



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

Arbeidsforberedende trening

Oslo Produksjon og Tjenester
Spir Arbeidsinkludering

Rapport 14

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Osломodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskele og spesialgruppe
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Bruk av utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet.
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten
Rapport 16/2021	Behandling av varslere i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening i de kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedriftene Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS. Undersøkelsen omfatter også en beskrivende del.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25. januar 2022 (sak 5) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Siri Strandenæs Lode og seniorrådgiver Jorun Andreassen, sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Oslo Produksjon og Tjenester AS, Spir Arbeidsinkludering AS og Byrådsavdeling for næring og eierskap for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

6. desember 2022

Hilde Ludt (sign.)
avdelingsdirektør

Jorun Andreassen (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
1.5 Rapportens oppbygging.....	9
2. Om arbeidsforberedende trening	10
2.1 Formål.....	10
2.2 Målgruppe	10
2.3 Varighet.....	11
2.4 Faglig innhold	11
2.5 Livsopphold og driftstilskudd	11
2.6 Om arbeids- og inkluderingsbedriftene i undersøkelsen.....	11
3. Resultater i arbeidsforberedende trening.....	15
3.1 Revisjonskriterium	15
3.2 Faktabeskrivelse	15
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	23
4. Suksesskriterier og forbedringspunkt.....	24
4.1 Suksesskriterier	24
4.2 Innspill til forbedringspunkter.....	24
5. Kommunerevisjonens oppsummering og konklusjon	26
5.1 Oppsummering av deskriptiv del.....	26
5.2 Kommunerevisjonens konklusjoner	26
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	28
6.1 Byråden for næring og eierskap	28
6.2 Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT)	28
6.3 Spir Arbeidsinkludering AS	29
Referanser	30
Tabelloversikt	31
Figuroversikt	31
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	33
Vedlegg 2 Metode.....	36
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	41
Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Produksjon og Tjenester	43
Vedlegg 5 Uttalelse fra Spir Arbeidsinkludering AS	45

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommunes arbeidsmarkedsbedrifter Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT) og Spir Arbeidsinkludering AS (Spir) oppnådde tilfredsstillende resultater for tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT).

Arbeidsforberedende trening er et tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet er å bidra til å prøve ut arbeidsevnen og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid.

Undersøkelsen tyder på at Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS gjennom tiltaket arbeidsforberedende trening bidro til å prøve ut deltakernes arbeidsevne. De to bedriftene syntes også å ha bidratt til overgang til arbeid og utdanning for deltakere. Gitt tiltakets formål og målgruppe tyder undersøkelsen på at OPT og Spir langt på vei oppnådde tilfredsstillende resultater for tiltaket arbeidsforberedende trening.

Sammendrag

Det er et satsingsområde for byrådet at flere kommer i arbeid. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper. Arbeidsforberedende trening er et viktig tiltak i den sammenhengen. I Oslo var det 14 arbeids- og inkluderingsbedrifter (heretter kalt arbeidsmarkedsbedrifter) som hadde tiltaket i 2022. Oslo kommune var hel- eller deleier i seks av dem.

Arbeidsforberedende trening er et statlig arbeidsmarkedstiltak, og Oslo kommunes arbeidsmarkedsbedrifter gjennomfører tiltaket på bestilling fra NAV Tiltak Oslo (fylkesnivået i NAV, dvs. NAV stat). Tiltakets målgruppe er personer med nedsatt arbeidsevne og/eller sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid. Formålet med arbeidsforberedende trening er å bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. Tiltaket har et resultatmål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi informasjon til kontrollutvalget og bystyrets organer om måloppnåelsen til kommunale selskaper innenfor arbeidsforberedende trening.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

- Oppnår arbeidsmarkedsbedriftene tilfredsstillende resultater for tiltaket arbeidsforberedende trening?

I tillegg er følgende problemstilling behandlet deskriptivt:

- Hvilke faktorer kan være av betydning for resultatet og kan ev. bidra til bedre resultater?

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Oslo kommunes heleide arbeidsmarkedsbedrifter Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS.

Revisjonskriteriet som er lagt til grunn, er i hovedsak utledet fra forskrift om arbeidsmarkedstiltak og utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra 2021 til september 2022. Da 2021 delvis var preget av covid-19-pandemien, har vi også sett på resultater tilbake til 2019. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i juni, august og september 2022.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Sentrale vurderinger

Statistikk, informantutsagn og gjennomgåtte sluttrapporter tyder på at de to arbeidsmarkedsbedriftene gjennom tiltaket arbeidsforberedende trening bidro til å prøve ut deltakernes arbeidsevne. De to bedriftene syntes også å ha bidratt til overgang til arbeid eller utdanning for deltakere.

OPT oppnådde resultatmålet om 50 prosent overgang til jobb eller utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening i perioden 2020–september 2022, men ikke i 2019. Spir oppnådde resultatmålet i 2021 og var litt under målet i 2019–2020 og per september 2022. Både OPT og Spir oppnådde en høyere andel deltakere som ble formidlet til arbeid eller utdanning, enn gjennomsnittet for alle de 14 arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo i tre av de fire siste årene.

Kommunerevisjonen merker seg at både OPT og Spir oppga at deltakere som ble formidlet til arbeid, i hovedsak fikk faste jobber. Verken de to bedriftene eller NAV Tiltak Oslo hadde informasjon om deltakerne forble i jobbene på sikt. NAV oppga at de hadde igangsatt et prosjekt for å få informasjon om dette.

Når vi slår sammen alle sluttårsaker som inkluderer uførepensjon (søkt/fått uførepensjon, uførepensjon med bonuslønn og gradert uførepensjon med arbeid), omfattet det henholdsvis 25 prosent og 7 prosent av deltakerne i OPT og i Spir i 2021. Gitt tiltakets formål og målgruppe synes det å være et godt resultat for aktuelle deltakere at de fikk utprøvd arbeidsevnen sin, og at flere fikk den ferdig avklart, i tråd med tiltakets formål.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden for næring og eierskap, Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS. Uttalelsene er oppsummert og kommentert i kapittel 6 og følger i sin helhet i vedleggene 3–5.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er et satsingsområde for byrådet at flere kommer i arbeid. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å motvirke fattigdom, og aktiv deltakelse i arbeidslivet bidrar blant annet til å forhindre marginalisering av utsatte grupper. Arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening er et viktig tiltak i den sammenheng. I Oslo var det 14 arbeids- og inkluderingsmarkedsbedrifter (heretter kalt arbeidsmarkedsbedrifter) som hadde tiltaket arbeidsforberedende trening i 2022. To av disse, Oslo Produksjon og tjenester AS (OPT) og Spir Arbeidsinkludering AS (Spir), var heleid av Oslo kommune. For fire andre bedrifter var Oslo kommune deleier.

Tiltaket arbeidsforberedende trening ble etablert høsten 2016. Det var en sammenslåing av de tidligere tiltakene Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Arbeidsforberedende trening skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. Tiltaket kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne og/eller sammensatte bistandsbehov som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid. Tiltaket kombinerer avklaring og kartlegging, opplæring og arbeidstrening eller annen attføringsfaglig innsats, tilpasset deltakerens individuelle behov. Arbeidsforberedende trening skal ha et større fokus på arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv enn de tidligere tiltakene, jf. Prop. 39 L (2014–2015, s. 82). Det er en målsetting at deltakerne får prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det. Personer som ikke kan delta i ordinært arbeidsliv direkte, skal kunne starte opptreningen i et skjermet, tilrettelagt arbeidsmiljø før de går over til opptrening i ordinært arbeidsliv.

Arbeidsforberedende trening er et statlig tiltak, og NAV Tiltak Oslo har en sentral rolle knyttet til tiltaket. Tiltaket gjennomføres av forhåndsgodkjente arbeidsmarkedsbedrifter som inngår avtale med NAV Tiltak Oslo. Godkjenningen tar utgangspunkt i NAVs kravspesifikasjon av arbeidsforberedende trening og gjelder for fire år. Det stilles krav til at bedriftene skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Videre skal de ha attføring eller varig tilrettelagt arbeid som sin primære virksomhet, overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode, og det skal ikke utbetales utbytte. Også ideelle organisasjoner som tilfredsstiller disse kravene, kan godkjennes som tiltaksarrangør. Det stilles videre krav om at bedriftene skal levere tjenester i henhold til kravspesifikasjonen for det aktuelle tiltaket.

NAV Tiltak Oslo inngår videre en årlig avtale med arbeidsmarkedsbedriftene om antall tiltaksplasser. Avtalen angir krav til gjennomføring av tiltaket, oppfølgingsmøter, resultat- og kvalitetsmål, rapportering av gjennomført tiltak hos arrangør samt rapportering knyttet til den enkelte tiltaksdeltaker i tiltaksperioden. NAV definerer, setter mål, kjøper og følger opp tiltaket. Oslo kommunes arbeidsmarkedsbedrifter gjennomfører arbeidsforberedende trening på bestilling fra NAV Tiltak Oslo.

Byrådsavdeling for næring og eierskap har ansvaret for eieroppfølgingen av kommunens arbeidsmarkedsbedrifter og har et faglig samarbeid med Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester på området.

1.2 Formål og problemstillinger

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

- Oppnår arbeidsmarkedsbedriftene tilfredsstillende resultater for tiltaket arbeidsforberedende trening?

I tillegg er følgende problemstilling behandlet deskriptivt:

- Hvilke faktorer kan være av betydning for resultatet og kan ev. bidra til bedre resultater?

Formålet med denne revisjonen er å gi informasjon til kontrollutvalget og bystyrets organer om måloppnåelsen av arbeidet i to kommunale selskap innenfor arbeidsforberedende trening.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen omfatter ikke eiers oppfølging av selskapene, herunder gjennomføring av generalforsamling og kontakt mellom styre og eier. Undersøkelsen omfatter heller ikke andre arbeidsmarkedstiltak enn arbeidsforberedende trening, selv om selskapene også kan tilby *varig tilrettelagt arbeid* eller andre tiltak.

Det er det statlige NAV Tiltak Oslo som legger premissene for tiltaksarrangørers gjennomføring av arbeidsforberedende trening, og som har oppfølging av både tiltakets innhold og måloppnåelse. Vi reviderer ikke NAV Tiltak Oslo.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på tilgjengelig dokumentasjon som gir informasjon om ulike sider ved gjennomføringen av tiltaket og om tiltakets resultater, herunder blant annet resultatrapportering til NAV Tiltak Oslo og anonymiserte sluttrapporter for utvalgte deltakere. Vi har gjennomført intervjuer med lederne og utvalgte ansatte i de to reviderte arbeidsmarkedsbedriftene, med deres bransjeforeninger og med NAV Tiltak Oslo. Vi har også benyttet statistikk fra de to reviderte bedriftene som viser deltakernes sluttårsak.

I tillegg har vi innhentet statistikk over formidlingsandel fra de øvrige fire arbeidsmarkedsbedriftene hvor Oslo kommune er deleier, samt gjennomsnittlig formidlingsandel for alle arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo. Videre har vi innhentet statistikk fra NAV.no over arbeidsmarkedsstatus og andel fremdeles registrerte hos NAV seks måneder etter tiltaksslutt. Vedlegg 2 beskriver nærmere undersøkelsens metodiske opplegg.

Det er arbeidsmarkedsbedriftene Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS som revideres. De er heleide av Oslo kommune.

Undersøkelsesperioden er fra 2021 og til ut september 2022. Siden 2021 delvis var preget av covid-19-pandemien, har vi også sett på resultater for arbeidsmarkedsbedriftene tilbake til 2019. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i juni, august og september 2022.

1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 informerer vi generelt om arbeidsforberedende trening og spesielt om tiltaket i de to reviderte arbeidsmarkedsbedriftene OPT og Spir. Kapittel 3 inneholder informasjon om resultater i de to arbeidsmarkedsbedriftene. Her ser vi på formidlingsandel etter avsluttet arbeidsforberedende trening og beskriver nærmere ulike tiltaksløp for deltakere som hadde ulike sluttårsaker i de to reviderte bedriftene. Vi presenterer også formidlingsandeler for de fire øvrige arbeidsmarkedsbedriftene hvor Oslo kommune var hel-/deleier, samt samlet for alle de 14 arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo. I kapittel 4 beskriver vi faktorer som kan være av betydning for et vellykket resultat i arbeidsforberedende trening, og hva som eventuelt kan bidra til forbedring av resultatene – suksesskriterier og forbedringspunkter. Kapittel 5 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og oppsummering av undersøkelsens beskrivende del. I kapittel 6 har vi oppsummert og vurdert vesentlige momenter i uttalelsene. De mottatte uttalelsene er i vedlegg 3, 4 og 5.

