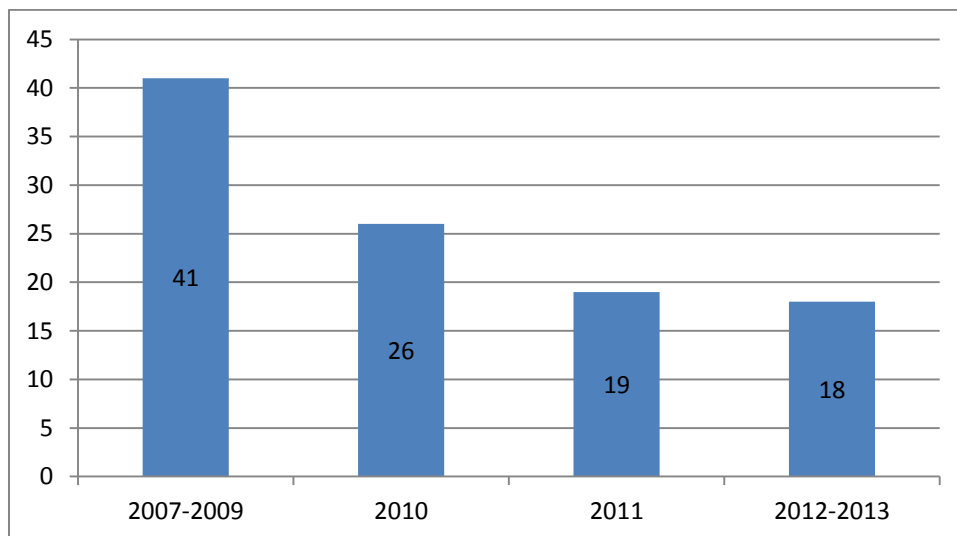
Noe av bakgrunnen for innføringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS var, i tillegg til å sikre kvaliteten på tjenestene, at tjenestene ytes på en mest mulig effektiv måte. Vi spurte derfor i spørreundersøkelsene om EQUASS har bidratt til en mer effektiv tjeneste.

Som vi ser i figuren under, har omtrent en fjerdedel av respondentene både fra arbeidsmarkedsbedriftene (23 %) og Nav (25 %) svart at de i stor eller svært stor grad er enig i påstanden om at effektivisering i bedriften er endret til det bedre etter sertifiseringen. Tar vi med de som har svart «til en viss grad» på dette spørsmålet, gjelder dette nesten tre fjerdedeler av respondentene fra begge undersøkelsene.

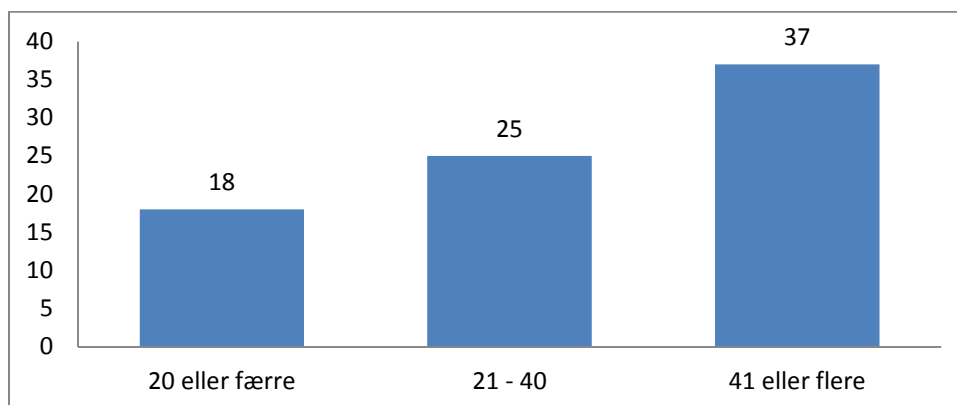


Figur 44 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.

Dersom vi ser på hva respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene har svart på dette spørsmålet, ser vi at det varierer noe. I figur 45 nedenfor ser vi at en større andel av respondentene fra bedriftene som ble sertifisert tidligst, har svart at de i stor eller svært stor grad oppgir at effektiviseringen i bedriften er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS, enn hva respondentene fra bedriftene som ble sertifisert senest oppgir. Dette kan ha flere forklaringer. Det er trolig at bedriftene som ble sertifisert tidligst, i størst grad har fått til endringer av rutiner og praksis som på sikt også kan påvirke effektiviteten. Med andre ord vil det sannsynligvis gå en tid før man eventuelt ser virkningen av EQUASS på effektiviteten. En annen forklaring kan knyttes til et spørsmål om hvilke bedrifter det er som ble sertifisert tidligst. Det kan tenkes at dette er bedrifter med mye kompetanse og et ønske om å få til endringer, og som også har størst forutsetning for å få til effektivisering på sikt.



Figur 45 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble EQUASS-sertifisert første gang. Prosent. N=200

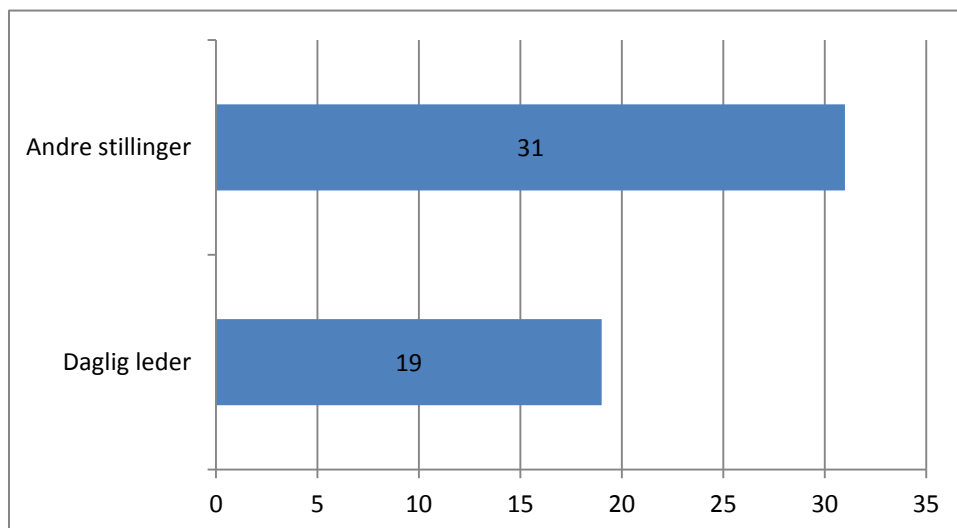


Figur 46 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter antall ansatte i bedriften. Prosent. N = 200

Vi ser i figuren over at bedrifter med 41 eller flere ansatte i større grad mener at effektivisering i bedriften i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. Mens 37 prosent av respondentene fra de største bedriftene

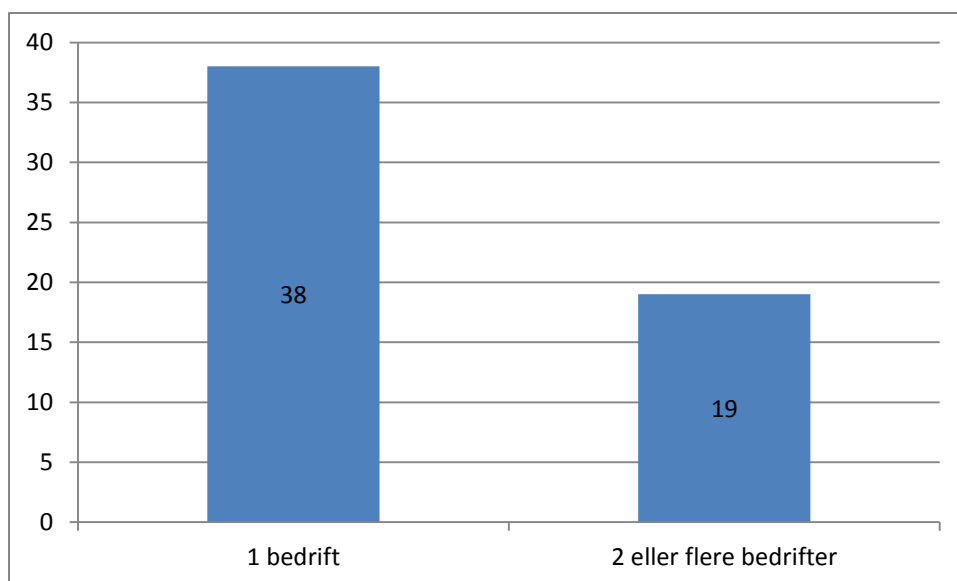
mener dette, er det tilsvarende tallet for respondentene fra bedrifter med 20 eller færre ansatte 18 prosent.

I figur 47 ser vi at mens kun 19 prosent av respondentene som er daglig leder, mener at effektiviseringen i bedriften i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS, mener 31 prosent av respondentene som oppgir å ha andre stillinger det samme.

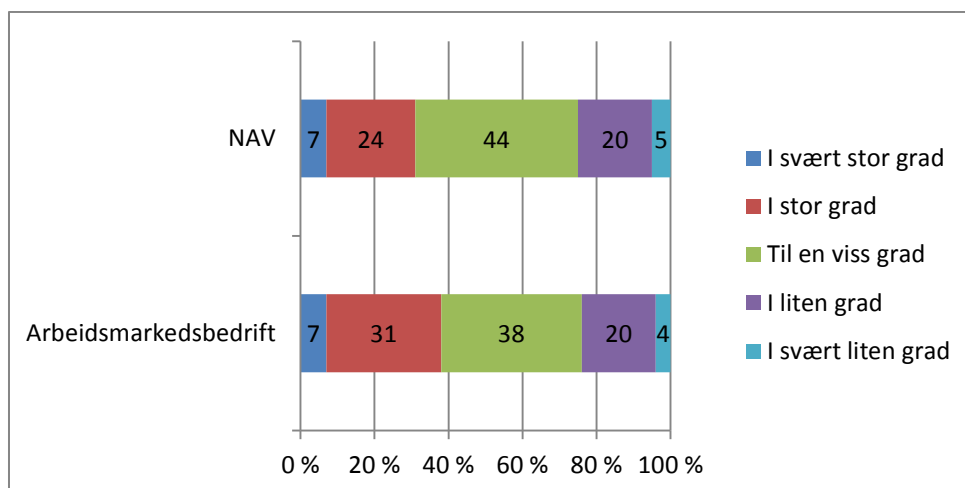


Figur 47 I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter stilling. Prosent. N=199

Når det gjelder Nav ser vi at respondenter fra Nav-kontor som kun samarbeider med én bedrift, i større grad oppgir at EQUASS har påvirket effektiviteten i bedriften, enn hva respondenter fra kontor som samarbeider med flere bedrifter. I figur 48 nedenfor ser vi at mens 38 prosent av respondentene fra kontor som samarbeider med én bedrift i stor eller svært stor grad mener at sertifiseringen har påvirket effektiviseringen i bedriften til det bedre, gjelder dette 19 prosent av respondenter fra Nav-kontor som samarbeider med flere arbeidsmarkedsbedrifter.



Figur 48 NAV: I hvilken grad mener du følgende forhold: «Effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter antall bedrifter Nav samarbeider med. Prosent. N=136

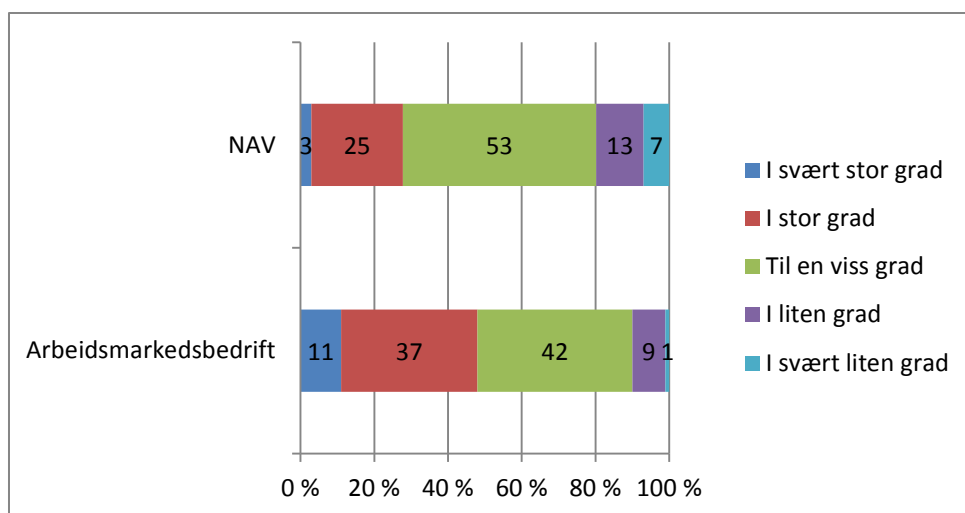


Figur 49 I hvilken grad mener du rapporteringen til Nav er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.

Vi ser i figuren over at kun omtrent en tredjedel av dem som besvarte spørreundersøkelsene mener at EQUASS i stor eller svært stor grad har påvirket tiltaksarrangørenes rapporter til Nav. Figuren viser at 38 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad mener at rapporteringen til Nav er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. Noe færre, 31 prosent av respondentene fra Nav, mener det samme. Tar vi med de som har svart «til en viss grad» er andelen omtrent lik, 76 og 75 prosent.

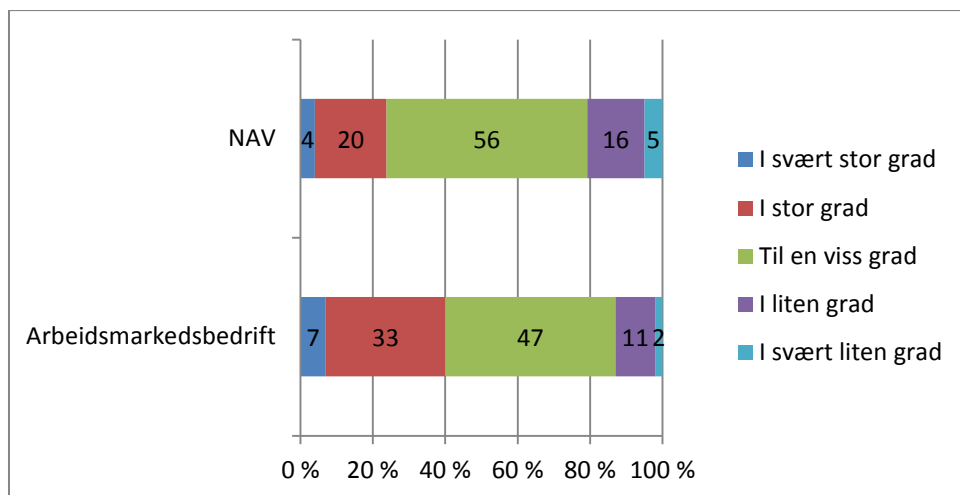
5.2.3 Faglig utvikling i arbeidsmarkedsbedriftene

I evalueringen har vi også vært opptatt av hvilken betydning innføringen av EQUASS eventuelt har hatt på den faglige utviklingen i arbeidsmarkedsbedriftene.



Figur 50 I hvilken grad mener du forholdet «faglig utvikling hos de ansatte i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent

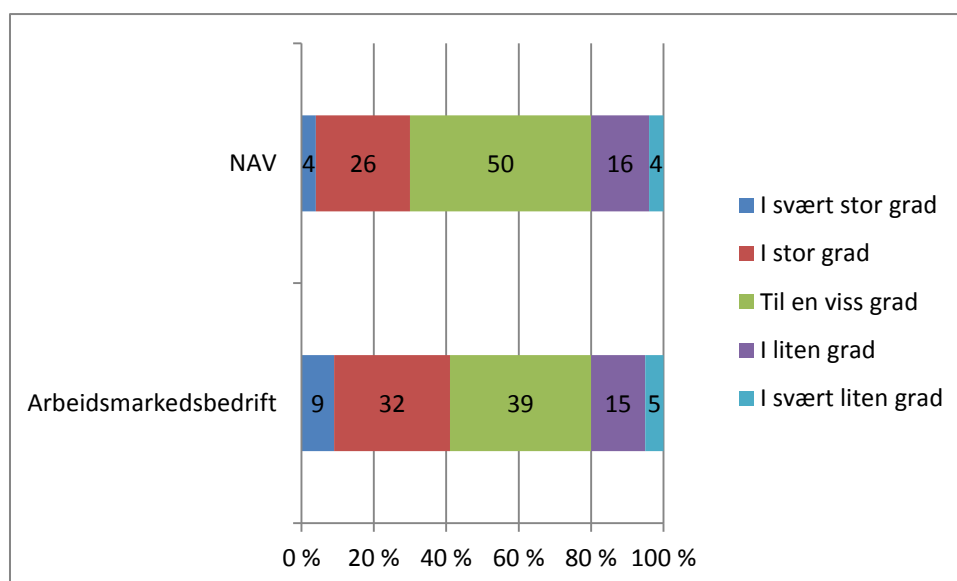
Som vi ser i figuren over, oppgir omtrent halvparten (48 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene at forholdet «faglig utvikling hos de ansatte i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter EQUASS-sertifiseringen. Kun 28 prosent av respondentene fra Nav mener det samme. Dette kan skyldes at Nav ikke har tilstrekkelig innsyn i hvilken faglig utvikling som skjer i bedriftene. EQUASS stiller krav om at bedriftene skal utvikle kompetanseplaner. Samtidig kan det naturligvis tenkes at flere av bedriftene allerede har hatt rutiner rundt det å lage kompetanseplaner og prioriterte faglig utvikling og kompetanseheving blant de ansatte, før bedriften ble EQUASS-sertifisert. Disse bedriftene vil da kanskje ha svart «i liten grad» på spørsmålet over, selv om bedriften legger stor vekt på faglig utvikling og har mye kompetanse blant de ansatte.



Figur 51 I hvilken grad mener du forholdet «internopplæring av personell i bedriften» er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent

Figuren over viser at 40 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad mener at EQUASS-sertifiseringen har bedret internopplæring av personell i bedriften. Omtrent en fjerdedel (24 %) av respondentene fra Nav mener det samme.

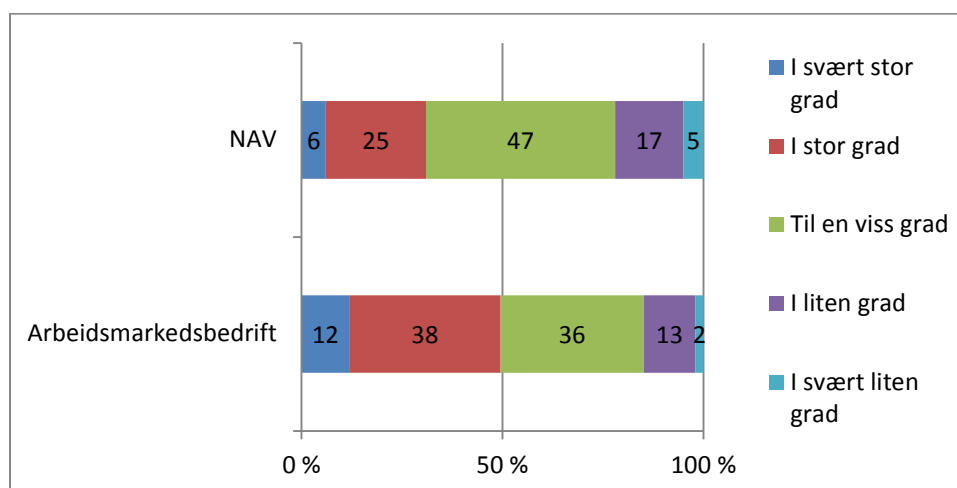
5.2.4 Resultatkvalitet



Figur 52 I hvilken grad mener du at forholdet «bedriften innfrir resultat- og kvalitetsmål som settes i den årlige avtalen med NAV», er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.

Når det gjelder respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene kan vi ikke finne noen forskjeller i hvordan de har svart på spørsmålet om i hvilken grad bedriften innfrir resultat- og kvalitetsmålene som settes i den årlige avtalen med Nav, etter hvilken stilling respondentene har, eller antall ansatte i bedriften. Vi ser imidlertid at en noe høyere andel (18 %) av respondentene fra bedrifter som tidlig ble sertifisert (2007-2009) har svart «i svært stor grad» på dette spørsmålet, enn andelen respondenter fra bedrifter som ble sertifisert i 2011 eller senere, hvor andelen var 10 og syv prosent (vises ikke i figur).

5.2.5 Bedre oppfølging av tiltaksdeltakerne

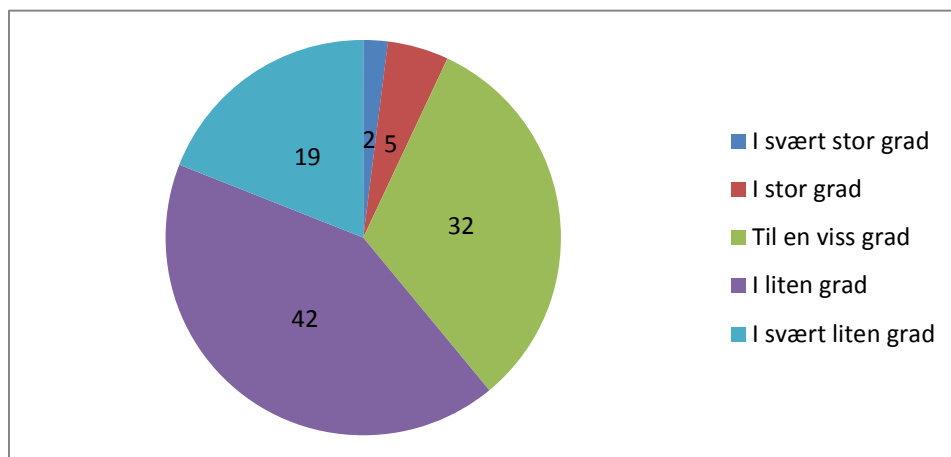


Figur 53 I hvilken grad mener du oppfølgingen av tiltaksdeltakerne i bedriften er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent

I figuren over ser vi at halvparten av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad er enig i at oppfølgingen av tiltaksdeltakene i bedriften er endret til det

bedre etter EQUASS-sertifiseringen. Tar vi med de som har svart «til en viss grad», gjelder dette 86 prosent av respondentene. Noe færre, 31 prosent av respondentene fra Nav, har svart i stor eller svært stor grad på dette spørsmålet.

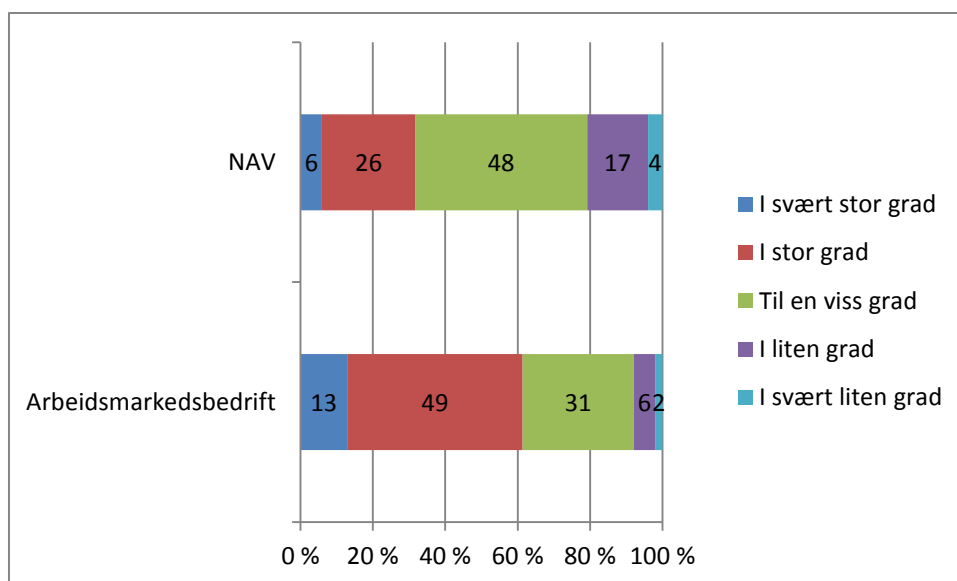
I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene ba vi også respondentene ta stilling til hvorvidt Nav sin oppfølging av tiltaksdeltakerne er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. I figur 54 nedenfor ser vi at svært få (7 %) mener at EQUASS har påvirket Nav sin oppfølging av deltakerne i stor eller svært stor grad.



Figur 54 I hvilken grad mener du Nav sin oppfølging av tiltaksdeltakerne er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Prosent. N=202

5.2.6 Brukermedvirkning på systemnivå

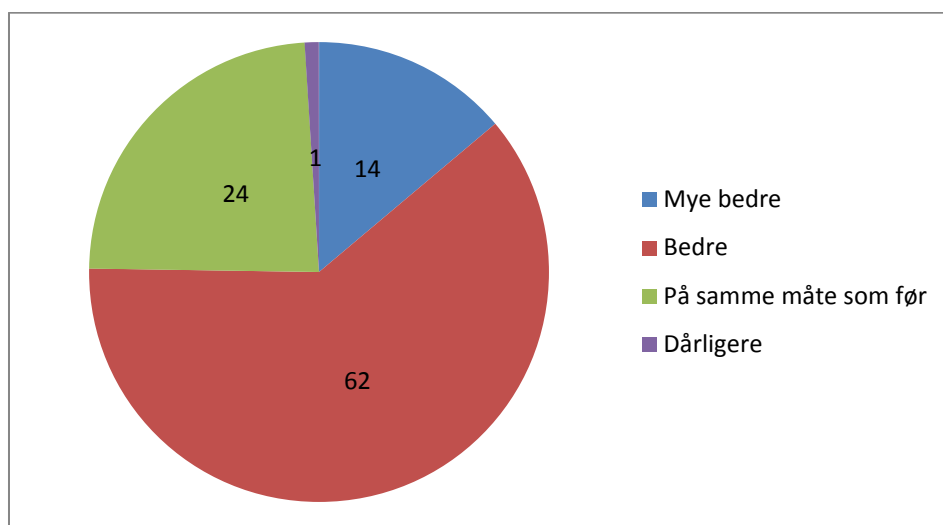
Vi har valg å skille brukermedvirkning på systemnivå fra brukermedvirkning eller innflytelse på innholdet i og organiseringen av eget tiltak. Når det gjelder brukermedvirkning med tanke på deltakernes medinnflytelse på forhold hos tiltaksarrangøren mer generelt ser vi i tabellen nedenfor at 62 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene i stor eller svært stor grad mener at måten bedriften praktiserer brukermedvirkning er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. 34 prosent av respondentene fra Nav mener det samme.



Figur 55 I hvilken grad mener du måten bedriften praktiserer brukermedvirkning er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent

5.2.7 Medvirkning og ansvarliggjøring av tiltaksdeltakerne

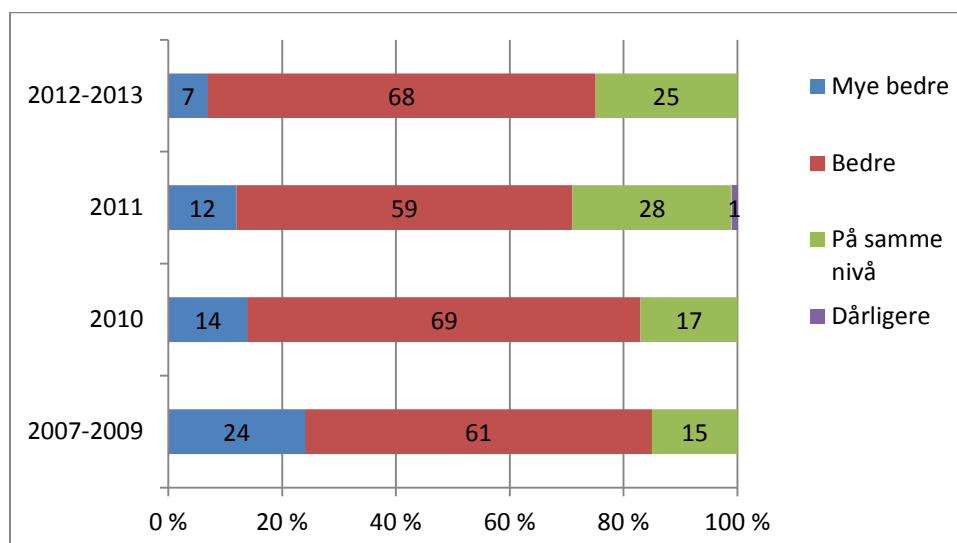
I figuren nedenfor ser vi at et stort flertall (76 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene mener at hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene ivaretas bedre eller mye bedre etter innføringen av EQUASS.



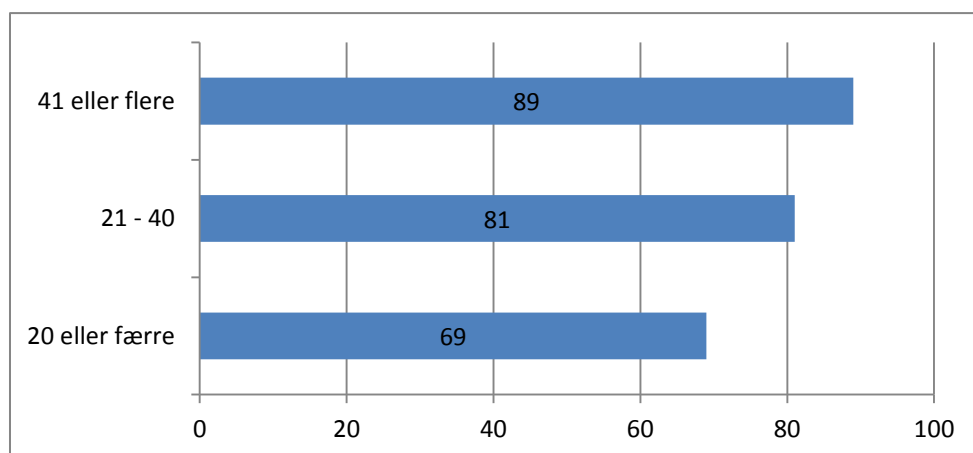
Figur 56 Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS? Prosent. N=204

Hvordan respondentene svarer på spørsmålet om hvordan hensynet til brukerne ivaretas i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS, varierer etter når bedriften ble sertifisert første gang. Vi ser i figuren under at en noe høyere andel av de som representerer bedrifter som ble sertifisert i 2007-2009 (85 %) har svart bedre eller mye bedre på dette spørsmålet, mot 75 prosent av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert for første gang i 2012-2013. Dette kan ha sammenheng med at bedriftene som ble

sertifisert tidligst, i større grad har klart å implementere EQUASS i bedriftene, samt at noen resultater av endret praksis vil det ta noen tid før man ser.



Figur 57 Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=202



Figur 58 Ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene bedre eller mye bedre etter innføringen av EQUASS? Etter antall ansatte i bedriften. Prosent. N=202

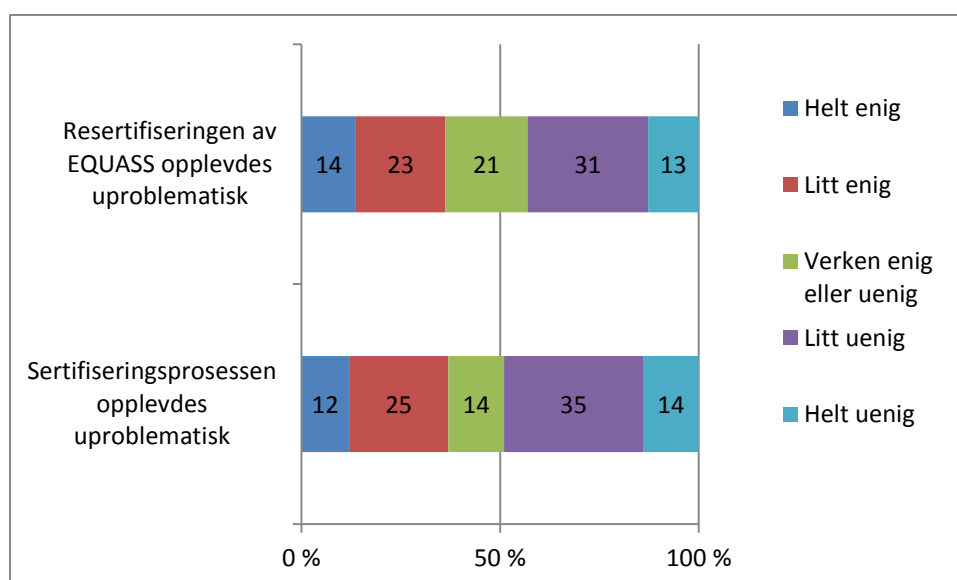
Figuren over viser at en høyere andel respondenter fra de største bedriftene (89 %) mener at hensynet til brukerne ivaretas bedre eller mye bedre etter innføringen av EQUASS, sammenlignet med andelen respondenter fra de minste bedriftene (69 %). Vi har tidligere vist at en større andel av de største bedriftene ble sertifisert tidlig, noe som kan forklare en del av forskjellene.

Vi ba respondentene som svarte "bedre" eller "mye bedre" på dette spørsmålet, begrunne hvordan de mener hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS, er blitt bedre. Respondentene trakk frem økt bruk av rutiner rundt og bevissthet når det gjelder å involvere deltakerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene, blant annet ved hjelp av bedre handlingsplaner og mer konkrete mål. Økt fokus på

deltakernes livskvalitet, empowerment og økt fokus på mulighetene, og mindre på begrensningene, ble også nevnt. Det samme ble bedre og mer systematiske underveis- og sluttrapporter. Flere peker også på at informasjonen og dialogen mellom deltakere og ansatte er blitt bedre, gjennom flere fellesmøter/brukermøter, ved opprettelse av brukerråd og ved innføring av brukerundersøkelser. Dette har blant annet gitt deltakerne bedre muligheter til å klage eller gi tilbakemeldinger.

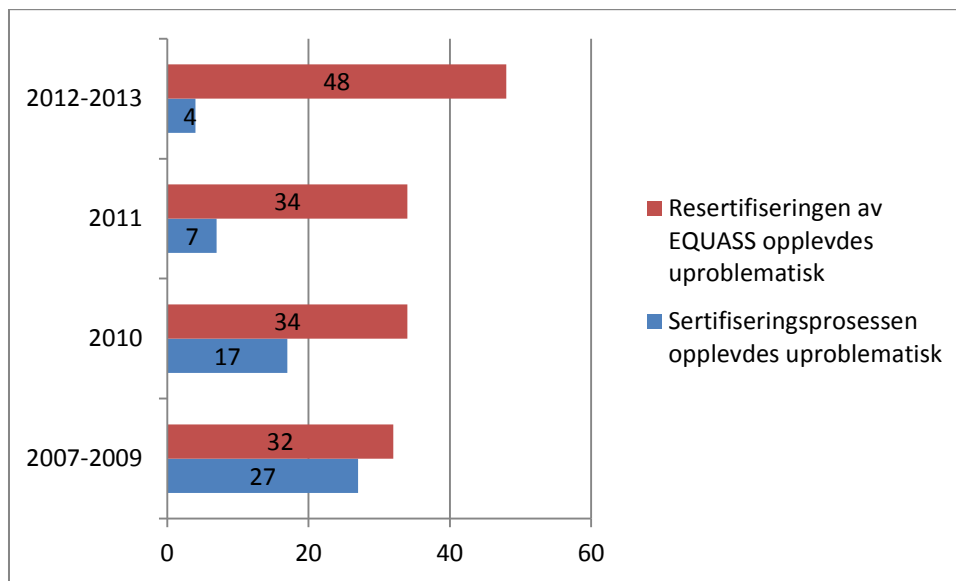
5.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL EQUASS

På bakgrunn av vår studie ønsker vi å peke på enkelte uheldige virkninger av eller utfordringer som vi ser kan knyttes til implementeringen og sertifiseringen av EQUASS. Dette er utfordringer som trekkes frem av ansatte i arbeidsmarkedsbedrifter, ansatte hos Nav lokalt og fylke, samt revisorer som jobber for EQUASS Norge. Tabellene nedenfor viser hva respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene mener.



Figur 59 I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Prosent.

Vi ser i figuren over at 37 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene har svart at de er litt eller helt enig i at sertifiseringsprosessen opplevdes uproblematisk. Nesten halvparten, 49 prosent, var litt eller helt uenig i denne påstanden. Figuren viser at nesten like mange, 44 prosent, var litt eller helt uenig i at resertifiseringen opplevde uproblematisk. Vi finner ikke noen forskjeller på dette området med tanke på om det er daglig leder eller andre ansatte som har svart.

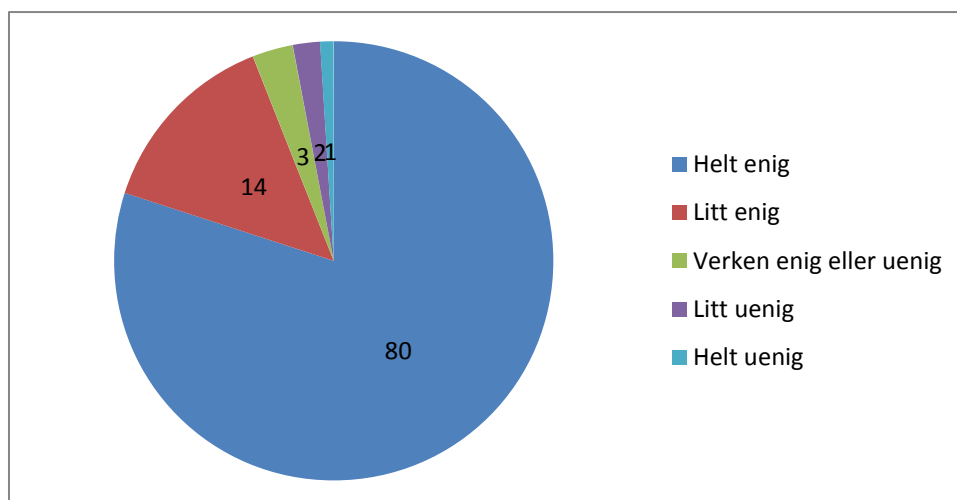


Figur 60 I hvilken grad er du litt eller helt enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent.

I figuren over ser vi at mens 27 prosent av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert tidligst er litt eller helt enig i at sertifiseringsprosessen opplevdes uproblematisk, er det kun en svært liten andel av respondentene fra bedrifter som ble første gangs sertifisert i 2011 eller senere, som mener det samme. Vi ser derimot at en høyere andel (48 %) av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert i 2012-2013 oppgir at de er litt eller helt enig i at resertifiseringen av EQUASS opplevdes uproblematisk, enn andel respondenter fra bedrifter som ble sertifisert tidligst (32 %).

I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene pekes det på enkelte andre utfordringer knyttet til EQUASS. En av utfordringene som trekkes frem dreier seg om at sertifiseringen av EQUASS er ressurskrevende – det koster for mye, og tiden kunne vært brukt bedre, blant annet på oppfølging av deltakerne. Flere mener også at små bedrifter ikke har like stort behov for så mange skjemaer o.l. fordi det er færre kommunikasjonsledd med tanke på å nå ut med informasjon. Omfattende prosedyrer er mer nyttig for store bedrifter. Det pekes videre på at EQUASS-sertifiseringen oppleves som svært byråkratiserende, slik følgende utsagn illustrerer; «Vi lager også masse papir bare for å tilfredsstille en revisjon. Det er ressurskrevende, og det spiser av tiden vi skulle brukt på våre brukere.» og «De som kun har VTA bør slippe alt dette byråkratiske tullet som kun tar mye tid og koster mye.» Flere mener da også at kvalitetssikringen kan skje med enklere midler, og at det er for hyppig resertifisering.

