

Roland Mandal

**Krav om tidsbegrenset
uførestønad/uførepensjon
For NAV lokalt/NAV Utland**

| | | |
|---|---------------|-----------|
| Mottatt dato | Registrert IT | Enhetsnr. |
| Søknaden skal gjøres på blankett NAV 12-06.10 | | |

«De har jo uansett uførepensjon»
En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)



Roland Mandal

«De har jo uansett uførepensjon»
En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

© Fafo 2008

ISBN 978-82-7422-652-4

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag og hovedfunn | 7 |
| Kapittel 1 Innledning | 13 |
| 1.1 Utdyping av problemstillinger | 14 |
| 1.2 Metode | 16 |
| 1.3 Rapportens oppbygning | 16 |
| 1.4 Nyttige begrepsavklaringer | 16 |
| Kapittel 2 Data og metode | 19 |
| 2.1 Registeranalysen | 19 |
| 2.2 Kvalitative intervjuer | 21 |
| 2.3 Evaluering av arbeidsmarkedstiltak – en krevende øvelse | 25 |
| Kapittel 3 Regelverk, finansiering og organisering | 29 |
| 3.1 Regelverk og styrende dokumenter | 29 |
| 3.2 Finansiering av VTA | 31 |
| 3.3 En bransje i Vekst | 33 |
| 3.4 Generelt om arbeidsmarkedstiltakene | 35 |
| Kapittel 4 Hvem deltar i VTA? Analyse av registerdata | 37 |
| 4.1 Antall deltakere | 37 |
| 4.2 Kjønn og alder | 39 |
| 4.3 Diagnose | 40 |
| 4.4 Utdanningsnivå | 42 |
| 4.5 Uføregrad | 44 |
| 4.6 Lengden på tiltaksdeltakelsen ved utgangen av oktober 2006 | 45 |
| 4.7 Forskjeller på deltakere i skjermet versus ordinær virksomhet | 46 |
| 4.8 Mottak av bonuslønn | 47 |
| 4.9 Mottak av andre ytelser | 48 |
| 4.10 Et distriktsvennlig tiltak? Geografisk fordeling av tiltaksplasser | 48 |

Kapittel 5 Deltakeres, arbeidslederes og NAV-ansattes syn på VTA.. 51

| | |
|---|----|
| 5.1 Kartlegging av behov for tiltak og prosessen frem til vedtak om VTA-plass | 51 |
| 5.2 Utvikling av ressurser og ferdigheter | 54 |
| 5.3 Overgang til ordinært arbeid og bruk av tiltaksplasser i ordinær virksomhet | 56 |
| 5.4 Oppfølging og tilrettelegging | 66 |
| 5.5 Resurser, finansiering og administrasjon | 76 |
| 5.6 VTA og de kommunale aktivitetstilbudene..... | 81 |
| 5.7 NAV lokalt sin rolle og samarbeidet med bedriftene..... | 84 |
| 5.8 Arbeidsmiljø og trivsel..... | 95 |
| 5.9 Spesielle utfordringer i små kommuner? | 96 |

Kapittel 6 Oppsummering og forslag til forbedringer..... 99

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 6.1 Det som fungerer bra | 99 |
| 6.2 Svakheter og utfordringer | 102 |
| 6.3 Forslag til endringer | 106 |

| | |
|------------------|-----|
| Referanser | 111 |
|------------------|-----|

| | |
|------------------------------|-----|
| Vedlegg: Intervjuguide | 115 |
|------------------------------|-----|

Forord

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et statlig arbeidsmarkedstiltak som tilbys personer som mottar varig uførepensjon, og som har store utfordringer med å få innpass i det ordinære arbeidslivet. Formålet med rapporten er å se nærmere på gjennomføringen av VTA og undersøke hvilke resultater og effekter som oppnås.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og er skrevet av Roland Mandal. Heidi Gautun har vært prosjektleder og har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Hanne Kavli har vært intern kvalitetssikrer. Takk til Hanne for nyttige innspill i prosjektets slutfase. En takk går også til kollega Roy Nielsen for hjelp i forbindelse med databestillingen. En referansegruppe bestående av Bjørn Halvorsen (AID), Øystein Haram (AID), Jan Greger Olsen (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Torstein Fosvold (Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)), Arne Skorpen (Lier ASVO) og Magne Hustad (KS) har bidratt til å kvalitetssikre arbeidet. To møter er blitt gjennomført, med nyttige innspill og diskusjoner. En takk går også til Terje Olsen ved Nordlandsforskning for innsiktsfulle bidrag i det siste referansegruppemøtet.

Videre ønsker vi å takke Statistisk sentralbyrå (SSB) for kobling og tilrettelegging av data. Vi vil også takke sekretariatet i ASVL for villig å ha levert ut tall og opplysninger til oss. Den største takken går likevel til alle informantene som villig har stilt opp til intervju – ansatte ved NAV lokalt, ledere i VTA-bedriftene og tiltaksdeltakere i de samme bedriftene. Den entusiasme og velvilje dere har møtt oss med, har gjort dette til et spennende prosjekt.

En takk går også til Fafos informasjonsavdeling, som på en effektiv måte har ferdigstilt rapporten. De tolkninger som er gjort, og de feil og mangler som eventuelt måtte forekomme, er forfatterens ansvar alene.

Tittelen på rapporten – «De har jo uansett uførepensjon» – er hentet fra det ene intervjuet med en arbeidsleder i en av VTA-bedriftene i undersøkelsen. Informanten ville med uttalelsen sette ord på det hun mente er holdningen de ansatte ved det lokale NAV-kontoret har til VTA. Hun mente også at denne holdningen forklarer den manglende interessen og oppfølgingen fra NAV. Etter hvert som de kvalitative intervjuene ble gjennomført, fremsto det stadig tydeligere for oss at informanten – dessverre – hadde et poeng. Som tittel på rapporten fant vi derfor sitatet treffende.

Sammendrag og hovedfunn

AID har gitt Fafo i oppdrag å undersøke følgende hovedproblemstillinger:

- Bidrar Varig tilrettelagt arbeid (VTA) til å utvikle deltakernes ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver?
- Øker deltakelsen sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid?
- Hva kan gjøres for å øke andelen deltakere med overgang til ordinært arbeid?
- Hvilke kjennetegn har VTA-deltakerne?

Vi vil i det følgende presentere et sammendrag av de viktigste funnene.

Hovedintrykk

Basert på de funnene vi har gjort i denne undersøkelsen, sitter vi igjen med et positivt hovedintrykk av VTA. Undersøkelsen viser at tiltaket representerer et svært viktig tilbud for mange personer i Norge. Alle de personene vi har intervjuet, gir uttrykk for en grunnleggende positiv holdning til tiltaket, og gjennom intervjuene og bedriftsbesøkene har vi selv kunnet observere et stort engasjement, høy motivasjon og en mangfoldig produksjon i bedriftene. VTA ivaretar etter vårt syn et behov som er unikt, og bidrar til å sikre en bredde i NAVs tiltaksspekter som er helt nødvendig. Godt arbeidsmiljø og lavt sykefravær blir av flere av våre informanter trukket frem som tegn på at VTA er et vellykket tiltak. Passivitet og inaktivitet ville mest sannsynlig vært situasjonen for svært mange av deltakerne dersom VTA ikke hadde eksistert.

Samtidig er det liten tvil om at det eksisterer mange svakheter og utfordringer ved dagens gjennomføring av VTA. Dette er først og fremst knyttet til den individuelle tilretteleggingen for den enkelte deltaker, økte produksjons- og produktivitetskrav, finansieringen og manglende oppfølging fra NAV lokalt sin side. Vi vil i det følgende gi en mer detaljert oppsummering av positive og negative sider ved dagens gjennomføring av VTA. Først skal vi imidlertid se nærmere på de viktigste kjennetegnene ved deltakerne.

Kjennetegn ved deltakerne

- *Antall og gjennomsnittsalder* – Per april 2008 deltok 7825 personer i VTA. Av disse var 60,5 prosent menn og 39,5 prosent kvinner. Deltakernes gjennomsnittsalder i oktober 2006 var på 43,01 år sammenlignet med 46,41 år i 2002. I løpet av disse fire årene har andelen deltakere i alderen 20–29 år økt markant, mens andelen deltakere over 50 år har sunket.
- *Diagnosebakgrunn* – De vanligste diagnosene blant dem som deltar på VTA, er psykisk utviklingshemming (38,7 prosent av deltakerne), psykiske lidelser (14 prosent av deltakerne) og nevrologiske sykdommer og hodeskader (6 prosent av deltakerne).¹ Andelen med psykiske lidelser har økt i undersøkelsesperioden, fra 12,4 prosent i 2002 til 14 prosent i 2006. Av andre diagnoser er muskel- og skjelettsykdommer (5,3 prosent), sosial yrkeshemming (2,7 prosent) og døvhet/hørselsskader (1,4 prosent) de vanligste. Hele 25 prosent av VTA-deltakerne er enten registrert med «ukjent sykdom» eller «ikke registrert» i feltet diagnose i NAVs saksbehandlingssystemer.
- *Utdanning* – Om lag 75 prosent av dem som deltar på VTA, har enten ingen utdanning (4,6 prosent) eller ungdomsskoleutdanning (69,8 prosent) som høyeste utdanning. 12,2 prosent har grunnutdanning fra videregående nivå, mens 6,5 prosent er registrert med avsluttende utdanning på videregående nivå. Til sammenligning er det i befolkningen generelt 32 prosent som kun har grunnskole som utdanning, mens 44 prosent har videregående skole. Videre har 25 prosent utdanning på universitets- og høyskolenivå.
- *Uføregrad og mottak av andre ytelser* – Tall fra oktober 2006 viser at 92,1 prosent av deltakerne har en uføregrad på 100 prosent, mens 1,6 prosent (124 deltakere) har en uføregrad som ligger mellom 50 og 99 prosent. 422 personer var ikke registrert med uføregrad. På samme tidspunkt mottok 179 deltakere sosialhjelp (2,7 prosent). Videre mottok 53 deltakere alderspensjon (0,7 prosent). Disse er imidlertid ikke å anse som deltakere i VTA siden bedriftene ikke mottar tilretteleggingstilskudd for dem. At disse likevel har en tilknytning til VTA, kan forklares med at det ikke er uvanlig å gi et tilbud selv om en deltaker har nådd pensjonsalder. Dette må ses i sammenheng med at VTA handler mer om å gi enkeltmennesker en meningsfylt hverdag enn overgang til ordinært arbeid.
- *Forskjeller på deltakere med tiltaksplass i skjermet versus ordinær virksomhet* – Analysene viser at gjennomsnittsalderen blant dem som har tiltaksplass i ordinær virksomhet, er markant lavere enn for resten av gruppen (36,05 år sammenlignet med 42,18 år målt i oktober 2007). Forskjellene når det gjelder diagnose, er imidlertid

¹ Tall fra oktober 2006.

mer iøynefallende; mens 37 prosent av deltakerne i skjermet sektor har psykisk utviklingshemming og 13,9 prosent har psykiske lidelser, snus dette forholdet på hodet når vi ser på tallene for VTA i ordinær virksomhet – her har 16,1 prosent psykisk utviklingshemming og 26,4 prosent psykiske lidelser.

- *Mottak av bonuslønn* – Alle som deltar i VTA, mottar bonuslønn ved siden av uførepensjonen. Timesatsene varierer imidlertid fra bedrift til bedrift. Våre analyser viser at 56,7 prosent av deltakerne i november 2006 var registrert som lønnstakere. Selv om denne lønnen for de klart fleste vil stamme fra tiltaket (bonuslønn), kan enkelte også ha andre kilder til lønn, som for eksempel deltids- eller ekstraarbeid. Noen få personer i vårt datamateriale er eksempelvis registrert som selvstendig næringsdrivende. Disse har da muligens en aktivitet ved siden av tiltaksdeltakelsen som genererer lønn.

Kartlegging av behov for tiltak og prosessen frem til vedtak om VTA-plass

Vi har identifisert tre typiske forløp som leder frem mot en VTA-plass. Dette er 1) etter initiativ fra kommunen, 2) etter initiativ fra personen selv og/eller familie og nettverk og 3) etter initiativ fra NAV lokalt. Forløpet der kommunen har tatt initiativ, blir av de fleste informantene beskrevet som det mest typiske. At kommunen allerede har kjennskap til mange av brukerne gjennom andre av kommunens tjenester, trekkes frem som hovedgrunnen til dette. NAV lokalt har den formelle rollen som innsøkende instans og har som regel liten befatning med rekrutteringen av potensielle deltakere.

At man mottar uførepensjon, har utfordringer med å få jobb innen ordinært arbeidsliv, men samtidig er i stand til å arbeide og produsere, trekkes frem som viktige hensyn ved tildeling av tiltaksplass.

Når det gjelder ventelister, er det varierende praksis rundt dette. På en del steder opererer man med lister, mens man andre steder har kuttet ut dette, fordi det er så lite utskifting av deltakere i tiltaket. Flere informanter er imidlertid tydelig på at behovet for VTA-plasser er langt større enn dagens antall plasser. Det er tvilsomt om ventelistene gir et riktig bilde av behovet, gitt den varierende praksis og systematikk som virker å eksistere rundt bruken av disse.

Oppfølging og tilrettelegging

De arrangørbedriftene vi har besøkt, varierer betydelig når det gjelder i hvilken grad de besitter den kompetansen som tiltaksforskriften forutsetter. Mens tre bedrifter imøtekom kravene nærmest fullt ut, hadde tre av de andre bedriftene deler av den kompetansen som kreves. I to av bedriftene hadde ledelsen kun yrkesfaglig kompetanse

og ingen pedagogisk eller attføringsmessig kompetanse. Funnene gir klare indikasjoner på at det er en kompetanseutfordring innenfor VTA-ordningen i dag, og at yrkesfaglig kompetanse ser ut til å være mer dominerende enn attførings- og pedagogisk kompetanse. Det er også åpenbart at tiltakets yrkesfaglige profil må ses i sammenheng med bedriftenes vektlegging av produksjon og oppdrag (se også Seierstad 1998).

Det at mange VTA-bedrifter er rendyrkede produksjonsbedrifter, legger begrensninger på hva som er mulig når det gjelder å tilpasse arbeidsoppgavene til brukerne ut fra individuelle behov og ferdigheter. Intervjuene vi har gjennomført, gir et inntrykk av at mulighetene for tilrettelegging er svært betinget av hvilken type oppdrag bedriftene til enhver tid har. Tiltaksgjennomføringen påvirkes også av stadig økende produktivitetskrav. Dette kan også ha bidratt til å gjøre arrangørene mer kritiske til hvem de tilbyr VTA-plass.

Ressurser, finansiering og administrasjon

Flere av informantene både fra VTA-arrangørene og NAV lokalt mener at det er for få VTA-plasser i dag. Mens enkelte viser til ventelister for å underbygge dette, mener andre at behovet er betydelig, men samtidig vanskelig å tallfeste. Når det gjelder betydningen dagens finansieringssystem har for kvaliteten på tiltaksgjennomføringen, var det ingen som hadde noen spesielle synspunkter på dette. Et flertall av lederne i bedriftene som ble intervjuet, mente at dagens system med en fast driftsstøtte per deltaker fungerer greit. Samtidig var flere opptatt av at kommunene ikke må gis et større medfinansieringsansvar enn det de allerede har. De store forskjellene i kommunenes økonomiske situasjon ble trukket frem som begrunnelse for dette. Mange frykter at et økt kommunalt finansieringsansvar vil bidra til økende kvalitetsforskjeller når det gjelder gjennomføringen av VTA.

Utvikling av ressurser og ferdigheter

De fleste deltakerne vi har intervjuet, mener at de får benyttet sine ressurser og evner og utviklet sine ferdigheter gjennom tiltaksdeltakelsen. Et par var mer tilbakeholdne i svarene sine og mente ikke at tiltaket bidro til å utvikle deres ressurser og ferdigheter. En utfordring her er at mange bedrifter har en variert gruppe med ansatte med tanke på diagnose og funksjonsnivå. Når arbeidsoppgavene samtidig gjerne er produksjonsorienterte og gir lite rom for variasjon, er det naturlig at enkelte vil være mer tilfredse med oppgavene enn andre. Registeranalysen viser at antallet deltakere med psykiske lidelser har økt de senere årene. Vi mener en av de største utfordringene for VTA-ordningen fremover er å gi et tilfredsstillende tilbud til *alle* typer deltakere.

Overgang til ordinært arbeid og bruk av tiltaksplasser i ordinær virksomhet

Tidligere studier har vist at overgangen fra denne typen tiltak til ordinært arbeid er lav (se for eksempel Seierstad 1998). Flere av våre informanter, både fra VTA-arrangørene og NAV lokalt, kan fortelle at de aldri har opplevd overgang til ordinært arbeid for en VTA-deltaker i sin kommune. Manglende interesse fra de involverte aktørene (deltakerne selv, arrangørene og NAV lokalt), skepsis hos ordinære arbeidsgivere og svake økonomiske insentiver for deltakerne selv (en del deltakere vil ha vanskeligheter med å oppnå en arbeidsinntekt som overstiger uførepensjonen) er noen av forklaringene som trekkes frem. Videre kommer det frem i de intervjuene vi har gjennomført både med ansatte i NAV og i bedriftene, at NAV lokalt i stor grad ikke ivaretar det ansvaret etaten er gitt på dette området gjennom tiltaksforskriften og de utfyllende reglene.

Det er ingenting som tyder på at regelendringen av 1.1.2006 frem til nå har hatt noen stor effekt, verken konkret på overgangen til ordinært arbeid eller på holdningen og tilnærmingen til tiltaket. Per november 2007 var det 191 deltakere som hadde tiltaksplass innenfor ordinært arbeidsliv. Det som ifølge informantene fra NAV lokalt og VTA-arrangørene skiller disse fra gruppen for øvrig, er sterkere arbeidslivstilknytning, mer relevant kompetanse og en sterkere motivasjon for å klare en «vanlig jobb».

VTA og de kommunale aktivitetstilbudene

På tross av en del overlapping mellom VTA og de kommunale aktivitetstilbudene når det gjelder innhold og målgruppeorientering, hadde informantene som vi snakket med fra NAV lokalt, svært begrenset kunnskap om de kommunale aktivitetstilbudene, både når det gjaldt generell kunnskap om denne type tilbud og konkret kunnskap om hvorvidt det faktisk finnes et slikt tilbud innenfor egen kommune. De arbeidslederne vi intervjuet, hadde et sterkt behov for å markere forskjellen mellom VTA og de kommunale tilbudene. En typisk uttalelse fra disse var at VTA er et langt mer arbeidsrettet og «krevende» tiltak enn de kommunale aktivitetstilbudene. Som den viktigste forskjellen mellom VTA og de kommunale aktivitetstilbudene ble det trukket frem at deltakere i VTA må kunne produsere og forholde seg til krav om oppmøte og arbeidsinnsats.

NAVs rolle og samarbeidet med bedriftene

Gjennom intervjuene avdekket vi at NAV lokalt hadde store mangler når det gjelder etterlevelse av regelverket. Enkelte av våre informanter hadde tilnærmet null kjennskap til regelverket de skal forvalte på området. Det mest ekstreme tilfellet var en person som verken kjente til tiltaksforskriften eller de utfyllende reglene. Flere kjente heller ikke til kravspesifikasjonen for VTA som er sentral for å definere kvaliteten på tiltaksgjennomføring, og som NAV lokalt skal benytte som et styringsdokument i

sin oppfølging av tiltaksgjennomføringen. Med tanke på de store statlige tilskuddene som bevilges til tiltaket, og det ansvaret NAV lokalt gjennom tiltaksforskriften har for å følge opp tiltaksgjennomføringen, synes vi dette er urovekkende.

Det fleste bedriftene vi intervjuet, sendte årsrapporter til NAV lokalt og drev i varierende grad med annen rapportering. Bruken av rapportene ved NAV lokalt virker imidlertid å være svært varierende. Flere informanter sier rett ut at de ikke har tid til å lese rapportene. Videre virker det som om mange ansatte ved NAV lokalt «slipper saken» når en person først er kommet inn på VTA. Selv om vi har intervjuet for få til å kunne generalisere fra disse funnene, så gir funnene grunn til bekymring, gjennom å indikere at VTA er et tiltak som ikke blir prioritert fra NAV lokalt sin side, og som oppfattes å eksistere på siden av attføringsfeltet.

Trivsel og arbeidsmiljø

Deltakerne tegner et meget positivt bilde av arbeidsmiljøet i bedriftene. Alle åtte som vi har intervjuet, forteller om trivsel, glede og mye humor i arbeidshverdagen. De bedriftene vi har vært inne i, virker å ha en «flat struktur», og det er stor grad av nærhet mellom ledere og ansatte. Dette gjør ifølge flere av informantene terskelen lav for å bringe opp de spørsmål man måtte ønske. Lavt sykefravær trekkes frem av lederne som tegn på godt arbeidsmiljø i bedriftene. At tiltaket er frivillig, antas også å gi et godt utgangspunkt for motivasjon, trivsel og for arbeidsmiljøet. Samtidig var enkelte av våre bedrifter ikke ukjent med personkonflikter, noe som tilskrives konsentrasjonen av mennesker med vidt forskjellige diagnoser og behov innenfor de samme veggene.

Kapittel 1 Innledning

Antall personer i yrkesaktiv alder som befinner seg utenfor arbeidslivet, har de siste årene vært økende. Ved utgangen av 2007 var det 567 000 mottakere av helserelaterte ytelser i Norge, tilsvarende 12 prosent av befolkningen (St.prp. nr. 1 (2008–2009)). Disse har enten sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller uføreytelser (varig uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad) som hovedkilde til livsopphold. Ser man på den funksjonshemmede delen av befolkningen, er tallene enda mer nedslående: Under halvparten av alle med nedsatt funksjonsevne er i ordinært arbeid (St.meld. nr. 40 (2002–2003)). Utdanningsnivået blant personer med funksjonshemming er betydelig lavere enn for befolkningen for øvrig, og de skårer lavere på sentrale indikatorer for levekår (inntekt, arbeidslivstilknytning og sosial deltakelse) enn befolkningen generelt.

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et statlig arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til arbeid innenfor ordinært arbeidsliv. Deltakelse i VTA skal bidra til at den enkelte opprettholder og utvikler sine egne ressurser og ferdigheter. Målgruppen er personer som har fått, eller i nær fremtid ventes å få, innvilget varig uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Per april 2008 deltok 7825 personer på tiltaket.² Ved å rette seg mot personer som har små sjanser til å få innpass i det ordinære arbeidslivet, representerer VTA et viktig tilbud for et stort antall personer. Også i forhold til målsettingene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og målet om økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne spesielt spiller tiltaket en sentral rolle.

Formålet med rapporten er å se nærmere på gjennomføringen av VTA og å belyse hvilke resultater og effekter som oppnås innenfor tiltaket. Dette gjøres med utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- Bidrar VTA til å utvikle deltakernes ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver?
- Øker deltakelsen sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid?
- Hva kan gjøres for å øke andelen deltakere med overgang til ordinært arbeid?
- Hvilke kjennetegn har VTA-deltakerne?

² Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Selv om VTA i utgangspunktet skal kunne gi et varig tilbud, har vektlegging av overgang til ordinært arbeid de siste årene også blitt mer tydelig for dette tiltaket. Mens målgruppen tidligere var personer som *ikke* kunne få ordinært arbeid, heter det nå personer med *små utsikter* til ordinært arbeid. Regelverksendringen av 1.1.2006, som åpnet opp for å etablere tilrettelagte arbeidsplasser i ordinære bedrifter, gir et tydelig signal om denne dreiningen. Senest kan vi i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* lese at regjeringen ønsker en nærmere vurdering av tiltaket. Det vises til regelendringen av 1.1.2006 samt mer overordnede målsettinger om å legge mer vekt på overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Dette må ses som en del av det samlede budskapet i St.meld. nr. 9 (2006–2007), nemlig ønsket om en større fleksibilitet i tiltaks- og virkemiddelbruken innenfor arbeids- og velferdspolitikken. Gjennomføringen av VTA må derfor ses i sammenheng med den grunnleggende dreiningen i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken som har skjedd de senere årene, med økt vektlegging av deltakelse fra og inkludering av ulike marginaliserte grupper og den økte oppmerksomheten som er rettet mot individuelle behov og tilrettelegging.