2. Om arbeidsforberedende trening

I Oslo var det i 2022 totalt 14 forhåndsgodkjente arbeidsmarkedsbedrifter som var leverandører av arbeidsforberedende trening. Til sammen hadde de 1002 godkjente plasser til arbeidsforberedende trening. Som tidligere omtalt var to av disse heleid av Oslo kommune, og for fire var kommunen deleier. De øvrige bedriftene var i hovedsak ideelle organisasjoner. Det var til sammen 621 arbeidsforberedende treningsplasser i de seks bedriftene hvor Oslo kommune hadde eierskap i 2022. 49 av plassene var midlertidige og rettet mot deltakere under 30 år. De midlertidige plassene ble tildelt i april 2021 og utfaset i løpet av 2022.

2.1 Formål

Formålet med arbeidsforberedende trening er beskrevet i tiltaksforskriftens § 13-1 og er at tiltaket «skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid». Rundskriv R76-12-1 *Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 13-1 utdyper tiltakets formål. Tiltaket skal bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en innledende fase med avklaring og arbeidsutprøving i skjermet miljø før utprøving og trening i ordinært arbeidsliv. Tiltaket skal også gi mulighet for å kombinere arbeidstrening og opplæring. Det er en målsetting at deltakerne får prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det. Formålet med tiltaket skal understøttes av et resultatmål om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

2.2 Målgruppe

Arbeidsforberedende trening kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid. Dette vil kunne være personer med helsemessige og sosiale problemer, rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og liten eller ingen arbeidserfaring. Videre kan deltakerne ha behov for å starte tiltaksperioden i et skjermet og tilrettelagt arbeidsmiljø for å gjennomføre avklarende og arbeidsforberedende aktiviteter før videre utprøving i ordinært arbeidsliv. Det er NAV som henviser søkere til arbeidsforberedende trening og som avgjør når deltaker skal avslutte tiltaket.

Alle arbeidsmarkedsbedriftene skal kunne gi samme tjeneste til alle deltakere uavhengig av størrelse og innretning. Bedriftene kan likevel ha noen spesialiteter knyttet til produksjonsarenaer, beskrevet på nettsidene til bedriftene. Deltakere i alle bydeler kan søkes inn til alle bedriftene, og hvilken bedrift deltakerne blir søkt til, er i stor grad avhengig av søkers yrkesønsker. I tillegg kan noen bedrifter være spesielt gode på for eksempel psykiske lidelser eller annet, men det er mer en tilleggsfunksjon og betyr ikke at alle med disse lidelsene blir søkt til disse bedriftene.

Ifølge NAV Tiltak Oslo er målgruppen for arbeidsforberedende trening mennesker med sammensatte utfordringer, og mange har vært i NAV-systemet lenge uten at situasjonen deres var helt avklart.

2.3 Varighet

Arbeidsmarkedsbedriftene skal tilby et heltidstilbud med minst 30 timer fordelt på fem virkedager per uke. For deltakere som ikke kan starte i tiltaket på fulltid, bør deltakelse være minimum 50 prosent ved oppstart. Deltakelse kan etter en individuell vurdering være lavere, men minimum 30 prosent.

Deltakelse i tiltaket kan vare i inntil ett år med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Tiltaksdeltakere som gjennomfører opplæring med sikte på formell kompetanse, kan få forlenget varigheten med ytterligere ett år. Varigheten på tiltaket skal tilpasses den enkelte deltakers individuelle behov. Forlengelsen skal baseres på dialog mellom NAV, deltakeren og arbeidsmarkedsbedriften og godkjennes av NAV.

2.4 Faglig innhold

I henhold til rundskrivet skal det gis et individuelt tilpasset tilbud for den enkelte deltaker basert på de ulike innholdselementene i tiltaket. Arbeidsforberedende trening skal inneholde følgende elementer:

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

2.5 Livsopphold og driftstilskudd

Tiltaksdeltakerne skal ikke være ansatt som arbeidstaker i arbeids- og inkluderingsbedriftene og skal ikke motta ordinær lønn, men livsoppholdsytelser fra NAV.

Tiltaksarrangøren mottar statlig tilskudd. Tilskuddet utgjør en fast, månedlig sats per godkjent tiltaksplass. Satsen fastsettes av departementet. Tilskudd utbetales til tiltaksarrangøren etterskuddsvis på bakgrunn av antall faktisk benyttede tiltaksplasser. NAV skal bestrebe seg på å benytte antall avtalte tiltaksplasser slik at det gir økonomisk forutsigbarhet for tiltaksarrangører.

2.6 Om arbeids- og inkluderingsbedriftene i undersøkelsen

2.6.1 Oslo Produksjon og Tjenester AS

Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT) ble opprettet som aksjeselskap i 1991 og var heleid av Oslo kommune. OPT hadde i tillegg til arbeidsforberedende trening også tilbud om Varig tilrettelagt arbeid. I 2021 hadde OPT 20 arbeidsforberedende treningsplasser og 138 varig tilrettelagte arbeidsplasser. I 2021 var det fem ansatte i arbeidsforberedende trening, tilsvarende fire årsverk. Vi fikk oppgitt at hver jobbveileder hadde hovedansvaret for fem deltakere i arbeidsforberedende trening. Videre at de alltid var to jobbveiledere som arbeidet med hver deltaker. Når alle ressursene som ble benyttet på arbeidet med deltakerne var med, var det i snitt fem deltakere per årsverk, fikk vi oppgitt.

OPT hadde hovedkontor i Bydel Bjerke. Her hadde de en rekke produksjonsaktiviteter som kantine, vaskerier, gardinvask, -rens og -produksjon, profilering, rammeverksted, resirkulering av PC m.m., pakking, lager og logistikk, resepsjonstjenester, økonomi og

administrasjon og transport- og sjåførtjenester. I tillegg hadde bedriften avdelinger seks andre steder i Oslo og en avdeling på Høvik med virksomheter som veving, tekstil, trevirke, søm, bilpleie og dekkhotell. En del av OPTs virksomhet ble også drevet i langsiktig samarbeid med eksterne aktører med produksjonsaktiviteter innen avfalls-håndtering fra butikker og næringseiendommer, kjøkken- og kantinedrift, vaskerier og gjenvinnings- og vaktmestertjenester. Samlet ga disse arenaene tilbud til jobb og arbeidstrening for både deltakerne i arbeidsforberedende trening og de ansatte i vernet tilrettelagt arbeid.

OPT var godkjent lærebedrift i følgende fag i 2021: institusjons-/ernæringskikk, lager/logistikk, vaskeri, gjenvinning, aktivitør, strikking, møbelsnekker, håndvever, bilpleie og industrisøm.

OPT oppga at de ikke hadde noen spesialisering som gjorde at de fikk henvist spesielle deltakergrupper. De hadde imidlertid god kompetanse innen autismspekteret, og av den grunn fikk de henvist en del i den målgruppen.

I henhold til NAVs «Prinsipper for godkjenning av tiltaksarrangører av AFT/VTA» (2020) må arbeidsmarkedsbedriftene ha et system for kvalitetssikring av sin primærvirksomhet (arbeidsforberedende trening / varig tilrettelagt arbeid). OPT var sertifisert og innrettet etter den europeiske standarden EQUASS Assurance 2018. Equass Assurance er et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering. OPT ble re-sertifisert i april 2021, og sertifikatet gjelder frem til april 2024.

2.6.2 Spir Arbeidsinkludering AS

Spir Oslo AS ble etablert i 1959 og er heleid av Oslo kommune. Fra 1. januar 2022 ble Spir Oslo organisert som et konsern, bestående av morselskapet Spir Oslo AS og de to datterselskapene Spir Arbeidsinkludering AS og Spir Kompetanse AS. Spir Arbeidsinkludering var i 2021 forhåndsgodkjent tiltaksarrangør for NAV med 150 AFT-plasser og 43 plasser innen Varig tilrettelagt arbeid. Spir fikk i april 2021 tildelt 25 midlertidige plasser for unge under 30 år, og plassene ble faset ut i løpet av 2022. Det er arbeidsforberedende trening ved Spir Arbeidsinkludering AS som revideres her. Etter oppsplittingen i ulike selskap leide Spir AFT inn arbeidskraft fra resten av konsernet i henhold til inngåtte avtaler, slik at arbeidet skulle utføres med samme kompetanse som tidligere.

Ved årsskiftet 2021/2022 var det 99 ansatte totalt i konsernet Spir. Spir AFT hadde 20 ansatte (årsverk). Enheten var organisert i tre team hvorav ett av teamene jobbet med ungdom og de to øvrige var det ikke noe faglig skille mellom. Hver av jobbveilederne hadde ansvaret for 10 tiltaksdeltakere hver. Når alle ressursene i Spir som ble benyttet på deltakerne i arbeidsforberedende trening, som Læringsnettverk, markedskoordinator, mm. ble tatt med i «regnestykket», var det i snitt seks deltakere per tiltaksårsverk, fikk vi oppgitt.

Spir Oslo AS hadde hovedkontor i Bydel Bjerke. Spir var godkjent lærebedrift innenfor ti fagbrevområder og ett lære kandidat område. I åtte av fagområdene var de tilknyttet et opplæringskontor, mens for de andre tre var de selvstendig lærebedrift. Spir Oslo var i 2021 godkjent lærebedrift for følgende fag: platearbeider, fagoperatør i produksjonsteknikk, sveiser, fagoperatør i grafisk produksjonsteknikk, mediegrafiker, bilmekaniker

lette kjøretøy, IKT-servicemedarbeider (selvstendig), kontor- og administrasjonsmedarbeider (selvstendig), institusjonskøkk, logistikkoperatør og kjole- og draktsyerfaget (kompetansebevis – selvstendig).

I tillegg til fagbrevområdene hadde Spir følgende interne arbeidsplasser: Pakking/netthandel, lager/transport (bl.a. smittevern), renhold, jobbfrukt, søm og redesign og park/vedlikehold.

Vi fikk oppgitt at Spir ikke hadde noen form for spesialisering som gjorde at de fikk henvist spesielle målgrupper. Bedriften var imidlertid godkjent lærebedrift for mange fagområder og fikk av den grunn henvist en del unge deltakere.

Spir Oslo AS var sertifisert og innrettet etter den europeiske standarden EQUASS Assurance 2018. Spir ble re-sertifisert i april 2021, og sertifikatet gjelder frem til april 2024.

2.6.3 Kjennetegn ved deltakerne og gjennomføringen av tiltaket

Tabell 1 viser kjennetegn ved deltakerne og gjennomføringen av arbeidsforberedende trening i de to reviderte bedriftene.

Tabell 1 Kjennetegn ved deltakerne og gjennomføringen av arbeidsforberedende trening, 2021/2022

	OPT	Spir
Antall tiltaksplasser i 2021 og 2022	20	175 (25 AFT-ung ble faset ut i løpet av 2022)
Antall deltakere som avsluttet tiltaket i 2021	20	171
Gjennomsnittlig oppholdstid i tiltaket for deltakere som avsluttet i 2021	11,0 måneder	12,7 måneder
Aldersfordeling per september og siste tre måneder i 2022	14 % Under 30 år 18 % 30–39 år 9 % 40–49 år 59 % 50 år +	43 % Under 30 år 26 % 30–39 år 14 % 40–49 år 18 % 50 år +
Kjønn – årsskifte 2020/2021	38,1 % kvinner 61,9 % menn	42,7 % kvinner 57,3 % menn
Praksis i ordinært arbeidsliv		
2021	57 %	54 %
2022 jan.–sept.	82 %	56 %

Note: Informasjonen i tabellen er fra henholdsvis OPT og Spir. Per september 2022 var en relativt høy andel av deltakerne i OPT 50 år eller eldre. I løpet av 2021 var fordelingen en annen: 33 % under 30 år, 24 % mellom 30 og 39 år, 10 % mellom 40 og 59 år og 33 % over 50 år. Et lavt antall deltakere som i OPT gjør at det kan være stor variasjon i aldersfordelingen.

Som det fremgår av tabell 1, hadde OPT 20 tiltaksplasser i arbeidsforberedende trening i 2020 og 2022, mens Spir hadde 175, hvorav 25 var midlertidige plasser for unge under 30, som ble faset ut i 2022.

