

LINE ELDRING

**NÆRINGSLIVETS FADDERORDNING:
EVALUERING AV IVERKSETTINGEN**

FAFO-NOTAT 1994:4

© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISSN 0804-5135

INNHold

1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.3 Prosjektdesign og metodevalg	6
1.4 Implementering i tre faser	9
2 Preimplementering – sentrale forberedelser	10
2.1 Ide og oppfølging	10
2.2 Tiltakets utforming og mål	11
2.3 Markedsføring	14
2.4 Oppsummering og diskusjon	14
3 Lokal iverksetting	16
3.1 Oppland	17
3.2 Oslo	19
3.3 Troms	20
3.4 Vest-Agder	21
3.5 Oppsummering og diskusjon	22
4 Drives tiltaket etter retningslinjene?	24
4.1 Opplæring og opplæringsplaner	24
4.2 Faddere	26
4.3 Tillitsvalgtes godkjenning	27
4.4 Fase 2	28
4.5 Oppsummering og diskusjon	29
5 Rekruttering til Næringslivets fadderordning	31
5.1 Rekrutteringsmønstre	31
5.2 Hvem ble med?	32
5.3 Avslag	37
5.4 Oppsummering	39
6 Reimplementering	40
6.1 Driftstilskudd	41
6.3 Forsterket markedsføring	43
6.4 Opptapping	43
6.4 Holdninger til fadderordningen	45
6.5 Oppsummering og diskusjon	46
7 Avslutning	48
7.1 Måloppnåelse	48
7.2 Videre evalueringsmuligheter og evalueringsbehov	51
7.3 Videreføring av fadderordningen?.....	52
Referanser	54

FORORD

Næringslivets fadderordning er et arbeidsmarkedstiltak for unge arbeidsledige, etablert i samarbeid mellom NHO og arbeidsmarkedsetaten. FAFO har på oppdrag av Arbeidsdirektoratet gjennomført en evaluering av iverksettingen av tiltaket. Dette notatet inneholder resultatene fra en intervjuundersøkelse med representanter fra fylkesarbeidskontorer, NHOs regionkontorer, arbeidskontorer, bedrifter og tiltaksdeltakere i fire ulike fylker, gjennomgang av relevant dokumentasjon samt analyse av Arbeidsdirektoratets registerdata.

Prosjektets referansegruppe har bidratt med informasjon og data til undersøkelsen og kommentarer på tidligere rapportutkast. Den har bestått av:

Hans Kure (Arbeidsdirektoratet)
Eli Boran/Trond Kleivane (NHO)
Jorun Andreassen (Arbeidsdirektoratet)
Audhill Drage (Arbeidskontoret Majorstua)
Roger Lorås (Arbeidsdirektoratet)
Rita Thomassen (Fylkesarbeidskontoret Oppland)

Jeg vil også takke alle som har stilt opp i intervjuer og ellers bidratt med verdifull informasjon. I de fire fylkene som var med i undersøkelsen har jeg hatt gode medspillere på fylkesarbeidskontorene i organiseringen av feltarbeidet.

På FAFO har Jon Erik Dølvik bidratt både i utforming av undersøkelsen og med faglig veiledning og støtte underveis. Pernille Vogt, Jonny Iversen, Jon Lahlum og Kristine Nergaard har gitt datahjelp og Bente Bakken har redigert og ferdigstilt manuset. Takk til alle sammen!

FAFO juni 1994
Line Eldring

1 INNLEDNING

FAFO ble høsten 1993 invitert av Arbeidsdirektoratet til å utforme et opplegg for evaluering av Næringslivets fadderordning – som er et arbeidsmarkedstiltak for unge arbeidsledige. Evalueringen ble gjennomført våren 1994 og har hatt en ramme på 4 månedsverk. I utgangspunktet ønsket direktoratet seg en helhetlig evaluering, det vil si en evaluering som omfattet tiltakets iverksetting og resultater. Etter hvert ble det besluttet at evalueringen i denne omgang skulle konsentrere seg om implementerings- eller iverksettingsfasen, ikke hvilken effekt eller utfall tiltaket har for ungdommene som deltar i fadderordningen. Disse to nivåene henger selvsagt sammen, hva som skjer i forbindelse med implementeringen og gjennomføringen vil nødvendigvis ha konsekvenser for kvaliteten i oppfølgingen av deltakerne og dermed for utfallet for den enkelte. Ved en senere resultatevaluering vil kunnskap om selve iverksettingen være helt sentralt for å kunne vurdere hvilke egenskaper ved tiltaket som eventuelt gjør at virkningene avviker positivt eller negativt fra andre tiltak.

I dette kapitlet vil vi kaste et kort blikk på bakgrunnen for etableringen av Næringslivets fadderordning, deretter redegjøre for prosjektdesign og metode, og til slutt vil vi si litt om rapportens innhold.

1.1 BAKGRUNN

Arbeidsledigheten i Norge har vokst kraftig i de siste årene, ikke minst blant ungdom. I 1992 var det registrert 53 621 ledige i alderen 16–29 år, og av disse var 26 687 i aldersgruppa 20–24 år (Arbeidsdirektoratet 1993). 23 prosent av *alle* arbeidsledige var i 1992 mellom 20 og 24 år, og det er denne aldersgruppa som først og fremst er fadderordningens målgruppe.¹ Den høye ledigheten i

Tabell 1.1 Antall deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak i aldersgruppa 20–24 år i 4. kvartal 1992. Beholdningstall.

Offentlige sysselsettingstiltak	3078
Lønnstilskudd	1756
Arbeidsmarkedskurs	6630
Praksisplasser	5827
Andre personr. tiltak	46
Sum ordinære tiltak	17337

disse årskullene gjenspeiles også i arbeidsmarkedspolitikken, 29 prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak i fjerde kvartal 1992 var mellom 20–24 år. Tabell 1.1 viser hvordan disse fordelte seg på ulike tiltak.²

Kilde: *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* nr. 1/1993, Arbeidsdirektoratet

¹ Ved utgangen av november 1993 var 74 % av deltakerne i fadderordningen 20–24 år. (Kilde: Arbeidsdirektoratets registerdata)

² Med begrepet tiltak sikter vi i denne rapporten til det som går under betegnelsen aktive arbeidsmarkedstiltak, og ikke til passive arbeidsmarkedstiltak som arbeidsledighetstrygd.

I Orskaug-utvalgets innstilling (NOU 1993:6)³ framheves det at ungdomsledigheten er meget høy, og at bortimot en fjerdedel av alle ledige er i alderen 20–24 år. Utvalget går inn for en opptrapping av antall tiltaksplasser, særlig for ledige i aldersgruppa 20–24 år og langtidsledige. I denne sammenhengen nevnes Næringslivets fadderordning: «Med bakgrunn i NHOs utspill om fadderordning for ungdom burde det også ligge til rette for økt omfang av praksisplasser.» (s. 70) Introduksjonen av Næringslivets fadderordning passet med andre ord godt inn i utvalgets foreslåtte tiltakslinje.

1.3 PROSJEKTDESIGN OG METODEVALG

Det er gjort en del evalueringer av ulike arbeidsmarkedstiltak i Norge, også av praksisplasstiltaket.⁴ De fleste av disse faller inn i kategorien effekt- eller resultatevalueringer. Formålet med evalueringene har oftest vært å kartlegge resultatene av deltakelse på ulike tiltak, nærmere bestemt i hvilken grad tiltaksdeltakelse gir positive effekter for sysselsetting eller utdanningstilbøyelighet. Sagt på en enklere måte, man har prøvd å finne ut om tiltakene forbedrer deltakernes mulighet til å komme ut i ordinært arbeid eller utdanning. Evalueringene gir muligheter til å vurdere om noen tiltakstyper er mer effektive enn andre, noe som igjen kan ha konsekvenser for hvor tiltaksressursene settes inn. Det er forholdsvis uproblematisk å måle denne typen effekter, det vil si å sammenligne effekter av ulike typer tiltak. Langt vanskeligere er det å bedømme *hvorfor* noen tiltak virker bedre enn andre. Implementeringsstudier kan være et inntak til å framskaffe slik kunnskap (Hasan 1993, Patton 1987, Williams 1976). I en implementeringsevaluering vil fokus i større grad enn ved andre evalueringsformer være rettet mot prosesser. Try (1993b) beskriver denne typen evaluering slik:

«Implementeringsevalueringen innebærer en studie av beslutnings- og gjennomføringsprosessen i seg selv. En slik analyse studerer hvorfor et tiltak settes i gang, hvordan det var tenkt utført og hvordan det faktisk ble utført.» (s. 18)

I denne evalueringen av Næringslivets fadderordning har særlig følgende spørsmål vært sentrale:

- Hvordan er iverksettingen av tiltaket blitt organisert på sentralt og lokalt nivå?
- I hvilken grad drives tiltaket etter retningslinjene?
- Hvilke faktorer har fremmet/hemmet etableringen av fadderplasser?
- Hva var målsetningen med ordningen, og er denne nådd?

I prosjektet har vi nyttiggjort oss tre typer datakilder. For det første har vi gjennomført intervjuer med en hel rekke ulike aktører på ulike nivåer knyttet til organisering og deltakelse i tiltaket. For det andre har vi innhentet mest mulig relevant skriftlig dokumentasjon, så som interne rapporter, brev,

³ Innstillingen ble avgitt 21. januar 1993.

⁴ Se f.eks. Landheim og Odden 1990, Landheim 1991, Moen 1992abc, Try 1993ab, for evalueringer av praksisplasstiltaket, eller Torp 1993 og Try 1993b for en mer helhetlig oversikt over evalueringer av arbeidsmarkedstiltak.

planleggingsdokumenter, presseklipp m.m. For det tredje har vi fått tilgang til en del av Arbeidsdirektoratets registerdata.

Hovedtyngden av datamaterialet er med andre ord av kvalitativ art, med de fordeler og begrensninger det gir. Gitt prosjektets rammer, var vi nødt til å begrense utvalget i undersøkelsen ganske kraftig. Vi ønsket å finne ut hva som egentlig hadde skjedd med Næringslivets fadderordning rundt i landet. Hvordan fungerte iverksettingen på lokalt nivå, hva var erfaringene på arbeidskontor- og bedriftsnivå, hvordan er tiltaket blitt organisert, hvordan har opptrappingen av tiltaket vært? I samarbeid med Arbeidsdirektoratet valgte vi ut fire av landets fylker til å være med i undersøkelsen. Vi la vekt på å få til en viss geografisk fordeling, og aller viktigst – å få med fylker som plasserte seg ulikt når det gjaldt antall etablerte fadderplasser. Utvalget ble foretatt i november 1993, og vi så på hvor mange fadderplasser fylkene prosentvis hadde i forhold til antall helt ledige i aldersgruppa 20–24 år. Oppland og Troms ble valgt fordi de lå høyt på denne statistikken. Vest-Agder var blant de fylkene som hadde færrest plasser, mens Oslo lå omtrent midt på treet – det vil si likt med landsgjennomsnittet. Fylkesutvalget ble også diskutert med NHO sentralt, som støttet våre vurderinger. I samarbeid med fylkesarbeidskontorene valgte vi så igjen ut to arbeidskontordistrikter, og også her forsøkte vi å få til en viss geografisk og «suksessmessig» fordeling. Bedriftene ble igjen valgt ut delvis i samråd med fylkes- og distriktsarbeidskontorene. I og med at vi bare kunne rekke over to til fire bedrifter i hvert distrikt, vurderte vi det som lite hensiktsmessig å velge disse helt tilfeldig. Vi la vekt på å få med et visst spekter av bedrifter, både små og store, bedrifter som hadde/ikke hadde samarbeidet med arbeidskontoret tidligere osv. Det er en åpenbar fare ved å lene seg i så stor grad på «de evaluerte» når det gjelder utvalget. Vi har inntrykk av at arbeidskontorene har forsøkt å velge ut bedrifter med åpent sinn og tatt hensyn til antydende utvalgsriterier fra vår side. En kan likevel ikke se bort fra at arbeidskontorene kan ha vært tilbøyelige til å foreslå bedrifter de kjenner godt, eller som de synes er suksessbedrifter i tiltakssammenheng. Omvendt kan en tenke seg at arbeidskontorene, hvis de var kritiske til fadderordningen, dreide utvelgelsen mot bedrifter som eksemplifiserer hvorfor de er kritiske. Trass i disse metodiske innvendingene har vi likevel gitt arbeidskontorene en aktiv rolle i utvelgelsen. For det første har vi vurdert nytten av å kunne bruke arbeidskontorenes lokalkunnskap som større enn ulempene knyttet til skjevheter i utvalget. For det andre har det at vi har vært oppmerksom på denne problematikken, gjort at vi har kunnet redusere eventuelle negative konsekvenser av den. Ved å innhente arbeidskontorenes vurderinger av de utvalgte bedriftene, har vi kunnet bedømme arbeidskontorenes eventuelle strategier i forhold til utvelgelsen av bedrifter. Inntrykket er at arbeidskontorene har foreslått et balansert utvalg av bedrifter. Når vi har diskutert utvalget, har de etter vår vurdering, gitt greie begrunnelser for sine forslag. I to av fylkene forela vi bedriftsutvalget for NHOs lokale representanter, og disse hadde, så vidt vi oppfattet, ingen spesielle innvendinger.

Til sammen har vi foretatt 66 intervjuer med i alt 92 intervjupersoner. Disse omfatter personer i NHO sentralt, Arbeidsdirektoratet, ansatte ved fylkes- og distriktsarbeidskontorer, representanter fra NHOs regionkontorer, bedriftsledere, faddere, tillitsvalgte og fadderungdommer. I to av fylkene in-

tervjuet vi dessuten representanter fra to ulike fagopplæringskontorer.⁵ Etter planen skulle vi også gjennomføre intervjuer i bedrifter som hadde foretrukket praksisplasstiltaket framfor fadderordningen. Det viste seg at denne problemstillingen var uaktuell i tre av de fire fylkene. I det fjerde fylket hadde en av de utvalgte bedriftene ungdommer inne på praksisplass. Tabell 1.2 viser hvem og hvor mange som er intervjuet.

Tabell 1.2 Oversikt over antall intervjuer og intervjupersoner

	Intervjuer	Intervjupersoner
Arbeidskontor	8	20
Fylkesarbeidskontor ⁶	5	7
NHO regionkontor	4	5
Bedrift (leder/fadder)	21	25
Ungdommer	18	23
Tillitsvalgte	5	5
Fagopplæringskontor	2	3
Sentral aktører (NHO, Arbeidsdirektoratet)	3	4
Sum	66	92

Intervjuene var såkalt åpne og ble gjennomført ved hjelp av en intervju-guide tilpasset ulike typer intervjupersoner. Intervjuene har vært av ulik lengde, stort sett har de vart fra en halv til to timer. To av intervjuene ble foretatt per telefon fordi intervjupersonene ikke var tilgjengelige da vi var i fylket. I en del tilfeller har vi gjennomført gruppeintervjuer, det vil si at vi for eksempel har intervjuet ansatte på et arbeidskontor sammen. Fadderungdommer er, med et par unntak, bare blitt intervjuet alene eller sammen med andre fadderungdommer, og tillitsvalgte er også blitt intervjuet alene. Vi har med andre ord prøvd å unngå å blande ulike typer intervjupersoner.

Arbeidsdirektoratets registerdata omfatter alle som var inne på fadderordningen og praksisplasstiltaket ved utgangen av november 1993. Vi har tatt ut alle spesielle grupper, som flyktninger og yrkeshemmede, og sitter da igjen med et materiale som omfatter 16 685 personer. Registerdataene er blitt analysert ved hjelp av statistikkprogrammet SPSS. I tillegg har Arbeidsdirektoratet foretatt enkelte utkjøringer for andre tidspunkter enn november 1993.

⁵ I Troms og Vest-Agder intervjuet vi representanter for henholdsvis opplæringskontoret for bilfag og tømrerfag. Opplæringskontorene arbeider med å opprette lærlingeplasser innenfor sine fagområder og følger også opp lærlingene etter at lærlingekontrakter er etablert. Kontorene vi besøkte var finansiert gjennom lærlingetilskuddet som ytes til lærlingebedriftene. I og med at arbeidskontorene betraktet disse kontorene som viktige samarbeidspartnere, også i forbindelse med fadderordningen, gjennomførte vi intervjuer ved disse to opplæringskontorene.

⁶ Ved et av fylkesarbeidskontorene ble det gjennomført to intervjuer.

1.4 IMPLEMENTERING I TRE FASER

Fadderordningen hadde sin formelle oppstart 18. august 1993, og etter planen skal inntaket til ordningen avsluttes 31. august 1994. Det betyr at det vil være ungdommer inne på fadderordningen fram til februar/mars 1995. Ifølge Williams (1976) kan det han kaller «field implementation» strekke seg over flere år – uten nødvendigvis å lykkes. Fadderordningen kan betraktes som et tidsavgrenset prosjekt,⁷ og det kan være rimelig å regne hele perioden fra august 1993 til august 1994 som en slags implementering eller iverksetting av dette prosjektet. I tillegg må perioden fra ordningen ble lansert til den var ferdig utformet og klar til oppstart regnes som en del av iverksettingsfasen. Vår analyse vil ikke ta for seg hele perioden.⁸ Det er mulig å dele iverksettingen inn i tre faser, nemlig det vi litt omstendelig kan kalle «preimplementeringsfasen», «implementeringsfasen» og «reimplementeringsfasen». Det har vært ulike aktører involvert i disse fasene, og de har spilt ulike roller. Gjennom intervjuer med personer i Arbeidsdirektoratet og NHO sentralt, gjennomgang av dokumentasjon og presseklipp, har vi forsøkt å danne oss et bilde av prosessen på sentralt nivå. Analysen av preimplementeringsfasen bygger på disse kildene. I implementeringsfasen ble aktiviteten i større grad flyttet ned på lokalt nivå. Intervjuer med ansatte på fylkesarbeidskontorer, NHOs regionkontorer, distriktsarbeidskontorer og bedrifter og ungdommer som har deltatt i tiltaket, gir inntak til å beskrive de lokale prosessene rundt implementeringen. Viktig i denne sammenhengen er samspillet mellom lokale aktører, og mellom lokale og sentrale aktører. Også her fins det en del relevant skriftlig dokumentasjon. I det vi har valgt å kalle re-implementeringsfasen vil vi igjen fokusere noe mer på de sentrale aktørene, og som vi vil se kjennetegnes denne fasen av at disse igjen griper sterkere inn i hva som skjer på det lokale nivået, samtidig som den lokale aktiviteten intensiveres. I og med at vi var i fylkene på noe ulike tidspunkter, vil data-materialet som belyser denne fasen være noe forskjellig. Igjen benytter vi oss av alle tilgjengelige datakilder.

Kapittel 2 tar for seg «preimplementeringen», det vil si forberedelser og planlegging på sentralt nivå. I *kapittel 3* ser vi nærmere på oppstart og lansering av fadderordningen i de fire fylkene som var med i undersøkelsen, med særlig vekt på samarbeidet mellom NHO og arbeidsmarkedsetaten. I *kapittel 4* går vi inn på mer innholdsmessige aspekter ved fadderordningen, med fokus på hvorvidt tiltaket drives etter retningslinjene. *Kapittel 5* handler om rekruttering av bedrifter og ungdom til fadderordningen, og vi ser blant annet på en del kjennetegn ved ungdommene som deltar i ordningen. *Kapittel 6* tar for seg den reorienteringen og forsterkede innsatsen som fant sted i kjølvannet av de sentrale diskusjonene rundt årsskiftet, samt litt om holdningene til fadderordningen på grunnplanet. I avslutningskapitlet, *kapittel 7*, ser vi nærmere på tiltakets måloppnåelse og drøfter behovet for en videre evaluering og en eventuell videreføring av fadderordningen.

⁷ Se punkt 7.3 for en drøfting av en eventuell videreføring av tiltaket.

⁸ Naturlig nok, i og med at vi i skrivende stund befinner oss i mai 1994.

2 PREIMPLEMENTERING – SENTRALE FORBEREDELSE

I denne fasen var det i hovedsak ingen lokale aktører involvert, verken i arbeidsmarkedsetaten eller innenfor NHO. Dermed vil denne delen dreie seg om hva som foregikk på sentralt nivå i perioden januar til juni 1993.