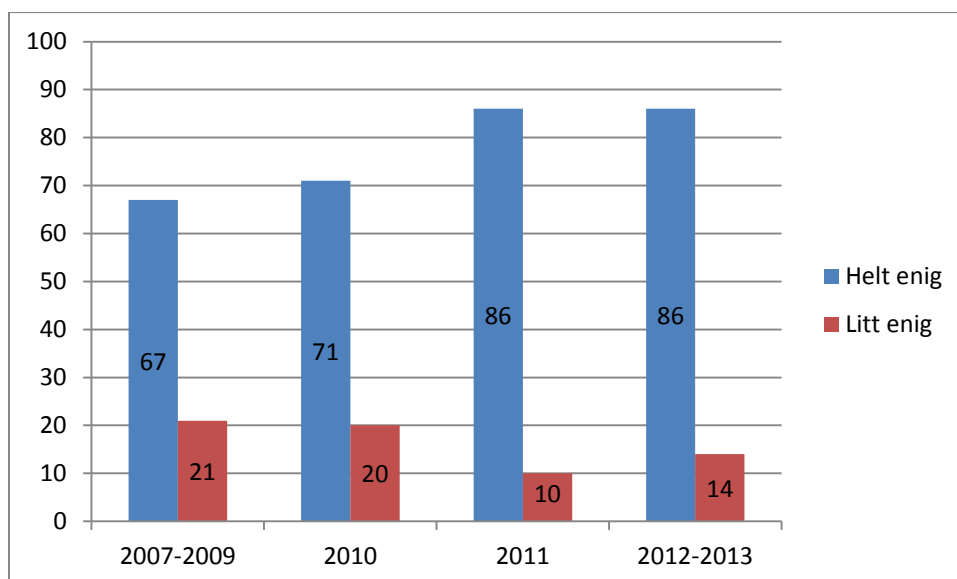
5.3.1 Implementering og vedlikehold av EQUASS tar mye tid



Figur 61 I hvilken grad er du enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid? Prosent. N=204

I figuren over ser vi at et stort flertall, 80 prosent, har svart at de er helt enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid. Tar vi med de som har svart «litt enig» blir andelen 94 prosent.

Respondentene fra de minste arbeidsmarkedsbedriftene oppgir i større grad (93 %) at de er helt enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid (vises ikke i tabell). 72 prosent av respondentene fra bedrifter med 11 eller flere ansatte oppgir dette. Undersøkelsen viser også at der respondentene er daglig leder oppgir adskillig flere (88 %) at de er helt enig i at sertifiseringen tar mye tid, mens noe færre av de øvrige som har besvart undersøkelsen (68 %) svarer det samme (vises ikke i tabell).



Figur 62 I hvilken grad er du enig i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid? Etter når bedriften ble sertifisert første gang. Prosent. N=204

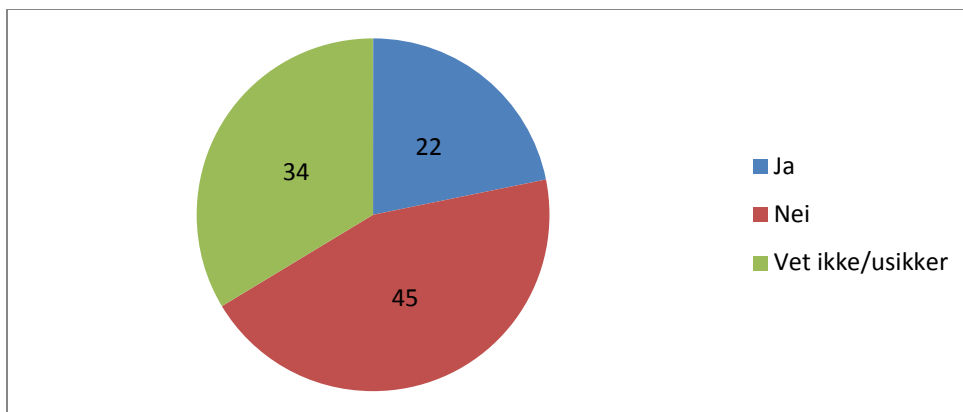
Som vi ser i figuren over, er det en høyere andel av respondentene fra bedrifter som ble sertifisert i 2012-2013 (86 %) som har svart at de er helt enig i at sertifiseringen tar mye tid, i forhold til andelen av de som ble sertifisert tidligst (67 %).

I spørreundersøkelsene til arbeidsmarkedsbedriftene og Nav fikk respondentene mulighet til å skrive inn utfyllende kommentar til hva de mener om EQUASS. Enkelte fra arbeidsmarkedsbedriftene gir uttrykk for at EQUASS er svært tidkrevende. Utsagn som «et arbeid som trøtter oss ut» og «et kvalitetssystem som eser ut» er det flere av. Det pekes også på at sertifiseringen er ekstra utfordrende for de minste bedriftene, noe også respondenter fra Nav lokalt trekker frem.

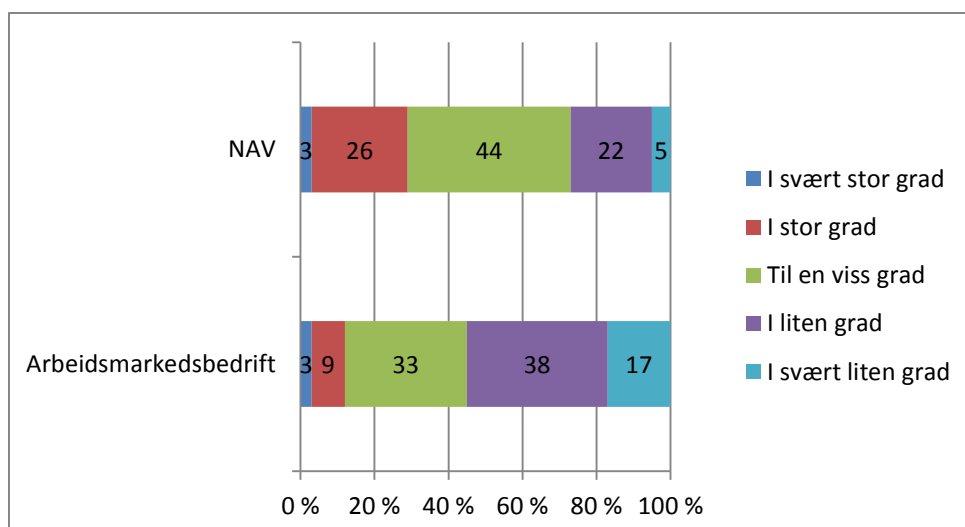
Som vist i tabell 12 har omtrent 10 prosent av arbeidsmarkedsbedriftene på et tidspunkt hatt behov for å søke Nav Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode. Respondentene fikk mulighet til å skrive kommentar til dette spørsmålet. Hovedgrunnene til at bedriftene søkte om dispensasjon var kapasitetsproblemer i arbeidsmarkedsbedriftene på grunn av uforutsette hendelser som sykemeldinger blant de ansatte, mange nytilsatte, ny øverste leder, ubesatte stillinger, flytting og/eller fusjon med andre bedrifter. Flere av respondentene skriver at de har inntrykk av at Nav ikke håndhever kravet til sertifisering så hardt og i de fleste tilfeller vil akseptere noe overskridelse – noe som gjør at behovet for å søke om dispensasjon ikke er så stort.

5.4 EQUASS OG SAMARBEID MED NAV

Vi har i evalueringen vært opptatt av hvorvidt EQUASS har hatt betydning for samhandlingen mellom arbeidsmarkedsbedriftene og Nav, eventuelt på hvilken måte og i hvilken grad. I figur 63 ser vi at under en fjerdedel (22 %) oppgir at Nav sitt samarbeid med tiltaksbedriftene er endret til det bedre etter implementeringen av EQUASS.



Figur 63 NAV: Er Nav sitt samarbeid med tiltaksbedriftene endret til det bedre etter implementeringen av EQUASS? Prosent. N=151



Figur 64 I hvilken grad mener du samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangør er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS? Etter hvem som har svart: arbeidsmarkedsbedrift eller Nav. Prosent.

Som vi ser i figuren over rapporterer en svært liten andel av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene at samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangørene er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. Kun 12 prosent svarte i stor eller svært stor grad på spørsmålet om i hvilken grad de mener samarbeidet er endret til det bedre etter sertifiseringen. En noe høyere andel av respondentene fra Nav, 29 prosent, oppgir det samme.

5.5 SAMMENDRAG

Nedenfor sammenfatter vi noen av de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene og Nav, knyttet til erfaringer og vurderinger av innføringen av EQUASS.

- Omtrent halvparten (45 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at EQUASS er viktig for kvaliteten. Bedriftene som tidligst ble sertifisert oppgir i større grad at EQUASS er viktig for kvaliteten enn de som ble sertifisert i 2011-2013. En noe høyere andel av de største bedriftene oppgir at EQUASS er viktig for kvaliteten, enn de minste.
- Omtrent en fjerdedel (24 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at resertifiseringen av EQUASS oppleves relevant og viktig. Tar vi med de som har svart «litt enig» gjelder dette 63 prosent av respondentene.
- Omtrent en tredjedel (36 %) av respondentene fra Nav oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos tiltaksarrangørene de samarbeider med.
- Når det gjelder bevisstheten blant de ansatte i arbeidsmarkedsbedriften rundt egen virksomhet, mener 73 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 35 prosent av respondentene fra Nav, at den i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.

- Når det gjelder effektivisering i bedriften, mener 23 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 25 prosent av respondentene fra Nav, at den i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.
- Når det gjelder rapporteringen til Nav, mener 38 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 31 prosent av respondentene fra Nav, at den i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.
- Når det gjelder hvorvidt bedriften innfrir resultat- og kvalitetsmål som settes i samarbeidsavtalen med Nav, mener 41 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 30 prosent av respondentene fra Nav, at det i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.
- Når det gjelder oppfølgingen av tiltaksdeltakerne i bedriften, mener 50 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 31 prosent av respondentene fra Nav, at den i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.
- Omtrent to tredjedeler (62 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at måten bedriften praktiserer brukermedvirkning i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. 32 prosent av respondentene fra Nav mener det samme.
- Litt over en tredjedel (37 %) av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at de opplevde prosessen rundt sertifiseringen og resertifiseringen som uproblematisk.
- Et stort flertall av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene, 94 prosent, oppgir at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid.
- Kun 12 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene og 29 prosent av respondentene fra Nav oppgir at samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangøren er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.

6. KVALITET I ARBEIDSRETTEDE TILTAK I SKJERMET VIRKSOMHET

I dette kapitlet vil vi diskutere kvalitet i skjermede arbeidsmarkedstiltak. Kapitlet er i all hovedsak basert på kvalitative data - intervju med ansatte og tiltaksdeltakere hos attførings- og vekstbedrifter og sentrale aktører hos Nav ved lokale Nav-kontor og fylkeskontor. I neste kapittel vil vi gå mer spesifikt inn på erfaringer med og vurderinger av innføringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS. I dette kapitlet vil vi først diskutere hvordan ansatte hos tiltaksarrangørene og Nav forstår kvalitet i skjermet virksomhet, hva de mener er viktig for at tjenesten skal ha god kvalitet og i hvilken grad de opplever at disse forholdene er tilfredsstillende for tiltaksbedriften(e) de er tilknyttet eller samarbeider med. Vi vil videre drøfte brukermedvirkning på system- og individnivå og samarbeid mellom tiltaksarrangørene og Nav. Aller først vil vi presentere resultatene fra en reanalyse av tidligere datasett knyttet til kvalitet i skjermet virksomhet som viser hvordan kvalitet er blitt forstått i denne sektoren over tid.

6.1 REANALYSE AV TIDLIGERE DATASETT - KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET OVER TID

For å illustrere enkelte trekk ved utviklingen av kvalitetsbegrepet i skjermet virksomhet har vi sammenstilt data fra fire ulike datasett, alle basert på feltarbeid og intervjuer fra forskningsprosjekter om arbeidsmarkedstiltak og arbeidsrettede rehabiliteringsinnsatser gjennomført ved Nordlandsforskning. Datamaterialet strekker seg over en periode på nærmere 15 år. Vi har analysert ulike deler av dette materialet på nytt. Fokus i disse analysene er å se på hvordan måten man snakker om kvalitet har endret seg over tid i sektoren, og to spørsmål har stått sentralt:

- Har diskursen om kvalitet endret seg i sektoren i løpet av perioden – eventuelt på hvilke måter?
- Hvilke konsekvenser har dette eventuelt hatt for vurdering av ulike former for kompetanse blant ansatte?

Etter innføringen av ansvarsreformen i første halvdel av 1990-tallet, har Nordlandsforskning gjennomført flere studier med fokus på ulike aspekter ved reformen. Det har handlet om iverksettingen av reformen som politisk prosess, omsetting av de sentrale prinsippene i reformen til kommunal praksis, og om hverdagen for personer med utviklingshemming på ulike livsområder etter reformen. Et av de områdene vi har sett på i flere studier, har vært ulike former for arbeidstilbud og dagaktivitet. Etableringen av arbeidsmarkedstilbudene har vært en sentral del av dette. I løpet av 2000-tallet har vi på ulike tidspunkt gjennomført fire studier som alle berører skjermede arbeidsmarkedstilbud. Det er datamaterialet fra disse studiene som inngår i reanalysen. Disse dataene er i hovedsak basert på kombinasjoner av intervjuer med deltakere og ordinært ansatte, deltakende og ikke-deltakende observasjon.

I dialog med oppdragsgiver i den innledende fasen av studien, ble vi enige om å vende tilbake til dette datamaterialet og studere utviklings- og endringstrekk i materialet. Tanken var å samle datamaterialet fra disse studiene. Fokus i de spørsmålene vi stilte i reanalysen er knyttet til det vi kan kalle kvalitetsdiskursen i arbeidsmarkedstiltakene. Hvordan kommer den til syne i datasettene, på de ulike tidspunktene vi gjennomførte datainnsamlingene i disse virksomhetene?

Det skal nevnes at det er noen viktige begrensninger med å utnytte et kvalitativt datamateriale på denne måten. For det første er de ulike datasettene samlet inn med til dels noe ulike formål og for å besvare noen bestemte problemstillinger knyttet til hver enkelt studie. Det gjør at materialet er vinklet noe ulikt. For det andre utnyttes ulike datakilder noe ulikt i hvert av datasettene. I de to første datasettene er deltakende observasjon en sentral del av den metodiske tilnærmingen (sammen med personlige intervjuer), mens i de to siste datasettene er personlige intervjuer den viktigste metodiske tilnærmingen. For det tredje skal vi være oppmerksom på at den type endringer vi her har forsøkt å se etter kan være vanskelig å få øye på. Det kan dermed være en fare for etterrasjonalisering og overdrivelse av enkelte detaljer.

	Feltarbeids- periode	Fokus	Omfang	Publisert
Datasett 1	2000-2002	Arbeids- og aktivitets-tilbud til personer med utviklingshemming	Ca. 6 måneder feltarbeid i skjermede arbeidsmarkedstiltak, intervjuer med tiltaksdeltakere, daglig ledere, avdelingsleder og veileder, samt ansatte i kommunene.	Olsen 2003, Olsen 2009
Datasett 2	2003-2006	Personer med utviklingshemming med arbeid på ordinære arbeidsplasser	Ca. 5 måneder med feltarbeid på arbeidsplassene. Inneholder intervjuer med AB-veiledere og andre ansatte i arbeidsmarkedsbedrifter.	Olsen 2006, Olsen 2009
Datasett 3	2008	Systematisk arbeidsmiljøarbeid i VTA-tiltaket	Intervjuer med daglig ledere, avdelingsledere og veiledere, samt styreledere i åtte arbeidsmarkedsbedrifter.	Handegård og Olsen 2009
Datasett 4	2010-2011	Implementeringen av kvalifiseringsprogrammet (KVP) og Vilje viser vei (VVV)	Intervjuer med tiltaksdeltakere, daglig ledere og avdelingsledere og veiledere i arbeidsmarkedsbedrifter og Vekstbedrifter, Nav-ansatte og kommunalt ansatte.	Gjertsen og Olsen 2011

Hvert datasett består av feltarbeid i tiltaksbedriftene, med personlige intervjuer med ansatte og tiltaksdeltakere. (Datasett 1 og 2 bygger også på deltakende observasjon og feltnotater.) I tre av de fire studiene ble det gjort intervjuer med Nav-ansatte. Datamaterialet i hvert datasett var systematisert og lagret i separate filer i programmet Nvivo, som er et program for å analysere og bearbeide kvalitative data.

Som ledd i reanalysen ble hver av datafilene importert til en ny datafil der hvert datasett ble organisert i en egen mappe, med tilsvarende undermapper. Totalt består den nye datafilen av et materiale på 183 enkeltdokumenter, hentet inn fra de fire datasettene. Hoveddelen av dette er utskrifter fra intervjuer og feltarbeidsnotater.

Et første søk i alle disse dokumentene på *kvalitet** AND *equass** gir totalt 126 treff i 47 av dokumentene. Av disse treffene er 22 på *equass*, og de øvrige på begrepet *kvalitet*. De 22 gangene som begrepet *equass* dukker opp, er dette knyttet til datasett 3 og 4. De 104

gangene *kvalitet* opptrer, er dette fordelt mellom alle de fire datasettene. Dette kan forstås som et tydelig uttrykk for at alle disse feltarbeidene har fokus spesifikt på diskusjoner om kvalitet i tiltakene.

Et mønster som fremtrer relativt tydelig når vi går inn i analysene av de fire datasettene, er knyttet til måten begrepet «kvalitet» brukes på av informantene. I de to første datasettene er begrepet knyttet til en egenskap ved de varer og tjenester som produseres for et kommersielt marked. I de to siste datasettene derimot, ser vi at informantene først og fremst assosierer kvalitet med ulike sider ved utførelsesarbeidet som gjøres.

Dette kan eksemplifiseres ved to sitater, fra henholdsvis 2001 og 2010. I det tidligste datasettet (datasett 1), knyttes begrepet kvalitet til en bestemt side av virksomheten – den som handler om bedriftens vareproduksjon. Et uttrykk for dette finnes i sitatet under, hentet fra et intervju med daglig leder i en tiltaksbedrift på Østlandet i 2001:

[Vi har] ønsket oss oppdrag fra den bransjen, *men* det er først nå i det siste vi har fått oppdrag fra [lokal bedrift]. Så det har tatt lang tid. Og de er ikke redd for å si fra hvis noe ikke er godt nok. Det må være bra kvalitet på det vi leverer! Jeg tror at de i utgangspunktet mente vi kunne gjøre det billigere, men vi tar en vanlig pris for det vi gjør. Vi vil ikke dumpe markedet.

Ni år senere, i 2010, intervjuet vi en daglig leder i en nordnorsk tiltaksbedrift (datasett 4). Under intervjuet ble blant annet kvalitet tematisert som et aspekt ved det som gjøres i bedriften. Daglig leder svarte på dette med å vise til erfaringene med systemet de på dette tidspunktet nylig hadde innført:

EQUASS er veldig bra! Det er matnyttig, det er ikke bare noe pes. For det kommer noe positivt ut av det! Det er jo en stor sikkerhet for alle deltakerne, utrolig bra. Alle er nødt til å skjerpe seg på det vi driver med og sørge for at vi har kvalitet på arbeidet.

Som det fremgår av sammenhengen i de to intervjuene ovenfor er begrepet kvalitet knyttet opp mot egenskaper ved henholdsvis vareproduksjonen i 2001 og ved selve tiltaket i 2010. Det finnes flere tilsvarende eksempler i materialet, men poenget her er å illustrere denne dreiningen. Diskursivt har begrepet fått et utvidet innhold til også å omfatte de arbeidsmarkedstjenestene som bedriftene leverer. Det betyr likevel ikke at de kvalitetsmessige sidene ved arbeidsmarkedstjenestene ikke ble viet oppmerksomhet i datasett 1 og 2, men det ble tematisert med andre ord og begreper. Her er et utvalg av sitater fra de to første datasettene (2000-2002 og 2003-2006) som uttrykker hvordan daglig ledere, avdelingsledere og veiledere refererte til kvalitetsmessige sider ved tiltakene:

- «Lage gode jobber»
- «Finne passende arbeidsoppgaver»
- «Samhold»
- «Sveise folk sammen»
- «Godt arbeidsmiljø»
- «Sørge for at jobben er interessant»
- «Gi folk ansvar»
- «Variasjon i jobben»
- «Finne løsninger og være kreativ»
- «Et grunnleggende menneskesyn i bunnen her»

- «Kulturen på arbeidsplassen»

Også i de to siste datasettene, og i studien vi nå har gjennomført, uttrykker de ordinært ansatte seg på denne måten. Tidligere hadde man imidlertid ikke «knagger» å henge dette på. I dag har det, blant annet som en følge av innføringen av EQUASS, skjedd en bevisstgjøring rundt ulike sider ved tjenesten, og hvor man har et strukturerende system for brukermedvirkning, oppfølging osv. hvor disse uttrykkene/begrepene hører inn under. I datasett 1 er det spesielt påtakelig at daglig ledere refererer til kvalitative aspekter ved tiltakene i termer av hvilken *mening* arbeidsplassene har for tiltaksdeltakere. I datamaterialet fra datasett 2 ser det ut til at det er i ferd med å komme et skille i måten begrepet kvalitet brukes på i skjermet virksomhet. Lederne i tiltakene starter nå å snakke i termer av kvalitet om arbeidsmarkedsstilbudet. Delvis kan det handle om at vokabularet har endret seg, men språklige endringer kan også reflektere en dreining av selve innholdet i kvalitetsbegrepet.

6.2 HVORDAN FORSTÅR ANSATTE I SKJERMET VIRKSOMHET KVALITET?

Nedenfor vil vi se nærmere på hva ansatte hos attførings- og vekstbedriftene legger i begrepet kvalitet. Da vi i casestudiene spurte informantene om hva de selv legger i dette begrepet, var det med utgangspunkt i følgende overordnede spørsmål:

- Hvordan forstår du god kvalitet i skjermet virksomhet?
- Hvilke forhold mener du har betydning for kvaliteten på tjenesten?
- Hvordan vurderer du kvaliteten i de ulike fasene ved tiltakene?

Som vi allerede har påpekt, både med bakgrunn i annen forskning og policydokumenter (se bl.a. Olsen 2009, Skarpaas og Norvoll 2011, NOU 2012:6), er kvalitet i tjenesteproduksjon i skjermet virksomhet ikke en gitt størrelse. Kvalitet er knyttet til de rådende forståelsesformer og forestillinger som gjelder innenfor et felt, en «diskurs». Kvalitet forstås og praktiseres også forskjellig av ulike aktører, sosiale system og nettverk, samt påvirkes av materielle og fysiske forhold. Kvalitet må derfor gripes gjennom de ulike måter det snakkes om, «gjøres» og får betydning i ulike felt. Hva kvalitet «er» og oppfattes som, vil dermed ha forskjellig betydning i ulike sammenhenger og for ulike aktører. Dette gjenspeiles også gjennom de data vi har fra casestudiene som denne rapporten blant annet bygger på, hvor vi har besøkt til sammen åtte vekst- og attføringsbedrifter rundt om i landet. Det kvalitative datamaterialet kan bidra til å utdype og utfylle en samlet vurdering av hva som er viktig med tanke på kvalitet i de tjenestene som tilbys i skjermet virksomhet. Vi så at det var lettere for informantene fra tiltaksbedriftene å snakke om kvalitet koblet til EQUASS enn om kvalitet som sådan. Ofte opplevde vi at selv om vi begynte med å snakke om kvalitet mer generelt, kom informantene fort inn på EQUASS. En del av det de snakket om som kvalitet i den forbindelse, presenteres derfor i neste kapittel som omhandler erfaringer med og vurderinger av kvalitetssikringssystemet EQUASS.

Da vi gjennomførte casestudiene startet vi som regel, med å intervju øverste leder ved bedriften, for deretter å intervju avdelingsledere og kvalitetsansvarlige, veiledere og så til sist tiltaksdeltakere. Ved å intervju ledelsen fikk vi særlig innblikk i virksomhetens vurdering av kvalitetsledelse- og arbeid. Gjennom intervjuene nedover i organisasjonen fikk vi

nærmere innsikt i rutiner og praksis, i det mer daglige kvalitetsarbeidet i bedriften, som er forhold som kan knyttes til prosesskvaliteten. Dette gjorde at vi kunne danne oss et bilde både av de organisatoriske og formelle sidene ved kvalitetsarbeidet og kvalitetssikring satt i system, samtidig som vi kunne stille spørsmål mer konkret rettet mot det praktiske, «how to do»-kvalitetsarbeid. Når det gjelder tiltaksdeltakerne var det greit og ryddig å ha med seg et inntrykk av bedriftens fokus på og ulike verktøy når det gjelder brukerrelaterte aspekter inn i intervjuene med hver enkelt. Som vi skal se, hadde deltakerne ofte andre perspektiver både på mål og innhold i tiltaket og på praksisen med og betydningen av medvirkning enn hva de ansatte i bedriften hadde. Nav, både lokalt og på fylkesnivå, ble som regel intervjuet etter at bedriftsbesøkene var avsluttet. Dette ble gjort fordi vi mente det var viktig å danne oss et helhetlig inntrykk av de ulike forholdene ved virksomhetene som tilbyr tjenestene på vegne av Nav, før vi intervjuet dem.

I intervjuene med ansatte fra tiltaksbedriftene kommer det tydelig frem at det er viktig at tjenestene som bedriften leverer, er gode, som en informant sier: «Vi er opptatt av å levere gode tjenester til Nav, og at flest mulig skal ha det okei, ha en okei livssituasjon, jobb inkludert.» Under intervjuene med de ansatte var det enkelte forhold som spesielt ble trukket fram av alle øverste ledere, som viktig for kvaliteten på tjenesten, uavhengig av type tiltak som bedriften tilbyr. Dette omhandler kvalitetssikringssystem, bestillingen fra Nav, aktiv hverdag og livskvalitet, meningsfull arbeidssituasjon, faglighet, kompetanse, arbeidsmiljø, dokumentasjon, måloppfyllelse og nettverk og samarbeid eksternt. Under intervjuene med avdelingslederne og kvalitetsansvarlige ble også i tillegg følgende tema i stor grad diskutert; verktøy, planer, prosedyrer og rutiner, mål og forventninger til tiltaket, samt oppfølging av deltakerne. Vi intervjuet også de som jobber daglig sammen med deltakerne. De har litt ulike betegnelser i bedriften, blant annet veiledere/-tilretteleggere/arbeidsledere. Vi har valgt å benevne denne gruppen som veiledere. Når de snakker om kvalitet er det særlig forhold ved prosesskvaliteten som trekkes fram, slik som mestring, tillit og tålmodighet. Nedenfor tar vi for oss ulike forhold knyttet til hele tiltaksprosessen som de ansatte på ulike nivå hos tiltaksarrangørene mener er viktig for kvaliteten på tjenestene som gis i skjermet virksomhet. Vi har valgt å diskutere dette under tre ulike hovedkategorier: struktur-, prosess- og resultat kvalitet. Det skal likevel understrekes at en slik oppdeling er våre kategorier, og at det i praksis vil være tematiske overlapp flere steder.

6.2.1 Forhold knyttet til strukturkvalitet

Informantene trekker frem ulike forhold som kan knyttes til strukturkvalitet. Dette er forhold som omfatter sikring i forkant av tiltaket (se pkt. 3.7). I tillegg til det vi diskuterer nedenfor understreker informantene kravspesifikasjonen og samarbeidsavtalen med Nav som viktig for kvaliteten. Våre informanter mener at kravspesifikasjonen er tilstrekkelig tydelig. I samarbeidsavtalene settes det resultatmål som bedriftene forsøker å innfri. Flere av de ansatte i tiltaksbedriftene, og da særlig lederne og avdelingslederne, mener også at det er viktig å ha et system som skal sikre kvaliteten på tjenesten.⁴²

⁴² Attførings- og vekstbedriftene som inngår i evaluering, har alle innført kvalitetssikringssystemet EQUASS. Vi vil i neste kapittel diskutere nærmere hvordan de ansatte vurderer dette systemet med tanke på kvaliteten på tjenestene.

Tydelig bestilling fra Nav

Nye deltakere i et tiltak i skjermet virksomhet henvises via Nav. Valg av tiltak skal gjøres i samarbeid med deltakeren og skal blant annet styres av hva som er behovene hos og målet til deltakeren. Det er stor enighet om at en viktig forutsetning for å kunne gi gode tjenester er at «matchingen» av person-tiltak er riktig og at bestillingen fra Nav er tydelig - at det er en felles forståelse hos Nav og tiltaksarrangøren om hva tiltaket skal inneholde for den enkelte. Målene skal være klare og konkrete. Kvaliteten på Navs bestilling avhenger blant annet av hvor godt samarbeid Nav har med bedriften. Flere av lederne fra attførings- og vekstbedriftene forteller også at det er viktig at Nav, eventuelt også tiltaksbedriften, gjør en god avklaring i forkant av bestillingen, slik at det blir tydelig hva som forventes og hva Nav ønsker med tiltaket. En avdelingsleder sier:

Bestillingen er jo ut mot jobb, og det er jo det vi jobber mot. Vi har jo et godt samarbeid med Nav. Bestillingen ligger jo der, som en plattform, men så er det vi som må finne ut om det stemmer eller ikke.

Flere av våre informanter fra tiltaksarrangørene mener at Nav har fått et større resultatfokus, som også gjenspeiles i at de er blitt flinkere til å levere mer tydelige bestillinger, som en avdelingsleder sier:

Det er viktig med en god bestilling. Bestillingene er blitt bedre, mer målstyrt – hva skal tiltaket føre til? Kvalitet er å levere det som kunden, Nav, skal ha, og det som står i kravspesifikasjonen. Hva ber kunden om, og være effektiv i forhold til det.

Tidligere undersøkelser har pekt på at søknadene fra Nav er mangelfulle og at veilederne hos Nav ikke kjenner godt nok til tiltakene (Møller og Sannes 2009, Econ 2010). I spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant arbeidsmarkedsbedriftene var det 35 prosent (fig. 3) som i stor eller svært stor grad mener at bestillingen fra Nav er tydelig. I casestudiene peker imidlertid flere på at kvaliteten på bestillingen fra Nav er blitt bedre de siste årene, men likevel opplever man fremdeles enkelte steder at bestillingen ikke alltid er like tydelig, som en informant sier: «Vi har følt at bestillingen vi har fått ikke alltid har vært god.» I de tilfeller hvor man fra tiltaksarrangørens side opplever at bestillingen fra Nav ikke er tydelig, forteller våre informanter at tiltaksbedriftene er blitt mye flinkere til å ta kontakt med Nav og be om en nærmere avklaring av bestillingen. Dette arbeidet oppleves enklere der bedriften har faste kontaktpersoner hos Nav og der terskelen for å ta kontakt er lav.

I enkelte tilfeller opplever man fra tiltaksbedriftens side at avklaringen de gjør av deltakeren når han/hun begynner i tiltaket, viser noe annet enn hva Nav har tatt utgangspunkt i ved utformingen av bestillingen. I slike tilfeller tas det kontakt med Nav for å justere bestillingen. Det er heller ikke alltid tiltaksarrangørene opplever at saksbehandlerne hos Nav har tilstrekkelig kjennskap til de arbeidsrettede tiltakene de tilbyr eller den aktuelle tiltaksbedriften. En leder sier at: «Vi har følt at vi i perioder har måtte drevet litt opplæring av Nav over tiltakene som Nav har. Nav har jo hatt en stor omstilling.» Manglede kjennskap til tiltaksarrangøren og skjermede arbeidsmarkedstiltak hos Nav kan medføre svekket kvalitet på bestillingen.

Faglig kompetanse og «flink med folk»

Tidligere undersøkelser viser at kompetansen blant ansatte i attførings- og vekstbedrifter generelt sett er høy (Møller og Sannes 2009, Attføringsbedriftene 2013). Særlig blant de attføringsfaglige medarbeiderne er kompetansen høy, mens den er lavere for medarbeidere knyttet til produksjon hos tiltaksarrangørene (ibid.). Det kan også være til dels store forskjeller mellom tiltaksarrangørene når det gjelder kompetanse. Det stilles imidlertid ingen nasjonale krav fra myndighetene om hvilken kompetanse medarbeiderne i en attførings- eller vekstbedrift skal ha. Det finnes heller ingen offentlig utdanning og opplæringstilbud som er direkte knyttet til attføringssektoren. Attføringsbransjen har derfor selv etablert en relativt omfattende kurs- og opplæringstilbud, også i samarbeid med enkelte høyskoler.⁴³

I vår studie i tiltaksbedriftene understreker alle at det er viktig med god kompetanse blant de ansatte for at tjenesten skal ha god kvalitet. I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir 82 prosent at faglig kompetanse hos de ansatte i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Informantene fra tiltaksarrangørene gir også uttrykk for at den faglige kompetansen i bedriften er god, noe de mener skyldes flere forhold. For det første er bedriftene flinke på å ansette «riktige» folk. To ledere uttaler følgende: «Vi må ha gode folk. Fokus på hvem vi ansetter. Må ha lyst til dette, være positive. Vi er gode på å ansette folk. Må fungere her for å kunne jobbe her.» og «Vi er flinke på at vi har ansatt folk som er flinke med folk. Vi finner de rette folkene.» For det andre understrekes betydningen av den kompetansen som bedriften har opparbeidet seg gjennom mange år. Det understrekes at den kompetansen som attførings- og vekstbedriftene besitter betyr svært mye for kvaliteten. En avdelingsleder sier: «Kvaliteten blir jo god for at det er lang kompetanse internt på tiltakene. (...) Det er en unik kompetanse attføringsbedriftene sitter på når det gjelder å få folk ut i arbeid.» Ansatte fra tiltaksbedriftene peker også på at bedriften har sammensatt kompetanse, som en administrerende direktør sier: «Vi mener at vi har en ganske bred kompetanse blant de ansatte, og oppdatert kompetanse. Vi har vernepleiere, sosionomer, sykepleiere, lærere osv.» For det tredje understreker lederne vi intervjuet, at de har fokus på kompetanseutvikling blant de ansatte, gjennom videreutdanning, internopplæring, kurs osv. I samtlige av de åtte casebedriftene refereres det til ansatte som har tatt videreutdanning eller gjennomført kurs det siste året. En avdelingsleder forteller:

Pr nå så har vi den kompetansen vi trenger, men vi må hele tiden være frampå og lære nye teknikker og være med på det som skjer. (...) Vi har en fagsjef som jobber på høygir med sånne ting. Vi kan hele tiden bli bedre.

Det nevnes også internopplæring og veiledning. En kvalitetsansvarlig sier: «Og så er vi ganske gode på kollegaveiledning. Det er veldig bra. Kan diskutere hverandres deltakere. Er en god måte å kvalitetssikre på.» Dette er det flere virksomheter som praktiserer. Informantene fra casestudiene understreker viktigheten av å kontinuerlig ha et fokus på behov for mer/ny kompetanse, på bakgrunn av deltakergruppen og større fokus på arbeidsutprøving i ordinære bedrifter. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, ligger det et krav i EQUASS om å lage opplæringsplaner som skal bidra til å sikre at bedriften har den nødvendige kompetansen for at tjenesten skal ha god kvalitet, som alle tiltaksbedrifter som

⁴³ En oversikt over bransjens kurs- og opplæringstilbud finnes i en rapport fra ASVL og Attføringsbedriftene (Attføringsbedriftene 2013).

er EQUASS-sertifisert, nå har utarbeidet.⁴⁴ Flere hadde rutiner rundt dette også før innføringen av EQUASS. Det ser imidlertid ut til å variere noe hvordan ordningen med kompetanseplaner praktiseres i bedriftene, og i hvilken grad man har fått etablert gode rutiner på dette.

Flere av informantene legger også vekt på at endrede og høyere krav fra Nav, endringer i tiltakene, endringer i deltakergruppen og innføringen av EQUASS, har ført til at tiltaksbedriftene har behov for en annen type kompetanse blant de ansatte enn de hadde tidligere. Dette gjelder flere typer kompetanse. En administrerende direktør peker blant annet på at behovet for «å ha folk som kan jobbe ut», er blitt mye større. Flere av bedriftene har i løpet av de siste årene ansatt markedssjefer, selgere o.l., nettopp for å bedre bedriftens samarbeid med eksterne aktører. En annen leder sier:

Målgruppen i VTA har endret seg. Det har medført endret andre krav til kompetanse hos de ansatte. Før hadde de ansatte yrkesbakgrunn, ingen med utdanning fra attføringsarbeid. Vi følte at nå behøves attføringsfaglig utdanning.

Samtidig ser vi i de store tiltaksbedriftene vi besøkte, med mange og store avdelinger knyttet til produksjon av varer og tjenester, at man ønsker og trenger også folk med yrkesfaglig bakgrunn. Forskjellen er at man nå legger større vekt på at de *i tillegg* skal «være gode med folk», slik flere informanter refererer til.

Utprøvingsarenaer

Formålet med de tidsbegrensede arbeidsrettede tiltakene i skjermet virksomhet er avklaring av arbeidsevne og arbeidsutprøving. Dette krever egnede arbeidsutprøvingsarenaer, både internt i tiltaksbedriften og ute i det ordinære arbeidsliv. En informant trekker frem bedriftens muligheter for ulike opplæringsarenaer som en styrke: «Det er en fordel hos oss. Vi har mange arbeidsoppgaver å velge imellom, både inne og ute.» En annen peker på det samme:

Fordelen vår er at vi kan ta inn veldig svake mennesker som ikke kan begynne i ordinært arbeid. De kan vi ha internt her hos oss. Vi har arenaer for arbeidsutprøving, for å bygge opp folk. Det er ulikt hvor mye tid de trenger for å bygge seg opp.

Som vi vil komme tilbake til, mener mange av informantene at bedriftene har gode arbeidsutprøvingsarenaer internt. Flere steder er man imidlertid bekymret for at de ved å måtte legge ned interne avdelinger mister slike muligheter, noe som i neste omgang kan svekke kvaliteten på tjenestene. Våre informanter mener i stor grad at bedriftene har et godt samarbeid med det ordinære arbeidsliv, noe vi kommer tilbake til. I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir 69 prosent av respondentene at bedriften i stor eller svært stor grad har tilfredsstillende opptreningsarenaer. Tilsvarende er det kun 38 prosent av respondentene fra spørreundersøkelsen til alle NAV-kontorene som oppgir dette.

⁴⁴ Ifølge kriteriene for EQUASS står det at «leverandøren av velferdstjenester gir opplæring til alle ansatte, baserer opplæring og utvikling av ansatte på en opplæringsplan og evaluerer effekten av opplæringen.»

6.2.2 Forhold knyttet til prosesskvalitet

Informantene fra attførings- og vekstbedriftene trekker frem ulike forhold som de mener har betydning for kvaliteten som kan knyttes til selve gjennomføringen av tiltakene. I tillegg til det som vi her drøfter, understreker informantene betydningen av et godt samarbeid med Nav og brukermedvirkning, for kvaliteten på tjenestene. Dette er forhold vi diskuterer mer inngående senere i kapitlet, men som også dreier seg om prosesskvaliteten.

Realistiske og tydelige handlingsplaner

Flere av informantene understreker betydningen av de individuelle handlingsplanene, som i forlengelse av bestillingen fra Nav skal tydeliggjøre målet med og innholdet i tiltaket. En veileder snakker om kvalitet som det å lage realistiske handlingsplaner som er i samsvar med bestillingen fra Nav og deltakerens ønsker, som beskriver tydelig hva som er forventninger og rolleavklaringer. Denne informanten viser til at det ikke alltid er slik at de lykkes i å oppnå bestillingen i form av mål om ordinær jobb. Da må de justere mål, men det mener han også kan være god kvalitet. At tiltaket på en kvalitetsmessig og grundig måte har avklart deltakerne i forhold til arbeidsevne, selv om man kanskje i sluttrapporten ender opp med å skrive at man ikke finner noen restarbeidsevne. Informantene fra tiltaksbedriftene forteller at bedriftene er blitt flinkere til å lage og følge opp handlingsplanene.