Det er også interessant å merke seg at bransjen selv (VTA-arrangørene og Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL))³ og en organisasjon som Norsk Nettverk for Down Syndrom (NNDS), som begge har som målsetting å jobbe for bedre levekår og økt inkludering av psykisk utviklingshemmede i samfunnet, har ulike oppfatninger av hvor egnet VTA er til å realisere disse målene. Mens bransjen selv mener at VTA er det beste alternativet for svært mange av dem som i dag deltar i tiltaket, mener NNDS at det må satses mer offensivt på å integrere personer med psykisk utviklingshemming i det ordinære arbeidslivet.⁴ Organisasjonen betrakter VTA nærmest som en hemsko for arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, nettopp fordi arbeid for psykisk utviklingshemmede i dag stort sett assosieres med VTA. Denne uenigheten danner et interessant bakteppe for vår undersøkelse.

1.1 Utdyping av problemstillinger

Vi har allerede vært inne på de fire hovedproblemstillingene. For å få belyst disse på en skikkelig måte har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) skissert en rekke mer detaljerte spørsmål og problemstillinger. Disse gir et godt grunnlag for å belyse erfaringer med VTA og samtidig et grunnlag for å kunne komme med forslag

³ Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) er arbeidsgiverforeningen som organiserer de såkalte Vektbedriftene i Norge. ASVL blir nærmere beskrevet under avsnitt 3.3.

⁴ Se organisasjonens opprop til daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen ved å følge denne linken: <http://www.downsyndrom.no/start siden/opprop-til-arbeids-og-inkluder/>.

til hvordan tiltaket kan utvikles videre. Med utgangspunkt i de kvalitative intervjuene og registeranalysen skal følgende spørsmål undersøkes nærmere:

- Hvem er brukerne av tiltaket? Har brukergruppen endret seg over tid? Er det noen forskjeller på dem som har VTA-plass i skjermet virksomhet, sammenlignet med dem som har VTA-plass i ordinær virksomhet?
- Er det forskjell på brukerne av VTA og kommunale aktivitetstilbud?
- Hvordan er beslutningsprosessen frem til et vedtak om en VTA-plass? Hvem er involvert i prosessen, og hvordan tas den endelige avgjørelsen om tildeling av tiltaksplass?
- Er det forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvilke brukergrupper det søkes VTA-plass for?
- Hvordan kartlegges behovet for denne type tiltak? Vurderes behovene ulikt i Arbeids- og velferdsetaten og i kommunesektoren? Hvilke hensyn og kriterier legges det vekt på ved tildeling av tiltaksplass?
- Er det ventelister på VTA-plass? Finnes det i så fall sentrale ventelister, eller har kommunene ulik praksis på dette?
- Gjøres det jevnlig vurderinger av brukernes behov med hensyn til overgang til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller ordinært arbeid? Hvem utfører i så fall dette og hvor ofte?
- Er det forskjeller mellom ulike brukergrupper med hensyn til hvor tilrettelagt arbeidsoppgavene er?
- I hvilken grad har brukerne overgang til ordinært arbeid? Har overgang til ordinært arbeid endret seg over tid?
- Hvilke forventninger har VTA-deltakerne selv til overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår? Hva med lederne i VTA-bedriftene og de ansatte ved NAV lokalt – hvilke forventninger har de?
- Hvordan avlønnes brukerne som deltar på VTA? Hvilken betydning har utbetaling av lønn for overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår?
- Hvordan kan VTA innrettes slik at flere går over til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår?

1.2 Metode

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført registerbaserte analyser og kvalitative intervjuer. Registeranalysen er basert på data som er koblet sammen fra ulike administrative registre (FD-trygd, NAVs saksbehandlingssystem Arena og lønns- og trekkoppgaveregisteret). Dette har gjort det mulig å hente ut detaljert informasjon om deltakerne når det gjelder sentrale bakgrunnskjenntegn som alder, kjønn, diagnose, utdanningsnivå og mottak av lønn. Når det gjelder de kvalitative intervjuene, er til sammen åtte ansatte ved NAV lokalt, åtte ledere i utvalgte VTA-bedrifter og åtte tiltaksdeltakere blitt intervjuet.

Kombinasjonen av kvalitativ og kvantitativ metode har gitt oss et godt utgangspunkt for å undersøke måloppnåelsen og kvaliteten i gjennomføringen av VTA gjennom å sikre oss informasjon på både individ- og systemnivå. Mens intervjuene har gitt dybdeinnsikt, har den registerbaserte analysen gjort det mulig å innhente opplysninger om hele populasjonen av VTA-deltakere. Samtidig har vi i rekrutteringen av informanter bestrebet oss på å sikre variasjon og mangfold, noe vi mener har styrket holdbarheten til de funnene som er gjort. Gjennom å intervjuer personer med ulikt ståsted og ulik rolle knyttet til det samme fenomenet (deltakere, ledere og ansatte ved NAV lokalt) har vi lagt til rette for at ulike oppfatninger om det samme tilbudet kan bringes frem i lyset.

1.3 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 (Data og metode) gir vi en beskrivelse av datakilder og de metodiske valg som er tatt. I kapittel 3 (Regelverk, finansiering og organisering) redegjøres det for regelverk og retningslinjer samt finansielle og organisasjonsmessige forhold knyttet til VTA. Kapittel 4 (Hvem deltar i VTA? Analyse av registerdata) gjengir funnene fra analysen av registerdataene. Funnene fra de kvalitative intervjuene presenteres i kapittel 5 (Deltakeres, arbeidslederes og NAV-ansattes syn på VTA). I avslutningskapitlet oppsummerer vi de viktigste funnene samt presenterer noen forslag til forbedringer.

1.4 Nyttige begrepsavklaringer

- *VTA-bedrift* – I rapporten brukes begrepene VTA-bedrift, VTA-arrangør, Vekst-bedrift og tiltaksarrangør synonymt med hverandre. Dette for å sikre variasjon i språket.
- *Deltaker* – Vi bruker begrepet deltaker om dem som har en VTA-plass, selv om vi gjennom intervjuene fikk forståelse av at det ute i bedriftene er langt vanligere å bruke begrepet ansatt.
- *Personalet* – Begrepet personalet brukes om dem som er ansatt i VTA-bedriftene for å lede, veilede og følge opp tiltaksdeltakerne (daglig leder, avdelingsleder og arbeidsleder). Betegnelsen ble brukt i flere av de bedriftene vi besøkte.
- *NAV lokalt* – NAV-reformen innebærer at alle kommuner innen 1.1.2010 skal ha et lokalt NAV-kontor. Ved utgangen av 2007 var det etablert 146 NAV-kontorer, og for inneværende år er 140 nye kontorer planlagt etablert (St.prp. nr. 87 (2007–2008)). Frem til alle kommuner har fått sitt eget fullverdige NAV-kontor, vil det i en mellomperiode eksistere ulike «midlertidige» varianter, som NAV Arbeid (tidligere Aetat-kontorer) og NAV Trygd (tidligere trygdekontorer). Når vi benytter begrepet NAV lokalt i denne rapporten, er det som et samlebegrep for dagens NAV-kontorer og de mer midlertidige variantene NAV Arbeid og NAV Trygd.

Kapittel 2 Data og metode

Rapporten bygger på to sett med data:

- registerdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå der informasjon om deltakerne i VTA er koblet sammen med informasjon fra andre offentlige registre
- en kvalitativ intervjuundersøkelse blant et utvalg ledere av VTA-bedrifter, VTA-deltakere og ansatte ved lokale NAV-kontorer som Fafo gjennomførte i 2008

2.1 Registeranalysen

Den statistiske fremstillingen av VTA-deltakerne bygger på opplysninger fra følgende administrative registre: NAVs arbeidssøkerregister Arena, lønns- og trekkoppgaver registret samt SSBs forløpsdatabase FD-trygd. Alle data ble oversendt SSB, som koblet disse sammen. SSB har kryptert direkte personidentifiserbare kjennetegn (personnummer) før dataene ble overlevert til Fafo. Vi har data fra perioden fra og med januar 2002 til og med desember 2006, det vil si en periode på fem år. De personene som er med i datasettet, er dem som i løpet av denne femårsperioden én eller flere ganger har vært registrert som deltaker i VTA.

Som beskrevet tidligere i rapporten ble VTA innført 1. januar 2002. Gamle tiltakstyper som Arbeidssamvirke (ASV), Arbeidssamvirke i offentlig sektor (ASVO) og Produksjonsverksteder (PV) ble da slått sammen til VTA. De dataene vi har, inneholder mange flere tiltakskoder enn VTA. For eksempel ser vi at flere personer står registrert som deltakere i PV eller i ASV. Forklaringen på dette er at disse personene ble tatt inn på disse tiltakene før overgangen til VTA, og at de er blitt stående som deltakere på disse avviklede tiltakstypene, tross overgangen til VTA i 2002. En del av dem som figurerer i våre data, er dermed registrert under de «gamle» tiltakstypene ASV, ASVO og PV. For å få med hele populasjonen har det imidlertid vært viktig også å få med dem som i saksbehandlingssystemet ikke er registrert under VTA, men som «i praksis» deltar på VTA.⁵

⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet benytter samme tilnærming i sine oversikter over antall deltakere på VTA.

Dataene ble utlevert i månedsfiler og årsfiler. Informasjon om arbeidssøkerstatus og antall dager i denne statuskoden er månedlig.⁶ Data over mottak av ulike ytelser (attføringsytelser, uførepensjon, sosialhjelp), mottak av lønnsinntekt samt opplysninger om bosted og utdanningsnivå foreligger på årsbasis. Hvert individ har fått tilordnet et unikt løpenummer, og ved hjelp av dette kan vi koble de ulike filene sammen. Vi ender da opp med et stort datasett, med individer som analyseenheter og deres status på sentrale variabler knyttet til arbeid og trygd i perioden januar 2002–desember 2006. Prosjektet ble i forkant meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som tilrådte bruken av diagnoseopplysninger. Diagnoseopplysningene ble utlevert av NAV ved Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg fikk vi innvilget dispensasjon fra daværende Sosial- og helsedirektoratet for bruk av opplysninger om mottak av sosialhjelp.

Datas *reliabilitet* er et mål på nøyaktigheten av de dataene som benyttes (Hellevik 1997). Mer konkret omhandler det hvordan de opplysningene som utgjør datasettet, er samlet inn, og om det finnes mulig feilkilder i denne prosessen. Det er vanskelig å vurdere konkret hvor nøyaktig innsamlingen av alle opplysningene i et så stort datasett er. Det er imidlertid grunn til å tro at eventuelle svakheter ved registreringen av opplysninger vil være størst for diagnoseopplysningene (se Olsen 2006). Et mulig tegn på dette er at hele 25 prosent av personene i vårt datasett ikke er registrert med en diagnose.⁷ Den mest nærliggende forklaringen på dette er at en del personer har en sammensatt diagnosebakgrunn. Samtidig kan det også skyldes varierende registreringspraksis ved NAV lokalt.

Datas *validitet* omhandler opplysningenes relevans og gyldighet for de problemstillinger som skal undersøkes (Hellevik 1997). Måler dataene de kjennetegnene og egenskapene ved analyseenhetene som er relevante for de spørsmålene som skal belyses? Det meste av informasjonen i datasettet er bakgrunnsinformasjon som beskriver kjennetegn ved VTA-deltakerne når det gjelder kjønn, alder, utdanning og bostedskommune. Vi ser derfor ingen grunn til å stille spørsmål ved dataenes validitet for de fleste av disse variablene fordi de ikke er operasjonaliseringer av teoretiske begreper.

⁶ Variabelen «arbeidssøkerstatus» viser en persons arbeidsmarkedstilknytning og om en person deltar i tiltak eller ikke, eller om en person er permittert (Akselsen m.fl. 2007).

⁷ I 2006 var det 1198 personer som ikke var registrert med en diagnose i NAVs saksbehandlingssystem Arena, og 707 som hadde en ukjent sykdom, det vil si tilfeller hvor legen har gitt diagnosen «ukjent sykdom».

2.2 Kvalitative intervjuer

I perioden desember 2007–september 2008 gjennomførte Fafo i alt tjuetvåre intervjuer med VTA-deltakere, ledere i VTA-bedrifter og ansatte ved NAV lokalt. Det ble gjennomført åtte intervjuer i hver av de tre nevnte gruppene. Intervjuene er blitt gjennomført rundt omkring i Norge. Hovedbegrunnelsen for å intervju ulike aktører har vært å få belyst gjennomføringen av og kvaliteten på VTA fra ulike ståsteder. Begrunnelsen vil bli utdypet nedenfor. En fast intervjuguide med åpne svaralternativer er blitt benyttet i alle intervjuene.⁸

Antallet informanter er for lavt til at vi kan si at funnene er representative. Utvalget er lite – den informasjon og de opplysninger vi har fått gjennom intervjuene, må derfor ses i lys av det antall VTA-bedrifter og NAV-kontorer som er intervjuet, og ikke som et bilde på tiltaksgjennomføringen generelt. Samtidig er det ikke representativitet som er hovedpoenget med denne typen intervjuer; formålet er snarere å kunne gå dypere inn i de mest sentrale problemstillingene for på den måten å skaffe dybdekunnskap. Vi har likevel hatt som målsetting å sikre en *bredde* blant de informantene som har deltatt, for nettopp å sikre at ulike erfaringer blir representert i studien (se også Olsen 2006). Innenfor hver informantgruppe (VTA-deltakere, ledere ved VTA-bedriftene og ansatte ved NAV lokalt) har vi derfor lagt vekt på at informantene skulle skille seg fra hverandre når det gjaldt en del sentrale kjennetegn, se nedenfor. Grunnen til dette er en antakelse om at variasjonen mellom bedrifter, mellom kommuner og mellom lokale NAV-kontorer er viktig i seg selv for å forklare forskjeller i måloppnåelse, samarbeidsformer og den konkrete tiltaksutformingen rundt omkring i Norge. Er det annerledes å jobbe i en VTA-bedrift i en liten utkantkommune, kjennetegnet av et lite arbeidsmarked og små og gjennomsiktige forhold, sammenlignet med i en storby? Har denne typen ytre omstendigheter betydning for samarbeidet mellom NAV lokalt og bedriftene og den enkeltes utsikter til å kunne gå over til ordinært arbeid? Er det annerledes å jobbe i en liten bedrift sammenlignet med en større bedrift? Og hva med type produksjon – legger denne noen føringer på tilretteleggingsmulighetene og tiltaksgjennomføringen?

Vi har ikke intervjuet ansatte i det kommunale tjenesteapparatet. I og med at en del potensielle VTA-deltakere blir «henvist» fra kommunen, kunne det vært interessant, ikke minst for å kartlegge kommunenes erfaringer med lokale VTA-arrangører. Samarbeidet mellom det kommunale hjelpeapparatet og NAV lokalt, spesielt knyttet til brukere som er aktuelle for begge typer tilbud (VTA eller kommunale aktivitets-tilbud), ville også vært naturlig å ta inn i intervjuer med ansatte fra det kommunale hjelpeapparatet, dersom slike skulle blitt gjennomført.

⁸ Se vedlegg for intervjuguide.

Utvelging av NAV-kontorer

I vår utvelging av NAV-kontorer la vi vekt på å sikre en variasjonsbredde når det gjelder de lokale rammebetingelsene som omgir lokalkontorene. Vi har gått inn for å sikre variasjon på følgende punkter:

- *Kommunestørrelse/folketall* – NAV-kontorene i de mest folkerike kommunene vil ha et høyt antall brukere og vil ofte måtte tilby et større spekter av tjenester enn i mindre kommuner. Vi har en antakelse om at dette kan innvirke på den oppmerksomheten som VTA får.
- *Lokalt arbeidsmarked* – Hvorvidt det lokale arbeidsmarkedet er stort eller lite, vil ha betydning for mulighetene til å kunne formidle deltakere til ordinært arbeid og til å gjennomføre tiltaksplasser i ordinær virksomhet. Om det lokale arbeidsmarkedet er variert og allsidig versus ensidig og «hjørnesteinsbasert», vil også spille inn.
- *Geografi og beliggenhet* – NAV-kontorer i små utkantkommuner vil kanskje jobbe annerledes og ha en annen tilnærming til tiltaket og VTA-bedriftene enn NAV i storbykommunene. Nærhet og «lokalkunnskap» (personlige relasjoner) er sentrale stikkord i denne sammenheng.
- *NAV-kontorets størrelse (antall ansatte)* – Små kontorer vil jobbe og organisere arbeidet annerledes enn større kontorer. Vi tror dette også kan ha betydning for hvordan man legger opp og organiserer arbeidet med VTA.

I tillegg til disse variablene ønsket vi å intervju personer i NAV som jobber med VTA på ulike nivåer. Blant våre informanter er det følgelig både førstekonsulenter innen attføring, attføringsrådgivere (med fagansvar for attføringstiltakene) og ledere ved NAV-kontorer. Det mest positive med denne variasjonen blant informantene er at vi har fått tilgang til erfaringer med VTA fra ansatte som jobber på ulike «nivåer» i NAV (konsulenter, rådgivere og kontorsjefer). Mens vi gjennom intervjuene med attføringsrådgivere og -konsulenter har fått informasjon om tiltaksgjennomføring og samarbeidet mellom NAV lokalt og VTA-arrangørene, har informasjon fra ledelsesnivået vært viktig for å få innblikk i de administrative og styringsmessige utfordringene som preger VTA i dag. Ansatte på ulike nivåer vektlegger gjerne forskjellige sider av VTA og har i tillegg ulike forutsetninger for å kunne uttale seg om ulike spørsmål. Derfor har det vært viktig for oss å fange inn denne variasjonen.

De aller fleste informantene fra NAV lokalt svarte positivt på vår forespørsel om å stille til intervju. Mange så dette som en mulighet til å kunne komme med innspill til et felt de til daglig opererer i. Det var kun én av våre henvendelser som ikke ledet frem til intervju. I dette tilfellet brukte den personen vi kontaktet, så lang tid på å avklare med ledelsen over seg at vi av tidshensyn valgte å ikke følge det opp videre.

Utvelging av VTA-bedrifter

De samme kriteriene ble i stor grad lagt til grunn for rekruttering av VTA-bedrifter som for NAV-kontorer. I tillegg la vi vekt på følgende:

- *Type produksjon* – Selv om mange VTA-bedrifter driver med produksjon av produkter og varer i tradisjonell forstand, er det også en del som er mer orientert mot tjeneste-/serviceyting. Vi tror denne variasjonen er viktig å fange opp fordi type aktivitet i stor grad er med på å definere de mulighetene bedriftene har for å tilrettelegge og tilpasse arbeidsoppgavene til den enkelte (se for eksempel Meistad og Nyland 2005).
- *Målgruppe* – Tiltakets innhold og utforming vil være påvirket av hvilke typer personer som deltar. Mens en del bedrifter kun retter seg mot psykisk utviklingshemmede, har andre en mer heterogen sammensetning av deltakere og diagnoser.
- *Rene VTA-bedrifter versus attføringsbedrifter* – Hvorvidt bedriften arrangerer kun VTA eller også andre tiltak, vil trolig ha betydning for gjennomføringen av VTA. En viktig grunn til dette er at flere tiltak i én og samme bedrift vil kunne gi større fleksibilitet i attføringsarbeidet (flytte mellom tiltak). I tillegg åpner det opp for å overføre gode prinsipper og arbeidsmetoder på tvers av ulike tiltak og avdelinger.
- *Bedriftsstørrelse* – Bedriftenes størrelse er en faktor som kan ha betydning på flere måter: for arbeidsmiljø, nærheten mellom ansatte og ledelsen, måten arbeidet er organisert på, og mulighetene til å kunne foreta en fleksibel tilpasning av arbeidsoppgaver, for å nevne noe.

Gjennom grundig kartlegging av VTA-bedriftenes virksomhet, type produksjon og målgruppeorientering valgte vi ut åtte bedrifter som var relativt ulike målt etter disse kriteriene. I tillegg ønsket vi også her å intervju personer med ulike stillinger og ansvarsområder, herunder arbeidsledere, avdelingsledere og daglig ledere / direktører. Som for NAV-intervjuene er begrunnelsen for dette å få belyst arrangørenes daglige virksomhet og deres utfordringer fra ulike ståsteder og nivåer. Underveis ble det i tillegg gjennomført et par «spontane» samtaler med personer i ledelsesfunksjoner. Dette ga oss en del nyttig tilleggsinformasjon, ikke minst knyttet til økonomiske og organisatoriske utfordringer. Selv om disse i utgangspunktet ikke var blant våre informanter, har deres innspill vært viktig for å utfylle det bildet vi forsøker å tegne.

Blant våre bedrifter er det rene VTA-arrangører, bedrifter som arrangerer flere typer tiltak (VTA sammen med Arbeid med bistand (AB) og/eller Arbeidspraksis i skjermete virksomheter (APS)), samt en attføringsbedrift. Som nevnt over har begrunnelsen for dette vært å undersøke om de «rene» VTA-bedriftene har en annen tilnærming til VTA enn bedrifter som har en bredere tiltaksportefølje. Flertallet av de bedriftene vi har besøkt, har ikke vært knyttet opp til noen av de NAV-kontorene vi har vært i kontakt med.

Responsen på våre henvendelser til bedriftene har vært svært positiv. Med ett unntak ønsket alle vi ringte, å stille til intervju, og flere uttrykte stor begeistring for vår undersøkelse og muligheten til å kunne komme med innspill til et felt de til daglig er en del av.⁹

Utvelging av deltakere

Mens vi kunne styre utvelgingen av informanter fra NAV lokalt og arrangørene, måtte vi gå via lederne i bedriftene for å få rekruttert informanter blant deltakerne. Dette gjør det vanskelig for oss å vurdere hvor typiske de utvalgte informantene er for deltakergruppen generelt. Det er en viss risiko for at det har forekommet en form for *positiv seleksjon*, ved at de som stilte til intervju, også er de mest motiverte, sosiale og, ikke minst, mest taleføre deltakerne. Til en viss grad tvinger dette seg frem ettersom mange av deltakerne på VTA har mangelfullt ordforråd og problemer med å uttrykke seg sammenhengende og forståelig (se Dybvik 2005). For at intervjuet skulle bli meningsfullt, var vi derfor avhengig av å bli satt i kontakt med personer som både kunne forstå spørsmålene og besvare dem på en, for oss, meningsfull måte. Dette medfører i seg selv en risiko for positiv seleksjon, en skjevhet som forsterkes av at det gjerne er de personene som mestrer tiltaksdeltakelsen best, som også har de mest interessante og utfordrende arbeidsoppgavene (se også Olsen 2003; Schafft og Spjelkavik 2006). De deltakerne som har mindre positive erfaringer med tiltaket, står i så måte i fare for å bli underrepresentert. Det er også sannsynlig at bedriftene ønsket å stille med sine mest fornøyde medarbeidere for å formidle et positivt inntrykk av bedriften og av det å delta i VTA. Dette kan ha ført til at vi ikke i tilstrekkelig grad har klart å fange opp negative deltakererfaringer med VTA. Det må også nevnes at to av deltakerintervjuene ble gjennomført med leder til stede. Dette var nødvendig for i det hele tatt å få gjennomført disse intervjuene.

Intervjuene med deltakerne er en viktig del av denne studien for å sikre *brukerperspektivet*. Det er disse som er hovedpersonene for VTA. Som flere av de arbeids- og bedriftslederne vi var i kontakt med, poengterte: Det er *menneskene* de er der for. Blant informantene var det et relativt stort spenn hva angår diagnosebakgrunn, som personer med fysisk skade/lidelse, psykisk utviklingshemmede og personer med sosiale tilpasningsvansker. Et par av informantene hadde et mer diffust diagnosebilde, med en blanding av ulike lidelser. Enkelte av intervjuene med deltakerne var vanskelig å gjennomføre. Flere var ordknappe, men den innsikten som vi fikk gjennom disse intervjuene, har en viktig verdi for denne studien. Både det å ha besøkt bedriftene og det å ha sett og snakket med deltakerne gir en helt annen innsikt og forståelse av hva

⁹ I det ene tilfellet skyldtes dette at bedriften, uten å begrunne dette noe nærmere, ikke ønsket å delta.

som skjer i disse bedriftene, sammenlignet med om vi bare hadde snakket med ansatte i NAV og bedriftsledere.