2.1 IDE OG OPPFØLGING

NHO lanserte i januar 1993 forslaget om en egen fadderordning for unge arbeidsledige. NHOs utspill ble godt mottatt og fikk umiddelbart mye oppmerksomhet:

«Presidenten i Næringslivets Hovedorganisasjon hadde virkelig dagen sin i går. Han fikk umiddelbart positive signaler til forslaget om en fadderordning for unge arbeidsledige, både fra næringsminister Finn Kristensen og LOs leder Yngve Hågensen. (. . .) Fadderordningen innebærer at 20 000 unge mennesker mellom 20 og 25 år får arbeid i seks til ni måneder i private bedrifter.» (*Aftenposten* 7. januar 1993)

NHO-president Aasers initiativ ble fulgt opp i et møte mellom Kommunal- og arbeidsministeren og NHOs ledelse 28. januar 1993.⁹ Departementet foreslo at konkretiseringen av det videre samarbeidet skulle skje gjennom en arbeidsgruppe hvor Arbeidsdirektoratet, NHO og LO skulle delta, og en slik gruppe ble nedsatt med følgende mandat:

«Arbeidsgruppens mandat er med utgangspunkt i NHOs forslag å skissere hvordan partene og myndighetene i fellesskap kan øke andelen praksisplasser i privat sektor og samtidig heve kvaliteten på plassene, gjennom en tettere oppfølging fra bedriftenes side.»¹⁰

LO deltok i arbeidsgruppa, men reservert seg senere mot et aktivt samarbeid med NHO og arbeidsmarkedsetaten i forbindelse med iverksettingen av ordningen. LO var ikke imot fadderordningen, men ønsket altså ikke å være en deltakende part i fortsettelsen.

Arbeidsgruppa overleverte sin rapport til Kommunal- og arbeidsdepartementet 19. april 1993. Rapporten inneholdt et forslag i ti punkter. Disse danner utgangspunktet for det som senere ble ordningens retningslinjer og regelverk. Arbeidsgruppa går inn for at Næringslivets fadderordning skal iverksettes som et samarbeid mellom NHO og Arbeidsmarkedsetaten, og at «målet er at fadderordningen skal være et viktig bidrag til å øke andelen plasser i privat sektor». Gruppa foreslår også at det nedsettes en egen gruppe som skal ha ansvar for markedsføringen av ordningen og at «det skal engasjeres

⁹ Kilde: Brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Arbeidsdirektoratet, datert 10.02.93.

¹⁰ Fra *Rapport fra arbeidsgruppe*, Arbeidsdirektoratet 19.04.93, s. 2.

en uavhengig forskningsinstitusjon til å evaluere fadderordningens effekter og grad av suksess».

Rapporten ble sendt på høring til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) og Finansdepartementet. De nevnte departementenes uttalelser forelå henholdsvis 5. og 14. mai. KUF uttrykte skepsis til visse likhetstrekk mellom lærlingeordningen og fadderordningen. Dette begrunnes både med at ordningen kan legge beslag på opplæringskapasitet i næringslivet og at departementet ikke ser behov for å etablere nye innganger til lærlingeordningen. KUF stilte seg også kritiske til forslaget om å gi dobbelt lærlingetilskudd til alle lærlingeplasser. Også Finansdepartementet var negative til å trekke fagopplæringen inn i fadderordningen. Resultatet var at denne delen av arbeidsgruppas forslag falt bort. Ifølge Arbeidsdirektoratet¹¹ innebærer det at det i utgangspunktet ikke skal planlegges at fadderperioden skal avskrives eventuell læretid.

10. juni 1993¹² gir Kommunal- og arbeidsdepartementet klarsignal til iverksettingen av Næringslivets fadderordning, ganske nøyaktig halvåret etter at NHOs forslag ble lansert.

2.2 TILTAKETS UTFORMING OG MÅL

I hovedtrekk er Næringslivets fadderordning en parallell til praksisplass-tiltaket, noe som også framgår av tiltakets retningslinjer¹³: «Nåværende praksisplassordning i privat sektor for personer over 20 år vil inngå i Næringslivets fadderordning». Praksisplassiltaket er et relativt «gammelt» arbeidsmarkedstiltak som i sin nåværende form startet opp i 1985,¹⁴ og det er som vi så i kapittel 1 et tiltak av relativt stort omfang. Figur 2.1 gir oversikt over likheter og ulikheter mellom de to tiltakene. Vi tar her utgangspunkt i formelle likheter og ulikheter, slik de framstår i retningslinjer og regelverk, mens vi senere i rapporten vil komme mer tilbake til hvorvidt dette samsvarer med den reelle situasjonen.

De mest konkrete ulikhetene mellom ordningene knytter seg til målgrup-pas alder, sektor i arbeidslivet, driftstilskudd, krav om opplæringsplan, utnev-nelse av fadder, tillitsvalgtes godkjenning og karens for bedrifter som ikke viderefører tiltaket over i fase 2. Videre tildeles bedriftene og NHO en mer aktiv rolle i rekrutteringsarbeidet. Det spesielle med fadderordningen i forhold til praksisplassiltaket (og andre tiltak) knytter seg særlig til at NHO og arbeidsmarkedsetaten har inngått et samarbeid om etableringen og opptrap-pingen av tiltaket. Næringslivet har dermed tatt på seg et ansvar som etter-det vi kan forstå, er bortimot unikt i norsk tiltakssammenheng. Fadder-ordningen er imidlertid *ikke* forbeholdt NHO-bedrifter, alle bedrifter i privat sektor kan i utgangspunktet være med i fadderordningen. Selve tiltakets ut-forming er i stor grad bygd over samme lest som praksisplassiltaket, selv om bedriftene som er med i ordningen tildeles noe større forpliktelser enn tidli-gere.

¹¹ Informasjon fra intervju.

¹² Brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Arbeidsdirektoratet, datert 10.06.93.

¹³ *Næringslivets fadderordning – retningslinjer*. Arbeidsdirektoratet 10.06.93.

¹⁴ Kilde: Arbeidsdirektoratet

Figur 2.1 *Praksisplasstiltaket og Næringslivets fadderordning, likheter og ulikheter*

	Praksis plass	Næringslivets fadderordning
Målgruppe	Nykommere på arbeidsmarkedet	Nykommere på arbeidsmarkedet over 20 år
Varighet	6 måneder Inntil 10 måneder for personer med spesielle behov	Fase 1: 6 måneder Inntil 10 måneder for personer med spesielle behov Fase 2: Videreføring av fadderperioden
Stønader til tiltaksdeltakerne	Grunnstønad lav sats: 146 kr. per dag (under 20 år) Grunnstønad høy sats: 195 kr. per dag (over 20 år) I tillegg kan forsørgertillegg, borteboertillegg, tilsynstillegg, reisetillegg ytes Deltakerne kan velge å beholde dagpengene	Grunnstønad lav sats: 146 kr. per dag (under 20 år) Grunnstønad høy sats: 195 kr. per dag (over 20 år) I tillegg kan forsørgertillegg, borteboertillegg, tilsynstillegg, reisetillegg ytes Deltakerne kan velge å beholde dagpengene
Stønader til arbeidsgiverne	Driftstilskudd til opplæring kan gis i inntil 6 måneder Satser fra kr. 2400 til kr. 5220 etter hvilket fagområde	Fram til 30.11.93: Det ytes ikke driftstilskudd til opplæring Fra 30.11.93: Driftstilskudd til opplæring kan gis i inntil 6 måneder Satser fra kr. 2400 til kr. 5220 etter hvilket fagområde
Kvalitetssikring	Kontaktperson i bedriften	Tilrettelagt opplæring med opplæringsplan Fadder i bedriften Tillitsvalgtes godkjenning Hvis ikke tiltaket videreføres i en eller annen form (fase 2) i bedriften, kan fadderplassen som regel ikke tilbys en ny deltaker
Sektor	Privat og offentlig sektor	Privat sektor
Rekruttering av ungdommer	Arbeidskontoret	Utvelging av deltakere skal skje i samarbeid med bedriften Bedriftene kan markedsføre seg aktivt overfor arbeidsledig ungdom
Rekruttering av bedrifter	Arbeidskontoret	NHO markedsfører tiltaket blant sine medlemsbedrifter

Ifølge retningslinjene er formålet og hovedmålene med Næringslivets fadderordning å:

- øke andelen praksisplasser i privat sektor
- heve kvaliteten på praksisplassene
- redusere arbeidsledigheten blant ungdom
- knytte kontakt mellom næringslivet og unge arbeidsledige
- gi nykommere på arbeidsmarkedet arbeidspraksis og opplæring
- gi bedrifter anledning til å vise samfunnsansvar ved å være fadder for unge arbeidsledige

Da NHO lanserte fadderordningen i januar 1993 ble det sagt at til sammen 20 000 ungdommer¹⁵ i alderen 20–25 år skulle få fadderplasser i private bedrifter i det året ordningen skulle vare. Tilsynelatende var dette tallet basert i arbeidsledighetsstatistikken for denne aldersgruppa. Som vi så forrige kapittel, var det i 1992 registrert 26 687 ledige mellom 20–24 år. Det har vært noe uklart hvorvidt 20 000 plasser faktisk ble et mål for ordningen eller ikke.

I den før omtalte arbeidsgruppas rapport står det at det ligger utenfor deres mandat å vurdere en eventuell opptrapping av tiltaket, men det bemerkes at representantene fra LO og NHO har lagt en videre tolkning av mandatet til grunn. Ifølge Arbeidsdirektoratet¹⁶ ble ikke måltallet for fadderordningen diskutert i gruppa, nettopp fordi dette lå utenfor mandatet. Likevel refereres målsetningen om 20 000 plasser i rapporten:

«Ambisjonen for ordningen må være at det innen ett år fra oppstart skal være gjennomført eller etablert kontrakt med 20 000 unge for arbeid i bedrifter i privat virksomhet med varighet 6–9 måneder.»¹⁷

Ifølge NHOs representant¹⁸ i gruppa er det noe uklart hvorfor måltallet ble stående, og NHO fikk på et tidlig tidspunkt inntrykk av at 20 000 plasser var et urealistisk mål. Både fordi det ikke var nok aktuelle arbeidsledige ungdommer til å fylle så mange plasser og fordi det ikke ble bevilget ekstraordinære midler til ordningen. Dessuten ble godtgjørelsene til bedrifter og ungdommer dårligere enn forventet. Arbeidsdirektoratet på sin side presiserer¹⁹ at det at NHOs målsetning blir referert i rapporten, ikke kan tolkes som at denne målsetningen ble opprettholdt.

I foreløpig tildelingsbrev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene 10. juni 1993 opplyses det at NHO har anslått et potensial på 3500 nye praksisplasser ut fra responsen fra medlemsbedriftene. Det ser ut til at dette blir retningsgivende for arbeidsmarkedsetatens måltall, noe et notat fra Arbeidsdirektoratet 17.08.93 bekrefter: «For 2. halvår er det planlagt en gradvis opptrapping med gjennomsnittlig ca. 3000 månedsverk (overkant av 3300 i desember).» Det sies videre at det i andre halvår 1994 vil være et potensial for en noe høyere aktivitet selv om budsjetttrammene forblir uendret.

¹⁵ Ifølge NHO tenkte man her på 20 000 ungdommer totalt, ikke et gjennomsnitt på 20 000 plasser.

¹⁶ Intervju

¹⁷ Avsnitt 1.2, side 2

¹⁸ Intervju

¹⁹ Kommentarer i referansegruppemøte

2.3 MARKEDSFØRING

I juni 1993 ble det satt ned en markedsføringsgruppe med representanter fra Arbeidsdirektoratet og NHO. Det ble satset på en relativt bred markedsføring, med egne informasjonsbrosjyrer, kinospots, plakater og kinoannonser. Det offisielle starten på Næringslivets fadderordning ble markert i Oslo 19. august med en pressekonferanse og en jobbmesse hvor det ble undertegnet fadderkontrakter. Majorstua og Lamberseter arbeidskontor i Oslo var aktivt involvert i forberedelsene til denne markeringen. I tillegg til denne mer generelle markedsføringen formidlet NHO og Arbeidsdirektoratet informasjon til henholdsvis medlemsbedrifter og fylkesarbeidskontorer. Utover høsten 1993 ble det ikke gjort noen spesielle markedsføringsframstøt fra noen av partene på sentralt nivå. Ifølge Arbeidsdirektoratet var det en stor markedsføring av fadderordningen sammenlignet med andre tiltak. Etter kampanjen rundt oppstarten mente direktoratet at ytterligere markedsføring fikk være opp til NHO. NHO på sin side var redd for å overmarkedsføre tiltaket, fordi de syntes iverksettingen gikk tregt, og de fryktet at en sterkere markedsføring kunne skape urealistiske forventninger hos bedriftene.²⁰

2.4 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

NHO lanserte ideen om Næringslivets fadderordning i januar 1993, og initiativet ble godt mottatt og planarbeidet raskt startet opp. Det har tydeligvis vært noe uenighet innad i den nedsatte arbeidsgruppa mellom NHO og LO på den ene siden og Arbeidsdirektoratet på den andre siden. Uenighetene ser ut til å ha knyttet seg både til tiltakets opptrapping eller omfang og stønadsnivået for deltakerne. Like fullt kom gruppa fram til et felles forslag for ordningen. Behandlingen av arbeidsgruppas rapport tok noe tid, blant annet fordi enkelte av forslagene krevde departemental behandling. Sannsynligvis ville det vært lite realistisk å forvente at denne prosessen skulle gå noe særlig raskere. Om den hadde gjort det, ville det antagelig vært lite ønskelig å markedsføre tiltaket i forkant av sommerferien, både av hensyn til sommerjobbarbeidsmarkedet og ordinær utdanningssøking. Partenes vurderinger av denne fasen bærer for øvrig et visst preg av møtet mellom næringsliv og offentlig byråkrati.

Næringslivets fadderordning og praksisplasstiltaket er svært like. Det er grunn til å tro at dette skaper andre forutsetninger for implementeringen enn ved introduksjonen av et nytt tiltak – noe vi kommer tilbake til.

Vi så at den opprinnelige målsetningen for fadderordningen var å skaffe plasser til totalt 20 000 ungdommer. Det ville antagelig ha vært en fordel for NHO om utspillet om fadderordningen hadde vært noe mer forberedt. Den gode intensjonen om 20 000 fadderplasser er blitt hengende ved tiltaket, selv om både NHO og Arbeidsdirektoratet tydeligvis på et tidlig tidspunkt egentlig mente at det var et urealistisk mål. Dermed ble det rettet antagelig overdrevne forventninger til ordningen, og den ble nærmest «dømt til å mislykkes». Det kan se ut som om selv om man etter hvert la seg på et relativt beskjedent nivå, er ikke dette blitt godt nok tydeliggjort. Uklarhetene og «stresset» rundt

²⁰ Informasjon fra intervjuer

disse spørsmålene har, som vi vil se senere, hatt visse konsekvenser på lokalt nivå. Vi har pekt på at så og si kun det sentrale nivået i begge systemer, det vil si NHO og arbeidsmarkedsetaten, deltok i det forberedende arbeidet. Antagelig ville alle parter vært tjent med om lokale aktører i større grad var blitt trukket inn på et tidligere tidspunkt, noe som kunne gitt gevinst både i forhold til planlegging og iverksetting av ordningen.

3 LOKAL IVERKSETTING

I begynnelsen av juni 1993²¹ sendte Arbeidsdirektoratet ut informasjon til alle landets fylkesarbeidskontorer om iverksettingen av Næringslivets fadderordning. I tillegg til et brev som blant annet omhandler målet med ordningen, var det vedlagt retningslinjer, tildelingsbrev og en oversikt over NHO-bedriftene som hadde signalisert interesse for ordningen. I brevet presiseres det at «Næringslivets fadderordning ikke er et nytt tiltak, men et samarbeidsopplegg mellom arbeidsmarkedsetaten og næringslivet, der eksisterende arbeidsmarkedstiltak tas i bruk». Det sies også at det økte samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og næringslivet vil åpne for økt innflytelse fra bedriftene vedrørende inntak, tilrettelegging og organisering. Videre at en viktig del av iverksettingen av ordningen vil være å spre informasjon til potensielle brukere. 7. juli sender Arbeidsdirektoratet ut brosjyremateriell til fylkesarbeidskontorene, og de ber blant annet «etatens kontorer vurdere hvordan de lokalt kan skape oppmerksomhet rundt ordningen i samarbeid med NHOs kontorer». Det informeres også om at den offisielle starten for fadderordningen vil finne sted rundt 20. august.

NHO på sin side sendte ut informasjon om fadderordningen til sine medlemsbedrifter i februar 1993.²² I brevet til bedriftene informeres det om bakgrunnen for at NHO lanserte ideen om fadderordningen og om betingelsene for bedriftene. Bedriftene ble bedt om å gi tilbakemelding på et vedlagt svarskjema dersom de var interessert i bli fadderbedrifter. For bedrifter som meldte sin interesse den gangen, gikk det altså flere måneder før de eventuelt hørte noe fra de lokale arbeidskontorene. Det vil si at på NHO-lista som ble distribuert til arbeidskontorene, var det en rekke bedrifter som nok synes det hadde gått lovlig lang tid før de eventuelt hørte noe – i mange tilfeller over et halvt år. Ved et av arbeidskontorene sa de det slik:

«Det var en del «sure» bedrifter. Vi hadde ikke helt skjønt hva som hadde foregått på forhånd. Vet ikke når bedriftene meldte seg på lista. Hadde vi forstått mer kunne vi ha kalt dem inn til orienteringsmøte.»

NHO og Arbeidsdirektoratet burde antagelig ha samkjørt seg noe mer når det gjaldt tidspunkter for markedsføring og informasjon. Selv om NHOs kartlegging av interesserte bedrifter antagelig var til nytte i planleggingsfasen våren 1993, skapte dette muligens forventninger hos bedriftene om at ordningen ville starte opp raskere enn den politiske prosessen tillot.

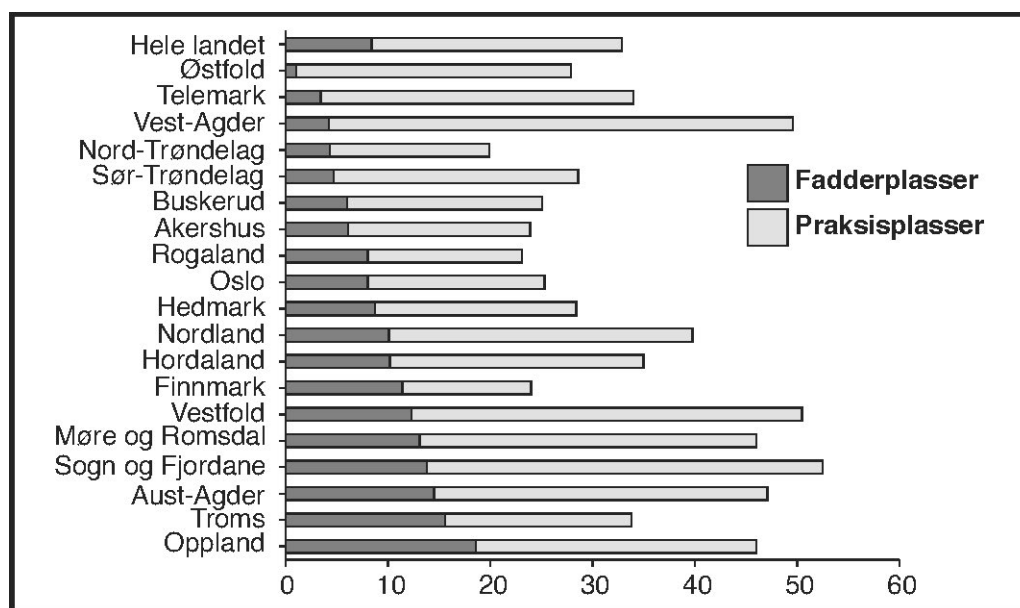
Figur 3.1 viser fylkenes relative plassering på «fadder/praksis plass-statistikken»²³ i november 1993, som var da utvalget til implementerings-evalueringen ble foretatt.

²¹ Brev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene, datert 9. juni 1993.

²² Brev fra NHO til medlemsbedriftene, datert 10. februar 1993.

²³ I og med at denne rapporten omhandler fadderordningen og til dels det beslektede praksis plass-tiltaket, går vi ikke nærmere inn i fylkenes øvrige tiltaksportefølje, som arbeidsmarkedsoplæring osv.