Verktøy, prosedyrer, rutiner og faglig forståelse

Flere av avdelingslederne vi intervjuet er opptatt av verktøyene, prosedyrene og rutinene de har i tiltaksbedriften for å ivareta de ulike aspektene ved gjennomføringen av tiltakene, som en informant fra en liten vekstbedrift sier:

Alt vi gjør skal kunne brukes som verktøy gjennom hele prosessen for å skape en helhet rundt tjenesten. Attføring og kvalitetssikring handler om mye av det samme, går ikke parallelt, derfor er det viktig å få kvalitetssikring inn i virksomhetens daglige rutiner.

En av tiltaksbedriftene som inngår i studien vår, har vært gjennom en større omstilling, fra vareproduksjon til mer servicerettete tjenester. I denne omstillingen ble kompetanseheving og faglig fokus rundt attføringsarbeidet vektlagt. De ansatte ser nå attføringsarbeidet på en ny måte, rutiner er kommet mer på plass, og veilederne får mer tid til dette arbeidet. De utarbeider planer for hver enkelte deltaker, og legger stor vekt på det som skjer mellom hver milepæl. Dette har ført med seg et større tempo i blant annet tiltaket Avklaring, og de ser progresjon i de andre tiltakene også. En informant fra denne bedriften understreker at tiltaksdeltakerne skal ha samtaler med veilederne *andre steder* enn på kontoret til veilederne. Også andre ansatte fra tiltaksbedrifter forteller at de er opptatt av verdien av å kunne ha samtaler med deltakere samtidig som de *gjør* noe, som en sier: «når vi jobber snakker vi også om ting».

Når lederne snakker om å legge til rette for meningsfulle arbeidshverdager, er de opptatt av fagligheten i det de gjør ved bedriften. En leder sier det er viktig å ha en felles faglig forståelse i bedriften. En annen leder framhever at: «Vi skal legge til rette for læring, gjøre endringsarbeid, få gode prosesser for deltakerne. Hva jeg syns er bra? Skape respekt, mestring, vekst. Skape felles fagspråk.» En tredje leder sier at kvalitet for han handler om:

...det faglige fokuset hos de ansatte, hvordan bruke faglige verktøy i arbeidshverdagen, skape målbar utvikling hos den enkelte og i måten de arbeider på. Det handler også om struktur- å repetere suksess; hvordan og hvorfor ble dette bra? Gjøre det målbart.

Han trekker også fram meningsfulle oppgaver som skaper glede og bidrar til faglig fokus; det handler derved ikke bare om å utføre arbeidsoppgaver, men også om å observere, se etter unntak (med det mener han utviklingsmuligheter hos den enkelte), og å skape fruktbare målsetninger og vilkår for deltakeren.

Mestring, tålmodighet, respekt og tillit

De ansatte legger vekt på kvalitativ god oppfølging av den enkelte, deltakernes opplevelser av å mestre det å være i et godt og trygt arbeidsfellesskap, og det å jobbe tålmodig og skrittvis med den enkeltes mål, motivasjon og kvalifikasjoner. En av veilederne bruker å veilede enkeltvis tiltaksdeltakere på slutten av arbeidsdagen og sier:

Da blir de sett, hørt, og jobber mye bedre etterpå. Man må se på småting, bygge stein for stein. Et viktig grunnprinsipp er å etablere et trygghetsplatå. Mestringsfølelse er viktig, og de skal ta eget initiativ.

Også andre trekker frem mestring som viktig, som en informant sier: «Det er viktig å oppnå mestring, bli verdsatt for det du gjør.» Det å mestre er nært knyttet til det å få arbeidsoppgaver man klarer å utføre, men også å bli utfordret til å lære nye ting. Da vi spurte en avdelingsleder som jobber med VTA-tiltak om hva som er viktig for at tjenesten skal ha god kvalitet, fikk vi følgende svar:

Det er å sette av tid i de ulike situasjonene til å se personen. Gi dem oppgaver de kan mestre. Det skal ikke være noen sovepute å være hos oss. Se utfordringer og potensiale, da blomstrer de. Får de nye oppgaver da vokser de.

En annen avdelingsleder sier: «Jeg tenker at vår forståelse av dem er viktig, se helheten i dem når de er i skjermet. Forsøke å få frem det beste potensialet i dem. Det er vel det vi streber med.» Det oppleves imidlertid utfordrende å finne de riktige oppgavene for den enkelte deltaker. En av veilederne understreket at det er viktig å være tålmodig i arbeidet med den enkelte deltaker, og at deltakerne har ulike behov og utfordringer:

Alle kan ikke klare alt, men alle kan klare noe. Det er viktig å være tålmodig, gi dem følelsen av at de mestrer ting. Det er utfordrende med sammensetningen av brukere, med ulike behov. Vi må jobbe med å holde den gode tonen; dempe en og løfte en annen.

En veileder peker på det samme: «Vi må være bevisst på hvordan vi møter deltakerne, at vi ikke presser noen. (...) det handler om at vi har fokus på å møte folk med respekt.» Informantene framhever det å bygge tillitsforhold mellom deltaker og arbeidsgiver, hvor det å våge å peke på ting som bør rettes på blir enklere.

For en av veilederne vi intervjuet handler kvalitet om å ha et faglig fokus hvor man legger til rette for mestring for den enkelte deltaker. Selv har denne veilederen ikke attføringsfaglig bakgrunn, men mener selv han har hatt god nytte av internopplæringen de har i bedriften.

Han mener den faglige veiledningen er blitt mer profesjonell. Han opplever å få inspirasjon fra kollegaene, og synes de har et godt samarbeid. Utover dette mener han at:

Normal folkeskikk kommer man langt med. Man må vise tålmodighet, forståelse for mennesker. Vi prøver å ikke være så «skolske». Vi vil skape de gode rammene, de staker selv opp veien, skal få oppleve trygghet, verdier, og tørre å drømme. Vi prøver å drive deres prosess.

En informant understreker at kvalitet også handler om utslusing til arbeid, men at det er en prosess som ofte tar tid: «Vi starter i det små, og ser på sikt om det er en mulighet for å komme ut i det ordinære arbeidsmarkedet.» I dette ligger også viktigheten av å gå stegvis fram, bygge relasjon og tillit til brukerne som grunnlag før man begynner å arbeide mer målrettet med planene: «Planene for den enkelte deltaker må komme etter hvert, ikke noe man begynner med første timen, man må skape en relasjon først.» Flere forteller at Nav nå ønsker at tiltaksarrangørene i større grad også skal vurdere arbeidsevnen til VTA-arbeidstakerne og forsøke å få flere ut i ordinært arbeid. En veileder forteller at det er utfordrende å skulle motivere VTA-arbeidstakerne til å skulle utføre arbeidsoppgaver andre steder, og sier: «Mange har hatt en lang kamp med Nav for å få uførepensjon, er redd for å miste det.» Det vil derfor kreve tid å motivere og forberede VTA-arbeidstakere på å skulle jobbe «ute».

Aktiv hverdag, livskvalitet og meningsfull arbeidssituasjon

Ved en av tiltaksbedriftene refererer lederen til det han mener er noe av det mest sentrale kvalitetsaspektet: «Det å komme ut i en aktiv hverdag er veldig viktig.» Denne lederen representerer en vekstbedrift som stort sett tilbyr VTA-plasser, internt i bedriften. En annen leder, som også jobber i en bedrift som i stor grad tilbyr VTA-plasser, er opptatt av livskvalitet i den sammenheng. Det som tilbys den enkelte deltaker innenfor tiltaket, skal være basert på helhetstenkning om hvordan arbeid og aktivitet henger sammen med livskvalitet, og se og legge til rette for enkeltdeltakerens sammenhengende hverdagsliv. Flere av dem vi intervjuet legger vekt på at tiltaket har vært vellykket for personen dersom han/hun får forutsigbarhet og stabilitet i hverdagen, og som en veileder sier: «Det dreier seg om jobb, aktivitet og det som kan bidra til varige løsninger. (...) Det varierer jo fra person til person. Skal føre til en meningsfylt tilværelse.» Å skape en meningsfull arbeidssituasjon for deltakerne trekkes fram av flere av våre informanter fra tiltaksbedriftene, som følgende sitater fra tre ledere viser:

De skal ha meningsfulle oppgaver, man skal oppleve at man leverer noe til samfunnet, at man kommer til nytte som ansatt, og at dette er et bidrag til livskvalitet for våre arbeidstakere. De sier selv de er på arbeid.

De skal gjøre verdig, ordentlig arbeid, ikke kun sysselsetting. Brukeren er i fokus: Hvordan blir de tatt i mot, hvordan er det å være her? Stigmatiserende? Flaut? Arbeidet som deltakerne utfører skal være ordentlig arbeid, ekte arbeid som en kunde i andre enden har behov for å få utført.

Driver vi butikk eller leker vi butikk? Vet du at arbeidslederen blir veldig glad hvis du kommer på jobb, for at det du gjør faktisk betyr noe, det er en reell jobb, ikke en tøysejobb. Det har jeg sett eksempler på, at folk slutter for at de tror ikke at det er en reell jobb de utfører. Betyr mye for motivasjonen. Særlig hvis du kanskje kan bidra med 10 prosent, og så skal du komme på jobb og så skal faen meg ikke det heller bli verdsatt. Da har du oppnådd det ultimate nederlaget.

En annen leder er opptatt av det faglige grunnlaget som deltakerne skal oppnå: «Å lære ting, ha et meningsfylt arbeid. Jeg ser ikke poenget med å sortere skruer, for så neste dag å tømme kurven for skruer og begynne på nytt.» For å skape gode arbeidsplasser med meningsfulle oppgaver, mener han bedriften kontinuerlig må ha fokus på faglig utvikling og arbeid. I en mellomstor vekstbedrift forteller de ansatte at de benytter et opplæringsprogram på internett, FIFF, der VTA-arbeidstakere kan kvalifisere seg og få «bevis» på det. Det medfører at det blir mer alvor rundt jobben. En av de ansatte understreker viktigheten av det å se den enkeltes muligheter og la de få utvikle seg, og forteller: «At det er en ordentlig jobb, ikke bare en plass å være.» Samtidig peker enkelte av dem vi har intervjuet i noen av bedriftene på at dette er utfordrende, og sier: «Vi får arbeidstakere, men har ikke arbeidsoppgaver. Motsatt av slik det ellers er i arbeidslivet.»

Trivsel og godt arbeidsmiljø

Et godt arbeidsmiljø er et område som løftes fram som et sentralt kvalitetsaspekt av de ansatte, som to ledere uttrykker: «Det skal være en god plass å være på, at alle skal ha det bra» og «kvaliteten i utførelsesarbeidet betinges av at vi oppfører oss, det skal være trivelig her.» De ansatte i utførelses- og vekstbedriftene vektlegger viktigheten av at deltakerne opplever å bli satt pris på. Det handler om at tiltaksdeltakerne skal føle seg «likeverdig, ikke annenrangs», som en avdelingsleder for VTA-tiltak i en bedrift sier, og fortsetter «De er ansatt på vanlig måte. De skal trives her og ha det bra» og legger til at tiltaket er vellykket når deltakerne ikke vil slutte. En annen understreker at kvalitet handler om at «brukerne skal ha det bra, at man arbeider på måter som sikrer god oppfølging av den enkelte.» Kvalitet handler altså ikke bare om å skape mestringsopplevelse for den enkelte. Også kollegiale relasjoner, arbeidsfellesskap, er viktig. En veileder ved en annen bedrift sier: «Kvalitet handler om det vi gjør i hverdagen. Vi må tenke over dagen, sette den inn i sammenheng.» En annen veileder fremhever også arbeidsmiljøet:

Den sosiale biten er viktig, skape et godt arbeidsmiljø. Det jobber vi hardt med i avdelingen. Vi har sosiale aktiviteter. Det er viktig å skape dynamikk og variasjon, ikke legge grobunn for dårlig stemning.

Denne veilederen forteller at bedriften også gir deltakere ansvaret med å følge opp nyansatte i VTA. De gir da innføring i sikkerhet, prosedyrer, personlig verneutstyr. Dette får dem til å reflektere over sikkerheten selv, og gir de nye en innrullering fra starten.

Godt samarbeid med eksterne aktører

Utførelses- og vekstbedriftene er i dag avhengig av gode nettverk og samarbeid eksternt, ikke minste fordi Nav forventer at tiltaksdeltakerne har arbeidspraksis på ordinære arbeidsplasser og ved at bedriftene i økende grad bruker ordinære bedrifter som utførelsesarena (NOU 2012:6). Flere steder gjelder dette også VTA-arbeidstakere. En leder sier: «å bli en kjent kompetansebedrift lokalt, det handler om flere ting.» For det første handler det om å skape et kundegrunnlag for de varer og tjenester bedriftene tilbyr. Dette gjelder ikke minst for VTA-tiltaket. For det andre handler det om å etablere kontakt og nettverk med potensielle arbeidsplasser, både for utprøving og fast tilknytning for tiltaksdeltakerne som bedriftene jobber med å få ut på ordinære arbeidsplasser. En av lederne understreker nettopp at det er viktig: «...å få folk ut i jobb eller meningsfylt aktivitet. Det er viktig å få prøvd arbeidsevne i praksis.» For å få dette til er det å ha et godt renommé og kontakt med det lokale næringsliv viktig. I spørreundersøkelsen til

arbeidsmarkedsbedriftene oppgir 79 prosent av respondentene (tab. 24) at samarbeidet med lokale arbeidsgivere i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Flere av informantene fra tiltaksbedriftene forteller at bedriften er blitt mye flinkere på samarbeid med det ordinære arbeidsmarkedet de siste årene. Respondentene fra spørreundersøkelsen til Nav er noe mer delte i sin vurdering av hvorvidt tiltaksarrangørenes samarbeid med lokale arbeidsgivere er tilfredsstillende. 54 prosent oppgir at samarbeidet i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende (tab. 23).

Informantene fra tiltaksbedriften i casestudiene forteller at de opplever at lokale arbeidsgivere er rause når det gjelder å ta imot tiltaksdeltakere som har behov for arbeidsutprøving, og at de i all hovedsak har et godt samarbeid med det ordinære arbeidsliv. En avdelingsleder sier: «Det er veldig mange bedrifter som strekker seg langt for å gi en god opplæring.» Ansatte fra tiltaksbedriftene er på besøk og gir veiledning ute hos bedriftene de samarbeider med. Det handler også om, som en av vekstbedriftenes ledere sier: «å skape et renommé, gjøre brukerne kjent for lokalsamfunnet, at de er synlige og delaktige i det offentlige rom, gjør en samfunnsnyttig og viktig jobb der ute.» En av informantene er opptatt av det hun benevner som *bedriftens arbeidsinkluderingskompetanse*. Hennes virksomhet har få interne tiltaksplasser i bedriften, som hun sier: «Folk er i verden der ute.» Bedriften samarbeider derfor tett med lokale arbeidsgivere.

Noen attførings- og vekstbedrifter er, som vi har sett, store og har sammensatte deltakergrupper, og opererer innenfor et større marked, som både gir dem fordeler, flere å spille på, samtidig som konkurransen om plassene ute i det ordinære arbeidsmarkedet er stor. Andre bedrifter ligger i små kommuner, som både gjør det lettere fordi «alle kjenner alle», men som samtidig representerer små muligheter for tilpasning i det ordinære arbeidsmarkedet, som en informant uttrykker: «Vi er en liten kommune, det er få å ta av.» Flere av tiltaksbedriftene har deltakere med ulike behov, som krever kontakt med et bredt spekter av bedrifter. Dette krever helt ulike innfallsvinkler hos ulike virksomheter, som en informant sier: «Noen kan vi banke på dørene hos, andre må vi bruke andre kanaler overfor. Vi må beherske et visst register.» De ansatte kan oppleve utfordringer i arbeidsmarkedet lokalt på flere måter. En av tiltaksbedriftene i studien vår er lokalisert i en region med høyt utdanningsnivå, der jobbmulighetene for folk uten høyere utdanning er få. I tillegg påpeker en avdelingsleder at «mange typer jobber er outsourcet». Han viser videre til at: «deloppgaver som fantes tidligere finnes ikke i dag. Varehandel er fortsatt ok, men netthandel kan slå ut dette markedet for oss.» Potensielle arbeidsplasser rekrutterer flere steder også via vikarbyrå i stedet for gjennom tiltaksarrangøren.

6.2.3 Forhold ved resultat kvalitet

Informantene fra attførings- og vekstbedriftene la stor vekt på at det å innfri Navs forventninger betyr mye når det gjelder kvaliteten på tjenestene og formidling til ordinært arbeid. Dette er forhold som omfatter kvaliteten i etterkant av at tiltaket er gjennomført.

Innfri forventningene fra Nav - måloppnåelse

I intervjuene med ansatte i tiltaksbedriften, og da særlig ledere på ulike nivå, trekkes måloppfyllelse tidlig fram som et sentralt element ved kvaliteten. Målkravet og forventningene om hva de ulike tiltakene skal føre til, ligger til grunn for arbeidet som gjøres, og er nedfelt i kravspesifikasjonen, samarbeidsavtalen med Nav og i bestillingen for den

enkelte deltaker. På spørsmål om hva som er viktig for at tjenestene skal være gode, svarer to kvalitetsansvarlige:

Vi har jo bestillingen fra Nav. Der er det en god del krav som er listet opp. Det handler om å legge til rette for at vi møter de kravene. (...) Så i prinsippet handler kvalitet om at vi leverer det vi har forpliktet oss til å gjøre.

Jeg vil si det Nav etterspør, det er det som gjelder, i henhold til bestillingen fra dem. Tjenesten er god så lenge de innfrir kravene. Og det betyr at Nav må være tydelig i bestillingen. Der kan Nav bli flinkere. Matche deltakere og tiltak.

Da vi spurte to av de ansatte om hva det vil si at et tiltak har vært vellykket, fikk vi følgende svar: «Når vi har laget en god handlingsplan og deltakeren føler mestring opp imot handlingsplanen og klarer å få gjort de tingene, enten det er jobb eller skole eller andre ting. Så har det vært vellykket.» og «Hvis vi klarer å svare på bestillingen, så har jo kvaliteten vært god.» Den siste informanten legger til at kvaliteten på tjenestene også er mye annet, blant annet hvordan de forholder seg til deltakerne, brukermedvirkning, rapportering og taushetsplikten. Utsagnet til en av avdelingslederne kan brukes som en oppsummering av de mest sentrale forholdene som kom opp når de snakket om hva som er viktig når det gjelder kvalitet ved tjenestene de tilbyr: «Innfri forventninger, tilby tjenester som er på nivå med forventningene hos Nav, deltaker, arbeidsgiver og oss selv.»

En leder sier at kvalitet handler om hvordan ting foregår, om: «Antallet som kommer i jobb, tiden de er her, hvordan følges de opp?» Hun sier Nav er opptatt av hvordan den enkelte opplever å være i tiltakene. En annen leder sier: «Hverdagen tar deg fort, de dagligdagse oppgavene, salg og markedsføring, da er det lett å glemme brukerne, individene. Vi må ikke glemme vår egen eksistens - hjelpe mennesker som har spesielle behov.» Denne lederen representerer en bedrift som hovedsakelig tilbyr VTA-plasser, men hvor ordinært arbeid også er et mål. Å minne seg selv om målene med tiltaket, er en måte å løfte blikket, tenke og jobbe ut fra et helhetlig perspektiv, med deltakerne i fokus. Det kan også innebære at resultatet blir at han/hun ikke har noen restarbeidsevne, og at det dermed åpnes opp for å tenke uføresøknad. En avdelingsleder sier:

Avklaring kan komme på alle nivå. De kan også avklares til utføre, men det skal vi ikke snakke om.

Er Nav åpen for det?

I utgangspunktet skal vi ikke tenke utføre i det hele tatt. Vi skal tenke at folk skal ut i et arbeid. Alle som kommer inn i avklaring, og i alle våre tiltak, er i utgangspunktet en jobbsøker. Men vi skriver jo en rapport underveis og til slutt i alle tiltakene. Der sier vi også noe om helsen, og hvis vi mener at personen ikke har arbeidsevne. (...) Vi kan skrive at de ikke har restarbeidsevne, at de ikke har arbeidsevne i ordinært arbeid.

Vi har i tidligere studier på dette feltet blitt fortalt av ansatte hos tiltaksarrangører at de kan hjelpe deltakere med uføresøknader (Olsen og Gjertsen 2011). Da vi nå spør om det kan skje at ansatte hjelper deltakerne med å søke om uførepensjon, svarer avdelingslederen: «Nei, det skjer ikke. Vi får ikke lov til å bruke ordet ufør engang. Det er noe man skyver under teppet.» Samtidig er altså informantene tydelige på at en avklaring kan resultere i at de skriver at deltakeren ikke har noen restarbeidsevne igjen og da vet man, uten at det blir sagt eksplisitt, at det vil være aktuelt å søke uførepensjon.

Formidling til ordinært arbeid

Flere av informantene fra attførings- og vekstbedriftene er tydelig på at god kvalitet på tjenesten er tett koblet til formidling til ordinært arbeid, som en informant sier: «Vi ser jo på hva Nav etterspør, vi ser jo på måltallene.» En av veilederne og en kvalitetsansvarlig snakker om kvalitet slik:

Suksess er når vi har formidlet folk ut i jobb. Det er det som er målet... Se resultater i form av at folk kommer i ordinær jobb, det er det vi blir målt på. At den enkelte mestrer forhold knyttet til arbeidsgiver. Hovedmålet er menneskene. Det er alltid noe nytt. Deltakerne må få komme seg videre, vi må få dem opp.

Nav etterspør folk ut i arbeid og det synes jeg de har all rett til. Det er de blitt flinkere til. Og de er blitt mye mer bevisst på dette. (...) Før ble folk innelåst, unnskyld meg, fordi det var veldig greit å ha dem her. Produksjon var viktigere. Synet har endret seg. Endrede krav fra Nav, men også endring i ledelse.

Han peker videre på at det er viktig at man, også for personer som er inne i VTA-tiltak: «...tenker arbeidslivet der det er muligheter. At de får mestrende oppgaver. De skal ut i en jobb, få verdige oppgaver, gis ansvar, tillit, vi må lytte, høre hva de sier, veilede godt, og holde motet oppe.» I § 11-3 i Forskrift om Arbeidsrettede tiltak står det at selv om VTA-tiltaket er tidsbegrenset skal det likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid. Likevel ser vi at virksomhetene som hovedsakelig tilbyr VTA-plasser, legger mindre vekt på formidling til arbeid. Dette er også lite tematisert de fleste stedene som inngår i casestudiene. Fra januar 2006 ble det åpnet for å arrangere tiltaket VTA i ordinær virksomhet (Spjelkavik m.fl. 2012). I 2010 var det 7934 deltakere i VTA i skjermet virksomhet og 730 i VTA i ordinær virksomhet (ibid.). VTA i ordinær virksomhet blir fremdeles lite brukt, selv om mange uføretrygdde har en restarbeidsevne og også ønsker muligheter hos ordinær arbeidsgiver (Spjelkavik m.fl. 2012). Noen av casebedriftene var kommet godt i gang med VTA i ordinær virksomhet, andre steder var man i en oppstartfase. Våre informanter mener at det er enklere å få personer rett ut i VTA i ordinær virksomhet, enn via VTA i skjermet virksomhet, fordi mange som har jobbet «inne» i kanskje mange år, opplever det truende å skulle jobbe ute på en ordinær arbeidsplass.

Etter å ha gått igjennom samarbeidsavtalene mellom Nav og tiltaksarrangørene for de åtte casebedriftene i vår studie, ser vi at det varierer til dels mye hvilke resultatmål tiltaksarrangørene har for de ulike tiltakene. Måltallet for tiltaket APS når det gjelder formidling til aktive løsninger, varierer fra 20 til 80 prosent som forventes å avsluttes til ordinært arbeid eller andre aktive løsninger.⁴⁵ Informantene fra tiltaksbedriftene mener også at det varierer hvor gode de er på formidling til ordinært arbeid. I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene svarer omtrent halvparten av respondentene (51 %) at forholdet «formidling til arbeid» i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende for deres bedrift (tab. 25). I spørreundersøkelsen til Nav var det kun 16 prosent (tab. 23) av respondentene som oppgir dette for tiltaksarrangørene de samarbeider med. Et flertall av Nav-respondentene (62 %) oppgir derimot at dette varierer. Dette er interessant og viser langt på vei hvordan Nav i større grad enn tiltaksarrangørene ser formidlingstillene «løsrevet» fra bestillingen og deltakernes handlingsplaner. Tallene kan også ses som uttrykk

⁴⁵ Vi ser ikke nærmere på årsakene til hvorfor måltallene for tiltakene varierer i samarbeidsavtalene. Det kan bl.a. skyldes forhold ved det lokale arbeidsmarkedet og kjennetegn ved deltakergruppene (dvs. de som søkes inn i f.eks. APS).

for hva man hos Nav og tiltaksarrangørene anser for å være tilfredsstillende formidlingstall, og hvor Nav stiller høyere krav.

God dokumentasjon

I kravspesifikasjonen for tiltak i skjermet virksomhet stilles det krav til rapportering om deltakerne, både underveis i tiltak og ved avslutning (NOU 2012:6). Hyppigheten på rapporteringen skal tilpasses hver enkelt tiltakstype og avtales lokalt.⁴⁶ Vårt inntrykk er at tiltaksbedriftene dokumenterer mer i dag enn de gjorde for noen år siden, samt at kvaliteten på det som dokumenteres er blitt bedre. Dette bekreftes også i spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene, hvor 85 prosent av respondentene oppgir at kvaliteten på bedriftens rapportering om deltakerne til Nav i stor eller svært stor grad er god (tab. 25). En adskillig lavere andel av respondentene fra spørreundersøkelsen til Nav oppgir det samme, kun 37 prosent (tab. 23).

En av lederne vi intervjuet fra en tiltaksbedrift snakker om at jobben deres er et håndverk, samtidig som hun trekker fram dokumentasjon som viktig for kvaliteten: «Vi skal snakke med folk, men også skrive ned hva de gjør.» Hun mener derfor at bedrifter slike som deres, trenger folk med høyere utdanning: «som kan formidle det arbeidet man faktisk gjør.» Dokumentasjon er i mange sammenhenger trukket fram i kvalitetssikringsarbeidet i bedriftene, og dette skal vi komme tilbake til i neste kapittel. Det er her relevant å peke på at summen av skriftliggjøring i attførings- og vekstbedriftene har økt betydelig, blant annet som følge av krav til kvalitetssikringssystemer. Dokumentering, rapportering, planarbeid er alle verktøy som inngår som sentrale i kvalitetssikringsrutiner og som får stadig større betydning, ikke bare internt i bedriften, men også overfor kunden, Nav. Lederne og avdelingslederne som bringer opp dokumentasjon som et viktig aspekt ved kvalitet, sier på den ene siden at det er viktig å dokumentere, skrive ned det de gjør, samtidig som de understreker at det som skrives må ha god kvalitet - være relevant og konkret.

6.3 HVA MENER TILTAKSDELTAKERNE ER VIKTIG FOR KVALITETEN?

Vi intervjuet også deltakere i tidsbegrensede arbeidsrettede tiltak og VTA-arbeidstakere tilknyttet casebedriftene vi besøkte. Materialet består av intervju med en sammensatt gruppe mennesker med hensyn til alder, kjønn, bakgrunn og type tiltak de deltar i (se kap. 2.4). Likevel er det en del forhold som utpeker seg som felles for dem når det gjelder hva som er viktig for dem i tiltaket. Vi var spesielt opptatt av å snakke med dem om deres erfaringer med og vurderinger av å delta i tiltaket, både om hva de gjør og deres mål, motivasjon og forventninger til tiltaket. Og videre - hva mener de er bra og hva mener de eventuelt kunne vært annerledes? Vi har også spurt om deres opplevelse av mulighet for innflytelse på deltakelsen i tiltaket og medinnflytelse i bedriften. De temaene som var mest framme i samtalene med deltakerne er arbeidsmiljø, et godt sted å være, meningsfull arbeidshverdag og deres forventninger om målet med tiltaket.

⁴⁶ Underveis i tiltaket skal det rapporteres på status og utvikling, arbeidsoppgaver, aktiviteter, oppfølging i perioden, forholdet mellom helse, yrkeshemming og arbeid, og videre planer i gjennomføringen av tiltaket (NOU 2012:6). I sluttrapporten skal bestillingen fra Nav besvares, og det skal gis en utførlig redegjørelse for gjennomføring, deltakerens arbeidsevne, resultater av tiltaket og evt. forslag til videreføring (ibid.). Det finnes i dag en mal for sluttrapporten i kravspesifikasjonen.

Meningsfull arbeidshverdag

Flere steder snakker vi med deltakere som gir uttrykk for at de er stolte over det arbeidet de gjør i tiltaksbedriften, og eventuelt det som de produserer. Det at arbeidet de utfører blir verdsatt oppleves som viktig. Særlig gjelder dette deltakere i VTA. Mange av deltakerne legger også vekt på at det betyr mye for dem å ha noe å gjøre, som en sier: «Så slipper jeg å sitte hjemme.» Samtidig påpeker deltakere i en av bedriftene at de opplever at de har for få og lite varierte arbeidsoppgaver: «Vi sitter bare og drikker kaffe en hel dag, uten noe å gjøre, det er litt slitsomt.» De ønsker flere oppgaver i arbeidshverdagen mens de er på jobb. Flere ytrer også ønske om å utføre andre oppgaver, ha noe nytt å jobbe med. Ved en annen bedrift beskriver en ung mann som deltar i et VTA-tiltak, arbeidshverdagen sin som variert og spennende: «Jeg har mye forskjellige oppgaver, jeg liker nesten alt, det er variert. Det er viktig å ha jobb her, ikke sitte hjemme og kjede seg, jeg liker å ha noe å gjøre.»

Et godt sted å være – godt arbeidsmiljø

Godt arbeidsmiljø er et av de forholdene som i størst grad løftes fram hos deltakerne, uavhengig av hvilket tiltak de deltar i. En av dem som deltar i et VTA-tiltak i en tradisjonell produksjonsavdeling internt i tiltaksbedriften, forteller at arbeidsmiljøet er veldig viktig for han, og at de har det veldig fint sammen i kollegiet. Et uttrykk for dette er at de pleier å møtes en time før arbeidstid, for å koke kaffe og prate litt på morgenen. En annen mann som deltar i et avklaringstiltak som vi intervjuet da han var i første fase av den interne kursingen i bedriften, beskrev miljøet som viktig og som godt blant de som deltar i samme tiltak som han, til tross for at de har svært ulik bakgrunn hva angår både kjønn, alder, kultur, tidligere erfaringer mm. Selv om han etterlyser mer individuell oppfølging (se nedenfor), mener han at det gode miljøet og samholdet mellom deltakerne er viktig, fordi de alle har erfaring med noe de har slitt med eller barrierer de har møtt på, selv om utfordringene kan ha vært svært ulike. Ved en annen bedrift snakker en av VTA-arbeidstakerne om arbeidshverdagen som positiv: «Jeg trives, alt er artig, det er sosialt her.» Han la samtidig til at det er viktig at det er god kvalitet på det de produserer for markedet. Flere av deltakerne, og da særlig de som sliter med sosial angst o.l., har i liten grad et sosialt liv utenom tiltaket. For dem betyr det ekstra mye å ha gode relasjoner til arbeidskollegaene i bedriften. Det å gjennomføre arbeidsutprøving og avklaring i trygge omgivelser sammen med andre deltakere er nettopp noe som trekkes frem som er styrke ved denne type bedrifter, hvor deltakerne som sliter med f.eks. sosial angst samtidig får sosial trening som er viktig for at de skal kunne klare å jobbe på en ordinær arbeidsplass.

Mål for tiltaket

Det er stor variasjon i hvorvidt deltakerne er opptatt av mål for tiltaket og formaliteter og prosedyrer. Retningen målene tar for den enkelte er også svært ulike, ofte med bakgrunn i hvilket tiltak han eller hun deltar i. For noen er målet å møte opp på jobb og ha en fin arbeidsdag sammen med gode kollegaer. For andre handler det om, som en sa, å få veiledning om karriere, interesser, utdanning, og å få praksis og nettverk ut mot arbeidslivet. For andre igjen er målet å få en jobb i det ordinære arbeidslivet. For han som ønsker karriereveiledning, er avklaringen viktig. Han har fått en skade i ryggen som gjør at han ikke lengre kan stå i den jobben han er utdannet til, og nå ønsker han først og fremst råd og veiledning med tanke på videre karrieremuligheter. Denne mannen synes i starten at: «...det virker som om de tenker «Vi skal få folk ut i arbeid, og ferdig med det». For han var det nødvendig å ta det mer stegvis, finne litt ut av hva han ville greie og hvilke muligheter som

finnes, før han hoppet ut i noe nytt. Dette synes han at han etter hvert fikk god hjelp og veiledning i forhold til fra tiltaksbedriften. Han synes likevel det blir litt mye gruppeaktiviteter, han ønsker mer individuell tilpasning av avklaringen, slik at han kan få samtale og veiledning om hva som kan være mulige veier for han å gå videre. Blant andre derimot, som en av kvinnene som kom fra en annen verdensdel og til Norge for under to år siden, er målet med tiltaket rett og slett å få en jobb i det ordinære arbeidslivet. Denne kvinnen begynner å bli utålmodig og sier: «Det er viktig å finne en jobb, lære språk, i en jobb. Jeg ønsker jobb, ikke praksis. Det er flinke folk her på (tiltaksbedriften), men kjedelig, ingenting å gjøre.» Hun mener selv hun ikke trenger å avklares, hun vet hva hun vil, hvilken type jobb hun ønsker og hun har også tidligere arbeidserfaring fra hjemlandet.

6.4 HVORDAN FORSTÅR NAV KVALITET I SKJERMET VIRKSOMHET?

Alle ansatte fra de lokale Nav-kontor og fylkeskontorene vi intervjuet, er opptatt av kvaliteten på tjenesten i skjermet virksomhet. De er opptatt av det som skjer i tiltakene og formidling til ordinært arbeid. De legger vekt på at det må være god kvalitet på tjenestene, og da også på bestillingen fra Nav, både med tanke på innhold og mål med tiltakene som er initiert av Nav. Det legges også vekt på viktigheten av god oppfølging og å få til en god match mellom person og tilgjengelig tiltak, som en informant fra Nav fylke sier: «Rett person inn i rett tiltak er viktig». En informant fra et lokalt Nav-kontor uttrykker følgende:

Vi beskriver tiltakene så godt vi kan i kravspek'en, bestillingen, avtalene, og ser hva som er gjort som resultat og i rapportene. Den oppfølgingen vi gjør er kjempeviktig. Nav var tidligere ikke tett nok på. Vi er på riktig vei, men det har altfor mange bedrifter å forholde oss til, vi har ikke nok kapasitet til å følge godt nok opp.

Vår inntrykk er at Nav vektlegger i liten grad kvalitetssikringssystem som en viktig forutsetning for god kvalitet ved tjenestene som tilbys i skjermet virksomhet. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, legges det også liten vekt på EQUASS. Vår evaluering viser også at ansatte som er intervjuet ved de lokale Nav-kontor, gir inntrykk av å ha liten kompetanse innen kvalitetssikringstenkning. Manglende interesse for og kunnskap om kvalitetssikring ved de lokale Nav-kontorene er en utfordring, ettersom Arbeids- og velferdsdirektoratet har innført krav om kvalitetssikringssystem for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører.

Informantene fra Nav mener at kvaliteten på tjenestene henger tett sammen med å få avklart situasjonen for den enkelte. En god avklaring kan også innebære at man ser at det ikke er noen restarbeidsevne igjen. I bestillingen er Nav alltid ute etter å få avklart om det er «en smule restarbeidsevne, noe å hente i forhold til arbeid», som en informant fra Nav fylke sier. Dette innebærer også at tiltaksarrangørene leverer en god sluttrapport, der de konkluderer, ikke anbefaler, og der det kommer tydelig frem hva personen klarer osv. Samme informant sier: «Vi må få en beskrivelse som vi kan bruke videre i de arbeidsevnevurderingene vi skal få godkjent.» Nav-informantene mener sluttrapportene fra tiltaksarrangørene er blitt bedre, mer poengtert: «Hvis vi ser på den rapportbiten, så vil jeg si at den er blitt mye bedre.» Flere mener likevel at de fremdeles enkelte steder kan bli bedre.

Vårt inntrykk er at de ansatte hos Nav mener at kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet henger tett sammen med formidling til arbeid. En Nav-ansatt sier: «Kvalitet må

ses ut fra måltallene. (...) Vi tenker kvalitet veldig mye mer nå enn tidligere. Vi må være mer på, raskere, er mer opptatt av resultatene nå.» Vi ser likevel at Nav også ser forhold både i forkant av og ved selve gjennomføringen av tiltakene som viktig for kvaliteten. Flere av informantene fra Nav uttrykker også at de har forståelse for at enkelte deltakere trenger lengre tid «inne» i bedriften og har forståelse for at deltakerne kan ha ulike behov, som en informant fra et fylkeskontor sier:

Vi prøver jo å bruke tiltakene litt nyansert med tanke på om man tenker kjappe løp ut eller om det er mer omstendelige ting som må til.(...) Men vi forventer jo på alle tiltak at bedriften bruker det eksterne arbeidsliv i større grad enn hva vi krevde før. Vi er blitt mye mer frampå der.(...) Vi ønsker egentlig, litt overdrevet, at de skal ha minst mulig interne oppgaver, sånn at de blir tvunget til å prøve ut folk i et ordinært arbeidsliv.

Et av de lokale Nav-kontorene lokalisert i en liten utkantkommune, samarbeider med en liten vekstbedrift som tilbyr VTA-plasser. Nav-lederen her mener vekstbedriften gir et godt tilbud til brukerne. Med «godt» mener han at bedriften er med på å sørge for at tiltaksdeltakerne har et godt liv og meningsfylte oppgaver, og sier: «Det handler også om at brukerne trives og har det bra.» I en annen casekommune, hvor tiltaksbedriften tilbyr flere tidsbegrensede tiltak, blant annet AB, Avklaring og APS, er det lokale Nav-kontoret opptatt av at:

Det er jo resultatet som teller, for å si det veldig enkelt. Det er jo overgangen til arbeid. Vår evne til å tilby gode utprøvningsplasser med overføringsverdi til andre fylker, arbeidsoppgaver som er litt mer relevant enn å klippe plenen. Det er ikke heldig i en lang periode, det kan vi ha i 14 dager, for da kan man si ganske mye om hvordan vedkommende klipper plen, altså. Å få til mer arbeidsretting, og kanskje få ryddet unna de andre tingene som skaper støy så fort som mulig.

I et av fylkene hvor vi har intervjuet Nav-ansatte, har de lokale Nav-kontorene ansvaret for å inngå samarbeidsavtalene med tiltaksarrangørene. Her uttaler en informant fra fylkeskontoret at de bistår lokalkontorene med avtaleinngåelsen og påser at man i avtalene har et tilstrekkelig resultatfokus. Nav, både lokalt og ved fylkeskontorene, har samtidig en oppfatning av at tiltaksbedriftene også legger vekt på å få så gode resultater som mulig med tanke på formidling til arbeid. Informantene fra Nav mener at tiltaksarrangørene er flinke til å tilpasse seg kravene fra Nav. Likevel er vårt inntrykk fra intervjuene med NAV-ansatte at de mener attførings- og vekstbedriftene generelt har for dårlige resultater når det gjelder formidling til ordinært arbeid, og at dette er den største utfordringen sektoren står overfor. Ifølge informantene fra Nav er løsningen sammensatt og viser til at kvaliteten må være god i hele tiltaksprosessen, som en informant fra Nav fylke sier: «Det er en helhet i dette som ikke er så lett å peke på. Det må jobbes godt i alle ledd.»