20 deltakere avsluttet arbeidsforberedende trening i OPT i 2021 og 171 i Spir. Den gjennomsnittlige varigheten i tiltaket for dem som sluttet i 2021, var 11 måneder i OPT og 12,7 måneder i Spir. Aldersfordelingen blant deltakerne per september 2022 var ganske forskjellig i de to bedriftene. Mens 43 prosent av deltakerne i Spir var under 30 år, var kun 14 prosent i OPT det. Motsatt var 59 prosent av deltakerne i OPT over 50 år,

mot kun 18 prosent i Spir. Et lavt antall deltakere som i OPT gjør at det kan være stor variasjon i aldersfordelingen. For eksempel var 33 prosent i 2021 under 30 år og en like stor andel var over 50 år.

Det er en målsetting i arbeidsforberedende trening at deltakerne skal prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det. Ifølge NAV Tiltak Oslo var det et sentralt mål om at 40 prosent av deltakerne i tiltaket skulle være i ekstern praksis i løpet av tiltaket, og i tillegg hadde noen arbeidsmarkedsbedrifter egne mål på dette. NAV oppga videre at det ikke alltid var nødvendig med ekstern praksis for å få ordinært arbeid, men utgangspunktet var at deltakere som kunne, burde ha ekstern praksis.

Fra januar til september 2022 var 82 prosent av dem som avsluttet arbeidsforberedende trening i OPT, ute i ordinær praksis, mot 57 prosent i 2021. Tilsvarende andeler i Spir var henholdsvis 56 prosent og 54 prosent. OPT oppga at den viktigste årsaken til at noen ikke hadde praksis i ordinære bedrifter, var at de hadde for store tilretteleggingsbehov. Spir oppga at de viktigste årsakene til at noen deltakere ikke hadde praksis i ordinære bedrifter, var at de hadde for store helseutfordringer og de hadde interne fagopplæringsløp.

3. Resultater i arbeidsforberedende trening

I dette kapitlet ser vi på resultater i arbeidsforberedende trening, det vil si hva deltakerne går til etter at de avslutter tiltaket. Vi ser først på resultater rett etter avsluttet tiltak for de to undersøkte bedriftene og så for alle arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo. Deretter ser vi på resultater seks måneder og to år etter avsluttet tiltak for alle arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo samlet og nasjonale resultater.

3.1 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen har lagt grunn følgende revisjonskriterium:

- Andel deltakere i arbeidsforberedende trening med overgang til arbeid eller utdanning er tilfredsstillende.

Formålet med arbeidsforberedende trening er å «bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid». Formålet skal understøttes av et resultatmål på 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

I NAVs kravspesifikasjon for arbeidsforberedende trening var det ikke angitt noe nærmere om krav til arbeid eller utdanning. Det var ikke noen nedre grense for hva som skulle regnes som arbeid, verken knyttet til varighet eller stillingsprosent. Både arbeid og utdanning kunne være med eller uten ytelse fra NAV, for eksempel lønnstilskudd.

Også arbeid i kombinasjon med gradert uførepensjon og 100 prosent uførepensjon med ansettelse og bonuslønn i varig tilrettelagt arbeid i skjermet eller ordinær virksomhet var definert som formidlet til arbeid. Sistnevnte var ifølge NAV Tiltak Oslo fordi personer i varig tilrettelagt arbeid med bonuslønn er arbeidstakere i bedriften og får en arbeidskontrakt på lik linje med andre arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven. Denne målgruppen kan ha store utfordringer med å få en ordinær jobb, og varig tilrettelagt arbeid er ifølge NAV et godt tilbud for dem som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging.

3.2 Faktabeskrivelse

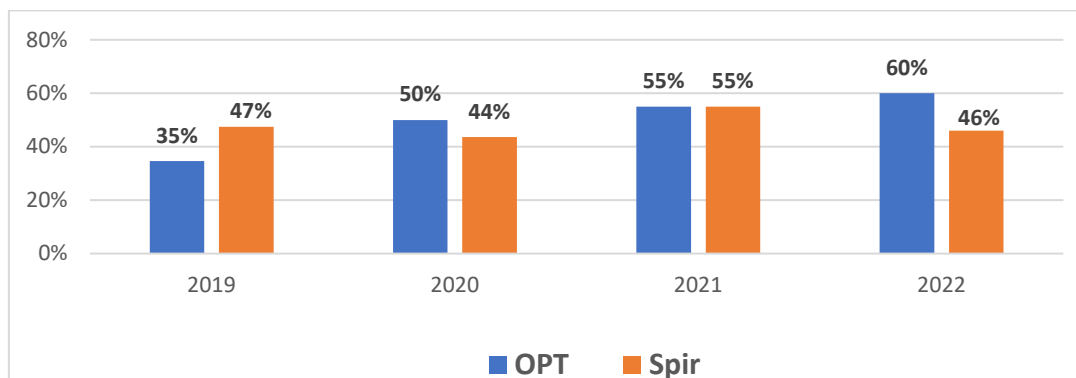
Ifølge NAV Tiltak Oslo var resultatmålet om 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning, et *mål* og ikke et resultatkrav. NAV var opptatt av at resultatet ble best mulig for den enkelte deltaker gitt vedkommendes forutsetninger og oppga eksempelvis at det å avklare en deltaker til uførepensjon kunne være et godt resultat. NAV oppga videre at resultater var et fast tema i de formelle oppfølgingsmøtene med arbeidsmarkedsbedriftene, også årsaker til eventuelle resultater på under 50 prosent.

3.2.1 Resultater rett etter avsluttet tiltak

a) Oversikt

Figur 1 viser andel som ble formidlet til arbeid eller utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening ved OPT og Spir fra 2019 til og med januar–september 2022. Hvilke kategorier som er definert under formidling, er oppgitt i kapitlet over.

Figur 1 Formidlingsandel i arbeidsforberedende trening ved Oslo Produksjon og Tjenester og Spir, 2019 til januar–september 2022



Note: Tall fra 2019–2021 er fra bedriftenes årsrapporter. Tallene fra 2022 er for perioden januar–september og dem har vi fått fra de to bedriftene.

Figuren viser at OPT hadde en måloppnåelse i tråd med resultatmålet på 50 prosent eller høyere de tre siste årene, men ikke i 2019. Spir oppnådde resultatmålet i 2021, men var noe under i 2020 og per september 2022. 2020 og delvis 2021 var spesielle år på grunn av pandemien. OPT oppnådde på tross av disse utfordringene en formidlingsandel på 50 prosent i 2020, mens andelen i Spir var 44 prosent. I 2021 hadde begge en formidlingsandel på over 50 prosent. Fra januar til september 2022 var andel formidlet i OPT og Spir henholdsvis 60 prosent og 46 prosent.

OPT oppga at både 2020 og 2021 i noen grad var preget av manglende kontinuitet og avbrutt praksis for deltakere som var i praksis hos eksterne arbeidsgivere på grunn av permitteringer og smittevernsrestriksjoner. Videre oppga OPT at disse to årene ga dem større bevissthet på bruk av digitale hjelpemidler, og at mange deltakere hadde stor nytte av det både til oppfølging, opplæring og kurs. OPT oppga videre at de jobbet for at deltakerne så hurtig som mulig kom ut til ordinære arbeidsgivere for å få kartlagt den reelle arbeidsevnen og tilretteleggingsbehov. Dersom deltakere hadde utfordringer med stabilt oppmøte og behov for tilvenning for å være i arbeid, kunne deltakerne få praksis med langt tettere oppfølging (både internt og eksternt).

Spir oppga at de i 2020 i lengre perioder ikke kunne benytte seg av annet enn digital oppfølging på grunn av permitteringer og stengte dører i mange bransjer. Fokuset ble derfor på å finne nye bransjer og arbeidsgivere med behov for rekruttering. Spir oppga at de erfarte at dette for eksempel hadde vært innen varehandel, lager og transport, helse og omsorg og skole og undervisning. I 2021 var det fortsatt perioder med smittevernsrestriksjoner, men formidlingsandelen var likevel den beste i Spir siden oppstarten av arbeidsforberedende trening. Spir oppga ulike årsaker til det: behovet for arbeidskraft, vridning mot bransjer med større muligheter for deltakerne, bedre digital oppfølging (og fysisk der det var mulig) m.m.

b) Formidling til arbeid eller utdanning

Sluttårsak «Arbeid»

Både OPT og Spir oppga at det varierte hvordan deltakerne fikk jobben. Noen ble ansatt i ordinært arbeid der de var i praksis. Begge arbeidsmarkedsbedriftene oppga at de jobbet mye med å skaffe gode praksisplasser som var i tråd med deltakernes ønsker. Videre var de opptatt av å finne eksterne bedrifter som hadde et reelt behov for ansettelser, noe de også var tydelige på overfor arbeidsgiverne. Som regel var

deltakerne i praksis ca. én måned før jobbveilederen vurderte om det var mulighet for ordinær ansettelse. Dersom det ikke var det, avsluttet de praksisperioden og fant en ny praksisplass, dersom deltaker hadde behov for det – fikk vi oppgitt.

Det var også deltakere hvor målet med praksis ikke var ordinært arbeid på kort sikt. Noen hadde behov for språktrening, mens andre hadde behov for en gradvis tilvenning til arbeidslivet – og i slike tilfeller kunne det være behov for en noe lengre praksisperiode. Det kunne også være at arbeidsgiver i utgangspunktet ønsket å ansette vedkommende, men at det var behov for lengre tid på opplæring og utprøving for at arbeidsgiver skulle bli trygg på at deltakeren ville mestre arbeidsoppgavene før en eventuell fast ansettelse. Både OPT og Spir inngikk praksisavtaler med de eksterne arbeidsgiverne om praksisens varighet og hvor tett oppfølging deltakeren og arbeidsgiveren ønsket av jobbveilederne.

Midlertidig lønnstilskudd var også et virkemiddel som ble benyttet for å få deltakerne inn i et varig ordinært arbeidsforhold. Et lønnstilskudd skal bidra til å øke muligheten for å få arbeid for personer som har utfordringer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Tilskuddet skal bidra til å redusere arbeidsgivers risiko, og det gis arbeidsgivere som ansetter på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Det var NAV som godkjente bruken av lønnstilskudd, og begge arbeidsmarkedsbedriftene oppga at NAV generelt hadde vært positive til bruken av lønnstilskudd.

Deltakerne fikk også arbeid ved at de søkte på utlyste stillinger, stillinger i de ansattes nettverk eller gjennom NHO-samarbeidet *Ringer i vannet*¹. Deltakerne fikk hjelp av jobbveilederen med å finne aktuelle stillinger de kunne søke på, til å utarbeide CV og søknad og til intervjuutredning der det var aktuelt. En jobbveileder ga uttrykk for at deltakerne oftere fikk jobb om veilederen ringte og «solgte inn» den aktuelle deltakeren.

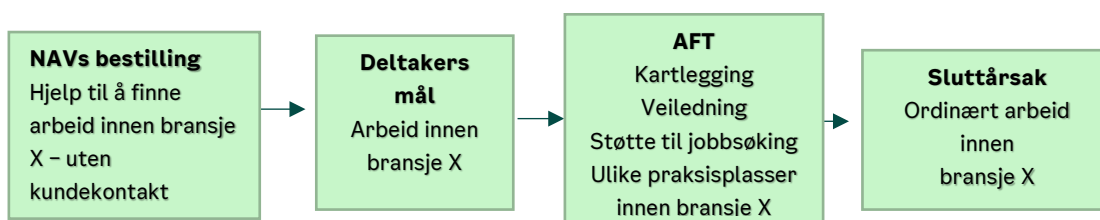
Både OPT og Spir oppga at de aller fleste deltakerne ble formidlet til faste jobber. De hadde imidlertid ikke informasjon om deltakerne etter at de avsluttet arbeidsforberedende trening, og kjente derfor ikke til om de forble i jobbene på sikt. Når en deltaker ble ordinært ansatt i en bedrift i minimum 50 prosent stilling, skulle deltakeren avslutte tiltaket.

Både OPT og Spir oppga at det ikke alltid var faste stillinger i den bransjen deltakerne ønsket å jobbe i. Dersom en deltaker fikk et vikariat i bransjen ville det gi hen relevant erfaring og referanser, og det kunne være et springbrett til en annen fast jobb.

Vi har gjennomgått anonymiserte sluttrapporter i begge arbeidsmarkedsbedriftene for deltakere som ble formidlet til arbeid etter tiltaket. Rapportene gir et innblikk i NAVs bestilling, deltakers ønske, tiltakets innhold og oppfølging av deltakerne samt sluttårsak. Figur 2 viser et fiktivt, men «typisk» tiltaksløp som går igjen i ulike rapporter hvor deltakeren hadde sluttårsak «arbeid».