Figur 3.1 Fadder- og praksisplassdeltakere i alderen 20–24 år i november 1993 i forhold til antall helt ledige 20–24 år. Prosent



Figur 3.1 viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom andelen praksis- og fadderplasser. Noen av fylkene som har mange fadderplasser, har også mange praksisplasser. Mens for eksempel Vest-Agder, som ligger lavt på fadderstatistikken, kommer svært høyt totalt sett. Det er store fylkesvise forskjeller, relativt sett, når det gjelder antall fadderplasser (og praksisplasser).

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan selve oppstarten og lanseringen av fadderordningen foregikk i de fire fylkene som var med i vår undersøkelse. Vi vil legge vekt på å beskrive samarbeidsrelasjonene mellom NHO og arbeidsmarkedsetaten.

3.1 OPPLAND

Oppland fylke hadde flest fadderplasser relativt sett i november 1993. Ut fra rent kvantitative kriterier så implementeringen av tiltaket dermed ut til å være en suksess her. Ifølge fylkesarbeidskontoret ble de første fadderplassene registrert allerede i juli. Dette skjedde ved at alle praksisplasser i privat sektor for personer over 20 år ble omregistrert til fadderplasser. Dette var i hovedsak en rent teknisk operasjon, det ble stort sett ikke inngått fadderkontrakter for allerede etablerte praksisplasser. Fra juli/august ble det ikke etablert nye praksisplasser i næringslivet for personer over 20 år, men kun fadderplasser.

Det var ikke samarbeid på fylkesplan mellom arbeidsmarkedsetaten og NHO om lansering og markedsføring av tiltaket i de første månedene, og det ble ikke gjennomført noen lokale informasjonskampanjer. Informasjonen til NHOs medlemsbedrifter gikk direkte fra NHO sentralt og ut til bedriftene. I november 1993 ble det arrangert en fagdag om ungdom, hvor ansatte ved arbeidskontorene og NHO Hedmark/Oppland deltok. En del spørsmål vedrørende fadderordningen ble diskutert og klarlagt på dette møtet, hensikten var å klargjøre mål og intensjoner med ordningen. I referatet fra fagdagen kom-

mer det fram at det har hersket usikkerhet rundt måltallet for ordningen og hvilke typer ungdom som er målgruppe. Det påpekes videre at ordningen ikke er godt nok kjent, og at NHOs informasjon til bedriftene kom for tidlig. Det blir diskutert om NHO og arbeidskontorene skal lage et felles informasjonsopplegg, men i og med at fylket har oppfylt sine plantall²⁴ med hensyn til fadderordningen, vises det til at en videre markedsføring kan føre til henvelsninger som ikke kan følges opp fra arbeidskontorene.

Fra fylkesarbeidskontorets rapport om gjennomføringen av fadderordningen til Arbeidsdirektoratet 19.11.93 kan vi stikkordsmessig oppsummere:

- ingen problemer med å nå plantallene
- legger mye arbeid i å finne en tiltaksplass som passer den enkelte
- ingen lokale informasjonskampanjer
- mest telefonisk kontakt med bedriftene
- regionale forskjeller blant bedriftene i fylket om kjennskap til ordningen
 - informasjonene kunne vært bedre
- har vært i kontakt med NHO Hedmark/Oppland med tanke på info-samarbeid
- har ikke kontaktet alle interesserte bedrifter
- noen av dem er ikke aktuelle, av ulike grunner

Erfaringene fra de to arbeidskontorene vi besøkte, harmonerte godt med dette bildet.

I det ene distriktet var det tre bedrifter på NHOs liste, og ifølge arbeidskontoret har de tidligere samarbeidet med alle tre i forbindelse med praksisplusstiltaket. To av disse bedriftene tok selv kontakt med arbeidskontoret. Arbeidskontoret karakteriserte forholdet til det lokale næringslivet som svært godt, og mente at det ikke hadde vært behov for noen spesiell informasjon om fadderordningen. Kontoret hadde oppfylt plantallene og syntes dessuten at det var vanskelig å markedsføre et så kortvarig tiltak. De var positive til fadderordningen og så gjerne at den skulle fortsette i en eller annen form. Det ble også uttrykt ønske om et tettere samarbeid med NHO, bedriftene og yrkesopplæringsnemnda. Arbeidsledig ungdom ble informert om fadderordningen når de meldte seg ledig, og de ble også oppfordret om å selv skaffe seg en plass. Det ble imidlertid vurdert som uheldig hvis bedriftene selv tok kontakt med ungdom for å få dem inn på fadderordning. Arbeidskontoret mente også at informasjonen fra NHO til bedriftene hadde vært for dårlig. De syntes også at de selv fikk informasjonen om tiltaket i seneste laget: «som regel er vi de siste som hører om nye tiltak».

Sen informasjon ble også framhevet som et problem ved det andre distriktsarbeidskontoret. Også dette distriktet hadde få bedrifter på NHOs liste over potensielle fadderbedrifter. Arbeidskontoret kontaktet noen av disse bedriftene. De presiserte at deres utgangspunkt var ungdommenes behov, ikke bedriftenes, men la til at de ville ha vurdert å kalle bedriftene inn til et orienteringsmøte «hvis de hadde skjønt hva som hadde foregått på forhånd».

²⁴ Dette plantallet ble utarbeidet på grunnlag av et mål om gjennomsnittlig 3000 fadderplasser på landsbasis.

3.2 OSLO

Opprettede fadderplasser i Oslo²⁵ lå i november 1993 likt med landsgjennomsnittet. Dette, kombinert med at Oslo er en storby, var utslagsgivende for at Oslo ble valgt ut til å være med i undersøkelsen. Oslo har åtte distriktsarbeidskontorer, og to av disse var en slags pilotarbeidskontorer i forhold til fadderordningen. Derfor valgte vi et av disse kontorene til å være med i undersøkelsen. I tillegg valgte vi ut et kontor som har et helt annet befolknings- og næringsgrunnlag. Disse to kontorene plasserte seg også henholdsvis høyt og lavt på fylkets «fadderstatistikk».

Som nevnt var to av Oslos distriktsarbeidskontorer med på å forberede den offisielle oppstarten av fadderordningen. At akkurat disse to kontorene ble involvert, var mer eller mindre tilfeldig. På det arbeidskontoret som var med i vår undersøkelse, hadde de hørt om Næringslivets fadderordning og tok kontakt med NHO for nærmere opplysninger. De avtalte møte med NHO og ble dermed rekruttert til å være med i planleggingsarbeidet. På tross av at deler av Oslos ytre arbeidsmarkedsetat var med i denne fasen, bidro dette ikke til at fylket for øvrig kom spesielt raskt i gang med fadderordningen. Innad i etaten er det tydeligvis blitt oppfattet som noe uortodokst at to distriktsarbeidskontorer var såvidt aktive før tiltaket var iverksatt på fylkesnivå.²⁶

I rapport til Arbeidsdirektoratet fra fylkesarbeidskontoret om gjennomføringen av fadderordningen 16.11.93, nevnes følgende forhold som årsaker til en noe treg opptrapping av fadderordningen:

- Responser har vært forskjellig fra distrikt til distrikt
- Interessen fra bedrifter har i noen tilfeller ikke vært særlig stor på grunn av kravet om tilpasset og tilrettelagt opplæring, og «likeså forlengelse av arbeidsforholdet etter endt fadderperiode»
- I noen tilfeller har arbeidstakerorganisasjonene i bedriften motsatt seg ordningen²⁷
- Bekjentgjøringen av ordningen har ikke vært den aller beste

Det var ikke noe organisert samarbeid mellom NHOs regionkontor og arbeidsmarkedsetaten i de første månedene. NHO sendte ut informasjon om at ordningen var startet opp til sine medlemsbedrifter, mens arbeidskontorene i varierende grad markedsførte ordningen i sine distrikter. Før jul hadde NHO og arbeidsmarkedsetaten et halvdagsseminar om fadderordningen, og etter årsskiftet ble det etter hvert innledet et tettere samarbeid.

Arbeidskontoret som var med på de innledende forberedelsene, engasjerte seg meget sterkt i fadderordningen. I juli tok de telefonisk kontakt med bedriftene og orienterte om at «de var i gang», og sendte deretter ut informasjon til 120 bedrifter. Dette arbeidskontoret betraktet fadderordningen «som en gyl-

²⁵ Fylkesarbeidskontoret i Oslo dekker både Oslo og Akershus, men vi har kun forholdt oss til Oslo.

²⁶ Dette behøver ikke å ha hatt noen negative konsekvenser, men det at enkelte distrikter mer enn fylket sentralt var involvert, forklarer kanskje eventuelle senere forskjeller mellom pilotkontorene og de andre kontorene. Arbeidsmarkedsetaten er sterkt linjeorganisert og det beskrevne forløpet utgjør et visst «brudd» på linja, og det er dette som utgjør det uortodokse elementet i denne sammenhengen.

²⁷ Fylkesarbeidskontoret kunne ikke konkretisere hvor mange eller hvilke bedrifter dette dreide seg om.

len sjanse til å forbedre kontakten med NHO og næringslivet» og var svært ivrige etter å komme i gang.

Det andre arbeidskontoret har et helt annet bedriftsgrunnlag i sitt distrikt, og hadde bare seks aktuelle bedrifter på NHOs liste. Disse ble innkalt til orienteringsmøte i slutten av september og halvparten av dem møtte opp. Arbeidskontoret syntes informasjonen om fadderordningen kom noe sent i forhold til oppstarten. Kontoret har ikke hatt noen spesiell kampanje eller informasjonsopplegg knyttet til fadderordningen.

3.3 TROMS

Troms lå godt an på fadderstatistikken i november 1993 og ble derfor valgt ut. I tillegg ønsket vi å få en viss geografisk spredning på fylkene som deltok i undersøkelsen. Heller ikke i Troms var det noe organisert samarbeid mellom arbeidsmarkedetsetaten og NHO i de første månedene. I slutten av november 1993 ba NHOs regionkontor om et møte med fylkesarbeidskontoret²⁸ for å diskutere forskjellige spørsmål rundt fadderordningen, blant annet opptrappingen, informasjon og erfaringer så langt. Begge parter mente at det var uheldig at tiltaket ble lansert for bedriftene lenge før ordningen trådte i kraft. Ifølge fylkesarbeidskontoret var NHOs bedriftsliste til liten nytte, særlig fordi det var svært få NHO-bedrifter i en del av distriktene. I begynnelsen av september 1993 ble ordningen annonsert i en fylkeskommunal avis, og interesserte bedrifter ble oppfordret til å melde seg hos nærmeste arbeidskontor. NHO på sin side sendte ut informasjon til medlemsbedriftene i fylket. Ellers var det ikke noen markedsføring av ordningen på fylkesnivå. Både NHO og fylkesarbeidskontoret sa seg imidlertid fornøyd med opptrappingen av tiltaket.

I rapport om gjennomføringen til Arbeidsdirektoratet 09.11.93 påpekes det likevel at iverksettingen av tiltaket har gått noe tregt, noe som begrunnes med følgende:

- Tiltaket ble lansert i fellesferien
- En del arbeidsgivere reserverte seg fordi det ikke skulle utbetales driftstilskudd
- En del bedrifter hadde driftsinnskrenkninger eller permitteringer
- En del bedrifter var tilbakeholdne på grunn av krav om økt ansvar og oppfølging
- En del ungdommer vegret seg på grunn av stønadsnivået
- NHOs liste var til begrenset nytte fordi arbeidskontorene allerede hadde etablert rutiner med bedriftene gjennom praksisplasstiltaket
- Antallet NHO-bedrifter er meget begrenset i distriktene

I det ene arbeidskontordistriktet var det fire-fem bedrifter på NHOs liste, og disse tok selv kontakt med arbeidskontoret. De fleste var småbedrifter, og ikke alle ble regnet som aktuelle for fadderordningen. Kontakten med næringslivet i området ble beskrevet som god, og ved arbeidskontoret ble det sagt at de ikke følte noen spesielle forpliktelser overfor listebedriftene. Ungdom-

²⁸ Brev fra NHO Troms til fylkesarbeidskontoret i Troms, datert 22.11.93.

mene i distriktet var blitt kjent med ordningen gjennom medieomtale. Ifølge arbeidskontoret hadde markedsføringen gått mer eller mindre av seg selv. De karakteriserte informasjonen fra fylkesarbeidskontoret som tilfredsstillende, og mente at det var helt vanlig at ting tok litt tid i forbindelse med nye tiltak.

Ved det andre arbeidskontoret hadde det vært ti-tolv bedrifter på NHOs liste. Arbeidskontoret kontaktet noen av dem, men disse var ikke lenger interessert. Heller ikke i dette distriktet hadde det foregått noen spesiell markedsføring av tiltaket, men det ble sagt at det ikke var noe problem å få tak i bedrifter. Ungdom ble informert når de henvendte seg til arbeidskontoret. Arbeidsgiverne får tilbud om en ungdom, og så eventuelt nye tilbud, dersom ikke denne kandidaten tilfredsstiller kravene.

3.4 VEST-AGDER

Vest-Agder hadde i november 1993 opprettet svært få fadderplasser, og ble derfor valgt ut til å være med i undersøkelsen. Det viste seg at fadderordningen var blitt mottatt med en god porsjon skepsis i dette fylket. Hovedgrunnen til dette var at fylket var i gang med et prosjekt – Arbeidsmarkedsrettet kompetanseheving – hvor praksisplasser med opplæringsplan inngikk som en viktig bit. Prosjektet er et samarbeid mellom NHO, LO, arbeidsmarkedssetaten, fylkeskommunen og Statens utdanningskontor, der et av målene er å framskaffe flere lærlingeplasser. NHO Vest-Agder er sekretariat for prosjektet. Bedriftene tilbys praksisplass med driftstilskudd mot at de forplikter seg til å gi ungdommene lærlingeplass. På denne måten subsidieres det første halvåret av lærlingeperioden. Det ble sendt ut opplæringsavtale som informasjon til bedriftene i juni 1993. Da fadderordningen ble introdusert, ble dette til dels oppfattet som et forstyrrende element av de lokale aktørene, både i arbeidsmarkedssetaten og i NHO. Begge parter la vekt på at de hadde et meget godt samarbeid og at det ikke var mangler ved dette som var årsaken til at fadderordningen var kommet dårlig i gang – kanskje snarere tvert imot. De oppfattet fadderordningen som et dårligere tilbud enn praksisplass med opplæringsplan, og i en del av bedriftene på NHOs liste var det allerede inngått opplæringsavtaler i forhold til praksisplass. I 1993 ble det inngått rundt 200 slike avtaler i Vest-Agder.

I det ene arbeidskontordistriktet arrangerte NHO og arbeidskontoret en jobbmesse i september. Arrangementet ble annonsert i avisene med en generell invitasjon til ungdom mellom 20 og 25 år. NHOs representant ringte alle listebedriftene og andre mulige interesserte, og sendte også ut skriftlige invitasjoner. Arbeidskontoret la ut informasjon om arrangementet på arbeidskontoret. Det kom 15 bedrifter og 25–30 ungdommer, noe som ble betegnet som et skuffende oppmøte. Flere av bedriftene forlot møtet med uforrettet sak. Etter dette ble det ikke gjennomført noen markedsføringstiltak høsten 1993, bortsett fra at fadderordningen ble omtalt i den lokale pressen. Arbeidskontoret ga uttrykk for at de generelt var forsiktige med å markedsføre tiltak, særlig fordi tiltaksvolumet i fylket har vært større enn landsgjennomsnittet. Ifølge arbeidskontoret hadde de først nok penger, men for få bedrifter, mens senere ble situasjonen omvendt.

I det andre distriktet vi besøkte hadde det vært to bedrifter på NHOs liste. Arbeidskontoret ringte den ene bedriften et par ganger uten å oppnå kontakt, og den andre var ikke aktuell på grunn av annen tiltaksbruk. Arbeidskontoret ga ikke noen spesiell informasjon om ordningen til bedriftene i distriktet, men de har informert ungdommer som de syntes virket aktuelle.

Begge kontorene mente at det ikke var noe problem å rekruttere ungdom til fadderordningen, men at tiltaket ikke er like egnet for alle ungdommer. Bedrifter som søker om å bli fadderbedrifter, får noen kandidater å velge mellom, og kaller så selv ungdommene inn til intervju.

3.5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

De lokale arbeidskontorene ble informert om fadderordningen i juni/juli. Som kjent er dette ferietid, noe som ble poengtert som en hemmende faktor alle steder, både i intervjuene og i fylkenes «underveisrapportering» til Arbeidsdirektoratet. Like viktig er det antagelig at arbeidskontorene vanligvis holder en lav tiltaksprofil om sommeren for å unngå fortrengning av sommerjobber. På samme måte ønsker en ikke at tiltak skal være et alternativ til ordinære skoleplasser, og det er vanlig å begrense opptrappingen av tiltak til etter ordinær skolestart.

Ved arbeidskontorene har en del uttrykt misnøye med informasjonen fra Arbeidsdirektoratet om fadderordningen, og at den kom sent i forhold til fadderordningens forventede oppstart.²⁹ Mange av intervjupersonene ved arbeidskontorene har også pekt på at de synes at regelverket har vært diffust og dermed gitt rom for mange ulike tolkninger.

Det var lite samarbeid mellom fylkesarbeidskontorene og NHOs regionkontorer når det gjaldt lokal markedsføring helt i startfasen. Regionkontorene sendte ut informasjon til medlemsbedriftene i regionen i august, mens arbeidskontorene i varierende grad informerte lokale bedrifter. I og med at fadderordningen gjelder for næringslivet generelt, og ikke bare for NHOs medlemsbedrifter, burde en muligens vurdert en noe mer generell markedsføring i tillegg. I alle fire fylkene understreker både representantene fra NHO og arbeidsmarkedet at de har generelt god kontakt og gode samarbeidsforhold. Det ser imidlertid ikke ut til at det utviklet seg helt spesielle eller nye samarbeidsmønstre i forbindelse med implementeringen av fadderordningen. Inntrykket er at fylkesarbeidskontorene videresendte informasjon og materiell fra Arbeidsdirektoratet til distriktsarbeidskontorene, uten at det egentlig ble regissert noe opplegg rundt oppstarten fra regionalt hold. De generelle anmodningene om å samarbeide lokalt om fadderordningen ser ikke ut til å hatt noen særlig virkning. Forklaringene på dette kan være flere, men det ser ut til å være særlig to forhold som har hatt betydning. I noen av fylkene var de faktisk godt fornøye med resultatene, og så ikke behovet for videre samarbeids tiltak. For det andre kan det se ut som om hele fadderordningen har kommet

²⁹ Denne misnøyen kan selvfølgelig virke uberettiget sett fra Arbeidsdirektoratets synspunkt, i og med at de informerte fylkesarbeidskontorene umiddelbart etter at Kommunal- og arbeidsdepartementets godkjenning av ordningen forelå, det vil si 10.06.93. Like fullt ble sen informasjon oppfattet som et problem ved fylkes- og arbeidskontorene.

noe bardus på de lokale aktørene, i den forstand at de i liten grad hadde fått anledning til å planlegge eller organisere noe samarbeid før tiltaket var i gang.

Arbeidsdirektoratets skriver i sin rapport om gjennomføringen av fadderordningen at: «Manglende markedsføring og informasjon fra NHOs side anses for å være en hovedårsak til at ordningen kom sent i gang.»

NHO på sin side viser til³⁰ at markedsføringen høsten 1993 ble dempet ned, fordi iverksettingen av ordningen fra arbeidsmarkedsetatens side gikk så vidt tregt at de så en viss fare for å gi bedriftene falske forhåpninger. Dette er for så vidt samme logikk som en del av arbeidskontorene har vist til, nemlig at det kan være uheldig å overmarkedsføre et tiltak.

Vi har sett at det var visse forskjeller fylkene imellom når det gjaldt opptrappingen av tiltaket. Arbeidsmarkedsetaten i Oppland responderte raskere enn noen av de andre fylkene som var med i undersøkelsen på de nye registreringsrutinene, og dette er nok noe av forklaringen på fylkets gode «fadderstatistikk» på et relativt tidlig tidspunkt. I Troms var det noe varierende når kontorene hadde omregistrert praksisplasser til fadderplasser. I Oslo og Vest-Agder var det ikke foretatt omregistreringer før årsskiftet. Selv om registreringspraksisen kan forklare noen av ulikhetene, er dette neppe noen hovedårsak til at vi på landsbasis ser store forskjeller mellom fylkene. Når det gjelder markedsføring av fadderordningen i de fire fylkene vi besøkte, kan vi heller ikke se at de to «ledende» fylkene skiller seg spesielt fra de andre. Det ser heller ikke ut som om graden av samarbeid mellom NHO og arbeidsmarkedsetaten er avgjørende for hvordan opptrappingen av tiltaket utviklet seg de første månedene. I Vest-Agder så vi at satsingen på praksisplass med driftstilskudd gjorde at fylket var lite ivrig etter å bruke fadderordningen. Vi vil se senere at ulikhetene mellom fylkene jevner seg ut, og vi kan egentlig ikke finne noen generelle forklaringer på varierende opptrapping de første månedene ut fra vår undersøkelse. Vi vil anta at det kan være litt tilfeldigheter som avgjorde hvor raskt fylkene kom i gang, og også visse lokale særtrekk som det vi fant i Vest-Agder.