Enkelte informanter fra Nav peker på at tiltaksbedriftene kan bli flinkere når det gjelder kontakt med det ordinære arbeidslivet, som også resultatene fra spørreundersøkelsen til Nav-kontorene peker på. En informant sier:

Det som jeg savner er at de er mer på hugget eksternt. Du kunne vært flinkere ute og hatt bedre nettverk ute i det ordinære arbeidsmarkedet. Det er nok mer å hente, det er jeg helt overbevist om.(...) For det er tross alt der arbeidslivet er, og det er dit folk skal. Det blir ikke noe av den der dullingen inne på (...).

Enkelte Nav-ansatte forteller at de kan få beskjed fra tiltaksarrangørene om at Nav presser for hardt på.

I spørreundersøkelsen til Nav-ansatte oppgir 67 prosent av respondentene at de vurderer kvaliteten på de skjermede arbeidsmarkedstiltakene er bedre eller mye bedre i dag sammenlignet med for 3 år siden. Informantene fra Nav-kontorene som vi intervjuet i casestudiene, mener at kvaliteten hos tiltaksarrangørene er blitt bedre, men at den også varierer – kvaliteten vurderes som tilfredsstillende noen steder, andre steder ikke. Informantene fra Nav peker blant annet på at kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet langt på vei er personavhengig, noen ansatte er flinkere enn andre, noe som påvirker kvaliteten. Flere mener også at kvaliteten er bedre i store tiltaksbedrifter fordi de har flere arbeidsoppgaver å velge imellom og er mer profesjonelle, har mer kompetanse. Nav ønsker å ta sin del av ansvaret for at kvaliteten på tjenesten skal være gode ved å levere en tydelig bestilling og følge bedriftene og deltakerne tett opp.

6.5 BRUKERMEDVIRKNING

Brukermedvirkning regnes som et viktig aspekt ved kvalitetsvurderinger av offentlige velferdstjenester generelt, og for tiltakene som tilbys i tiltaksbedriftene spesielt. Deltakerne skal sikres innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet der de er berørt. Vi har vært opptatt av å få kunnskap om brukermedvirkning i tiltaksbedriftene, både på individ- og på systemnivå. Det vil si hvilken innflytelse og medvirkning deltakerne har i egen prosess rundt innholdet i tiltaket- som planer, mål og innsatser, samt hvilke kanaler og prosedyrer virksomhetene har for brukermedvirkning på systemnivå- slik som tillitsvalgte, brukerråd, mm.

6.5.1 Brukermedvirkning på systemnivå

I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir et stort flertall (91 %) av respondentene at brukermedvirkning i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende ivaretatt i bedriften. Noe færre, 61 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen til Nav oppgir det samme. Vårt inntrykk fra casestudiene er imidlertid at ledelsen og de øvrige ansatte i bedriftene tar brukermedvirkning på alvor og forsøker å legge til rette for at tiltaksdeltakerne kan være med å påvirke. De fleste av de åtte tiltaksbedriftene vi besøkte har tillitsvalgte blant deltakerne og noen har også brukerråd. I tillegg gjennomføres brukerundersøkelser regelmessig, de har faste møter med temadager hvor de tar opp ting som brukerne er opptatt av. Ved en av bedriftene bruker de også de faste ukentlige møtene med deltakerne til å «oppsummere uka som er gått, og diskuterer også planene og aktivitetene framover», som en ordinært ansatt forteller. EQUASS nevnes også som et viktig aspekt ved brukermedvirkning, noe vi skal komme nærmere inn på i neste kapittel.

Bedriftene gjennomfører brukerundersøkelser, noen mer systematisk enn andre. I enkelte bedrifter har undersøkelsene skalering fra 0-10. Det mener enkelte av de ansatte gjør det lettere for deltakerne å gi tilbakemelding, 10er-skalaen er godt kjent og innarbeidet. Hva har vært bra/mindre bra på en skala fra 1-10? Bruk av en slik fast type skalering blir også problematisert, som en av avdelingslederne gjør i intervjuet: «ved at noen alltid svarer 10, mens andre synes fem er godt nok». En annen bedrift bruker samme skalering. Mot slutten av uka oppsummerer de, og er opptatt av at fokus skal ligge på det positive. Å få deltakerne til å si noe positivt til hverandre er viktigere enn at de får skryt fra veilederne, som en

informant sier: «Da er det mye viktigere at de skryter av hverandre». En leder i en av bedriftene mener imidlertid at brukerundersøkelser:

...ikke gir gode svar på hva vi kunne gjøre annerledes. De blir bare noen tall, uten begrunnelse om hva som ligger bak tallene. De er ikke brukervennlige i forhold til forbedring av kvalitet.

En leder forteller at de tidligere jobbet kvalitativt med brukerundersøkelser. Dette gjorde de systematisk, som han sier: «Vi var rå gode på kvalitative undersøkelser». Nå har de gått over til kvantitative brukerundersøkelser som lederen mener er dårlige. Med dårlig mener hun at det er lite å bruke dem til, som korrigeringer eller kvalitetsforbedring, ut over at det tallfester deltakernes grad av tilfredshet med bestemte forhold.

Flere av våre informanter legger vekt på viktigheten av at deltakerne har mulighet til å klage og til å gi tilbakemeldinger på forhold de ønsker var annerledes. En informant sier: «Vi påpeker overfor deltakerne hvilke klagemuligheter de har. Det tror jeg vi er blitt ganske drillet på, og det blir også brukt.» En administrerende direktør sier: «Det er viktig med et klagesystem. Vi må kunne fange opp hva som har skjedd. Vi har årlige brukerundersøkelser. (...) Vi får innimellom inn klager, ting vi kan følge opp og gjøre noe med.» I EQUASS ligger det også krav om at brukere og samarbeidspartnere skal ha mulighet for å gi tilbakemeldinger.

Ifølge de ansatte fungerer dette etter hensikten og problematiseres i liten grad. Tiltaksdeltakerne vi har intervjuet, er derimot noe mer nyanserte i sine beskrivelser av deres muligheter for å påvirke. Mens flere gir uttrykk for at de opplever dagens ordning i bedriften med brukerråd o.l. som en grei løsning og tilsynelatende ikke har behov for å ha det annerledes, er andre mer kritiske. Enkelte deltakere forteller oss at det er «ingen vits» i å ta opp ulike tema, fordi det ikke blir tatt hensyn til eller at de tør ikke ta opp ting, fordi det kommer frem hvem som har meldt inn saken. Noen av bedriftene har også egne forslagskasser hvor deltakerne anonymt kan komme med forslag, ønsker om forhold de vil skal forbedres, og også forhold som de mener er kritikkverdig og som kan være vanskelig å ta opp ansikt-til-ansikt. Ved noen av virksomhetene forteller enkelte deltakere at forslagskassen aldri blir brukt. Det synes altså å være en viss diskrepans mellom erfaringene på dette området, avhengig av hvor i systemet informantene er posisjonert.

Utfordringer som noen av bedriftene peker på, er der hvor de har stor grad av utadrettede tjenester og/eller deltakere som er i arbeidspraksis, eller AB-tiltak på ordinære arbeidsplasser. Ved en av bedriftene var tillitsvalgt en som ikke jobber «på huset». Denne tillitsvalgte har derved ikke kjennskap til det som foregår i det daglige i bedriften og har heller ikke jevnlig kontakt med de andre deltakerne han representerer. Noen av deltakerne gir også inntrykk av å kjenne lite til vedkommende. En av de større arbeidsmarkedsbedriftene har etablert et eget brukerråd, men lederen fortalte at det er vanskelig å sikre representasjon, siden deltakerne er i så ulike tiltak og at mange av dem ikke daglig er i bedriften: «Vi har mye utadrettet tjenester og da er det vanskelig å få til felles møtepunkt.» Selv om de har oppnevnt bestemte personer til brukerrådet fra ulike tiltak, opplever lederen at de ikke kommer til møtene. Dette vil sannsynligvis bli en enda større utfordring fremover ettersom målet er at stadig flere av tiltaksdeltakerne skal ha arbeidsutprøving på ordinære arbeidsplasser. Ved enkelte bedrifter har man ikke opprettet brukerråd for deltakere i de tidsavgrensede tiltakene, med begrunnelse i at deltakerne er hos bedriftene i for kort tid.

6.5.2 Brukermedvirkning på individnivå

De ansatte i attførings- og vekstbedriftene vektlegger at et aspekt ved brukermedvirkning på individnivå er å sikre at handlingsplanene utformes i dialog og samarbeid mellom den enkelte deltaker og veileder. Når deltakerne kommer til bedriftene har tiltaksansvarlig en oppstartsamtale med dem (ut fra bestillingen fra Nav), hvor de fokuserer på *hvorfor* deltakerne er i tiltaket. I samarbeid avklares roller og handlingsplanen utformes. En av avdelingslederne som er opptatt av handlingsplanene, sier: «Det er din plan, ikke bedriftens. Det er brukerens ønsker og mål som er i fokus. I planarbeidet sitter veileder og bruker i fred, ser hva skal du gjøre, jeg gjøre.» Bedriftene gjennomgår planen fra halvår til halvår: «i januar og august, greit å ha det i starten av et halvår; hvordan har det gått i det halve året som er gått?» Handlingsplanen skal lages i løpet av de første ukene. Vi ser likevel at man flere steder velger å utsette dette en tid, fordi man ønsker å bli kjent med deltakeren først. Det oppleves i enkelte tilfeller utfordrende for de ansatte å lage handlingsplanene siden ikke alle deltakere vet hva de vil. Det er heller ikke alle som er motiverte for å delta. To avdelingsledere sier: «Vi får inn en god del som har fått kniven på strupen av Nav, som sier at de er nødt til å møte opp.» og «Der møter vi mye motstand og aggresjon mot Nav.» Fra tiltaksarrangørenes side oppleves dette krevende.

Virksomhetene har også faste medarbeidersamtaler med den enkelte deltaker, både ved oppstart og underveis i tiltaket. Det er imidlertid få av deltakerne vi intervjuet som ser på medarbeidersamtalene eller handlingsplanen som noe som er sentralt for deres opplevelse av medvirkning og innflytelse. De ser heller ikke disse verktøyene som særlig relevante for det de selv mener er viktig. En deltaker formulerer seg slik: «Innkomstsamtalen i bedriften var generell, en liste de skulle gå gjennom. Det har ikke vært så stor hjelp i det.» Om handlingsplanen sier han følgende: «Handlingsplan, det er noe kort svada som sendes til Nav, som må gjøres. Den er ikke min.» Andre har et større eierskap til handlingsplanen. Samtidig er vårt inntrykk at de individuelle handlingsplanene først og fremst er et verktøy som de ansatte jobber etter.

Tiltaksarrangørene beskriver brukermedvirkning gjennom de ulike verktøyene de har og benytter seg av, på litt ulik måte. Verktøyene, prosedyrene og plandokumentene som virksomhetene har for å sikre gode rutiner for brukermedvirkning ser imidlertid ikke ut til å bli vektlagt som viktige for mange av deltakerne. Flere av dem vi intervjuet, hadde som nevnt, ikke kjennskap til noe individuell handlingsplan eller vet om bedriften har brukerråd. Likevel opplever de aller fleste deltakerne vi snakket med at de tas på alvor, at det er lav terskel for å ta opp ting de syns er vanskelige eller vil ha endret på, og at de følges godt opp. En deltaker sier at han har individuelle samtaler: «...hvis det trengs, følges det opp videre, det er veldig bra, de er veldig løsningsorienterte her.» En annen deltaker opplevde ikke at rådgivingen han fikk tidligere var noe han hadde særlig bruk for, men at dette har endret seg. Nå synes han at han er med og bestemmer, og veiledningen er mer relevant for hans behov og ønsker. Deltakerne ser med andre ord ikke på verktøyene som det viktigste (planer, etc). Det viktigste for dem er å bli tatt på alvor, få et tydelig og hensiktsmessig opplegg ut fra det de selv har behov for, og bli fulgt opp, individuelt.

Det mest sentrale aspektet ved brukermedvirkning i bedriftene kan derved ses å være det de gjør i det daglige, ikke nødvendigvis systemene og prosedyrene. Brukermedvirkning ser i

praksis ut til å være godt i varetatt. Deltakerne sier ifra når det er ting de ønsker å forbedre og de opplever det er lav terskel for å gi tilbakemelding på forhold de ønsker å ta opp. Som vi har sett ovenfor, er de ansatte opptatt av at deltakerne skal ses, høres og tas på alvor. De legger mye faglig tyngde i beskrivelsene av måten de jobber med relasjonene til deltakerne i den praktiske arbeidshverdagen. En av veilederne snakket om å skape de gode rammene for egne prosesser:

... de staker selv opp veien, skal få oppleve trygghet, verdier, og våge å drømme. Vi prøver å drive deres prosess. De skal være aktører i egen prosess, prosessen som foregår i dem. Vi har veiledningsmetodikk i bunnen, de skal bli kjent med seg selv på ny, restarte. De møter også andre, med andre utfordringer. De står i en usikker situasjon som er lik for alle. De skal settes i stand til å gjøre noen valg. Det er i møte med dem vi treffer at det må starte. De viser seg veldig kapable til å gjøre valg, men vi må være med dem på den veien.

Som to andre informanter påpeker, gjøres slik arbeid, brukermedvirkning, også i den daglige oppfølgingen: «Når vi jobber, snakker vi også om ting.» og «Det handler om deltakernes liv, vi skal være ydmyk, ikke gi råd, vi skal veilede, ikke være for verktøyfokusert. En god veileder har verktøy i kassa og vet å bruke det.» En annen beskriver hvordan, gjennom veiledning, observasjon av deltakerne i praktisk arbeid, og samtaler etterpå: «Da blir de sett, hørt, og jobber mye bedre etterpå.» En annen informant knytter medvirkning til det han kaller positiv veiledning: «Det er også viktig å veilede dem, høre på det de sier, det kan være at deltakeren har hatt rett. Vi skal veilede positivt.» En av de ansatte presiserte overfor oss at han er *arbeidsveileder*, ikke arbeidsleder:

Det skal være en veiledende funksjon, ikke leder, sjefen, som bestemmer hva som skal gjøres. Det stemmer mer med hva vi driver med, vi kommanderer ikke. Det finnes 100 måter å lære på, folk har forskjellige innfallsvinkler.

En av lederne trekker fram tiltaket Arbeid med bistand i denne sammenhengen: «AB er brukermedvirkning - du er per definisjon deltaker i egen utvikling knyttet direkte til at jobben er å få en jobb.»

Deltakerne er noe delt i synet på hvor arbeidsrettet tiltakene skal være. Ifølge de ansatte er noen av deltakere ivrige på å komme ut i jobb, og for flere fungerer dette godt, mens andre er redde og, som en ansatt sier: «De vil ikke ut, de føler at de kommer til å mislykkes.» Flere ansatte legger vekt på at flere deltakere har behov for tett oppfølging over lang tid. Samtidig ser de ansatte at det kan være fornuftig med tidlig utplassering, og som en administrerende direktør sier:

Jeg ser at det kan være en fordel å få dem fort ut. Men det forutsetter tett oppfølging, og så er det store forskjeller mellom deltakerne. (...) Du er avhengig av å finne en arbeidsgiver som er innstilt på dette. Det går ikke alltid over tid, er ikke like enkelt.

6.6 SAMARBEID MELLOM TILTAKSARRANGØRENE OG NAV

Tiltaksbedriftene er forhåndsgodkjente gjennom godkjenning av Arbeids- og velferdsetaten. Godkjenningen skal revideres hvert tredje år, eller etter behov (NOU 2012:6). Samhandlingen mellom forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og Nav er på den ene siden karakterisert av et partnerskap, og på den andre siden som et kunde- og leverandørforhold.

Partnerskapet reguleres av samarbeidsavtalen mellom virksomhetene og Nav Fylkeskontor/det lokale Nav-kontoret.⁴⁷ I avtalen reguleres samhandlingen mellom partene, gjensidig forpliktelser og ansvarsforhold.⁴⁸ Samarbeidsavtalen gjelder for ett år og blir evaluert årlig, samtidig som det forhandles om neste års avtale. Det blir derfor gjennomført årlige møter mellom tiltaksarrangørene og Nav for å diskutere satsingsområder og prioriteringer, og bli enig om innholdet i ny avtale. Det blir i den forbindelse i flere fylker arrangert årlige felles informasjonsmøter for Nav Fylkeskontor og alle tiltaksarrangører i fylket. Videre vil Nav ha møter med den enkelte tiltaksarrangør. Det skal i tillegg gjennomføres møter mellom Nav Fylkeskontor og tiltaksarrangørene minimum en gang per år for oppfølging av kravspesifikasjonen. Det skal også gjennomføres brukermøter der saksbehandlere fra de lokale Nav-kontorene og tiltaksarrangørene møtes for å diskutere oppfølging av deltakere med tanke på inntak, tiltakskjeding og avslutning av tiltak. Dette er imidlertid ikke et likeverdig forhold. Arbeids- og velferdsetaten kan gi ulike pålegg, si opp avtalen osv. Kunde- og leverandørforholdet kjennetegnes ved at Nav stiller krav til tjenestene gjennom kravspesifikasjonen, samarbeidsavtalen og den enkelte bestilling.

Samarbeidet mellom tiltaksarrangøren og Nav er altså hovedsakelig for det første knyttet til bestillingen og oppfølging av deltakere og for det andre knyttet til oppfølgingen av samarbeidsavtalen. Samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangørene foregår som nevnt, på flere måter og på flere nivå. De overordnede samarbeidskontraktene og rammeavtalene inngås vanligvis mellom Nav Fylkeskontor og ledelsen ved virksomhetene, evt. mellom tiltaksarrangør og det lokale Nav-kontor. Når det gjelder bestillingene for deltakerne i de ulike tiltakene er det Nav lokalt som utformer disse. Det er også det lokale Nav-kontor som står for oppfølgingen av deltakerne og som tiltaksarrangørene er i dialog med når det gjelder rapporteringen underveis og ved avslutning av tiltak. Mye av kontakten mellom Nav og tiltaksarrangørene er uformell, ved at begge parter tar kontakt ved behov. Noen steder følger Nav Fylke opp og kontrollerer at det lokale Nav-kontoret har oppfølgingssamtalene med tiltaksarrangørene og deltakerne, som de er forpliktet til. Nedenfor vil vi se nærmere på hvordan tiltaksarrangørene og Nav vurderer samarbeidet seg i mellom.

6.6.1 Tiltaksarrangørenes vurdering av samarbeidet med Nav

Våre informanter fra attførings- og vekstbedriftene understreker alle at det er viktig med et godt samarbeid med Nav, som to ledere sier: «Vi sørger for å ha en god dialog. Det er viktig for å få til god kvalitet» og «Vi må ha et samarbeid, jevnlig kontakt med Nav, sånn at vi jobber mot det samme målet». Bedre og økt samarbeid med Nav kan føre til bedre kvalitet på tjenestene, både når det gjelder måten å jobbe med deltakerne i tiltakene på og i forhold til målkravene.

Tidligere undersøkelser har pekt på at samarbeidet mellom Nav og tiltaksarrangørene ikke er tilfredsstillende (Mandal 2008). Tidligere studier har pekt på at det varierer hvor mye kontakt det er mellom skjermede virksomheter og Nav i form av formelle møter (NOU 2012:6, Møller og Sannes 2009). Mange bedrifter ønsker å ha hyppigere kontakt med Nav.

⁴⁷ I NOU 2012:6 står det at «avtalens parter er tiltaksarrangør for tiltaket/tiltakene og Nav, på det nivå som Nav Fylkeskontor bestemmer» (s. 92).

⁴⁸ På bakgrunn av Riksrevisjonen i 2006 ble det i 2008 gjort endringer som innebærer at samarbeidsavtalen har blitt et selvstendig dokument. Tidligere var avtalen en del av kravspesifikasjonen (NOU 2012:6). Nå er kravspesifikasjonen et vedlegg til samarbeidsavtalen mellom Nav og tiltaksarrangøren.

Tidligere studier viser også at det mange steder er til dels mye uformell kontakt mellom tiltaksarrangørene og Nav (ibid.). I vår spørreundersøkelse blant arbeidsmarkedsbedriftene oppgir 82 prosent av respondentene (tab. 25) at samarbeidet med Nav lokalt i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. I casestudiene ser vi at det varierer noe hvorvidt tiltaksarrangørene opplever samarbeidet med Nav som godt. Informantene beskriver likevel i all hovedsak samarbeidet som godt, spesielt der hvor Nav er aktivt inne og stiller krav til kvaliteten på de tjenestene som bedriftene tilbyr på vegne av Nav. Tiltaksarrangørene mener det er positivt at Nav er blitt flinkere til å stille krav om framdrift, gjennomsnittstid i tiltaket og formidlingstall, som en informant sier: «det gjør at vi skjerper oss i forhold til hva vi skal levere». De opplever at Nav i dag stiller større krav til dem, både med tanke på hva tiltakene skal inneholde, måloppnåelse i forhold til formidling til arbeid, men også med tanke på sluttrapportene. To avdelingsledere peker videre på at kravene fra Nav er blitt større:

Det er endringer i årets avtale fra i fjor med tanke på kvantitetsmål. Det stilles større krav til gjennomstrømning, kontakt, oppfølging og resultatfokus på formidlingstall.

Nav presser veldig på for å få «alle» ut. (...) Sånn er kravene, og vi må bare forholde oss til dem. Men det kan jo hende at vi ruser folk tidligere ut enn de egentlig er klar for. Det er jo en todelt ting. Jeg ser jo at det kan være veldig behagelig å jobbe i en attføringsbedrift, at det kan bli en hvilepute. Det ser vi. Og når de begynner å bli klare, så forsøker vi jo å få dem ut.

Fra tiltaksarrangørenes side opplever man at Nav er blitt mer interessert i underveis- og sluttrapportene de siste årene. En avdelingsleder sier: «Ja, rapportene leder ofte til neste tiltak. Vi opplever at de blir lest og anbefalingene blir fulgt.» Flere forteller at slik var det ikke alltid tidligere, noe også forskning viser (Mandal 2008). Flere understreker også at bedriften har jobbet mye med sluttrapportene, som en ansatt sier: «Der har det vært et arbeid for kvalitetsforbedring. Vi har flikket mye med det i forhold til kravspesifikasjonen. Nå har Nav fylket satt tydeligere krav, samkjøring på det, stiller krav om kvalitet.» Konklusjonen i sluttrapporten er svaret på bestillingen. En informant forteller at de skal bygge vurderingene på observasjoner, ikke tolkninger, og sier: «Internt leser to gjennom, og det signeres av en av veilederne. Dette er kvalitetssikring internt, vi må tørre å være mer konkrete.»

Informantene fra tiltaksbedriftene forteller altså at Nav følger dem tettere opp i dag enn hva de gjorde for noen år siden, noe de mener er med på å bedre kvaliteten på tjenestene. Dette skjer blant annet ved at de har oftere møter. Ved oppstart skal det gjennomføres trekantsamtaler der Nav, tiltaksarrangøren og deltakeren som søkes inn i et tiltak, møtes for å diskutere forventninger, ønsker og behov knyttet til innholdet i tiltaket, nettopp for å avklare hva bestillingen skal inneholde. Det er med på å sikre kvaliteten gjennom å skape en felles forståelse av hva tiltaket skal inneholde og hva som skal være målet med tiltaket.

Det er likevel enkelte tiltaksbedrifter som etterlyser bedre og tettere oppfølging fra Nav. En av lederne fra attførings- og vekstbedriftene mener Nav må være flinkere til å se dem i kortene, stille krav til kvaliteten, som en informant sier: «Bedriften leverer jo tjenester på Navs vegne. Får de betalt for varen?» En bedrift hadde over lengre tid fått tilbakemeldinger fra Nav om at kvaliteten på tjenestene de leverte ikke var god. Som følge av det fikk de i stand et bedre samarbeid, med tettere oppfølging - felles møtepunkt osv., som de mener har høynet kvaliteten og gitt bedriften bedre verktøy og rutiner for sitt faglige arbeid med oppfølging av deltakerne.

Tiltaksarrangørene understreker at samarbeidsavtalen de har med Nav er styrende for hva de gjør, som en informant sier: «Avtalene med Nav er «bibelen» - den er styrende for oss.» Flere av informantene fra tiltaksbedriftene opplever at Nav fylket er blitt mer ryddig når det gjelder samarbeidskontraktene.

Informantene fra en stor tiltaksbedrift mener at de har et godt samarbeid med Nav lokalt. En avdelingsleder herfra sier likevel: «Men vi føler hele tiden at det ligger et press bak, både fra fylket og lokalt. Fra fylket - nå må dere få folkene ut, de skal ikke sitte inne hos dere.» De fleste ansatte mener at dette er riktig, men, som de understreker - ikke for alle. En administrerende direktør fra en annen stor tiltaksbedrift peker på utfordringen knyttet til økt press fra Nav om at alle skal «ut» fortest mulig: «Nav skjønner ikke at ikke alle kan jobbe ute, men de kan fungere greit under kontrollerte forhold.» Det er altså ikke alltid enighet eller felles forståelse hos Nav og tiltaksarrangørene om når det er riktig tidspunkt å la deltakerne få praksisplass i ordinære arbeidsplasser. Noen informanter forteller at de opplever kritikk fra Nav om at de driver med «innmuring». Dette kan være frustrerende. En administrerende direktør sier: «Vi har brukere som vi vet at vi aldri klarer å få ut. Miljøet er så lite at bare du nevner et navn så...» Flere steder oppleves det også utfordrende å finne praksisplasser, som to informanter forteller:

Vi har ikke gode nok formidlingsresultater i dag, og kan bli bedre, så er det også sånn at hvis jeg skulle forholdt meg strikt til de kravene og hadde gått til Nav lokalt og sagt at det innebærer at så må det og det være på plass, så ville det også vært en dårlig kundebehandling. Nav lokalt sier også at hvis det blir så strikt om hvem som kommer igjennom nåløyet: *da skjønner ikke vi hva vi kan bruke dere til*, kan Nav si. Kanskje vi skulle vært strengere på inntakskriterier, men da ville Nav blitt sittende igjen med en haug av folk de ikke ville visst hva de skulle gjøre med. Benchmarking av resultater er bra, men ønsker mer åpen refleksjon rundt resultat.

Før gikk vi inn i privatlivet deres på en helt annen måte. Det skulle man. Ting tok tid, men samtidig fikk vi kanskje bygd opp folk på en helt annen måte. Ikke fokus på gjennomføringstid. (...) I dag er det mye mer fokus på gjennomstrømning og avslutning. Jeg synes kanskje at pendelen har svingt for langt andre veien nå. Vi mister fokus litt, for det blir så mye jag etter å få folk ut i jobb fortest mulig. Og at alle skal prøves ut eksternt, nesten med en gang.

Plutselig er det kommet til et punkt der jeg lurer på om jeg har troen på dette. Nav gjør så mye rart. Og da må jeg jo vurdere om jeg skal fortsette å jobbe med dette. Jeg vet ikke om det blir rett.

Det kan også se ut til at det enkelte steder oppleves som et konkurranseforhold mellom Nav og tiltaksbedriften når det gjelder formidling til arbeid. En administrerende direktør og en avdelingsleder forteller:

I flere av bedriftene forteller de ansatte at Nav plukker ut de beste (deltakerne) og sender ut, og så skal vi finne plasser til de svakeste. Så får vi høre at Nav er mye flinkere til å få folk i arbeid.

Det blir litt feil. Nav skal på den ene siden være oppdragsgiver og samarbeidspartner og skal samtidig konkurrere med oss. Vi får de vanskeligste sakene. (...) Samtidig blir vi sammenlignet med dem, men det er jo på litt feil grunnlag.

Det er også noen som mener det er forståelig at Nav har deltakere som ikke har like store behov for oppfølging, som en sier: «Men det er vel greit at Nav som har så mange har de letteste.»

Noen av våre informanter opplever at det er enkelte deltakere med store utfordringer som de synes Nav i enkelte tilfeller kan se ut til ikke å ha tid til. Disse deltakerne krever mye oppfølging samtidig som bestillingen ofte er lite tydelig. Tiltaksarrangørene synes noen av disse deltakere blir «gående for lenge» i bedriften, som de sier, fordi Nav ikke ønsker at de skal avslutte tiltaket, selv om man fra bedriftens side opplever at det ikke er så mye mer de kan gjøre. En veileder forteller:

Samarbeidet med Nav fungerer dårlig for denne gruppen. De som jobber i Nav har for mye å gjøre, har for store grupper å følge opp. Vi kaller inn til møter for å diskutere hva gjør vi nå, men de har ikke tid. Skal han bare gå her, når vi ikke klarer å nå målene? (...) Han gutten jeg har spør: «har Nav glemt meg?» Det kjennes ikke godt for han.

Selv om våre informanter fra tiltaksbedriftene forteller at de kan diskutere ulike forhold med Nav dersom de er uenig i beslutninger som er tatt, har de likevel en forståelse av at Nav sitter med makten. Bedriftene er avhengig av å få oppdrag fra Nav.

Flere av våre informanter fra tiltaksbedriftene forteller at det ikke alltid er enighet mellom Nav lokalt og fylkeskontoret, eller mellom saksbehandlere hos Nav og Nav-ledelsen ved de lokale kontorene. Uenighet kan blant annet dreie seg om måltallene for de ulike tiltakene. En veileder fra et lokalt Nav-kontor forteller at Nav fylke ønsker 95 prosent av deltakerne i AB-tiltak skal resultere i aktive løsninger og sier:

Det skal liksom bare være fem prosent som blir uføretrygda eller faller ut av tiltaket. Hvis du spør en veileder på Nav lokalt, vil ikke han eller hun kjenne seg igjen. De er ikke enige i målene, ser mer realistisk på det.

Enkelte ansatte fra tiltaksbedriftene peker på at det er en energilekkasje i at Nav har to nivåer som har kontakt med tiltaksarrangørene.

Noe som viser seg tydelig i datamaterialet, både fra intervjuene med tiltaksbedriftene og Nav, er altså hvor viktig samarbeid dem imellom er for kvaliteten på tjenestene som tiltaksarrangørene tilbyr. Enkelte tiltaksarrangørene etterspør et større nærvær og engasjement fra Navs side og at de i større grad ser dem etter i kortene. Nav kan bidra til at bedriftene, som en ansatt i en av bedriftene selv sier: «ikke sovner, men hele tiden tenker: Hva kan vi gjøre mer av, bedre, annerledes for å få vedkommende ut i det ordinære?» En av bedriftene som har fått til et bedre samarbeid med Nav, har fått laget prosedyrer og prosesser, og sier:

...andre måter å tenke, praksis rundt hva som må med, hvilke tiltak må iverksettes for å bli enda bedre. Årsrapporteringen blir et rullende system. Vi kan gå tilbake og se; Hva har vi gjort og hva kan gjøres bedre?

6.6.2 Navs vurdering av samarbeidet med tiltaksbedriftene

Vi har intervjuet ansatte ved Nav lokalt og på fylkesnivå med utgangspunkt i kommunene hvor vi gjennomførte casestudiene. Vi ser at det er en del variasjoner, både fra et lokalt Nav-kontor til et annet, men det er også variasjoner mellom Nav lokalt og fylkesleddet, og mellom fylkeskontorene, i deres vurdering av kvalitet og samarbeid med tiltaksbedriftene som de har avtaler med. I tillegg er det forskjeller i deres vurderinger av kvalitet og hva de

ser som viktig i den sammenheng, etter hvilke typer tiltak det er snakk om. De fleste steder forteller Nav om et godt samarbeid med tiltaksarrangørene. I spørreundersøkelsen til Nav oppgir 71 prosent (tab. 23) at samarbeidet med tiltaksarrangørene i stor eller svært stor grad er tilfredsstillende. Når vi i intervjuene spør hva det betyr at samarbeidet er godt, forteller de blant annet om regelmessige samarbeidsmøter der man blant annet diskuterer innholdet i og gjennomføringen av tiltaket for deltakerne. En ansvarlig ved Nav fylke beskriver det slik:

Det handler om hvilket ståsted man ser det fra, fra Nav og fra bedriftene som leverer tjenestene til oss. Det er ulikt og det er også ulike tiltak. F.eks. AB har stort formidlingsfokus der overgang til arbeid er en viktig indikator om man leverer. Vi prøver å huske at både vi og tiltaksbedriften skal komme brukeren til gode. Dette må nyanseres i forhold til tiltaket, f.eks. avklaring, der er ikke nødvendigvis formålet med tiltaket arbeid, det kan være ulike veier (også uførepensjon). Vi legger litt ulikt i hva kvalitet er. Bedriftene er tett på menneskene som er der. De uttaler at det er bedre at de er i tiltaksbedriften enn at de ikke gjør noe. Vi ser mer på om de er nærmere jobb - det tilfriskende, arbeidsperspektivet. Det er store forskjeller mellom bedriftene i forhold til kvalitet. Det henger bl.a. sammen med størrelse på bedriftene, noen er veldig små og andre veldig store.

Denne Nav-lederen peker på at overgang til arbeid er et sentralt krav fra Nav, men samtidig at det er viktig å kartlegge forhold rundt den enkeltes livssituasjon, som ses å ha betydning for muligheten til å komme i jobb: «Ta tak i helhetlige ting, økonomi, kosthold, trim/trening, familiesituasjoner, parallelt. At en ikke tenker at en skal gjøre en og en ting, men gjøre ting samtidig.» En annen representant for Nav lokalt framhever at det er viktig å ha: «...forståelse for brukerens utfordringer, helsesituasjon og innretting av oppfølging ut fra dette. Det aller viktigste er at det er skreddersydd, ikke generelt.» Her vises det til at deltakere som har samme diagnose har individuelle utfordringer og behov. Hun mener derfor det blir feil å sette dem inn i det samme opplegget på bakgrunn av en diagnose. Hun trekker videre fram at det ikke alltid er så enkelt for tilretteleggerne å vite hva de skal gjøre i den enkelte saken. I deres samarbeid med bedriften ønsker de å styrke den faglige kvaliteten ved tiltakene ved å knytte behandlende psykolog tettere inn for i fellesskap kunne diskutere:

Hva kan vi gjøre for denne brukeren? Vi skal jobbe mer sammen. Tilretteleggerne trenger kunnskapen og behandler kan her gi faglige innspill. Når viljen er til stede er det lettere.

Ansatte ved Nav som vi intervjuet, kan i noen tilfeller være uenig i hvordan tiltaksarrangøren følger opp deltakerne. En informant fra Nav sier: «Det er ikke alltid at de er like flinke til å huske på at kunden har alltid rett. For vi liker å tro at vi har det.» Nav lokalt opplever også mange steder at de har mange deltakere å følge opp, samtidig som de har kapasitetsproblemer i oppfølgingsarbeidet. De aller fleste vi har snakket med hos Nav, både lokalt og på fylkesnivå, uttrykker at de har for lite tid til å følge opp deltakerne og enkelttiltakene: «Vi lykkes ikke alltid, det er svært mange brukere å følge opp, vi er ikke flinke nok til å følge opp i Nav, mangler systematikk.» Dette viser også tidligere forskning og utredninger (Riksrevisjonen 2013-2014, Skarpaas og Norvoll 2011, Møller og Sannes 2009).

Ansvarsfordeling mellom Nav lokalt og fylkeskontoret oppleves i stor grad hensiktsmessig fra Navs side, som en informant sier: «Fordeler med at det formelle overordna nå ligger hos fylket. Samtidig er det Nav lokalt som er tett på, følger og kjenner brukeren best. Det fører til en god dialog rundt enkeltbrukere.» Samtidig ser vi at Nav lokalt ikke alle steder er enige i beslutninger tatt ved fylkeskontoret.

6.7 ØKTE KRAV FRA NAV OM FORMIDLING TIL ORDINÆRT ARBEID

Våre informanter fra tiltaksbedriftene understreker at det økte kravet fra Nav om at tiltaksdeltakerne skal ha arbeidsutprøving på ordinære arbeidsplasser så tidlig som mulig, og at kravet om formidling til ordinært arbeid har økt mye, oppleves utfordrende. Samtidig er bedriften langt på vei er enig med Nav om at det er hensiktsmessig at flere deltakere har ekstern arbeidspraksis tidlig.

For det første er det ikke alltid tiltaksarrangørene er enige med Nav om *når* det er riktig med arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Det kan for eksempel være tilfeller der Nav ønsker arbeidsutprøving «ute», men hvor tiltaksarrangøren mener at deltakeren har behov for arbeidsutprøving i et skjermet miljø en tid, som en avdelingsleder sier: «Det Nav vurderer som innlåsing» kan vi vurdere som å gi folk best mulig startfase ut i arbeidslivet igjen.(...) Vi vil gjerne se at selvfølelsen har steget litt før vi tar dem ut.» For tiltaksarrangørene kan det også oppleves utfordrende at Nav ønsker arbeidsutprøving på en ordinær arbeidsplass dersom tiltaksdeltakeren ønsker å være «inne» en tid til. Dette gjelder særlig for APS-tiltaket. Å skulle øke gjennomstrømningen på tiltakene kan oppleves utfordrende. Vårt inntrykk er likevel at tiltaksarrangørene forsøker å innfri Navs forventninger.⁴⁹

For det andre oppleves det utfordrende fra tiltaksbedriftenes side å finne praksisplasser i det ordinære arbeidsmarkedet. Særlig i små kommuner med få arbeidsplasser og lange avstander er mulighetene for ulik arbeidspraksis mindre. Et godt arbeidsmarked vil generelt virke inn og bedre sjansen for formidling til ordinært arbeid. Med andre ord – dersom arbeidsmarkedet er godt, vil formidlingstallene kunne bli høyere. Informantene fra tiltaksarrangørene påpeker også at på mindre steder vil noen av deltakere være «kjent» blant arbeidsgivere, som ikke ønsker å ta inn disse personene fordi de har opplevd uheldige episoder tidligere.

For det tredje oppleves det utfordrende for tiltaksarrangørene å skulle redusere den interne produksjonen i bedriften, som flere steder er ønsket fra Nav og som ofte vil være en konsekvens av mer arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Attførings- og vekstbedriften får redusert sin interne opptreningsarena for deltakerne. Siden det fremdeles vil være tiltaksdeltakere som har behov for arbeidsutprøving skjermet kan dette bidra til å svekke strukturkvaliteten. I en stor tiltaksbedrift har man over noen år vært nødt til å redusere den interne produksjonen, noe ledelsen og de ansatte i bedriften er noe ambivalente til, som lederen sier:

Det er forskjell mellom den øverste Nav-lederen her og saksbehandlerne lengre ned, som sier at vi ikke må finne på å legge ned arbeidsplassene hos oss. Han så nok dette, men dette er så overordnet, de skal ikke lengre være på (tiltaksbedriften) å jobbe. De skal være ute i byen og jobbe!

I tillegg kan bedriftens økonomiske situasjon forverres, særlig der hvor man i stor grad har basert seg på inntekt fra intern produksjon.⁵⁰ Flere steder legger man ikke skjul på at det er utfordrende med tanke på inntjening for bedriftene, som to informanter fra tiltaksbedrifter sier:

⁴⁹ Møller og Sannes (2009) diskuterer en rekke forhold som kan påvirke variasjoner i varighet på tiltakene i bedriftene.

⁵⁰ I attførings- og vekstbedriftene som inngår i casestudiene vi har gjennomført, varierer størrelsen på inntekter fra salg av produksjon av varer og tjenester fra 25 til nesten 60 prosent av bedriftens driftsinntekter.