¹ Ringer i vannet er et samarbeid mellom NHO og Arbeidsmarkedsbransjen. Det er ordinære NHO-bedrifter som deltar i samarbeidet. Samarbeidet skal bidra til at bedriftene får hjelp til å rekruttere ansatte, ved at Arbeidsmarkedsbedriftene finner deltakere som passer til de aktuelle stillingene.

Figur 2 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Arbeid»



Note: Basert på informasjon fra sluttrapporter til deltakere som hadde «Arbeid» som sluttårsak.

De gjennomgåtte sluttrapportene viste at det var sammenfall mellom NAVs bestilling, deltakers mål, innholdet i tiltaket og hva som ble sluttårsak. Deltakerne ble kartlagt både knyttet til tidligere erfaring, utdanning, ønsker og eventuelle hindre for arbeid (helse, familie, økonomi m.m.). Ifølge sluttrapportene fikk deltakerne individuell og tett oppfølging og tilrettelegging for å nå de målene som var satt for oppholdet i arbeidsforberedende trening.

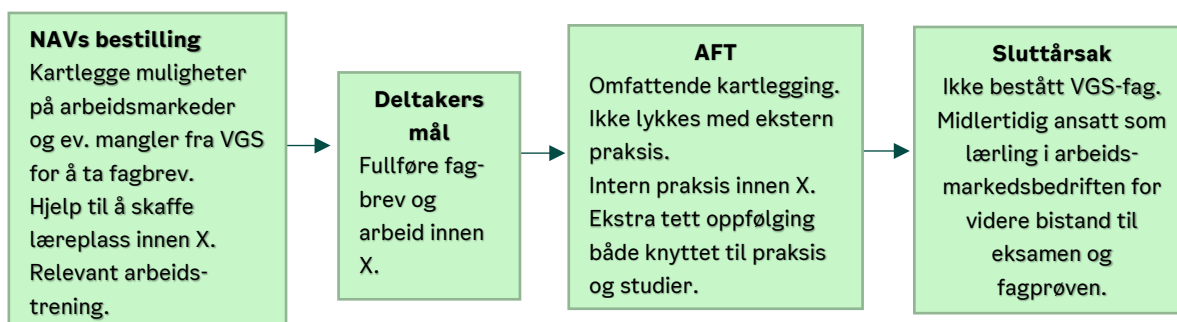
Vi så også eksempel på en deltaker som ønsket arbeid innen en bestemt bransje, og som ble formidlet til en slik jobb med lønnstilskudd. Det fremgikk av sluttrapporten at deltakeren hadde behov for ekstra tett oppfølging og tilbakemelding fra arbeidsgiveren, da deltakerens arbeidsevne var under 100 prosent. Videre var det eksempel på deltakere som fikk støtte til å fullføre enkeltfag innen videregående opplæring samtidig som de fikk arbeidspraksis innen den bransjen de ønsket.

Sluttårsak «Utdanning»

En del av deltakerne ble formidlet til utdanning. Vi ble fortalt at det ofte var innen videregående opplæring, læreplass eller folkehøyskole – da mange av deltakerne var unge. Det hendte imidlertid også at deltakere startet på høyere utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening.

Figur 3 viser et fiktivt, men «typisk» tiltaksløp som går igjen i anonymiserte sluttrapporter hvor deltakers sluttårsak var «Utdanning».

Figur 3 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Utdanning»



Note: Basert på informasjon fra sluttrapporter til deltakere som hadde «Utdanning» som sluttårsak.

Også her var det sammenfall mellom NAVs bestilling, deltakerens mål, innholdet i tiltaket og hva som ble sluttårsak. I denne saken viser sluttrapporten at deltakeren fikk tett oppfølging og støtte for å bestå fag i videregående skole og samtidig relevant intern arbeidspraksis, da deltakeren ikke lyktes med å få ekstern praksis. Deltakeren besto ikke fagene på videregående innen perioden i tiltaket var over. For å fortsette å bistå

deltakeren i arbeidet med å bestå eksamen og deretter fagprøven, ble deltakeren ansatt som lærling i arbeidsmarkedsbedriften.

Sluttårsak «Søkt/fått uførepensjon»

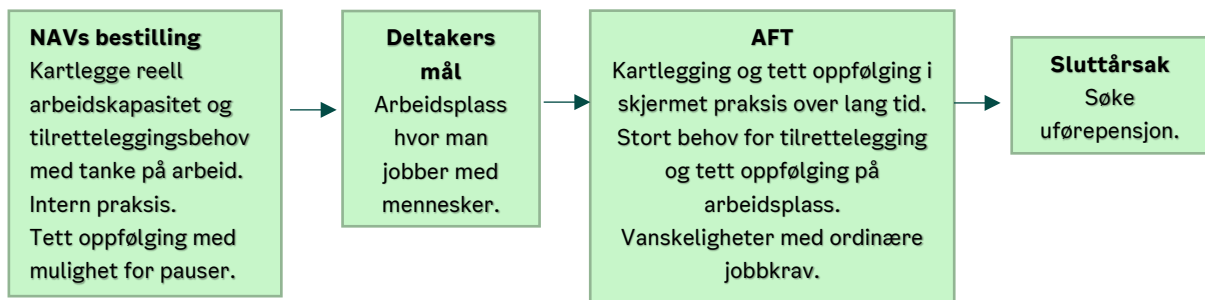
Begge bedriftene oppga at det gjennom kartlegging og arbeidstrening ble avdekket at en del av deltakerne hadde så store helsemessige utfordringer at det ikke var forenlig med en ordinær jobb. Det var ofte personer som hadde vært lenge i NAV-systemet, og for den enkelte deltaker var det derfor viktig at de fikk en endelig avklaring av arbeidsevnen og en permanent ytelse som uførepensjon.

Dersom vi slår sammen alle sluttårsakene som inkluderer uførepensjon, omfatter det 5 av de 20 som sluttet i OPT i 2021, altså 25 prosent, og 7 prosent i Spir (søkt/fått uførepensjon, uførepensjon med bonuslønn i varig tilrettelagt arbeid og gradert uførepensjon med arbeid).

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hva som skulle til for at noen av deltakerne som fikk/søkte uførepensjon hadde kommet i jobb, svarte både OPT og Spir at de jobbene disse personene kunne mestret, i liten grad fantes i det ordinære arbeidslivet. Mange av disse deltakerne hadde liten restarbeidsevne og en eventuell jobb ville være med en liten stillingsandel. De hadde behov for å jobbe i eget tempo og for stor grad av fleksibilitet knyttet til oppmøte, avhengig av helsesituasjonen. Dette var mer den type jobb som var i vernet, tilrettelagt arbeid enn i det ordinære arbeidsmarkedet, ble vi fortalt.

Figur 4 viser et fiktivt, men «typisk» tiltaksløp som går igjen i anonymiserte rapporter hvor deltakers sluttårsak var «Søkt/fått uførepensjon».

Figur 4 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Søkt/fått uførepensjon»



Note: Basert på informasjon fra sluttrapporter til deltakere som hadde «Uførepensjon» som sluttårsak.

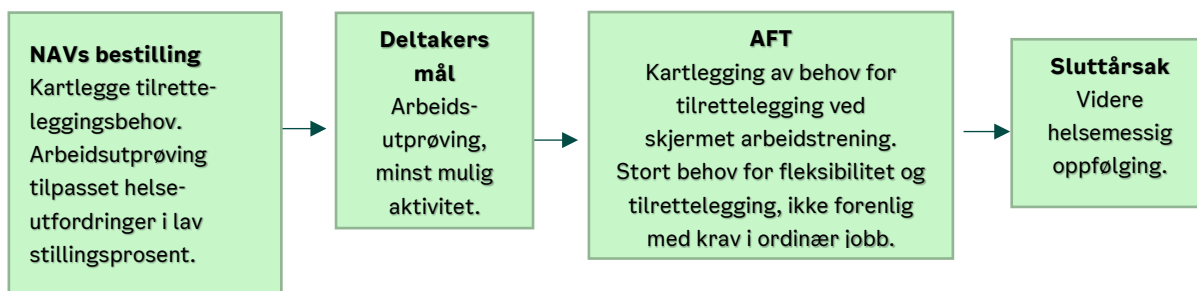
I dette tiltaksløpet var det tilsynelatende noe mindre sammenfall med NAVs bestilling, deltakerens mål, innholdet i tiltaket og resultatet. Deltakeren hadde ønske om å få seg jobb. Utfra NAVs bestilling kan det virke som om deltakeren hadde helsemessige utfordringer, både ved at det legges opp til intern og ikke ekstern praksis, og ved at vedkommende hadde behov for tett oppfølging og muligheter for å ta pauser. Ifølge sluttrapporten fikk deltakeren skjermet praksis med tett oppfølging og tilrettelegging. Det ble avdekket gjennom bred kartlegging, tett oppfølging og tilrettelegging at deltakeren hadde store vansker med å følge ordinære jobbkrav. Deltakeren avsluttet tiltaket med «søke uførepensjon».

Sluttårsak «Sykdom/rehabilitering»

5 av de 25 deltakerne, 25 prosent, som avsluttet arbeidsforberedende trening i OPT i 2021, hadde sluttårsak «avbrutt pga. sykdom, helsemessig/sosial rehabilitering», tilsvarende andel i Spir var 19 prosent.

Figur 5 viser et fiktivt, men «typisk» tiltaksløp som går igjen i anonymiserte rapporter hvor deltakers sluttårsak var «Sykdom/rehabilitering».

Figur 5 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Sykdom/rehabilitering»



Note: Basert på informasjon fra sluttrapporter til deltakere som hadde «Sykdom/rehabilitering» som sluttårsak

I dette tiltaksløpet viste NAVs bestilling at deltakeren har helsemessige utfordringer, og at det er behov for å kartlegge hvilket tilretteleggingsbehov deltakeren vil ha i en jobb. NAV legger også opp til at deltakeren skal få arbeidsutprøving, men presiserer at den må tilpasses deltakerens helseutfordringer og må være i en lav stillingsprosent. Deltakeren selv ønsker arbeidsutprøving, men uten for mye aktivitet på grunn av helseutfordringene. Deltakeren får tilpasset skjermet arbeidspraksis i en liten stillingsandel, men selv det viser seg å være vanskelig å gjennomføre på grunn av økende belastning og økte helseutfordringer hos deltakeren. Deltakeren går til videre helsemessig oppfølging, men tiltaksarrangøren og NAV drøftet også om foreløpig dokumentasjon var tilstrekkelig for søknad mot uførepensjon.

Sluttrapportene – fellestrekk

Kommunerevisjonen har gjennomgått totalt syv anonymiserte sluttrapporter fra de to reviderte bedriftene. Sluttrapportene hadde flere eksempler på at deltakerne hadde sammensatte utfordringer: De hadde vært i tiltak i NAV før de kom til arbeidsforberedende trening, og det var usikkerhet knyttet til deres arbeidsevne. Rapportene viste i stor grad sammenfall mellom NAVs bestilling, deltakers mål, innholdet i tiltaket og resultatet. Videre viste rapportene at deltakerne fikk kartlegging, testing av arbeidsevne og tett oppfølging, enten i arbeidsarenaer internt i bedriftene eller i en eller flere eksterne bedrifter. Noen deltakere taklet arbeidslivets krav og fikk enten jobb der de hadde vært i praksis, eller hos andre ordinære bedrifter. Andre kom inn i lærlingeløp. Det fremkom også av sluttrapportene at en del av deltakerne hadde så store helsemessige utfordringer at fortsatt deltakelse i tiltaket ikke var ansett som hensiktsmessig. Noen av disse fikk videre helsemessig behandling, mens andre søkte og/eller fikk uførepensjon.

3.2.2 Resultater i alle arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo

Tabell 2 viser formidlingsandelene perioden 2019 til januar–august 2022 for de seks arbeidsmarkedsbedriftene hvor Oslo kommune er hel-/deleier. Siste rad i tabellen viser formidlingsgjennomsnittet for alle de 14 arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo.

Tabell 2 Andel deltakere formidlet til arbeid eller utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening, 2019 til januar–august 2022. Antall godkjente AFT-plasser i 2022.