I alle distriktene nevnes administrativ kapasitet som en barriere mot opptrapping. Det vil si at selv om det er nok bedrifter og nok potensielle fadderungdommer, opplever arbeidskontorene at de ikke har tid til å administrere etableringen av nye plasser, eller å følge opp de som allerede er etablert.

Det er visse forskjeller fylkene og distriktene imellom når det gjelder holdninger til fadderordningen, men etter vår vurdering gir heller ikke holdningsvariabelen noen fullgode forklaringer på forskjeller mellom fylkene.

³⁰ Intervju

4 DRIVES TILTAKET ETTER RETNINGSLINJENE?

Næringslivets fadderordning har store likhetstrekk med praksisplasstiltaket. Likevel skiller regelverket og retningslinjene for de to ordningene seg noe fra hverandre.

Gjennom intervjuene med de ulike aktørene ute i «feltet», det vil si ansatte på arbeidskontorene, faddere, ledere og tillitsvalgte i bedriftene samt fadderungdommer, har vi forsøkt å danne oss et bilde av om Næringslivets fadderordning drives etter retningslinjene. I det følgende vil vi særlig se nærmere på det som er spesielt for tiltaket, nemlig opplæring og opplæringsplaner, utnevning av faddere, tillitsvalgtes godkjenning og fase 2.

4.1 OPPLÆRING OG OPPLÆRINGSPLANER

«Bedriftene skal tilrettelegge opplæring med opplæringsplan. I de tilfeller opplæringsplan ikke anses å være nødvendig bør dette begrunnes av arbeidsgiver.»

Kravet om opplæringsplan er en av forskjellene på praksisplasser og fadderplasser, i tilknytning til praksisplasser kreves det bare opplæringsplan der hvor det ytes driftstilskudd. Vi vil her konsentrere oss om følgende tre spørsmål når det gjelder opplæring og opplæringsplaner:

- I hvilken grad lages det opplæringsplaner?
- Hva slags opplæring får fadderungdommene?
- Har kravet om opplæringsplan vært en hemmende faktor for opptrappingen av fadderordningen?

Formålet med opplæringsplaner er å kvalitetssikre tiltaket. Fadderungdommene skal få arbeidspraksis og opplæring i bedriftene, og en opplæringsplan skal både dokumentere og være et verktøy for opplæringen. I hvilken grad følges så dette opp? Bare to av de 18 bedriftene vi besøkte hadde utarbeidet opplæringsplaner for fadderungdommene. Disse to bedriftene hadde imidlertid ikke planene selv, de hadde levert originalen til arbeidskontoret og hadde ikke beholdt noen egen kopi. I cirka en tredjedel av bedriftene skulle tiltaksperioden inngå som en del av læretida, og de fleste av ungdommene i disse bedriftene førte opplæringsbok innenfor sine aktuelle fagområder.

Kun to av de åtte arbeidskontorene som var med i undersøkelsen krever opplæringsplan av fadderbedriftene. Ifølge saksbehandlerne ved disse kontorene har mange bedrifter problemer med å formulere en skriftlig opplæringsplan, og heller ikke innen disse distriktene var det utarbeidet planer for alle fadderplassene. Ved det ene kontoret var de i ferd med å utarbeide en mal for opplæringsplaner, i håp om at dette skulle gjøre prosessen enklere for bedriftene. Et tredje arbeidskontor hadde tidligere stilt krav om opplæringsplaner,

men hadde nå fraveket dette. Begrunnelsene for ikke å kreve opplæringsplaner knyttet seg stort sett til arbeidskontorenes ressursituasjon, ulike tolkninger av (eventuelt manglende kjennskap til) regelverket og signaler fra fylkesarbeidskontorene. Det ble også gitt uttrykk for at det er temmelig diffust hva en slik plan skal inneholde. I noen tilfeller anså ikke arbeidskontorene skriftlige planer for nødvendige – ut fra kjennskap til bedriftene var de sikre på at ungdommene fikk nødvendig opplæring.

Opplæringsplaner var med andre ord et nærmest ikke-forekommende fenomen i vårt utvalg, på tross av at regelverket krever dette. Riktignok gir retningslinjene arbeidsgiveren anledning til å begrunne hvorfor det ikke er nødvendig og dermed slippe å utarbeide en slik plan. Vårt inntrykk er at arbeidsgiverne stort sett ikke blir bedt om å lage opplæringsplaner. Fraværet av opplæringsplaner skyldes dermed ikke aktiv bruk av smutthull i regelverket.

En opplæringsplan er ikke nødvendigvis noen garanti for at ungdommene får en tilfredsstillende og kvalifiserende opplæring – det ble sagt ved arbeidskontorene at de ikke makter å følge opp om planene blir fulgt. På samme måte trenger ikke fraværet av opplæringsplan å bety at det *ikke* gis opplæring. Intervjuene med fadderungdommene gir klare indikasjoner på dette. De fleste var fornøyde både med opplæring, oppfølging og arbeidsoppgavene de fikk tildelt i bedriftene. I Moens (1992a, b) undersøkelser av praksisplasstiltaket oppga 97 prosent av bedriftene at det ble gitt opplæring til tiltaksdeltakerne, mens 14 prosent av deltakerne oppga at det ikke ble gitt opplæring. Disse resultatene støtter opp under våre funn, det ser ut som om det stort sett blir gitt i hvert fall et minimum av opplæring i tilknytning til arbeidsoppgavene som utføres.

Vi kan skille mellom nivåer av opplæring. For det første opplæring som gis for at deltakerne skal være i stand til å utføre arbeidsoppgavene de blir tildelt i bedriften – det er dette vi vil kalle et minimumsnivå. For det andre opplæring som har et noe videre siktemål, nemlig å kvalifisere deltakeren for et arbeidsområde eller yrke mer generelt. En slik opplæring trenger i og for seg ikke være vesensforskjellig fra den første formen, men kan bli ivaretatt ved at deltakeren får varierte og etter hvert nye arbeidsoppgaver i bedriften. Enkelte av bedriftene vi besøkte hadde lagt seg på et minimumsnivå, mens andre var opptatt av at ungdommene skulle få ulike oppgaver og en forholdsvis bred opplæring. I og med at vårt utvalg var så lite, kan vi ikke si noe om hva som er det mest typiske.

Ved et av arbeidskontorene ble det sagt at de valgte å tolke beskrivelsen av «arbeidets art» som en opplæringsplan. Denne tolkningen er ikke helt irrelevant. Det ligger nærmest i sakens natur at alle nykommere i en bedrift må få en viss introduksjon og opplæring til arbeidet de skal utføre. Hvis ungdommene får arbeidsoppgaver som samsvarer med deres interessefelt og praksisbehov, er antagelig mulighetene gode for at de får et tilfredsstillende tilbud.

Et par eksempler viser imidlertid at selv om disse forutsetningene er til stede, borger ikke det nødvendigvis for et godt resultat. I ett av distriktene hvor det ikke ble krevd opplæringsplaner, var fadderungdommene ved to ulike bedrifter svært misfornøyde med opplæringen og oppfølgingen. Disse ungdommene hadde fått plasser som i utgangspunktet burde være midt i blinken både ut fra den utdanningen de hadde og videre utdanningsplaner. Ifølge ungdom-

mene krevde arbeidsgiveren at de ytet maksimalt, samtidig som de fikk lite eller ingenting tilbake i form av opplæring. Arbeidsoppgavene var krevende og til dels kompliserte og det var tydelig at de til stadighet følte seg på ubehagelig tynn is under utførelsen av arbeidet. De syntes det var vanskelig å ta dette opp med arbeidsgiveren, og mente at de ville stått sterkere rustet med en opplæringsplan. Da kunne de ha henvist til den og dermed krevd mer tid til opplæring. Ingen av dem hadde tatt opp problemene med arbeidskontoret og de hadde tydeligvis liten tro på at det ville hjelpe – ikke minst fordi det i ettertid kunne forsure arbeidssituasjonen ytterligere. Hvis betingelsene hadde vært klarere i forkant, ville det være noe greiere å rydde opp underveis, mente de.

Arbeidskontorene hadde liten eller ingen kontakt med bedriftene eller ungdommene underveis i fadderperioden. Deltakerne sender inn attesterte timelister hver fjortende dag til arbeidskontoret, men bortsett fra dette har arbeidskontorene liten kontroll med hva som skjer underveis. Gjennomgående sier saksbehandlerne på arbeidskontoret at de gjerne skulle fulgt mer opp, men at de ikke har kapasitet til det. Både bedrifter og ungdommer gir uttrykk for at det kunne vært bra med noe mer kontakt. Likevel sier de fleste at det egentlig ikke har vært behov for mer kontakt, og at de selv ville tatt kontakt med arbeidskontoret om nødvendig.

Ifølge NHO har arbeidskontorene i en del tilfeller stilt meget omfattende krav om opplæringsplaner, noe som har virket hemmende på etableringen av fadderplasser. Dette er altså ikke i tråd med våre «funn» – noe som muligens kan tyde på at en del andre arbeidskontorer har en langt strengere praksis på dette området. En annen mulighet er at eksemplene NHO viser til er enkeltstående tilfeller som ikke er representative for den vanlige praksisen. I og med at arbeidskontorene tydeligvis bruker et visst skjønn i vurderingen av bedriftene, kan en også tenke seg at kravet om opplæringsplan blir fremmet i de tilfellene hvor arbeidskontorene er i tvil om fadderplassens kvalitet. Det er heller ikke utenkelig at manglende opplæringsplan er blitt brukt som en type etterpåforklaring fra arbeidskontorenes side når de er blitt konfrontert med klager om manglende oppfølging av potensielle fadderbedrifter.

4.2 FADDERE

«Tettere oppfølging fra bedriftens side skal sikres ved at arbeidsgiver skal fungere som ansvarlig fadder. Dette innebærer at arbeidsgiver skal utpeke en kontaktperson i fadderbedriften som har ansvaret for at det blir tilrettelagt for introduksjon, opplæring og oppfølging av deltakeren.»

Det var utpekt en fadder i alle bedriftene vi besøkte, i hovedsak var dette den personen som uansett ville hatt en type arbeidsledelse. Slik sett virket det ikke som om «fadderinstitusjonen» egentlig innebærer noe nytt, også i praksisplasser vil det være en person som har et visst ansvar for oppfølging av ungdommene. Dette kom også fram i intervjuene ved arbeidskontorene. «Fadderren» i fadderordningen ble betraktet som en parallell til «kontaktpersonen» i

praksisplasstiltaket. I noen av de minste bedriftene husket de ikke helt hvem som var utpekt som fadder, og måtte se etter i kontrakten for å sjekke hvem det var. Dette betød ikke nødvendigvis at fadderfunksjonen ikke var til stede, men like gjerne at flere i bedriften følte et ansvar. Inntrykket vårt er at etableringen av fadderansvaret ikke har endret tiltakets utforming vesentlig sett i forhold til praksisplasstiltaket. Ute i bedriftene og på arbeidskontorene ble selve «fadderbegrepet» sjelden omtalt eller trukket fram.

4.3 TILLITSVALGTES GODKJENNING

«Arbeidstakerorganisasjonene må godkjenne opprettelsen av fadderplassene».

Over halvparten av bedriftene i vårt utvalg hadde ikke arbeidstakerorganisasjoner, og problemstillingen var dermed uaktuell for disse. I fire av bedriftene med tillitsvalgte hadde disse ikke vært med på å godkjenne etableringen av fadderplassene. To av disse var ikke tilgjengelige for intervju, mens de to andre ga uttrykk for at de syntes tiltaket var positivt.

I de få bedriftene hvor representanter fra arbeidstakerorganisasjonene faktisk hadde hatt innflytelse på opprettelsen av plassene, var det ingen som var veldig skeptiske. De tillitsvalgte som kom fra større bedrifter virket mest reflekterte rundt tiltaksbruk mer generelt, og ga inntrykk av at det faktisk hadde foregått en reell diskusjon og vurdering før bedriften ble med i fadderordningen.

Ifølge Arbeidsdirektoratet har arbeidstakerorganisasjonene i noen tilfeller motsatt seg ordningen.³¹ Fylkesarbeidskontoret i Oslo nevner dette som ett av flere forhold som har hemmet opptrappingen,³² men kunne på nærmere spørsmål ikke konkretisere hvilke og hvor mange bedrifter dette dreide seg om. Det vil sannsynligvis være svært vanskelig å bedømme hvilken effekt regelen om tillitsvalgtes godkjenning har hatt på tiltakets kvantitative omfang.

Ordningen med at tillitsvalgte skal godkjenne opprettelse av fadderplasser er tenkt som en sikring mot eventuelle fortrenkningseffekter av tiltaket. Ved arbeidskontorene ga de uttrykk for at når de ansattes representanter hadde gitt sin godkjennelse, regnet de med at «ting var i orden». I vårt utvalg var altså bare et mindretall av plassene blitt godkjent av tillitsvalgte, blant annet fordi det ikke var tillitsvalgte i de små bedriftene. I og med at svært mange norske bedrifter er små og ikke har en organisert arbeidsstokk, vil med andre ord ofte denne delen av tiltakets kvalitetssikring ikke finne sted. Dermed vil regelen om at tillitsvalgte skal godkjenne etableringen av plassen ikke nødvendigvis sikre mot fortrenkning av ordinær arbeidskraft, selv om det ved en del av arbeidskontorene ble gitt uttrykk for akkurat dette.

³¹ *Fadderordning – rapport om gjennomføring*, Arbeidsdirektoratet 19.11.93.

³² *Fadderordningen – rapport om gjennomføring*, Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus 16.11.93.

4.4 FASE 2

«Fase 2: Videreføring av fadderperioden med sikte på integrering i ordinært arbeidsliv. I forbindelse med videreføring vurderes hensiktsmessige arbeidsmarkedstiltak i hvert enkelt tilfelle ut fra deltakerens behov. Dette vil være særlig aktuelt for langtidsledige.»

«Bedrifter som ikke ønsker å forlenge engasjementet overfor deltakeren utover fase 1 har ikke anledning til å tilby samme fadderplass til en ny deltaker.»

Vårt prosjektdesign gir ingen mulighet for å vurdere graden av overgang til fase 2. Vi forsøkte likevel å danne oss et inntrykk av hvorvidt bedriftene og fadderungdommene hadde vurdert en videreføring av tiltaket i noen form. I fem av de 18 bedriftene var det klarlagt at ungdommene skulle fortsette, enten som lærlinger, tidsbegrenset engasjement, med lønnstilskudd eller i ordinær ansettelse. I resten av utvalget vurderte de mulighetene for fase 2, uten at det var fattet noen reell beslutning om dette. Ut fra vår vurdering virket cirka halvparten av disse som sannsynlige fase 2-bedrifter. Mange av både bedriftene og fadderungdommene ønsket seg mer informasjon om mulighetene for å kjede fadderperioden med andre tiltak.

Ifølge NHO³³ var det et problem at arbeidskontorene i strid med retningslinjene stilte krav om at bedriften skulle forplikte seg til ansettelse av fadderungdommen etter seks måneder. Arbeidsdirektoratet presiserte senere³⁴ at det ikke skal stilles slike krav til bedriftene. Ett av arbeidskontorene i vårt utvalg sa at de krevde en forpliktelse fra bedriftens side før de inngikk fadderkontrakt. De begrunnet dette med at ellers ville det ikke være noen forskjell på praksisplass og fadderplass – dette var en måte å gjøre fadderordningen til noe spesielt på. Bedriftene vi besøkte i dette distriktet sa imidlertid at de *ikke* hadde forpliktet seg til en videreføring av fadderperioden. Enten har kravet gått dem hus forbi, eller så overdrev arbeidskontoret i framstillingen av sin egen rekrutteringspraksis. De øvrige arbeidskontorene krevde ikke at bedriftene skulle forplikte seg til en fase 2, men alle ga uttrykk for at de prioriterte bedrifter hvor sjansene for et videre engasjement virket gode. Ved ett kontor hadde de i et par tilfeller inngått kontrakter med bedrifter som de egentlig ikke syntes kunne tilby ungdommene tilfredsstillende og kvalifiserende oppgaver. Siden bedriftene lovet å ansette ungdommene etter seks måneder, valgte arbeidskontoret å renonsere noe på kravene.

En del av bedriftene så tydeligvis på fadderordningen som en slags prøvetid. De har tenkt å ansette noen, og bruker de seks månedene til å vurdere om fadderungdommen gjør en tilfredsstillende jobb, samt til å gi opplæring. I tillegg var noen usikre på om de faktisk hadde omsetning nok til å sysselsette ytterligere en person, og fadderperioden ble dermed også en prøvetid for det økonomiske grunnlaget for en bemanningsøkning. Flere ga uttrykk for at dette var en meget gunstig ordning for bedriften.³⁵

³³ Brev til Arbeidsdirektoratet, datert 26.11.93

³⁴ Brev til fylkesarbeidskontorene 30.11.93

³⁵ I denne sammenhengen kunne det være relevant å diskutere eventuelle fortrenningseffekter av tiltaket, noe vi velger å *ikke* gjøre i denne omgangen.

Ifølge regelverket skal bedriftene ikke kunne tilby samme fadderplass til en ny ungdom, dersom bedriften ikke forlenger engasjementet utover fase 1 (den ordinære fadderperioden). Intensjonen med denne regelen er å hindre misbruk av tiltaksmidler og fortrenkning av ordinær arbeidskraft. Vi spurte representantene for bedriftene hva de mente om denne regelen, og de aller fleste ga uttrykk for at de mente dette var «fair play». Det ble likevel poengtert at det kunne være spesielle forhold som gjorde at bedriften ikke ville ønske å forlenge engasjementet, det være seg med eller uten videre offentlig støtte. For eksempel kunne fadderungdommen ha gjort en dårlig jobb, slik at bedriften av den grunn var uinteressert i et videre arbeidsforhold. Andre forhold som ble nevnt var lav ordretilgang og dårlig økonomi – det ville være liten vits i, og heller ikke mulig, å engasjere folk hvis det ikke var arbeid til dem. Alt i alt støttet bedriftene «karensregelen», men framhevet at arbeidskontorene måtte bruke et visst skjønn ved håndhevelsen av denne delen av regelverket. I regelverket presiseres det da også at «fadderplassen kan tilbys en ny deltaker dersom den forrige deltakeren slutter frivillig, ikke oppfyller elementære plikter eller tas ut av ordningen av arbeidsmarkedsetaten».

Ved arbeidskontorene var saksbehandlerne noe usikre på hvor strengt de skulle håndtere regelverket på dette området. På intervjuetidspunktet var det fortsatt få ungdommer som hadde avsluttet fadderperioden, slik at problemstillingen enda var lite aktualisert. Det ble imidlertid pekt på at en strikt oppfølging av regelverket etter hvert kan føre til mangel på tiltaksbedrifter.

4.5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Det er innført målstyring i arbeidsmarkedsetaten, noe som ifølge Arbeidsdirektoratet innebærer at lokalkontorene ikke skal detaljstyres. Det er innbakt i etatens styringssystem at det til en viss grad skal utvises lokalt skjønn når etatens mål skal oppnås. Konsekvensen av dette kan bli en noe ulik praksis fra sted til sted, noe som vel og merke ikke nødvendigvis innebærer et problem. Poenget er vel snarere at de lokale aktørene har en viss fleksibilitet med hensyn til hvilke løsninger som er mest målrasjonelle i deres lokalmiljø. Samtidig innebærer denne styringsmodellen at det kan utvikle seg lokale fortolkninger og praksiser som også gir noe ulike konsekvenser eller resultater.