Der er jo inntektene til bedriftene. De flinkeste vil jo gjerne arbeidslederne ha, men de vil Nav ha ut. Det blir en for liten arbeidsstokk internt til å drive den produksjonen som må drives, med for svake deltakere som krever mye oppfølging. Samtidig ser vi at mange har behov for å være internt. Vi ser det, men ikke alltid Nav. De har behov for en myk overgang til arbeidslivet.

Det er ei jævla utfordring. (...) En del av de arbeidslederne er utrolige dyktige på å få det til å gå rundt og er fremragende med folk, og få folk innenfor sitt område til å yte, og ha utvikling og vokse. På noen av kantine er det ikke mange og hvis du tar vekk de sterkeste arbeidstakerne er det ikke mange igjen til at det skal gå rundt.

For det fjerde kan økt krav om formidling ut i ordinære arbeidsplasser bidra til at tilbudet til de svakeste blir dårligere. Informantene fra tiltaksbedriftene peker på en utvikling hvor det forventes mer av deltakerne, og som en sier:

Jeg tror det vil komme store innstramminger. Vi har bare sett begynnelsen. Og jeg tror det vil bli stilt enda større krav til deltakerne selv. For noen vil det være bra, men for andre ikke. For de svakeste blir taperne.

Økt press om formidling «ut» og større krav til hva deltakerne skal kunne mestre, vil til en viss grad kunne påvirke hvem som søkes inn i de ulike tiltakene. En leder fra en stor tiltaksbedrift sier: «Vi må bli mer kynisk på å ta inn de beste.» Da vi spør om dette kan føre til at det blir vanskeligere for de svakeste å få en tiltaksplass, svarer informanten: «Ja, brutalt. Men det ligger jo i kortene.» En avdelingsleder fra en annen bedrift peker på det samme:

Noen mister vi på grunn av at vi ikke får nok tid, de faller ut. Mange trenger tid. Det handler om psykiatri, rus osv. For dem er tid en suksessfaktor. (...) Vi mister mange som vi kunne ha lyktes med fordi vi har så dårlig tid.

Andre tiltaksarrangører legger imidlertid vekt på at de også i fremtiden må kunne ivareta de aller svakeste, som to informanter sier:

Formidlingstallene må hele tiden ses i sammenheng med deltakernes funksjonsnivå. Vi må hele tiden regne med at noen veiledere jobber med svake deltakere. Vi vet ikke alltid når de kommer inn hva de vil kreve.

Hvis vi slipper å bry oss om de svakeste, kunne vi fått kjempehøye tall ut. Men vi prøver å bry oss om de andre også, om livskvaliteten ved arbeidsoppgavene.

Flere tiltaksarrangører er opptatt av dette dilemmaet - skal de la være å ta inn de svakeste fordi de vet at de er vanskeligere å få ut i ordinær jobb, og vil redusere formidlingstallene, eller er det viktigere å bedre deltakernes livskvalitet? Tiltaksarrangørene kan heller ikke sette kravene for høye med tanke på hvem de tar inn, siden de er avhengig av å få tilstrekkelig med søkere til tiltakene.

For det femte bidrar økt press fra Nav om formidling til ordinært arbeid og ekstern arbeidsutprøving til å gjøre arbeidshverdagen mer usikker for tiltaksbedriftene. Flere av våre informanter fra bedriftene opplever at det er mer usikkerhet rundt tiltakene i dag enn tidligere - hvor lenge bedriften får ha tiltaket osv. En veileder beskriver dette presset:

Forutsigbarheten er jo ikke lengre til stede, slik det var mer før. (...) Hvis ikke vi leverer, så har jo Nav et press på seg ovenfra om å finne noen som kan levere.

Flere av informantene fra attførings- og vekstbedriftene peker på at de risikerer å miste tiltak fra Nav dersom de ikke når måltallene, som en sier:

Kravene fra Nav er blitt tøffere. Du blir hentet fort inn hvis du ikke holder en del måltall. Det er rimelig tøft. Innimellom føler jeg at dette er et rotterace, og du jobber hele tiden under press. Jeg tenker at attføring er ikke en jobb for alle. Du må tåle en trøkk, for å holde ut med det presset.

6.8 SAMMENDRAG

I dette kapitlet har vi først vist resultatene fra en reanalyse av tidligere datasett fra studier i skjermet virksomhet. Kvalitetsbegrepet ble på begynnelsen av 2000-tallet først og fremst knyttet til egenskaper ved de produkter og tjenester som produseres, mens det i studiene fra 2008 og fremover i større grad knyttes til ulike sider ved attføringsarbeidet i bedriftene. Videre i kapitlet har vi sett nærmere på hvordan ansatte i tiltaksbedriftene og Nav forstår kvalitet i skjermet virksomhet. Nedenfor vil vi kort oppsummere hva informantene trekker frem som viktig for at tjenesten som gis i skjermet virksomhet skal være gode. Dette er forhold som omfatter både struktur-, prosess- og resultat kvaliteten.

Forhold knyttet til strukturkvalitet

- Tydelig bestilling fra Nav
- Kvalitetssikringssystem
- Opptreningsarenaer internt og eksternt
- Kompetanse og faglig forståelse blant de ansatte

Forhold knyttet til prosesskvalitet

- Gode relasjoner til eksterne samarbeidspartnere
- Godt samarbeid med Nav
- Gi mestringsopplevelser
- Gi meningsfull arbeidssituasjon/tilværelse
- God dokumentasjon (underveis- og sluttrapporter, møtereferater osv.)
- Godt arbeidsmiljø og trivsel
- Verktøy, prosedyrer og rutiner
- Utarbeidelse av individuelle handlingsplaner
- Tillit og respekt mellom veileder og deltaker/VTA-arbeidstaker
- Brukermedvirkning- og involvering

Forhold knyttet til resultatkvalitet

- Måloppnåelse – formidling til arbeid eller arbeidsrelaterte aktiviteter
- Bedre deltakernes VTA-arbeidstakernes livskvalitet og helsetilstand

Å legge til rette for at tjenestene tiltaksarrangørene tilbyr deltakerne representerer noe *meningsfylt* legges stor vekt på av de ansatte i bedriftene. I dette ligger både å ha en aktiv hverdag, en arbeidshverdag hvor oppgavene og aktivitetene er «ekte arbeid», og utgjør samfunnsbidrag. Livskvalitet inngår også i dette, at det å være i aktivitet, på en arbeidsplass, med et godt arbeidsmiljø, kan bidra til å ivareta den enkeltes livskvalitet, livssituasjon i

videre forstand, ikke bare knyttet til den praktiske aktiviteten. Arbeidsplassen skal være et godt sted å være. Videre snakker de, på ulike måter, om faglig kvalitet, på utviklingen av faglige ståsted og verktøy, samt dokumentasjon på det de gjør og som de lykkes med, og som noe som er målbart. Det er flere som snakker om samarbeid og relasjoner til både bestiller (NAV) og lokale arbeidsgivere som viktig aspekt ved kvalitet. For deltakerne i tidsbegrensede tiltak og VTA-arbeidstakere henger god kvalitet sammen med å trives og ha det godt, ha varierte arbeidsoppgaver og ha godt arbeidsmiljø. For de tidsbegrensede tiltakene, slik som Avklaring, APS og AB, er også at det er mål om ordinært arbeid, ikke bare arbeidspraksis og aktivitet.

Nav påpeker at kvalitet, og hva som regnes som god kvalitet, i tiltakene som tilbys i skjermet virksomhet må vurderes opp mot det enkelte tiltak og dets målsetninger. Brukerens livssituasjon er også viktig å ta med inn i tilpasningen av gode tilbud til den enkelte. Nav trekker, både lokalt og på fylkesleddet, fram egen kapasitetsmangel som en viktig faktor som kan hemme kvaliteten på oppfølgingen og samarbeidet, både med enkeltbrukere og med tiltaksarrangører.

7. ERFARINGER MED IMPLEMENTERING AV EQUASS

I dette kapitlet vil vi drøfte tiltaksarrangørenes erfaringer med implementeringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS. Kapitlet tar utgangspunkt i casestudier i åtte tiltaksbedrifter - intervju med ansatte og tiltaksdeltakere i bedriftene, samt sentrale aktører hos Nav, lokalt og ved fylkeskontorene.

Første runde av sertifiseringer skjedde i perioden 2007-2012. Mens enkelte tiltaksbedrifter startet sertifiseringsarbeidet allerede i 2007, begynte andre senere og ble ikke sertifisert før i 2011-2012 (se tabell 11). Tidspunktet for den første sertifisering, sammen med blant annet størrelsen på virksomheten og hvilke arbeidsmarkedstiltak som tilbys, kan ha betydning for bedriftenes erfaringer med sertifiseringsprosessen og vurderinger av virkningene av implementeringen av EQUASS. Nedenfor vil vi først se nærmere på hvordan tiltaksbedriftene opplevde møtet med EQUASS og hvordan arbeidet med den første sertifisering foregikk, og videre hvordan bedriftene forholder seg til resertifiseringene. Vi vil deretter diskutere hva EQUASS har betydd og betyr for tiltaksbedriftene i dag – på hvilken måte innføringen av kvalitetssikringssystemet kan sies å ha påvirket tjenesten, og hvordan bedriftene forholder seg til EQUASS til daglig. Et sentralt spørsmål i evalueringen har vært hvorvidt EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene som tilbys i skjermet virksomhet, eventuelt på hvilken måte. Vi vil også diskutere rollen til revisorene som har ansvaret for EQUASS-sertifisering, ettersom de er sentrale med tanke på hvorvidt bedriftene blir sertifisert eller ikke, samt hvilke erfaringer de har med besøket i virksomhetene.

7.1 Å BLI EQUASS-SERTIFISERT FØRSTE GANG

Å gå i gang med EQUASS-arbeidet

Som spørreundersøkelsen blant arbeidsmarkedsbedriftene viser, er det en større andel av de største bedriftene som ble sertifisert tidligst. Mens kun 30 prosent av bedrifter med 41 eller flere ansatte ble første gangs sertifisert i 2011 eller senere, gjelder dette 81 prosent av bedrifter med 20 eller færre ansatte. Flere av bedriftene som inngår i den kvalitative studien, er forholdsvis store bedrifter med mange ordinært ansatte, og disse ble alle sertifisert innen 2010. Informanter fra disse bedriftene forteller at da de fikk vite at alle tiltaksarrangører i skjermet virksomhet måtte innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon, bestemte de seg tidlig for å gå i gang med å implementere EQUASS. Flere legger vekt på at bedriften på dette tidspunktet allerede hadde et kvalitetssystem og hadde mye «på stell». Enkelte bedrifter hadde også jobbet med å forbedre kvaliteten på tjenestene på bakgrunn av tilbakemeldinger fra Nav om at kvaliteten ikke ble vurdert som god nok, blant annet når det gjaldt rapportene fra bedriftene. Det pekes også på at store tiltaksbedrifter ofte har flere ressurser i form av bedre kompetanse og flere ansatte som kan jobbe med kvalitetssikring, enn hva de aller minste bedriftene har. Dette er forhold som bidro til å gjøre terskelen for å gå i gang med EQUASS-arbeidet lavere. At én eller noen få ansatte i ledelsen tok et særlig initiativ til å ta fatt på sertifiseringsprosessen har også hatt betydning for hvor tidlig bedriften ble sertifisert. Det har samtidig vært avgjørende at øverste leder besluttet at bedriften skulle begynne å arbeide frem mot en sertifisering, og at dette ble prioritert ressursmessig. Informantene fra tiltaksbedriftene i studien vår begrunner også valget om å

gå i gang med sertifiseringen i god tid før fristen i 2011, med at de ville unngå «rushet» som de visste ville komme da.

Ved flere av attførings- og vekstbedriftene som ble sertifisert tidlig, forteller informantene at de trodde arbeidet med EQUASS ville bli enklere enn det viste seg å bli, som en sier: «Arbeidet vi la i dette var stort og mye mer enn først antatt da vi gikk i gang. Omtrent fem personer jobbet med dette i en lang periode.» Flere av dem som hadde et hovedansvar hos tiltaksbedriftene i forbindelse med den første sertifiseringen, forteller at de opplevde dette arbeidet som svært belastende, fordi det tok så mye tid. Enkelte sa ifra seg disse arbeidsoppgavene etter en tid. En veileder som deltok i en arbeidsgruppe som jobbet med den første sertifiseringen i bedriften, forteller:

Da de hundre spørsmålene skulle besvares med «ja» - det gikk en stund, og så holdt jeg på å gå ned. Vi trodde det kom til å bli lettere, men det gikk ikke i lengden, og da trakk jeg meg ut.

Hun forteller at arbeidet med EQUASS kom på toppen av de vanlige arbeidsoppgavene hennes og på dette tidspunktet visste de ikke hvilket omfang forberedelsene til sertifiseringen ville innebære, som hun sier. Dette var også grunnen til at man flere steder så at det var nødvendig å sette av flere ressurser. Det skjedde blant annet ved at ansatte ble fritatt fra andre oppgaver for utelukkende å kunne jobbe med EQUASS en periode.

To av tiltaksbedriftene som inngår i den kvalitative studien, ble ikke sertifisert før i 2011. Dette er forholdsvis små vekstbedrifter med under 10 ansatte. De hadde begge steder en opplevelse av at EQUASS ble «presset» på dem utenfra. Ved en av de minste bedriftene skyldes sen sertifisering at de i en overgangsperiode manglet personalressurser, både i ledelsen og kvalitetsansvarlig.

7.1.1 Én person har hovedansvaret for sertifiseringen – forankret hos ledelsen

I alle de åtte tiltaksbedriftene som inngår i vår kvalitative studie, var det én eller to ansatte som fikk et særlig ansvar for prosessen rundt implementeringen og sertifiseringen av EQUASS. Noen steder ansatte man en ny person i en stilling, fast eller midlertidig, som skulle ha et spesielt ansvar for EQUASS. Personen som fikk hovedansvaret for EQUASS, var flere steder kvalitetsansvarlig, der man allerede hadde en slik stilling, eller det ble opprettet en slik stilling. Det var få steder øverste leder i bedriften hadde hovedansvaret for gjennomføringen av sertifiseringsprosessen. Vi så likevel i alle bedriftene at daglig leder/administrerende direktør har fulgt prosessen med å implementere EQUASS, i større eller mindre grad. I bedriftene hvor øverste leder er sterkt involvert i EQUASS-arbeidet, har lederen vært ansatt i bedriften i mange år. I de bedrifter hvor øverste leder er forholdsvis nyansatt, er han/hun i mindre grad involvert i EQUASS-arbeidet. Det finnes imidlertid unntak her.

Uavhengig av hvor direkte involvert øverste leder har vært i EQUASS-arbeidet, understreker våre informanter at det har vært og er viktig at EQUASS er forankret hos ledelsen, som følgende sitater fra en kvalitetsansvarlig og en daglig leder viser:

Ledelsen må ha rett menneskesyn, rett fokus, ha et eierskap til dette. Kvalitet må være forankret hos ledelsen. (...) En leder som har eierskap til kvalitetssystemene vil være en leder som vil forsøke å få organisasjonen til å jobbe etter disse prinsippene selv.

EQUASS handler mer om ledelse enn om «Har vi orden på alle papirene våre?». Vi skal få det mer inn i det daglige arbeidet, ikke bare noe som skjer hvert andre år. For eksempel har vi rutiner for trussel om vold, prosedyrer som kan brukes i hverdagen. Det handler som sagt, om ledelse, som hver enkelt ansatt skal ha et forhold til. Det er mye holdningsarbeid, og å se etter forbedringer hele tiden.

7.1.2 Utfordrende å forankre EQUASS blant alle ansatte i bedriften

I alle tiltaksbedriftene i vår studie understreker informantene at selv om én eller noen få personer hadde et særlig ansvar når det gjaldt sertifiseringen, ble både resten av ledelsen og de øvrige ordinært ansatte involvert i prosessen tidlig, men i noe ulik grad. Mens flere av veilederne og avdelingslederne vi intervjuet forteller at de deltok på mange møter, seminarer og jobbet i grupper med EQUASS-relaterte oppgaver, forteller enkelte at de kun deltok på ett eller noen få møter der EQUASS ble diskutert, og at de i forholdsvis liten grad var involvert i prosessen frem mot den første sertifiseringen. Enkelte forteller at de ble intervjuet av revisoren da han eller hun besøkte bedriften i forbindelse med sertifiseringen. Flere av de kvalitetsansvarlige forteller at før selve sertifiseringene ble alle ordinært ansatte i bedriften «drillet på EQUASS».

Våre informanter forteller at det har tatt tid å etablere kvalitetssikringssystemet og implementere det blant de ansatte på ulike nivå i bedriften. Flere av de kvalitetsansvarlige vi intervjuet opplevde det utfordrende å skulle implementere EQUASS blant de øvrige ansatte, ikke minst fordi flere syntes at EQUASS var vanskelig og dermed ikke var så motiverte. Andre ansatte var derimot mer positive til å jobbe med dette på avdelingene. To daglig ledere forteller om prosessen frem mot den første sertifiseringen: «Det tok tid før veilederne fikk et forhold til EQUASS. De syntes i begynnelsen at dette var vanskelig» og

Jeg tror de (gruppen som jobbet med EQUASS) slet med å få en del tilbakemelding fra andre, som de trengte. De savnet nok også tilbakemeldinger fra lederne. Noen var mer positive enn andre. Mye skriftlig skulle på plass og beslutninger som måtte tas.

Denne lederen forteller at bedriften gjennomførte mange møter i forbindelse med den første sertifiseringen. Utfordringen var mest knyttet til å følge opp møtene i etterkant. Men til tross for at man flere steder opplevde det utfordrende å skulle implementere EQUASS i bedriften, er et flertall av de kvalitetsansvarlige vi har intervjuet, enige om at EQUASS nå er godt forankret i bedriften. Det legges også stor vekt på at systemet skal fungere i praksis som en kvalitetsansvarlig forteller: «Vi var bevisst på at alle impliserte skal ha et eierforhold til dette. (...) Vi har inntrykk av at det er godt implementert i bedriften, det ligger godt under huden på folk.»

Vårt inntrykk etter å ha intervjuet ansatte på ulike nivå i åtte forskjellige tiltaksbedrifter, er at de ansatte, også innad i den samme bedriften, gir uttrykk for å ha noe forskjellige erfaringer med og oppfatninger av EQUASS. Mens øverste leder i én bedrift sier at den første sertifiseringen gikk helt greit og at det ikke var så vanskelig, forteller en veileder fra samme bedrift følgende: «Vi opplevde jo EQUASS som et pes på mange måter. Det var veldig høye krav som var stilt.» Det kan også tenkes at ledelsens og kvalitetsansvarlig sin oppfatning av hvorvidt EQUASS er godt forankret i bedriften, ikke nødvendigvis stemmer. Øvrige ansatte gir kan hende uttrykk for oppfatninger om EQUASS til oss, som de ikke nødvendigvis gir uttrykk for i bedriften, eller til ledelsen.

Vi har også sett at man i de fleste attførings- og vekstbedriftene til en viss grad forsøker å involvere tiltaksdeltakerne og VTA-arbeidstakerne i prosessen rundt EQUASS, blant annet ved at tema knyttet til EQUASS diskuteres på møter. Dette oppleves nødvendig og viktig, ikke minst fordi de også vil bli intervjuet av revisoren under sertifiseringsdagene. Det er flere steder blitt opprettet brukerforum for å gi alle i bedriften en mulighet til å gi innspill i forbindelse med tema relatert til EQUASS. I samtalen med tiltaksdeltakerne var vi ikke opptatt av EQUASS som sådan, men av deres erfaringer med tiltaket, muligheter for medvirkning osv. Vi spurte dem likevel om de hadde hørt om EQUASS. Mens noen forteller at de har hørt om EQUASS og at de har deltatt på møter hvor det er blitt snakket om EQUASS og at de er blitt intervjuet av revisoren, er dette ukjent for flere. Det er da heller ikke krav om at deltakerne skal kjenne til EQUASS.

7.1.3 EQUASS er tidkrevende

Å bli EQUASS-sertifisert har vært tidkrevende for tiltaksbedriftene, både for de små og for de store bedriftene. Figur 61, basert på den kvantitative undersøkelsen, viser at 80 prosent av respondentene fra arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at de er «helt enig» i at sertifiseringen av EQUASS tar mye tid. Informantene vi har intervjuet hos tiltaksarrangørene, og da særlig de som har vært ansvarlige for sertifiseringsprosessen, forteller at de brukte mye tid til det de kaller for EQUASS-arbeid i forkant av særlig den første sertifiseringen, men også på å vedlikeholde systemet og i forkant av resertifiseringene. Følgende utsagn fra informantene illustrerer dette: «Enorme ressurser ble brukt til dette. Det gikk djevelsk mye tid til den første sertifiseringen. Mye av det var unødvendig.» og:

EQUASS tar mye tid. Tar mange folk ut av produktivitet, bare for å holde på med EQUASS. Sikre at alt er på plass. En og en halv person på heldagsbasis. Det tar skrekkelig mye tid og ressurser. Ressursene kunne vært brukt mer på de andre.

Som sitatene viser, mener flere at EQUASS var altfor ressurskrevende. Det er altså stor enighet om at implementeringen og sertifiseringsprosessen rundt EQUASS har vært og fremdeles er ressurskrevende for tiltaksarrangørene. Ifølge våre informanter skyldes dette flere forhold.

EQUASS er *for det første* et svært omfattende kvalitetssikringssystem som favner mange sider ved tjenesten. Det er også mye som skal dokumenteres. Ved første sertifisering tolket bedriftene det slik at det krevdes skriftlig dokumentasjon i forhold til de fleste av de 50 kriteriene i EQUASS, noe som medførte at bedriften måtte få på plass store dokumentasjonsmengder knyttet til møtetreferater osv. Flere informanter forteller at de ved de siste resertifiseringene er blitt gjort oppmerksom på at bare om lag 50 prosent av kriteriene behøver å bli dokumentert skriftlig.⁵¹ Det ble tidligere ikke informert om dette verken i beskrivelsen av prinsippene og kriteriene i EQUASS, fra revisorene eller på hjemmesiden til EQUASS Norge. Vårt inntrykk er at både revisorene og EQUASS Norge hadde lite kunnskap om dette de første årene etter at tiltaksarrangørene gikk i gang med å bli EQUASS-sertifisert. Mange steder opplevdes det meningsløst å skulle produsere mye dokumentasjon «bare for å tilfredsstille revisoren», som flere uttrykker. Det er da også en oppfatning blant informantene om at EQUASS ble gjorde vanskeligere enn hva som hadde vært nødvendig, nettopp fordi tiltaksbedriftene ikke hadde tilstrekkelig kunnskap, som en

⁵¹ Dette er nå presisert på EQUASS Norge sine hjemmesider. Her står det også at i utgaven som gjaldt før 2012 var denne fleksibiliteten mindre og mer måtte dokumenteres skriftlig.

informant sier: «Mye av det var unødvendig. Hadde vi visst mer, kunne vi ha krympet det betraktelig.»

For attførings- og vekstbedrifter som allerede har hatt mange av sine rutiner skriftlig dokumentert, har derfor EQUASS opplevdes noe enklere. For bedrifter som i all hovedsak har basert seg på muntlig praksis og overleveringer, har implementeringen av EQUASS medført mer arbeid og opplevdes mer krevende. Dette gjelder i større grad de minste bedriftene, og dermed også en større andel av vekstbedrifter. Vi ser også at bedrifter som i liten grad hadde rutiner og dokumentasjon på plass fra før av, og hadde jobbet med kvalitetssikring, opplevde EQUASS som mer krevende enn de bedrifter som hadde mye «på stell» fra før av, som de selv forteller. Dette henger som nevnt tidligere, sammen med størrelsen på bedriftene. Flere av informantene fra de største bedrifter fortalte at de hadde jobbet med kvalitetssikring også tidligere, slik at EQUASS ikke opplevdes som like krevende som for de minste bedriftene.

Samtidig som alle tiltaksbedriftene som inngår i vår studie, opplever kvalitetssikrings-systemet EQUASS som omfattende, mener flere av informantene fra de største bedriftene at systemet er overkommelig for deres bedrift, *som er såpass stor*. Det er imidlertid stor enighet om at EQUASS er alt for omfattende for de minste tiltaksarrangørene. Flere av våre informanter, også fra de største bedriftene, mener at det bør finnes et enklere system for de minste bedriftene. En daglig leder sier: «Det er altfor komplisert for vekstbedrifter som er mindre.» Ved en av de mindre tiltaksbedriftene var det daglig leder som tok hovedansvar for å sertifisere bedriften. Virksomheten hadde på det tidspunktet allerede utviklet et eget kvalitetssikringssystem, og lederen legger ikke skjul på at han både synes sertifiseringen var svært ressurskrevende og også et arbeid som han opplevde at han gjorde for systemets skyld, ikke for bedriftens skyld:

EQUASS fikk meg til å føle at jeg gjorde det for dem. Jeg ble en ekte byråkrat! Det handlet blant annet om måten EQUASS ble lagt fram på, ting som skulle gjøres fordi EQUASS krevde det, ikke for bedriftens beste... Det ble så svært.

Han forteller at han under sertifiseringsarbeidet tenkte:

Nå skriver jeg meg ut, dette vil jeg ikke bruke, hvorfor gjør jeg det? Det var frustrerende og uklart. Jeg ble nyfødt byråkrat. Hva skal jeg bruke det til? Et voldsomt arbeid. Med ordvendinger, et konsernspråk, ikke rettet mot denne type virksomhet, komplisert. Dette måtte vi oppfylle.

Mens det han mener er viktig og som de behøver i sitt arbeid i virksomheten, er enklere ting:

Fokus ble endret, man ble administrator på et kontor i stedet for å jobbe målrettet med et faglig solid verktøy. EQUASS-rapporteringen har gått ut over arbeidet med brukerne. Vi trenger å være et ikke-byråkratisk sted hvor man kan snu seg fort, være kreativ i stedet for saksgang og kvalitetssikring som er så komplisert. Det blir et ork.

Mens de fleste ønsker at det var et mindre og enklere system for de minste bedriftene, mener enkelte at kvalitetssikringssystemet må være så omfattende, det er størrelsen på bedriftene som er problemet – de er *for* små, som en administrerende direktør fra en stor bedrift sier: «Skal man kunne ivareta kvaliteten på en god måte, må med andre ord bedriften ha en viss størrelse.»

Vårt inntrykk etter å ha besøkt og intervjuet ansatte på ulike nivå i åtte tiltaksbedrifter, er at arbeidet med EQUASS oppleves å ta mindre tid når bedriften har implementert systemet og fått erfaring med å bruke det. Flere forteller at EQUASS tar mindre tid i dag, «da vi har fått alt på plass». Samtidig understreker informantene at systemet skal vedlikeholdes, og som de sier: «vi må hele tiden ha fokus på kvalitet». Flere understreker nettopp at EQUASS ikke er noe «annet» - det er nødvendig å ha et kvalitetssystem, ha rutiner som følges opp, gjennomføre brukersamtaler osv.

Attførings- og vekstbedriftene forholder seg på ulike måter til EQUASS. Hvordan arbeidet med EQUASS har blitt oppfattet, varierer blant annet etter hvorvidt ledelsen og de øvrige ansatte ser på dette arbeidet som viktig eller ikke. Mens enkelte av våre informanter fra tiltaksbedriftene gir uttrykk for at arbeidet rundt EQUASS tar tid, men er nødvendig for å bedre kvaliteten på tjenestene, opplever andre dette arbeidet som langt på vei unødvendig. Ifølge dem kan kvaliteten ivaretas på andre måter, og uten altfor mye skriftlig dokumentasjon.

For det andre mener flere av våre informanter fra tiltaksbedriftene at EQUASS har vært tidkrevende fordi språket i beskrivelsen av prinsippene og kriteriene opplevdes som vanskelig, særlig i forkant av den første sertifiseringen. Flere har også skrevet dette inn som kommentarer i spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene. Det pekes på at det er et vanskelig språk med mange ord og begreper som ikke brukes til daglig i bedriften, som en daglig leder uttaler: «det er unødvendig mange høytsvevende ord i EQUASS». Eksempler på slike ord er «visjon», «motto» og «kvalitetspolitikk». Våre informanter forteller at de ansatte har brukt mye tid på å diskutere disse begrepene, og bli enige om hva som skal være bedriftens visjon osv. Hvis vi i dag går inn på hjemmesidene til attførings- og vekstbedriftene gjenspeiles mye av dette der.

Det er heller ikke alt i EQUASS som oppleves som like relevant for tiltaksbedriftene, som en kvalitetsansvarlig sier: «EQUASS har for mange irrelevante spørsmål. Det er vanskelig å få de ansatte til å ta det alvorlig.» Våre informanter som jobbet med den første sertifiseringen, forteller at de også reagerte på formuleringene av kriteriene i EQUASS, som følgende sitater viser: «EQUASS har en forferdelig oversettelse av spørsmålene fra originalspråket.» og «Det var mye usikkerhet blant de ansatte, mange rare fortolkninger av spørsmålene. Oversettelsene var hinsides.» Vårt inntrykk er at de ansatte fra tiltaksbedriftene i mindre grad opplever formuleringene i EQUASS som vanskelig i dag. Dette kan delvis skyldes at tiltaksarrangørene er blitt mer fortroligere med dette språket, i tillegg til at det ble gjort enkelte endringer i formuleringene i kriteriene i EQUASS i 2012.

Flere ansatte fra tiltaksarrangørene peker videre på at kriteriene er vanskelig å forstå og at de har brukt mye tid på å tolke spørsmålene. Flere kvalitetsansvarlige forteller: «Mye av arbeidet mot sertifiseringen ble brukt til å analysere spørsmålene og forstå hva de var ute etter», «Den største utfordringen var vel å tolke hva spørsmålene inneholdt», «Mange er frustrerte over alt det arbeidet som må legges i bare det å forstå hva som menes, og hva sensor er ute etter» og «Det var vanskelig å skjønne hva de var ute etter.» En daglig leder kommenterer også: «Når det må arrangeres egne kurs i regi av EQUASS Norge for å forstå

spørsmålene, det hører ikke hjemme noen plass.» En annen daglig leder opplevde sertifiseringsprosessen som frustrerende, og syntes det var vanskelig å tolke kriteriene:

Hva vil de egentlig ha? Hva er kriterier for hva som er godt nok og ikke godt nok. Det blir for diffust og for omfattende. Kvalitetssikringsarbeidet er tredd inn i en universalmodell som ikke forstår hvilken bedrift vi er. Jeg vet ikke om det er foxtrot, tango eller vals de byr meg opp til.

Enkelte kvalitetsansvarlige forteller at de fikk tilbakemelding fra EQUASS Norge om at det var meningen at de selv skulle fortolke spørsmålene, nettopp fordi systemet skulle tilpasses de ulike virksomhetene. En kvalitetsansvarlig som syntes dette var merkelig, sier: «Alle bedrifter gjør sine ulike tolkninger, og så skal dette brukes som et kvalitetssystem for alle.» EQUASS Norge understreker at dette dreier seg om at de ulike kriteriene i EQUASS kan ha ulike «løsninger» eller svar, alt etter hvilken bedrift det er snakk om. Ulike bedrifter vil for eksempel kunne ha forskjellige behov for kompetanse. Vårt inntrykk er at forhold knyttet til språket i EQUASS oppleves særlig vanskelig for de minste bedriftene, noe som kan ha en sammenheng med at kulturen og kompetansen som besittes, er annerledes enn hva som er tilfelle for de store bedriftene.

Flere mener også at spørsmålene går over i hverandre og er vanskelig å skille, som en informant peker på: «Noen av spørsmålene i EQUASS er litt kronglete og gjentar seg sjøl på ulike områder.» Dette peker også en av revisorene vi intervjuet, på: «Nyanseforskjeller som kan være vanskelig å forstå.» Informantene fra tiltaksbedriftene opplever imidlertid ikke at noen av kravene som EQUASS stiller til tiltaksarrangørene, kommer i motsetning til eller konflikt med kravene fra Arbeids- og velferdsetaten. Enkelte peker imidlertid på at spørsmålene i kvalitetssikringssystemet burde tilpasses bedre attføringsbransjen og norske forhold.

Det at EQUASS oppleves å være tidkrevende for attførings- og vekstbedriftene kan ha implikasjoner for tjenestetilbudet og arbeidsforholdene for de ansatte. Våre informanter peker på flere konsekvenser av at EQUASS er svært ressurskrevende. Flere mener at ressursene kunne vært brukt på en annen måte, og da særlig til oppfølging av og aktiviteter i lag med tiltaksdeltakere. En avdelingsleder snakker om at de fikk eksamensnerver da revisoren kom, og forteller at de var: «usikker på om dette er bra nok. Mange teoretiske krav, mye skriving, veldig omfattende. Dette må vi gjøre for å få holde på. Det tok tid, som heller kunne vært brukt på brukerne.» Enkelte peker også på at særlig for bedrifter som sliter økonomisk, er det utfordrende å måtte opprette egne stillinger for å ivareta EQUASS. Det koster bedriften mye, og det medfører et ekstra arbeidspress på de øvrige ansatte, noe som igjen kan «gå ut over» tiltaksdeltakerne. En avdelingsleder som er noe skeptisk til EQUASS, uttaler: «Skal det være sånn at man må lage stillinger for å klare å vedlikeholde EQUASS, så må andre jobbe mye mer for å betale inn lønningene til dem.» Denne avdelingslederen jobber i en bedrift hvor kvalitetsansvarlig er svært positiv til EQUASS og mener at bedriften har implementert kvalitetssikringssystemet på en god måte.

7.1.4 Mangelfull opplæring i EQUASS

Som diskutert ovenfor gir informantene fra tiltaksbedriftene tilbakemelding om at de har opplevd spørsmålene og kriteriene i EQUASS som vanskelig å forstå. Det påpekes også fra flere av våre informanter at opplæringen i forbindelse med den første sertifiseringen av

EQUASS var mangelfull. Enkelte informanter opplevde det frustrerende ikke å ha noen å få hjelp fra når det gjaldt EQUASS. Samtidig vet vi at det både i regi av ASVL og Attføringsbedriftene ble gjennomført mange kurs og opplæringsseminar i denne perioden, også med økonomisk støtte fra departementet. De siste årene har også hjemmesiden til EQUASS Norge blitt mer utfyllende, hvor blant annet ulike spørsmål diskuteres og eksemplifiseres. EQUASS Norge har også vært behjelpelig ved henvendelser. Dette ser imidlertid ikke dette ut til å ha vært tilstrekkelig. Tilbudet om informasjon og hjelp har ikke klart å tilfredsstille alle bedriftenes behov for kunnskap. Flere av informantene fra attførings- og vekstbedriftene forteller at de deltok på samlinger, men at «vi var vel mer forvirret da vi dro. Vi fikk ingen aha-opplevelser», som en kvalitetsansvarlig sier. En annen peker på det samme: «Vi fikk lite svar på det vi spurte om. De visste det vel ikke selv. Det var for mye usikkerhet.» Dette er en opplevelse som flere av våre informanter på ulike måter gir uttrykk for, til tross for at det fra bransjeforeningenes side ble lagt stor vekt på opplæring i EQUASS. Et stort behov for opplæring og hjelp fra enkelte tiltaksarrangører kan blant annet henge sammen med at de i liten grad har jobbet med kvalitetssikringsarbeid før de gikk i gang med EQUASS-sertifiseringen.

Fram til de siste årene har heller ikke informasjonen som ble gitt på EQUASS Norge sine hjemmesider opplevdes å være tilstrekkelig. Noen av de største tiltaksbedriftene som inngår i vår studie, forteller at de er blitt kontaktet av mindre tiltaksarrangører som har ønsket å lære av deres system og som de har gitt opplæring til.

7.1.5 Å vedlikeholde kvalitetssikringssystemet

Ved resertifiseringene som skal gjennomføres hvert andre år, skal tiltaksbedriftene vise at de ikke bare har kvalitetssikringssystemet på plass, men at det også er tatt i bruk, det vil si at man følger iverksatte rutiner, dokumenterer det man skal osv. I flere bedrifter gir kvalitetsansvarlig uttrykk for at EQUASS er en kode som må knekkes. I dette ligger det en forståelse av at EQUASS er svært vanskelig. En kvalitetsansvarlig forteller:

Før gjorde vi EQUASS for EQUASS sin skyld, nå gjør vi EQUASS for å forbedre kvaliteten. Vi har knekt koden. (...) Før var EQUASS at en person skulle samle mye dokumenter, men hva skal du med dokumenter du ikke har bruk for, masse fine ord? Det er viktig at prosedyrene er enkle å forstå. Vi prøver å gjøre det så enkelt som mulig.

Som sitatet over viser, mener denne kvalitetsansvarlige at EQUASS ikke er så vanskelig, bare man klarer «å knekke koden». Også andre informanter snakker om at EQUASS er jo bare det som bedriften skal gjøre uansett for å ivareta kvaliteten på tjenesten. Som nevnt tidligere, har mange opplevd språket i EQUASS som unødvendig komplisert, noe som har vært med på å gjøre EQUASS til noe fremmed og vanskelig. Vårt inntrykk er at svært få bedrifter «knekt koden» under den første sertifiseringen, nettopp fordi språket og kriteriene var vanskelig å forstå, samtidig som man ikke hadde tilfredsstillende opplæring og informasjon. Fremdeles er det flere som oppfatter EQUASS som noe som er på siden av det som skal skje til daglig i bedriften. I de bedriftene hvor kvalitetsansvarlig forteller at de har «knekt EQUASS-koden», pekes det på at EQUASS ikke lengre oppleves å ta så mye tid, for det er jo «egentlig bare det vi skal gjøre til vanlig, det er ikke noe annet», som flere sier.

Vårt inntrykk er altså at attførings- og vekstbedriftene forholder seg til EQUASS på noe ulike måter i dag. Flere av informanter forteller at bedriften har implementert EQUASS og at

kvalitetssikringssystemet er blitt en del av hverdagen i bedriften, uten at de nødvendigvis til daglig snakker så mye om EQUASS. En avdelingsleder ved en stor bedrift som ble første gang sertifisert for fem år siden, forteller: «Vi har nå implementert det. Flere har nå et forhold til det. Vi jobber jevnt med kvalitet. Har fokus avdelingsvis på kvalitetssystemene.» Flere av informantene i bedriftene peker på det samme: «Vi jobber ikke skippertak med EQUASS, men har et kontinuerlig fokus på dette. Vi er mer grundige i kvalitetsarbeidet. Det er også personavhengig, kvalitetssjefen er veldig flink.», «Det blir ikke de der skippertakene som det var den første og delvis den andre sertifiseringen. Nå er det til å leve med. Handler om å kutte ned på noe, og bruke EQUASS i det daglige.» og «Jobber man kontinuerlig med dette, noe jeg mener man bør, er det helt uproblematisk.» Som sitatene viser, opplever man i dag ikke EQUASS som så tidkrevende, der man har klart å implementere systemet.

Andre steder kan det se ut som om bedriftene i mindre grad har klart å implementere EQUASS i hverdagen på arbeidsplassene. Særlig i disse bedriftene kan det oppleves utfordrende å holde systemet ved like. En av utfordringene knyttet til å vedlikeholde systemet kan relateres til at ikke alle ansatte opplever EQUASS som like viktig. En daglig leder forteller at det er utfordrende å skulle motivere de ansatte:

Jeg føler at vi klarer ikke å motivere en del av folkene våre med å fortelle at de skal bruke tid på å skrive om bedriftens motto og masse pene ord som betyr mye og samtidig null og niks.