Gjennomføring av kvalitative intervjuer

En vanlig innvending mot kvalitative intervjuer er at de, grunnet den menneskelige interaksjonen som skjer mellom intervjuer og informant i selve intervjusituasjonen, mangler objektivitet (Kvale 1996). Intervjuets karakter vil imidlertid kunne motvirke dette. I denne undersøkelsen har vi benyttet strukturerte intervjuer (se vedlegg). Intervjuguiden har hatt en tydelig tematisk inndeling, og innenfor hver del er det stilt klare og detaljerte spørsmål. Etter vårt syn har dette gjort bearbeidingen av funnene i etterkant enklere sammenlignet med om vi hadde valgt et mer ustrukturert opplegg.

Intervjuets karakter legger også noen føringer på hva som er en hensiktsmessig formidling av de funnene som kommer frem. Det at vi har benyttet den samme standardiserte intervjuguiden i alle intervjuene, muliggjør en relativt systematisk fremstilling av funnene. Med utgangspunkt i guidens tematiske inndeling har vi valgt å gjengi funnene under ulike temaoverskrifter. På spørsmål hvor informantene delte seg i inn etter to ulike syn, har vi formidlet dette. Ellers gjengir resultatene det flertallet av informantene mente. Samtidig har vi tatt med interessante «avvik» fra dette, da det å få frem nyansene og særegenhetene er et hovedpoeng med kvalitative intervjuer.

Det å formidle funn fra kvalitativ forskning vil alltid innebære prioriteringer. Det er ikke mulig å formidle all den informasjonen og alle de nyansene som har fremkommet i intervjuene. I og med at denne studien har som målsetting å frembringe et grunnlag for videre policyutvikling, har vi sett det nødvendig å avgrense vår oppmerksomhet til hovedmønstre og tendenser. Vi har likevel strukket oss langt for også å gjengi bredden og nyansene i gjennomføringen av VTA rundt omkring i Norge.

2.3 Evaluering av arbeidsmarkedstiltak – en krevende øvelse

Innenfor teori om evaluering av offentlige tiltak er det vanlig å skille mellom *implementeringsstudier* og *effektevalueringer* (se for eksempel Mohr 1995; Winter 1994). Mens implementeringsstudier handler om prosessen med å iverksette et tiltak og betydningen av denne for de effekter som oppnås, er man i effektevalueringer mer opptatt av å måle effektene av et tiltak (for eksempel hvor stor andel som kommer i jobb etter å ha deltatt i et arbeidsmarkedstiltak). Vår undersøkelse kombinerer til en viss grad implementerings- og effektevalueringsperspektivet. Gjennom intervjuene ønsket vi å få informasjon om hvordan tiltaket gjennomføres (implementeres),

hvordan det er utformet, og hvordan de ulike aktørene (bedriftene, deltakerne, NAV lokalt og NAV sentralt) påvirker tiltakets innhold og utforming. Spørsmål knyttet til organisering, finansiering, samarbeid, innflytelse og brukermedvirkning, som alle har betydning for hvordan tiltaket gjennomføres, har vært sentralt i intervjuene. Vi har også ønsket å se på hvordan konsolideringen og sektoriseringen av VTA-bransjen som har skjedd de senere årene, og som blir nærmere beskrevet i avsnitt 3.3, har betydning for gjennomføringen av tiltaket og om dette innvirker på hvordan de beslutninger, målsettinger og retningslinjer som settes på øverste nivå (politisk og administrativt), blir ivaretatt i gjennomføringen lokalt. Videre ga den kvantitative analysen oss mulighet til å studere sentrale kjennetegn ved VTA-deltakerne knyttet til blant annet kjønn, alder og utdanningsnivå.

I evalueringer av ordinære arbeidsmarkedstiltak sammenlignes gjerne tiltaksdeltakerne med en gruppe personer som *ikke* deltar på tiltak, men som for øvrig har mange av de samme egenskapene og kjennetegnene som tiltaksdeltakerne (se for eksempel Ekhaugen 2006). Denne likheten gjør det mulig å kontrollere for effekten av andre variabler, som kjønn, alder og utdanningsnivå på den avhengige variabelen, og på denne måten estimere hvilken effekt tiltaksdeltakelsen har på om man kommer i jobb eller ikke. For de ordinære tiltakene er det ofte hard konkurranse om å komme inn på tiltak, og de som ikke kommer inn på tiltak, utgjør således en «naturlig» sammenligningsgruppe (Røed m.fl. 2000).

Et gjennomgående problem i evalueringer av arbeidsmarkedstiltak er likevel at man står overfor en seleksjonsproblematikk på den måten at det ikke er tilfeldig hvem som blir plukket ut til å delta på tiltak (se for eksempel Børing 2002). Ofte vil de som får tilbud om å delta i et bestemt arbeidsmarkedstiltak, ha andre, og ofte bedre, forutsetninger for å komme i arbeid enn de som ikke får tilbud. Det at man ikke har tilfeldig uttrekking, fører derfor til at det kan oppstå systematiske og uobserverbare skjevheter mellom tiltaksdeltakerne og sammenligningsgruppen, noe som gjør det vanskelig å estimere den korrekte effekten som tiltaksdeltakelsen har på overgangen til arbeid (se Kvitastein og Salvanes 2003).

Disse utfordringene preger i liten grad vår undersøkelse. Grunnen til dette er at det for VTA ikke eksisterer den samme typen konkurranse om å komme inn på tiltaket. Mens VTA er et frivillig tilbud til personer som allerede har (eller i nær fremtid forventes å få) varig uførepensjon, er deltakelse i ordinære arbeidsmarkedstiltak et vilkår for å kunne motta attføringsytelser. De som deltar på VTA, vil derfor lettere kunne anses som hele populasjonen, selv om det *egentlig* skulle finnes flere personer som ønsker å delta i tiltaket. Dette har noen implikasjoner for våre analyser. For eksempel vil det være nær sagt umulig å konkludere med at de som deltar på VTA, har høyere sannsynlighet for å komme i ordinær jobb enn de som ikke deltar på VTA, fordi denne sammenligningsgruppen ikke lar seg avgrense. Gruppen med VTA-deltakere må dermed sammenlignes med seg selv, og spørsmålet blir om det er sannsynlig eller

ikke at personer som deltar på VTA, får brukt egne ressurser og ferdigheter i et sosialt fellesskap i større grad enn om de ikke hadde deltatt.

Et annet forhold som vanskeliggjør en tradisjonell effektevaluering med fokus på overgang til ordinært arbeid, er at VTA ikke er tidsavgrenset. Dette medfører at man ikke kan evaluere med utgangspunkt i en start- og sluttdato og se på deltakernes arbeidsmarkedsstatus for eksempel seks måneder etter endt tiltaksdeltakelse. Fraværet av tydelige mål- og resultatkrav for VTA er et annet forhold som gjør det vanskelig å måle effekter av tiltaket. Det at VTA i langt mindre grad enn de ordinære arbeidsmarkedstiltakene er mål- og resultatstyrt, må imidlertid ses i sammenheng med tiltakets formål og den målgruppen det retter seg mot. Mens de ordinære tiltakene anser antall gjennomførte oppfølgingsamtaler, gjennomstrømmingen i tiltaket og andel med overgang til ordinært arbeid som viktig, handler VTA først og fremst om å opprettholde og utvikle deltakernes ressurser og ferdigheter samt gi dem et meningsfylt innhold i hverdagen.¹⁰

¹⁰ Ifølge tall fra ASVL var det i 2006 47 personer som hadde overgang til ordinært arbeid som «sluttårsak». Det at det faktiske antallet deltakere som går over til ordinært arbeid, er så lavt, gjør det også metodisk sett vanskelig å foreta robuste statistiske analyser av hva det er som eventuelt skiller disse fra flertallet av VTA-deltakerne når det gjelder bakgrunnskjennetegn som kjønn, alder, utdanning og tidligere yrkeserfaring.

Kapittel 3 Regelverk, finansiering og organisering

3.1 Regelverk og styrende dokumenter

Bestemmelsene om Varig tilrettelagt arbeid er i likhet med de øvrige arbeidsmarkedstiltakene ikke hjemlet i noen lov, men reguleres gjennom *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (tiltaksforskriften). VTA reguleres av forskriftens kapittel 7: Varig tilrettelagt arbeid og gjennom kapittel 1: Fellesbestemmelser. Hovedvilkåret for å kunne delta i VTA er at man mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon (forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 7). En annen forutsetning er at man har behov for spesiell oppfølging og tilrettelegging, og at det er små utsikter til å få jobb innenfor ordinært arbeidsliv. Innsøking av personen til den aktuelle bedriften foretas av NAV lokalt, som i henhold til regelverket er innsøkende instans. NAV lokalt behandler søknad om VTA-plass og fatter endelig vedtak om deltakelse i VTA. Det er imidlertid den enkelte arrangørbedrift som avgjør hvem som får en VTA-plass i bedriften. Grunnen til det er at deltakerne i VTA i juridisk forstand er å anse som ansatte i et arbeidsforhold, med samme rettigheter og plikter som ordinært ansatte. Slik sett skiller VTA seg fra andre typer arbeidsmarkedstiltak, som Arbeidspraksis i skjermede virksomheter (APS) og Arbeid med bistand (AB), der NAV lokalt har en mer direkte innflytelse på hvem som skal delta. En forklaring på denne forskjellen er at de andre tiltakene har en mer midlertidig karakter og ikke legger opp til en varig tilknytning, slik tilfellet ofte er innenfor VTA.

VTA gjennomføres vanligvis i skjermede virksomheter. På en skjermet arbeidsplass jobber det personer med ulike typer diagnoser, som gjennom ekstra tilrettelegging skal opprettholde og utvikle jobbmessige og sosiale ferdigheter (Cox 2002). I disse virksomhetene skal deltakerne tilbys arbeidsoppgaver som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidsevne. Tiltaket er ikke tidsbegrenset, men det skal likevel vurderes jevnlig om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid. Fra og med 1.1.2006 kan VTA også

tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Endringen gjenspeiler et ønske om å legge til rette for at flere deltakere kan gå over i ordinært arbeid.

Gjennomføringen av VTA berører også andre lover, herunder *lov om arbeidsmarkedstjenester* (arbeidsmarkedsloven) og *arbeidsmiljøloven*. Førstnevnte regulerer NAVs ansvar for å følge opp VTA-deltakerne. Det skal også fattes et behovsvedtak for alle som mottar bistand fra NAV. Når det gjelder arbeidsmiljøloven, er deltakere i VTA omfattet av de samme rettigheter og plikter som arbeidstakere i det ordinære arbeidslivet. Som nevnt over skyldes dette at de er å anse som ansatte i bedriften, på lik linje med andre ansatte. Dette innebærer blant annet at deltakerne har prøvetid på seks måneder, at de skal ha en arbeidskontrakt, og at de har krav på å få gjennomført medarbeidersamtaler.

Utfyllende regler og kravspesifikasjon

Gjennomføringen av VTA blir også regulert av andre styrende dokumenter. *Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak* er utarbeidet av Arbeids- og velferdsetatens direktorat for å veilede Arbeids- og velferdsetaten i anvendelsen av tiltaksforskriften, herunder tolkning og skjønnsutøvelse. Reglene angir hvordan de ulike tiltakene skal operasjonaliseres i kravspesifikasjoner, rutiner og i skjemaer. De utfyllende reglene betoner sterkt virksomhetenes ansvar for å tilby deltakerne oppgaver som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidsevne.

Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter omhandler krav til tiltaksarrangør vedrørende innhold, rapportering og gjennomføring av VTA. Gjennom kravspesifikasjonen skal NAV lokalt og tiltaksarrangør bli enige om en kvalitet på den tjenesten som tiltaksarrangøren utfører på oppdrag fra NAV. Kravspesifikasjonen handler om den service og tilrettelegging som skal ytes overfor deltakerne, og skal fungere som et redskap på systemnivå for å kvalitetssikre den jobben som tiltaksarrangørene gjør.¹¹

Slik ser vi at det finnes flere retningslinjer og dokumenter som legger klare føringer for innholdet i og gjennomføringen av tiltaket. Et viktig formål med denne undersøkelsen er å finne ut i hvilken grad den faktiske tiltaksgjennomføringen tilfredsstillende de krav, målsettinger og forventninger som er beskrevet i regler og retningslinjer.

Kort om høringsprosessen høsten 2008

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte i juli 2008 ut et høringsforslag der det foreslås flere endringer i organiseringen og innretningen av arbeidsmarkedstiltakene.

¹¹ Det har i løpet av høsten 2008 kommet en ny versjon av kravspesifikasjonen. I og med at våre intervjuer ble gjennomført før denne var klar, er de erfaringene vi har innhentet i forbindelse med kravspesifikasjonen, basert på den forrige versjonen av denne.

Høringsforslaget bygger på de forslagene som ble lagt frem i St.meld. nr. 9 (2006–2007) på dette området, herunder målsettingen om å tilby brukerne mest mulig individuelt tilpassede tjenester med utgangspunkt i den enkeltes behov og muligheter. Høringsnotatet foreslår ikke endringer innenfor det de beskriver som skjermet sektor. Med andre ord blir ikke VTA berørt direkte av de forslagene som legges frem. Samtidig presiseres det i notatet at det også vil kunne bli lagt frem forslag til endringer i de andre tiltakene, herunder også VTA. Dette vil blant annet avhenge av hva pågående evalueringer vil konkludere med.

Selv om høringsnotatet ikke omhandler VTA, er det lite tvil om at mange av forslagene *indirekte* og på sikt også vil kunne berøre organiseringen og gjennomføringen av VTA. Dette gjelder især synet om at brukernes reelle behov, og ikke hvilken stønad de mottar, i større grad må styre tildelingen av arbeidsmarkedstiltak. Dette er en relevant problemstilling når det gjelder VTA fordi koblingen mellom en konkret ytelse (varig uførepensjon) og tiltaksdeltakelse er så sterk for dette tiltaket. Koblingen mellom varig uførepensjon og VTA-plass vil bli berørt senere i rapporten.

3.2 Finansiering av VTA

Varig tilrettelagt arbeid er en videreføring av det som etter ansvarsreformen ble organisert som såkalte Arbeidssamvirker, Arbeidssamvirke i offentlig sektor og Produksjonsverksteder (forkortet ASV, ASVO og PV).¹² 1. januar 2002 ble alle disse ordningene, gjennom innføringen av en ny tiltaksforskrift, slått sammen under navnet «Varig tilrettelagt arbeid» (VTA) (Dybvik 2005). Formålet med endringen var å forenkle et regelverk som frem til da hadde blitt sett på som uoversiktlig (Olsen 2003). Innen utgangen av 2003 måtte de gamle produksjonsverkstedene og arbeidssamvirkene søke om overgang til VTA-bedrifter. En del av dagens VTA-bedrifter har også en forhistorie som attføringsbedrift, produksjonsverksted eller lignende, mye lenger tilbake enn ansvarsreformen.¹³

Selv om VTA ikke er et ordinært arbeidsmarkedstiltak, er det en del av kapittel 634 i det årlige Statsbudsjettet, det vil si samme kapittel som de øvrige arbeidsmarkedstil-

¹² Ansvarsreformen (HVPU-reformen) for mennesker med psykisk utviklingshemming ble igangsatt i 1991 og hadde som formål å overføre ansvaret for bo- og tjenestetilbudet for utviklingshemmede til kommunene (Tøssebro og Lundebey 2002). Reformen bygget på et normaliseringsprinsipp og skulle bidra til avvikling av institusjonsomsorgen for utviklingshemmede (St.meld. nr. 40 (2002–2003)). Det var også en intensjon med reformen at utviklingshemmede skulle ha sitt daglige i virke i tilrettelagt arbeid eller annen aktivitet med offentlig støtte (Dybvik 2005).

¹³ Historisk informasjon er hentet fra hjemmesiden til Nasjonalt kompetansemiljø for utviklingshemning (NAKU) (<http://www.naku.no/content.ap?thisId=20098&language=0>).

takene. For inneværende år ble bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak samlet under samme post i budsjettet (St.prp. nr. 1 (2007–2008)). Dette må ses som et uttrykk for ønsket om å se virkemidlene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken mer i sammenheng med hverandre, jmfør signalene i St.meld. nr. 9 (2006–2007).

I motsetning til de andre arbeidsmarkedstiltakene, som kan variere mer fra det ene året til det andre når det gjelder størrelsen på bevilgningene, er bevilgningene til VTA mer stabile og i mindre grad påvirket av økonomiske konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet. Dette gjenspeiler at VTA ikke er en del av den aktive og fleksible arbeidsmarkedspolitikken i Norge på samme måte som de andre tiltakene, men også i denne sammenheng fremstår som et *skjermet* tiltak. I og med at tiltaket har en annen funksjon og er mindre berørt av situasjonen på arbeidsmarkedet, er det samtidig grunn til å vurdere nærmere om plasseringen av VTA i attføringskapittelet kan bidra til å vanskeliggjøre den fleksibiliteten i virkemiddelbruk som er så sentral i den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Overgangen til VTA i 2002 innebar også en ny finansieringsordning. Mens man tidligere hadde driftsstøtte etter budsjett, får bedriftene nå et driftstilskudd etter en fast sats for hver enkelt VTA-plass. Det statlige VTA-tilskuddet er i 2008 på 9 628 kroner per måned. Den nye tiltaksforskriften forutsetter også en kommunal medfinansiering. I dagens system er det eierkommunen, det vil si den kommunen som eier den enkelte VTA-bedrift, som er ansvarlig for å medfinansiere driften. I henhold til avtale om medfinansiering mellom NAV lokalt og kommunene skal den enkelte kommune bidra med en medfinansiering som tilsvarer minimum 25 prosent av den til enhver tid gjeldende statlige faste støttesats. VTA-bedriftene er organisert som aksjeselskaper, med eierkommunen som majoritetsseier (Olsen 2003). Eierne kan ikke ta ut utbytte av driften. Økonomisk overskudd kan benyttes til å bygge opp bedriftens egenkapital, fordeles som bonus til de ansatte eller benyttes til nyinvesteringer i utstyr og maskiner.

I 2007 var den gjennomsnittlige finansieringen fra kommunene på 36 143 kroner i året. Tilsvarende tall i 2000 var 31 729 kroner.¹⁴ Graden av medfinansiering varierer imidlertid fra kommune til kommune, noe som ikke minst er kommet frem gjennom de intervjuene vi har gjennomført. Flere av informantene har formidlet et inntrykk av at 25-prosentkravet kun oppfattes som rettledende. For 2008 er den kommunale medfinansieringsgraden estimert til å være på 33 prosent av det statlige tilskuddet, det vil si 292 millioner kroner (St.prp. nr. 57 (2007–2008)). Dette betyr samtidig at samlet statlig tilskudd for 2008 er estimert til å være på rundt 885 millioner kroner.

I et høringsforslag som ble sendt ut høsten 2007, forslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet å regelfeste et kommunalt medfinansieringsansvar på minimum 25 prosent (ibid.). I tillegg foreslås det at tiltaksdeltakernes bostedskommune skal være ansvarlig for medfinansieringen, og ikke VTA-bedriftenes eierkommuner som i dag.

¹⁴ Tallene er utlevert fra sekretariatet i ASVL.

Det finnes i dag et VTA-tilbud i 240 av landets 430 kommuner. Dette medfører at mange er nødt til å delta på tiltaket utenfor sin egen bostedskommune. I 2007 var det om lag 1400 deltakere, eller rundt 18 prosent, som jobbet i en VTA-bedrift som ikke lå i bostedskommunen (ibid.). Mange av de kommunene som eier en eller flere VTA-bedrifter, må i dagens system derfor finansiere tiltaksplasser for deltakere som ikke er hjemmehørende i kommunen. Med høringsforslaget ønsker man å rette opp denne skjevheten gjennom å kreve at kommunene betaler for sine egne deltakere.

3.3 En bransje i Vekst

I 2002 ble alle VTA-bedriftene i landet samlet under Vekst-logoen. Vekst henspeiler på at deltakelse i tiltaket skal legge til rette for menneskelig vekst og utvikling gjennom individuelt tilpassede tiltak. Det er 231 bedrifter i Norge i dag som omtaler seg som Vekst-bedrifter. Ifølge Vekst-bedriftenes egne nettsider er deres *egentlige* oppgave å utvikle mennesker, ikke å drive industrivirksomhet.¹⁵ I tillegg finnes det rundt 100 attføringsbedrifter rundt omkring i landet som har som målsetting å hjelpe folk til å få og beholde arbeid. I attføringsbedriftene får arbeidssøkerne arbeidstrening og oppfølging og bistand til å skaffe seg jobb i ordinært arbeidsliv. Om lag 50 attføringsbedrifter tilbyr VTA. De ulike attføringsbedriftene er tilsluttet Attføringsbedriftene, som er deres arbeidsgiverorganisasjon.¹⁶

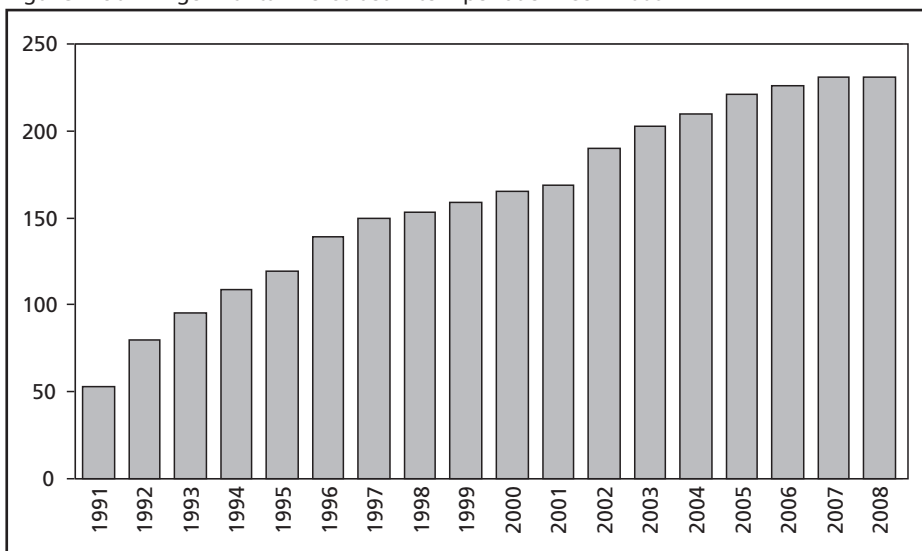
Også vekst i mer tradisjonell forstand har preget VTA-ordningen de senere årene. Deltakelsen på tiltaket, både i form av antall og andel av dem som deltar på arbeidsmarkedstiltak totalt sett, har vært økende (se Tøssebro og Lundebj 2002).¹⁷ VTA er i dag det viktigste tiltaket for utviklingshemmede som har store utfordringer med å få jobb innenfor ordinært arbeidsliv. Av de rundt 4000 utviklingshemmede som deltok i arbeidsmarkedstiltak i begynnelsen av 2002, var cirka 80 prosent innenfor VTA (St. meld. nr. 40 (2002–2003)). Men også som *bransje* betraktet har det skjedd en vekst innenfor VTA de senere årene. Økningen i antall bedrifter som arrangerer VTA, er det klareste uttrykket for dette. Figur 3.1 viser utviklingen i antall medlemsbedrifter for ASVL i perioden 1991–2008.

¹⁵ Lenke: http://www.vekstbedriftene.no/Vekst/Var_viktigste_oppgave/.

¹⁶ Lenke: <http://www.attforingsbedriftene.no/Hovedside.aspx>.

¹⁷ Se tabell 4.1 i kapittel 4.

Figur 3.1 Utviklingen i antall Vekst-bedrifter i perioden 1991–2008¹⁸



Figur 3.1 viser at det har blitt betydelig flere Vekst-bedrifter de senere årene. Fra 1991 og frem til i dag er antallet bedrifter drøyt firedoblet. Videre har antall ansatte/personale (det vil si veiledere, arbeidsledere og daglige ledere) i Vekst-bedriftene i perioden 2000–2007 økt fra 1322 til 2537, med andre ord nesten en fordobling. Samlet sett produserer og omsetter bedriftene varer og tjenester for over en halv milliard kroner årlig. I 2007 hadde Vekst-bedriftene i gjennomsnitt 9 097 720 kroner i driftskostnader (utgifter til lønn, leie av lokaler, drift av og investeringer i maskiner og utstyr med mer). Samme år hadde bedriftene i snitt 9 682 368 kroner i driftsinntekter (det vil si summen av alle inntektene, herunder fra salg av varer og tjenester, samt tilskuddene fra NAV og fra kommunen).¹⁹

I tillegg til å produsere varer og tjenester for salg i åpne markeder har mange Vekst-bedrifter også en viktig samfunnsøkonomisk funksjon ved å fungere som produsenter og (under)leverandører av produkter og tjenester til andre virksomheter (Båtevik og Halvorsen 2005). Vekst-bedriftene innehar ofte en nøkkelrolle i det lokale produksjons- og næringslivet rundt omkring i Norge. Målt i form av antall deltakere, antall personalansatte og etter omsetning er det derfor åpenbart at VTA som «bransje» har opplevd en betydelig vekst og konsolidering de senere årene.