Gjennomgangen har vist at retningslinjene for Næringslivets fadderordning ofte ikke følges opp. Det ser ut til å være tre hovedgrunner til dette:

- Tiltaket er likt praksisplasstiltaket, og det ser ut til at en del arbeidskontorer følger rutinene knyttet til dette tiltaket, selv om reglene rundt fadderordningen er litt annerledes.
- Ved noen av arbeidskontorene har nettopp likheten med praksistiltaket tydeligvis skapt et visst behov for å skille tiltakene fra hverandre, og dette gjøres i enkelte tilfeller ved å forsterke og «overdrive» ulikhetene. Vi så at ett arbeidskontor stilte krav om ansettelse før de ville inngå fadderkontrakter med bedriftene. Begrunnelsen for dette var at ellers ville det ikke vært noen forskjell mellom praksisplass og fadderplass, og hva var da vitsen med å ha to tiltak?
- En tredje årsak er at arbeidskontorene etter hvert har følt et sterkt press om å opprette flere fadderplasser, noe som flere sier går utover kvalite-

ten på plassene. De har rett og slett ikke tid til å kvalitetssikre tiltaket. Hovedmønsteret så ut til å være at det var svært liten kontakt mellom bedriftene og fadderungdommene på den ene siden, og arbeidskontorene på den andre siden, under tiltaksperioden.

Framstillingen her bygger på kvalitative data, og vi kan ikke med sikkerhet si at forholdene som beskrives her er representative. Imidlertid er en del av tendensene så entydige at det ville være overraskende om våre funn avviker veldig fra virkeligheten ellers i landet. Hovedkonklusjonene ut fra våre data er at de delene av retningslinjene som i utgangspunktet skiller fadderordningen fra praksistiltaket, i liten grad er virksomme.

5 REKRUTTERING TIL NÆRINGSLIVETS FADDERORDNING

I dette kapitlet skal vi se nærmere på rekrutteringen til fadderordningen. Først litt om hvordan rekrutteringen foregår, og deretter vil vi se på en del kjennetegn ved ungdommene som er med på tiltaket. Her vil vi foreta sammenligninger med deltakerne på praksisplasstilaket. Vi har ikke tilsvarende data når det gjelder bedriftene som deltar i fadderordningen, men vi vil diskutere noen forhold knyttet til utvelgelsen av bedrifter til ordningen.

5.1 REKRUTTERINGSMØNSTRE

Når det gjelder bedriftsrekruttering til fadderordningen, kan vi skille mellom tre ulike typer rekrutteringsveier:

- Bedriftene kontakter det lokale arbeidskontoret etter å ha hørt, lest eller mottatt informasjon om fadderordningen
- Bedriftene tar kontakt med arbeidskontoret for generell informasjon om tiltak, og får tilbud om å være med i fadderordningen
- Bedriftene blir kontaktet av arbeidskontoret

Hovedmønsteret blant bedriftene vi besøkte, ser ut til å være at kontakten går mot arbeidskontoret. Flertallet av bedriftene vi var i kontakt med, hadde selv henvendt seg til arbeidskontoret, også de som i utgangspunktet stod på NHOs liste. En del av dem kjente ikke til fadderordningen, men tok kontakt fordi de ønsket noen på tiltak i bedriften. Arbeidskontoret foreslo at de kunne bli fadderbedrifter, noe de stilte seg positive til. I overkant av halvparten av bedriftene hadde tidligere hatt samarbeid med arbeidskontorene. På de mindre stedene hadde både arbeidskontoret og bedriftene av og til vanskelig for å rekapitulere hvordan rekrutteringen hadde foregått. De ga uttrykk for at her «vet jo alle hvem alle er» og at kontakten dem imellom var relativt uformell.

I de fleste tilfellene var det gått bare noen dager fra første kontakt mellom bedrift og arbeidskontor til fadderkontrakten var etablert. De fleste bedriftene var godt fornøyde med samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten og vice versa. Én bedrift var imidlertid meget misfornøyd, både fordi det hadde tatt en viss tid før bedriften fikk en fadderungdom, og fordi bedriften ikke fikk så mange på tiltak som den ønsket. Mistilliten i dette tilfellet var gjensidig, arbeidskontoret var heller ikke særlig fornøyd med bedriften. I vårt utvalg var dette et utypisk eksempel.

Vi har ikke data som kan si noe om fordelingen av NHO-bedrifter og andre bedrifter i fadderordningen. I vårt utvalg var åtte av 18 bedrifter medlemmer av NHO. Tre av disse var «nye» tiltaksbedrifter, mens de fem andre også tidligere hadde samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten om ulike tiltak, deriblant praksisplasstillaket. Sannsynligvis ville de fleste av disse fem bedriftene hatt noen på for eksempel praksis plass hvis ikke fadderordningen hadde eksistert.

De hadde god kontakt med det lokale arbeidskontoret, og et par av bedriftene hadde, eller hadde nylig hatt, ungdommer inne på praksisplass.

Ungdommene vi intervjuet var stort sett blitt rekruttert til ordningen ved at arbeidskontoret informerte dem om muligheten, få av dem kjente til tiltaket på forhånd. Ifølge arbeidskontorene har enkelte vegret seg på grunn av stønadsnivået, men ingen rapporterte om mangel på ungdommer. Ifølge Landheim (1991) får de fleste som er med på praksisplasstiltaket (og andre tiltak) informasjon om tiltakene via arbeidskontoret, enten av saksbehandleren eller fra oppslag på arbeidskontoret. I tillegg får en del informasjon om tiltaket gjennom venner og kjente. Tiltaksdeltakerne vi intervjuet var blant de første som var blitt rekruttert til fadderordningen, og det er nok noe av grunnen til at ingen av dem oppga å ha hørt om tiltaket før de fikk informasjon på arbeidskontoret.

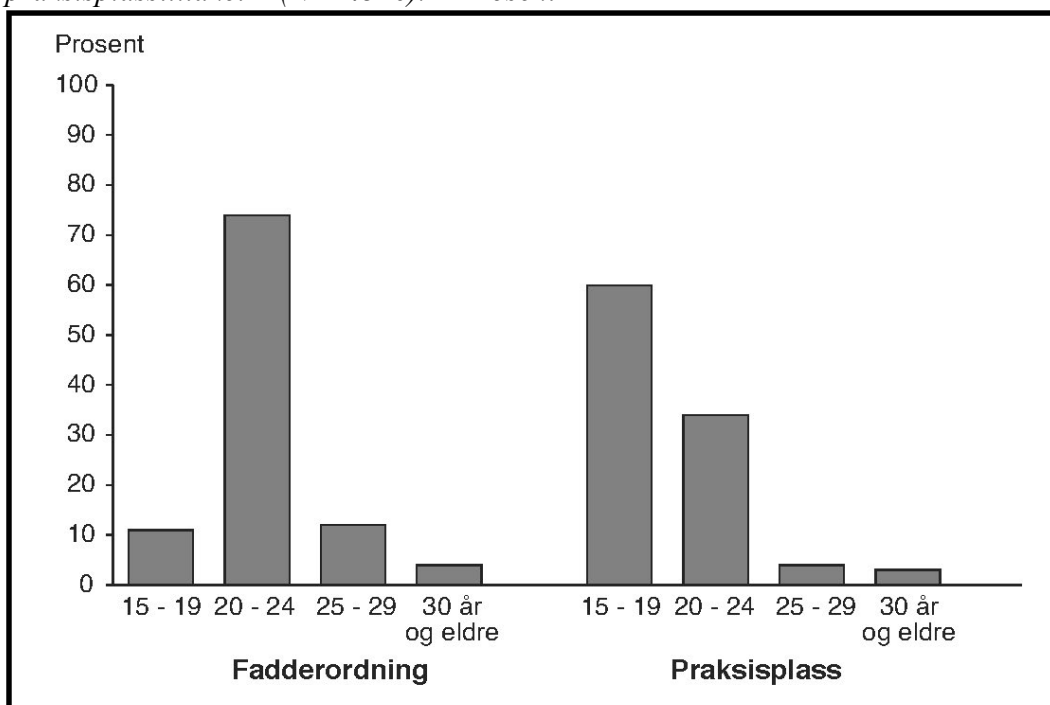
Vi så tidligere at bedriftene i fadderordningen er tildelt en noe mer aktiv rolle i utvelgelsen av tiltaksdeltakere enn det som tidligere har vært tilfelle. Arbeidskontorenes praksis var her noe ulik. Noen ga lister over aktuelle kandidater til arbeidsgiverne, som så kunne kalle inn ungdommene til intervju. Dette minner om en ordinær jobbformidlingsprosess, noe som ble framhevet som et poeng i seg selv, fordi ungdommene kunne ha nytte av akkurat den erfaringen senere. Andre arbeidskontorer var mer restriktive og plukket selv ut en kandidat til fadderbedriften.

5.2 HVEM BLE MED?

Med utgangspunkt i Arbeidsdirektorates registerdata skal vi se på noen kjennetegn ved ungdommene som deltar i fadderordningen. Datamaterialet omfatter alle personer som var registrert på fadderordningen og praksistiltaket ved utgangen av november, og vi vil foreta sammenligninger mellom disse to gruppene.

Figur 5.1 viser aldersfordelingen blant deltakerne på fadderordningen og praksisplasstiltaket. Vi ser at mens tre fjerdedeler av fadderungdommene er mellom 20–24 år, er bare vel en tredjedel av praksisungdommene i denne aldersgruppa. Dette er ikke overraskende, i og med at målgruppa for praksisplasstiltaket fortrinnsvis er personer under 20 år, mens den for fadderordningen er personer over 20 år. Når det gjelder fadderordningen har så og si alle våre intervjupersoner angitt målgruppa til å være ungdommer mellom 20–24 år, eller 20–25 år, og vi ser at det er her hovedtyngden av deltakerne befinner seg. Hvis vi ser på de faktiske tallene, var det i november 1993 4812 deltakere på praksisplasstiltaket i aldersgruppa 20–24 år, mot 1743 deltakere på fadderordningen. Det var altså betydelig flere 20–24-åringene på praksisplass enn på fadderordning.

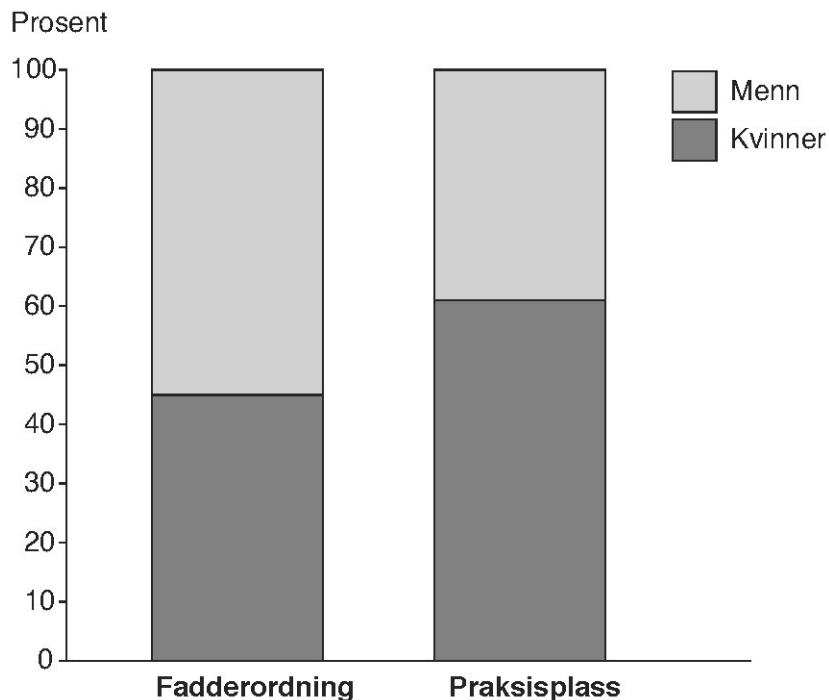
Figur 5.1 Aldersfordeling blant deltakerne på fadderordningen (N=2369) og praksisplassiltaket (N=14316). Prosent



I den videre gjennomgangen vil ta utgangspunkt i aldersgruppa 20–24 år, fordi denne gir oss det beste grunnlaget for å sammenligne de to gruppene av tiltaksdeltakerne og fordi dette er den fremste målgruppa for tiltaket. Vi så at 60 prosent av praksisplassdeltakerne er under 20 år, og en ukjent andel av disse vil være i henholdsvis privat og offentlig sektor. Det skillet som er blitt opprettet mellom praksisplass og fadderplass for dem over 20 år, eksisterer ikke for dem under 20 år. Hvis vi sammenligner praksisplass og fadderplass generelt uten å skille for alder, er det med andre ord noe usikkert hva vi egentlig sammenligner. I prinsippet skulle alle praksisplasser i aldersgruppa 20–24 år i november være i offentlig sektor, siden alle praksisplasser i næringslivet på dette tidspunktet skulle ha inngått i fadderordningen. Antagelig må vi regne med noe etterslep og kanskje også sviktende registreringsrutiner. Men vi kan likevel gå ut fra at *de fleste* praksisplassene er i offentlig sektor.

Figur 5.2 viser kjønnsfordeling blant deltakerne på fadderordningen og praksisplassiltaket. Vi ser at det er en noe større andel menn enn kvinner på fadderordningen, mens forholdet er motsatt på praksisplassiltaket. En undersøkelse av effekten av praksisplasser (Try 1993) viste at 59 prosent av deltakerne var kvinner, mens bare 44 prosent av de helt ledige var kvinner. Try nevner flere mulige forklaringer på dette, blant annet at kvinner i større grad enn menn ønsker å delta på tiltak. Det vil si at det skjer en type selvseleksjon, enten fordi de mer enn menn ønsker å gjøre noe med ledighetssituasjonen, eller fordi plassene som tilbys appellerer mer til kvinner enn til menn. En annen forklaring kan være at arbeidskontorene og arbeidsgiverne foretrekker kvinnelige praksisplassdeltakere (s. 137). Vi kan anta at de fleste praksisplassene her er innenfor offentlig sektor, mens alle fadderplassene er i privat sektor. I og med at vi innenfor det ordinære arbeidsmarkedet finner en høyere kvinneandel innenfor offentlig sektor, er det vel grunn til å tro at mønsteret vi ser i figur 5.2 gjenspeiler dette. På fadderordningen er forskjellen i manns-

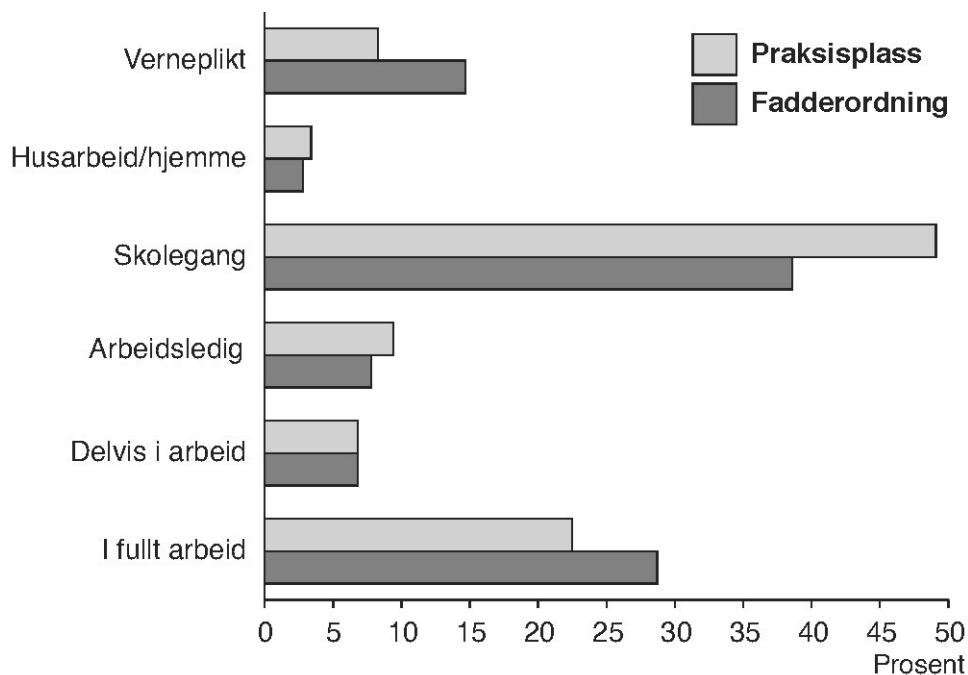
Figur 5.2 Kjønnsfordeling blant deltakerne i alderen 20–24 år på fadderordningen og praksisplasstiltaket. Prosent



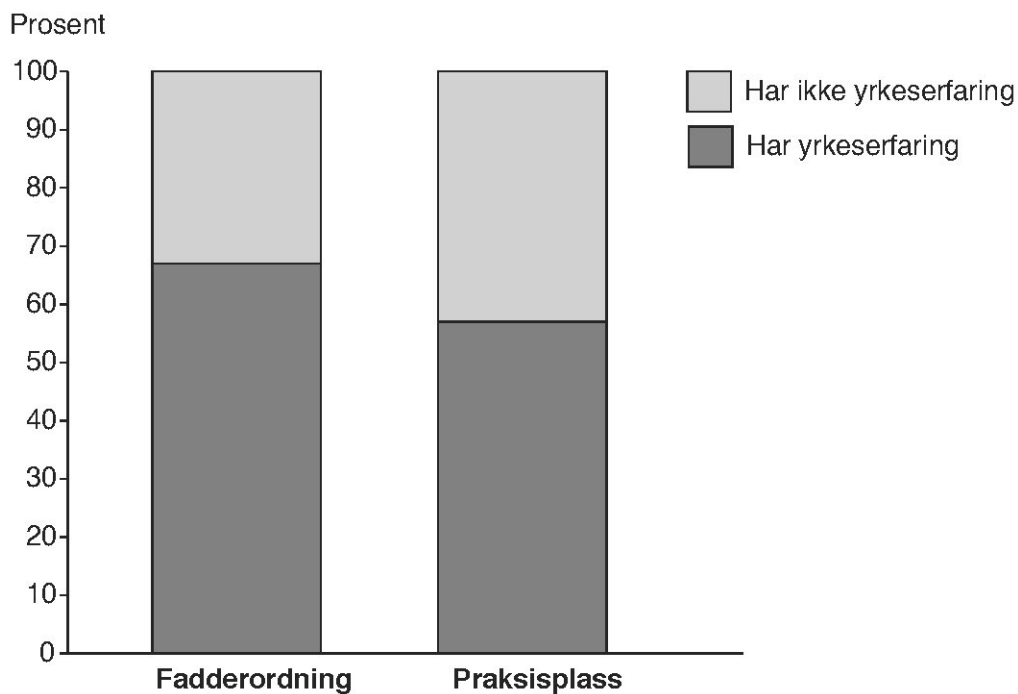
og kvinneandelen forholdsvis liten, og vi kunne muligens ha forventet en enda sterkere kjønnsdeling enn det vi ser her.

Målgruppa for både fadderordningen og praksisplasstiltaket er såkalte nykommere på arbeidsmarkedet. «Uten jobb – ingen praksis. Uten praksis – ingen jobb» har vært et av fadderordningens slagord. Nykommere er et begrep med visse tolkningsmuligheter, som i sin videste forstand kan romme de aller fleste ungdommer. Inntrykket er at arbeidskontorene stort sett har lagt en vid tolkning til grunn, samtidig som en del også har gitt uttrykk for at de gjerne skulle sett at målgruppa var mer presisert, som at fadderordningen for eksempel burde vært forbeholdt nyutdannede ungdommer som på grunn av arbeidsledigheten ikke får inngang til arbeidsmarkedet etter endt utdanning. Figur 5.3 viser tiltaksdeltakernes situasjon før registrering på arbeidskontoret. Vi ser at en drøy fjerdedel av fadderungdommene var i fullt arbeid før de ble registrert som ledige. Vi vet ikke noe om hvor lenge de hadde vært i arbeid, men helt nykommere på arbeidsmarkedet var de altså ikke. Ellers hadde nærmere 40 prosent vært i skolegang, mens rundt 15 prosent kom fra verneplikt eller siviltjeneste. Når det gjelder praksisungdommene ser vi at noe færre kom fra fullt arbeid og cirka halvparten fra skolegang. Andelen som kom fra verneplikt og siviltjeneste er derimot lavere, noe som muligens bør ses i sammenheng med at det er en høyere kvinneandel på praksisplasstiltaket. Alt i alt ser det ut som om praksisungdommene i noe større grad er nykommere på arbeidsmarkedet. Fordelingene i figur 5.4, som viser om tiltaksdeltakerne har tidligere yrkeserfaring, bekrefter dette inntrykket.