	2019	2020	2021	2022	AFT-plasser i 2022
OPT	35 %	50 %	55 %	64 %	20
Spir	47 %	44 %	55 %	48 %	150 (+25)
Fossheim AS	35 %	50 %	67 %	41 %	40 (+24)
Nordpolen industrier AS	50 %	40 %	38 %	57 %	10
Oslo Kollega AS	38 %	36 %	48 %	59 %	226
Unikum AS	28 %	34 %	44 %	38 %	126
Samlet resultat for de seks bedriftene	38 %	39 %	51 %	50 %	572 (49)
Samlet resultat for alle arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo	39 %	41 %	51 %	50 %	1002

Note: Formidlingsandelene har vi fått fra den enkelt arbeidsmarkedsbedrift. Tallene i parentes for Spir og Fossheim er antall midlertidige tiltaksplasser for unge under 30 år – disse kom til i april 2021 og ble utfaset i løpet av 2022. I beregning av samlet formidlingsandel (vektede tall) for de seks bedriftene har vi lagt til grunn antall tiltaksplasser i 2022 for alle årene. I beregningene for 2021 og 2022 er de midlertidige plassene inkludert, men ikke for 2019 og 2020. Formidlingsandel for alle arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo har vi fått fra NAV Tiltak Oslo.

De grønne feltene i tabellen viser bedrifter som oppnådde NAVs resultatmål om 50 prosent formidling til arbeid eller utdanning. Både i 2021 og fra januar til august 2022 var det tre av de seks bedriftene som oppnådde målet, i 2020 var det to og i 2019 kun én. Som det fremgår av tabellen, lå både OPT og Spir over gjennomsnittet for Oslo i 2020 og 2021. OPT var over gjennomsnittet også i 2022 per august og Spir også i 2019.

3.2.3 Beskrivelse av nasjonale resultater på kort og mellomlang sikt

OPT og Spir hadde ikke informasjon om deltakerne forble i jobbene etter at de avsluttet arbeidsforberedende trening. NAV Tiltak Oslo hadde ikke egen oppfølging eller egne målinger av deltakernes jobbstatus etter avsluttet tiltak. De oppga at det var viktig for NAV å ha informasjon om dette, og at det derfor var satt i gang et prosjekt for å se på hvordan resultater av arbeidsmarkedstiltak kunne rapporteres, samtidig som personvernlovgivningen ble overholdt.

Andel i arbeid etter seks måneder

På NAV.no – utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet – var det en presentasjon over arbeidsmarkedsstatus seks måneder etter avsluttet arbeidsforberedende trening for alle arbeidsmarkedsbedriftene i Norge samlet samt fordelt på fylker, se tabell 3. Det var informasjon om deltakernes status på arbeidsmarkedet og i NAVs registre. Det fremkom ikke om deltakerne mottok uførepensjon, eller om de var under utdanning.

Tabell 3 Avgang fra arbeidsforberedende trening i 2020, status 6 måneder etter.
Tallene i parentes er for de som avsluttet i 2019.

	Antall deltakere	I arbeid	Arbeid og ytelse	Registrert hos NAV	Annet
I alt	8 073 (9 800)	4,6 (5,6)	21,0 (21,0)	70,8 (69,4)	3,6 (3,9)
Oslo (2019)	1 038 (1 124)	6,7 (6,0)	17,1 (17,6)	73,3 (72,5)	2,9 (3,9)
Rogaland	391	4,9	21,0	71,4	2,8
Hordaland	378	2,6	21,7	70,9	4,8
Møre og Romsdal	175	6,3	24,0	68,0	1,7
Nordland	468	6,4	18,4	69,7	5,6
Viken	1 554	3,8	21,1	72,5	2,6
Innlandet	730	3,8	20,1	72,1	4,0
Vestfold og Telemark	1 002	5,3	23,0	67,1	4,7
Agder	562	2,8	21,5	72,2	3,4
Vestland	430	5,8	22,1	70,2	1,9
Trøndelag	803	5,0	24,3	68,1	2,6
Troms og Finnmark	536	2,1	21,3	70,3	6,3

Note: Opplysningene i tabellen er basert på tall fra nav.no. [Link](#)

Tabellen viser at 6,7 prosent av deltakere som avsluttet arbeidsforberedende trening i Oslo i 2020, var registrert i arbeid seks måneder etter. Det var den høyeste andelen blant alle fylkene. På landsbasis var andelen i arbeid 4,6 prosent. Andel med arbeid kombinert med en ytelse fra NAV var 17,1 prosent i Oslo, mens det på landsbasis var 21,0 prosent.

2020 var et år preget av pandemi, men som tabellen viser, var det relativt små forskjeller fra 2019. I Oslo var andelen i arbeid svakt høyere i 2020 enn i 2019, mens det var motsatt på landsbasis.

I overkant av 70 prosent av deltakerne både i Oslo og nasjonalt var fremdeles registrert hos NAV seks måneder etter at de avsluttet tiltaket. De kan være arbeidsledige med eller uten ytelse, de kan være tiltaksdeltakere med ytelse, de kan delta i ordinær utdanning og ha en ytelse i NAV, ha arbeidsavklaringspenger, uførepensjon m.m. En liten andel er registrert med «Annet», det vil si at de verken er registrert i NAV eller i et arbeidsforhold (registrert i Arbeidsgiver-/ arbeidstakerregisteret). Noen i denne gruppen kan være under egenfinansiert utdanning.

Andel i arbeid etter to år

En undersøkelse gjennomført av Oslo Economics på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2020 omfatter blant annet registerdata fra NAV over alle deltakere som startet arbeidsforberedende trening i perioden januar 2017 til juni 2019. Her var det informasjon om andel deltakere som var i arbeid, herunder i heltidsarbeid, andel som mottok arbeidsavklaringspenger, og andel som mottok uførepensjon. Det var ikke informasjon om andel under utdanning.

Undersøkelsen viser at for deltakere på arbeidsforberedende trening i Oslo (1 498 deltakere) var 21 prosent i arbeid, herunder 9 prosentpoeng i heltidsarbeid, 20 prosent

hadde arbeidsavklaringspenger, mens 34 prosent mottok uføretrygd to år etter at de hadde avsluttet tiltaket. På landsbasis var 25 prosent i arbeid, 22 prosent mottok en ytelse i NAV, mens 36 prosent mottok uførepensjon – de aller fleste 100 prosent uførepensjon.

Resultatene for hele landet viste blant annet at av de som var i arbeid tre måneder etter tiltaket, var to tredjedeler fortsatt i jobb etter to år. Frafallet over tid var altså ikke spesielt høyt. Blant de som ikke var i jobb tre måneder etter tiltaket var det få som kom i arbeid i ettertid. To år etter tiltaket var kun 10 prosent av dem i arbeid.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Arbeidsforberedende trening er et arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet med tiltaket er å bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. Tiltakets resultatmål er 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning.

Statistikk, informantutsagn og gjennomgåtte sluttrapporter tyder på at OPT og Spir gjennom tiltaket arbeidsforberedende trening bidro til å prøve ut deltakernes arbeidsevne. De to bedriftene syntes også å ha bidratt til overgang til arbeid og utdanning for deltakere.

OPT oppnådde NAVs resultatmål med over 50 prosent til arbeid eller utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening i perioden 2020–september 2022, men ikke i 2019. Spir oppnådde resultatmålet i 2021, men var litt under målet i årene 2019, 2020 og per september 2022. Både OPT og Spir oppnådde høyere andel deltakere som ble formidlet til arbeid eller utdanning, enn de 14 arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo samlet sett i tre av de fire siste årene.

Kommunerevisjonen merker seg videre at både OPT og Spir oppga at deltakere som ble formidlet til arbeid, i hovedsak fikk faste jobber. Verken de to bedriftene eller NAV Tiltak Oslo hadde informasjon om deltakerne forble i jobbene etter at de avsluttet tiltaket. NAV oppga at de hadde igangsatt et prosjekt for å få informasjon om dette.

Når vi slår sammen alle sluttårsakene som inkluderer uførepensjon (søkt/fått uførepensjon, uførepensjon med bonuslønn og gradert uførepensjon med arbeid), omfattet det henholdsvis 25 prosent og 7 prosent av deltakerne i OPT og i Spir i 2021. Det innebærer at deltakerne i løpet av tiltaket hadde fått utprøvd arbeidsevnen sin, og at flere fikk den ferdig avklart, i tråd med tiltakets formål.

4. Suksesskriterier og forbedringspunkt

I dette kapitlet belyser vi deskriptivt hvilke faktorer som kan være av betydning for et vellykket resultat i arbeidsforberedende trening, og hva som eventuelt kan bidra til forbedring av resultatene – suksesskriterier og forbedringspunkter. Fremstillingen bygger på intervjuer med ledelsen og ansatte i de to reviderte arbeidsmarkedsbedriftene og med representanter for de to bransjeorganisasjonene.

4.1 Suksesskriterier

Informantene ble spurt om hva de tenkte var de viktigste suksesskriteriene for å få flest mulig deltakere i arbeid eller utdanning. Felles for alle informantene var at de svarte at det ikke var ett kriterium som bidro til gode resultater, men en rekke kriterier.

Ett av de viktigste suksesskriteriene var å styrke deltakernes motivasjon og tro på seg selv og legge til rette for at de fikk mestringsfølelse og trygghet i det de gjorde. For å få til dette var en god relasjon og kjemi mellom deltakerne og jobbveilederne helt sentralt. I dette lå også at deltakerne følte at jobbveilederne virkelig brydde seg, og at de jobbet mot et felles mål. Dersom det ikke var god kjemi mellom deltakeren og jobbveilederen, var det viktig å ha mulighet for å bytte jobbveileder.

Informanter i OPT mente at det var en styrke at de alltid var to jobbveiledere per deltaker. Videre at de hadde kartlagt og var åpne om jobbveiledernes styrker og svakheter og kunne benytte de ansatte der de var best. De var også tydelig på at de var et lag rundt deltakerne som samarbeidet tett, og at det var «laget som leverte». Tett oppfølging av deltakere og arbeidsgivere i praksisperioden ble også nevnt som viktig for å oppgå gode resultater.

Informantene i Spir oppga som en styrke at de hadde bred og spesialisert kompetanse og kunne bygge gode fagteam rundt den enkelte deltaker ved behov – fagveileder, jobbveileder, markedskoordinator, Læringsnettverket med sine spesialpedagoger m.m. I tillegg trakk de frem blant annet kartleggingskompetanse og systematiske opplæringsfokus med fagopplæring, studiestøtte og yrkesnorsk som suksesskriterier. De oppga også viktigheten av god karriereveiledning og tett oppfølging av deltakerne.

God jobbmatch for deltakerne var også viktig, at de fikk praksis i jobber hvor de selv ønsket å jobbe, og som de trivdes med.

Det var videre viktig å ikke ha for lange praksisperioder når målet var ordinært arbeid, og å gi klare signaler og forventninger til arbeidsgiveren når målet med praksisen var jobb. Det var viktig å raskt avklare mulighet for fast jobb.

Grundig kartlegging av deltakerne lå som et fundament i bunn for å lykkes.

Noen informanter understreket at å komme lett i kontakt med saksbehandler i NAV Bydel for raskere avklaring ved behov var viktig.

4.2 Innspill til forbedringspunkter

I de årlige kontraktene mellom NAV Tiltak Oslo og OPT og Spir, var det angitt en rekke kvalitative resultatmål som var forbedringsområder bedriftene skulle ha fokus på i

avtaleperioden. For begge bedriftene var dette mål innen både kompetanse og metodikk, men de hadde også ulike mål.

Informantene ble spurt om hva de tenkte var de største utfordringene og forbedringspunktene i arbeidet med tiltaket. Det ble oppgitt både forbedringspunkter som var rettet mot den enkelte arbeidsmarkedsbedrift, og punkter som var rettet mot eksterne.

4.2.1 Forbedringspunkter rettet mot arbeidsmarkedsbedriftene:

- Arbeidsmarkedsbedriftene bør samarbeide mer om flere ting. For eksempel opplevde Spir at de hadde et godt opplegg for lærlingeløp i arbeidsforberedende trening og mente de med fordel kunne vært forpliktet til å dele dette med andre arbeidsmarkedsbedrifter.
- Enda bedre sluttrapporter for deltakerne ble nevnt av flere. Sluttrapportene var viktige fordi de ga viktig informasjon som deltakeren hadde med seg videre etter avsluttet arbeidsforberedende trening.
- Parallell løp med helse og tiltak: Bedre samhandling med eksternt behandlingsapparat om deltakerne som hadde helseutfordringer som kunne være til hinder for å jobb.
- Bedre intern delingskultur og samarbeid for å lære av hverandre.
- Legge mer vekt på å kvalifisere deltakerne både gjennom lære kandidatløp og fagbrev. Viktig fordi det var færre og færre ufaglærte jobber. Arbeidsmarkedsbedriftene måtte være bedre rigget for å kunne gi slike kvalifiseringsløp innen yrkesfaglig kvalifisering og også samarbeide med ordinære lærebedrifter om dette.