Også organisasjonsmessig fremstår dette som en godt etablert bransje. Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) er navnet på interesseorganisasjonen som organiserer

¹⁸ Tallene er utlevert fra sekretariatet i ASVL.

¹⁹ Opplysningene er utlevert fra sekretariatet i ASVL.

VTA-bedriftene i Norge. Per 30. desember 2007 organiserte ASVL 231 medlemsbedrifter, det vil si det store flertallet av VTA-arrangører i Norge.

Fremveksten av skjermede virksomheter er i stor grad et resultat av økonomiske bevilgninger til attføring og arbeidsmarkedstiltak og kan derfor til en viss grad sies å være styrt av politiske beslutninger. Samtidig er det åpenbart at den økonomiske og organisatoriske konsolideringen av VTA-feltet som har skjedd de senere årene, også vil påvirke gjennomføringen av tiltaket og innholdet i det tjenestetilbudet som ytes. Ifølge Olsen (2006:110) fremstår VTA som en egen produksjonssektor, «med en egendynamikk som et selvopprettende system». Det er liten tvil om at når et interessefelt blir etablert på denne måten, skapes det gjerne en egen dynamikk og et eget samspill mellom de involverte aktørene, som resultatene og effektene må ses i lys av. Generelt vil det også være slik at mulighetene for å gjennomføre endringer på et område vil være påvirket av de interesser som eksisterer, og styrken i disse.

Veksten i skjermet sektor gjenspeiles også i størrelsen på de offentlige tilskuddene som årlig gis til VTA-arrangørene. For inneværende år er det anslått at statlige myndigheter bevilger om lag 885 millioner kroner i driftstilskudd til VTA-bedriftene (St.prp. nr. 57 (2007–2008)). I tillegg til dette kommer den kommunale medfinansieringen. Samlet sett bevilges det derfor store offentlige beløp til VTA-arrangørene hvert år. Dette gjør det viktig å se nærmere på hvilke resultater VTA-arrangørene oppnår.

3.4 Generelt om arbeidsmarkedstiltakene

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for deltakelse og inkludering i samfunnet. Arbeid er den fremste kilden til økonomisk inntekt og har stor betydning for den enkeltes muligheter til deltakelse og sosial integrasjon. Sammenlignet med mange andre land har Norge høy sysselsetting og yrkesdeltakelse (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Om lag 75 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder er sysselsatt, og yrkesdeltakelsen for kvinner er i internasjonal sammenheng høy. Videre er utdanningsnivået i den norske befolkningen høyt.

Ser man på den funksjonshemmede delen av befolkningen, har imidlertid utviklingen vært en annen (St.meld. nr. 40 (2002–2003)):

- Under halvparten av alle med funksjonshemming / nedsatt funksjonsevne er i ordinært arbeid.²⁰

²⁰ Dette er også situasjonen i mange andre land. Funksjonshemmede deltar i langt mindre grad i arbeidsstyrken, de har høyere arbeidsledighet og har gjerne lavere lønn og større sannsynlighet for å jobbe deltid (se for eksempel Neufeldt og Mathieson 1995).

- Utdanningsnivået blant personer med funksjonshemming er betydelig lavere enn for andre.
- Personer med nedsatt funksjonsevne (enten fysisk eller psykisk) skårer lavere enn befolkningen for øvrig på sentrale indikatorer for levekår (inntekt, utdanning, sosial inkludering).

Arbeidsmarkedstiltakene utgjør kjernen i den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norge og representerer et svært viktig tilbud for yrkeshemmede og personer med nedsatt funksjonsevne. Innretningen og sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene skal styres av arbeidsmarkedets behov. Politiske prioriteringer vil også innvirke på utformingen og omfanget av tiltakene. I tillegg kan NAV lokalt foreta disponeringer av tiltakene for å tilpasse disse til lokale forhold. Samlet sett skal dette bidra til en fleksibel bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Det er vanlig å skille mellom tiltak for ordinære arbeidssøkere og tiltak for yrkeshemmede. Selv om formål og målgruppe varierer fra tiltak til tiltak, har de også en del til felles. Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til å:

- styrke kompetanse og evne til arbeid
- øke mulighet for vanlig arbeid
- skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet
- hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet

Hvorvidt tiltakene er hensiktsmessig utformet med tanke på å skaffe folk en kompetanse og en type ferdigheter som er viktig i dagens arbeidsmarked, er et spørsmål politiske myndigheter må stille seg fortløpende. Dette er også et spørsmål som blir drøftet i denne rapporten.

Kapittel 4 Hvem deltar i VTA? Analyse av registerdata

Vi skal nå se nærmere på hvordan deltakerne fordeler seg med hensyn til sentrale bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, utdanningsnivå og diagnose. Formålet med den deskriptive analysen er å vise *hvem* det er som deltar i VTA. De funnene som presenteres her, er basert på opplysninger for alle personer som i perioden fra og med 2002 til og med 2006 har deltatt i VTA. Siden vi har data for hele populasjonen med VTA-deltakere, unngår vi de utfordringer som er knyttet til utvalgstrekking. Dette betyr også at våre funn og uttalelser i denne delen er basert på opplysninger om hele populasjonen, og ikke på slutninger og generalisering.

Informasjon om hvem som deltar i VTA, er interessant fordi det sier noe om hvilke mennesker tiltaket favner. Det er også interessant å se om det har skjedd noen endringer over tid når det gjelder sammensetningen av deltakere på tiltaket, for eksempel knyttet til alder og diagnose. I tillegg vil informasjon om eventuelle forskjeller mellom de som har VTA-plass i skjermet virksomhet, kontra de som har plass i ordinær virksomhet, være relevant fordi det kan bidra til å kaste lys over hva som påvirker mulighetene for å gjennomføre VTA i ordinære virksomheter.

4.1 Antall deltakere

Den første tabellen vi presenterer (tabell 4.1), viser antall personer som er registrert som VTA-deltakere i perioden 2002–2007.²¹ I og med at det er en del deltakere som til tross for overgangen til Varig tilrettelagt arbeid i 2002 fortsatt er registrert under «gamle» tiltakstyper som Arbeidssamvirke (ASV) og Produksjonsverksted (PV), har vi valgt å skille disse fra hverandre i tabellen. Totaltallene må imidlertid forstås som alle som *i praksis* deltar på VTA i desember det aktuelle året. Vi har også tatt med

²¹ Antall deltakere tilsvarende beholdningen på tiltaket ved utgangen av oktober det enkelte år. Tallene er hentet fra Arena, som er NAVs (og tidligere Aetats) saksbehandlingssystem.

dem som er registrert under Varig vernet arbeid (VVA).²² Ellers er kategorien «Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet» relativt ny, i og med at den ble innført etter regelverksendringen av 1.1.2006 som åpnet opp for å gjennomføre VTA i ordinære virksomheter.

Tabell 4.1 Antall deltakere i VTA i perioden 2002–2007. Kilde: SSB

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet | 3777 | 4965 | 6013 | 6866 | 7262 | 7473 |
| Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet | --- | --- | --- | --- | 41 | 174 |
| Arbeidssamvirke (ASV) | 591 | 445 | 88 | --- | --- | --- |
| Produksjonsverksted (PV) | 1176 | 982 | 614 | 368 | 217 | 145 |
| Varig vernet arbeid (VVA)* | 137 | 128 | 110 | 110 | 107 | 98 |
| Deltakere totalt | 5681 | 6520 | 6825 | 7344 | 7627 | 7890 |

* Vi valgte å inkludere VVA-deltakerne i tabellen, selv om enkelte nok vil mene at de ikke hører hjemme her (se også fotnote 22).

Tabell 4.1 viser at det har skjedd en økning i antall VTA-deltakere mellom 2002 og 2007. Samtidig ser vi en nedgang innenfor de gamle kategoriene ASV, PV og VVA. En del av disse har trolig sluttet i tiltak, mens andre kan ha blitt registrert på nytt under VTA. I tillegg er det grunn til å tro at nedgangen i kategoriene ASV og PV mellom 2002 og 2004 trolig forklarer en del av økningen i VTA i tilsvarende periode.

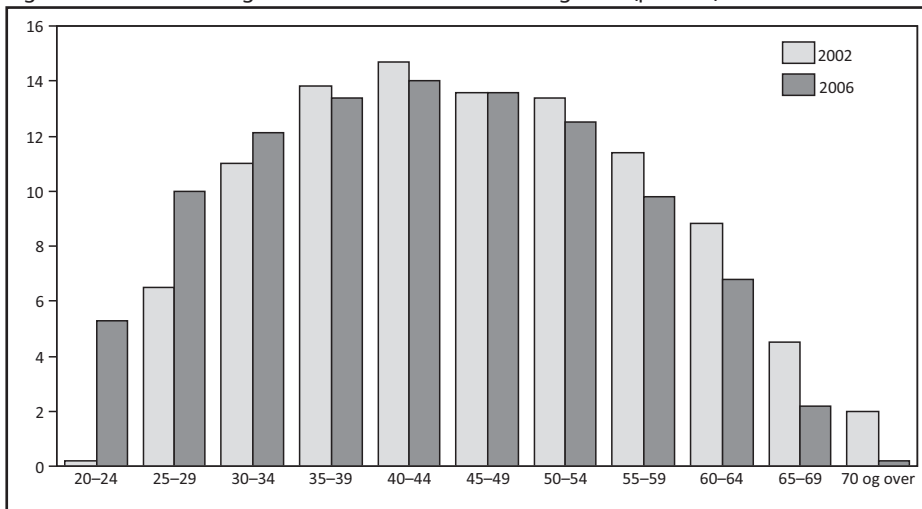
Som nevnt tidligere ble muligheten til å gjennomføre VTA i ordinære virksomheter innført 1. januar 2006. Ved utgangen av oktober 2006 hadde 41 deltakere en slik ordning. Ett år senere var antallet økt til 174, noe som på dette tidspunktet tilsvarte 2,2 prosent av samtlige VTA-deltakere. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt dette er et tilfredsstillende tall, da det etter det vi kjenner til, ikke er satt noen konkrete målsettinger på området. Det som sies i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* om økt arbeidsretting av tiltaket og behovet for skjerpet innsats slik at flere kan gå over til ordinært arbeid, tilsier imidlertid at myndighetene så langt ikke er tilfredse med den effekten regelverksendringen har hatt. Også når man ser på formålet med endringen, som blant annet var å kunne gi tilbud om VTA på steder i landet hvor det ikke er etablert skjermede virksomheter, samt å gi flere uførepensjonister mulighet for å komme i jobb, fremstår denne andelen som lav.

²² Når det gjelder Varig vernet arbeid (VVA), er dette i likhet med PV under utfasing. På et gitt tidspunkt i fremtiden vil det derfor ikke være noen deltakere inne på disse to «avviklede» tiltakstypene. VVA er egentlig ikke en del av det vi i dag kjenner som VTA. Vi var derfor usikre på om deltakerne burde regnes med. I og med at det er snakk om et *varig vernet* tiltak, valgte vi likevel å ta dem med i våre beregninger. Gitt det lave antallet personer på VVA gir det uansett minimalt utslag i statistikken om de tas med eller ikke.

4.2 Kjønn og alder

I populasjonen av VTA-deltakere var det per april 2008 4738 menn (60,5 prosent) og 3087 kvinner (39,5 prosent).²³ Figur 4.1 viser aldersfordelingen blant disse i 2002 sammenlignet med 2006.

Figur 4.1 Aldersfordeling blant VTA-deltakerne i 2002 og 2006 (prosent)



Figur 4.1 viser at størstedelen av deltakerne plasseres seg innenfor aldersspennet 35–54 år. Både i 2002 og 2006 lå over halvparten i dette intervaller. I 2006 var 31,5 prosent av deltakerne 50 år eller eldre, mens 9,2 prosent av deltakerne var 60 år eller eldre. Deltakernes gjennomsnittsalder i oktober 2006 var på 43,01 år sammenlignet med 46,41 år i 2002. Figuren viser at det bare i løpet av fire år har skjedd en tydelig endring i alderssammensetningen, spesielt når man ser på de yngste og eldste aldersgruppene. Mens andelen deltakere i de tre yngste aldersintervallene er langt større i 2006 enn i 2002, er andelen deltakere i intervallene fra og med 50 år og oppover markert lavere i 2006 sammenlignet med 2002. Dette støtter dermed det inntrykket som dannet seg hos oss gjennom intervjuene, nemlig at gjennomsnittsalderen i deltakergruppen har gått ned. Som vi skal komme nærmere tilbake til, er det naturlig å se dette i sammenheng med endringer i diagnosebildet generelt.

VTA er et tiltak som favner alle aldersgrupper, også eldre yrkeshemmede. Den brede aldersfordelingen må ses i sammenheng med tiltakets formål, som handler mer om å gi et meningsfylt innhold i hverdagen enn om overgang til ordinært arbeid. For

²³ Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

mange av de deltakerne som har vært inne på VTA i mange år, vil heller ikke overgang til ordinært arbeid være noen naturlig målsetting.

4.3 Diagnose

AFI og Nordlandsforsknings evaluering fra 1998 viste at psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser, sosial mistilpasning og somatiske problemer har vært de viktigste diagnosegruppene for deltakere på Arbeidssamvirketiltak (ASV) gjennom 1990-årene. I 1994 var for eksempel 71 prosent av deltakerne på ASV psykisk utviklingshemmet (Seierstad 1998:35). Har det vært noen endringer i diagnosebildet i de siste årene? Tabell 4.2 viser diagnosetall for 2002 og 2006 hentet fra NAVs saksbehandlingssystem Arena.

Tabell 4.2 Diagnose blant VTA-deltakerne i 2002 og 2006. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

| Diagnosetype | 2002 | | 2006 | |
|--------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | (N) | Prosent | (N) | Prosent |
| Psykisk utviklingshemming | 2699 | 47,5 | 2951 | 38,7 |
| Psykiske lidelser | 706 | 12,4 | 1065 | 14,0 |
| Sosial yrkeshemming* | 134 | 2,4 | 207 | 2,7 |
| Muskel- og skjelettsykdommer | 328 | 5,8 | 407 | 5,3 |
| Nevrologiske sykdommer og hodeskader | 316 | 5,6 | 455 | 6,0 |
| Døv/hørselshemmet | 86 | 1,5 | 109 | 1,4 |
| Hjerte- og karsykdommer | 29 | 0,5 | 55 | 0,7 |
| Blind/svaksynt | 60 | 1,1 | 58 | 0,8 |
| Lunge- og luftveissykdommer | 19 | 0,3 | 23 | 0,3 |
| Rusmisbruk | 57 | 1,0 | 76 | 1,0 |
| Stoffskiftesykdommer | 11 | 0,2 | 25 | 0,3 |
| Hudsykdommer | 6 | 0,1 | 17 | 0,2 |
| Ukjente sykdommer | 635 | 11,2 | 713 | 9,3 |
| Andre sykdommer | 76 | 1,3 | 127 | 1,7 |
| Ikke registrert | 194 | 3,4 | 1190 | 15,6 |
| Missing | 325 | 5,7 | 149 | 2,0 |
| Totalt | 5681 | 100 | 7627 | 100 |

* Fra Totalsystemet.

Det mest interessante med tabell 4.2 er utviklingen den viser når det gjelder diagnosesammensetningen. Mens andelen med psykisk utviklingshemming i 2002 var 47,5 prosent, var tilsvarende andel redusert til 38,7 prosent i 2006. Videre ser vi at andelen med psykiske lidelser i samme periode har økt fra 12,4 prosent til 14 prosent. Funnene

bekrefter således inntrykket fra de kvalitative intervjuene om at deltakergruppen de senere årene er blitt mer heterogen. Flere av informantene trakk frem økningen i deltakere med psykiske lidelser som den viktigste endringen i målgruppen de senere årene. Dersom vi sammenligner med tallene fra AFI og Nordlandsforsknings evaluering fra 1998, blir dette bildet enda tydeligere: I 1994 var 79 prosent av dem som deltok på datidens Arbeidssamvirketiltak (ASV), psykisk utviklingshemmede, mens 8 prosent hadde psykiske lidelser (Seierstad 1998).

Økningen i andelen med psykiske lidelser kan være et resultat av flere forhold. Psykiske lidelser har blitt en mer vanlig diagnose i samfunnet generelt, og en voksende andel av dem som mottar uføreytelser, har psykiske lidelser (NOU 2007:4). Det er derfor ikke så overraskende at vi finner den samme utviklingen innenfor VTA. For det andre er det mye som tyder på at arrangørene og NAV lokalt er blitt flinkere til å tenke på en utvidet målgruppe når det gjelder VTA, jamfør analysen av de kvalitative intervjuene i kapittel 5.

Tabell 4.2 viser at noen diagnoser er mer vanlige enn andre. Dette gjelder psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser, muskel- og skjelettsykdommer og nevrologiske sykdommer og hodeskader. I 2006 hadde 64 prosent av deltakerne en av disse diagnosene. Vi finner det samtidig forbausende at 9,3 prosent er registrert med en ukjent sykdom, og at hele 15,6 prosent av deltakerne ikke er registrert med en diagnose i det hele tatt. Hver fjerde VTA-deltaker er med andre ord ikke registrert med en diagnose i NAVs saksbehandlingssystemer. Det kan godt være tilfelle at nær én av ti har en sykdom som er vanskelig eller umulig å fastslå, eller at mange blant disse har et multifaktorielt diagnosebilde der det er vanskelig å avgrense til en enkelt diagnose (se Seierstad 1998).²⁴ Manglende registrering skyldes trolig vanskeligheter for legene med å fastslå en konkret diagnose, men det er også mulig at noe av forklaringen er varierende kvalitet i NAVs registreringspraksis. Det fremkom i enkelte av intervjuene med ansatte ved NAV lokalt at de ikke alltid er så nøye med å registrere alle opplysninger, eventuelt at de gjør det litt etter hvert.

Vi har nå sett på konkrete diagnoser blant VTA-deltakerne. Begreper som funksjonshemming og nedsatt funksjonsevne, som også berører diagnose, er langt vanskeligere å definere og operasjonalisere. En viktig årsak er at funksjonshemming er et relasjonelt fenomen, som oppstår i samspillet mellom individet og omgivelsene. Neufeldt og Mathieson (1995) fremhever at funksjonshemming har gått fra å være noe som tidligere ble sett på som noe som nærmest utelukkende lå hos individet, til å bli en *sosial konstruksjon*, som også speiler omgivelsenes holdninger (se også Hansen og Svalund 2007).

²⁴ En av informantene uttalte at en del deltakere er meget vanskelig å kategorisere fordi de «kombinerer» flere diagnoser.

4.4 Utdanningsnivå

Utdanning er en av de viktigste bakgrunnsvariablene når grupper skal beskrives. I tillegg til at utdanningsnivå kan gi en indikasjon på sosioøkonomisk status og folks levekårssituasjon, er utdanning en viktig enkeltfaktor for å forklare folks yrkesvalg, ledighetserfaring og generelle tilknytning til arbeidsmarkedet.

Utdanningsnivå er i våre data målt i henhold til Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS 2000), utarbeidet av SSB. Dette er et internasjonalt og finmasket system for inndeling av ulike utdanninger i det norske utdanningssystemet. Systemet grupperer utdanningsaktiviteter etter nivå og fag. For å forenkle fremstillingen har vi konsentrert oss om nivå og hovedgruppe. Dette også fordi vi mener det er informasjon om *utdanningsnivå* som er mest interessant for å øke vår kunnskap om hvilke kvalifikasjoner VTA-deltakerne har. For de tre utdanningsnivåene som er mest vanlig blant VTA-deltakerne, har vi også oppgitt de vanligste utdanningene som egne underkategorier i tabellen. For de andre utdanningsnivåene gjengis bare totaltall for hele nivået. En viktig grunn til dette er personvern hensyn, siden flere av enkeltutdanningene har meget få observasjoner.

Deltakerne i VTA har gjennomgående lav utdanning sammenlignet med befolkningen for øvrig. Om lag 75 prosent av dem som deltar på VTA, har kun grunnskole som utdanning eller ingen utdanning i det hele tatt. Om lag 70 prosent har utdanning på ungdomsskolenivå (hvorav 20,5 prosent er uspesifisert). Videre ser vi at 12,2 prosent har grunnutdanning fra videregående nivå, mens 6,5 prosent er registrert med avsluttende utdanning på videregående nivå. I befolkningen totalt er det bare 32 prosent som har kun grunnskole som utdanning, mens 44 prosent har videregående skole. Videre har 25 prosent utdanning på universitets- og høyskolenivå (Kunnskapsdepartementet 2007). Tallene er ikke overraskende i og med at VTA er rettet inn mot personer som har store utfordringer med å få jobb. Lavt utdanningsnivå vil for mange være en medvirkende årsak til dette. Samtidig er det viktig å drøfte hvilke konsekvenser det lave utdanningsnivået blant VTA-deltakerne eventuelt har for tilretteleggingen og gjennomføringen av tiltaket. Det kan for eksempel se ut som det er en sammenheng mellom det lave utdanningsnivået blant deltakerne og det uttalte produksjonsfokus i bedriftene. Utdanningsnivået er trolig også viktig for å forklare det relativt lave antallet VTA-plasser i ordinære virksomheter og den lave formidlingen til ordinært arbeid; når hele 75 prosent av deltakerne har kun grunnskoleutdanning, er det innlysende at mange vil ha problemer med å få ordinært arbeid. I arbeidslivet stilles det i økende grad krav til grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning og digital kompetanse, også i de deler av arbeidsmarkedet som tradisjonelt har hatt lave krav til formell utdanning (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Denne utviklingen representerer en betydelig utfordring for målsettingen om å oppnå økt arbeidsretting av og formidling fra VTA.

Tabell 4.3 Utdanningsnivå blant VTA-deltakerne, tall fra oktober 2006. Kilde: SSB

| Utdanningsnivå | Antall | Prosent |
|--|-------------|------------|
| Ingen utdanning | 354 | 4,6 |
| Barneskoleutdanning | 13 | 0,2 |
| Ungdomsskoleutdanning | 5324 | 69,8 |
| Framhaldsskoleutdanning | 268 | |
| Folkeskoleutdanning | 359 | |
| Grunnskoleutdanning på ungdomsskoletrinnet | 2734 | |
| Innføringskurs, fremmedspråklige elever | 10 | |
| Spesialutdanning for elever med særskilte behov | 822 | |
| Voksenopplæring, grunnskole | 42 | |
| Grunnskoleutdanning på ungdomsskoletrinnet, uspesifisert | 1089 | |
| Videregående, grunnutdanning | 928 | 12,2 |
| Allmenne fag | 162 | |
| Humanistiske og estetiske fag | 47 | |
| Økonomiske og administrative fag | 117 | |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 371 | |
| Helse-, sosial- og idrettsfag | 150 | |
| Primærnæringsfag | 57 | |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag | 24 | |
| Videregående, avsluttende utdanning | 497 | 6,5 |
| Allmenne fag | 154 | |
| Humanistiske og estetiske fag | 24 | |
| Økonomiske og administrative fag | 62 | |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 174 | |
| Helse-, sosial- og idrettsfag | 32 | |
| Primærnæringsfag | 30 | |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag | 21 | |
| Påbygning til videregående utdanning | 61 | 0,8 |
| Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå | 108 | 1,4 |
| Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå | 9 | 0,1 |
| Ikke oppgitt | 330 | 4,3 |
| Totalt | 7624 | 100 |

Det er også interessant å merke seg at 117 personer – eller 1,5 prosent – faktisk har universitetsutdanning. Dette viser noe av mangfoldet og variasjonsbredden blant VTA-

deltakerne når det gjelder utdanningsbakgrunn. Samtidig vil vi påpeke at det mangler opplysninger om utdanningsnivå for et stort antall av deltakerne (330 personer).