Figur 5.3 Situasjon før registrering på arbeidskontoret for deltakere i alderen 20–24 år i fadderordningen og praksistiltaket. Prosent³⁶

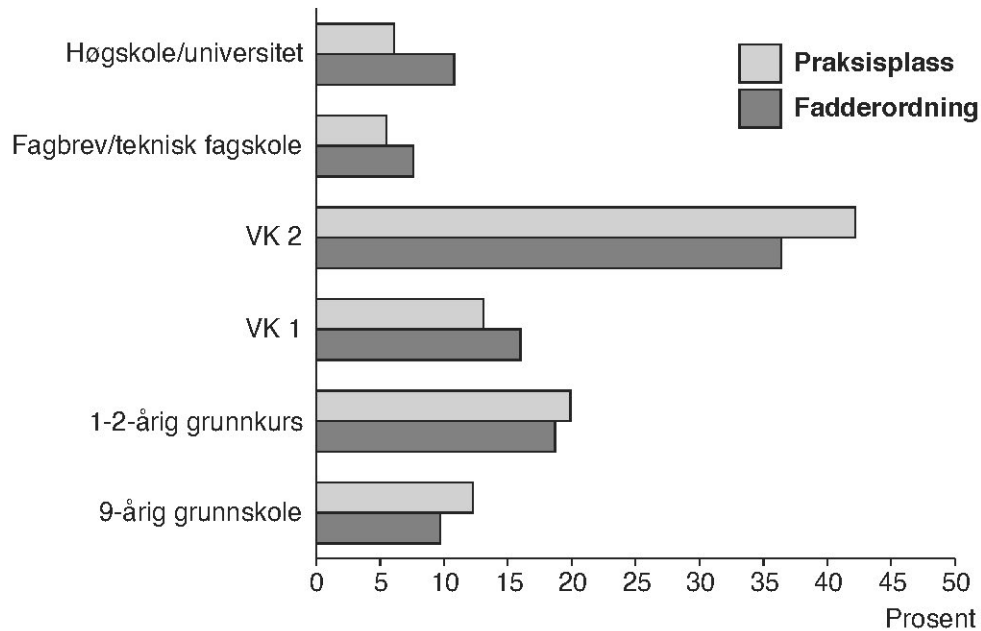


Figur 5.4 Andel av deltakerne i alderen 20–24 år i fadderordningen og praksistiltaket som har yrkeserfaring. Prosent



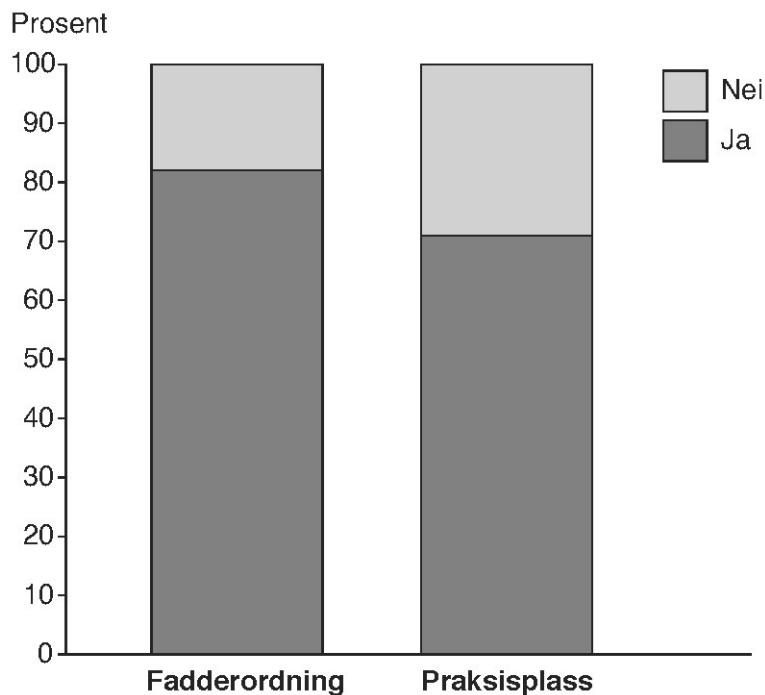
³⁶ Ifølge Arbeidsdirektoratet kan det være noe dårlig kvalitet på denne delen av registreringen, slik at disse fordelingene muligens ikke helt samsvarer med den virkelige situasjonen. Dette burde imidlertid være jevnt fordelt i de to gruppene, slik at det like fullt er mulig å foreta sammenligninger. 0,5–0,6 % av deltakerne på begge tiltak var langtidssykemeldt, under attføring eller uførepensjonert ved registrering. Denne gruppa er utelatt i figuren.

Figur 5.5 Utdanningsnivå for deltakere i alderen 20–24 år i fadderordningen og praksistiltaket. Prosent



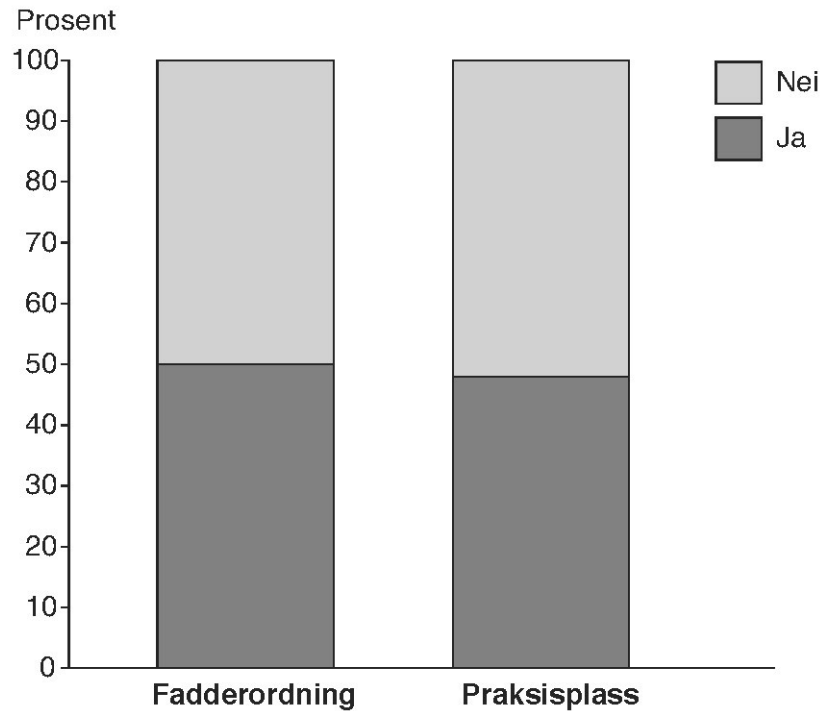
I begge gruppene har cirka halvparten av deltakerne treårig videregående utdanning. En noe større andel av fadderordningene har høyere utdanning. Helhetsinntrykket er at det ikke er store forskjeller på utdanningsnivået mellom deltakerne på de to tiltakene, og at det er relativt få som har utdanning på høyskolenivå. Figur 5.6 viser hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som har relevant utdanning i forhold til sine yrkesønsker.

Figur 5.6 Andel av deltakerne i alderen 20–24 år i fadderordningen og praksistiltaket som har relevant utdanning i forhold til yrkesønske. Prosent



Her ser vi en viss forskjell mellom de to gruppene, det er en noe høyere andel av fadderungdommene som har en relevant utdanning i forhold det de ønsker å jobbe med. Det kan tyde på at fadderungdommene har vært noe mer målrettet ved valg av utdanning enn praksisplassdeltakerne. Hovedtendensen er likevel at et stort flertall innen begge grupper har relevant utdanning i forhold til yrkesønske. Figur 5.7 viser andelen av deltakerne som har relevant praksis i forhold til yrkesønske.

Figur 5.7 Andel av deltakerne i alderen 20–24 år i fadderordningen og praksis-tiltaket som har relevant praksis i forhold til yrkesønske. Prosent



Her er det liten forskjell mellom gruppene, og vi ser at det er lavere andel som har relevant praksis enn andelen som hadde relevant utdanning. Dette tyder på at både fadderordningen og praksisplasstiltaket antagelig kan være med på å kompensere for ungdommenes manglende yrkespraksis. Samtidig ser vi at cirka halvparten faktisk har relevant praksis i forhold til yrkesønske. Dette kan muligens antyde at for en del så er det mangel på arbeid, mer enn mangel på praksis, som er hovedproblemet.

5.3 AVSLAG

Denne undersøkelsen har kun omfattet bedrifter og ungdommer som er med i fadderordningen. Men hva med dem som ikke ble med? Vi vet at enkelte bedrifter har fått avslag på søknaden om å bli fadderbedrift, og svært mange har aldri meldt sin interesse. Den siste gruppa er det vanskelig å si noe om, med mindre vi tyr til ukvalifiserte gjetninger.

Ved alle arbeidskontorene som var med i undersøkelsen ba vi om dokumentasjon på eventuelle avslag til bedrifter. Slik dokumentasjon fantes rett og slett ikke. Ikke fordi det ikke blir gitt avslag, men fordi dette skjer per telefon eller ved at bedriften blir «lagt på is». Den siste metoden kan innebære

at arbeidskontoret ikke kommuniserer klart til bedriften at den anses som uaktuell eller prioriteres svært lavt. Konsekvensen kan bli at bedriften opplever arbeidskontoret som tregt og motvillig, uten egentlig å få noen skikkelig begrunnelse for dette.

De aller fleste arbeidskontorene hadde gitt avslag eller nedprioritert enkelte bedrifter. Begrunnelsene for dette knyttet seg stort sett til følgende:

- Bedriften hadde nylig foretatt nedbemanninger
- Arbeidskontoret hadde tidligere hatt dårlige erfaringer med bedriften i forbindelse med tiltak
- Bedriften hadde allerede noen på tiltak
- Arbeidskontoret vurderte at eventuelle fadderplasser ville fortrenge ordinær arbeidskraft
- De beskrevne arbeidsoppgavene ble ansett som uaktuelle, for eksempel rengjøringsarbeid

De fleste av disse begrunnelsene er relativt uproblematisk, også sett fra NHOs side. Det har imidlertid vært en del diskusjon rundt det siste punktet og vi skal se nærmere på et eksempel fra Oslo.

Et oppslag i Aftenposten om fadderordningen i renholdssektoren vakte tydelig reaksjoner i Oslo: «Renhold ikke bra nok: Ledige snytt for jobb» (*Aftenposten* 11. januar 1994)

I et brev fra fylkesarbeidskontoret i Oslo til Arbeidsdirektoratet³⁷ vises det til at et større rengjøringsfirma hadde meldt inn 100 fadderplasser til fire av distriktsarbeidskontorene i Oslo. Bedriften ble bedt om å sende inn opplæringsplan, noe som ikke ble etterkommet. Et av arbeidskontorene hadde på det tidspunktet plassene ble innmeldt, 18 nylig oppsagte arbeidssøkere fra det samme firmaet. Fylkesarbeidssjefen skriver at oppdraget ikke ble oppfattet som seriøst. Vedlagt fulgte en del situasjonsrapporter fra enkelte distriktsarbeidskontorer. Der pekes det blant annet på at ungdommer sjelden er motivert til å ta praksisplasser innen renhold, og at arbeidskontorene tar utgangspunkt i ungdommenes framtidsplaner når de utplasserer dem. Dessuten er det relativt uproblematisk å skaffe ordinære jobber innen renhold. Ved et arbeidskontor rapporteres følgende:

«Vi vil likevel presisere at vi ut fra praksis, dersom det kom en slik henvendelse (kontoret hadde ikke fått innmeldt fadderplasser innen renhold) antagelig ville ha nedprioritert plassen, da man ikke trenger 6 måneders opplæring for å håndtere ei vaskefille. (. . .) Noe helt annet ville det selvsagt vært dersom vi hadde en aktuell kandidat til plassen, som hadde renhold som yrkesvalg.»

Så på sett og vis er Aftenpostens konklusjon riktig, renhold blir ikke regnet som «bra nok» i denne sammenhengen. Det kan se ut som om NHO og arbeidsmarkedetsetaten er noe uenige i hva slags arbeidsoppgaver som er relevante for fadderpraktikantene. Helt konkret ble dette eksemplifisert da NHO selv søkte om å få en fadderungdom til vedlikeholds- og oppryddingsarbeid, men i første omgang fikk avslag fra Majorstua arbeidskontor, som mente at arbeidsoppgavene ikke holdt mål i denne sammenhengen. Noe av uenigheten

³⁷ Brev fra fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus til Arbeidsdirektoratet, datert 12.01.94.

knytter seg antagelig til om fadderordningen først og fremst betraktes som et sysselsettings- eller kvalifiseringstiltak.

I intervjuene ved arbeidskontorene har det kommet fram en del eksempler på bedrifter som ønsker seg mange på tiltak og til arbeidsoppgaver som neppe er særlig kvalifiserende for tiltaksdeltakerne. Saksbehandlerne er svært kritiske til bedrifter som kommer med denne typen henvendelser. Antagelig er noen av disse bedriftene «sleipinger» som vil utnytte tiltakssystemet. En kan likevel ikke se bort fra at noen av dem rett og slett er uinformerte og ikke har skjønt prinsippene i norsk arbeidsmarkedspolitikk. Hvis så er, er det nok mulig at arbeidskontorene er vel avvisende overfor enkelte bedrifter som muligens kunne ha vært aktuelle tiltaksbedrifter.

5.4 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi tatt for oss rekruttering av bedrifter og deltakere til fadderordningen, og ved hjelp av Arbeidsdirektoratets registerdata har vi sett nærmere på en del kjennetegn ved ungdommene som deltar i fadderordningen og praksisplasstiltaket. Mens hovedtyngden av praksisungdommene er under 20 år, er de fleste fadderungdommene over 20 år. Sammenligningen av aldersgruppa 20–24 år i de to tiltakene har vist at det ikke er store ulikheter mellom dem. I fadderordningen er det en viss overvekt av menn, mens det i praksisplasstiltaket er flest kvinner. Det er relativt mange i begge grupper som har tidligere yrkeserfaring, men det ser ut som om flere av praksisplassdeltakerne kan betegnes som nykommere på arbeidsmarkedet. Utdanningsnivået er forholdsvis lavt i begge grupper, men en noe større andel av fadderungdommene har høyere utdanning. Det er også flere fadderungdommer som har relevant utdanning i forhold til yrkesønske. Cirka halvparten av ungdommene i begge grupper har allerede relevant praksis i forhold til yrkesønske.

Når det gjelder rekruttering til ordningen, hadde de fleste bedriftene vi var i kontakt med, selv tatt kontakt med arbeidskontoret. Ungdommene var blitt informert om tiltaket da de kom på arbeidskontoret, ordningen så ut til å være lite kjent på forhånd.

Vi har ikke data som kan si noe generelt om bedriftene som er med i fadderordningen. I underkant av halvparten av bedriftene i vårt utvalg var NHO-bedrifter, uten at dette sier noe om fordelingen totalt sett. Arbeidskontorene har ikke dokumentasjon på eventuelle avslag til bedrifter som søker om å få være med i fadderordningen, slik at vi vet lite om hvilke bedrifter dette eventuelt dreier seg om, eller hvorfor de har fått avslag. Det har vært en del diskusjoner rundt hva slags arbeid som er relevant for fadderordningen, for øvrig knytter det seg liten uenighet til andre begrunnelser for avslag.

6 REIMPLEMENTERING

I november 1993 og januar 1994 foregikk det en til tider opphetet media-diskusjon mellom NHO og Arbeidsdirektoratet/Kommunal- og arbeidsdepartementet.³⁸ Partene ble konfrontert med det faktum at det ikke var etablert på langt nær så mange plasser som NHO i sin tid «lovte bort». Det diskuteres hva som egentlig var måltallet og hvem sin feil det er at dette eventuelt ikke er nådd.

I et brev fra Arbeidsdirektoratet til NHO datert 5. januar 1994 går det fram at etatens plantall for andre halvår 1993 var gjennomsnittlig 3000, og at dette plantallet var basert i NHOs kartlegging av interesserte bedrifter. Det står videre i brevet at:

«Hindringer for opptrapping er behandlet i Rapport om gjennomføringen av fadderordningen i oversendelse av 02.12.93. Rapporten tyder på at manglende markedsføring og informasjon fra NHOs side er en hovedårsak til at ordningen kom sent i gang. Hovedhindringen for opptrapping synes å være manglende interesse for fadderordningen eller negativ respons fra arbeidsgivernes side.»

Deretter vises det til at NHO-presidenten nylig har gjentatt målsetningen om 20 000 plasser,³⁹ og Arbeidsdirektoratet ber derfor NHO presisere hvor mange plasser de ser det som realistisk å få opprettet.

I NHOs svarbrev til Arbeidsdirektoratet, datert 10.01.94, sies det at begge parter bør ta sikte på å ta inn ytterligere 2500–3000 fram til august 1994, det vil si en økning til cirka 5000 plasser. Samme dag sendte NHO ut et brev til medlemsbedriftene, hvor disse oppfordres til å være med på fadderordningen. Der står det:

«NHO har så langt vært skuffet over arbeidskontorenes oppfølging av fadderordningen. Men vi registrerer også at arbeidskontorene er skuffet over bedriftenes evne til å legge forholdene til rette. I stedet for å diskutere hvem som har sviktet, er NHO og Arbeidsdirektoratet blitt enige om å gjøre en rask og ytterligere en innsats for å doble antall ungdommer på fadderplass. Vi påtar oss å bringe fram ytterligere 2500 fadderplasser.»

Det hele ser imidlertid ut til å munne ut i enighet mellom NHO og Arbeidsdirektoratet om at ambisjonsnivået lå på 3000 plasser, men at målet er å øke antallet til 5000 plasser totalt i løpet av våren 1994. Fra januar 1994 ser det med andre ut som om NHO og direktoratet har samlet seg rundt et felles og sannsynligvis mer realistisk mål for Næringslivets fadderordning.

Denne diskusjonen og den offentlige oppmerksomheten rundt fadderordningens opptrapping ser ut til å ha lagt grunnlaget for det vi har valgt å kalle reimplementeringsfasen.

³⁸ Se f.eks. *NRK Dagsnytt* 02.11.93, *Arbeiderbladet* 04.01.94, 05.01.94, 17.01.94, *Aftenposten* 10.01.94.

³⁹ NHO presiserte senere at dette var en misforståelse fra Arbeidsdirektoratets side og at presidenten *ikke* hadde gjentatt målsetningen om 20 000 plasser.

I januar 1994 setter NHO inn en ny markedsføringsoffensiv, og i hvert fall i Oslo innledes det etter hvert en tettere kontakt mellom NHOs regionkontor og fylkesarbeidskontoret rundt fadderordningen. Det skjedde også en viss tilpasning av regelverket, noe vi vil se på i neste avsnitt.

6.1 DRIFTSTILSKUDD

I praksisplasstiltaket er det anledning til å yte driftstilskudd til bedriften/arbeidsgiveren:

«Det kan gis støtte til driftstilskudd etter faste maksimalsatser pr. person pr. måned når det gis opplæring hvor det dokumenteres at bedriften påføres ekstra utgifter.»⁴⁰

Dette tilskuddet skulle opprinnelig ikke gis til arbeidsgivere som deltok i fadderordningen: «Det er dessuten lagt opp til at a-etaten som hovedregel ikke skal yte driftstilskudd i forbindelse med opplæringen.»⁴¹

Det vil si at samtidig som bedriftene ble pålagt et større ansvar for opplæring enn det som var tilfelle i praksisplasstiltaket, skulle det ikke gis økonomisk kompensasjon for eventuelle ekstraavgifter i forbindelse med opplæringen. Dette ble imidlertid endret i november 1993:

«For å sikre at ordningen blir trappet videre opp, vil Arbeidsdirektoratet derfor åpne for at det gis anledning til å yte driftstilskott til opplæringsdelen, i likhet med de ordinære praksisplassene.»⁴²

Bakgrunnen for denne endringen var at opptrappingen av fadderordningen var svakere enn forventet. En antatt barriere mot opptrapping var det manglende driftstilskuddet, noe som også ble påpekt av NHO. I et brev fra Arbeidsdirektoratet til NHO 5. januar 1994 heter det:

«Som kjent er regelverket nå endret, slik at det nå gis anledning til å yte driftstilskudd i forbindelse med opplæringen. Dette vil forhåpentligvis bidra til å styrke interessen og sikre kvaliteten i opplæringen. På den annen side har dette gjort fadderordningen enda mer lik praksistiltaket.»