4.2.2 Forbedringspunkter rettet mot eksterne:

- Mange av informantene oppga som forbedringspunkt muligheten til å følge opp deltakerne en periode etter at de var formidlet til arbeid eller utdanning. Deltakerne var en sårbar gruppe, og oppfølging i overgangen kunne derfor være avgjørende for at de klarte å stå i jobben/utdanningen.
- Få en oppdatert oversikt over «useriøse» bedrifter som gang på gang tok inn deltakere fra arbeidsforberedende trening med tanke på ordinær ansettelse, men som sjelden ansatte noen. Det burde være en regel mot å stadig forlenge praksisperioder.
- At NAV i større grad enn i dag avklarte søkerens språkferdigheter og helsesituasjon før de ble søkt inn til arbeidsforberedende trening, dette for å sikre at tiltaket var det riktige for den enkelte.
- At NAV følger tettere opp deltakere i arbeidsforberedende trening som får kartlagt at de har helsemessige utfordringer.
- Flere bedrifter som er villige til å gi både praksis og jobb til deltakere som ikke yter maksimalt – mer fleksible jobber. Her hadde både kommunen og staten en vei å gå.

5. Kommunerevisjonens oppsummering og konklusjon

Kommunerevisjonen har undersøkt om arbeidsmarkedsbedriftene OPT og Spir oppnådde tilfredsstillende resultater for tiltaket arbeidsforberedende trening.

Videre har Kommunerevisjonen sett på hvilke faktorer som kan være av betydning for resultatet, og som eventuelt kan bidra til bedre resultater.

5.1 Oppsummering av deskriptiv del

Felles for alle informantene var at de svarte at det ikke var ett kriterium som bidro til gode resultater, men en rekke kriterier. Blant de oppgitte suksesskriteriene var å

- lykkes med å styrke deltakernes motivasjon og tro på seg selv
- gjennomføre grundig kartlegging av deltakerne
- oppnå en god relasjon og kjemi mellom deltakerne og jobbveilederne
- ha gode team rundt deltakerne
- ha tett oppfølging av deltakerne
- oppnå god jobbmatch for deltakerne
- få rask avklaring av deltakernes mulighet for fast jobb i praksisbedriften
- få rask kontakt med saksbehandler i NAV Bydel for avklaring ved behov

Blant innspillene til forbedringspunkter var å

- utarbeide enda bedre sluttrapporter
- lykkes bedre med parallelle løp med helse og tiltak
- legge mer vekt på å kvalifisere deltakerne gjennom lærekandidatløp og fagbrev
- oppnå bedre avklaring i NAV av potensielle søkeres språkferdigheter og helsesituasjon før henvisning til arbeidsforberedende trening og bedre oppfølging fra NAVs side av deltakere med helseutfordringer
- ha muligheten til å følge opp deltakerne en periode etter at de var formidlet til arbeid eller utdanning
- ha flere fleksible jobber i arbeidslivet

5.2 Kommunerevisjonens konklusjoner

Arbidsforberedende trening er et arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Formålet med tiltaket er å bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid.

OPT oppnådde NAVs resultatmål med over 50 prosent til arbeid eller utdanning etter avsluttet tiltak i perioden 2020–september 2022, men ikke i 2019. Spir oppnådde resultatmålet i 2021 og var litt under målet i årene 2019, 2020 og per september 2022. Både OPT og Spir oppnådde høyere andel deltakere som ble formidlet til arbeid eller utdanning, enn de 14 arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo samlet sett i tre av de fire siste årene.

Når vi slår sammen alle sluttårsaker som inkluderer uførepensjon (søkt/fått uførepensjon, uførepensjon med bonuslønn i varig tilrettelagt arbeid og gradert uførepensjon med arbeid), omfattet det henholdsvis 25 prosent og 7 prosent av deltakerne i OPT og i Spir i 2021. Det innebærer at deltakerne i løpet av tiltaket hadde fått utprøvd arbeidsevnen

sin, og at flere fikk den ferdig avklart, i tråd med tiltakets formål. Avklaring mot uførepensjon kan være et tilfredsstillende resultat av utprøvingen for enkelte deltakere.

Statistikk, informantutsagn og gjennomgåtte sluttrapporter tyder på at OPT og Spir gjennom tiltaket arbeidsforberedende trening bidro til å prøve ut deltakernes arbeids-
evne. De to bedriftene syntes også å ha bidratt til overgang til arbeid og utdanning for deltakere. Gitt tiltakets formål og målgruppe tyder undersøkelsen på at OPT og Spir langt på vei oppnådde tilfredsstillende resultater for arbeidsforberedende trening.

Kommunerevisjonen merker seg samtidig at informanter i den deskriptive delen av undersøkelsen identifiserte suksesskriterier og forbedringspunkter som vil kunne bidra til det videre forbedringsarbeidet på området.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har bedt om og mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for næring og eierskap, Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3–5.

6.1 Byråden for næring og eierskap

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at informasjon om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, både gjennom oppstartsmøte, dialog underveis og presentasjon av sluttrapport. Byråden vurderer at Kommunerevisjonen tok hensyn til kommentarer fra byrådsavdelingen om betydningen av NAV som en viktig informasjonskilde og hensynet til personvern og konkurranseforhold i bransjen. Byråden har ikke innvendinger til undersøkelsens revisjonskriterier, metode eller data.

Byråden skriver at den endelige rapporten vil inngå som en naturlig del av eieroppfølgingen fra byrådsavdelingens side, og at hun vil påse at rapportens forslag til forbedringspunkter inngår i styrenes oppfølgingsarbeid. Videre vil en gjennomgang av mulige forbedringspunkter i rapporten inngå som tema i planlagte kontaktmøter med Spir Oslo AS og Oslo Produksjon og Tjenester AS i januar 2023 og i den videre eieroppfølgingen.

Byråden skriver videre at rapporten oppfattes som svært nyttig gjennom gode beskrivelser og analyser av arbeidsforberedende trening som et viktig tiltak for de som av ulike årsaker havner på siden av det ordinære arbeidsmarkedet. Selv om rapporten langt på vei konkluderer med måloppnåelse, påpeker byråden at oppsummerings- og konklusjonskapitlet inneholder gode innspill til interne forbedringspunkter. Byråden melder at rapporten også vil ha en overføringsverdi til de fire andre arbeidsmarkedsbedriftene som Oslo kommune har eierandeler i, men som ikke inngår i denne undersøkelsen.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til byrådets uttalelse og merker seg at hun varsler relevante tiltak gitt rapportens oppsummering og konklusjon.

6.2 Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT)

6.2.1 OPTs uttalelse

OPT skriver at det i oppstarten av prosjektet var litt vanskelig å forstå hensikten med prosjektet siden arbeidsforberedende trening er et statlig tiltak og det er NAV som eier dokumentasjonen i tiltaket. Etter at dette ble avklart har informasjonen om prosjektet vært klar. Selskapet har ikke innvendinger til undersøkelsens revisjonskriterier, metode eller data og skriver at rapporten virker korrekt og grundig.

OPT skriver at de er overrasket over hvor få tidligere deltakere som fortsatt er i arbeid etter seks måneder og de undersøker muligheten for å gjennomføre et oppfølgingsprosjekt for å se om det kan forhindre at så mange faller fra jobb etter kort tid. I løpet av

vinteren 2023 regner OPT med å ha utarbeidet grunnlag for et slikt prosjekt og ta det videre med NAV og kommunen. Videre skriver OPT at de vil fortsette å utvikle seg på områder de er gode på og jobbe med innspill til forbedringer.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til OPTs uttalelse og merker seg at selskapet varsler relevante tiltak gitt rapportens oppsummering og konklusjon.

6.3 Spir Arbeidsinkludering AS

6.3.1 Spirs uttalelse

Spir opplevde at det i oppstarten av prosjektet var utydelig hva som var bakgrunnen for revisjonen og hva eventuelle funn skulle føre til – om Kommunerevisjonen hadde mandat til å overprøve NAVs oppfølging av tiltaksarrangør. Dette ble meldt inn i oppstartsmøtet og Spir opplevde at innspillene ble hensyntatt videre i prosjektet. Selskapet har ikke innvendinger til undersøkelsens revisjonskriterier, metode eller data. Videre skriver Spir at rapporten virker grundig og gjennomarbeidet og at konklusjonene syns å være i tråd med tilbakemeldingene de får fra NAV.

Videre skriver Spir at både punktene under suksesskriterier og innspill til forbedringer er viktige å ha med seg inn i evalueringer som gjøres i forkant av nye kvalitetsmål som skal avtales med NAV for neste periode.

Spir skriver at det oppleves som nyttig å bli sett i kortene av andre. Gjennomgang og spørsmålene som ble stilt underveis gir, i tillegg til Kommunerevisjonens konklusjoner, også egne refleksjoner underveis som kan bidra til ideer og evalueringer som igjen kan bidra til forbedringer.

6.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til Spirs uttalelse og merker seg at forvaltningsrevisjonen kan brukes i selskapets evalueringer.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Bystyret, 09.12.2020, sak 347, Oslo byråds forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021–2024 - Byrådssak 177 av 23.09.2020

Byrådssak 273/11 Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskapene

Vedtekter for Oslo Produksjon og tjenester AS, april 2020

Vedtekter for Spir Arbeidsinkludering AS, januar 2022

Eksterne referanser

LOV-2004-12-10-76: Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)

LOV-2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

FOR-2015-12-11-1598: Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)

Prop. 39 L (2014–2015, kap. 4.7.1) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

Rundskriv R76-12-01: Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

NAV: 2016 – Kravspesifikasjon for tiltaksarrangører: Arbeidsforberedende trening (AFT), 2016

Oslo Economics: 73/2020: Arbeidsforberedende trening (AFT)

Tabelloversikt

Tabell 1 Kjennetegn ved deltakerne og gjennomføringen av arbeidsforberedende trening, 2021/2022	13
Tabell 2 Andel deltakere formidlet til arbeid eller utdanning etter avsluttet arbeidsforberedende trening, 2019 til januar–august 2022. Antall godkjente AFT-plasser i 2022.	21
Tabell 3 Avgang fra arbeidsforberedende trening i 2020, status 6 måneder etter. Tallene i parentes er for de som avsluttet i 2019.	22

Figuroversikt

Figur 1 Formidlingsandel i arbeidsforberedende trening ved Oslo Produksjon og Tjenester og Spir, 2019 til januar–september 2022.....	16
Figur 2 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Arbeid»	18
Figur 3 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Utdanning»	18
Figur 4 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Søkt/fått uførepensjon»	19
Figur 5 Fiktivt tiltaksløp med sluttårsak «Sykdom/rehabilitering».....	20

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterierene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger av arbeidsmarkedsbedriftenes arbeid med tiltaket *arbeidsforberedende trening*.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er kriteriet i hovedsak utledet fra tiltaksforskriften.

Problemstillingene i denne undersøkelsen har vært:

- Oppnår arbeidsmarkedsbedriftene tilfredsstillende resultater for arbeidsforberedende trening?

I det følgende redegjøres nærmere for bakgrunnen og grunnlaget for kriteriet.

1.1 Bakgrunn

Arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening

I 2016 ble arbeidsmarkedstiltakene kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet slått sammen til tiltaket arbeidsforberedende trening, jf. Prop. 39 L (2014–2015), kap. 4.7.1. Målet var å få til en mer hensiktsmessig innretning av arbeidstreningsplasser i et skjermet arbeidsmiljø som kunne bidra til at flere kom i arbeid. Hovedgrepet besto i å legge sterkere vekt på utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter i skjermede virksomheter. Tiltaket skulle også gi mulighet til å kombinere arbeidstrening og opplæring uten at brukerne må skifte fra et arbeidsmarkedstiltak til et annet. Tiltaket gjennomføres av virksomheter som oppfyller kravene til å bli forhåndsgodkjent som attføringsbedrifter eller vekstbedrifter.

Målgruppen til arbeidsforberedende trening er angitt i tiltaksforskriften § 13-3 hvor det står at tiltaket kan tilbys personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt, og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Rundskriv R76-12-1, som angir utfyllende regler for anvendelse av forskriften om arbeidsmarkeds-tiltak, utdyper at tiltaket kan tilbys personer som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid, jf. § 13-3. Dette vil kunne være personer som kan ha utfordringer knyttet til helsemessige og sosiale problemer, rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og liten eller ingen arbeidserfaring.