En sammenligning av tallene fra 2006 med tall fra 2003 viser visse endringer når det gjelder utdanningsnivået i gruppen. Mens andelen med ungdomsskoleutdanning har ligget relativt stabilt (69,9 prosent i 2006 mot 69 prosent i 2003), var for eksempel andelen uten utdanning markant høyere i 2003 enn i 2006 (7,6 prosent mot 4,6 prosent). Videre var det en lavere andel med videregående grunnutdanning (11,2 prosent) og videregående avsluttende utdanning (4,1 prosent) i 2003 sammenlignet med 2006. Tallene tyder på at utdanningsnivået generelt er blitt noe høyere i gruppen. Det er mulig at regelendringen fra 1.1.2006 kan forklare noe av dette, ved at den har styrket arbeidsrettingen av tiltaket og dermed kravene til dem som tas inn som deltakere.

4.5 Uføregrad

Et hovedvilkår for å kunne delta på VTA er at man mottar varig uførepensjon. *Uføregraden* sier noe om hvor mye inntektsevnen er nedsatt. Når inntektsmulighetene vurderes, skal det i henhold til § 12-7 i folketrykkløven legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Mens full uførhet (100 prosent) hviler på en erkjennelse av at en person ikke har noen inntektsevne i det hele tatt, betyr en uføregrad som er lavere enn 100 prosent, at personen fortsatt har en viss prosentandel av sin inntektsevne i behold.

Våre analyser, basert på tall fra 2006, viser at 92,1 prosent har en uføregrad på 100 prosent. Dette er ikke overraskende i og med at deltakerne på VTA mottar varig uførepensjon, og dette er en stønad som innvilges i saker hvor det ikke er utsikt til bedring av inntektsevnen/arbeidsevnen. Samtidig har 124 deltakere (1,6 prosent) en uføregrad som ligger mellom 50 og 99 prosent, det vil si at de mottar gradert uførepensjon. Dette kan være personer som til tross for at de er blitt innvilget varig uførepensjon, ikke har mistet hele arbeidsevnen. En del av disse mottar trolig supplerende sosialhjelp, se punkt 4.9. Videre var 422 personer på dette tidspunktet ikke registrert med en uføregrad. Dette kan være personer som har begynt i VTA, men som ennå ikke har fått fattet vedtak om uførepensjon. Ifølge regelverket kan man delta i VTA dersom man i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon. En annen forklaring kan være at varierende systematikk og nøyaktighet i NAVs registreringspraksis også gjør seg gjeldende her, ved at opplysningene om den enkelte blir registrert litt etter hvert.

4.6 Lengden på tiltaksdeltakelsen ved utgangen av oktober 2006

Tabell 4.4 viser hvor lenge beholdningen av VTA-deltakere har vært inne på tiltak ved utgangen av oktober 2006. Generelt er informasjon om lengden på tiltaksdeltakelsen nyttig for å kunne danne seg et bilde av stabiliteten og utskiftingen i et arbeidsmarkeds-tiltak. Selv om VTA i utgangspunktet gir et varig tilbud, skal det som tidligere nevnt foretas jevnlige vurderinger av andre typer tiltak, utdanning eller overgang til ordinært arbeid. Lengden på tiltaksdeltakelsen vil derfor kunne gi en pekepinn på hvordan man jobber for å realisere dette. Generelt vil lengden på et attføringsløp også kunne samvariere med utfallet av attføringen, herunder om en person går over til arbeid, fortsetter i et annet tiltak eller ender opp med uførepensjon (se for eksempel Ekhaugen 2006).

Tabell 4.4 Varighet på tiltaksdeltakelsen per oktober 2006, målt i antall dager

| Varigheten på tiltaksdeltakelsen | Antall personer | Prosent |
|----------------------------------|-----------------|---------|
| 0-499 | 1137 | 14,9 |
| 500-999 | 1038 | 13,6 |
| 1000-1499 | 955 | 12,5 |
| 1500-1999 | 683 | 9,0 |
| 2000-2499 | 544 | 7,1 |
| 2500-2999 | 439 | 5,8 |
| 3000-3499 | 382 | 5,0 |
| 3500-3999 | 2449 | 32,1 |
| Totalt | 7627 | 100 |

Tabellen viser en ganske jevn fordeling av deltakerne på de ulike varighetskategoriene. Vi ser imidlertid at størst andel deltakere har en varighet på inntil 500 dager eller over 3500 dager. Halvparten av deltakerne har på dette tidspunktet vært inne på tiltaket i 2000 dager eller mer. Det er viktig å minne om at tallene her viser et *tverrsnitt*, det vil si lengden på tiltaksdeltakelsen blant deltakerne på ett bestemt tidspunkt.

I intervjuene ble det trukket frem eksempler på deltakere som hadde vært inne på tiltaket i 20 år. Dette gjenspeiles ikke i tabell 4.4 og i vårt tallmateriale, der den lengste varigheten er på 3954 dager. Det er også påfallende at hele 27,4 prosent av deltakerne på vårt måletidspunkt har akkurat denne varigheten (3954 dager). En mulig forklaring på dette er at en stor del av deltakerne på et eller annet tidspunkt er blitt registrert med den samme startdatoen, selv om de forut for dette hadde ulik varighet på tiltaksdeltakelsen. Det kan også hende at de personene som ble trukket frem i intervjuene, og

som har vært inne på tiltaket i 20–25 år på et gitt tidspunkt, er blitt registrert på nytt, eventuelt også under en annen statuskode.²⁵

Tabell 4.4 bekrefter inntrykket av at VTA er et stabilt tiltak, der deltakelsen gjerne strekker seg over flere år og i mange tilfeller er varig. Det er rimelig å anta at denne stabiliteten også innvirker på utsiktene til å formidle deltakerne til ordinært arbeid.

4.7 Forskjeller på deltakere i skjermet versus ordinær virksomhet

En viktig målsetting med denne undersøkelsen er å finne ut om det er noen forskjeller mellom dem som har VTA-plass i ordinær virksomhet, sammenlignet med dem som har plass i skjermet virksomhet. Analysene viser for det første at gjennomsnittsalderen blant dem som har tiltaksplass i ordinær virksomhet, er markant lavere enn for resten av gruppen, det vil si dem som har tiltaksplass i skjermet virksomhet (36,05 år sammenlignet med 42,18 år målt i oktober 2007). Forskjellene når det gjelder diagnose, er imidlertid mer iøynefallende, noe tabell 4.5 under illustrerer. Tabell 4.5 viser den prosentvise fordelingen av ulike diagnosetyper i de to gruppene av VTA-deltakere.

Tabell 4.5 Fordelingen av ulike diagnosetyper i skjermet sektor og ordinært arbeidsliv (prosent)

| Diagnosetype | Skjermet | Ordinær |
|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| Psykisk utviklingshemming | 37,0 | 16,1 |
| Psykiske lidelser | 13,9 | 26,4 |
| Sosial yrkeshemming* | 2,7 | 1,7 |
| Muskel- og skjelettsykdommer | 5,6 | 9,2 |
| Nevrologiske sykdommer og hodeskader | 6,1 | 10,9 |
| Døv/hørselshemmet | 1,4 | |
| Hjerte- og karsykdommer | 0,7 | 1,1 |
| Blind/svaksynt | 0,8 | |
| Lunge- og luftveissykdommer | 0,4 | |
| Rusmisbruk | 0,9 | 1,7 |
| Stoffskiftesykdommer | 0,3 | 0,6 |
| Hudsykdommer | 0,2 | |
| Ukjente sykdommer | 8,9 | 5,2 |
| Andre sykdommer | 1,9 | 7,5 |
| Ikke registrert | 17,4 | 19,5 |
| Totalt | 100 (N = 7716) | 100 (N = 174) |

* Fra Totalsystemet.

²⁵ Gjennomsnittlig varighet for alle deltakerne på samme tidspunkt er 2186,57 dager, mens medianverdien er 2006 dager. Gitt de mulige svakheter ved registreringen som vi har beskrevet, må gjennomsnittstallet tolkes med forsiktighet.

Det mest interessante funnet er den tydelige forskjellen mellom skjermet sektor og ordinært arbeidsliv når det gjelder forekomsten av de to viktigste diagnosene innenfor VTA, nemlig psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser. Mens 37 prosent av deltakerne i skjermet sektor har psykisk utviklingshemming og 13,9 prosent har psykiske lidelser, snus dette forholdet på hodet når vi ser på tallene for VTA i ordinær virksomhet – her har 16,1 prosent psykisk utviklingshemming og 26,4 prosent psykiske lidelser. Mønsteret i tabell 4.5 kan selvsagt henge sammen med andre forhold enn den enkeltes diagnose, som alder, utdanningsnivå eller at de som har tiltaksplass i ordinær virksomhet, rett og slett er mer motivert for å prøve dette. Med andre ord vil både observerbare og ikke-observerbare faktorer kunne spille inn. Vi mener likevel at tabell 4.5, og spesielt den tydelige forskjellen i andelen med psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser i de to sektorene, indikerer at diagnose har betydning for hvem som i dag har tiltaksplass i ordinær virksomhet.²⁶ Dette samsvarer også med de kvalitative intervjuene, der flere fremhevet at personer med psykiske lidelser er dem som er mest aktuelle for ordinært arbeid.

4.8 Mottak av bonuslønn

VTA-deltakerne kan motta penger ved siden av uførepensjonen. Dette kalles bonuslønn. Gjennom intervjuene fikk vi også kjennskap til at motivasjonspenger og oppmøtepenger er begreper som brukes. Pengene innrapporteres som vanlig lønn overfor ligningsmyndighetene. Det årlige beløpet deltakerne kan motta, er begrenset opp til én gang folketrygdens grunnbeløp.²⁷ Bedriftene er ikke pålagt å betale bonuslønn til sine deltakere, men alle bedrifter gjør det i praksis.

Våre registerdata viser at 56,7 prosent av deltakerne per november 2006 var registrert som lønnstakere. Opplysninger fra ASVL bekrefter imidlertid at *alle* som deltar i VTA, mottar bonuslønn. Det som varierer, er timesatsen. For perioden 2008–2010 er det i forhandlinger mellom Fellesforbundet og ASVL oppnådd enighet om at minste sats for bonuslønn er satt til 12,50 kroner per time (VTA-overenskomsten 2008–2010). I 2007 ble det i gjennomsnitt utbetalt 19,67 kroner per time i bonuslønn. Tilsvarende tall i 2000 var 12,65 kroner. Høyeste timesats i 2007 var 65 kroner, mens laveste var 7 kroner.²⁸

²⁶ En svakhet her er at antallet personer med tiltaksplass innenfor ordinære virksomheter er lavt, noe som gjør det problematisk å foreta sammenligninger innenfor de andre diagnosekategoriene.

²⁷ Fra 1. mai 2008 utgjør grunnbeløpet i folketrygden 70 256 kroner.

²⁸ Vi takker sekretariatet i ASVL her, som utleverte tall og opplysninger vedrørende bonuslønn til oss.

Selv om de ekstra pengene deltakerne tjener, for de klart fleste vil stamme fra tiltaket (bonuspenger), er det også enkelte som trolig har andre kilder til lønn, som for eksempel deltids- eller ekstraarbeid. Noen få personer i vårt datamateriale er eksempelvis registrert som selvstendig næringsdrivende. Disse har da muligens en aktivitet ved siden av tiltaksdeltakelsen som genererer lønn. I tillegg er det verdt å merke seg at det i bedrifter som bruker mye penger på sosiale tiltak for de ansatte, som for eksempel kantinemat, turer og fester, vil være mindre penger som kan betales ut som bonuspenger. I mange bedrifter prioriteres denne type velferdstiltak fremfor utbetaling av bonuspenger. Vi har imidlertid ikke tall som viser hvorvidt de bedriftene som ikke betaler ut bonuspenger, relativt sett bruker mer penger på sosiale tiltak.

4.9 Mottak av andre ytelser

Ved utgangen av oktober 2006 var det 179 deltakere som mottok sosialhjelp. En del av disse var på samme tidspunkt registrert som uføre. I og med at mottak av varig uførepensjon er et vilkår for å kunne delta i VTA, er dette trolig personer som i nær fremtid forventes å få innvilget uførepensjon, og som i påvente av det endelige vedtaket har begynt i VTA. Inntil vedtak om uførepensjon er fattet, beholder de den ytelsen de i utgangspunktet hadde. Blant dem som mottok sosialhjelp, er det trolig også en del som har gradert uførepensjon.

Videre mottok 53 personer alderspensjon. Disse er ikke registrert som ufør. Funnet samsvarer med det som fremkom i enkelte av intervjuene, nemlig at noen arrangører lar deltakere som er blitt alderspensjonister, fortsette å jobbe i bedriften. Dette er gjerne personer som har jobbet lenge i bedriftene, og som har et ønske om fortsatt å gjøre nytte for seg fremfor å bli inaktive. Det er imidlertid viktig å presisere at disse ikke har status som VTA-deltakere fordi dette er personer som bedriftene ikke mottar tilretteleggingstilskudd for.

4.10 Et distriktsvennlig tiltak? Geografisk fordeling av tiltaksplasser

Det kommunale medfinansieringsansvaret ligger i dag på eierkommunene, det vil si de kommunene som eier en VTA-bedrift. Disse kommunene må derfor også betale for deltakere som til vanlig ikke er hjemmehørende i kommunen. Tabell 4.6 viser hvordan VTA-deltakerne fordeler seg mellom fylkene. Tallene er basert på opplysninger om den enkelte deltakers bostedskommune per desember 2006. Som nevnt tidligere i

rapporten ble det for 2007 anslått at om lag 18 prosent av deltakerne gjennomførte tiltaket i en annen kommune enn bostedskommunen. Tabell 4.6 gir ikke en oversikt over hvor mange som deltar på VTA i det enkelte fylke – den viser hvilke fylker deltakerne er hjemmehørende i. Denne informasjonen er viktig for å si noe om den geografiske fordelingen av tiltaksplasser basert på deltakernes bostedskommune.

Tabell 4.6 Fylkesvis fordeling av tiltaksplasser etter deltakernes bostedskommune i 2006

| Fylke | Antall VTA-deltakere | Prosentandel av alle VTA-deltakere | VTA-deltakere som andel av personer i arbeidsstyrken* | VTA-deltakere som andel av uførepensjonistene** |
|------------------|----------------------|------------------------------------|---|---|
| Østfold | 347 | 4,5 | 0,27 | 1,66 |
| Akershus | 662 | 8,6 | 0,24 | 2,71 |
| Oslo | 458 | 6,0 | 0,15 | 1,77 |
| Hedmark | 309 | 4,0 | 0,34 | 2,01 |
| Oppland | 376 | 4,9 | 0,40 | 2,88 |
| Buskerud | 415 | 5,4 | 0,32 | 2,93 |
| Vestfold | 363 | 4,7 | 0,32 | 2,16 |
| Telemark | 368 | 4,8 | 0,44 | 2,83 |
| Aust-Agder | 229 | 3,0 | 0,43 | 2,74 |
| Vest-Agder | 292 | 3,8 | 0,35 | 2,38 |
| Rogaland | 693 | 9,0 | 0,33 | 3,55 |
| Hordaland | 790 | 10,3 | 0,33 | 3,42 |
| Sogn og Fjordane | 169 | 2,2 | 0,31 | 3,11 |
| Møre og Romsdal | 411 | 5,3 | 0,32 | 2,88 |
| Sør-Trøndelag | 452 | 5,9 | 0,30 | 2,54 |
| Nord-Trøndelag | 258 | 3,4 | 0,42 | 2,98 |
| Nordland | 539 | 7,0 | 0,46 | 2,90 |
| Troms | 396 | 5,1 | 0,49 | 3,37 |
| Finnmark | 162 | 2,1 | 0,44 | 2,80 |
| Totalt | 7694 | 100 | | |

* Tallene over antall i arbeidsstyrken (15–74 år) er fra 2006 og er hentet fra SSBs hjemmesider (<http://www.ssb.no/aku/arkiv/tab-2008-04-30-18.html>).

** Tallene over antall uførepensjonister per fylke er fra 31.12.2006 og er hentet fra NAVs hjemmesider (<http://www.nav.no/805337486.cms>).

Flest deltakere er hjemmehørende i Hordaland, som er et folkerikt fylke. Videre ser vi at folkerike fylker som Akershus og Rogaland har henholdsvis 8,6 og 9 prosent av deltakerne. Samtidig er det mange tall her som tydelig viser at antallet tiltaksdeltakere, målt opp mot størrelsen på arbeidsstyrken i det enkelte fylket, er skjevt fordelt. Spesielt gjelder dette for de tre nordligste fylkene, som sammen med Telemark er de fylkene som har flest deltakere målt ut fra arbeidsstyrken. Det skjeve bildet bekreftes av tallene for Oslo, vårt mest folkerike fylke, som har klart færrest deltakere målt ut fra størrelsen på arbeidsstyrken.

Betyr så dette at antallet VTA-deltakere er skjevt fordelt mellom fylkene? For å kunne svare på spørsmålet må vi se antall deltakere i sammenheng med antall uførepensjonister i det enkelte fylke, fordi det er sistnevnte som langt på vei definerer behovet for VTA-plasser.²⁹ Dette er gjort i den siste kolonnen i tabell 4.6. Dersom vi «korrigerer» for antall uførepensjonister, ser vi at bildet modereres noe. Selv om de tre nordligste fylkene som nevnt foran er blant de fylkene som har flest deltakere målt ut fra størrelsen på arbeidsstyrken, har disse tre fylkene også den høyeste uføreandelen, målt som andel av befolkningen (se Arbeids- og velferdsdirektoratet 2008). Tabell 4.6 viser samtidig en relativt stor variasjon i andelen VTA-deltakere målt opp mot antall uførepensjonister i det enkelte fylke. Mens Østfold har en prosentandel på 1,66, har Rogaland den høyeste andelen på 3,55. Oslo peker seg igjen ut med en lav andel deltakere, mens de tre nordligste fylkene også her ligger høyt når det gjelder antallet plasser. En mulig forklaring er at det i et folkerikt og sentralt fylke som Oslo finnes mange alternativer knyttet til arbeid og aktivisering for personer med uførepensjon. «Presset» for å opprette flere VTA-plasser er derfor sannsynligvis mindre her enn i fylker med mindre arbeidsmarkeder og større avstander. Mindre fylker og kommuner med et mer begrenset lokalt arbeids- og næringsliv har trolig sterkere insentiver for å initiere etablering av en VTA-bedrift i kommunen. VTA-bedriftene representerer mange steder en form for *hjørnesteinsbedrifter*, som på den ene side gir et verdifullt tilbud til personer som ellers har få alternativer for aktivisering, og som på den annen side ivaretar en viktig funksjon som produsent av varer og tjenester og/eller som underleverandør til det lokale næringslivet.

Diskusjonen rundt antallet deltakere berører også spørsmålet om hva det er som styrer etableringen av plasser og VTA-bedrifter. Den kvalitative intervjuundersøkelsen viser at behovet ofte blir definert i et samspill mellom brukerne, det kommunale hjelpeapparatet, tiltaksarrangørene og NAV lokalt (jf. kapittel 5). Forekomsten av ulike typer diagnoser samt andelen uførepensjonister er med på å definere behovet for VTA-plasser. Samtidig skjer gjerne nyetablering av bedrifter med utgangspunkt i en konkret forretningsidé og en analyse av det lokale kunde- og markedsgrunnlaget. Og kanskje er det enklere å identifisere en nisje og et behov i mindre kommuner sammenlignet med større bykommuner. Det faktum at for eksempel Nordland fylke har over dobbelt så mange Vekst-bedrifter som Oslo (henholdsvis 24 og 11 bedrifter) kan være et uttrykk for dette.

²⁹ En innvending mot å bruke antall mottakere av uførepensjon som sammenligningsgrunnlag er at mottak av uførepensjon kun er et «teknisk» inngangsvilkår, som kommer oppå en del av de andre kjennetegnene ved VTA-deltakerne. Det som definerer det reelle behovet for VTA-plasser i det enkelte fylket, er antallet personer med de relevante diagnosene (psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser, hjerte- og karsykdommer og lignende) og som samtidig ønsker å fylle hverdagen med en meningsfylt aktivitet. Vi følger en slik innvending langt på vei, men gitt det formelle kravet om at man skal motta uførepensjon, mener vi også at det blir riktig å sammenligne med antall uførepensjonister for å få et inntrykk av samsvaret mellom tilbud og etterspørsel.

Kapittel 5 Deltakeres, arbeidslederes og NAV-ansattes syn på VTA

Hvordan er beslutningsprosessen frem til et vedtak om en VTA-plass? Bidrar VTA til at deltakerne kan opprettholde og utvikle sine ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver? Øker deltakelsen sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid? Gjøres det jevnlig vurderinger av brukernes behov, i så fall av hvem og hvor ofte, med hensyn til overgang til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller ordinært arbeid? I dette kapittelet presenteres funn fra de kvalitative intervjuene, hvor blant annet disse spørsmålene var sentrale. Vi intervjuet i alt åtte VTA-deltakere, åtte ledere i VTA-bedrifter og åtte ansatte ved NAV lokalt.

5.1 Kartlegging av behov for tiltak og prosessen frem til vedtak om VTA-plass

Et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen er hvordan beslutningsprosessen frem til et vedtak om VTA-plass ser ut. På bakgrunn av svarene vi fikk fra informantene fra NAV lokalt og VTA-arrangørene, kan vi skissere tre ulike hovedforløp frem mot vedtak om VTA-plass:

1. *Etter initiativ fra kommunen* – Ifølge flere av informantene fra NAV lokalt og VTA-bedriftene er dette det vanligste forløpet. I dette forløpet henvender kommunen seg til NAV lokalt for å informere om at de har en person som kan være aktuell for deltakelse i VTA. Personen har gjerne vært i kommunens aktiviseringssystem og hjelpeapparat over en tid (aktivitetstilbud og ulike helsetjenester) og har, gjerne i samråd med ansatte i kommunen, kommet frem til at han/hun ønsker å prøve seg i et tiltak som er mer utfordrende enn de kommunale aktivitetstilbudene. Den aktuelle deltakeren har gjerne vært i kontakt med og besøkt en VTA-bedrift før NAV lokalt kobles inn. Kommunen, bedriften og deltakeren kan derfor i realiteten være enige om at denne personen passer inn i bedriften, før NAV kommer inn i prosessen. Ifølge flere av informantene er det kun de formelle kravene og NAVs rolle som innsøkende instans som fører til at NAV blir koblet inn i prosessen.

2. *Etter initiativ fra familie og nettverk og/eller personen selv* – Det andre forløpet som flere forteller er vanlig, er når en person som mottar varig uførepensjon, kontakter NAV lokalt fordi han/hun har et ønske om å delta på noe og å gjøre nytte for seg. Også i disse tilfellene hender det at den potensielle deltakeren har vært i kontakt med en bedrift i forkant, og at de sammen langt på vei har avklart utsiktene til deltakelse. Det hender også at bedriften på vegne av personen tar kontakt med NAV lokalt, eller at de sammen henvender seg til NAV lokalt. Det beskrives også som vanlig at det er noen i familien eller øvrig nettverk som tar initiativet til den prosessen som leder frem mot aktivisering i form av VTA-deltakelse. Akkurat som for det første forløpet blir NAVs rolle også her å ivareta det formelle rundt innsøkningen, mer enn å være en aktør som påvirker hvem som skal/ ikke skal delta.
3. *Etter initiativ fra NAV lokalt* – Det typiske her er en person som over tid har vært i et attføringsløp, og som NAV lokalt derfor kjenner godt til. En person kan for eksempel ha deltatt på APS (Arbeidspraksis i skjermede virksomheter), men underveis i attføringen har deltakeren, gjerne i dialog med NAV lokalt, kommet frem til at han/hun ikke har en restarbeidsevne som lar seg benytte i det ordinære arbeidslivet. Varig uførepensjon blir da alternativet. Mange vil imidlertid fortsatt ha et ønske om å delta i en aktivitet og gjøre nytte for seg, og for mange av disse fremstår VTA som et godt alternativ. I slike situasjoner er det ofte NAV lokalt som foreslår VTA-deltakelse. Det er ikke mulig på bakgrunn av disse intervjuene å si hvor ofte NAV lokalt tar initiativet, da antall NAV-kontorer som er undersøkt, er for få til at funnene kan generaliseres. Enkelte av informantene sier det er sjelden at NAV lokalt tar initiativet, mens andre sier at det er vanligere. Dette varierer trolig mellom ulike kommuner og NAV-kontorer.