Enkelte peker på at EQUASS vanskelig kan bli helt implementert i bedriften, nettopp fordi det er snakk om et svært komplekst system hvor det stilles høye krav. I de fleste bedriftene vil dette også være snakk om en viss utskifting av ansatte. Samtidig understrekes det flere steder at man legger vekt på å gi nytilsatte opplæring i de ulike systemene som bedriften bruker og hvilke rutiner som gjelder.

Bedriftene som ble sertifisert tidligst, ser ut til å ha klart å implementere kvalitets-sikringssystemet i større grad enn bedriftene som kom sent i gang med arbeidet. Det er likevel flere av våre informanter fra bedrifter som tidlig ble sertifisert, som opplever at EQUASS fremdeles tar mye tid. En avdelingsleder fra en bedrift som ble sertifisert for flere år siden, synes fortsatt EQUASS tar mye tid: «Det er mye som skal på plass og som skal vedlikeholdes.» Enten bedriftene opplever å ha klart å implementere EQUASS eller ikke, er det enighet om at det nødvendigvis vil bli et ekstra press i forkant av resertifiseringene, som følgende sitater viser: «Når vi nærmer oss resertifiseringen så starter vi tidlig med å sjekke at all dokumentasjon som skal kontrolleres, er på plass.» og «Det vil jo bli veldig fokus på det rett før ei sertifisering, selv om EQUASS skal leve og være tilstede hele tiden. Er jo ikke noe du skal ta fram ei uke hvert annet år.»

Når det gjelder tiden mellom hver resertifisering er våre informanter noe delte i oppfatningen av hvorvidt to år er hensiktsmessig. Mens noen ikke synes det er problematisk, mener enkelte at det burde vært lengre tid mellom resertifiseringene, som en daglig leder uttrykker: «Jeg skjønner ikke at det skal være vits å ha det så hyppig når alle har fått systemene på plass.» Hensikten med regelmessig revisjon er å sørge for at bedriftene har et kontinuerlig fokus på kvalitetssikringsarbeid og kan vise at de bruker systemet og har gjort det til en del av hverdagen i bedriften. Flere av våre informanter fra tiltaksbedriftene refererer til at det er greit med resertifisering annet hvert år, nettopp fordi de, som de forteller, har «knekt koden» og klart å implementere EQUASS i bedriften.

Vi vil trekke frem enkelte forhold som flere av våre informanter fra attførings- og vekstbedriftene fremhever som viktige suksesskriterier for å klare å implementere EQUASS i bedriften:

- Én ansatt i bedriften må ha et særlig ansvar for EQUASS
- EQUASS må forankres hos ledelsen i bedriften
- Alle ordinært ansatte må involveres i implementeringsprosessen
- Det må settes av tilstrekkelig med ressurser i form av tid og personell
- Det må være et kontinuerlig fokus på EQUASS/kvalitetsarbeid i bedriften
- De ansatte må ha nødvendig kompetanse
- Ledere og ansatte bør enes om noen grunnleggende holdninger og verdier for arbeidet

Enkelte informanter fremhever også følgende:

- EQUASS må komme i en enklere utgave som er mindre omfattende og ikke så teoretisk
- EQUASS må gjøres mer relevant for arbeidsmarkedssektoren

7.2 Å LEVE MED EQUASS I DAG – HVA BETYR DET FOR TJENESTEN?

Hva betyr det for attførings- og vekstbedriftene å være EQUASS-sertifisert og ha implementert dette kvalitetssikringssystemet? I våre samtaler med flere øverste ledere, kvalitetsansvarlige, avdelingsledere og veiledere er det flere forhold som trekkes frem som virkninger av EQUASS. Vi vil nedenfor se nærmere på disse.

7.2.1 Økt bevissthet rundt egen praksis

I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene ser vi at nesten tre av fire (73 %) oppgir at de i stor eller svært stor grad mener at de ansattes bevissthet rundt egen virksomhet er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS (fig. 40). En noe lavere andel, 63 prosent, oppgir at de i stor eller svært stor grad mener at bevisstheten i bedriften rundt etiske spørsmål er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS (fig. 41). Det er også stor enighet blant våre informanter fra tiltaksbedriftene om at implementeringen av EQUASS har bidratt til en økt bevissthet blant de ansatte rundt egen praksis. Flere mener at selve implementeringsprosessen har vært verdifull, nettopp fordi den har satt i gang refleksjoner rundt praksis og tenkemåte som man i bedriften kanskje tidligere tok for gitt. «Vi er blitt tvungen til å reflektere over egen praksis», som flere uttrykker. Dette dreier seg blant annet om hvilke holdninger og menneskesyn de ansatte har overfor tiltaksdeltakerne, hvordan de ser på og behandler deltakerne. Flere av informantene forteller at EQUASS har bidratt til å endre de ansattes syn på deltakerne, som to sitater fra en kvalitetssjef og en veileder viser: «EQUASS har gitt oss mye. Det er viktig å se hver arbeidstaker.» og «Vi har mer fokus på hvordan vi skal forholde oss til deltakerne, hvordan vi skal behandle dem i hverdagen. (...) Det har noe med hvordan deltakerne føler seg.» En kvalitetsansvarlig gir et eksempel på dette: «Skal tiltaksdeltakerne få lik rett til parkeringsplass?» Tidligere var det kun ordinært ansatte som hadde parkeringsplass utenfor denne bedriften, mens den nå er for alle. Det pekes også på at EQUASS har gjort de ansatte mer bevisst på blant annet taushetsplikten i det daglige.

Samtidig med at tiltaksarrangørene implementerte kvalitetssikringssystemet EQUASS og er blitt sertifisert og resertifisert gjentatte ganger, har Nav de siste årene i langt større grad enn tidligere understreket viktigheten av formidling til arbeid og fått et større fokus på resultatene. Måltallene for flere av tiltakene når det gjelder formidling til aktive løsninger er økt mange steder. Både innføringen av EQUASS og økte krav fra Nav har bidratt til å endre språket i attførings- og vekstbedriftene og også påvirket forståelsen av kvalitet. I intervjuene med ansatte på ulike nivå i bedriftene er det enkelte ord og begreper som går igjen. Det snakkes om «kvalitetshjulet» og det å ha et kontinuerlig fokus på kvalitet, som to kvalitetsansvarlige sier: «Når det gjelder kontinuerlig forbedring, så følger vi jo – sirkel, utføre, korrigere – fast sirkel.» og «Det handler om å planlegge, utføre, kontrollere, korrigere- hele veien, rullerende, tar ikke slutt.» Ett av kvalitetsprinsippene i EQUASS er nettopp «kontinuerlig forbedring». Her står det at leverandøren av velferdstjenester skal ha en standardisert prosedyre for kontinuerlig forbedring som tar utgangspunkt i en forbedringssyklus.⁵²

7.2.2 Økt systematisering og bedre rutiner

Implementeringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS har bidratt til at attførings- og vekstbedriftene har etablert nye og/eller bedre rutiner på mange områder. En daglig leder og en veileder peker på at: «EQUASS har bidratt til å gjøre noe med rutinene i hele bedriften. Fått skrevet ned rutinene, fått et godt system på det. Fint å få på plass rutiner som kan gjøre hverdagen lettere» og «EQUASS er en positiv ting, det bidrar til at vi skjerper oss med tanke på rutiner. Det er en bra ting.» Flere av våre informanter forteller også at de har fått «systematisert mye». Ved å jobbe frem mot sertifiseringen fikk bedriften innsikt i «hva vi har og hva vi mangler», som en daglig leder forteller. Flere steder forteller informantene at bedriften allerede hadde mye på stell, men at dette var lite systematisert, og ofte ikke nedskrevet. To kvalitetsansvarlige forteller: «Det at vi gikk igjennom ting var bra. Vi fikk ting på plass, som egentlig var der, men vi fikk systematisert det på en annen måte. Og hvis det manglet noe, fikk vi det på plass.» og «Mye av det vi hadde brukt er nå skriftliggjort.» Særlig for de mindre tiltaksbedriftene har kravene om systematisering og dokumentasjon som ligger i EQUASS ført til endringer i hvordan de tenker om det de gjør i praksis, som en informant sier:

Vi er en veldig muntlig bedrift, vi ringer Nav, de ringer oss. Vi tenker mer nå enn vi gjorde før, vi gjør nesten ingenting uten at det har en mening, mer systematisert. Vi kan gå inn og se på alt vi har gjort.

En daglig leder sier: «Vi gjør ingenting på grunn av EQUASS, men vi kan krysse av i EQUASS for ting vi gjør. EQUASS er egentlig bare å dokumentere det vi gjør- det handler om faglighet.» En annen daglig leder og kvalitetsansvarlig sier det slik:

Vi skal tenke disse tingene vi gjør det uten å tenke på at det er det vi holder på med. Vi må få det under huden, at alle er med på det, at alle tenker: Kvalitetshjulet. Det er ikke lett, men det må inn som en integrert del av det vi gjør. Det har bidratt til mer orden i skuffer og skap; hva er våre verktøy her?

⁵² Det kreves at «Leverandøren skal ha implementert et dokumentert forbedringssystem som baserer seg på metodikken i kvalitetssirkelen PUFF (planlegge, utføre, finne ut/måle resultater av aktivitetene, forbedre).

Et område hvor flere mener at EQUASS har bidratt positivt, er til å få bedre rutiner rundt de individuelle handlingsplanene. En veileder mener at EQUASS har bidratt til å skape bevissthet rundt og utvikling i tiltakene, blant annet gjennom handlingsplanene:

Hvordan skal den se ut? Gjennomføring av samtaler, erklæringer, rettigheter og plikter, vi går nøye gjennom det. Handlingsplaner var vi ikke gode nok på. De skulle overlappe hverandre, skulle videreføres, ikke sant. Det var dårlig sammenheng mellom handlingsplanene.

To andre veiledere snakker også om forbedring av kvaliteten på handlingsplanene:

De ble før bare laget, og så ble det glemt. Nå skal de lagres og hele tiden evalueres, være aktive, dynamiske dokument, og det skal jo være deltakernes dokument. De skal gjenkjenne seg i det, samtidig som vi har fått inn det med livskvalitet som en del av EQUASS.

Vi kan takke EQUASS for at vi er blitt så mye bedre på det. Vi har jo hatt handlingsplaner i 10-15 år, men vi har vært for dårlige på det. Egentlig er det etter siste revisjon at det er blitt mye bedre.

Den siste veilederen mener at revisoren som kom på besøk ved siste revisjon, har hjulpet dem i å forbedre kvaliteten, blant annet på handlingsplanene. Veilederne referert til ovenfor ble intervjuet sammen, og begge trakk fram viktigheten av at handlingsplanene er dynamiske. Vi spurte: «Kan dere være enda mer konkret - dynamisk? Hva er det dere gjør nå som dere ikke gjorde tidligere?» Følgende samtale mellom de to veilederne viser hva de svarte:

Veileder nr. 1: Som vi startet med å si, vi lagde en plan, og så ble den lagt i en skuff.

Veileder nr. 2: Men nå skriver vi handlingsplanen etter cirka tre uker, etter å ha blitt kjent med personen, og de ønskene og dette her. Da setter vi oss ned sammen og skriver planen. Den skal evalueres ganske tett, månedlig. Vi tar den fram, ser på det, ser på nye ting i forhold det vi har gjort, har det helt i ansiktet, da går det ikke an å sovne. Det er også fullt justerbart, vi setter nye ting hvis det er behov for det. Det ligger i bevisstheten vår som del av arbeidsverktøyet vårt.

1: Og når vi møtes (med tiltaksdeltakerne) tar vi nesten alltid fram handlingsplanen (han visualiserer dette ved å peke opp mot veggen- de bruker prosjektor); skal vi se, hva er det vi jobber med nå- hva er vi ferdig med, vårt samarbeid er knytta mot handlingsplanen hele tiden. Den styrer arbeidet vårt. Tidligere var det sånn: Hva skal vi gjøre i dag? Nå er det mer driv i arbeidet. Jeg blir positivt stresset av handlingsplanen. Vi kaster ikke bort tid, det er mer effektivt å jobbe på den måten.

2: Vi blir pressa til å bli bedre.

1: Jeg vil gjerne ha mer kritikk, at noen ser meg. Vi jobber mye alene. Vi har muligheten til å sitte i lange perioder uten at noen vet hva vi driver med, jobber 1-1. Jeg liker systematikken og strukturen i en revisjon.

2: Vi må gjøre det fordi EQUASS sier det, ikke fordi vi egentlig trenger det. Det er en formalitet. For eksempel livskvalitetsbegrepet måtte inn i handlingsplanen, det måtte konkretiseres, uten at det nødvendigvis forandret måten vi jobbet med det på.

En kvalitetsansvarlig forteller også at under siste revisjon fikk bedriften tilbakemelding om at handlingsplanene måtte bli mer dynamiske, livskvalitet måtte inn, og det måtte være en mer helhet i tiltakene. På spørsmål fra oss om hva dynamisk betyr i denne sammenheng, svarer lederen at det handler om: «Utviklingsdokumentasjon, hvordan bruke dokumentasjonen dynamisk, i utvikling. Kvalitetssikring skal rullere, ikke følge en flat linje.» Hun mener videre at EQUASS har:

...gitt organisasjonen mye input. Det ble grepet på å nedtegne hva folk gjorde, og at det ikke lenger skulle være: «Jeg gjør ting på min måte.» «Hvorfor lykkes du med å få han ut i jobb?» «Jeg vet ikke

helt». Vi fikk folk ut i jobb, men man visste ikke hvordan eller hvorfor. EQUASS brakte mer lik og helhetlig tenkning inn, brakte inn elementer av at: «Sånn gjør vi det her!» Tidligere hadde vi mye dokumentasjonsarbeid på ting, men det var ikke systematisert. Vi hadde utviklet et slags intranett hvor vi ryddet i dokumentene. Det var mange små arkiver, folk eide litt hver, i hver sin skuff.

Da EQUASS ble innført måtte de ansatte akseptere av dokumenter osv. er felles, som en informant sier: «de måtte lære å dele kunnskap, den tause kunnskapen, som er stor i kompetansemiljøer som vårt. Her må vi dele, alle skal finne det samme.»

Flere av våre informanter fra tiltaksbedriftene mener at oppfølgingen av tiltaksdeltakerne er blitt bedre etter at bedriften implementerte EQUASS, ikke minst ved at det er blitt bedre rutiner rundt oppfølgingen, den er blitt mer systematisk. Flere mener altså at EQUASS har bidratt til at deltakerne ivaretas bedre. Systematisering av rutiner og innføring av retningslinjer er forhold som medfører at oppfølgingen av deltakerne blir *mindre tilfeldig*, noe som informantene mener med på å sikre kvaliteten på tjenesten. Ved en av tiltaksbedriftene får vi høre om en overgrepssak som skjedde i bedriften for noen år siden. Daglig leder mener at dersom bedriften hadde hatt EQUASS allerede da, kunne dette vært unngått, og sier: «Hadde vi hatt EQUASS tidligere kunne vi kanskje lettere ha oppdaget slike ting og avdekket det.» I kriteriene for EQUASS står det at leverandøren av velferdstjenester skal ha prosedyrer og dokumentert sin politikk for å forhindre fysisk, psykisk og økonomisk utnyttelse av brukerne. Ved en annen virksomhet beskriver en kvalitetslederen hvordan EQUASS har bidratt til bedre rutiner i bedriften:

I starten handlet det om å dokumentere for å dokumentere. Nå gjør vi det for egen del, har rutiner og ting på stell. Kvalitetssikringsrutinene ble endret med EQUASS, for eksempel vedrørende trusler; hvordan håndtere det på best mulig måte?

En veileder sier: «Denne måten tvinger frem brukerperspektivet, kvalitet i alle ledd, at man ser alt opp mot deltakerne.» En annen veileder mener også at EQUASS bidrar til å sette deltakeren i sentrum, og også å forhindre trakassering. Han mener samtidig at EQUASS: «er likevel «overkill» for små bedrifter, hvor man lager skjematikk for å tilfredsstille EQUASS og for at Nav skal ha ryggen fri. Det kunne med fordel vært forenklet og kuttet ned.» Han mener videre at Navs brukerkontakter (veiledere/saksbehandlere) selv burde ha EQUASS for å kvalitetssikre deres eget brukerperspektiv. Han mener tiltaksbedriften følger deltakerne bra opp gjennom de rutiner og planer bedriften har, men at Nav selv ikke gjør det.

Flere peker også, som nevnt, på at EQUASS har bedret rutinene for hvordan nytilsatte i bedriften skal følges opp, som en kvalitetsansvarlig sier:

EQUASS gjør det lettere å være nytilsatt. Oppfølgingen er blitt mer systematisert. Det er klare rutiner, mindre tilfeldigheter. Arbeidsoppgavene og stillingsinstruksene er klarere, og medarbeidersamtaler blir fulgt opp.

I EQUASS ligger det videre et krav til at alle avdelinger i tiltaksbedriften skal ha planer for hvilken kompetanse det er behov for i bedriften. Dette er noe alle bedriftene vi besøkte nå har på plass. De har laget kompetanseplaner på bakgrunn av medarbeidersamtaler og en vurdering av hva bedriften trenger av kompetanse. På den måten kan man si at EQUASS har bidratt til å sette fokus på faglig utvikling blant de ansatte. Samtidig er dette noe flere av bedriftene allerede før sertifiseringen hadde på plass og har lagt vekt på i mange år. I noen fylker spesifiseres det i samarbeidsavtalen hva som skal være fokus i kompetanseplanen for

neste år. Hvorvidt planene følges er en annen sak. Ved én av bedriftene forteller daglig leder at planene ikke blir fulgt «slavisk». I vår spørreundersøkelse rettet til arbeidsmarkedsbedriftene oppga nesten halvparten (48 %) at når det gjaldt faglig utvikling hos de ansatte i bedriften er dette endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS.

Attførings- og vekstbedriftene har altså ifølge informantene som en følge av EQUASS, fått bedre rutiner på mange områder, deriblant knyttet til handlingsplanene, referatskriving fra møter, oppfølging og ivaretagelse av deltakerne, oppfølging av og klarere stillingsinstrukser for nytilsatte, samt oppbevaring av deltakerinformasjon. Enkelte av våre informanter fra tiltaksbedriftene peker på at når bedriften får på plass bedre rutiner som en følge av EQUASS, vil det på sikt kunne bidra til en mer effektiv tjeneste. Det understrekes at det sannsynligvis vil ta noe tid før man ser en slik effekt av innføringen av EQUASS. I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene mener 23 prosent at «effektivisering i bedriften» i stor eller svært stor grad er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS. Tar vi med de som svarer «til en viss grad», gjelder dette 68 prosent av respondentene.

7.2.3 Mer og bedre dokumentasjon

For å få godkjent sertifiseringen og resertifiseringene kreves det at virksomhetene kan dokumentere at de ulike kriteriene er tilfredsstillende. Særlig innebar den første sertifiseringen krav om mye skriftlig dokumentasjon. For å bli resertifisert må imidlertid bedriftene kunne vise at de har implementert EQUASS. Det holder, som nevnt, ikke å vise at de har systemene på plass. De må kunne vise at de blir brukt også. Dette innebærer at bedriftene etter hvert som de implementerer EQUASS, må få på plass rutiner for å dokumentere, blant annet gjennom å skrive møtereferat, gjennomføre brukerundersøkelser osv. Flere av tiltaksbedriftene som inngår i studien, og da spesielt de som ble sertifisert tidligst og som er størst, er nå opptatt med å forenkle dokumentasjonsmengden, som en daglig leder forteller: «Vi vil nå gjøre EQUASS mye lettere, systematisere mye.» Dette betyr for eksempel at ulike dokumenter blir samlet i en enklere utgave. Det kan blant annet dreie seg om HMS-bøker eller personalhåndbøker, som flere av bedriftene har eller holder på med å utarbeide. Hos noen er disse elektroniske, hos andre ikke. Det pekes likevel på at det er viktig å bevare innholdet samtidig som dokumentasjonsmengden reduseres.

Implementeringen av EQUASS har som diskutert, resultert i nye rutiner og et mer systematisk arbeid rundt oppfølgingen av deltakerne i bedriftene. Dette innebærer også en forbedring av skriftlig dokumentasjon. Innføringen av EQUASS kan dermed sies å ha resultert i at tiltaksbedriftene ikke bare har jobbet med omfanget av dokumenter, men også med kvaliteten på det som rapporteres og dokumenteres. Dette dreier seg blant annet om at det nå skrives referat fra alle medarbeidersamtaler med tiltaksdeltakerne, og disse i større grad følger en fast mal med tanke på innhold, underveis- og sluttrapporteringen til Nav er blitt bedre og referatskrivingen etter møter er blitt bedre. En avdelingsleder fra en stor tiltaksbedrift sier:

EQUASS har kanskje gjort at vi ser litt bedre på at kvaliteten på det vi leverer fra oss skal være bedre. All rapportering hos oss er blitt bedre. Alt av referater er på plass, vi gjør det automatisk.

7.2.4 Økt brukerinvolvering og mulighet for medvirkning

I samtalene med de ordinært ansatte fra tiltaksbedriftene har vi også vært opptatt av hvilke muligheter deltakerne i tiltakene har for å påvirke innholdet i og organiseringen av sin hverdag, samt forhold generelt ved bedriften. Med andre ord – har deltakerne mulighet til å medvirke og bli involvert i egen prosess? Dette diskuterer vi mer inngående i kapittel 6.5.1. I kriteriene for EQUASS står det at leverandøren av velferdstjenester skal gjennomføre som en fast ordning, en årlig evaluering av brukernes medvirkning både individuelt og på gruppebasis.

Informantene forteller om ulike måter som deltakerne kan medvirke. Ved flere av tiltaksbedriftene er det som følge av EQUASS, opprettet brukerråd, deltakerforum o.l., selv om man flere steder hadde dette også før innføringen av EQUASS. I spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir 62 prosent av de spurte at de i stor eller svært stor grad mener at måten bedriften praktiserer brukermedvirkning på, er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS (fig. 55).

I EQUASS ligger det krav om at behovene og forventningene til brukerne skal identifiseres blant annet ved at det gjennomføres brukerundersøkelser eller tilfredshetsundersøkelser blant deltakere og samarbeidspartnere. Dette er noe som mange av bedriftene ikke gjennomførte før EQUASS, men som nå blir gjort. Flere av de ansatte understreker at det er viktig å få tilbakemeldinger hvis noen ikke er fornøyde. Tiltaksdeltakernes muligheter for å klage er også blitt mer systematisert flere steder etter innføringen av EQUASS, blant annet ved at de nå kan levere inn klager elektronisk og/eller på papir. Noen hadde dette på plass også før EQUASS. Våre informanter forteller også at bedriften er blitt bedre på avviksmeldinger.⁵³ En kvalitetsansvarlig forteller: «Det er ikke så skummelt for de ansatte lengre. Vi er blitt bedre på å behandle klager. EQUASS har bidratt til å ufarliggjøre dette.»

Ifølge flere av våre informanter har ikke deltakernes mulighet til å ha innflytelse på hva som skal skje i sitt eget tiltak endret seg nevneverdig som følge av EQUASS, ettersom de vanligvis er kort tid i bedriften og mye er bestemt i bestillingen fra Nav. Samtidig er det flere som mener at «EQUASS har påvirket deltakernes mulighet til å påvirke sin egen situasjon.» I spørreundersøkelsen er det 76 prosent som oppgir at hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene ivaretas bedre eller mye bedre etter innføringen av EQUASS (fig. 56). Når det gjelder deltakernes muligheter til å medvirke i sin egen tiltaksprosess, gis det fra de ansattes side klart uttrykk for at hvilket tiltak som skal velges og hva deltakeren skal gjøre i tiltaket, er noe som langt på vei avklares i trekantsamtalen i forkant av tiltaket, hvor deltaker, Nav og tiltaksarrangøren møtes for å avklare forventninger og diskutere tiltak. Videre pekes det på at deltakerne er sterkt involvert i egen prosess gjennom utformingen av den individuelle handlingsplanen, som også skal være et «levende» dokument som kan endres hele tiden. Som nevnt mener et flertall av våre informanter at de individuelle handlingsplanene er blitt bedre som en følge av arbeidet med EQUASS. Det er også spesifisert i kriteriene i EQUASS at behovene og forventningene til brukerne skal identifiseres

⁵³ I EQUASS brukes ikke begrepet «avviksmelding», men «forbedringsforslag». Våre informanter fra tiltaksbedriftene som har vært involvert i implementeringsprosessen av EQUASS i bedriften, forteller at de ved hver resertifisering kommer frem til enkelte forbedringsområder som skrives ned i revisjonsrapporten. Bortsett fra det brukes begrepet i liten grad. Dette er interessant og viser at språket i EQUASS ikke har «tatt helt over» i bedriftene.

og registreres i en egen individuell oppfølgingsplan, noe som også kreves fra Nav.⁵⁴ Den individuelle oppfølgingsplanen skal inneholde brukers ønskede situasjon, overordnede mål, konkrete målbare delmål, metoder/teknikker/måter å intervenere på som vil bli benyttet og involvert personell og ansvar for gjennomføring. I samtalene med deltakerne får vi imidlertid inntrykk av at ikke alle opplever å ha hatt altfor mange valg, verken når det gjelder hvilket tiltak det er snakk om eller hva som skal skje i tiltaket.

Implementeringen av EQUASS kan se ut til å ha endret tiltaksbedriftenes forventninger eller krav til deltakerne noe, som en følge av den bevisstgjøringsprosessen som har skjedd gjennom arbeidet med EQUASS. I denne tidsperioden har som nevnt, samtidig Nav økt kravene til formidling til arbeid. Dette er forhold som har økt forventningene til at deltakerne bidrar selv også. En kvalitetsansvarlig peker på at empowerment nettopp handler om at deltakerne må ta ansvar for egne ting og sier: «Vi syr ikke så mange puter under armene på deltakerne som vi gjorde før. Tidligere var det en fin måte å gjøre deltakerne fornøyde på.» I kriteriene for EQUASS står det også at leverandøren av velferdstjenester skal legge til rette for empowerment for brukerne på individuell basis.

7.2.5 Nav er lite opptatt av og mangler kunnskap om EQUASS

Studien vi har gjennomført viser at de lokale Nav-kontorene i liten grad har kunnskap om EQUASS. I spørreundersøkelsene til både Nav og arbeidsmarkedsbedriftene skriver respondentene i kommentarer at Nav er lite opptatt av og har lite kunnskap om EQUASS. Dette er også inntrykket våre informanter fra tiltaksarrangørene har. En daglig leder og en kvalitetsansvarlig uttrykker blant annet følgende: «Nav lokalt er lite opptatt av EQUASS i det daglige.» og «Nav er overhodet ikke interessert i EQUASS. Ikke i det hele tatt. Det er ikke noe vi har snakket om.» En av lederne fra tiltaksbedriftene snakker om dette som et paradoks ved EQUASS, fordi han ikke opplever at Nav etterspør faglig kvalitet, og at de stiller ikke spørsmål om, forholder seg til, eller kan nok om EQUASS.

Etter å ha intervjuet ansatte fra de lokale Nav-kontorene ser vi at det til en viss grad varierer i hvilken grad Nav er opptatt av EQUASS. En av representantene for et lokalt Nav-kontor som mener EQUASS har vært positiv for kvaliteten på tjenestene, påpeker at bedriften de samarbeider med tidligere ikke hadde noe system for tiltakene. De manglet blant annet handlingsplaner. Hun forteller at dette fikk bedriften ordnet opp i etter hvert. Om innføringen av EQUASS sier hun:

Så kom jo EQUASS da. Jeg husker det var en forskjell fordi til å begynne med var det jeg og Nav som maset på at dette må bli bedre (før EQUASS). Så kom EQUASS og da tok de initiativ til møter, det var permer og det var ting som skulle gås igjennom. Det ble mye mer fokus på kvalitet. Mye mer fra deres side og. De ble mye mer opptatt av det.

Da vi spurt på hvilke områder dette viste seg, svarer hun:

Det ble mye mer systematisk. Det ble sånn at når han (revisoren) er her så skal det faktisk være sånn, det er ikke bare vi som sa at det skal være en plan på plass. (...) Jeg vet de gjorde en stor jobb for å komme igjennom, og det tenker jeg de trengte å gjøre.

⁵⁴ Kvalitetsprinsipp i EQUASS nr. 7 – Individfokus.

Ansatte ved Nav-kontorene viser imidlertid ikke stor interesse for EQUASS-sertifiseringen hos tiltaksarrangørene. Hvorvidt det er manglende interesse for EQUASS som har resultert i at Nav-ansatte ikke har tilegnet seg tilstrekkelig med kunnskap om dette kvalitetssikringssystemet, eller om det er manglende kunnskap om EQUASS som har medført manglende interesse for sertifiseringen, er ikke enkelt å si. Nav-kontorene har også fått tilbud om å delta på kurs og samlinger om EQUASS i regi av ASVL og Attføringsbedriftene, men har i liten grad deltatt. I hvilken grad dette skyldes at man hos Nav ikke har prioritert å delta, eller ikke har hatt kapasitet, vet vi ikke.

Det at Nav ikke alle steder er opptatt av EQUASS eller har inngående kjennskap til EQUASS, trenger likevel ikke bety at Nav ikke er opptatt av at tiltakene har god kvalitet. Våre informanter fra Nav understreker alle at det er viktig at tjenestene som gis i skjermet virksomhet, har god kvalitet. De forteller om tett dialog med tiltaksarrangørene, og gir uttrykk for at de har god innsyn i kvaliteten på tiltakene. Vårt inntrykk er at enkelte av de ansatte ved de lokale Nav-kontorene synes at EQUASS egentlig er unødvendig, ettersom de mener at de gjør sin egen kvalitetssikring av tjenestene. De vurderer at det heller ikke nødvendigvis har store konsekvenser at Nav har lite kjennskap til EQUASS. Flere av informantene uttrykker at det holder å vite at tiltaksarrangørene har implementert et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon og er sertifisert. De fleste informantene fra Nav mener at EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene.

Samtidig forteller enkelte informanter fra tiltaksbedriftene at det kan oppleves utfordrende å skulle ha systemet på plass når Nav, som vanligvis er hovedsamarbeidspartner, ikke er opptatt av det. Flere av informantene fra bedriftene synes det er «rart» og «urettferdig», som de sier, at attførings- og vekstbedriftene skal være EQUASS-sertifisert, men ikke Nav selv. Enkelte Nav-ansatte uttrykker at det er vanskelig for Nav å kontrollere at tiltaksarrangørene følger opp det de gjennom EQUASS har forpliktet seg til. Det skyldes kapasitetsproblemer hos Nav, slik at de ikke kan ha den tette kontakten og oppfølgingen av tiltaksarrangørene som de ønsker.

Da vi spurte informantene fra tiltaksbedriftene om EQUASS på noen måte kan ha påvirket bedriftens relasjon til Nav, har vi ikke fått et entydig svar. EQUASS ser ut til å ha påvirket samarbeidet med Nav i liten grad. Dette bildet ser vi også i spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene hvor kun en av fem (22 %) oppgir at Nav sitt samarbeid med tiltaksbedriftene er endret etter implementeringen av EQUASS (fig. 63). Det kan til en viss grad ha påvirket samarbeidet ved at man hos bedriftene som en del av EQUASS-implementeringen, har laget bedre rutiner for kontakt med samarbeidspartnere. Dette er særlig de steder hvor kontakten med Nav ikke har vært så tett fra før av. Vi vet at Nav i løpet av de siste årene har tatt initiativet til tettere kontakt med tiltaksarrangørene mange steder. De fleste steder forteller informantene fra tiltaksbedriftene om et tett og godt samarbeid med Nav lokalt. Mens samarbeidet noen steder er blitt adskillig bedre i løpet av få år, har samarbeidet andre steder vært tett og godt over lang tid.

7.3 HAR EQUASS BEDRET KVALITETEN PÅ TJENESTENE?

Våre informanter fra tiltaksarrangørene er alle enige om at det er bra å ha et kvalitetssikringssystem. De aller fleste er også enige i at innføringen av EQUASS har bidratt til at tjenesten har fått bedre kvalitet, som flere uttrykker: «EQUASS har vært med på å heve kvaliteten på tjenestene.» I figur 32 ser vi at et stort flertall (78 %) av respondentene fra spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene. Samtidig peker flere på at mye av det bedriften har måtte gjort for å bli EQUASS-sertifisert, har de likevel måtte ha gjort som følge av tettere oppfølging og krav fra Nav, samt det at tiltakene har endret seg. To avdelingsledere sier: «Nav sitt fokus på kvalitet og utvikling i oppfølgingen av bedriftene og tiltakene er vel så viktig for kvalitetsutviklingen av tjenestene.» og:

Kravene fra Nav er blitt så mye hardere de siste årene, så vi har vært nødt til å skjerpe oss. (...) Tiltakene har også endret seg de siste årene. Vi har måttet skjerpe oss uansett. Det stilles mye større krav til oss i dag enn for bare 1-2 år siden. Kreves også mer dokumentasjon til Nav.

Når vi ba informantene begrunne på hvilken måte de mener at EQUASS har bidratt til å bedre kvaliteten på tjenestene, er det nettopp forholdene nevnt ovenfor som trekkes frem – det har skjedd en bevisstgjøring blant de ansatte, man har fått bedre systemer og rutiner på plass, og det dokumenteres mer og bedre. Et stort flertall av dem vi har intervjuet fra tiltaksbedriftene, mener altså at EQUASS har bidratt til å bedre kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet. Vårt inntrykk er at EQUASS har betydd mest for kvaliteten på tjenestene ved bedriftene som hadde minst «på plass» fra før. Dette gjelder i større grad de minste bedriftene. Svarene fra spørreundersøkelsen er imidlertid motsatt – her oppgir 93 prosent av respondentene fra bedrifter med 41 eller flere ansatte at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenesten, mens den tilsvarende andelen fra bedrifter med 20 eller færre ansatte er 72 prosent.

Våre informanter fra attførings- og vekstbedriftene synes likevel det er vanskelig å svare på i hvilken grad EQUASS eventuelt har bedret kvaliteten på tjenestene, siden flere andre forhold også spiller inn, ikke minst økte krav og tettere oppfølging fra Nav. En daglig leder fra en stor tiltaksbedrift som tidlig ble sertifisert, sier: «hvor mye det hjelper oss i å være bedre, det er jeg mer usikker på.» I en liten bedrift med under fem ansatte forteller den kvalitetsansvarlige at EQUASS har medført mange flere planer og prosedyrer (aktivitets-, handlings- og oppfølgingsplaner, statusrapport, årsplaner osv.) og sier at «alle må bruke EQUASS i sitt ledd», enten det gjelder ledelse, produksjon eller attføring. Denne informanten, som egentlig hovedsakelig skal jobbe med attføring, men som bruker mye av tiden sin på arbeid knyttet til EQUASS, synes det er vanskelig å se hvilke konsekvenser EQUASS har for kvaliteten som tilbys i det praktiske arbeidet overfor deltakerne. Informantene fra tiltaksbedriftene trekker samtidig frem flere forhold som de mener innføringen av EQUASS har bidratt med å forbedre, og som kan knyttes direkte til kvaliteten på tjenesten.

Mens enkelte av informantene fra tiltaksbedriftene er negativ og mener at systemet er altfor omfattende, er andre i all hovedsak positive til EQUASS og ser i liten grad innføringen av dette systemet som problematisk. En veileder sier: «Jeg synes det er helt fantastisk at det er kommet. (...) Det er kvalitet satt i system.» Denne veilederen understreker at kvaliteten er

blitt mer «jevn», mens det tidligere var mye større tilfeldigheter, blant annet når det gjelder hvordan deltakerne følges opp. En av de EQUASS-ansvarlige vi intervjuet er svært begeistret for EQUASS. Han mener at EQUASS ikke har noen uheldige sider og at det ikke er behov for en enklere versjon, som han sier:

EQUASS er veldig enkelt, bare man knekker koden. EQUASS er bare et verktøy for å kvalitetssikre det vi gjør. (...) EQUASS stiller bare noen spørsmål – har du dette på plass? (...) Jeg synes det er kjempeenkelt, det er bare 100 spørsmål å svare på. Du skal jo ha systemene på plass som skal gjøre det enkelt å svare på. (...) For oss er det viktig at vi har tingene på plass og gjør det enklere.

Andre er mer kritiske til EQUASS. En daglig leder ved en stor tiltaksbedrift som i liten grad har vært involvert i sertifiseringsprosessen, uttrykker:

Jeg føler vel at vi med dette skyter spurv med kanoner. Har vi brukt tiden på å gjøre tingene, istedenfor å sitte og lage en masse beskrivelser av det ene eller andre uttrykket – visjoner osv. Men slik er det, og det aksepterer jeg, og da skal vi gjøre det og ha det på plass.

Denne lederen forteller at han har vært kritisk til EQUASS, noe han blant annet begrunner med at det «ble for mye høytsvevende teori rundt dette», som han sier, og legger til:

Vi følte nok at vi satt på møter i en evighet og diskuterte ordbruk – alle fine ordene du skulle ha. Vi kunne ha brukt tiden på noe annet. (...) Jeg føler noen ganger at EQUASS er for pompøs. (...) Så kan vi spørre – blir vi en bedre bedrift av å ha laget en flott visjon? Jeg er ikke så sikker på det.

En daglig leder mener at EQUASS i liten grad bidrar til bedre kvalitet på tjenestene de tilbyr i bedriften: «EQUASS sitt kvalitetssikringssystem irriterer meg fordi de forplikter meg til systemet, ikke til kvaliteten. Vi skal tilfredsstille en systemstruktur, ikke innholdet.» En avdelingsleder som også er skeptisk til EQUASS, sier:

Vi er i alle fall skjerpet før sertifiseringen, det blir vi jo. (...) Vi må ha et kvalitetssikringssystem, på et eller annet vis. I det daglige arbeidet – vet ikke hvordan EQUASS påvirket kvaliteten. (...) Men vi er jo blitt bedre på mange områder.

Da vi spør denne avdelingslederen om han synes det er bra at EQUASS er kommet, svarer han «kan jeg få lov til å si at jeg ikke orker å si noe.» I denne bedriften, som i flere andre, forventes det at de ansatte er positive til EQUASS, og her er det i mindre grad «lov» å være kritisk. Andre steder er det en større toleranse for å stille kritiske spørsmål rundt EQUASS, og til å være ambivalent i synet på dette kvalitetssikringssystemet. Et stort flertall av dem vi har intervjuet fra tiltaksbedriftene, ser da også ut til å ha en ambivalent holdning til EQUASS. De trekker frem fordeler ved systemet og mener at innføringen av EQUASS har bedret kvaliteten på tjenesten, samtidig som sertifiseringen har vært utfordrende og at systemet med fordel kunne vært noe annerledes. I de fleste av bedriftene har vi intervjuet ansatte som har ulike oppfatninger av og erfaring med EQUASS.

En administrerende direktør fra en stor tiltaksbedrift som tidlig ble sertifisert, mener at bedriften ikke kan takke EQUASS for det positive som har skjedd med bedriften. Ifølge han er EQUASS kun et verktøy, et system for kontinuerlig forbedring, og legger til: «EQUASS gir ikke kvalitet i seg sjøl.». Han understreker at det er mye annet som påvirker kvaliteten, ikke minst det å ha flinke, motiverte ansatte med god kompetanse. Ifølge denne lederen har EQUASS vært positivt for bedriften, men det kunne også vært et annet kvalitetssikringssystem. Flere

av informantene gir uttrykk for at det er viktig og bra å ha et kvalitetssikringssystem, men at de er usikre på om EQUASS er det rette systemet. De fleste mener at EQUASS er et godt kvalitetssikringssystem som de vil fortsatte å ha, mens enkelte forteller at de vurderer å gå over til andre kvalitetssikringssystem. I flere av casebedriftene pågår det i dag en diskusjon om hvorvidt bedriften skal gå over til ISO. Dette gjelder særlig de største tiltaksarrangører.