Rollefordeling mellom NAV og tiltaksarrangør

NAV stat har en sentral rolle knyttet til arbeidsforberedende trening. Det er et statlig tiltak som gjennomføres/leveres av arbeidsmarkedsbedrifter. NAV stat definerer, setter mål, kjøper og følger opp tiltaket. Tiltaksarrangørene gjennomfører arbeidsforberedende trening på bestilling fra NAV stat. NAV stat godkjenner tiltaksarrangørene hvert fjerde år. Godkjenningen tar utgangspunkt i NAVs kravspesifikasjon til tiltaksarrangører av arbeidsforberedende trening. Videre inngår NAV Tiltak Oslo en årlig avtale med tiltaksarrangørene som blant annet angir krav til gjennomføring av tiltaket, oppfølgingsmøter, resultat- og kvalitetsmål, rapportering av gjennomført tiltak hos arrangør, samt rapportering knyttet til den enkelte tiltaksdeltaker i tiltaksperioden. Det er et krav fra

NAV om at tiltaksarrangørene må være sertifisert. Begge de reviderte tiltaksarrangørene Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS er eQuass-sertifisert. Sertifiseringen gjennomføres av en ekstern revisor og tar utgangspunkt i 50 kriterier knyttet til både arrangør og konkret til innholdet i arbeidsforberedende trening.

1.2 Revisjonskriterium

Kommunerevisjonen legger til grunn følgende revisjonskriterium:

- Andel deltakere i arbeidsforberedende trening med overgang til arbeid eller utdanning er tilfredsstillende.

Utledning av revisjonskriteriet

I det følgende redegjør vi nærmere for grunnlaget for revisjonskriteriet.

Det er vist til kontrollutvalgets ansvar og myndighet i kommuneloven § 23-2 bokstav c: det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i.

Det er et satsingsområde for byrådet at flere kommer i arbeid og har et godt liv. Deltakelse i arbeidslivet er den viktigste faktoren for å bedre leve- og oppvekstvilkårene og motvirke vedvarende fattigdom og sosial eksklusjon, jf. byrådets budsjettforslag 2021. Det er videre et mål å øke deltakelsen i arbeidslivet i bydeler med lavest sysselsettingsandel og aktiv bruk av kommunens arbeidsmarkedsbedrifter er viktig. Arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening, som blant annet leveres av Oslo kommunes arbeidsmarkedsbedrifter, er et sentralt tiltak i den sammenheng, og det er derfor viktig at tiltaket fungerer på en god måte i Oslo.

Formålet med arbeidsforberedende trening er beskrevet i tiltaksforskriften § 13-1 og er at tiltaket «skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid». Rundskriv R76-12-1, § 13-1 utdyper tiltakets formål:

Tiltaket skal bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en innledende fase med avklaring og arbeidsutprøving i skjermet miljø før utprøving og trening i ordinært arbeidsliv. Tiltaket også gi mulighet for å kombinere arbeidstrening og opplæring.

Det er en målsetting at deltakerne får prøve seg i ordinært arbeidsliv så snart de er klare for det.

Formålet med tiltaket skal understøttes av følgende resultatmål:

- 50 prosent overgang til arbeid eller utdanning

I denne undersøkelsen er det Oslo kommunes heleide selskap Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT) og Spir Arbeidsinkludering AS (Spir) som revideres.

Ifølge OPTs vedtekter, har selskapet følgende formål:

Selskapets formål er å tilby kvalifisering, opplæring, utredning og arbeid av varig karakter til personer med nedsatt funksjonsevne gjennom produksjonsarbeid, tjenesteyting, omsetning og annen virksomhet, innenfor gjeldende regelverk for tilrettelagte arbeidsplasser eller arbeidsrettede tiltak, jmf. forskrift av 12.11.2008. Arbeidet skal bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan få utvikle og bruke sine ressurser på en meningsfylt måte.

Ifølge Spir Arbeidsinkluderings vedtekter, har selskapet følgende formål:

Selskapets primære formål er på oppdrag fra NAV å bistå arbeidssøkere med spesielle behov slik at de får og beholder arbeid. Selskapet har også et varig tilbud til de som har behov for det. Dette gjøres gjennom relevant kartlegging, arbeidsutprøving og kvalifisering i og utenfor selskapet og i et nært samarbeid med næringslivet rundt. Selskapet innehar flere tilrettelagte produksjoner for å utøve arbeidet og opplæringen for arbeidssøkere og tiltaksansatte på en tilfredsstillende måte.

Vedlegg 2 Metode

1) Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

2) Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot arbeids- og inkluderingsbedriftene Oslo Produksjon og Tjenester AS (OPT) og Spir Arbeidsinkludering AS (Spir). Disse bedriftene ble valgt fordi de er heleide av Oslo kommune.

Vi sendte brev om oppstart av undersøkelsen til byråden for næring og eierskap og de to reviderte bedriftene 23. mars 2022. Brevet om oppstart ble også sendt til styreleder i Spir og revisorene i Spir og OPT 23. mars og til styreleder i OPT 1. april 2022. Videre sendte vi informasjon om oppstart av undersøkelsen til Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester 20. april 2022.

Vi gjennomførte oppstartsmøter med de to byrådsavdelingene og Spir 6. mai 2022 og med OPT 10. mai 2022 (videomøter). Under oppstartsmøtet 6. mai ble det stilt spørsmål ved hvorfor Kommunerevisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening som var finansiert av NAV Stat. Det fremkom videre at NAV Stat hadde tett oppfølging av tiltaket, og at arbeidsmarkedsbedriftene blant annet rapporterte jevnlig til NAV, både tiltaksnivå og deltakernivå. Det forelå derfor mye dokumentasjon om gjennomføringen av tiltaket.

Vi hadde i utgangspunktet lagt opp til å innhente relativt mye dokumentasjon, også på individnivå. På bakgrunn av informasjonen vi fikk i oppstartsmøtet, revurderte vi behovet for datainnhenting. Vi har derfor i stor grad basert revisjonen på dokumentasjon som allerede forelå, og innhentet i svært liten grad informasjon på individnivå.

Byrådsavdeling for næring og eierskap og de to reviderte bedriftene ble orientert om endringen på innretningen samtidig som de fikk tilsendt utkast til revisjonskriterier.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for næring og eierskap, OPT og Spir 13. juni 2022. Byrådsavdelingen hadde ingen merknader til kriteriene og skrev at det var positivt at vi hadde tatt hensyn til kommentarer etter oppstartsmøtet. De to bedriftene hadde ingen merknader til kriteriene.

2. september 2022 hadde Kommunerevisjonen et møte med fungerende avdelings- og enhetsleder i NAV Tiltak Oslo hvor vi orienterte om undersøkelsen. Vi sendte

faktabeskrivelsene til verifisering til de to reviderte arbeidsmarkedsbedriftene 20. oktober 2022. Vi har tatt hensyn til deres innspill.

Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner i et videomøte med Byrådsavdeling for næring og eierskap og de to bedriftene 8. november 2022.

Rapporten fra undersøkelsen ble sendt 9. november til uttalelse til byråden for næring og eierskap, Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Arbeidsinkludering AS. Alle tre avga uttalelse.

3) Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentasjon, statistikk og intervjuer. Det ble også stilt enkelte skriftlige spørsmål i forbindelse med innhenting av informasjon og verifisering av faktabeskrivelser.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2021–september 2022. Da 2021 delvis var preget av covid-19-pandemien, har vi også sett på resultater for selskapene tilbake til 2019. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i juni, august og september 2022.

a) Intervjuer

Vi har gjennomført ni intervjuer, herunder med ansatte i de reviderte bedriftene og deres bransjeorganisasjoner.

Intervjuer i Oslo produksjon og Tjenester AS

- administrerende direktør og avdelingsleder for tiltaket
- to tilfeldig utvalgte jobbveiledere

Intervjuer i Spir Arbeidsinkludering AS

- administrerende direktør
- avdelingsleder for arbeidsforberedende trening
- teamleder for tiltaket
- tilfeldig utvalgt jobbveileder

Intervjuer i bransjeforeningene

- fagutvikler i ASVL, Arbeidsgiverforening for Vekst- og attføringsbedriftene
- seniorrådgiver i Arbeid og Inkludering, bransjeorganisasjon i NHO Service og Handel

Hensikten med intervjuene var å få bedre forståelse av tiltaket og dets resultater. Videre ønsket vi informasjon om hvilke tanker informantene hadde om hva som bidro til gode resultater, og hva som eventuelt kunne være forbedringspunkter.

I tillegg gjennomførte vi et møte med tiltaksansvarlige for de to reviderte bedriftene i NAV Tiltak Oslo, hvor vi fikk informasjon om innhold og resultater i arbeidsforberedende trening.

Intervjuene med lederne i de to bedriftene og møtet med tiltaksansvarlige i NAV Tiltak Oslo var fysiske, mens de andre ble gjennomført som videomøter.

Alle intervjuene var semistrukturerte, det vil si at vi utformet hovedspørsmålene på forhånd og stilte oppfølgende spørsmål underveis. Intervjuene varte fra 1 til 1,5 time. Det ble skrevet referater fra hvert intervju og møtet med NAV, og referatene ble sendt til skriftlig verifisering hos aktuelle informanter.

b) Dokumentgjennomgang

For å belyse innhold og resultater i tiltaket har vi lagt til grunn følgende dokumenter:

- NAVs kravspesifikasjon for arbeidsforberedende trening 2016
- NAVs siste godkjenning av de to arbeidsmarkedsbedriftene
- siste årlige avtale mellom NAV Tiltak Oslo og de to arbeidsmarkedsbedriftene
- bedriftenes årlige tiltaksrapport – rapportering til NAV for 2020 og 2021
- årsberetninger til eier om måloppnåelse for 2020 og 2021
- anonymiserte sluttrapporter for utvalgte deltakere fra 2021 og 2022

Vi innhentet et utvalg anonymiserte sluttrapporter fra hver av de to bedriftene: den siste sluttrapporten i hver av de to bedriftene som hadde sluttårsak «arbeid», «utdanning», «uførepensjon» og «syk/rehabilitering». Vi innhentet til sammen syv sluttrapporter – én rapport for hver av sluttårsakene i begge bedriftene, bortsett fra for sluttårsak «utdanning» fra OPT. OPT hadde ingen deltakere som hadde sluttet i løpet av de siste tre månedene som ble formidlet til utdanning (etter tre måneder blir all informasjon/-dokumentasjon om tidligere deltakere slettet, iht. personvernlovgivningen).

Rapportene ga et innblikk i tiltaksløp, og de viste NAVs bestilling, deltakernes ønske, tiltakets innhold, med kartlegging, utprøving og oppfølging av deltakerne, samt sluttårsak og begrunnelse. For eksempel fremkom det at de deltakerne som hadde sluttårsak uførepensjon eller sykdom/rehabilitering, hadde helsemessige utfordringer som gjorde at det ble konkludert slik det ble.

I den forenklede fremstillingen i figurene av tiltaksforløp med de ulike sluttårsakene i rapporten har vi slått sammen informasjon fra to sluttrapporter – én fra hver fra de to reviderte bedriftene – og fremstilt et fiktivt tiltaksløp. Dette er gjort for å sikre anonymiteten til deltakerne.

c) Statistikk

Sluttårsaker rett etter avsluttet arbeidsforberedende trening

Vi har innhentet statistikk fra de to reviderte bedriftene som viser deltakernes sluttårsak rett etter avsluttet tiltak fra 2019 til og med september 2022.

Formidlingsandel for arbeids- og inkluderingsbedrifter i Oslo

Vi har fått informasjon om formidlingsandel (til arbeid eller utdanning) rett etter avsluttet arbeidsforberedende trening også for de øvrige fire arbeidsmarkedsbedriftene hvor Oslo kommune var deleier for perioden 2019 til januar til august 2022. Videre har vi fått informasjon om samlet formidlingsandel for alle de 14 arbeidsmarkedsbedrifter i Oslo for samme periode.

Andel i arbeid seks måneder etter avsluttet arbeidsforberedende trening

Det forelå ikke informasjon på *bedriftsnivå* over arbeidsmarkedsstatus for deltakerne lengre tid etter avsluttet tiltak. På NAV.no var det imidlertid statistikk på fylkesnivå over

arbeidsmarkedsstatus seks måneder etter avsluttet tiltak. Her var det informasjon om antall deltakere som avsluttet tiltaket i løpet av 2020, andel «i arbeid», «andel i arbeid og ytelse», andel «registrert hos NAV» og andel «annet». Det var ikke informasjon om andel som gikk til utdanning eller uførepensjon.