Som nevnt oppgir de fleste informantene forløp 1 med kommunen som en viktig pådriver, som det mest typiske forløpet frem mot en VTA-plass. Kommunens kjennskap til mange av brukerne gjennom egne tilbud og egen oppfølging trekkes frem som den viktigste grunnen til dette. I intervjuene kommer det også frem at utvelgingen og avklaringene rundt mulig tiltaksdeltakelse i stor grad skjer uten at NAV lokalt er med i prosessen.

Hvem som tar initiativet til en kartlegging eller en prosess som leder frem mot VTA-plass, vil også være avhengig av hvilken type bedrift som er involvert. I tillegg til de rene VTA-virksomhetene gjennomførte vi også intervju med en attføringsbedrift. Denne kunne fortelle at NAV lokalt var den aktøren som oftest tok kontakt og initierte prosessen som ledet frem mot at en person fikk tilbud om VTA-plass, med andre ord et mønster som avviker fra det de fleste rene VTA-bedriftene kunne fortelle om. En mulig forklaring på dette er at NAV-kontorene har en tettere og ofte mer løpende kontakt med attføringsbedrifter enn med VTA-bedriftene, fordi førstnevnte er arrangører av flere typer arbeidsmarkedstiltak og derigjennom har ansvaret for mange av NAVs brukere.

Den tette kontakten mellom utførelsesbedriftene og NAV lokalt kan således tenkes å gi seg utslag i større «press» fra NAVs side også når det gjelder VTA.

Kriterier og hensyn

Informantene fra NAV lokalt og bedriftene ble spurt om hvilke kriterier og hensyn som blir vektlagt når en person tas inn på VTA. Foruten det formelle kravet om at det må ligge en varig uførepensjon i bunn, ble følgende trukket frem:

- at vedkommende har store vanskeligheter med å få jobb i ordinært arbeidsliv
- at vedkommende er i stand til og motivert for å arbeide (informantene fra bedriftene var til dels meget tydelig på dette – siden de opererer i ordinære markeder og befinner seg i en konkurransesituasjon, er de avhengig av å ha en viss produktivitet og stabilitet i sin bemanning)
- at VTA blir vurdert til å være hensiktsmessig for den enkelte, og at bedriften har arbeidsoppgaver som matcher den enkeltes evner og interesser
- at vedkommende er på et akseptabelt fungeringsnivå sosialt sett
- at det er ledig plass på tiltaket

Både bedriftene og NAV lokalt var rimelig samstemte om disse kriteriene og om at det er en samlet vurdering av disse kriteriene som avgjør hvem som får VTA-plass.

Ventelister

Informasjon om ventelister og omfanget av disse utgjør viktig styringsinformasjon for NAV og for sentrale myndigheter fordi det gir et bilde på balansen mellom tilbud og etterspørsel av VTA-plasser. Informanter både fra NAV lokalt og bedriftene oppgir at de har ventelister, men disse lages på litt ulike måter. Informanter fra kommuner med flere VTA-bedrifter fortalte at de hadde ventelister for hver enkelt bedrift, og ikke en felles liste som viste behovet i kommunen sett under ett. Separate ventelister ble oppfattet som mest hensiktsmessig fordi bedriftene er så forskjellige med hensyn til type produksjon. Fraværet av en felles liste for kommunen skaper samtidig noen utfordringer (for NAV), først og fremst at det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over behovet i kommunen under ett. Enkelte bedrifter oppga at de «ikke har ventelister per nå», men at de har hatt det tidligere. I tillegg fortalte et par bedriftsledere at de har sluttet å operere med ventelister fordi VTA er så «stabil» i betydningen lite avgang av deltakere. De opplevde det som meningsløst å holde folk på vent når de uansett visste at de ikke ville kunne tilby potensielle deltakere en jobb med det første. I enkelte bedrifter gikk det svært lang tid mellom hver gang det dukket opp en ledig

tiltaks plass. Å sette opp folk på venteliste i en slik situasjon ble oppfattet nærmest som uetisk fordi det vil gi folk falske forhåpninger om at de snart vil få plass.

Fraværet av ventelister kan ikke tolkes som et bevis for at det ikke er behov flere VTA-plasser. Informanter fortalte at det eksisterer et betydelig reelt – og skjult – behov for plasser. At behovet i stor grad er skjult, skyldes at ikke alle opererer med ventelister. Det er grunn til å tro at gjennomstrømningen i tiltaket i fremtiden vil bli større på grunn av økt innslag av ulike diagnosegrupper og endringer i alderssammensetningen i tiltaket. Bruken av ventelister vil derfor bli viktigere i fremtiden i styringen og oppfølgingen av tiltaket.

I dag fører den varierende praksisen til at ventelistene har begrenset verdi som styringsinformasjon for sentrale myndigheter. Informantene fra VTA-arrangørene hevdet at det behovet som i dag synliggjøres gjennom ventelistene, er altfor lite sammenlignet med det som er det reelle behovet. Flere fortalte også at VTA er det tiltaket de opplever størst pågang til av alle tiltakene. I tillegg til mangel på plasser ble lang ventetid trukket frem som den største utfordringen med dagens system.

5.2 Utvikling av ressurser og ferdigheter

Bidrar deltakelse i VTA til å opprettholde og utvikle ressurser og ferdigheter?

Et hovedspørsmål i undersøkelsen er om det å delta i VTA bidrar til å opprettholde og utvikle den enkelte ressurser og ferdigheter. Målsettingen er uttrykt i tiltaksforskriftens § 7–1: *Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.* Spørsmålet ble stilt til alle informantene, og både deltakerne og lederne i bedriftene svarte uttrykkelig ja på dette spørsmålet. Som en av arbeidslederne uttalte det: «Dersom alternativet bare er å sitte hjemme i en leilighet, er deltakelsen i VTA for mange rett og slett livsviktig.» Deltakerne selv svarte bekreftende på at det å jobbe i bedriften bidrar til at de får benyttet sine evner og utviklet sine ferdigheter. Et par av deltakerne var imidlertid mer lunkne til dette spørsmålet og ville ikke si at deltakelsen fører til at de får benyttet sine ressurser og evner og utviklet disse. Disse to deltakerne var dem vi oppfattet som mest ressurssterke av alle våre deltakerinformanter. Én av disse svarte humrende at «om ikke annet så har jeg i hvert fall noe å fylle dagene med». Dette var en meget talefør person med en fysisk funksjonsnedsettelse som fylte dagene med å kjøre truck på lager og å pakke frukt.

En del bedrifter har en veldig sammensatt gruppe med ansatte hva angår diagnose og funksjonsnivå, noe som for eksempel gir seg utslag i at psykisk utviklingshemmede og folk med (kun) fysiske handikap jobber sammen på én og samme produksjonsavdeling.

Dette var tilfellet i noen av de bedriftene vi besøkte. Når en del bedrifter attpåtil har et begrenset oppgavespekter, dominert av enkle manuelle og ofte gjentakende oppgaver, blir det vanskelig å finne oppgaver som kan matche forutsetningene og behovene til de best fungerende.

Enkelte av informantene fra NAV lokalt var også enige i at deltakelse i VTA bidrar til å opprettholde og innimellom også utvikle den enkeltes ressurser og ferdigheter. Andre mente at de ikke hadde forutsetninger for å svare på spørsmålet. Vi reagerte ikke spesielt på dette, i og med at spørsmålet forutsatte kjennskap til hva som skjer konkret i den enkelte bedrift. Dog erfarte vi at informantene fra små kommuner var bedre informert enn informantene fra større kommuner. I enkelte av de små kommunene vi besøkte, der NAV-kontoret kun hadde én VTA-bedrift å følge opp, hadde informantene god kjennskap til bedriften og deltakernes hverdag. For dem var det vanlig å besøke bedriftene jevnlig (både forhåndsavtalte og uformelle besøk), og de NAV-ansatte var gjerne på fornavn med deltakerne. I motsetning til dette opplevde vi i større bykommuner at de som var ansvarlig for VTA ved NAV lokalt, ikke hadde vært og besøkt de bedriftene som NAV-ansatte har ansvaret for å følge opp.

Forskjellene i NAV-ansattes kunnskap om deltakernes utbytte av å delta på tiltaket må også ses i sammenheng med rapportene som virksomhetene sender inn til NAV lokalt, som blant annet skal beskrive og dokumentere deltakernes utvikling i arbeidsforholdet. Som vi kommer inn på senere, er det svært varierende i hvilken grad disse blir lest og fulgt opp fra NAVs side. «Vi mottar rapportene, men vi har ikke tid til å lese dem, så de havner i skuffen», som en av informantene fra NAV lokalt sa. Det er ingen grunn til å tro at dette er et unikt funn. Blant våre NAV-informanter var det i hvert fall ikke unikt.

Sterk lojalitet til bedriften og ledelsen

Deltakerne som vi intervjuet, identifiserte seg sterkt med bedriften de jobbet i. Som nevnt over var de fleste fornøyd med arbeidsoppgavene sine og ga tydelig uttrykk for at de trivdes. Deltakerne ga også uttrykk for en sterk lojalitet til ledelsen i bedriften. De opplevde at de ble tatt på alvor av ledelsen når det gjaldt egne behov og ønsker. Gjennom besøkene observerte vi også at mange ansatte hadde en fin tone med sine ledere, med humor som et viktig element (jf. Dybvik 2005).

Samtidig var enkelte deltakere litt ordknappe til spørsmålet om hvordan ledelsen ivaretar deres behov for tilrettelegging og oppfølging. For eksempel var det ingen som kom med noen som helst negativ kritikk av sine ledere. Dette kan selvsagt skyldes at de rett og slett er veldig fornøyd, men det kan også skyldes at de syntes det var ubehagelig å komme med kritiske innvendinger. For to av intervjuene er nok dette ikke så rart, siden de ble gjennomført med en leder til stede. Vi fikk samtidig et inntrykk av at flere av informanter holdt litt igjen på dette punktet. Følgende utsagn, som den ene

informanten kom med til sin leder etter intervjuet, kan tjene som en illustrasjon på dette: «Jeg prøvde å svare så positivt som jeg kunne på spørsmålene.»

5.3 Overgang til ordinært arbeid og bruk av tiltaksplasser i ordinær virksomhet

Manglende systematikk og mangelfulle ambisjoner

Alle informantene (minus deltakerne) ble i starten av intervjuet spurt om hva de mener er målsettingen med VTA. Vi stilte spørsmålet fordi vi ønsket å fange inn de involvertes egen oppfatning av hva målsettingen med tiltaket er, *før* vi stilte resten av spørsmålene. Både blant informantene fra NAV lokalt og bedriftene trekkes økt livskvalitet og en meningsfylt hverdag frem som de viktigste målsettingene med tiltaket. Når det gjelder overgang til ordinært arbeid, var det også mange som nevnte dette som en målsetting. Spesielt blant noen av de NAV-ansatte ble ordinært arbeid vurdert som en nøkkel til et bedre liv, fordi de mente det ville bedre den enkeltes selvbilde og selvtilit.

Som nevnt oppgir de aller fleste at overgang til ordinært arbeid er en målsetting med VTA. Når vi ser på hva som faktisk gjøres for å realisere dette, sitter vi imidlertid igjen med et inntrykk av at denne målsettingen mer fungerer som en programmerklæring. Vi fikk ingen klare svar på spørsmålet om hva de gjør konkret for å realisere denne målsettingen, og ingen av informantene fra NAV lokalt kunne vise til at de jobbet systematisk og strukturert for å øke overgangen til ordinært arbeid. Det systematiske og løpende arbeidet med å fremme overgang til ordinært arbeid, som vi hadde ambisjoner om å kartlegge, var enten totalt fraværende eller i beste fall vilkårlig. Manglende tid og ressurser ble trukket frem som begrunnelse for hvorfor man ikke gjør mer for å prøve ut deltakere i ordinært arbeidsliv. Samtidig er det et spørsmål om hvorvidt enkelte egentlig har forstått intensjonene i regelverket. Dette gjelder spesielt bruken av tiltaksplasser i ordinær virksomhet. Følgende utsagn fra enkelte av de NAV-ansatte illustrerer dette:

Vi har ingen erfaring med tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. Vi bruker heller de attføringsbedriftene vi har i kommunen. Vi har ikke hatt noe behov for å skaffe plasser i ordinært arbeidsliv fordi attføringsbedriftene har kunnet tilby nok plasser.

Nei, vi har ikke jobbet for å skaffe tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv, det er heller ingen av deltakerne som har spurt etter det.

Er det nødvendigvis en målsetting at flere tiltaksplasser skal være innenfor ordinært arbeidsliv?

Dette er jo ei tung gruppe, så når man endelig har fått parkert dem på VTA, puster man gjerne litt lettet ut. Videre oppfølging og utredning er ikke det første man fokuserer på når de først har fått plass på VTA.

Mens de to første utsagnene viser en manglende forståelse av intensjonene i regelverket og regelendringen av 1. januar 2006 især, uttrykker den tredje påstanden en mer kritisk holdning til nevnte regelverksendring. De to første utsagnene viser en overdreven tendens til å støtte seg på de skjermede virksomhetene og utførelsesbedriftene som eksisterer i kommunen, fremfor å jobbe aktivt for å skaffe tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. Så lenge det er plasser innenfor skjermede virksomheter, oppfattes det nærmest som meningsløst å jobbe for å opprette plasser i det ordinære arbeidslivet. Det at regelverket er relativt uforpliktende på dette punktet, kan være en medvirkende årsak til manglende innsats på dette området. Enkelte av informantene var inne på at «det står noe om overgang til ordinært arbeid i regelverket», men at dette ikke er forpliktende nok til at de følger det opp. Følgelig blir det (for) enkelt å nedprioritere dette arbeidet.

Selv om det konkrete arbeidet for å opprette en bedre dialog og samhandling med det ordinære arbeidslivet stort sett er fraværende, er det også informanter som er klar over at dette er en målsetting med VTA. Dette gjelder imidlertid først og fremst de NAV-ansatte. Det er færre informanter fra bedriftene som nevner dette som en målsetting med VTA. Flere informanter gir snarere uttrykk for det de mener er et feilaktig fokus på overgang til ordinært arbeid, noe følgende utsagn illustrerer:

Mange i denne gruppen har opplevd en rekke med nederlag i skole og arbeidsliv – derfor er det godt å ha trygge rammer.

Det er viktigere at vi får flere plasser innenfor skjermet virksomhet.

Det tiltaket du spør om, finnes allerede og heter APS (Arbeidspraksis i skjermede virksomheter). Dersom man endrer tiltaket for å øke overgangen til ordinært arbeid, ender man opp med APS.

I denne bedriften mottar de lønn, det stilles forventninger til oppmøtetid, de får ros og ris, og de har muligheter til å fagorganisere seg – de møter derfor arbeidslivets realiteter, men på deres premisser.

For å øke overgangen til ordinært arbeid må du forandre de som deltar på tiltaket, men det går ikke.

En annen informant hadde en mer historisk tilnærming når han skulle forklare hvorfor VTA er et så viktig tilbud i dag:

For 30 år siden, da vi hadde flere industri- og produksjonsbedrifter, var det vanlig at hver enkelt bedrift hadde en, to eller tre ansatte med psykisk utviklingshemming.

Men arbeidslivet er ikke slik i dag – nå er det mer service- og tjenesteyting, mer kundekontakt og stadig mindre samlebandsproduksjon. Derfor er det ikke plass til de psykisk utviklingshemmede i vanlige bedrifter i dag.

En annen av informantene blant lederne i bedriftene mente at NAV i altfor stor grad vektlegger formidlingstall til ordinært arbeid. Informanten, som selv jobbet i en bedrift som hadde formidlet personer til det ordinære arbeidslivet, uttrykte stor skepsis til å for ensidig legge vekt på statistikken:

Noen bedrifter har gode tall på dette med overgang til ordinært arbeid – men hva betyr egentlig det? Betyr det at de er bedre bedrifter enn de andre? Det kan likeså mye bety at de har begått overtramp mot enkeltindivider. Her har vi opplevd at mange er kommet tilbake, og da har de vært enda lenger nede enn da de dro herfra.

Flere av informantene misliker det de mener er en for sterk vektlegging av overgang til ordinært arbeid. De frykter at deltakere som egentlig ikke er klar for eller ønsker å prøve seg i ordinær jobb, kan bli presset ut fra VTA. Samfunnet kan nok spare utgifter på at folk kommer over i ordinært arbeid, men ikke nødvendigvis i ethvert tilfelle. Dersom en del deltakere ikke mestrer en jobb i det ordinære arbeidslivet og må vende tilbake til NAV lokalt igjen med behov for oppfølging, og kanskje oppleve å vente på en VTA-plass, er dette både fra et individuelt og et samfunnsmessig ståsted uheldig.

Hva sier så VTA-deltakerne selv? Har de noen ambisjoner om overgang til arbeid? Også her spriker svarene, men de aller fleste sier at de er fornøyd med situasjonen slik den er. Mange nevner de krav og forventninger som kjennetegner ordinært arbeidsliv, som noe de ikke ønsker å ha befatning med. Enkelte informanter har vært gjennom lange løp med attføring og utprøving og er glad for den tryggheten og avklaringen det innebærer å ha fått en VTA-plass. Flere av bedriftslederne fremhevet at det er utfordrende å tenke overgang til ordinært arbeid fordi mange av deltakerne selv ikke har noe slikt ønske. En leder sa følgende: «Problemet er gjerne at folk ikke vil ut herfra. De har sitt fellesskap her, de føler seg trygge, og verden utenfor blir litt skummel.» Flere ledere sier også at det ofte har vært behov for å realitetsorientere mange av de deltakerne som selv ønsker ordinært arbeid, fordi det er et for stort gap mellom deres forutsetninger og de krav som stilles i arbeidslivet. Lederne forteller at de deltakerne som ytrer et ønske om ordinært arbeid, gjerne er dem som i realiteten har dårligst forutsetninger for å klare dette.

Ambisjonene om overgang til ordinært arbeid og tiltaksplasser i ordinær virksomhet ble også undersøkt ved at vi spurte informantene fra NAV lokalt og bedriftene om regelverksendringen av 1. januar 2006 har bidratt til å endre deres tilnærming til tiltaket. Har det skjedd en holdningsendring i retning av å tenke mer mot det ordinære arbeidslivet også for dem som deltar i VTA? Informantene mente at regelverksendringen ikke har hatt noen som helst betydning for måten man jobber på i forhold til VTA.

Som drøftet foran kan dette skyldes at regelverksendringen kun gir en åpning for, og ikke pålegger noen, å opprette tiltaksplasser i ordinær virksomhet.

Flere av informantene mener hovedproblemet er at ordningen med tiltaksplasser i ordinær virksomhet er altfor dårlig kjent ute i det ordinære arbeidslivet. Dette henger også sammen med at VTA som sådan ifølge mange er altfor lite kjent i samfunnet generelt. Det ble uttrykt et sterkt behov for mer informasjon om VTA generelt og om ordningen med tiltaksplasser i ordinær virksomhet. I tillegg til at det å få en fot innenfor en ordinær bedrift vil kunne være positivt for den enkelte deltaker, vil det også bidra til å frigjøre plasser i VTA-bedriftene til personer som kanskje har et større behov for et slikt tilbud.

Samtidig nevnes enkelte positive effekter av regelverksendringen. Én informant fra NAV lokalt sier for eksempel at det er regelendringen som har ført til at de har fått personer over i ordinært arbeid. En bedriftsinformant påpeker at endringen har vært viktig for å skape litt konkurranse og på den måten gjøre VTA-arrangørene mer opptatt av kvaliteten i tiltaksgjennomføringen, i og med at de ikke lenger har «monopol» på VTA-plassene. En annen informant forteller at det i kommunen ikke er blitt opprettet noen nye VTA-plasser etter 1. januar 2006. Informanten tolker dette som et signal om at VTA skal styres mer inn mot de muligheter som finnes i det ordinære arbeidslivet.

Vi sitter igjen med et inntrykk av at mange er mot regelverksendringen som ble innført 1. januar 2006. Flere ledere utviste en temmelig «proteksjonistisk» holdning i intervjuene. De tenkte mer på den trusselen som regelendringen kan utgjøre for egen virksomhet og antall tiltaksplasser der, enn på det faktum at en tiltaksplass i ordinær virksomhet for enkelte av deltakerne kan representere et bedre og mer fullverdig tilbud. Det virker som om bedriftene ikke helt tar innover seg intensjonene bak regelendringen, og heller ikke sin egen «Vekst-visjon» om at de skal utvikle mennesker. Én informant fra NAV mente at mange bedrifter opplevde regelendringen som «et forsøk på å lure arbeidslinja inn bakveien», og at dette kan forklare en del av motstanden.

Heterogen deltakergruppe

Tradisjonelt har arbeid i skjermede virksomheter vært forbundet med personer med psykisk utviklingshemming. Analysen av registerdataene i kapittel 4 viste at deltakergruppen har blitt mer variert de siste årene. Dette ble også bekreftet gjennom intervjuene; flertallet av informanter fra NAV lokalt og bedriftssiden påpekte at deltakergruppen er blitt mer mangfoldig. De fleste bedriftene vi besøkte, hadde en blanding av ulike diagnoser, og det var vanlig at personer med ulike diagnoser og ulike jobbmessige forutsetninger jobbet på samme avdeling. Både i små og store kommuner beskrives målgruppen som variert, med økende innslag av personer med psykiske lidelser og rusproblemer. Økningen i personer med psykiske lidelser beskrives som den viktigste end-

ringen.³⁰ Denne trenden kan man se innenfor attføringstiltakene generelt (se Schafft og Spjelkavik 2006). Det kan være flere grunner til denne utviklingen. I en kommune ble det for eksempel pekt på at nedleggelsen av en fylkeskommunal psykiatrisk institusjon hadde ført til at VTA ble et viktig tilbud for personer med psykiske lidelser. Eksempelet illustrerer samspillet og avhengigheten mellom ulike offentlige tjenester og hvordan etterspørsel etter tjenester må ses i en helhetlig sammenheng. En annen forklaring er at en voksende andel av dem som mottar uføreytelser, har psykiske lidelser som diagnose (NOU 2007:4). For en del av de med psykiske lidelser vil et «lavterskeltilbud» som VTA, enten på midlertidig eller varig basis, være et godt alternativ.

Det økte innslaget av forskjellige diagnoser i VTA innebærer at det stilles større krav til tiltakets innretning og gjennomføring. Med flere diagnosegrupper inne må et mer bredspektret behov ivaretas. Dette stiller større krav til tilrettelegging og oppfølging og til personalets kompetanse. En annen konsekvens, som ble trukket frem av informanter både fra NAV og bedriftene, er at økningen av personer med psykiske lidelser er et utviklingstrekk som taler for at man bør styrke innsatsen rettet mot overgang til ordinært arbeid, da flere av disse, med riktig oppfølging over lang nok tid, vil være i stand til å jobbe i ordinært arbeidsliv. Den økende bredden i målgruppen er samtidig et tegn på at tiltaket kan være et godt alternativ for mennesker med ulike diagnoser og bakgrunn. Dette er et argument for at man bør øke informasjonen og kunnskapen om tiltakets formål og innhold i samfunnet generelt.³¹

Enkelte nevnte at økningen av deltakere med psykiske lidelser har gjort det mer spennende å jobbe med VTA fordi hverdagen i bedriften gjerne blir mindre forutsigbar og kravene til oppfølging og tilrettelegging større (se også Meistad og Nyland 2005; Schafft og Spjelkavik 2006). Samtidig sier de at det er viktig å ikke se for mye på diagnose alene fordi diagnoser er medisinske kategorier som ikke speiler det mangfoldet som eksisterer blant deltakerne. Enkelte av informantene fra bedriftene ga uttrykk for at de hadde litt problemer med diagnosen psykisk utviklingshemmet fordi den tilsynelatende beskriver en «gruppe», men ikke fanger inn det faktum at det finnes ulike grader av psykisk utviklingshemming. Noen trakk også frem at den kanskje viktigste jobben de har som arbeidsledere, er å tolke deltakernes dagsform og sinnsstemning, eller «temperatur», som en av informantene uttrykte det. Kunnskap om diagnose ble oppfattet som viktig, men det ble beskrevet som enda viktigere å ha inngående kjennskap til den enkelte, spesielt når det gjaldt dem med mer sammensatte diagnoser.

³⁰ Registeranalysen i kapittel 4 viste at andelen med psykiske lidelser har økt fra 12,4 prosent i 2002 til 14 prosent i 2006.