7.4 REVISORENES BAKGRUNN OG ROLLE

Under sertifisering og resertifisering av EQUASS spiller revisorene en sentral rolle. I kapittel 3.3 redegjør vi nærmere for revisorordningen i EQUASS. Hovedbildet som fremkommer gjennom casestudiene, er at revisorkorpset utgjør en relativt uensartet og lite samstemt gruppe. Dette bildet bekreftes også i intervjuene med representantene for disse.⁵⁵ Våre informanter har en felles forståelse av at bakgrunnen til revisorene som er tilknyttet EQUASS Norge, og som jobber med sertifiseringene, varierer mye. Mens noen har bakgrunn fra utføringssektoren, har andre det ikke. For å sikre at revisorene ikke er inhabile skal de ikke jobbe i en tiltaksbedrift.

I beskrivelsen av EQUASS sine kriterier (EQUASS Assurance SSGI 2012) står det at revisoren skal bekrefte at det er overensstemmelse mellom krav og praksis basert på kvalitetsindikatorne (de 100 spørsmålene), ved å gjennomgå dokumentasjonen og ved å gjennomføre intervjuer i løpet av revisjonen. Ifølge EQUASS Norge er revisorenes rolle entydig - de skal kontrollere at tiltaksarrangørene har kvalitetssikringssystemet på plass, det vil si at bedriften har laget handlingsplaner, gjennomfører brukerundersøkelser osv. Revisorene skal med andre ord ikke vurdere kvaliteten på for eksempel handlingsplanene eller gi veiledning til bedriftene.

Vår studie viser imidlertid at dette ikke er helt uproblematisk. Revisorene vi intervjuet og flere av informantene fra tiltaksbedriftene stiller seg undrende til hvordan revisorene skal kunne undersøke om bedriftene har implementert kvalitetssikringssystemet og får «ja» på alle spørsmålene i EQUASS, uten å ha en god forståelse for hva utføringsarbeid i skjermert virksomhet innebærer. En av revisorene sier: «Bakgrunnen til revisorene har stor betydning.» Denne revisoren mener det er uheldig at revisorene har så ulik bakgrunn som de har i dag, og understreker hvor mye det har betydd å selv ha bakgrunn fra utføringssektoren og tidligere ha vært involvert i arbeid frem mot en sertifisering i en mindre tiltaksbedrift, og legger til: «Jeg føler at jeg kan møte bedriftene mer ut fra deres forståelse...» Også Skarpaas og Norvoll peker på at det er en utfordring at systemrevisjonen i EQUASS krever omfattende kompetanse, og sier blant annet at: *Man skal kjenne utføringsfeltet relativt godt for å vurdere om brukermedvirkningsaspektet, samarbeidspartnere og helhet i tjenestene ivaretas på måter som er til det beste for bruker, samt fremmer muligheter for selvstendig arbeid og inntekt.* (2011:88). EQUASS Norge understreker imidlertid at revisorens rolle kun er å sjekke hvorvidt bedriftene har rutiner eller system på plass for å sjekke dette selv, om rutinene er kjent blant de ansatte, og i bruk, og om bedriften vurderer hvorvidt rutinene fører til de resultatene bedriften selv ønsker. Samtidig viser altså vår studie at flere av revisorene går ut

⁵⁵ Vi har intervjuet leder for EQUASS Norge, en sentral aktør i EPR (den europeiske interesseorganisasjonen som eier EQUASS), samt to EQUASS-revisorer.

over dette mandatet i sin utøvelse av revisorrollen. Og nettopp derfor bør dette problematiseres.

Revisorrollen oppleves imidlertid ikke å være entydig, verken for revisorene selv eller for tiltaksbedriftene som kan ha ulike forventninger til revisorene. En av revisorene som inngår i studien vår, sier om revisorrollen: «De kan fritt legge opp hver sin revisjon, og ulike måter å utøve rollen på.» Et sentralt spørsmål her er hvor standardisert revisorrollen bør være. Skal det være mulig å velge selv hvordan den skal utøves? Dette dreier seg ikke minst om balansegangen mellom det å være utelukkende «revisor» og det å også være «veileder». Vi har sett at revisorene ikke opplever det klart hva de skal gjøre eller hvordan. Vårt inntrykk er at revisorene opplever å ha en for stor grad av frihet i utøvelsen av revisorrollen, noe som medfører at det er noe ulik praksis i hvordan sertifiseringene forgår. Mens revisorene enkelte steder ser ut til å holde seg til å sjekke at systemet, ulike dokumenter osv. er på plass, går revisorene andre steder i større grad inn i veilederlignende roller, hvor de blant annet gir bedriften råd om hvordan de kan jobbe for å forbedre kvaliteten på tjenesten. En av revisorene vi intervjuet forteller:

Det er vanskelig å ikke si noe, hvis du ser hvor skoen trykker. Poenget må jo være å hjelpe bedriften til å bli enda bedre. Og hvis jeg kan hjelpe dem så gjør jeg vel dem en tjeneste, og gjør systemet en tjeneste. (...) Og det mener jeg ærlig talt, da tenker jeg at man definerer revisorrollen sin veldig snevert, hvis du bare kommer inn og bare skal sjekke ut. (...) Jeg tenker at jeg gjør en dårlig jobb for EQUASS Norge hvis jeg ikke hjelper dem.

Da vi spør denne revisoren om dette er noe revisorene har snakket seg imellom om, får vi følgende svar: «Ja, vi møtes jo innimellom, men vi er jo forskjellige. Vi er rekruttert fra ulike fagområder. Har ulike tradisjoner med oss.» Det kommer også frem at revisorene ikke vet så mye om hvordan de andre revisorene jobber. Instruksene oppleves med andre ord ikke å være tydelig nok. Vi har også sett at hvordan revisorene utøver sin rolle avhenger av hvilken erfaring og kompetanse de har. Som også Skarpaas og Norvoll (2011) påpeker, ser også vi et behov for at det ses nærmere på hvilken kompetanse revisorene skal og bør ha. Skal det for eksempel være et krav at de har kompetanse og erfaring fra attføringsfeltet? Dette henger sammen med nettopp en diskusjon av hva revisorrollen skal omfatte. I revisjonsrapporten som revisoren skal skrive etter hver resertifisering, kan det foreslås forbedringsområder for hvert krav. Det skal også beskrives enkelte forbedringsområder (minst fire) som bedriften forplikter seg til å jobbe ekstra med frem til neste revisjon. Dersom det forventes at revisoren deltar i en diskusjon om hva som skal prioriteres, vil det sannsynligvis være en fordel med attføringsfaglig kompetanse. EQUASS Norge skriver nå på sin hjemmeside at de ønsker å gi oppdrag til flere kvalitetsrevisorer. Her er de tydelig på at de fortrinnsvis søker etter personer som både har god kjennskap til de aktuelle bransjene og god kompetanse innen kvalitetsstyring og kvalitetsrevisjon.

Informantene fra tiltaksarrangørene som inngår i våre casestudier, gir i all hovedsak uttrykk for at de hatt positive erfaringer med revisorene i forbindelse med sertifiseringene. De forteller at revisorene har vært «dyktige» og har «gått i dybden». En kvalitetsansvarlig forteller: «Revisorene opptrådte profesjonelt. Det gikk helt greit. Det funket også bra når de intervjuet deltakerne. Vi var litt spent på det. Høyst oppegående revisorer.» Bedriftene opplever derimot at det er ulike revisorer som kommer fra den ene resertifiseringen til den andre, og at de agerer til dels svært ulikt, vektlegger ting forskjellig, også med tanke på

hvordan de utøver sin egen rolle. En veileder forteller om det siste revisorbesøket: «Siste revisorbesøk var veldig bra, han gikk rett på, kjente til sektoren, visste hva som var viktig. Vi fikk mye nyttige tilbakemeldinger og ting å jobbe med, nye utviklingsmål.» Dersom det er ønskelig, eller forventes av tiltaksarrangørene, at revisorene skal gi denne type veiledning, vil det kreve at alle revisorene har kompetanse på dette feltet.

Revisorene vi har intervjuet, mener også at det er en fordel med ikke altfor hyppig utskifting av revisorer. Samtidig pekes det på at dette ikke er en altfor godt betalt jobb, samt at lengden som kreves på revisjonsrapportene etter hver sertifisering, er lang. Revisorene opplever heller ikke at de har mulighet til å påvirke ulike sider ved sin arbeidssituasjon som EQUASS-revisor, som en informant sier:

Vi har ikke noe vi skulle ha sagt. Brussel bestemmer alt. Vi er helt prisgitt dem. Jeg opplever jo at EQUASS Norge kan bringe videre erfaringer, også fra bedrifter og revisorer, men i hvilken grad det blir noen endringer ut av det, det er vel så som så. Det er ikke lett å endre.

At bedriftene får revisorbesøk beskrives av flere som å være oppe til eksamen, og det er alltid stor spenning knyttet til kontrollen. En av veilederne synes det er bra at de er underlagt ekstern revisjon av kvalitetssikringssystemet sitt, og mener dette bidrar til å gi bedriften et godt renommé, både internt og eksternt:

Jeg liker at vi blir kikket i kortene, det gir selvtilit internt, det at vi har bestått. Vi gjør godt arbeid her, vi trenger å utvikle dette mer, men dette er på plass. Dette gir som sagt selvtilit internt, men er også en kvalitetssikring eksternt, når vi skal ut med anbud, men også i andre sammenhenger noe vi kan slå i bordet med.

Samtidig forteller altså informantene at det har variert til dels mye hva de ulike revisorene de har hatt besøk av, har lagt vekt på og hvordan sertifiseringsdagene har foregått. Vi er også blitt fortalt at det varierer hvor revisorene legger nivået – hva som er «godt nok», som to kvalitetsansvarlige sier: «Noen revisorer godtar én ting og andre ikke» og «Det er unødvendig mye «papir». Første revisor forlangte dette, andre mente vi hadde for mye – hva med den tredje?»

7.5 SAMMENDRAG

I dette kapitlet har vi diskutert tiltaksarrangørenes erfaringer med sertifiseringsprosessen og implementeringen av EQUASS. Tiltaksbedrifter som tilbyr arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet, hadde frist på seg til 2011 for å bli sertifisert. Bedriftene ble første gang sertifisert for kvalitetssikringssystemet i perioden 2007-2012. En større andel av de største bedriftene ble sertifisert tidligst, noe som langt på vei skyldes at de allerede hadde jobbet systematisk med kvalitet. Gjennom kvalitative intervju med ansatte på ulike nivå i bedriftene har vi sett at det ofte har vært én eller noen få personer som har hatt et hovedansvar for sertifiseringsprosessen, samtidig som man har forsøkt å forankre kvalitetssikringssystemet blant alle ansatte i bedriften.

Attførings- og vekstbedriftene opplevde sertifiseringsprosessen som svært tid- og ressurskrevende, ikke minst fordi det er snakk om et omfattende system med store krav til skriftlig dokumentasjon. I tillegg opplevdes språket vanskelig, samt at kriteriene i EQUASS

ikke var lett å forstå. Tiltaksarrangørene savnet bedre opplæring i EQUASS i perioden før den første sertifisering. Det har til dels også opplevdes utfordrende å skulle implementere systemet blant de øvrige ansatte. Resertifiseringene oppleves noe enklere, samtidig som man mange steder opplever et ekstra press i tiden før resertifiseringen. Flere bedrifter er i dag opptatt av å forenkle dokumentmengden, samt at man nå vet at halvparten av kriteriene i EQUASS kan dokumenteres muntlig.

Det er langt på vei enighet blant de ansatte hos tiltaksbedriftene og hos Nav at EQUASS har bedret kvaliteten i de tjenestene som gis i skjermet virksomhet. Dette begrunnes med at det gjennom sertifiseringsprosessen har skjedd en bevisstgjøring i bedriftene, man har fått etablert bedre rutiner rundt blant annet oppfølgingen av tiltaksdeltakerne, det dokumenteres mer og bedre osv. Samtidig er de ansatte fra tiltaksbedriftene noe ambivalente til EQUASS-systemet. De ser fordelene, men opplever også systemet som tidkrevende og til dels unødvendig omfattende. Flere mener at det bør finnes en enklere versjon for de aller minste tiltaksarrangørene.

Hovedgrunnen til at Arbeids- og velferdsdirektoratet innførte krav om at forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter skal være sertifisert for et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon, var å bedre kvaliteten på de skjermede arbeidsmarkedstiltakene. Våre informanter fra Nav er tydelige på at innføringen av et kvalitetssikringssystem er med på å bedre kvaliteten på tjenestene som gis i skjermet virksomhet, noe også spørreundersøkelsen til de lokale Nav-kontorene viser. Studien vår viser samtidig at Nav lokalt har liten kjennskap til EQUASS og er heller ikke gir inntrykk av å være så opptatt av dette systemet. Dette kan virke selvmotsigende, men kan muligens forklares ut fra kapasitetsutfordringer ved de lokale Nav-kontorene - som ikke har gitt mulighet til å delta på oppæringseminar o.l. De kan likevel ha en tro på at kvalitetssikringssystem er noe som vil heve kvaliteten på tjenestene.

8. AVSLUTTENDE DRØFTING

Avslutningsvis ønsker vi å sammenfatte og drøfte hovedproblemstillingene i evalueringen, som omfattet kvaliteten på arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og kvalitetssikringssystemet EQUASS. Her må det understrekes at vår vurdering av kvaliteten på tjenestene og EQUASS er basert på vårt datamateriale, og med forbehold om at eksempelvis mer inngående kvalitative studier over tid knyttet til de ulike tiltakene vil kunne ha avdekket andre forhold ved tjenesten. I tillegg er det, som nevnt, lav svarprosent i spørreundersøkelsen til Nav.

Vi vil nedenfor for det første si noe overordnet om hvorvidt kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet kan sies å være tilfredsstillende. Her vil vi skille mellom ulike arbeidsrettede tiltak og de ulike fasene i tiltaksprosessen. Vi vil også si noe om utviklingen av kvaliteten på tjenestene over tid. For det andre vil vi sammenfatte hvilke virkninger implementeringen av EQUASS har hatt for kvaliteten på de skjermede arbeidsmarkedstiltakene. Vi vil så, for det tredje, diskutere hvordan kvalitet forstås hos tiltaksarrangørene og hos Nav, og hvordan man kan enes om en felles forståelse av kvalitet av tiltak i skjermet virksomhet. Helt avslutningsvis vil vi se vektleggingen av kvalitetssikringssystem i skjermet virksomhet i lys av utviklingen innen denne sektoren de siste årene.

8.1 HAR TJENESTENE I SKJERMET VIRKSOMHET TILFREDSSTILLENDE KVALITET?

Den første hovedproblemstillingen i evalueringen omfatter hvorvidt tjenestene i skjermet virksomhet har tilfredsstillende kvalitet i henhold til fastsatte mål. Det samlede bildet fra spørreundersøkelsene og casestudiene er at de arbeidsrettede tiltakene som tilbys i skjermet virksomhet har tilfredsstillende kvalitet. Det er også stor enighet blant ansatte hos attførings- og vekstbedriftene og Nav om at kvaliteten på tjenesten i skjermet virksomhet er blitt bedre i løpet av de siste årene.

8.1.1 Kvalitet i arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet

Tidsubegrensede tiltak i skjermet virksomhet - VTA og TIA

To av de arbeidsrettede tiltakene i skjermet virksomhet er i utgangspunktet ikke tidsbegrenset: Varige tilrettelagt arbeid (VTA) og Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA). VTA skal tilby personer som har eller i nær fremtid forventes å få innvilget varig uførepensjon, arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. VTA kan også tilbys som enkeltplasser i ordinær virksomhet. TIA skal tilby personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt, tilrettelagt arbeid. Formidling til arbeid i det ordinære arbeidsliv skal likevel vurderes jevnlig, både for VTA og TIA. I begge tiltakene er også kvalifisering sentralt. Vår studie viser at kvaliteten på begge tiltakene, VTA og TIA, kan sies å være tilfredsstillende sett i forhold til målsetningen med tiltakene.

Spørreundersøkelsen til arbeidsmarkedsbedriftene viser at nesten alle (98 %) oppgir at de vurderer kvaliteten på VTA-tiltaket i bedriften som god eller svært god (fig. 21). Over halvparten (53 %) vurderer den som svært god. Kun én prosent vurderer tiltaket som dårlig. Når det gjelder TIA-tiltaket, er det 78 prosent som vurderer kvaliteten som god eller svært god, men hvorav kun 4 prosent vurderer kvaliteten som svært god (fig. 20). To prosent vurderer kvaliteten som dårlig. En noe lavere andel av respondentene fra spørreundersøkelsen til Nav mener at kvaliteten på disse tiltakene er tilfredsstillende. 83 prosent oppgir at kvaliteten på VTA-tiltaket (fig. 21) er god eller svært god, mens 64 prosent mener det samme om TIA-tiltaket (fig. 19).⁵⁶

Intervju med ordinært ansatte fra tiltaksbedriftene og VTA-arbeidstakere i casestudiene gir et noe mer nyansert bilde av kvaliteten på VTA-tiltaket. Mens dette tiltaket enkelte steder har likhetstrekk med et dagsenter, har man flere steder et stort fokus på å tilby arbeidstakerne meningsfylte arbeidsoppgaver og kvalifisering. Vårt inntrykk er at attførings- og vekstbedriftene er blitt mer bevisst disse sidene ved tiltaket, og vektlegger nå i større utstrekning enn tidligere at aktivitetene i tiltaket skal være «ordentlig arbeid». Vi ser at det varierer i hvilken grad bedriftene jobber bevisst med tanke på kvalifisering for VTA-arbeidstakerne. Vi ser også at det varierer hvor mye VTA-arbeidstakerne utfører arbeidsoppgaver utenfor bedriften. Mens aktivitetene noen steder kun skjer internt, legger man andre steder vekt på at VTA-arbeidstakerne skal være mest mulig «ute blant folk», for eksempel ved å delta i transporttjenester eller renovasjonsoppgaver i nærmiljøet.

Det har over noen år skjedd en endring i hvem som søkes inn i VTA-tiltaket. Fra nesten utelukkende å være et tiltak for mennesker med psykisk utviklingshemming, er det i dag mange av deltakerne som sliter med psykiske vansker og/eller rus (Mandal 2008, Spjelkavik m.fl. 2012). Dette har gjort gruppen mer heterogen. Det ser ut til å ha blitt et større krav til å fungere i en VTA-plass, noe som skyldes færre veiledere per deltaker og større krav til de varer og tjenester som skal leveres. Vi har sett at det varierer hvor produksjonsorienterte bedriftene er. Der presset om å produsere er høyt og hvor det kreves mer med tanke på kvaliteten av varene/tjenestene, for eksempel i store kantiner, kan det igjen medføre større krav til å fungere i et VTA-tiltak.

Som vi diskuterer i kapittel 6, blir det understreket som viktig for kvaliteten, at aktivitetene arbeidstakerne i VTA gjør, skal oppleves meningsfulle. En ansatt i en stor tiltaksbedrift sier: «vi leker ikke jobb». Samtidig har det skjedd en bevisstgjøring i skjermet virksomhet med tanke på kvalifisering også av VTA-arbeidstakere. Dette er positivt for mange av deltakerne, og bidrar til bedre kvalitet på tjenesten. Det er samtidig problematisk siden økte krav kan medføre at de svakeste ekskluderes. *Hva skal VTA være i fremtiden og for hvem?* På det ene ytterpunktet av en akse kan vi tenke oss VTA som tilnærmet lik et kommunalt dagsenter hvor deltakerne tilbys meningsfylte aktiviteter og et sosialt fellesskap. På det andre ytterpunktet av aksen kan vi tenke oss VTA som et tiltak for høytfungerende uføretrygdene, med kvalifisering og arbeidsutprøving, der målet er formidling til ordinært arbeid. I dag vil tiltaksarrangørene som tilbyr VTA, plassere seg noe ulikt på en slik akse, men hvor utviklingen kan se ut til å bevege seg vekk for «dagsenter»-alternativet, noe de fleste vil

⁵⁶ Vi har ikke informanter fra tiltaket TIA i casestudiene.

være enige om bidrar til å bedre kvaliteten på tjenesten - så lenge behovene til de aller svakeste VTA-arbeidstakerne også ivaretas.

Tidsbegrensede tiltak i skjermet virksomhet – Avklaring, APS, AB og KIA

De fleste arbeidsrettede tiltakene i skjermet virksomhet er tidsbegrensede. Det overordnede formålet med alle disse tiltakene er at personen skal komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet igjen. Spørreundersøkelsen blant arbeidsmarkedsbedriftene viser at de aller fleste ansatte mener at kvaliteten på de tidsbegrensede tiltakene er tilfredsstillende. Vi ser at 95 prosent oppgir at kvaliteten i Avklaring i skjermet virksomhet er god eller svært god. For APS er andelen som oppgir tilsvarende, 96 prosent, for AB 97 prosent og for KIA 82 prosent. Respondentene fra Nav vurderer kvaliteten i de tidsbegrensede tiltakene som noe dårligere. 65 prosent oppgir at kvaliteten i Avklaring som god eller svært god. For APS er andelen som oppgir dette, 60 prosent, og for AB 52 prosent og for KIA 60 prosent. Casestudiene gir et tydelig bilde av endringer når det gjelder de tidsbegrensede arbeidsrettede tiltakene i skjermet virksomhet. Kvaliteten, og da med tanke på både struktur-, prosess- og resultat-kvaliteten, kan i all hovedsak sies å ha blitt bedre de siste årene og er i hovedsak å betrakte som tilfredsstillende, sett i forhold til de krav Nav stiller. Tiltaksarrangørene legger stor vekt på at tiltakene skal ha god kvalitet og at de på best mulig måte svarer på bestillingen fra Nav. Viktigheten av arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv, kort gjennomføringstid og formidling til ordinært arbeid blir understreket av våre informanter fra tiltaksbedriftene. Vårt inntrykk er samtidig at bestillingen fra Nav er blitt tydeligere, oppfølgingen av tiltaksdeltakerne tettere, bedriften har fått bedre rutiner rundt gjennomføringen av tiltaket, har fått bedre kompetanse og er blitt flinkere til å dokumentere.

8.1.2 Kvalitet i de ulike fasene av tiltaksprosessen

Nedenfor vil vi sammenfatte studiens resultater når det gjelder kvaliteten i de ulike fasene av tiltaksprosessen – planlegging/struktur, gjennomføring og resultater.

Planleggingsfasen

Kvaliteten på forhold i forkant av gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet kan i dag sies å være god, og godt sikret. Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv, kravspesifikasjonen for tiltak i skjermet virksomhet, godkjenningsordningen og samarbeidsavtalene mellom Nav og tiltaksarrangørene legger overordnede føringer for hva de skjermede tiltakene skal inneholde. Våre informanter gir uttrykk for at kravspesifikasjonen har vært med på å bedre kvaliteten på tjenestene og at samarbeidsavtalene med Nav er blitt tydeligere. Vår studie viser også at tiltaksarrangørene opplever at bestillingen fra Nav i forhold til den enkelte deltaker og samarbeidet mellom Nav og bedriftene rundt dette arbeidet også er blitt bedre de siste årene, selv om kvaliteten fremdeles varierer noe. I de tilfeller hvor tiltaksarrangørene ikke opplever at bestillingen er tilstrekkelig tydelige, er de blitt flinkere til selv å ta kontakt med Nav for å få avklart bestillingen.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører har etter krav fra Arbeids- og velferdsdirektoratet innført et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon. For de fleste er dette EQUASS. Et slikt kvalitetssikringssystem skal bidra til å sikre kontinuerlig fokus på kvalitet og mulighet for

forbedring, og har ifølge våre informanter fra tiltaksbedriftene og Nav hevet kvaliteten på tjenestene. Det er også vår vurdering.

Kompetansen til de ansatte hos tiltaksarrangørene og deres vektlegging av kompetanseutvikling kan sies å være god. Når det gjelder de ansattes kompetanse har det for det første skjedd en dreining de siste årene fra å legge stor vekt på ulik yrkesfaglig bakgrunn til at de ansatte i dag også har et vidt spekter av høyskoleutdanning, for eksempel sosionom-, vernepleier- eller lærerutdanning. Samtidig understreker bedriftene at de vektlegger personlig egnethet, at de ansatte er «flinke med folk», *i tillegg til* en formell kompetanse. For det andre ser vi at det innad i sektoren legges stor vekt på internopplæring og kurs for alle ansatte. For det tredje har denne sektoren opparbeidet seg en betydelig og viktig utføringskompetanse gjennom mange år, når det gjelder å avklare arbeidsevne og det å kunne gi tilpassede arbeidsoppgaver og tett oppfølging til personer med ulike og sammenfatte utfordringer i forhold til deltakelse i ordinært arbeid.

Hvilke utprøvingsarenaer utførings- og vekstbedriftene har tilgang til varierer noe. Mange steder er disse gode, både internt i bedriften og i det ordinære arbeidsmarkedet lokalt. Dette gjelder særlig litt større bedrifter som har flere ulike interne avdelinger og som har god kontakt og avtaler med lokale arbeidsgivere. Små bedrifter har ofte færre interne arbeidsutprøvingsarenaer. Bedrifter som er lokalisert på små steder, opplever ofte det mer utfordrende å skaffe relevante arbeidsutprøvingsplasser eksternt, enn bedrifter på større steder. Tiltaksarrangørene kan også oppleve det utfordrende å skulle øke arbeidsutprøvingen på ordinære arbeidsplasser siden det kan medføre at bedriften må legge ned interne avdelinger. Det vil redusere tilbudet på den interne utprøvingsarenaen for tiltaksdeltakere som kan ha behov for skjermet arbeidsutprøving en periode. Økt krav fra Nav om at tiltaksdeltakerne tidlig i tiltaksløpet skal ha arbeidsutprøving «ute» forutsetter også at det lokale arbeidsmarkedet «stiller opp» og ved at tiltaksarrangørene klarer å trygge arbeidsgivere på at de vil få tilstrekkelig oppfølging slik at de sier seg villige til å ta imot deltakere. Dette oppleves utfordrende sett fra tiltaksarrangørenes side.

Gjennomføringsfasen

Kvaliteten på de ulike forholdene ved selve gjennomføringen av tiltakene i skjermet virksomhet kan generelt sies å være god. Innføringen av kvalitetssikringssystemet EQUASS, samt økte krav og tettere oppfølging fra Nav, har bidratt til å bedre kvaliteten på tjenesten på flere måter. Når det gjelder innholdet i og organiseringen av tiltakene viser både spørreundersøkelsene og casestudiene at tiltaksarrangørene selv vurderer kvaliteten som god. Spørreundersøkelsen rettet til Nav viser imidlertid at respondentene fra Nav i noe mindre grad mener at kvaliteten på innholdet i og organiseringen av tiltakene er tilfredsstillende (se fig. 24).

Tiltaksdeltakere som inngår i studien, er i all hovedsak fornøyd med innholdet i og gjennomføringen av tiltaket de deltar i. De forteller at deltakelsen betyr mye for egen helsesituasjon og livskvalitet. Når det gjelder i forhold til kvalifisering og opptrening for deltakelse i ordinært arbeid er imidlertid deltakernes erfaringer noe mer varierende, selv om flere av informantene vi intervjuet tror at tiltaket vil bedre mulighetene for at de kommer tilbake i jobb. VTA-arbeidstakerne legger vekt på at de trives med arbeidsoppgavene i bedriften og/eller som de utfører andre steder, og i et sosialt fellesskap. De forteller at

tiltaket bidrar til å gi dem en meningsfull hverdag. Evalueringen viser at tiltaksarrangørene legger stor vekt på brukermedvirkning for tiltaksdeltakerne – de skal ha mulighet til å innvirke på egen prosess blant annet gjennom trekantsamtalen med tiltaksarrangør og Nav i forkant av tiltaket, samt utarbeidelsen og en løpende evaluering av den individuelle handlingsplanen. I tillegg gjennomføres det brukerundersøkelser og er opprettet brukerråd o.l. hvor deltakerne har mulighet til å medvirke. De fleste deltakerne vi intervjuet er imidlertid lite opptatt av dette. Brukermedvirkning for dem er noe helt annet enn de verktøyene bedriften skifter med (som handlingsplan, representasjon- i brukerråd og tillitsvalgt mm). De er mest opptatt av at de i det daglige kan ta kontakt med og snakke med de ansatte ved behov, noe de fleste opplever at de kan.

Når det gjelder samarbeidet med Nav er hovedbildet at dette oppleves å være tilfredsstillende sett fra tiltaksarrangørenes side, og er mange steder blitt bedre de siste årene. Dette kjennetegnes ved at deltakerne følges bedre og tettere opp fra Nav, det er oftere og mer formaliserte samarbeidsmøter mellom Nav og tiltaksarrangørene, og bestillingen for den enkelte deltaker er blitt bedre. Attførings- og vekstbedriftene har samtidig fått et bedre samarbeid med det lokale arbeidsliv, ikke minst som følge av økte krav om arbeidsutprøving i det ordinære arbeidsliv. Ved at stadig flere av deltakere i tiltak i skjermet virksomhet, og stadig svakere deltakere, skal ha arbeidsutprøving «ute», betyr det også at deltakerne må følges tettere opp fra tiltaksarrangørens side. Det er også av den grunn viktig med god kontakt og tillit mellom tiltaksarrangøren og den ordinære arbeidsplassen.

Resultater

Kvaliteten på forhold knyttet til resultatene av de skjermede arbeidsmarkedstiltakene er noe mer nyansert. Både tiltaksarrangørene og Nav er tydelige på at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene er blitt bedre og kan i dag sies å være gode, selv om dette til en viss grad varierer. Fra tiltaksarrangørenes side understrekes viktigheten av å levere tjenester i forhold til bestillingen fra Nav, og videre – at de i sluttrapporten skal kunne svare på bestillingen.

Vi ser også at man i tiltaksbedriftene i større grad enn tidligere legger vekt på formidling til ordinært arbeid. I hvilken grad tiltaksarrangørene innfrir formidlingstallene for de enkelte arbeidsrettede tiltakene i samarbeidsavtalen, vil variere. Hva som er satt som måltall for tiltakene varierer betydelig fra fylke til fylke. Ulike forhold kan ha betydning for hvilke krav som settes til formidling til arbeid i tiltakene i samarbeidsavtalene mellom tiltaksarrangørene og Nav. Vi ser at måltallene i stor grad først og fremst blir brukt i tiltaksbedriftene som et mål «å strekke seg etter», som motiverer og legger press på tiltaksarrangørene.

8.2 VIRKNINGER AV IMPLEMENTERING AV EQUASS

Den andre hovedproblemstillingen i evalueringen dreier seg om hvilke virkninger implementeringen av EQUASS har hatt for tjenestene i skjermet virksomhet. Vårt hovedinntrykk er at EQUASS har bidratt til å heve kvaliteten. I spørreundersøkelsen rettet til arbeidsmarkedsbedriftene oppgir et stort flertall, 78 prosent, at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene (fig. 32). I spørreundersøkelsen rettet til Nav er det derimot kun 36 prosent som svarer det samme, mens nesten halvparten, 47 prosent, svarer «vet ikke» (fig.

38). Dette samsvarer med vårt inntrykk fra casestudiene: Nav er lite opptatt av og har beskjeden kunnskap om EQUASS. Informantene fra tiltaksbedriftene som ble intervjuet i casestudiene, mener i all hovedsak at innføringen av EQUASS bidrar til å sikre kvaliteten. De trekker frem at innføringen og bruken av kvalitetssikringssystemet har bidratt til en økt bevisstgjøring av egen praksis, en økt systematisering, samt at rutiner, dokumentasjon og tiltaksdeltakernes muligheter for medvirkning og involvering er blitt bedre. Også tidligere forskning har pekt på dette (Skarpaas og Norvoll 2011, Econ 2010). Samlet sett anser vi at det attføringsfaglige fokuset er blitt styrket i tiltaksbedriftene som en følge av innføringen av EQUASS.

Samtidig har også andre forhold påvirket denne utviklingen, ikke minst tettere oppfølging og økte krav fra Nav, samt at tiltakene har endret seg, tiltaksarrangørene har fått bedre kompetanse og finansieringsordningen for tiltakene er endret. Enkelte av bedriftene hadde også allerede utviklet kvalitetssikringsrutiner før de ble EQUASS-sertifisert. Det er derfor vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om *i hvilken grad* en bedring av kvaliteten på tjenestene alene kan forklares med implementeringen av EQUASS. Det at tiltaksarrangørene er sertifisert for kvalitetssikringssystemet EQUASS er da heller ingen garanti for at kvaliteten på tjenestene er gode, men systemet skal være med på å sikre at bedriften har et kontinuerlig fokus på kvalitetssikring.

Det er flere utfordringer knyttet til EQUASS som informantene fra tiltaksbedriftene trekker frem. Ved den første sertifiseringen opplevde mange dette kvalitetssikringssystemet som svært tid- og ressurskrevende. Det pekes også på at det kan være uheldig at Nav har lite kunnskap om og viser liten interesse for EQUASS. En annen utfordring kan knyttes til praksisen rundt revisorordningen ved EQUASS som i dag ikke er tilstrekkelig tydelig. Revisorene står i for stor grad fritt til selv å utforme revisorrollen.

8.3 MOT EN FELLES FORSTÅELSE AV KVALITET?

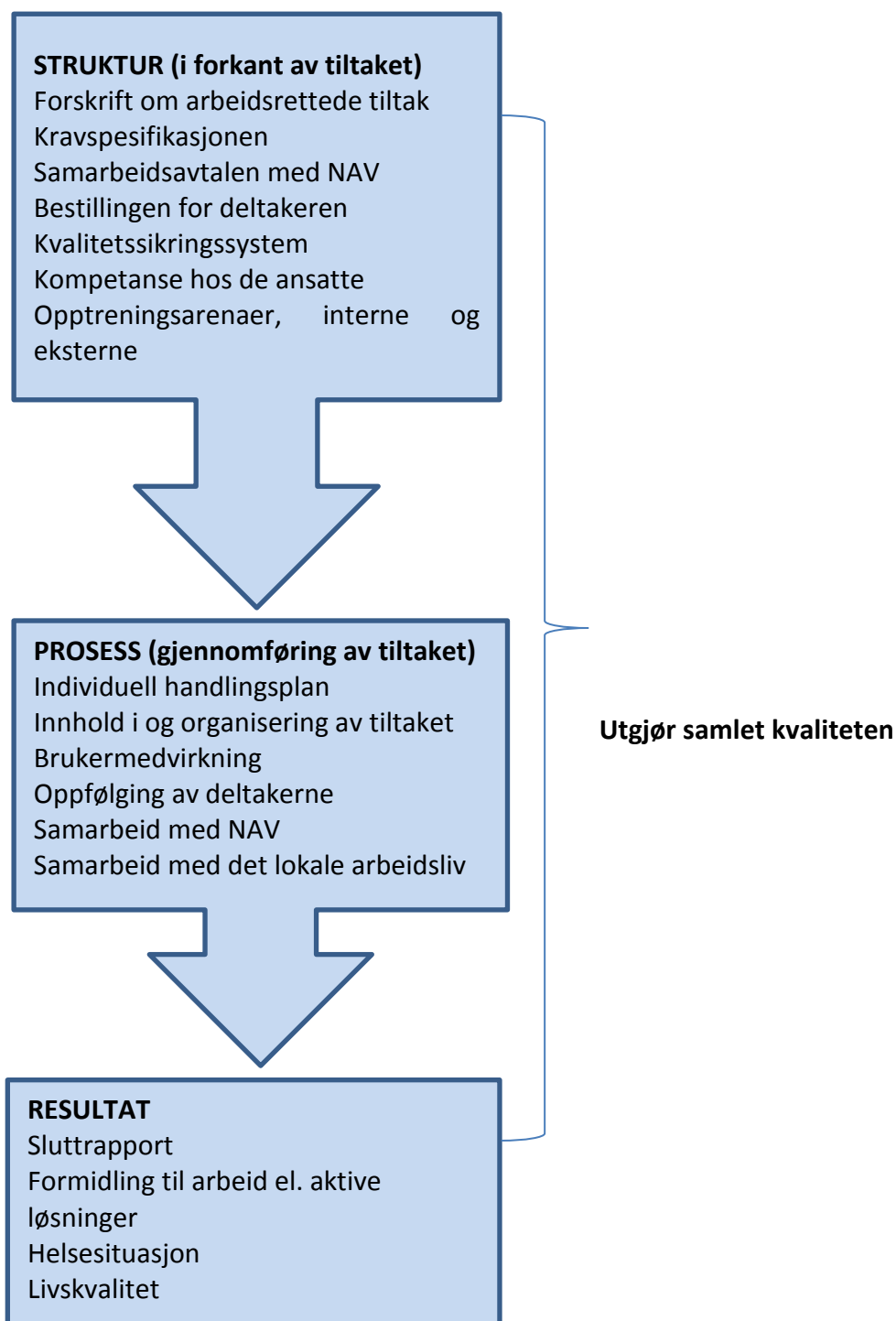
Vi har i kapittel 7 diskutert hvordan kvalitet i skjermet virksomhet forstås av ansatte på ulike nivå hos tiltaksbedriftene og hos Nav lokalt og ved fylkeskontorene. Forståelsen av kvalitet er langt på vei lik. God kvalitet på tjenesten forstås overordnet som måloppnåelse sett i forhold til bestillingen for den enkelte tiltaksdeltaker. Det har i løpet av de siste årene skjedd en dreining, i stor grad hos Nav men også hos tiltaksarrangørene, mot å knytte kvalitet tettere opp mot formidling til ordinært arbeid. Enkelte informanter fra tiltaksarrangørene uttrykker bekymring for at pendelen nå er i ferd med å svinge for langt den ene veien – hvor fokuset i stor grad rettes mot ekstern arbeidsutprøving og formidling til ordinært arbeid. Dette mener de kan gå ut over kvaliteten på tjenesten for tiltaksdeltakere som trenger tett oppfølging og arbeidsutprøving i skjermede omgivelser over kanskje litt lengre tid. Studien viser imidlertid at man både hos tiltaksarrangørene og hos Nav har en forståelse av kvalitet som noe *mer* enn utelukkende resultatet av tiltaket - også forhold i forkant av og ved selve gjennomføringen av tiltaket ses som viktige.

Gjennom sertifiserings- og implementeringsprosessen av EQUASS har det skjedd endringer hos tiltaksarrangørene når det gjelder hvordan man snakker om kvalitet. Flere av bedriftene hadde allerede innført et nytt «kvalitetsspråk», for andre kom dette med EQUASS. Mye som før ikke ble tematisert eller skriftliggjort, er det nå blitt en økt bevissthet rundt og mye mer

av det som skjer knyttet til tiltaksprosessen, skal dokumenteres skriftlig. Økte krav fra Nav har også bidratt til denne prosessen. Informantene fra attførings- og vekstbedriftene understreker viktigheten av å ha et kvalitetssikringssystem som skal sikre kvaliteten på tjenesten - at det er rutiner for gjennomføring av medarbeidersamtaler, gjennomføring av brukerundersøkelser osv. Samtidig legger de ansatte, og da særlig veilederne som jobber tettest opp mot deltakerne, vekt på at «kvalitet er det vi gjør i hverdagen», som flere uttrykker. De peker på at attføring og kvalitetssikring handler om mye av det samme, og at det ikke går an å skille disse fra hverandre.