4. november 1993 sendte Arbeidsdirektoratet ut et brev til fylkesarbeidskontorene hvor de ba om redegjørelser for faktorer som hindret opptrappingen av fadderordningen.

På grunnlag av svar fra elleve av fylkene ble det utarbeidet en rapport om gjennomføringen av tiltaket.⁴³ Som et av flere forhold nevnes det her at arbeidsgiverne reagerer negativt på at det ikke ytes driftstilskudd. NHO framholder også dette som et problem ved regelverket for fadderordningen.⁴⁴

⁴⁰ Tiltaksbok, Retningslinjer og regler for arbeidsmarkedstiltak, Arbeidsdirektoratet januar 1993, punkt 2.2.2. Driftstilskuddet er noe forskjellig for ulike fag, men maksimalsatsen ligger stort sett rundt 4000 kroner per måned, jf punkt 4.2 i tiltaksboka.

⁴¹ Brev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene om iverksettelse av Næringslivets fadderordning, datert 9. juni 1993.

⁴² Brev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene, datert 30. november 1993.

⁴³ *Fadderordning – rapport om gjennomføring*, Arbeidsdirektoratet 18.11.93.

⁴⁴ Brev fra NHO til Arbeidsdirektoratet, datert 26.11.93.

Det kunne dermed se ut som om arbeidsgiverne foretrakk praksistiltaket av økonomiske årsaker. I intervjuundersøkelsen tok vi opp denne problemstillingen med både bedrifter og arbeidskontorer. Sett i lys av det ovenstående var det noe overraskende at så og si alle arbeidsgiverne sa at de overhodet ikke hadde reflektert over dette da de inngikk fadderkontrakter. Nå kan en tenke seg at nettopp de som var bevisst dette «minuset» ved fadderordningen var de som aldri ble med. Likevel er det grunn til å spørre om ikke driftstilskuddets betydning for bedriftsrekrutteringen er blitt noe overvurdert. Unntaket i vårt utvalg var et opplæringskontor i et av fylkene hvor det manglende driftstilskuddet ble oppfattet som en klart hemmende faktor i arbeidet med å etablere fadderplasser som introduksjon til lærekontrakter. Paradoksalt nok var opplæringskontoret ikke blitt informert om regelendringen, de ble først oppmerksom på dette under intervjuet. I Vest-Agder ble det manglende driftstilskuddet trukket fram som et problem fra arbeidsmarkedsetatens side, fordi de aktivt hadde markedsført praksisplasser med driftstilskudd overfor bedriftene. Ellers sa en del saksbehandlere ved ulike arbeidskontorer at de hadde forventet at det manglende driftstilskuddet skulle blitt en større barriere enn det faktisk ble.

Vårt generelle inntrykk er at arbeidsgiverne har liten oversikt over arbeidsmarkedsetatens ulike ordninger og regelverk. En kan tenke seg at arbeidsgivere som tidligere har mottatt driftstilskudd i forbindelse med praksisplasstiltaket mer enn andre ville «savne» denne ytelsen.

Ved arbeidskontorene var det tydeligvis noe ulik praksis når det gjaldt bruk av driftstilskudd ved ordinære praksisplasser, noe som nedfeller seg videre i deres vurderinger av behovet for driftstilskuddet i fadderordningen. Mange var klart negative til regelendringen og mente at nå var så og si den eneste forskjellen mellom de to tiltakene fjernet. For mange hadde endringen tydeligvis en negativ symboleffekt – poenget med to ordninger ble i deres øyne enda mindre.

Etter vår vurdering har neppe det manglende driftstilskuddet vært en stor barriere for opptrappingen av fadderordningen. I tråd med dette er det liten grunn til å tro at regelendringen har hatt noen særlig effekt på antall opprettede fadderplasser.⁴⁵

Et annet spørsmål er hvilken betydning driftstilskuddet kan ha for kvaliteten på opplæringen. Vi så tidligere at svært få av arbeidsgiverne i vårt utvalg hadde utarbeidet opplæringsplaner for fadderungdommene. Kanskje kunne driftstilskudd ha virket som et incentiv i forhold til slike planer, men på den annen side så vi at en viktig årsak til at det ikke var lagd opplæringsplaner, var at arbeidskontorene ikke har bedt om dette.

⁴⁵ Ved en eventuelt senere oppsummering og evaluering av fadderordningen, kan en indikator på dette være å rett og slett se på hvor mye av driftstilskuddet som er blitt brukt etter regelendringen.

6.3 FORSTERKET MARKEDSFØRING

NHO gikk i begynnelsen av januar 1994 ut med en ny markedsføringsoffensiv overfor medlemsbedriftene. Lands- og fylkesforeninger ble oppfordret til å hjelpe til i markedsføringen og bedriftsmobilisering.⁴⁶ Alle medlemsbedriftene fikk brev fra NHO-presidenten med oppfordring om å bli med i fadderordningen, og regionkontorene sendte ut brev med svarslipp til sine lokale medlemsbedrifter. Bedriftene ble oppfordret til å krysse av hvis de var interessert i å bli med, og slippen inneholdt også spørsmål om de tidligere hadde fått avslag på søknad om fadderplass. Antagelig ønsket NHO på denne måten å få oversikt over hvor mange av medlemsbedriftene som eventuelt er blitt avvist av arbeidsmarkedsetaten.⁴⁷ I tillegg ble fadderordningen annonsert i NHOs medlemsavis. Ved arbeidskontorene vi var i kontakt med etter denne kampanjen, ble det rapportert om en økende strøm av interesserte bedrifter, så markedsføringen hadde tydelige effekter.

6.4 OPPTRAPPING

I slutten av november 1993 presiserte Arbeidsdirektoratet at «mangel på midler skal ikke benyttes som vikarierende begrunnelse for å avvise bedrifter.»⁴⁸ Fra slutten av november 1993 er inntrykket at det fokuseres sterkere enn tidligere på opptrapping av tiltaket innad arbeidsmarkedsetaten.

I et brev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene 20.01.94 understrekes følgende:

«Arbeidsdirektoratet stiller seg bak den varslede økning i tilgang på fadderplasser og understreker at arbeidskontorene skal følge opp henvendelser fra bedrifter, slik at målsetningen om ytterligere opptrapping av fadderordningen kan nås.»

Mange av de ansatte ved arbeidskontorene fortalte i intervjuene at de opplevde et stadig sterkere press på opptrapping, og at fokus ble dreid mer over mot tiltakets omfang, framfor innholdet. Som vi ser av figur 6.1 bidro tydeligvis den økte aktiviteten både i NHO og arbeidsmarkedsetaten til en viss opptrapping. I februar 1994 var det 3848 deltakere i fadderordningen (2835 av disse var i aldersgruppa 20–24 år), mot 2445 i november 1993. Figur 6.1 viser den relative fordelingen mellom fylkene i forhold til antall helt ledige i aldersgruppa 20-24 år i februar 1994.

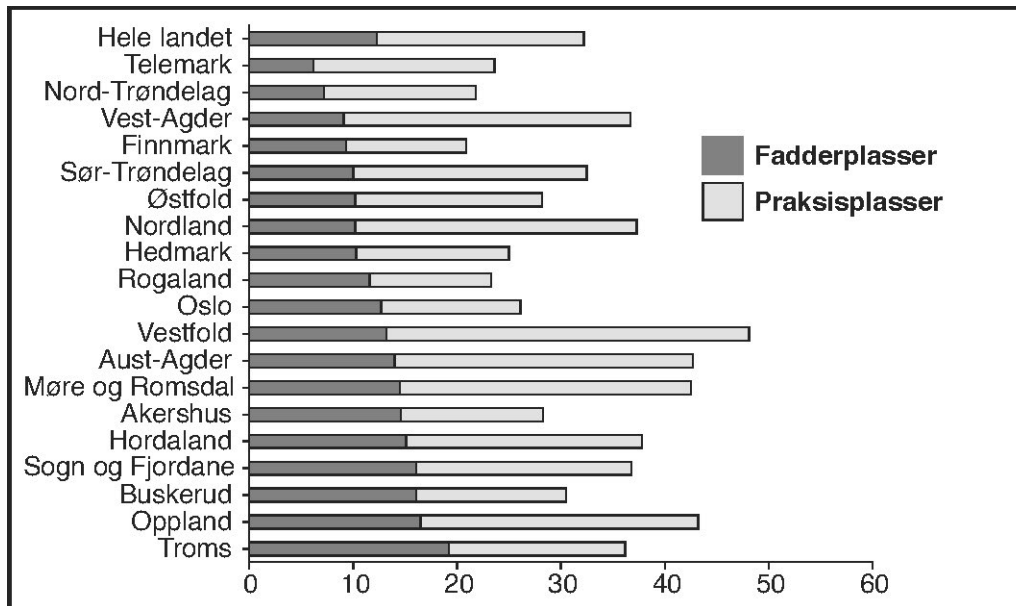
Vi ser at det har skjedd visse endringer i rangeringen mellom fylkene, men den viktigste endringen er at det er mindre avstander mellom dem. Bildet fra februar kan tyde på at flere fylker har kommet ordentlig på banen i forhold til fadderordningen, og at en nærmer seg et jevnere nivå over hele landet.

⁴⁶ Brev fra NHO sentralt til NHOs Landsforeninger 13.01.94.

⁴⁷ Vi antar at dette brevet er sendt ut i alle fylker, men vet at i hvert fall i ett fylke ble bedriftene oppfordret til å sende svarene direkte til arbeidskontoret. Begrunnelsen for dette var at det ble oppfattet som lite konstruktivt at bedriftene skulle innmelde klager på arbeidsmarkedsetaten til NHO.

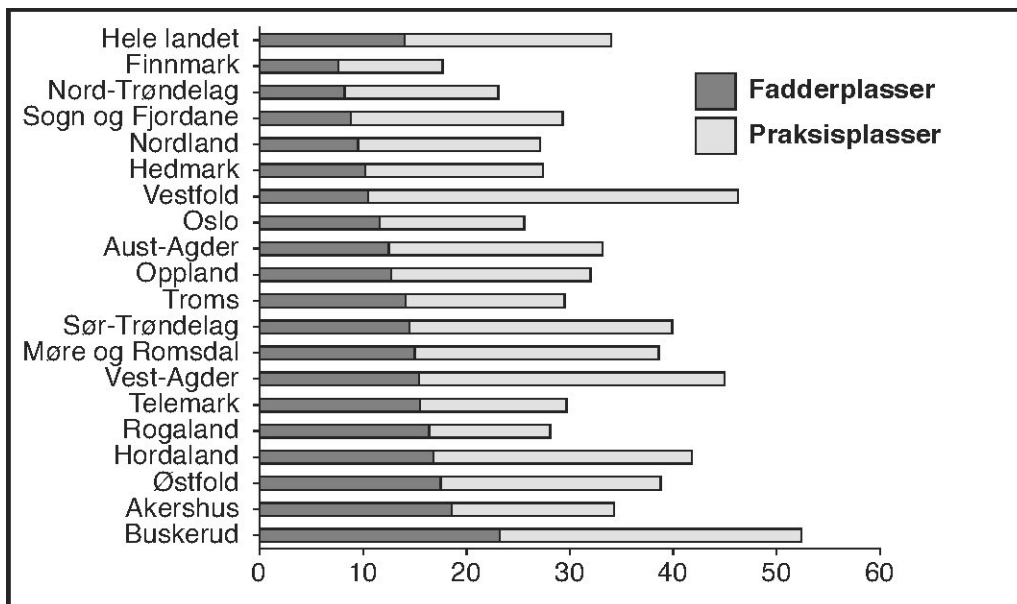
⁴⁸ Brev fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene 30.11.93.

Figur 6.1 Fadder- og praksisplassdeltakere i alderen 20–24 år i februar 1994 i forhold til antall helt ledige 20–24 år. Prosent



I mai 1994 var 4030 personer inne på fadderordningen, av disse var 2918 i alderen 20–24 år. Figur 6.2 viser den relative fordelingen mellom fylkene i forhold til antall helt ledige i aldersgruppa 20-24 år i mai 1994.

Figur 6.2 Fadder- og praksisplassdeltakere i alderen 20–24 år i mai 1994 i forhold til antall helt ledige 20–24 år. Prosent



Vi ser at rangeringen mellom fylkene har endret seg noe, men hovedtendensen er at det ikke har skjedd store endringer fra februar til mai 1994.

Tabell 6.1 viser hvor mange deltakere som var registrert på henholdsvis fadderplass og praksisplass i november 1993, februar 1994 og mai 1994.

Tabell 6.1 Fadder- og praksisplassdeltakere i november 1993, februar 1994 og mai 1994. Antall (beholdningstall)

	20–24 år			Alle aldersgrupper		
	Fadderplass	Praksisplass	Sum	Fadderplass	Praksisplass	Sum
November 1993	1772	5171	6943	2445	15873	18318
Februar 1994	2835	4578	7413	3848	14001	17849
Mai 1994	2918	4146	7064	4030	12245	16275

Vi ser at det fra november 1993 til februar 1994 fant sted en relativt stor økning i antall fadderplasser, mens det bare er en svak vekst fram til mai 1994. Hvis vi ser på det totale antall fadder- og praksisplasser, er det i overkant av 2000 færre plasser i mai 1994 sammenlignet med november 1993. For aldersgruppa 20–24 år er tallet mer stabilt, det er omtrent like mange på fadder- og praksisplass i november 1993 som i mai 1994. Det akkumulerte antall fadderplasser var ved utgangen av mai 1994 8117 plasser. Det vil si at til sammen 8117 ungdommer har vært registrert på fadderordningen siden oppstarten.

6.4 HOLDNINGER TIL FADDERORDNINGEN

I en undersøkelse av arbeidskontorenes erfaring med praksisplasstiltaket (Moen 1992) framgår det at 79 prosent av arbeidskontorene mener at det er bruk for flere praksisplasser sett ut fra arbeidssøkernes behov. Sett ut fra arbeidskontorenes ønsker, mente 56 prosent at det burde vært flere plasser til rådighet. Som viktig grunn for at det ikke ble framskaffet nok plasser, nevnte 39 prosent at arbeidskontoret hadde for liten tid til å framskaffe plasser og at det var mangel på arbeidsgivere med relevante plasser. Ut fra dette kunne en forvente at arbeidskontorene ville vært positive til fadderordningen – som jo nettopp burde være en forsterkning av bedriftstilbudet. Likevel har mange saksbehandlere ved arbeidskontorene sagt at de er skuffet over Næringslivets fadderordning. Punktene oppsummerer hva som ofte er blitt trukket fram i negativ retning:

- De ansatte ved arbeidskontorene hadde forventet at tiltaket skulle være mer spesielt, og at det skulle ha en «høyere kvalitet» enn praksisplasstiltaket
- I en del distrikter har tilstrømningen av fadderbedrifter vært lav, og NHOs liste inneholdt få aktuelle bedrifter
- En del av bedriftene har urealistiske forventninger til ordningen både når det gjelder hvor mange fadderungdommer de kan få og hva slags arbeid som kan tilbys
- Mange saksbehandlere oppfatter det som meningsløst å lage en ny ordning som er lik et eksisterende tiltak: «Keiserens nye klær» er et uttrykk mange har brukt i den forbindelsen
- NHO får æren får noe arbeidsmarkedsetaten har gjort i årevis

- Etter hvert som presset på opptrapping økte, har kvantitet gått på bekostning av kvalitet
- Omregistrering av praksisplasser til fadderplasser oppfattes av en del som manipulering med tall
- Fadderordningen framstår for en del som en ren PR-gimmick fra de sentrale aktørenes side
- Måltallet for ordningen har framstått som uklart, og 20 000 plasser ble ansett som helt urealistisk

Det må understrekes at så og si alle vi intervjuet innenfor arbeidsmarkedsetaten, la vekt på at selv om de var kritiske til ordningen, betød ikke det at de ikke fulgte opp tiltaket best mulig. Videre at det ikke er uvanlig med diskusjoner om ulike tiltak, og at turbulensen rundt fadderordningen ikke har vært større enn rundt en del andre tiltak. Man kan likevel anta at kritiske holdninger kan ha betydd noe for motivasjonen til de ansatte ved arbeidskontorene – i den forstand at de kanskje ville vært ivrigere hvis de var mer positivt innstilt. Og i denne sammenhengen bør det nevnes at også på grunnplanet i NHO er det blitt uttrykt en viss skepsis til tiltaket, men at det også her presiseres at organisasjonens målsetninger følges lojalt opp.

I forbindelse med fadderordningen har det vært en del diskusjon rundt rekruttering til tiltaket, både når det gjelder bedrifter og ungdommer. På den ene siden har vi en del arbeidsledige ungdommer og på den andre siden en del potensielle fadderbedrifter. Særlig for næringslivet, som er vant til å tenke i tilbuds- og etterspørselstermer, virker det uforståelig at en ikke i denne situasjonen klarer å koble tilbyderne og etterspørerne. Hvorfor går ungdom ledig når det fins bedrifter som har ubesatte fadderplasser? I diskusjonen rundt opptrappingen av tiltaket ble det hevdet både at det var for få interesserte ungdommer og at det var for få bedrifter. Kanskje er begge deler riktig på sin måte – en intervjuperson sa det slik: «både Glad og Gjerde har like rett eller like galt – det er matchinga som hefter». Med dette ville vedkommende blant annet si noe som mange ansatte ved arbeidskontorene har pekt på, nemlig at en viktig barriere mot opptrapping av tiltaket er den administrative kapasiteten ved arbeidskontorene.

6.5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Rundt årsskiftet grep de sentrale aktørene igjen sterkere inn i iverksettingen av tiltaket. Det oppstod en diskusjon om mål og måloppnåelse for fadderordningen. Regelverket ble justert med henblikk på å fremme opptrappingen. I brev fra Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorer ble det presisert hvordan regelverket skulle fortolkes, og at økonomi ikke skulle forhindre en videre opptrapping. NHO satte i gang en ny markedsføringskampanje i forhold til sine medlemsbedrifter. Situasjonen i februar 1994 viser at flere fylker har kommet bedre i gang, og at det er flere personer inne på fadderordningen enn i november 1993. Fra februar til mai ser det bare ut til å ha vært en svak opptrapping. I avsnitt 6.4 så vi at det har vært en del skepsis til ordningen på grunnplanet i arbeidsmarkedsetaten, og delvis også innenfor NHO-systemet. Målene med ordningen har framstått som uklare, både i kvantitativ og kva-

litativ forstand. Innenfor arbeidsmarkedsetaten ble det utarbeidet plantall ut fra en målsetning om gjennomsnittlig 3000 månedsverk siste halvår 1993. Uklarheten knytter seg ikke til disse plantallene, men til at det likevel er blitt kommunisert en noe diffus ambisjon om stadig flere plasser via den offentlige debatten på sentralt nivå. Når det gjelder de mer kvalitative målene, er det en del som gir uttrykk for at de ikke helt forstår hvorfor det er etablert et «nytt» tiltak, som etter hvert blir enda likere det eksisterende praksisplass-tiltaket. Det er imidlertid vanskelig å si hvor mye skepsisen på grunnplanet har influert på fadderordningens kvantitative omfang.