³¹ Cox (2002) argumenterer for at arbeid i skjermet sektor for mange med psykiske lidelser og psykiske funksjonshemninger vil være av stor verdi, også i en eventuell mellomfase, fordi spranget fra arbeidsledighet til ordinært arbeid for mange vil være veldig stort.

Øker deltakelse i VTA sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid?

Ikke overraskende deler informantene seg i to på dette spørsmålet. En del mener at det øker sannsynligheten fordi alternativet for mange ville vært å sitte hjemme, og det er langt mindre gunstig med tanke på å få en jobb i ordinært arbeidsliv. Samtidig poengterer flere at VTA-deltakerne faktisk er i et arbeidsforhold, og mange vil oppleve at det gir relevant arbeidstrening og -erfaring. Det kan bidra til å holde restarbeids- evnen ved like og i enkelte tilfeller også utvikle denne. Og ikke minst påpekes det at VTA-deltakelsen innebærer en form for arbeidslivstilknytning. Blant dem som svarer negativt på spørsmålet, er hovedtilbakemeldingen at VTA ikke er relevant nok med tanke på de krav som stilles i ordinært arbeidsliv. Deltakernes hverdag er *for* trygg og tilrettelagt. Enkelte informanter fra mindre steder sa også at det fortsatt kan være ganske stigmatiserende å jobbe i en VTA-bedrift. En informant fra NAV mente sågar at det å jobbe i kommunens eneste VTA-bedrift hadde en *negativ* effekt på sannsynligheten for å gå over til ordinært arbeid, nettopp fordi bedriften på folkemunne i kommunen gikk under tilnavnet «tullingbedriften». Sitatet kan virke ekstremt, men flere informanter var tydelige på at det mange steder rundt omkring i Norge er knyttet betydelige fordommer og stigmatisering til det å jobbe i VTA.

Et annet interessant funn er at bedriftslederne vi intervjuet, var gjennomgående mer positive til dette spørsmålet enn de NAV-ansatte. Vi tror det kan ha flere forklaringer, først og fremst at de er mer inne i tiltaket og med egne øyne ser at noen av dem som jobber der, har potensial til å klare en ordinær jobb. Samtidig kan det være at de vi intervjuet, har hatt et behov for å markere at VTA gir et relevant tilbud, nettopp ved å peke på at det gir deltakerne en type trening og kvalifisering som er relevant med tanke på ordinært arbeid. For de NAV-ansatte er nok forklaringen i stor grad at VTA blir sett på som det tiltaket som ligger nederst i tiltakshierarkiet, med en deltakergruppe som generelt sett har svært dårlige utsikter til å komme seg videre.

Hva kjennetegner deltakerne som har tiltaksplass i ordinær virksomhet?

Informantene ble spurt om hva som er de største forskjellene mellom personer som har tiltaksplass i ordinær virksomhet, sammenlignet med dem som har plass i skjermet virksomhet. I og med at det ved utgangen av oktober 2007 var kun 2,2 prosent av deltakerne (174 av 7890) som hadde tiltaksplass i ordinært arbeidsliv, var det nødvendigvis flere informanter som hadde liten eller ingen erfaring med slike tiltaksplasser. Blant dem som hadde erfaring, ble følgende kjennetegn trukket frem:

- De har jevnt over en sterkere arbeidslivstilknytning gjennom tidligere yrkeserfaring.
- De har mer relevant kompetanse og bakgrunn.

- De kommer ofte fra et attføringsløp, og ikke eksternt fra. Det at mange har vært innom andre tiltak før de begynte på VTA, kan indikere at de i utgangspunktet var nærmere ordinært arbeid.
- De er mer motiverte og har et ønske om å ha en «vanlig» jobb.
- De forholder seg bedre til beskjeder og instruksjoner og er i stand til å ta vare på seg selv uten omfattende oppfølging.
- De har bedre sosiale og emosjonelle ferdigheter.
- De har en mer normal og moderat atferd og lar seg lettere inkludere i et arbeidsfellesskap.³²

Hvem som får tiltaksplass i ordinært arbeidsliv, virker å være et resultat av bevisste valg og prosesser, og i liten grad basert på tilfeldigheter. I en av bedriftene var de veldig strenge når det gjaldt hvem de «sendte ut» i det ordinære arbeidslivet. Det var to grunner til det: For det første ønsket de av hensyn til deltakeren selv å være sikre på at dette var en person som hadde gode forutsetninger, og som selv var motivert for å prøve seg i en ordinær jobb. Gjennom å ha en høy terskel for dem som prøves ut, reduserer man risikoen for at personen selv og arbeidsgiveren skal bli skuffet. For det andre ønsket bedriften gjennom å formidle skikkede personer å opparbeide et godt rykte i det lokale arbeidsmarkedet. På denne måten ønsket de å skape et godt grunnlag for å kunne formidle nye deltakere. Den samme informanten var opptatt av *langsiktighet* for å oppnå resultater på dette området. Med dette mente informanten også at man må unngå «øyeblikkets fristelse» og ikke formidle personer som *kanskje* har et potensial. Informanten så det som viktigere å jobbe over tid for å bygge opp tilliten til det lokale arbeidslivet gjennom å formidle personer som er grundig utredet. Én «uheldig» formidling til en ordinær arbeidsgiver vil fort kunne ødelegge det samarbeidet og den tilliten som er opparbeidet. Denne typen resonnementer og erfaringer er velkjent også fra kvalifiserings- og formidlingsarbeid rettet mot andre grupper, for eksempel flyktninger og innvandrere (se for eksempel Djuve m.fl. 2001; Djuve og Kavli 2000).

Samtidig er det viktig å være klar over at det for mange av deltakerne ikke vil være mulig å bare bli plassert ut i en ordinær bedrift. En nøkkel for at dette skal fungere, er at de har et apparat rundt seg som sikrer trygghet, forutsigbarhet og fleksibilitet (se Schafft og Spjelkavik 2006). Mange ordinære bedrifter mangler et slikt apparat og er heller ikke villig til å betale det det koster å få på plass de nødvendige rammebetingelsene. Dessuten er det viktig at de ordinære bedriftene som tar inn personer fra VTA, har et oppriktig ønske om å legge til rette for en mest mulig optimal arbeidssituasjon for den enkelte.

³² Med moderat atferd menes her først og fremst at de ikke har en uberegnelig eller utagerende atferd.

Uførepensjon som bremsekloss?

Finnes det noen insentiver som virker enten positivt eller negativt på de involverte aktørenes motivasjon for å formidle deltakere til ordinært arbeid? Våre funn kan tyde på det. En av informantene peker på det som kan sies å være en innebygget svakhet ved VTA-ordningen, nemlig svake (eller ingen) insentiver for å formidle deltakere videre til ordinært arbeid. Informanten hevdet sågar at mange VTA-bedrifter velger å «tviholde» på sine mest produktive deltakere fordi disse er så viktig for bedriftens produksjon og for å få fullført oppdragene i tide (se også Olsen 2003). Samtidig er det disse deltakerne som har best forutsetninger for å mestre en jobb i det ordinære arbeidslivet. Slik ser vi at målsettingen om økt overgang til ordinært arbeid vanskeliggjøres av at dette er bedrifter som i stor grad konkurrerer om oppdrag i ordinære markeder, og som – i likhet med andre bedrifter – må forholde seg til stramme leveringsfrister, høye kvalitetskrav og ikke minst en bunnlinje.³³ I en slik situasjon er det viktig å beholde de mest produktive. Informanten sier han er overbevist om at det er vanlig å holde tilbake de mest produktive deltakerne rundt omkring i Vekst-bedriftene.

Et annet dilemma er knyttet til uførepensjonen. Ifølge flere informanter fra både NAV og bedriftene representerer det å ha en uførepensjon i bunn en økonomisk trygghet og forutsigbarhet for svært mange av VTA-deltakerne. Det ble fremhevet at det i dag kreves mye for å få tilkjent varig uførepensjon, og at mange har hatt en prosess gående med NAV/trygdeetaten i flere år, gjerne med sykepenger, attføring og kanskje rehabiliteringspenger, før de «endelig» ble tildelt uførepensjon. Når de endelig er sikret den økonomiske tryggheten som uførepensjonen representerer, er ikke ordinært arbeid og ordinær lønn det første man ønsker å orientere seg mot. Dette ble også trukket frem av enkelte deltakere. Én informant sa for eksempel følgende:

Dersom jeg skulle jobbe i en vanlig bedrift, måtte jeg si fra meg uførepensjonen, og det er jeg ikke interessert i.

Flere av NAV-informantene hadde lignende tanker, og noen går langt i å mene at deltakerne lever i en for trygg og beskyttet verden som ikke stimulerer til å prøve andre alternativer. Følgende uttalelse kom fra en av de NAV-ansatte:

Hvorfor skal de anstrenge seg for å gå ut i ordinært arbeid når de har det trygt og godt i VTA og har sin uførepensjon og sine motivasjonspenger?

Slik ser vi at VTA-ordningen har en innebygget spenning i seg, mellom på den ene siden deltakernes behov for å beholde den økonomiske tryggheten en ofte hardt tilkjempet uførepensjon gir, kontra den politiske målsettingen om å øke overgangen til ordinært

³³ Bedriftene har ikke som primær målsetting å maksimere det økonomiske overskuddet. Overskuddet skal bli i bedriften og kan ikke tas ut av aksjonærene. Samtidig er det et faktum at jo større økonomisk overskudd, desto bedre utgangspunkt for å kunne foreta nyinvesteringer i utstyr og maskiner.

arbeid. Blant dem vi snakket med, ga flere uttrykk for det de opplever er to hensyn som langt på vei undergraver hverandre. Mange av dem som i dag deltar på VTA, har en brokete fortid når det gjelder tidligere arbeidslivserfaring, og er rett og slett glad for å slippe å forholde seg til det ordinære arbeidslivet, som kan oppleves utrygt og uforutsigbart. Vi opplevde også at deltakere tilkjennega en skepsis og frykt for å mislykkes og ikke være i stand til å møte arbeidslivets krav dersom de skulle ha prøvd seg i en ordinær jobb, på grunn av negative erfaringer fra tidligere (se også Helle 1998).

Har mottak av lønn betydning for overgang til ordinært arbeid?

I alle de bedriftene vi besøkte, mottar de ansatte bonuspenger ved siden av uførepensjonen. Mens noen bedrifter kjørte en fast sats på dette til sine ansatte, hadde andre bedrifter mer differensierte ordninger. I en bedrift ble utbetalingene differensiert på bakgrunn av prestasjoner og ansiennitet. Det vanlige er å bruke en sats på rundt 20 kroner i timen.

Mottak av lønn i tillegg til uførepensjonen virker å være av stor betydning for deltakerne på VTA, noe som samsvarer med funn gjort av Dybvik (2005). Deltakerne sier at det å motta «vanlig lønn» i tillegg til uførepensjon gir dem en ekstra stolthet, og at det er bra for selvfølelsen. Det gir den enkelte en sterkere følelse av å bidra i bedriftens produksjon og bidrar til å knytte deltakerne mer direkte til bedriftens virksomhet og verdiskaping enn det uførepensjonen alene er i stand til. Bonuspengene gjør det også lettere å se sammenhengen mellom egen innsats og bedriftens produksjon og økonomi. En av lederne kunne fortelle at deltakerne mottar samme lønsslipp som personalet, noe deltakerne setter meget stor pris på. For den enkelte gir det verdighet og økt selvfølelse å ikke kun «være avhengig av» uførepensjon. Informantene er så å si enstemmige her.

Når det gjelder betydningen av bonuspenger med tanke på overgang til ordinært arbeid, er det vanskelig å si noe om eventuelle effekter. Dette skyldes hovedsakelig at svært få av informantene kunne vise til eksempler på personer som hadde gått over til jobb på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Med manglende erfaringsgrunnlag blir det også vanskelig å mene noe konkret om dette. På generelt grunnlag mente imidlertid lederne i bedriftene at bonuspengene er viktigere med tanke på den enkeltes selvfølelse og opplevelse av å bidra enn for overgang til ordinært arbeid.

Deltidsarbeid og ekstraarbeid – en nøkkel til økt overgang til ordinært arbeid?

I noen av de bedriftene vi besøkte, kom det frem eksempler på ansatte som hadde ekstrajobber ved siden av jobben i VTA-bedriften. Dette dreier seg ofte om butikkjobber og lagerjobber. Selv om hovedjobben er i VTA-virksomheten og det er her deres

sosiale behov og utfoldelse hovedsakelig blir ivaretatt, fremsto ekstrajobbene for dem som hadde det, som et viktig supplement.

Å jobbe for at flere skal ha en ekstrajobb eller deltidsstilling ved siden av VTA-tiltaket, kan være en vei å gå dersom man ønsker å prøve ut flere deltakere innenfor ordinært arbeidsliv. Dette kan gi en fin mulighet til å prøve ut arbeidsevnen i ordinær virksomhet, og dersom det fungerer bra, kan det eventuelt legges et løp for full overgang til ordinært arbeid. Dette forutsetter imidlertid at bedriften oppmuntrer til og støtter den enkelte når han/hun uttrykker ønske om å prøve annet arbeid ved siden av. Det at den enkelte uansett har sin hovedjobb i VTA-bedriften, vil dessuten kunne gjøre flere motivert for å prøve seg, fordi de uansett ikke står på bar bakke om de ikke skulle mestre arbeidsforholdet utenfor VTA-bedriften.

Vi er ordinære bedrifter!

Et viktig tema i denne undersøkelsen er overgang til ordinært arbeid. Begrepet ordinært arbeid har imidlertid blitt gjenstand for diskusjon i enkelte av intervjuene. «Men hva er egentlig ordinært arbeid?» har flere av informantene stilt som spørsmål tilbake. Mange av lederne i arrangørbedriftene trekker frem at de ser på seg selv som helt vanlige bedrifter. Flere mener også at det er uheldig at det i så stor grad handler om tilretteleggingsbehovet og annerledesheten når det snakkes om VTA, og ikke på det faktum at de produserer varer og tjenester som andre bedrifter, at de ofte konkurrerer om oppdrag og salg i åpne markeder, og at bransjen årlig produserer for om lag 750 millioner kroner. Som en av informantene sa: «Vi leker ikke butikk – det må være et markedsgrunnlag for den aktiviteten vi skal drive med.» Også andre hadde lignende utsagn. Enkelte ønsket også gjennom dette å markere forskjellen på VTA og de kommunale aktivitetstilbudene.

Denne oppfatningen ute i VTA-bedriftene utfordrer helt klart samfunnets forestillinger og definisjoner av hva «vanlig arbeid» er. Vi så i de bedriftene vi besøkte, at hverdagen i en VTA-bedrift har mange likheter med det som skjer i andre bedrifter (se også Olsen 2003). Det stilles krav til produksjon, leveransetidspunkt og til oppmøte og arbeidsinnsats. Blant de ansatte oppleves dette positivt fordi de føler at de jobber i en helt «vanlig» bedrift, der de blir stilt krav til, og der de får tilbakemeldinger. Det at deltakerne har seks måneders prøvetid, ble trukket frem som et annet eksempel på at ansatte i VTA-bedrifter er underlagt mange av de samme spillereglene som arbeidslivet for øvrig.

Synet på det arbeidet og den produksjonen som foregår i en VTA-bedrift, har også betydning for hvordan de som er inne på tiltaket, blir definert. Er de *deltakere* på et arbeidsmarkedstiltak, eller er de snarere å betrakte som *ansatte* i en bedrift? Gjennom intervjuene kunne vi erfare at begge oppfatningene er vanlige. Mens NAV og politiske myndigheter av økonomiske og administrative grunner er opptatt av VTA som et

arbeidsmarkedstiltak, er virkelighetsoppfatningen ute i bedriften annerledes; her ser både arbeidsgiver og personene selv på seg som *ansatte*, som har de samme rettighetene og pliktene som andre ansatte i norsk arbeidsliv. Deltakerbegrepet fremstår derfor som fjernt og fremmedgjørende for mange av dem som jobber i bedriftene.

Et annet forhold som bidrar til å «normalisere» VTA-bedriftene, er at det ikke er uvanlig for en del av de ansatte å ha direkte kontakt med sine kunder. Enkelte bedrifter utfører endog arbeidsoppdrag utenfor selve bedriften. Gitt den relativt tette samhandlingen en del bedrifter har med sine kunder, kan derfor begrepet skjermet virksomhet virke noe misvisende. Kundekontakten bidrar til å styrke oppfatningen av at deltakerne jobber på en vanlig arbeidsplass. Samtidig fremtvinger konkurransen om oppdrag i åpne markeder og den direkte kontakten med kunder og bestillere et behov for å fremstå som en mest mulig ordinær og minst mulig tilrettelagt og skjermet arbeidsplass.

Vi vil påpeke at det kan være en risiko for at oppfatningen i bedriftene av at man tilbyr ordinært arbeid, kan fungere som en «unnskyldning» for at de i liten grad anstrenger seg for å legge til rette for overgang til ordinært arbeid. Dersom normaliseringstankegangen innebærer at mer vekt blir lagt på produksjon og inntjening og en nedtoning av tilretteleggings- og oppfølgingsaspektet, er det grunn til å spørre om en slik utvikling er forenlig med bedriftenes sosiale og terapeutiske funksjon. Vil økt oppmerksomhet rettet mot kunder og produksjon gå utover det pedagogiske og atføringsfaglige arbeidet, eller lar disse seg forene på en god måte? Etter vårt syn er det en fare for at det samfunnsmandatet bedriftene er satt til å forvalte, som handler om at de skal drive godt atføringsarbeid til beste for individ og samfunn, vil havne i skyggen dersom vektleggingen av produksjon og salg blir sterkere i fremtiden. Vi kommer nærmere tilbake til dette i neste underkapittel.

5.4 Oppfølging og tilrettelegging

Kompetanse blant ledelsen og personalet i VTA-bedriftene

Riktig kompetanse blant dem som jobber som ledere hos VTA-arrangørene, er en viktig forutsetning for å oppnå en tilrettelegging og tilpasning av arbeidsoppgaver som er mest mulig i tråd med den enkeltes behov. Under § 7–1 Tiltakets innhold i de utfyllende reglene står det følgende om kompetanse: «Arbeidsinstruksjon og kvalifisering av arbeidstakere er et ansvar for virksomheten. Andre viktige oppgaver vil være sosial trening og motivering. Det er tiltaksarrangørens ansvar å sørge for nødvendig yrkesfaglig, pedagogisk og atføringsrettet kompetanse innen sitt virksomhetsområde.» Er det slik at tiltaksarrangørene besitter denne type kompetanse? For å belyse dette

ble informantene fra både NAV lokalt og bedriftene spurt om hvilken kompetanse og bakgrunn ledelsen og personalet for øvrig innehar.

Svarene viser at det er svært varierende i hvilken grad bedriftene har den kompetansen som regelverket forutsetter. Dette er i samsvar med funn gjort i en studie av Båtevik og Halvorsen (2005). Av de åtte bedriftene vi har gjennomført intervjuer i, er det tre som virker å ha den kompetansen som regelverket legger vekt på. For de andre bedriftene varierer det i hvilken grad de innehar de ulike typene kompetanse. I to av bedriftene har personalet og ledelsen kun yrkesfaglig kompetanse, mens det i de siste tre bedriftene finnes noe helsefaglig og atferdsmessig kompetanse.

Tre av NAV-informantene hevder at de bedriftene de har kontakt med, ikke har den kompetansen som egentlig kreves for å sikre en god individuell oppfølging. Spesielt er det mangel på pedagogisk og veiledningsmessig kompetanse som trekkes frem. Flere sier at de ikke har noen detaljert kunnskap om hvilken kompetanse som finnes i de bedriftene de har ansvar for å følge opp. Videre synes flere av de NAV-ansatte at den rene arbeids- og produksjonstankegangen blir for fremtredende i bedriftene, og at dette nok går på bekostning av det atferdsfaglige arbeidet. Én informant kritiserte sterkt mangelen på relevant kompetanse hos en bedrift i kommunen. Ifølge informanten hadde denne bedriften verken pedagogisk eller veiledningsmessig kompetanse og attpåtil en ledelse som brydde seg mer om bedriftens økonomiske situasjon enn det å utvikle mennesker gjennom å drive godt atferdsarbeid.

Vår undersøkelse bekrefter bildet som tegnes i en studie av Seierstad (1998), som fant at yrkesfaglig bakgrunn er det vanligste blant dem som jobber som ledere innenfor ASV-tiltakene. Dette er i og for seg ikke så overraskende, i og med at det store flertallet av VTA-bedrifter i Norge driver med fremstilling av varer og produkter. Flere av lederne i bedriftene sa dessuten at det er denne typen bakgrunn de legger mest vekt på ved ansettelsen av arbeidsledere, og at de bevisst unnlater å ansette personer med for mye formell utdanning og kompetanse. En typisk kommentar var følgende: «Lærere ansetter vi ikke fordi det blir bare rot.» I tillegg fremheves *menneskekunnskap* av flere som den viktigste egenskapen:

For å gjøre en best mulig jobb på en plass som dette må du bare ha det i blodet, de egenskaper som trengs her, kan ikke all verdens formelle utdanning gi deg.

Menneskekunnskap og personlig egnethet er viktigere enn all verdens formelle utdanning.

Dette er noe man bare må ha i ryggmargen.

Flere av bedriftsinformantene prøvde ikke å legge skjul på sin motvilje og skepsis til regelverkets krav om formell kompetanse. De ga tydelig uttrykk for negative holdninger til det å ansette personer med formell pedagogisk og helsefaglig bakgrunn. En mulig

forklaring på dette er at flere av lederne selv primært hadde yrkesfaglig bakgrunn. En enda viktigere forklaring oppfatter vi er bedriftenes syn på produksjon og inntjening som viktig. Seierstad (1998:42) finner at ASV-tiltakenes produksjonsorientering henger sammen med tiltakets yrkesfaglige profil. Våre funn bekrefter dette. I en hverdag der oppmerksomheten er rettet mot produksjon og leveransefrister, blir pedagogiske og terapeutiske problemstillinger fort ansett som underordnet.

Gitt at mange av bedriftene lever i en konkurransesituasjon og skal utføre oppdrag innen klare tidsfrister, er det ikke vanskelig å forstå behovet for å ha arbeidsledere som har kunnskap om og erfaring fra håndverks- og produksjonsarbeid. Det at arbeidslederne selv kan bidra direkte i produksjonen, gir også en ekstra fleksibilitet, spesielt når tidsfristene er stramme. Det er imidlertid en fare for at dominansen av yrkesfaglig kompetanse og den sterke produksjonstankegangen i bedriftene bidrar til å fortrenge fokuset på individuell tilrettelegging og utvikling.

Bedriftene har metoder for å prøve ut den enkeltes evner og ferdigheter

Det er tiltaksarrangørene som har ansvaret for arbeidsinstruksjon og kvalifisering av VTA-deltakerne. Andre viktige oppgaver er motivering og sosial trening. Tiltaksarrangøren skal tilby den enkelte deltaker tilrettelagte arbeidsoppgaver, som skal evalueres kontinuerlig ut fra deltakerens behov og forutsetninger.

En del av de bedriftene vi besøkte, hadde metoder for å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og fungeringsnivå. Basert på de bedriftene vi har intervjuet, virker følgende to metoder for utprøving å være mest vanlig: *rotasjon* (mellom ulike avdelinger og arbeidsoppgaver) og *trinnsvis utprøving* (for eksempel at den ansatte innenfor den samme produksjonsprosessen gis oppgaver med økende vanskelighetsgrad). Begge metoder har som målsetting å finne oppgaver som matcher den enkeltes ferdigheter og ønsker. Ved rotering forsøker deltakerne seg med jevne mellomrom i ulike avdelinger, slik at de sammen med personalet kan finne ut hvilken type arbeidsoppgaver de mestrer best og ønsker å jobbe med. I en av bedriftene pleide de å «tvinge» deltakerne til å rotere, dersom de hadde vært lenge på en avdeling, slik at de skulle få oppleve variasjon i arbeidshverdagen. Rotasjon ble også gjennomført på andre måter. I en bedrift varierte oppdragene med årstiden. Rotasjonen av oppgaver skjedde på denne måten mer automatisk.

Vårt totalinntrykk er at de bedriftene vi har besøkt, tar utprøving av den enkeltes fungeringsnivå på alvor. Spesielt i starten av et ansettelsesforhold brukes det en del tid på å finne det rette nivået på oppgavene. Fra et produksjonsstøsted er en tidlig og god avklaring av den enkeltes arbeidsevne også viktig for bedriften. Samtidig peker flere på at dette er utfordrende fordi en grundig utprøving og avklaring tar tid, og ettersom situasjonen for den enkelte også vil kunne endre seg etter hvert.