Andel i arbeid, uførepensjon m.m. to år etter avsluttet arbeidsforberedende trening

Oslo Economics gjennomførte i 2020 en undersøkelse av arbeidsforberedende trening på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Undersøkelsen omfattet registerdata fra NAV over alle deltakere som startet tiltaket i perioden januar 2017 til juni 2019, samt utdypende informasjonsinnhenting i tre utvalgte fylker. I registerdataene var det informasjon om arbeidsdeltakelse, deltakelse i tiltak og mottak av uførepensjon og arbeidsavklaringspenger inntil to år etter avslutning av tiltaket – fordelt på fylke. Det var ikke informasjon om overgang til utdanning.

Analyse av kvalitative data

Ved analysen av de kvalitative dataene, hovedsakelig intervjureferatene, har vi benyttet NVivo for å sammenstille informasjon om ulike tema på tvers av referatene.

4) Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trengte for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Dette hensynet var tungtveiende ved justeringen av undersøkelsesopplegget omtalt over. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende. I denne undersøkelsen har vi kun mottatt anonymisert dokumentasjon.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår personvernerklæring.²

5) Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataens gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

² <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder, og vi har så langt som mulig hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. Underveis i fakta har vi synliggjort hvilke kilder og hvilken informasjon som ligger til grunn for beskrivelsen. Undersøkelsen bygger i stor grad på statistikk, informasjon fra intervjuer og utvalgte sluttrapporter. For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, har alle intervjuene blitt verifisert av respondentene.

Byrådsavdeling for næring og eierskap og de to reviderte bedriftene har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i revisjonskriteriene.

Rapporten har også vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene.

Vi har kun gjennomgått et lite antall sluttrapporter, og det er derfor ikke mulig å generalisere på bakgrunn av disse. Sluttrapportene har blitt brukt som et supplement til den informasjon vi fikk gjennom intervjuene med ledere og ansatte av hvordan de ansatte jobbet med deltakerne i tiltaket.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriet det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. De to bedriftene har også hatt relevante deler av faktabeskrivelsene til gjennomgang. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Det har blant annet gjort at vi har tatt forbehold i rapportens vurderinger og konklusjon. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
22/268-20

Vår ref. (saksnr.):
22/1413 - 10

Saksbeh.:
Svein Mygland, 971 70 609

Dato:
15.11.2022

Rapport til uttalelse: Arbeidsforberedende trening - Oslo Produksjon og Tjenester og Spir Arbeidsinkludering

Kommunerevisjonen har gjennomført en undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening i de kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedriftene Oslo Produksjon og Tjenester AS og Spir Oslo AS. Undersøkelsen er forankret i Kontrollutvalgets vedtak av 25. januar 2022 (sak 5).

Jeg har mottatt rapporten til uttalelse og Kommunerevisjonen ber meg om å svare på 8 spørsmål. Svarene er satt i kursiv under det enkelte spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar:

Informasjon om prosjektet har vært tilstrekkelig klar, både gjennom oppstartsmøte, dialog underveis og presentasjon av sluttrapport.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar:

Jeg vurderer at Kommunerevisjonen tok hensyn til kommentarer fra byrådsavdelingen under og etter oppstartsmøtet hvor det blant annet ble påpekt betydningen av NAV som en viktig informasjonskilde, samt at Kommunerevisjonen måtte ta hensyn til personvern og konkurranseforhold i bransjen. Jeg vurderer metodisk tilnærming som god, med grundig gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon, samt intervjuer med relevante personer i selskapene og bransjeforeninger. Jeg vurderer at deltagerperspektivet og personvernet er ivarettatt gjennom tilgangen til anonymiserte sluttrapporter for utvalgte deltagere. Denne delen av rapporten (kap. 3) gir også et godt innblikk i hva arbeidsforberedende trening handler om i praksis ut fra gode eksempler. Undersøkelsesperioden (2021 til september 2022) sammenfaller til en viss grad med pandemi-perioden, noe som kan medføre metodiske utfordringer. Jeg vurderer det derfor som positivt at undersøkelsen inkluderer resultater og funn tilbake til 2019.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar:

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.



Oslo kommune
Byrådsavdeling for næring og eierskap

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner?

Svar:

Jeg vurderer det som positivt at Kommunerevisjonen konkluderer med at de to bedriftene langt på vei oppnådde tilfredsstillende resultater for arbeidsforberedende trening med en formidlingsprosent på nivå med målsettingen på 50 prosent. Dette bekrefter mitt inntrykk gjennom eieroppfølgingen – at Spir Oslo AS og Oslo Produksjon og Tjenester AS er viktige bedrifter som i høy grad leverer på bestillingen fra NAV.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar:

Den endelige rapporten vil inngå som en naturlig del av eieroppfølgingen fra byrådsavdelingens side. Jeg vil også påse at rapportens forslag til forbedringspunkter inngår i styrenes oppfølgingsarbeid.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Svar:

En gjennomgang av mulige forbedringspunkter i rapporten vil inngå som tema i planlagte kontaktmøter med Spir Oslo AS og Oslo Produksjon og Tjenester AS i januar 2023 og i den videre eieroppfølgingen.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar:

Rapporten oppfattes som svært nyttig gjennom gode beskrivelser og analyser av arbeidsforberedende trening som et viktig tiltak for de som av ulike årsaker havner på siden av det ordinære arbeidsmarkedet. Selv om rapporten langt på vei konkluderer med måloppnåelse, inneholder oppsummerings- og konklusjonskapitlet gode innspill til interne forbedringspunkter. Rapporten vil også ha en overføringsverdi til de 4 andre arbeidsmarkedsbedriftene som Oslo kommune har eierandeler i, men som ikke inngår i denne undersøkelsen.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar:

Jeg vurderer rapporten som oversiktlig, grundig og lettlest med gode oppsummeringer og konklusjoner.

Med vennlig hilsen

Victoria Marie Evensen

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Produksjon og Tjenester



Hei,
her er OPTs tilbakemeldinger på prosjektet til kommunerevisjonen

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Da vi først ble kontaktet var det litt vanskelig å forstå hensikten med prosjektet da AFT jo er et statlig tiltak og NAV står som eier av dokumentasjonen fra AFT. Etter at dette ble avklart, har informasjonen rundt prosjektet vært klar

2. Har Oslo Produksjon og Tjenester kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Ikke noe å bemerke

3. Har Oslo Produksjon og Tjenester kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Vi er overrasket over hvor få som fortsatt er i arbeid etter 6 mnd.

4. Hva er Oslo Produksjon og Tjenesters samlede vurdering av rapportens konklusjoner?

Rapporten virker korrekt og grundig basert på revideringen av de to tiltaksarrangørene.

Vi har fått god anledning underveis til å komme med innspill, som har blitt tatt med i vurderingen.

5. Vil Oslo Produksjon og Tjenester vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

I rapporten står det et innspill til forbedringspunkt: Få en oppdatert oversikt over «useriøse» bedrifter som gang på gang tok inn deltakere fra arbeidsforberedende trening med tanke på ordinær ansettelse, men som sjelden ansatte noen. Det burde være en regel mot å stadig forlenge praksisperioder.

Vi vil fortsette å holde en oversikt slik at deltagere ikke bli henvist slike bedrifter. Vi har allerede en oversikt på bedrifter som rekrutterer og er gode samarbeidspartnere og vi følger med når det kommer retningslinjer fra NAV. Når vi har deltakergjennomgang evalueres alltid praksisperioden i forhold til om det er hensiktsmessig med forlengelse eller om man skal finne en annen arbeidsgiver. Veilederne er konsekvente med å ta deltakere ut av praksis dersom det ikke er mulighet for jobb i andre enden.

Det store frafallet av deltakere som er formidlet til jobb ila. kort tid etter utskriving gjør at vi undersøker muligheten til å få et oppfølgingsprosjekt for å se om dette kan forhindre frafallet.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Besøksadresse:	Postadresse:	Sentralbord	www.opt.no	Bankgiro: 1614.48.02156
Østre Aker vei 24b	PB 213 Økern	+47 22 07 40 20	sentralbordet@opt.no	Org.nr. 961.528.135 MVA
0581 Oslo	0510 Oslo			



Vi regner med at vi ila. vinteren 23 vil ha et grunnlag for et slikt prosjekt å gå videre til NAV og kommune med.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Oslo Produksjon og Tjenester? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Det er fint å få bekreftet at vi oppnådde tilfredsstillende resultater. Vi ser at arbeidsmetodikken vår fungerer. Det er også bra at deltagere bekreftet at de satte pris på måten vi tilbyr bistand.

Vi vil fortsette å utvikle oss på områder vi allerede er gode, samt jobbe med innspill til forbedringer.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten virker ryddig og oversiktlig.

Med vennlig hilsen

Henrik D. Østeby
Daglig leder

Besøksadresse:	Postadresse:	Sentralbord	www.opt.no	Bankgiro: 1614.48.02156
Østre Aker vei 24b	PB 213 Økern	+47 22 07 40 20	sentralbordet@opt.no	Org.nr. 961 528 135 MVA
0581 Oslo	0510 Oslo			

Vedlegg 5 Uttalelse fra Spir Arbeidsinkludering AS

SP!R ARBEIDSINKLUDERING

25.11.22

Til
Kommunerevisjonen
Avdeling for forvaltningsrevisjon v/
Jorun Andreassen
jorun.andreassen@krv.oslo.kommune.no

Rapport til uttalelse for forvaltningsrevisjonen av *Arbeidsforberedende trening*

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
- I oppstarten av prosjektet var det utydelig hva som var bakgrunnen for revisjonen, og hva eventuelle funn skulle føre til. Altså hvilket mandat Kommunerevisjonen har til å «overprøve» NAVs oppfølging av tiltaksarrangør. Det ble meldt inn i et oppstartsmøte og senere avklart ev. konflikter mht NAV underveis. Det er Spirs opplevelse at innspillene ble hensyntatt videre i prosjektet.
2. Har Spir kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Oppleves som grundig og relevant.

3. Har Spir kommentarer til revisjonskriteriet som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei.

4. Hva er Spirs samlede vurdering av rapportens konklusjoner?
Det er gjenkjennbart stoff som presenteres i rapporten. Rapporten virker grundig og gjennomarbeidet. Konklusjonene synes å være i tråd med tilbakemeldinger som vi får fra NAV.

5. Vil Spir vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Spir Arbeidsinkludering AS
Spireaveien 8
0580 Oslo

Postadresse
Pb. 106 Økern
0509 Oslo

+47 900 67 777
post@spiroslo.no
spiroslo.no

Organisasjonsnummer
NO 928 147 959



SP!R ARBEIDSINKLUDERING

I kvalitetssikringssystemet Equass, som vi er sertifisert etter, er "kontinuerlig forbedring" et viktig kriterium. Både punktene under suksesskriterier og innspill til forbedring er viktige å ha med seg inn i evalueringer som gjøres i forkant av nye kvalitetsmål som skal avtales med NAV for neste periode.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Tidsperspektivet er i første rekke neste avtaleperiode med NAV – som gjelder fra årsskiftet.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Spir? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Det oppleves som nyttig å bli sett i kortene av andre. Gjennomgang og spørsmålene som stilles underveis gir i tillegg til kommunerevisjonens konklusjoner, også egne refleksjoner underveis som kan bidra til ideer og evalueringer som igjen kan bidra til forbedringer.

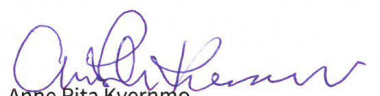
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Oppbygging og språkbruk virker logisk og nøytral. Det er en saklig og informativ fremleggelse av funnene, uten syning og vekting.

Eventuelle spørsmål kan rettes til seniorrådgiver Jorun Andreassen på telefon 982 63 972 eller på e-post: jorun.andreassen@krv.oslo.kommune.no.

Oslo 29.11.2022


Maren Berg Kristoffersen,
adm.dir. Spir Arb.inkl. AS


Anne Rita Kvernmo,
Fagsjef/avd.leder AFT, Spir Arb.inkl. AS

Spir Arbeidsinkludering AS
Spireaveien 8
0580 Oslo

Postadresse
Pb. 106 Økern
0509 Oslo

+47 900 67 777
post@spiroslo.no
spiroslo.no

Organisasjonsnummer
NO 928 147 959





Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 14/2022

Tel. +21 80 21 80

www.krv.oslo.kommune.no