7 AVSLUTNING

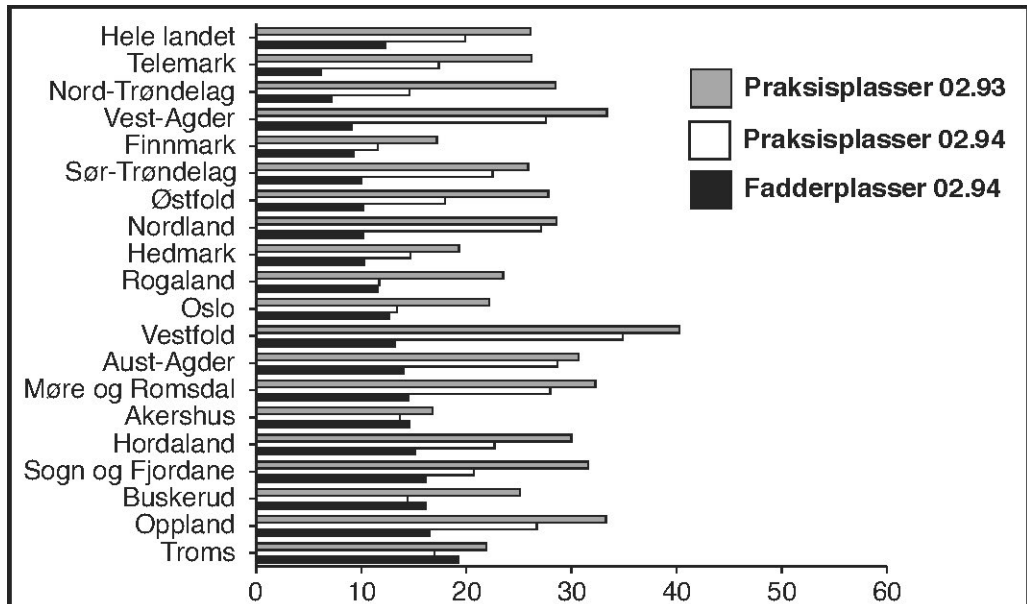
7.1 MÅLOPPNÅELSE

Går det an å si noe mer generelt om fadderordningen er mislykket eller vellykket? Egentlig ikke – på grunnlag av denne undersøkelsen. Det endelige «vellykkethetskriteriet» for et arbeidsmarkedstiltak må selvsagt være hvorvidt tiltaket har positive effekter på deltakernes arbeidsmarkedsstatus eller eventuelt deres måte å håndtere ledighetssituasjonen på. En kan ikke se bort fra at tiltak som ut fra en del evalueringskriterier ikke er særlig vellykket rent organisatorisk, likevel kan tenkes å ha positive effekter. Når det gjelder Næringslivets fadderordning har det vært mye fokus på ordningens kvantitative omfang, noe som vi har sett har hatt en del negative konsekvenser, men som også helt klart har stimulert opptrappingen av tiltaket. Innholdsmessig viser vår studie at det ikke er så stor forskjell fra praksisplasstiltaket – fadderordningens spesielle kjennetegn er relativt utydelige. Vi vil anta at det muligens kan være en noe annen seleksjon av bedrifter og ungdommer enn til praksisplasstiltaket, noe som igjen vil bety at effekten vil bli noe bedre av fadderordningen enn av praksisplasstiltaket. Det er to hovedgrunner til at en slik seleksjonseffekt kan forventes. For det første gis bedriftene anledning til å ha en mer aktiv rolle enn det som tidligere har vært vanlig ved utvelgelsen av tiltaksdeltakere. En kan regne med at de fleste bedrifter da vil foretrekke de best kvalifiserte ungdommene, med andre ord de som kanskje uansett ville gått over i ordinært arbeid eller utdanning nokså raskt. Intervjuene ved arbeidskontorene gir også inntrykk av at det foregår en viss seleksjon der, ved at en velger ut de beste kandidatene til fadderordningen. For det andre innebærer fadderordningen og NHOs engasjement sannsynligvis en nyrekruttering av tiltaksbedrifter. Dette kan bety at «bedriftsmaterialet» får en annen karakter, noe som kan tenkes å ha en positiv påvirkning på utfallet. Flere av bedriftene vi besøkte, hadde planer om å ansette noen uansett og brukte fadderperioden som en prøveperiode. Sjansene for å komme over i ordinært arbeid ble dermed gode for fadderungdommene.

Det er en klart uttrykt målsetning med Næringslivets fadderordning å øke andelen praksisplasser i privat sektor, og det er også et av de forholdene Arbeidsdirektoratet gjerne ville ha belyst i denne evalueringen. Hvorvidt denne målsetningen er oppnådd eller kommer til å oppnås, er ikke helt ukomplisert å svare på. Arbeidsdirektoratets registerdata inneholder nemlig ikke opplysninger om praksisplassene er i privat eller offentlig sektor. Praksisplasser i privat og offentlig sektor er blitt registrert med samme kode, slik at det er umulig å si noe om forholdet mellom disse ut fra Arbeidsdirektoratets registerdata.

Figur 7.1 viser fylkenes relative plassering på «fadder/praksisplassstatistikken» i februar 1993 og i februar 1994.

Figur 7.1 Praksisplassdeltakere i alderen 20–24 år i februar 1993 og fadder- og praksisplassdeltakere i februar 1994 i forhold til antall helt ledige 20–24 år. Prosent



Vi ser at andelen praksisplasser har sunket i alle fylkene, og at det totale antallet plasser har økt relativt sett. I faktiske tall er det snakk om en beskjeden økning. I februar 1993 var det 6845 personer i alderen 20–24 år på praksisplass, mens det i februar 1994 var 7413 personer i alderen 20–24 år på praksis- og fadderplass (beholdningstall). I denne aldersgruppa var det altså 568 flere som var på et slikt tiltak i 1994 sammenlignet med 1993.

Dette sier oss imidlertid ikke noe om utviklingen i forholdet mellom praksisplasser i privat og offentlig sektor. En undersøkelse av deltakere i praksisplasstiltaket i 1991 viste at 49 prosent av plassene var i privat sektor (Moen 1992).⁴⁹ I arbeidsgruppas rapport refereres det også til Moens undersøkelse, og der konkluderes det med at det er grunnlag for å tro at andelen praksisplasser i privat sektor er noe høyere enn 49 prosent. Hvis vi bruker dette prosenttallet (49 prosent) som et anslag på hvor stor andel av praksisplassene i februar 1993 som var i privat sektor, kan vi få en indikasjon på om antallet har økt ett år senere. I prinsippet skal alle «praksisplasser i næringslivet» for ungdom over 20 år nå være registrert som fadderplasser, slik at

⁴⁹ Rapporten det henvises til er utarbeidet av Arbeidsdirektoratet. Undersøkelsen omfattet et utvalg på 6700 personer, mens universet – det vil si alle som deltok på praksisplasstiltaket på det aktuelle tidspunktet – bestod av 16 700 personer. Svarprosenten var 74 %. Når det gjelder undersøkelsespersonenes opplysninger mht. hvilken sektor praksisplassen var i, var svaralternativene i spørreskjemaet «Kommunal virksomhet», «Statlig eller fylkeskommunal virksomhet», «Privat virksomhet» og «Vet ikke». Man kan tenke seg at noen har svart galt, f.eks. kan statseide selskaper og private stiftelser være virksomheter som en del vil være usikre på om skal kategoriseres som privat eller offentlig. 49 % oppga at de hadde hatt praksisplass i privat virksomhet, mens 42 % oppga å ha vært i offentlig virksomhet. 8% krysset av i «vet ikke»-kategorien. Arbeidsdirektoratet har også gjennomført en undersøkelse av bedrifter som i 1991 hadde praksisplassdeltakere (Moen 1992). 56 % av bedriftene i denne utvalgsundersøkelsen var i privat sektor. Dette gir ikke god nok informasjon om fordelingen på antall plasser i offentlig og privat sektor, i og med at det kan være systematiske forskjeller på hvor mange praksisplasser de enkelte virksomhetene har. Likevel gir tallet visse indikasjoner på fordelingen mellom offentlig og privat virksomhet.

Arbeidsdirektoratets statistikk skal ha mulighet for å skille mellom praksisplasser i privat og offentlig sektor.⁵⁰

En slik beregning faller ikke heldig ut i forhold til målsetningen om å øke andelen plasser i privat sektor. Hvis forutsetningene i vårt regneeksempel holder, er andelen plasser i privat sektor i forhold til plasser i offentlig sektor sunket med 10 prosent fra 1993 til 1994. Nå er det, som nevnt i tekst og fotnoter, en viss usikkerhet knyttet til tallene her. Likevel kan dette overslaget tyde på at målsetningen om å øke andelen plasser i privat sektor ikke er oppnådd så langt. Det er for så vidt overraskende hvis andelen plasser i privat sektor ikke har økt, i og med satsingen på Næringslivets fadderordning. På den annen side kan en tenke seg at andelen ville vært lavere uten denne satsingen.

Vi skal ikke spekulere i mulige årsaker til at andelen plasser i privat sektor eventuelt er redusert. Den viktigste konklusjonen i dette avsnittet er antagelig at en av de sentrale målsetningene med fadderordningen vanskelig lar seg evaluere, i hvert fall på en slik måte at ikke resultatet kan trekkes i tvil.

Når det gjelder antall plasser, så vi i forrige kapittel at målsetningen om totalt 5000 plasser er nådd, ved utgangen av mai 1994 hadde 8117 ungdommer vært med i fadderordningen. Fadderordningen ble i sin tid introdusert med at 20 000 ungdommer skulle få praksis i næringslivet. Vi har sett at denne målsetningen ble forlatt. Det er for tidlig å si hva det endelige resultatet blir, men det bør presiseres at vi her ikke snakker om «nye» tiltaksplasser i den forstand at de kommer i tillegg til etablerte tiltak. Fadderordningen har erstattet praksisplasstiltaket i næringslivet for ungdom over 20 år, og det er dermed ikke slik at 8117 flere ungdommer enn tidligere har fått et praksistilbud.

Det har vært et mål med fadderordningen å heve kvaliteten på tiltaksplassene i forhold til praksisplasstiltaket. Gjennomgangen i kapittel 4 viste at det i praksis ser ut som det er lite som skiller de to tiltakene. De delene av regelverket som er spesielle for fadderordningen er lite virksomme, og ute i arbeidslivet er det få ser som ser noen forskjell mellom de to ordningene. En fullstendig vurdering av hvorvidt kvaliteten på plassene er bedre i fadderordningen, kan vi imidlertid ikke foreta ut fra vårt datamateriale.

I kapittel 2 presenterte vi også de mer generelle målene for fadderordningen, som er å:

- redusere arbeidsledigheten blant ungdom
- knytte kontakt mellom næringslivet og unge arbeidsledige
- gi nykommere på arbeidsmarkedet arbeidspraksis og opplæring
- gi bedrifter anledning til å vise samfunnsansvar ved å være fadder for unge arbeidsledige

⁵⁰ Som nevnt i kapittel 5, kan det være et visst etterslep av praksisplasser i næringslivet fra før fadderordningens oppstart, som ikke er omregistrert. I og med at praksisplasser ordinært varer i seks måneder, burde det ikke være så mange slike plasser igjen i februar 1994. Det er også mulig at noen fylker etablerte praksisplasser i næringslivet etter at fadderordningen trådte i kraft, det skjedde f.eks. i Vest-Agder. En annen mulighet er at fadderplasser blir registrert som praksisplasser ved noen arbeidskontorer. Vi vil likevel tro at de fleste praksisplasser for tiltaksdeltakere i alderen 20–24 år nå befinner seg i offentlig sektor.

Disse målene lar seg ikke uten videre operasjonalisere og evaluere. Vår undersøkelse gir ikke mulighet til å si noe om ordningen har bidratt til å redusere arbeidsledigheten blant ungdom. De andre målene er vel egentlig aller mest en oppstilling av det som regnes som gode konsekvenser av tiltaket. Omfanget av tiltaket vil si noe om hvor mange bedrifter som har fått «anledning til å vise samfunnsansvar» og hvor mange ungdommer som har fått arbeidspraksis, eller i hvilken grad det er knyttet kontakt mellom næringslivet og unge arbeidsledige. Som sagt er disse målene vanskelige å evaluere, og vi har vel heller ikke ansett det som vår oppgave i denne omgangen.

7.2 VIDERE EVALUERINGSMULIGHETER OG EVALUERINGSBEHOV

Evalueringsforskning er blitt en stadig mer omfattende virksomhet i de senere årene. Man kan tenke seg flere årsaker til at offentlige myndigheter ønsker seg evalueringer. Den «beste» begrunnelsen er selvsagt ønsket om å lære: hva har gått bra, hva gikk dårlig, hva virket, hva virket ikke, hvordan kan vi gjøre dette bedre neste gang, eller kanskje vi bør gjøre noe helt annet? I andre tilfeller vil ikke kjøperen av evalueringsforskningen egentlig være interessert i at det foretas en evaluering, men gjør det likevel, enten som en nærmest rituell handling, eller fordi omgivelsene krever det. Klimaet for læring eller åpenheten for konstruktiv og kreativ kritikk vil da være temmelig begrenset. I det følgende vil vi diskutere og problematisere noen punkter i forhold til en eventuelt videre evaluering av Næringslivets fadderordning. Vi tar for oss det som er vår oppgave, nemlig de rent faglige vurderingene.

Næringslivets fadderordning er, som vi har sett, i hovedsak en parallell til praksisplasstiltaket. Praksisplasstiltaket har tidligere vært gjenstand for flere resultat/effektevalueringer, og også undersøkelser gjennomført av Arbeidsdirektoratet selv. I og med at likheten mellom tiltakene er så stor, bør en eventuell videre evaluering av fadderordningen ses i sammenheng med tidligere og eventuelt videre evalueringer av praksisplasstiltaket. Det særegne med Næringslivets fadderordning knytter seg særlig til NHOs bidrag med å framskaffe tiltaksplasser. Som vi har sett har det tydeligvis vært en del «kluss i vekslinga» – noe som i og for seg ikke er særlig overraskende når nye samarbeidsmønstre skal gå seg til. Samarbeidet mellom NHO og arbeidsmarkedsstaten utgjør et nytt og spennende element i arbeidsmarkedspolitikken – og hvis vi skal vurdere evalueringsbehovet ut fra hva som er spesielt med fadderordningen, vil vi legge vekt på følgende elementer:

- seleksjon
- fortrengning
- bedriftenes erfaringer; for eksempel en survey som omfatter alle «NHO-listebedriftene»
- «renamingeffekten»
- saksbehandlernes vurderinger
- har NHO fått økt innflytelse?

- deltakernes opplæring
- resultater/utfall sammenlignet med praksisplasstiltaket
- overgang til fase 2

Næringslivets fadderordning er et tiltak med begrenset varighet, sluttdatoen er foreløpig satt til 31. august 1994. NHO har gitt signaler som tyder på at organisasjonen vurderer muligheten for å forlenge tiltaket med nok et år. Som nevnt tidligere bør målsetningen med en evaluering være styrende for hvorvidt og eventuelt hva slags evaluering som gjennomføres. Hvis man tenker seg at erfaringene fra fadderordningen kan nyttiggjøres i det videre tiltaksarbeidet, er det mye som taler for at det kan ligge en viss gevinst i å utvide evalueringen fra denne første biten, til en mer helhetlig evaluering. Hvis det derimot ikke er aktuelt å videreføre samarbeidet i en eller annen form, vil utbyttet av en slik evaluering muligens være mindre nyttig, med mindre intensjonen rett og slett er å sette en type «sluttkarakter» for ordningen, eller vurdere forutsetningene for et videre samarbeid. En fortsatt evaluering av fadderordningen kan uansett ha en viss læringseffekt i forhold til praksisplasstiltaket.

Denne implementeringsevalueringen ble opprinnelig prosjektert som en del av en mer omfattende evaluering. I tillegg til å gi kunnskap om selve iverksettingsprosessen, vil evalueringen være nyttig i forbindelse med utarbeidelsen av eventuelle senere surveyundersøkelser knyttet til fadderordningen. Slik sett ligger det et foreløpig uutnyttet potensial i dette prosjektet – uten at det i seg selv er et argument for videre evaluering.

7.3 VIDEREFØRING AV FADDERORDNINGEN?

Næringslivets fadderordning er et tiltak med begrenset varighet, sluttdatoen er satt til 31. august 1994. Begrunnelsen for at ordningen ikke skal vare lenger, har vært at den ikke skal komme i konflikt med Reform 94. Så vidt vi har forstått er det ikke avklart hva som skjer etter sluttdatoen. De ansatte ved arbeidskontorene har gitt uttrykk for at de regner med at de vil gå tilbake til praksisplasstiltaket. NHO har gitt signaler⁵¹ som tyder på at organisasjonen vurderer muligheten for å forlenge tiltaket med nok et år. Det er flere grunner til at dette antagelig er en god ide:

- Reform 94 starter i 1994, men elevene skal ikke ut i arbeidslivet før 1996. Et års forlengelse av fadderordningen vil dermed ikke komme i konflikt med Reform 94.
- Det er gjort en del investeringer både på sentralt og lokalt nivå i å utvikle et bedre samarbeid om Næringslivets fadderordning. En forlengelse av ordningen vil øke gevinsten av disse investeringene.
- Fadderordningen er blitt aktivt markedsført i det siste året, og overfor markedet (bedrifter og arbeidsledig ungdom) kan det virke forvirrende med stadig nye ordninger.
- NHO har bidratt i bedriftsrekrutteringsarbeidet, og hvis organisasjonen sier seg villig til fortsatt å bruke ressurser på dette, bør det være et velkomment bidrag sett fra arbeidsmarkedsetatens side.

⁵¹ *Næringslivets ukeavis* 29.04.94

Argumenter mot en videreføring kan være at:

- Partene synes samarbeidet har kostet mer enn det smakte.
- Tiltaket ligner mye på praksisplasstiltaket, det kan derfor være urasjonelt å ha to parallelle tiltak.
- NHOs bidrag gir organisasjonen en noe større innflytelse og «rett» til å mene noe om forvaltningen av tiltaket. Dette kan være en ressurs, men kan også oppfattes som utidig innblanding.

Etter vår vurdering burde det være forholdsvis uproblematisk og antagelig fordelaktig å videreføre Næringslivets fadderordning. Evalueringen av iverksettingen av tiltaket gir ikke grunnlag for å si noe om tiltakets effekter, og vi kan dermed ikke vurdere en videreføring på det grunnlaget. Erfaringene så langt viser at samarbeidet mellom NHO og arbeidsmarkedsetaten langt fra har vært helt smertefritt, men dette har også bidratt til en viss dynamikk og utvikling i samarbeidet. Det vil antagelig være lærerikt og fruktbart for alle parter om denne prosessen kan fortsette.

Det at forskjellene mellom praksisplasstiltaket og fadderordningen er såpass små, er i seg selv ikke noe argument for å avvike samarbeidet. Tidligere erfaringer med praksisplasser i næringslivet (Try 1993a) viser at dette tiltaket har en positiv sysselsettingseffekt. Selv om fadderordningen i realiteten ikke skulle skille seg fra praksisplasstiltaket rent innholdsmessig, betyr ikke det at tiltaket er et dårlig tiltak.

Ved en eventuell videreføring bør de sentrale aktørene legge mer vekt på at oppgavene skal løses lokalt. «Mediakrangelen» partene imellom er nesten uten unntak blitt tatt svært negativt opp av de lokale aktørene, de aller fleste sier at de ikke kjenner seg igjen i det bildet som gis og at de lokale samarbeidsforholdene er langt bedre enn som så. «Det nivået var vi på for fem år siden», sa en vi intervjuet, «dette virker bare ødelggende på forhold som vi har brukt lang tid på å bygge opp». Det ville vært et stort paradoks hvis et sentralt regissert samarbeidsprosjekt skulle bygge ned heller enn å bygge opp eksisterende lokale samarbeidsrelasjoner.

REFERANSER

- Hasan, A. (1991), «Evaluation of Employment, Training, and Social Programmes: An Overview of Issues». I: *Evaluating Labour Market and Social Programmes*. Paris: OECD
- Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* nr.1/93. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- Landheim, A. (1991), *Arbeidsmarkedstiltakene. For hvem og med hvilken funksjon?* Rapport nr. 11/91. Østlandsforskning
- Landheim, A. og Odden, S. (1991), *Unge personer på arbeidsmarkedstiltak*. Rapport 24/90. Østlandsforskning
- Moen, K. (1992), *Etterundersøkelse av deltakere som var med i praksisplass-tiltaket i november 1990*. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- Moen, K. (1992), *Undersøkelse av arbeidkontorenes arbeid med praksisplass-tiltaket og deres erfaring med og vurdering av tiltaket*. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- Moen, K. (1992), *Undersøkelse av bedrifter som i 1991 hadde praksisplass-deltakere*. Oslo: Arbeidsdirektoratet
- NOU 1993: 6 *Aktiv arbeidsmarkedspolitik*
- Patton, M.Q. (1987), *Creative evaluation*. Newbury Park, California: Sage
- Torp, H. (1993), «Evaluering av arbeidsmarkedstiltak – Sysselsettingseffekter, rekruttering og fortrengning». Vedlegg i: NOU 1993: 6 *Aktiv arbeidsmarkedspolitik*
- Try, S. (1993a), «Effekten av praksisplasser.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2 s.135–145
- Try, S. (1993b), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge ledige*. ISF-rapport 93:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Williams, W. (1976), «Implementation analysis and assessment». I: Williams, W. and Elmore, R.F., red, *Social Program Implementation*. New York: Academic Press