Det er viktig at tiltaksarrangørene og Nav kan enes om en felles forståelse av hva kvalitet innebærer i skjermet virksomhet, slik at man vet hva det vises til når man snakker om kvaliteten på tjenesten. I tillegg kan man naturligvis være opptatt av og diskutere ulike sider ved kvaliteten på tjenesten, slik som formidling til ordinært arbeid. Men, ulike sider ved kvaliteten, for eksempel formidlingstallene, gjennomstrømningstid, sluttrapportene osv. må likevel ikke fremstilles ensidig som et bilde av kvaliteten på tjenesten. Vi mener at kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomhet må ses som en egenskap ved tjenesten, som rommer ulike forhold - knyttet til det som skjer i forkant av tiltaket, selve gjennomføringen av tiltaket og resultatene (se figur under). Dette er også blitt understreket i flere tidligere studier (Skarpaas og Norvoll 2011, NOU 2012:6). Nedenfor skisserer vi hvordan kvalitet omfatter de ulike fasene i tiltaksprosessen⁵⁷:

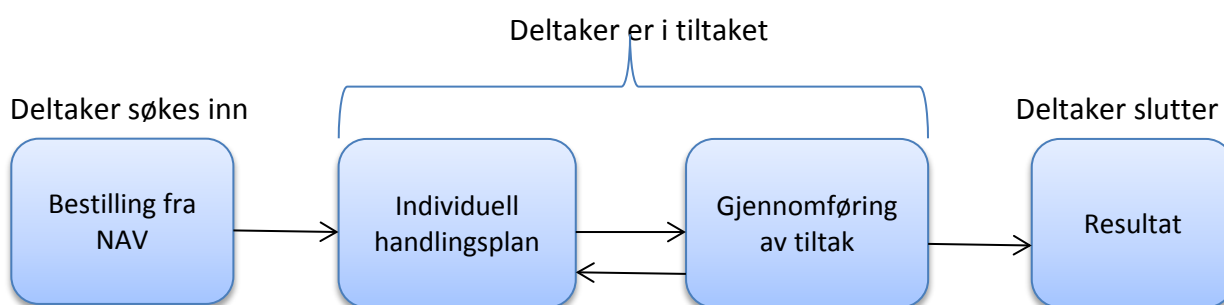
⁵⁷ EQUASS som kvalitetssikringssystem, er samtidig et verktøy for å kunne sjekke og forbedre alle forholdene i tiltaksprosessen. Se fotnote 28.



Figur 65 Forhold ved tiltaksprosessen som samlet utgjør kvaliteten på skjermede arbeidsmarkedstiltak

En utfordring knyttet til forståelsen av kvalitet når det gjelder tjenestene i skjermet virksomhet er at kvalitet *både* er en egenskap ved produktet/resultatet av tiltaket *og* en egenskap ved selve prosessen, veien frem til resultatet. Kvalitet er dermed knyttet både til resultatene av tiltakene, og til hele tiltaksprosessen. Resultatet av tiltaket vil, som vist i figuren over, være avhengig av forhold knyttet til selve gjennomføringen av tiltaket og forhold i forkant av tiltaket. Med andre ord – skal man oppnå god kvalitet på resultatene,

eksempelvis formidling til ordinært arbeid der dette er det uttalte målet, er det viktig at kvaliteten på hele tiltaksprosessen er god. Bestillingen fra Nav må være tydelig, det må skje en riktig match mellom tiltak og person, og han eller hun som skal søkes inn i tiltaket og tiltaksarrangøren må inkluderes i arbeidet i forkant av utformingen av bestillingen, for å avklare forventninger og målsetninger. Videre er det viktig at tiltaksarrangørene i dialog med tiltaksdeltakeren og på bakgrunn av bestillingen, utarbeider en individuell handlingsplan som skal legge føringer for innholdet i og organiseringen av tiltaket (og som altså er en konkretisering av bestillingen). Handlingsplanene må også utarbeides, presenteres og brukes på en måte som gir deltakerne en opplevelse av eierskap, at: Dette er *min* plan. Denne må så evalueres og revurderes regelmessig på bakgrunn av erfaringer med arbeidsutprøvingen, slik at man kan gjøre de nødvendige justeringer underveis, og hele tiden ha bestillingen «foran seg» som en rettesnor (se figur under).



Figur 66 Tiltaksprosessen i skjermet virksomhet

God kvalitet på arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet må ses i forhold til bestillingen fra Nav for den enkelte deltaker. Hva skal tiltaket inneholde og hva er målet for tiltaket? Det betyr at man kan si at et tiltak har vært vellykket for to deltakere, selv om den ene etter avsluttet tid i tiltaket begynner i ordinært arbeid, mens den andre har fått bedret sin helsesituasjon og er motivert for videre utdanning – nettopp fordi bestillingen, og videre – de individuelle handlingsplanene, har vært ulike. God kvalitet på tjenestene vil likevel for de tidsbegrensede tiltakene i stor grad være knyttet til hvorvidt deltakerne formidles til arbeid, eller aktive løsninger, ettersom dette ligger som en overordnet målsetning i kravspesifikasjonen. For de tidsubegrensede tiltakene vil kvalitet i større grad knyttes til hvorvidt deltakerne opplever å ha en hverdag med meningsfulle og kvalifiserende arbeidsoppgaver.

8.4 HVORDAN SIKRES KVALITETEN PÅ TJENESTENE I SKJERMET VIRKSOMHET?

Både myndighetene og attføringsbransjen selv understreker viktigheten av å sikre at kvaliteten på tjenestene som tilbys i skjermet virksomhet, har god kvalitet, nettopp for at man skal lykkes med arbeidsrettede tiltak. I dag sikres kvaliteten på flere måter, deriblant gjennom Forskrift for arbeidsrettede tiltak mv, kravspesifikasjonen, samarbeidsavtalene, kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon, samt oppfølging fra Nav.

Arbeidsmarkedsmyndigheten har pålagt alle forhåndsgodkjente tiltaksarrangører å innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon. Som vår evaluering viser, har implementeringen av EQUASS bidratt til å bedre kvaliteten på tjenestene i skjermet virksomheten. Men, som vi også har drøftet i rapporten, er ikke innføring av kvalitetssikringssystem *i seg selv* noen garanti for at kvaliteten på tjenestene som tilbys, er gode, ettersom dette systemet kun skal sikre at virksomheten har på plass verktøy å jobbe etter, rutiner for dokumentering osv. Revisoren skal også kun fokusere på at systemet for kvalitetssikring er på plass, ikke på resultatene i seg selv. Det vil derfor fortsatt være viktig med en tett dialog og oppfølging fra Navs side. EQUASS vil med andre ord ikke være en erstatning for Navs oppfølging, men kan brukes som et verktøy, i Nav sitt eget kvalitetsarbeid i forhold til tiltaksarrangørene. EQUASS kan også være en avlastning for Nav sin oppfølging av bedriftene så lenge bedriftene har en godkjent sertifisering.

Flere informanter fra attførings- og vekstbedriftene peker på at EQUASS ikke er noe annet enn det de uansett skal gjøre i bedriften for å ivareta kvaliteten på tjenestene. Dette er krav som blant annet ligger i kravspesifikasjonen. Vi ser imidlertid at det eksisterer et spenningsfelt mellom viktigheten av å vedlikeholde et kvalitetssikringssystem og den praktiske hverdagen sammen med tiltaksdeltakerne. Informantene forteller at det tar mye tid å vedlikeholde EQUASS, tid som flere mener burde vært brukt mer direkte sammen med deltakerne. Tidligere forskning peker på at det er en økende bekymring i flere offentlige sektorer for hvorvidt nettopp rapportering- og dokumentasjonsarbeid kan ta tid og fokus bort fra brukerne eller mottakerne av tjenesten, blant annet innenfor pleie- og omsorgssektoren, helsetjenesten og skolesektoren (Gjertsen m.fl. 2012, Olsen og Gjertsen 2011, Høst 2006, PwC 2011). Bekymringen er knyttet til at mange ansatte i blant annet pleie- og omsorgssektoren opplever at arbeidshverdagen er svært travel, og at de ikke får tid til å ivareta og ta hensyn til brukernes ulike behov (Vabø 2006). Dette skjer samtidig som kravene til rapportering og dokumentasjon ser ut til å ha økt de siste årene innenfor flere offentlige sektorer. Ressursene i skjermet virksomhet er, som innenfor andre velferdstjenester, begrenset, og mottakerne av tjenesten har ulike og til dels store behov for oppfølging, noe våre informanter også understreker. Et sentralt spørsmål her vil derfor være - hvordan kan ressursene anvendes på best mulig måte, både med tanke på effektivitet og kvaliteten på tjenestene? Hvor mye tid skal gå med til å dokumentere og rapportere, eventuelt på bekostning av direkte oppfølging av tiltaksdeltakerne? Dette må ses i sammenheng med en vurdering av hvor nyttig dokumentasjon er for kvaliteten på tjenestene. På bakgrunn av evalueringen ser vi at det for de minste tiltaksbedriftene kan være hensiktsmessig med et noe mindre omfattende kvalitetssikringssystem, så lenge de enkelte kvalitetskravene som stilles fra Nav, ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det kan eventuelt være behov for å tydeliggjøre overfor bedriftene at hver bedrift skal vurdere sitt behov for kvalitetssikring og omfanget av systemet. Sannsynligvis ligger det også en mulighet i EQUASS for å gjøre systemet mindre omfattende, eksempelvis ved at flere krav kan dokumenteres muntlig. Det pågår i dag en diskusjon i sektoren om hvorvidt man skal gå over til andre kvalitetssikringssystem, deriblant ISO.⁵⁸

Mye av det som vektlegges i EQUASS som viktig for kvaliteten på tiltakene som tilbys, er knyttet til interne forhold hos den enkelte virksomheten; arbeidsmiljø, brukermedvirkning,

⁵⁸ Vi har i vår studie ikke vurdert EQUASS i forhold til andre kvalitetssikringssystem og kan derfor ikke si noe om hvilket system tiltaksarrangørene bør velge.

tett og helhetlig kartlegging og oppfølging, dokumentasjon og verktøy/prosedyrer. Dette er forhold som ikke nødvendigvis er direkte overførbare til det ordinære arbeidslivet. Et sentralt spørsmål blir da hvordan man kan sikre kvaliteten på gjennomføringen av tiltaket når deltakerne er ute i arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass. Sertifiseringen gjelder leveransen av tjenestene som bedriftene gir. Dersom en del av bistanden inkluderer arbeidspraksis i ekstern virksomhet, skal tiltaksbedriften kunne vise hvordan den kvalitetssikrer denne perioden.⁵⁹

8.5 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Innføringen av krav til å ha et godkjent kvalitetssikringssystem i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter kan forstås som del av et større bilde, knyttet til omfattende utviklings- og endringsprosesser i norske attførings- og vekstbedrifter og i det samfunnet disse bedriftene er del av. Om vi ser utviklingen på dette feltet i perspektiv av den siste tyveårsperiode, er det noen trekk som fremstår som relativt tydelige. Vi skal kort peke på noen av disse.

Det kanskje mest fremtredende trekket i dette bildet er at det har skjedd et betydelig løft i faglighet, kompetanse og økt profesjonalisering i tiltaksbedriftene i løpet av de to siste desennier. Det gjelder både bedriftenes produksjon av varer og tjenester for kommersielt marked, og som leverandør av arbeidsmarkedstiltak med krav til innhold og kvalitet. Dette har betydd en stor vekt på formell kompetanse blant ordinært ansatte i bedriftene. Bransjeforeningene har vært aktive pådrivere i dette arbeidet. Krav til godkjent kvalitetssikringssystem kan forstås som en ytterligere omdreining i denne utviklingen. Implementeringen av kvalitetssikringssystemer, og tilhørende sertifisering, har etter hva vi kan se medført et betydelig løft i bedriftens profesjonalitet og refleksjon rundt sin rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken. Det materialet vi har innhentet og analysert som ledd i arbeidet med denne evalueringen, viser at implementering av kvalitetssikringssystem har medført tydeligere styrings- og leveringssystemer. Etske retningslinjer, refleksjon rundt egen praksis, krav til systematisk dokumentasjon og rutiner for å sikre sammenheng mellom innhold i tiltaket og svar på Navs bestillinger ser ut til å ha rustet opp systematikk og faglighet.

En annet trekk ved dette bildet er implementeringen av Nav-reformen fra og med 1. juli 2006. Reformen etablerte et tydeligere skille mellom Nav og tjenesteleverandørene, blant annet ved økt vektlegging av å styre samarbeidet gjennom bruk av formelle kontrakter. Sammen med Riksrevisjonens rapport (2006-2007) innebar dette nye krav til at aktørene i feltet utarbeidet skriftlige og detaljerte samarbeidskontrakter, samt strengere krav dokumentasjon, tidsfrister, rapportering og skriftliggjøring. Etter hvert kom dette også til å fordre høyere krav til systematikk og kompetanse i bedriftene. Når våre informanter fra tiltaksbedriftene refererer til at de nå i langt større grad enn tidligere har systemer og rutiner for oppfølging og rapporteringer, kan derfor ikke dette utelukkende forklares med innføringen av kvalitetssikringssystemer, isolert sett. En del av dette er også knyttet til krav som henger sammen med blant annet Nav-reformens nye styringssystemer.

⁵⁹ EQUASS inkluderer en del av dette i prinsipper for individfokus, partnerskap og helhetstanke.

Et tredje trekk ved dette feltet er vektleggingen av arbeidslinja i norsk velferdspolitik. Dette prinsippet ble formulert i Attføringsmelding og Velferdsmeldinga i første halvdel av 1990-tallet, og har vært retningsgivende for politikktutforming og sentrale reformer i ettertid. Det grunnleggende prinsippet er å innrette arbeidsmarkedspolitikk og offentlige ytelser slik at flest mulig er i stand til å skaffe utkomme fra egen inntekt. Norge har høy yrkesdeltakelse både blant kvinner og menn. Samtidig har vi også et arbeidsmarked der mange opplever at det er høy terskel for å komme inn. I dette bildet synes det å være helt relevant at kvalitet i de skjermede arbeidsmarkedstiltakene tillegges stor vekt.

Et fjerde viktig trekk i dette bildet er knyttet til attførings- og vekstbedriftenes særegne kompetanse og rolle. Dagens tiltaksarrangører har vokst frem og utviklet seg i dialog med de betingelsene som er gitt fra myndighetene, og gjør at de i dag kombinerer to helt ulike typer av kompetanse. I disse virksomhetene har ansatte kompetanse om opptrening, kvalifisering og individuell tilrettelegging for yrkesrettede rehabiliteringsløp for den enkelte tiltaksdeltaker, kombinert med lang erfaring i å se muligheter og finne reelle, relevante og meningsfylte arbeidsoppgaver for den enkelte tiltaksdeltaker. Ut fra casestudiene ser vi at kravene til dokumentasjon, rapporteringer og individuell oppfølging som er innført i løpet av de senere år, skapt et betydelig større fokus på de arbeidsrehabiliterende oppgavene i disse bedriftene. Innføringen av krav til kvalitetssikringssystemer er også del av dette. Sammenlagt ser det ut til at Riksrevisjonens påpekninger og Nav-reformen som sådan, har ført til at vektleggingen av kvalitet på innholdssiden i tiltakene har blitt tydeligere.

Kravspesifikasjonen leger føringer for hva de ulike skjermede tiltakene skal inneholde. Innholdet i tiltakene blir nærmere konkretisert av Nav og tiltaksarrangørene gjennom utformingen av samarbeidsavtalene og i de konkrete bestillingene. Det bildet som fremtrer når vi ser datamaterialet under ett, tyder på at det potensialet som kvalitetssikringssystemet EQUASS har for systematisk utvikling og læring, kun delvis utnyttes av Nav som bestiller. Dersom begge parter, både tilbyder og bestiller, fullt ut tar i bruk muligheten som ligger i systemet, vil det gi nye muligheter for å utvikle en omforent forståelse om hva som skal være god kvalitet, og bidra til å avklare gjensidige forventninger til hverandre i tiltaksarbeidet.

REFERANSER

- Aetat, Arbeidsdirektoratet og bransjeforeningen Attføringsbedriftene (2006): Kvalitetssikring i AMB-tiltaket. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Aetat, Arbeidsdirektoratet og bransjeforeningen Attføringsbedriftene.
- Almås, R. (1990): *Evaluering på norsk: ei innføring i vurdering av prosjektarbeid og handlingsretta forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Anvik, C.H. (2006): Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv. NF-rapport nr. 17/2006. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C.H. (2013): «Unge, psykisk helse og utenforskap, en norsk kontekst». I: T. Olsen og J. Tägtström (red.) *For det som vokser. Unge, psykisk uhelse og tidlig uførepensjonering i Norden*. Antologi. Stockholm: Nordens Velfärdscenter.
- Arbeidsmarkedsloven. Lov om arbeidsmarkedstjenester.
- Attføringsbedriftene (2013): *Kompetanse i attførings- og vekstbedrifter*. Attføringsbedriftenes skriftserie. Rapport 3. Oslo. Attføringsbedriftene.
- Baklien, B. (1993): "Evalueringsforskning i Norge". Tidsskrift for samfunnsforskning, nr 34, s 261-274.
- Berg, H. og A. Gleinsvik (2011): *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011-02. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Berg, A.M. og T. Lauvdal (2001): *Kvalitetsarbeid i staten*. AFI-rapport 2001:1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berg, E. (2002): *Kvalitetsindikatorer for kommunehelsetjenesten*. Rapport 2/02. Bodø: Nordlandsforskning.
- Bourdieu, P. (1977): *Outline of a theory of practice*. Cambridge studies in social and cultural anthropology, 16. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1990): *The logic of practice*. Oxford: Polity Press.
- Busch, T. og J.O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983): "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". American Sociological Review, (48): 147-160.
- Econ (2010): Anskaffelse av arbeidsmarkedstjenester. R-2010-089. Oslo: Econ Pöyry og Proba Samfunnsanalyse.
- Elstad, J.I. (2010): "Spørreskjemaundersøkelsens fallgruber". I: D. Album, M.N. Hansen og K. Widerberg (red.): *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- EQUASS Assurance (2012): *En beskrivelse av prinsipper, dimensjoner og kriterier*. (SSGI) <www.equass.no>
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. Forskrift av 11.12.2008, nr 1320 til Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). <<http://lovdata.no/all/hl-20041210-076.html>>
- Fossestøl, K., P. Børing og I. Skarpaas (2012): *Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgingstiltak i regi av NAV*. AFI-rapport; 2012:13. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Foucault, M. (1999): *Diskursens orden*. Oslo: Spartacus forlag.

- Fylling, I. og J. Sandvin (1995): *Til glede og gagn? Voksenopplæring for personer med utviklingshemming i regi av studieforbundet*. NF-rapport nr. 5/95. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gjertsen, H., Solvoll, G. og T. Gjernes (2012): *Tidsbruk og byråkrati i pleie- og omsorgstjenestene*. NF-rapport nr. 12/2012.
- Gjertsen, H. og T. Olsen (2013): *Broer inn i arbeidslivet. Elever med funksjonsnedsettelse i videregående opplæring – kartleggingsstudie av opplæringstilbud, organisering og tilpasninger*. NF-arbeidsnotat nr. 1003/2013. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hallandvik, J.E. (2002): *Helsetjeneste og helsepolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Handegård, T.L. (2005): *Tvang, makt og ambivalens. En studie av hvilken betydning lovreglene om bruk av makt og tvang overfor psykisk utviklingshemmede kan få i det daglige omsorgsarbeidet*. Dr.avhandl., Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Handegård, T.L. og T. Olsen (2009): *Vanskelig å snakke om? Arbeidsmiljø og rettssikkerhet for utviklingshemmede i skjermede virksomheter*. NF-rapport nr. 1/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Holmqvist, M. (2005): *Samhall. Att bli normal i en onomral organisation*. Stockholm: SNS förlag.
- Harmon, M.M. og R.T. Mayers (1986): *Organization Theory for Public Administration*. Burke, Va.: Chatelaine Press.
- Holweg, M. (2007): "The genealogy of lean production. Journal of Operations Management" (25): 420–437.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?". Public Administration (69) 3-19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Høst, H. (2006): "Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Notat 4. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Johannessen, A., P.A. Tufte og L. Kristoffersen (2004): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstract forlag.
- Jørgensen, M.W. og L. Phillips (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lien, L. og T. Olsen (2008): *Like sikkert som snø: arbeidskvalifisering som del av soning*. NF-rapport 6/2008. Bodø: Nordlandsforskning.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mandal, R. (2008): *"De har jo uansett uførepensjon" En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Fafo-rapport 2008:42. Oslo: Fafo.
- Meld. St. 10 (2012-2013): *God kvalitet – trygge tjenester. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Møller, G. og J. Sannes (2009): *Evalueringsstudie av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. TF-rapport nr. 253. Bø: Telemarksforskning.
- NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeidsdepartementet.
- Olsen, T. (2003): *-Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemming*. Bodø: Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 12/2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsen, T. (2006): *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet*. NF-rapport 6/06. Bodø: Nordlandsforskning.

- Olsen, T. (2009): *Versjoner av arbeid. Dagaktivitet og arbeid etter avviklingen av institusjonsomsorgen*. Dr.avhandl. Uppsala: Uppsala universitet.
- Olsen, T. og H. Gjertsen (2011): *Nye veier til arbeid? En studie av arbeidsrettede tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov*. NF-rapport nr. 12/2011. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsen, T. og L. Lien (2007): *Ny karriere eller ny barriere? Arbeidsdimensjonen ved soning*. Arbeidsnotat 1008/07. Bodø: Nordlandsforskning.
- Pollitt, C. (1995): "Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management". *Evaluation* (1)2: 133-154.
- PwC (2011): *Kommunal rapportering til staten. En analyse av kostnader og nytte*. Oslo: PricewaterhouseCoopers AS.
- Riksrevisjonen (2006): Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper. Dokument nr. 3:5 (2006-2007). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2013-2014): Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Dokument 3.10. Oslo: Riksrevisjonen.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2007): *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schaanning, E. (1998): Michel Foucault. I: Trond Berg Eriksen (red.): *Vestens tenkere*, bind 3, s 401-417. Oslo: Aschehoug.
- Schaanning, E. (1999): Etterord. I: Michel Foucault: *Diskursens orden*, s 45-62. Oslo: Spartacus forlag.
- Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2011): *Evalueringsprogrammet. Sluttrapport*. AFI-rapport 2011:4. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skarpaas, I. og R. Norvoll (2011): *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. AFI-notat 3/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Slagsvold, B. (1999): "Kvalitet og kontroll". I: K. Thorsen og K. Wærness (red.): *Blir omsorgen borte? Eldreomsorgens hverdag i den senmoderne velferdsstaten*. Ad notam Gyldendal.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005): *...og bedre skal det bli! Nasjonal strategier for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten. Veileder*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- SOU 2003:56 *Inte bara Samhall*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Spjelkavik, Ø., P. Børing, K. Frøyland og I. Skarpaas (2012): *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stake, R. E. (1994): "Case Studies". I: K. N.K. Denzin og Y.S. Lincoln (red.): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Statens helsetilsyn (1997): 30 spørsmål og 30 svar om tilsyn, internkontroll og kvalitetsutvikling. IK-2586. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Statens helsetilsyn (1998): Kvalitetsrådgiverprogram for kommunehelsetjenesten 1997-2001. IK-2658. Oslo: Statens helsetilsyn.

- Statens Helsetilsyn (2002): Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten. Rapport 5/2002. Oslo: Statens helsetilsyn.
- St.meld. 17 (2004-2005): Makt og demokrati. Statsministerens kontor.
- Thrana, H. C.H. Anvik, T. Bliksvær, T.L. Handegård (2009): *Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*. NF-rapport 6/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Vabø, M. (2002): Kvalitetsstyring og kvalitetsstrev. Nye styringsambisjoner i hjemmetjenesten. NOVA-rapport 18/02. Oslo: NOVA.
- Vabø, M. (2006): "Bestiller-utførermodellen en vidundermedisin med bivirkninger?" Fagbladet, nr 2, 2006.
- Wadel, C. (1984): *Det skjulte arbeid: en argumentasjon for et utvidet arbeidsbegrep*. Stavanger: Universitetsforlaget.
- Widerberg, K. (2001): *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, R. K. (2009): *Case study research: Design and Methods*. Applied social research methods, vol 5. Los Angeles: Sage.
- Ytrehus, S. (2013): "Kvalitet i eldreomsorgen". I: Å. Bergland og I. Moser (red.): *Kvalitetsarbeid i helsetjenester til eldre*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Qvortrup, J. og Ø. Spjelkavik (2013): *Hva er god Arbeid med bistand? Forhold som kan være av betydning for om deltakerne komme i arbeid*. AFI-rapport 2013:2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA TIL TILTAKSBEDRIFTENE

Kvalitet i arbeidsmarkedstiltak – spørreundersøkelse til alle attførings- og vekstbedrifter

Informasjon om spørreundersøkelse

Studie av arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance

Nordlandsforskning skal i perioden august 2013 til oktober 2014 gjennomføre en studie av arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og sertifiseringsordningen EQUASS Assurance. Arbeidsdepartementet er oppdragsgiver. Formålet med studien er todelt. Vi skal for det første vurdere kvaliteten i arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor. For det andre skal vi evaluere sertifiseringsprosessen rundt EQUASS og virkningen av implementeringen av EQUASS. Kvalitet forstås her som i hvilken grad krav og forventninger som NAV, tiltaksarrangører og tiltaksdeltakere har til tiltaket, dekkes. Kravene kommer bl.a. til uttrykk i kravspesifikasjonene, og avtalen og og bestillingene fra NAV. Vi er opptatt av kvalitet i ulike faser av tiltaksprosessen; planlegging, gjennomføring og resultater av tiltaket.

Studien omfatter en kombinasjon av intervju med sentrale aktører i et utvalg attførings- og vekstbedrifter og spørreundersøkelse til alle NAV-kontor og attførings- og vekstbedrifter i Norge. Denne undersøkelsen retter seg til en person som har hatt hovedansvar for eller vært involvert i arbeidet rundt EQUASS-sertifiseringen ved din bedrift.

Svarfrist er 22. november 2013. Vi håper alle vil delta og se dette som en fin mulighet til å bidra med viktig kunnskap på området. Deltakelse er frivillig, men det er av stor betydning for kvaliteten på resultatene at flest mulig deltar. Undersøkelsen er anonym. Resultatene fra evalueringen vil bli presentert i en forskningsrapport fra Nordlandsforskning i november 2014.

Det vil ta ca. 20 minutter å besvare undersøkelsen.

Ta gjerne kontakt dersom dere har noen spørsmål. På forhånd takk for hjelpen!

Kontaktperson ved Nordlandsforskning:

Seniorforsker Hege Gjertsen

E-post: hgj@nforsk.no

1) Fylke

Velg alternativ

2) Antall innbyggere i kommunen

- ☐ 1999 eller færre
- ☐ 2000 - 4999
- ☐ 5000 - 9999
- ☐ 10 000 - 19 999
- ☐ 20 000 - 29 999
- ☐ 30 000 - 49 999
- ☐ 50 000 eller flere

3) Hvilken stilling har du i bedriften?

- ☐ Daglig leder
- ☐ Avdelingsleder
- ☐ Veileder/tilrettelegger
- ☐ Annen

4) Har du hatt ansvaret for eller hatt en sentral rolle i sertifiseringen og/eller resertifiseringen av EQUASS ved din bedrift?

- ☐ Ja, i stor grad ☐ Ja, i liten grad ☐ Nei

5) Antall fast ordinært ansatte i bedriften (personell i bedriften, alle avdelinger inkludert)

- ☐ 10 eller færre
- ☐ 11-20
- ☐ 21-30
- ☐ 31-40
- ☐ 41-50
- ☐ 51 eller flere

6) Hvor er din bedrift organisert?

- ☐ ASVL
- ☐ Attføringsbedriftene
- ☐ Både hos ASVL og Attføringsbedriftene
- ☐ Bedriften er ikke organisert
- ☐ Hos en annen interesseorganisasjon. Hvilken?

7) Når ble din bedrift EQUASS-sertifisert første gang?

- ☐ 2007 ☐ 2008 ☐ 2009 ☐ 2010 ☐ 2011 ☐ 2012
- ☐ 2013

8) Er bedriften blitt resertifisert?

- ☐ Ja ☐ Nei

9) Har bedriften din på et tidspunkt hatt behov for å søke NAV Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (☐ Hvis Har bedriften din på et tidspunkt hatt behov for å søke NAV Fylke om dispensasjon fra kravet til sertifisering av EQUASS i en kortere eller lengre periode? er lik Ja
-)

10) Ble søknaden om dispensasjon fra kravet til EQUASS-sertifisering innvilget?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

11) Har du kommentarer til spørsmål 8 angående søknad om dispensasjon fra krav til EQUASS-sertifisering?



12) Hvilke av følgende arbeidsrettede tiltak tilbyr bedriften?

- ☐ Avklaring i skjermet sektor
- ☐ Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)
- ☐ Arbeid med bistand (AB)
- ☐ Varig tilrettelagt arbeid (VTA)
- ☐ Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)
- ☐ Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)

13) Hvilke andre arbeidsmarkedstiltak har eventuelt bedriften levert til NAV siste året?



14) Tilbyr bedriften også anbudsutsatte tiltak?

- ☐ Ja ☐ Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (☐ Hvis Tilbyr bedriften også anbudsutsatte tiltak? er lik Ja
-)

15) Hvis bedriften din tilbyr anbudsutsatte tiltak, er disse også blitt EQUASS-sertifisert?

- ☐ Ja, alle
- ☐ Ja, noen

18) I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende for din bedrift?

	I svært stor grad	I stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke relevant
Faglig kompetanse hos de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tilfredsstillende innhold i tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God organisering av tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukermedvirkning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Godt samarbeid lokalt med NAV	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Godt samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tydelig bestilling fra NAV	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økonomiske rammebetingelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relevante arbeidstreningsarenaer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Overgang til arbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Overgang til aktive løsninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forbedring av deltakernes livskvalitet og helse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God kvalitet på kartlegging og handlingsplan for hver deltaker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God kvalitet på bedriftens rapporter om deltakerne til NAV	☐	☐	☐	☐	☐	☐

19) Hva er din vurdering av kvaliteten på følgende arbeidsrettede tiltak som din bedrift tilbyr?

	Svært god	God	Sånn passe	Dårlig	Svært dårlig	Har ikke dette tiltaket
Avklaring i skjermet virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeid med bistand	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

20) I hvilken grad mener du følgende forhold er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS?

	I svært stor grad	I stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad
Samarbeidet med NAV generelt	☐	☐	☐	☐	☐
NAV sin oppfølging av tiltaksdeltakerne	☐	☐	☐	☐	☐
Bevissthet blant de ansatte rundt egen virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
Faglig utvikling hos de ansatte i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Måten bedriften praktiserer brukermedvirkning	☐	☐	☐	☐	☐
Bevissthet i bedriften rundt etiske spørsmål	☐	☐	☐	☐	☐
Oppfølging av tiltaksdeltakerne i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Effektivisering i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Internopplæring av personellet i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Hvorvidt bedriften innfrir resultat- og kvalitetskrav som settes i den årlige avtalen med NAV	☐	☐	☐	☐	☐
Bevissthet rundt forbedringsarbeid	☐	☐	☐	☐	☐



21) Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene?

- ☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke/usikker



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (☐ Hvis Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene? er lik Ja
-)

22) Hvis ja, på hvilken måte?



23) Vurder; Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS?

- ☐ Mye bedre
- ☐ Bedre
- ☐ På samme måte som før
- ☐ Dårligere
- ☐ Mye dårligere



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (☐ Hvis Vurder; Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene etter innføringen av EQUASS? er lik Bedre eller
-) ☐ Hvis Vurder; Hvordan ivaretas hensynet til brukerne i

•)

24) Hvis brukernes behov og interesser ivaretas bedre etter innføringen av EQUASS, på hvilken måte?

25) I hvilken grad er du enig i følgende påstander knyttet til sertifiseringen av EQUASS?

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig
Sertifiseringen av EQUASS tar mye tid	☐	☐	☐	☐	☐
Sertifiseringen av EQUASS er viktig med tanke på kvaliteten	☐	☐	☐	☐	☐
Bedriften ivaretar kvaliteten på andre måter enn med EQUASS	☐	☐	☐	☐	☐
Sertifiseringsprosessen opplevdes uproblematisk	☐	☐	☐	☐	☐
Resertifiseringen av EQUASS oppleves relevant og viktig	☐	☐	☐	☐	☐
Resertifiseringen av EQUASS oppleves uproblematisk	☐	☐	☐	☐	☐
EQUASS-arbeidet har ført til en større forståelse av kvalitet innad i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐



26) Har du kommentarer til påstandene i spørsmål 25 knyttet til sertifiseringen av EQUASS?

27) Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden?

- ☐ Bedre
- ☐ På samme nivå
- ☐ Dårligere
- ☐ Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr i dag, sammenlignet med for 3 år siden? *er lik Bedre*
-)

28) På hvilke områder mener du kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene din bedrift tilbyr er blitt bedre de siste årene?

29) Er det noe du vil tilføye helt til slutt i forbindelse med denne spørreundersøkelsen?

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA TIL NAV

Kvalitet i arbeidsmarkedstiltak - spørreundersøkelse til NAV

Informasjon om spørreundersøkelse

Studie av arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance

Nordlandsforskning skal i perioden august 2013 til oktober 2014 gjennomføre en studie av arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet og kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance. Arbeidsdepartementet er oppdragsgiver. Formålet med studien er todelt. Vi skal for det første vurdere kvaliteten i arbeidsmarkedstiltak i skjermet virksomhet. For det andre skal vi evaluere sertifiseringsprosessen og virkningene av implementeringen av EQUASS. Kvalitet forstås her som i hvilken grad krav og forventninger som NAV, tiltaksarrangører og tiltaksdeltakere har til tiltaket, dekkes. Kravene kommer bl.a. til uttrykk i kravspesifikasjonene, og avtalen og bestillingene fra NAV. Vi er opptatt av kvaliteten i de ulike fasene av tiltaksprosessen; planlegging, gjennomføring og resultater av tiltaket.

Studien omfatter en kombinasjon av intervju med sentrale aktører i et utvalg utførings- og vekstbedrifter og spørreundersøkelse til alle lokale NAV-kontor og utførings- og vekstbedrifter i Norge. Denne undersøkelsen retter seg til alle lokale NAV-kontor i Norge og skal besvares av en person som har ansvar for arbeidsmarkedstiltak ved NAV-kontoret.

Svarfrist er fredag 22. november 2013. Vi håper alle vil delta og se dette som en fin mulighet til å bidra med viktig kunnskap på området. Deltakelse er frivillig, men det er av stor betydning for kvaliteten på resultatene at flest mulig deltar. Undersøkelsen er anonym. Resultatene fra evalueringen vil bli presentert i en forskningsrapport fra Nordlandsforskning i november 2014.

Det vil ta ca 10 minutter å besvare undersøkelsen.

Ta gjerne kontakt dersom dere har noen spørsmål. På forhånd takk for hjelpen!

Kontaktperson ved Nordlandsforskning:

Seniorforsker Hege Gjertsen

E-post: hgj@nforsk.no

1) Hva er din stilling?

2) Fylke

Velg alternativ

3) Antall innbyggere i kommunen

- ☐ 1999 eller færre
- ☐ 2000 - 4999
- ☐ 5000 - 9999
- ☐ 10 000 - 19 999
- ☐ 20 000 - 29 999
- ☐ 30 000 - 49 999
- ☐ 50 000 eller flere

4) Antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter ditt NAV-kontor har avtaler med?

- ☐ 1
- ☐ 2-4
- ☐ 5-7
- ☐ 8 eller flere



5) I hvilken grad mener du at følgende forhold er tilfredsstillende i de tiltaksbedrifter dere samarbeider med?

	I svært stor grad	I stor grad	I varierende grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Faglig kompetanse hos de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tilfredsstillende innhold i tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God organisering av tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mulighet for fleksibilitet og individuell tilpasning i tiltakene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brukermedvirkning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Godt samarbeid lokalt med NAV	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Godt samarbeid med helse- og sosialtjenesten i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Økonomiske rammebetingelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relevante arbeidstreningsarenaer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Overgang til arbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Overgang til aktive løsninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forbedring av deltakernes livskvalitet og helse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God kvalitet på kartlegging og handlingsplan for hver deltaker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
God kvalitet på bedriftens rapporter om deltakerne til NAV	☐	☐	☐	☐	☐	☐



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - ☐ Hvis Antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter ditt NAV-kontor har avtaler med? er lik 2-4
 - ☐ eller
 - ☐ Hvis Antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter ditt NAV-kontor har avtaler med? er lik 8 eller flere
 - ☐ eller
 - ☐ Hvis Antall Vekstbedrifter og Attføringsbedrifter ditt NAV-kontor har avtaler med? er lik 5-7
-)

6) I hvilken utstrekning er det sprik mellom tiltaksbedriftene dere har avtaler med, når det gjelder forholdene som er nevnt i spørsmål 5?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Til en viss grad
- ☐ I liten grad

- ☐ I svært liten grad
- ☐ Vet ikke

7) Har du kommentarer til spørsmålet over?

8) Er det andre forhold enn de som er nevnt i spørsmål 5, som du mener er viktig for kvaliteten i gjennomføringen av tiltakene?

9) Hva er din vurdering av kvaliteten på følgende arbeidsrettede tiltak som tiltaksbedriften dere samarbeider mest med, tilbyr?

	Svært god	God	Sånn passe	Dårlig	Svært dårlig	Har ikke dette tiltaket
Avklaring i skjermet virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeid med bistand	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10) Har du kommentarer til spørsmålet over?

11) I hvilken grad mener du følgende forhold i skjermet sektor er endret til det bedre etter sertifiseringen av EQUASS?

	I svært stor grad	I stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad
Samarbeidet mellom NAV og tiltaksarrangør	☐	☐	☐	☐	☐
Bevissthet blant de ansatte i bedriften rundt egen virksomhet	☐	☐	☐	☐	☐
Bevissthet rundt etiske spørsmål	☐	☐	☐	☐	☐
Faglig utvikling hos de ansatte i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Måten bedriften praktiserer brukermedvirkning	☐	☐	☐	☐	☐
Oppfølging av tiltaksdeltakerne i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Effektivisering i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Rapportering til NAV	☐	☐	☐	☐	☐
I hvilken grad bedriften innfrir resultat- og kvalitetskrav som settes i den årlige avtalen med bedriften	☐	☐	☐	☐	☐
Internopplæring av personellet i bedriften	☐	☐	☐	☐	☐

12) Er NAV sitt samarbeid med tiltaksbedriftene endret etter implementeringen av EQUASS?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - ☐ Hvis Er NAV sitt samarbeid med tiltaksbedriftene endret etter implementeringen av EQUASS? er lik Ja

13) Hvis ja, på hvilken måte?



14) Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene?

- ☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (☐ Hvis Vil du si at EQUASS har forbedret kvaliteten på tjenestene hos de aktuelle tiltaksarrangørene? er lik Ja
-)

15) Hvis ja, på hvilken måte?



16) Har du andre kommentarer til implementeringen av EQUASS i skjernet sektor?



17) Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, i dag sammenlignet med for 3 år siden?

- ☐ Mye bedre
☐ Bedre
☐ På samme nivå
☐ Dårligere

- ☐ Mye dårligere
- ☐ Vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - ☐ Hvis Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, i dag sammenlignet med for 3 år siden? er lik Bedre
 - ☐ eller
 - ☐ Hvis Hvordan vil du vurdere kvaliteten på arbeidsmarkedstiltakene de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene tilbyr, i dag sammenlignet med for 3 år siden? er lik Mye bedre
-)

18) På hvilke områder mener du at kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene har blitt bedre de siste årene hos tiltaksarrangørene dere samarbeider med?

19) I hvilken grad vil du si at sluttrapportene fra tiltaksarrangørene gir NAV nyttig informasjon for å gjøre vurderinger av deltakerne?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I stor grad
- ☐ Til en viss grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I svært liten grad

20) Er det noe du ønsker å tilføye helt til slutt i forbindelse med denne spørreundersøkelsen?