Hvordan bedriftene ivaretar den *løpende* utprøvingen av den enkeltes ferdigheter, er svært viktig fordi det gjennom tilrettelegging og oppfølging er et mål med VTA å opprettholde og utvikle deltakernes ressurser. Det varierer i hvilken grad bedriftene jobber med dette, noe neste punkt om VTA-arrangørens tilretteleggingsansvar vil utdype.

Tilrettelegging av eller tilpasning til arbeidsoppgaver?

Ifølge § 7–1 Tiltakets innhold i de utfyllende reglene har «tiltaksarrangøren ansvar for å tilby den enkelte arbeidstaker tilrettelagt arbeid. Arbeidsoppgavene som tilbys, må kontinuerlig evalueres og endres ut fra de behov og forutsetninger arbeidstakerne/søkerne har.» Individuelle forutsetninger skal med andre ord være bestemmende for hvilke arbeidsoppgaver man skal utføre. Vi spurte derfor både NAV-ansatte og lederne i VTA-bedriftene om hvordan tilretteleggingsansvaret ivaretas. Svarene viser et stort spenn. På den ene side er det bedrifter som arbeider målrettet og systematisk med sine deltakere, og som legger ned en stor innsats med å dokumentere og rapportere om dette. På den annen side hadde noen bedrifter en nærmest vilkårlig tilnærming til dette med tilrettelegging og hadde svært dårlige rutiner på individuelle planer og rapportering. Først og fremst ser *type oppdrag* ut til å sette rammer for hva som er mulig å få til av tilrettelegging og oppfølging.

VTA-bedriftene i Norge driver stort sett med produksjonsbasert virksomhet.³⁴ Dominansen av produksjonsbasert aktivitet legger noen føringer på hva som er mulig å få til av tilrettelegging. Deltakerne kan bli gitt forskjellige oppgaver knyttet til ulike deler av produksjonsprosessen, men arbeidsoppgavene vil stort sett alltid være knyttet til *produksjon*, noe som begrenser spennet og variasjonen i de oppgaver som deltakerne kan bli satt til. Enkelte bedrifter har imidlertid en ganske variert produksjon, noe som gir bedre tilretteleggingsmuligheter. Som en av informantene sa: «Det er ikke veldig logisk å drive med vedhogst og tekstil i én og samme bedrift. Men dette er ganske typisk for VTA-bedriftene.» Informanten er inne på et vesentlig poeng – formålet med VTA er ikke å være strømlinjeformede produksjonsbedrifter, men snarere å kunne utføre oppgaver som det er behov for, og som har et kundegrunnlag i lokalmiljøet. En informant brukte begrepet *nisjebedrift* for å beskrive VTA-bedriftene. Begrepet henspiller på at deres eksistens hviler på at de klarer å identifisere behov og aktiviteter som har et kunde- og markedsgrunnlag i lokalmiljøet. Ifølge samme informant er det ett spørsmål alle potensielle bedrifter må stille seg ved oppstart: Hva er det vi kan drive med og som det samtidig er et markedsgrunnlag for i kommunen?

Som beskrevet er det et sterkt søkelys på kunder, oppdrag og ordresituasjon i bedriftene. En informant fra NAV lokalt mente at dette er et stort problem:

³⁴ Vi har skaffet oss en oversikt over dette ved å se på hva Vekst-bedriftene sier om seg selv og sin virksomhet på ASVLs hjemmeside (se også Båtevik og Halvorsen 2005; Dybvik 2005; Helle 1998; Olsen 2003).

I bedriftene er det slik at de ansatte må tilpasse seg de arbeidsoppgavene som til enhver tid er i bedriften, snarere enn at arbeidsoppgavene blir tilpasset den enkelte.

Dette er en alvorlig påstand. Den samme informanten fortalte også at tilretteleggingen av tiltaket, av de samme årsakene, i for stor grad avgrenses til det som skjer *innenfor* bedriftens vegger, mens viljen til å tenke tilrettelegging som et virkemiddel for å oppnå noe *utenfor* bedriftens vegger nærmest er fraværende.

For øvrig hadde mange av NAV-informantene temmelig generelle tilbakemeldinger på dette punktet. Ifølge dem selv skyldes dette at de ikke følger bedriftene så tett at de hadde forutsetninger for å mene noe om det. En informant kunne imidlertid fortelle at de hadde mottatt flere klager fra ansatte som hadde vært knyttet til en bestemt bedrift. Informanten mente at den aktuelle bedriften utnyttet de ansatte ved å gi dem fysiske arbeidsoppgaver de ikke hadde forutsetninger for å mestre. En vanligere opplevelse blant de NAV-ansatte var imidlertid at en del deltakere blir satt til å utføre arbeidsoppgaver som er for lite utfordrende. Selv om vi ikke avdekket noen eksempler på at NAV lokalt hadde trukket tilbake støtten til en tiltaksarrangør, kan vi ikke ut fra dette slutte at arrangørene gjennomfører tiltaket i tråd med de kravene som er stilt. Problemet, ifølge flere NAV-ansatte, er at de ikke har tid og ressurser til å følge opp tiltaksgjennomføringen tett nok. Våre intervjuer viser at NAVs oppfølging og kontroll av tiltaksgjennomføringen er veldig varierende. Vi kommer tilbake til dette under punkt 5.7.

Økende skvis mellom behovet for tilrettelegging og produktivitetskrav

Flere av informantene fra bedriftene fortalte at kravet til produktivitet og inntjening er større nå enn tidligere. I en bedrift kunne de fortelle at de må dekke inn om lag 35 prosent av driftsutgiftene gjennom egen produksjon og salg. Tidligere var denne prosentandelen lavere. Flere informanter nevnte lignende eksempler. Bortfallet av det statlige investeringsstilskuddet til VTA-bedriftene trekkes frem som en viktig årsak til dette. Bedriftene må nå selv sikre seg et økonomisk fundament som gjør nyinvesteringer mulig. En informant sa følgende: «Vi er nødt til å ha en større økonomisk buffer nå enn tidligere.» Denne utviklingen påvirker fokuset og aktiviteten i bedriftene. For eksempel finner Olsen (2003:32 ff) at forestillinger om hensikten med denne typen virksomheter i økende grad ser ut til å dreies bort fra habiliteringsmålsettinger (for eksempel hvor mange deltakere som formidles videre til andre tiltak) og over til produksjon og inntjening.

En konsekvens er at mange bedrifter er nødt til å fokusere mer på ordreinngang, produksjon og inntekter enn tidligere (jf. Seierstad 1998). Viktigst er det imidlertid at det skjerpede fokuset på produksjon og økonomiske resultater fører til at bedriftene blir mer selektive på hvem som får plass i bedriften (se også Olsen 2006). Dette bekreftes

av informanter både i bedriftene og ved NAV lokalt. Én av NAV-informantene fortalte at det ikke er tilfeldig hvem bedriftene tar inn. I denne kommunen var for eksempel den ene bedriften veldig nøye på å få tilsendt grundig medisinsk dokumentasjon når NAV lokalt sendte inn en søknad om VTA-plass. Ifølge informanten er det «ingen tilfeldigheter når det gjelder hvem de tar inn.» Det er selvfølgelig viktig for bedriftene å rekruttere personer som passer inn i det miljøet og den sammensetningen av personer som allerede er der. Samtidig kan vi ikke se bort fra at det som flere av informantene beskriver som økte krav til produktivitet, kan forklare bedriftenes strengere krav til hvem de tar inn. Selv om det også tidligere var et krav at personer som tas inn, må være i stand til å produsere, virker kravene til dette å ha blitt høyere. Det er ikke lenger et spørsmål om bare å kunne *produsere* – det stilles i økende grad også krav til *produktivitet*. Og flere fremhever at man kan bli tvunget til å legge mer vekt på produktivitet i fremtiden, i hvert fall hvis bedriftenes økonomiske rammer og krav til inntekter strammes ytterligere til.

En konsekvens som ble trukket frem av de økte kravene til produksjon og salg, er at også arbeidslederne må delta mer i selve produksjonen. Dersom dette går utover den rollen de har som veiledere og tilretteleggere, er dette helt klart uheldig. En annen utfordring som enkelte av informantene pekte på, er at det finnes en relativt stor andel deltakere som gjerne har vært inne på tiltaket og i den samme bedriften i 15–20 år, og som begynner å nå en relativt høy alder.³⁵ En del nærmer seg også eller har allerede nådd pensjonsalder. Fra et bedriftsståsted er dette utfordrende fordi mange av disse jobber i et lavere tempo enn yngre ansatte. De trenger også lengre tid på å lære seg nye arbeidsoppgaver. Flere informanter presiserer at de ikke ønsker å «skvise ut» denne typen ansatte fordi de har vært lenge i bedriften og har sin tilhørighet der. Økte krav til produktivitet og hensynet til enkeltmennesker fører likevel til at en del bedrifter havner i en konfliktsituasjon. I en bedrift ble denne utfordringen forsøkt løst ved at man hadde foreslått opprettelsen av et eget kommunalt aktivitetstilbud tilpasset eldre arbeidstakere. Tilbudet skulle være mindre krevende enn VTA, men samtidig mer utfordrende enn de kommunale dagtilbudene. Kommunen avviste forslaget av økonomiske grunner.

Det er bekymringsfullt dersom det er slik at VTA-arrangørenes økonomiske situasjon fører til at de «tvinges» til å i større grad sile ut hvem de kan ta inn på tiltak. VTA skal være et tiltak som skal favne dem som ikke får innpass i det ordinære arbeidslivet, og terskelen for å delta skal sammenlignet med andre arbeidsmarkedstiltak være lav. Selv om spørsmål knyttet til produktivitet og lønnsomhet er en del av virkeligheten i alle bedrifter, kan et for sterkt vektlegging av dette i Vekst-bedriftene bidra til å dreie fokuset bort fra det som er bedriftenes hovedoppgave, nemlig å utvikle mennesker. I

³⁵ Dette må ses i sammenheng med innføringen av ansvarsreformen tidlig i nittiårene (se fotnote 12), som førte til at flere personer med psykisk utviklingshemming begynte i arbeidsrettede tiltak og aktiviteter.

et IA-perspektiv er det uakseptabelt dersom det innenfor et tiltak som skal bidra til deltakelse og meningsfylt aktivitet for dem som befinner seg lengst unna det ordinære arbeidslivet, forekommer ekskludering.

Brukermedvirkning i VTA

Brukermedvirkning er en sentral målsetting innen de fleste offentlige tjenester og ordninger i dag. Brukere skal ha rett til å bli informert, hørt og ha medbestemmelse når det gjelder de tilbudene de får. Kravet om brukermedvirkning har også sine begrunnelser i terapeutiske motiver og i et aktivitetsideal (Ørstavik 2002). Den terapeutiske begrunnelsen dreier seg om at brukerne oppnår behandlings- eller rehabiliteringsmessige effekter av å være aktive, mens aktivitetsidealet kommer til syne for eksempel i arbeidslinjas krav om at arbeid og aktivitet skal lønne seg, fremfor å passivt motta offentlige ytelser.

Hensynet til brukermedvirkning i gjennomføringen av VTA gjenspeiles i mange av bestemmelsene i forskriften. Ett hovedkrav er at det skal foretas en reell tilpasning av oppgavene til den enkelte. Dette skal blant annet sikres ved at det skal lages individuelle kvalifiseringsplaner for den enkelte deltaker (jf. Båtevik og Halvorsen 2005). Deltakerne skal selv være med i utarbeidelsen av planen. I hvor stor grad gjøres dette? Hvordan er kvaliteten på planene?

VTA-arrangørene ble spurt om de lager individuelle planer, og om de gjennomfører medarbeidersamtaler. Seks av de åtte bedriftene utarbeider individuelle planer. Videre gjennomfører alle bedriftene medarbeidersamtaler med sine ansatte. Sju av bedriftene skriver årsrapporter, som de sender til NAV lokalt. Årsrapportene handler mest om bedriftens økonomiske situasjon og bevegelsen av deltakere inn og ut av tiltaket. En del bedrifter utarbeider også såkalte halvårsrapporter, der hovedemnet er deltakerne og deres utvikling i rapporteringsperioden.

Intervjuene med lederne ga et bilde av at det utarbeides mange planer og rapporter. Gjennom intervjuene med deltakerne ble informasjonen vi hadde fått fra lederne om individuelle planer, noe «korrigert». I noen av bedriftene hvor lederne hevdet at de ansatte var med på å utarbeide individuell plan, hevdet de ansatte selv at de *ikke* hadde vært med på dette.³⁶ Vi kan heller ikke uten videre sette likhetstegn mellom utarbeidelse av individuelle planer og reell brukermedvirkning.

Når det gjelder brukermedvirkning, ser vi det som svært viktig å fremheve det som skjer mer *uførmelt*. Gjennom bedriftsbesøkene observerte vi bedrifter som er meget åpne, i den forstand at ansatte og ledere omgås hverandre daglig. Flere ledere fremhever også stor takhøyde i bedriftene og lav terskel for å ta opp ulike spørsmål og problemstil-

³⁶ En mulig «feilkilde» her er at begrepet individuell plan ikke er like kjent for alle, og at enkelte kan ha problemer med å huske at de har vært med å lage en slik plan (se også Båtevik og Halvorsen 2005).

linger som en av de største kvalitetene ved bedriftene. Bedriftene har en flat struktur, der arbeidsledere og daglig leder aldri er langt unna selve produksjonen. Dette bekreftes også av de ansatte, som sier at de når de måtte ønske det, kan ta initiativ til mer uformelle samtaler med sine ledere knyttet til egen arbeidssituasjon. Flere forteller at det er på denne mer uformelle måten at de for eksempel gir tilbakemeldinger om at de ønsker å prøve andre oppgaver. Denne nærheten til lederne oppleves derfor som svært positiv, og de ansatte vi intervjuet, opplevde det ikke som vanskelig eller ubehagelig å be sine ledere om en prat. I tillegg er det vanlig å gjennomføre avdelingsmøter. Både ledere og deltakere ga uttrykk for at dette er et forum hvor det er mulighet til å ta opp alle de spørsmål en måtte ønske. Den løpende og mer uformelle dialogen mellom ansatte og ledere, som skjer i lunsjen eller over arbeidsbenken, kan være vel så viktig som det som står i de individuelle planene eller som diskuteres i medarbeidersamtalen.

Mål- og resultatoppfølging – hvorfor det?

Er VTA-arrangørene opptatt av å måle resultater, effekter og kvalitet knyttet til selve tiltaksgjennomføringen og den enkeltes utvikling? Eller handler det mest om økonomiske resultater og kundenes tilfredshet? Sagt på en annen måte: Hva vektlegger man mest av *output* (antall enheter som produseres av et visst slag) og *outcome* (de samfunnsmessige effektene og virkningene av den aktiviteten som skjer)? I lys av formålet med tiltaket, som er å utvikle mennesker, så vil de menneskelige og samfunnsmessige virkningene av tiltaket være av større interesse enn hvor mange bord som blir produsert og solgt i en bedrift i løpet av ett år (output). Et eksempel på et spørsmål som måler *outcome*, er i hvilken grad VTA bidrar til økt inkludering i samfunnet. Spørsmålet er om bedriftene og NAV lokalt ser det på samme måten. Følgende spørsmål ble stilt lederne fra bedriftene: Hvordan måler dere kvalitet og mål-/resultatoppnåelse i denne virksomheten?

Vi hadde en forventning om at bedriftene var opptatt av å måle kvalitet, resultater og effekter knyttet til tiltaksgjennomføringen og den enkeltes utvikling, men måtte konstatere at alle de bedrifter vi besøkte, hadde en ren produksjons- og kundebasert tilnærming til dette spørsmålet. Resultater og kvalitet ses i lys av hvor mange enheter som er produsert innenfor et bestemt tidsrom, og ikke minst gjennom tilbakemeldingene fra kundene. Følgende utsagn fra fire forskjellige informanter illustrerer dette:

Er kundene fornøyde, så er vi fornøyde.

Det er kundene som definerer kvaliteten på det vi gjør.

Vi måles hver dag, av våre kunder og de tilbakemeldinger de gir.

Kunden er sjefen.

Lignende oppfatninger kom frem i stort sett alle intervjuene. Kvalitet og resultatoppnåelse i virksomhetene ses nærmest utelukkende i et kunde- og leveranseperspektiv. Ingen av informantene nevnte at de driver med resultatoppfølging og kvalitetsmåling knyttet til selve gjennomføringen av tiltaket og deltakernes utvikling.

I og med at VTA-bedriftene driver produksjon av varer og tjenester for salg, er det samtidig forståelig at tilbakemeldinger som kommer fra kunder og oppdragsgivere, gir bedriftene viktig feedback på kvaliteten på den jobben som er gjort. Slik er det i det ordinære arbeidslivet, og som beskrevet tidligere, ønsker mange av VTA-bedriftene å se på seg selv som ordinære bedrifter. Sett opp mot bedriftenes egentlige formål, som er å utvikle mennesker, synes vi imidlertid det er nedslående at ingen av bedriftslederne kunne peke på at de har et systematisk fokus på de resultatene, effektene og den kvaliteten som oppnås i et attførings- og deltakerperspektiv. Igjen ser vi at bedriftene i stor grad konsentrerer seg om kunder og oppdrag. *Outcome*, det vil si de menneskelige og samfunnsmessige konsekvensene av det de driver med, er i langt mindre grad gjenstand for måling og oppfølging.

Den manglende oppmerksomheten rettet mot outcome kan skyldes at VTA i utgangspunktet gir et varig tilbud, og dermed ikke stimulerer til mål- og resultatoppfølging. En annen og muligens viktigere forklaring er at heller ikke NAV viser noen utpreget interesse for de resultatene og effektene som skapes innenfor tiltaket. Manglende oppfølging og krav fra NAV gir ingen sterke insentiv for bedriftene for å måle kvaliteten til ulike sider av det attføringsarbeidet som utføres. NAV er i utgangspunktet en stor bestiller av tjenester fra bedriftene, og innhold og kvalitet er spesifisert gjennom samarbeidsavtaler og kravspesifikasjoner. I praksis er imidlertid NAV mer opptatt av den økonomiske og administrative siden av VTA.

Ett tiltak versus flere tiltak – konsekvenser for tiltaksgjennomføring?

Vi har besøkt bedrifter som kun arrangerer VTA, bedrifter som arrangerer AB og APS i tillegg til VTA, og en attføringsbedrift. Typisk for attføringsbedriftene er at de store bedrifter, som arrangerer en rekke ulike tiltak. Hovedbegrunnelsen for å innlemme en slik bedrift i utvalget var å belyse følgende spørsmål: Har det noen betydning for gjennomføringen av VTA om en bedrift kun er arrangør av dette tiltaket eller også arrangerer andre typer tiltak? Vår antakelse var at dersom en bedrift arrangerer flere typer tiltak, så vil dette føre til en bredere sammensetning og større bredde i kompetansen blant både personalet og deltakerne, noe som igjen kan ha betydning for måten tiltaket gjennomføres på. En større tiltaksporfølje innenfor en enkelt bedrift vil også gi flere metodiske innfallsvinkler og bedre muligheter til å overføre gode attføringsprinsipper på tvers av ulike tiltak og avdelinger.

Det er ikke mulig ut fra de intervjuene vi har gjennomført, å gi et klart svar på dette spørsmålet. Vi syntes imidlertid det var interessant å notere at den ene attførings-

bedriften vi besøkte, var den bedriften som skrøt mest av sitt samarbeid med NAV. Ifølge informanten skyldtes dette at de som arrangør av flere typer tiltak har et tett og løpende samarbeid med NAV lokalt, noe som også forplantet seg innenfor VTA. Dette står i skarp kontrast til den følelsen som mange informanter fra Vekst-bedriftene beskrev, av verken å bli sett eller hørt av det lokale NAV-kontoret.

Har lokalt arbeids- og næringsliv noen betydning for tiltaksutformingen?

I § 7–1 Tiltakets innhold i de utfyllende reglene står det følgende: «Tiltaksarrangør bør særlig tilby arbeidstakerne arbeid innenfor næringer (service, omsorg, handel mv.) som gir en nær tilknytning til lokalsamfunn/kommune, slik at de kan få en kompetanse som kan gi bedre muligheter for integrering i det ordinære samfunnslivet.» Vi ønsket å finne ut hvordan bedriftene forholder seg til dette, og stilte derfor følgende spørsmål til bedriftslederne: Har kjennetegn ved det lokale arbeidsmarkedet og næringslivet betydning for arbeidsinnhold og tilrettelegging i tiltaket i denne bedriften? Har dere noe samarbeid og dialog med næringslivet i kommunen med tanke på overgang til ordinært arbeid? Selv om det i de utfyllende reglene refereres til samfunnslivet, valgte vi å avgrense dette til arbeidsliv og næringsliv i våre spørsmål. Dette fordi vi for det første syntes samfunnslivet ble et for generelt begrep. For det andre representerer arbeidslivet den kanskje viktigste arenaen for integrering i samfunnslivet mer generelt.

Ingen av informantene fra bedriftene svarte på en måte som viste at de hadde tatt innover seg denne «oppfordringen» i regelverket. I den grad de foretok tilpasninger til lokalt næringsliv, så handlet det om rent produksjonsstrategiske tilpasninger og disposisjoner for å sikre nye oppdrag. Ingen nevnte at de bevisst jobbet for å sikre oppdrag som kunne gi deltakerne nyttig arbeidstrening og erfaring sett i et «lokalt perspektiv», og som derigjennom kunne øke sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid.

En forklaring på dette er nok at konkurransesituasjonen rundt omkring i mange kommuner er hard. VTA-arrangørene kan ikke bare velge og vrake blant ulike oppdrag. Deres eksistens vil derfor ofte være basert på den type oppdrag som ingen andre bedrifter har funnet det passende å satse på. Som beskrevet tidligere handler det i stor grad om å skaffe oppdrag som gir grunnlag for den videre driften. De utfyllende reglene er først og fremst utarbeidet for å veilede NAV lokalt når det gjelder utøvelsen av VTA-regelverket. I dette tilfellet snakker vi også om en «bør-bestemmelse». Det *påligger* med andre ord ikke bedriftene å gjennomføre noe av det som står i reglene – bedriftenes etterlevelse av reglene blir følgelig i stor grad avhengig av hvor tett NAV lokalt følger opp. Samtidig kan man snu det på hodet og spørre hvorfor bedriftene, uavhengig av hvor mye det enkelte NAV lokalt krever, ikke utviser en større bevissthet rundt enkelte av de sidene som er knyttet til deres samfunnsoppdrag.

5.5 Ressurser, finansiering og administrasjon

Har dagens finansieringssystem betydning for tiltakets måloppnåelse og kvalitet?

VTA-arrangørene mottar statlig tilskudd etter en fast sats for hver enkelt tiltaksplass, jmfør § 7–9 Tilskudd til tiltaksarrangør i tiltaksforskriften. For 2008 er denne månedlige satsen på 9 628 kroner. Driftsstøtten skal gå til å dekke utgifter til tilrettelegging. Videre er det slik at VTA-bedrifter i skjermet sektor mottar det dobbelte av hva ordinære virksomheter mottar i driftsstøtte for den enkelte tiltaksplass. Vi spurte lederne fra arrangørbedriftene og de NAV-ansatte om det er sider ved dagens finansieringssystem som har noen betydning for måten tiltaket blir gjennomført på, og for den kvaliteten som oppnås. Spørsmålet ble stilt relativt åpent, slik at informantene kunne snakke om det de er opptatt av når det gjelder finansieringssystemet.

Dagens månedlige sats vurderes av de fleste å ligge på et akseptabelt nivå, i den forstand at det er tilstrekkelig til å dekke de tilretteleggingsutgifter bedriftene har. Informantene fra bedriftene var dog, ikke overraskende, noe mer skeptisk til dette nivået. Samtidig mente enkelte av informantene fra NAV at bedriftene er idealistiske, fordi kostnadene med å tilrettelegge ofte er langt høyere enn det de får tilskudd for. Dette ble også bekreftet av enkelte av bedriftene, som sa at de i enkelte tilfeller må hente inn ekstra midler fra bedriften eller ved å spørre om ekstra midler til tilrettelegging fra kommune eller bydel.

Det kom også frem synspunkter som avvek fra dette. En informant fra NAV mente at dagens system er god business for bedriftene, og at de ofte ikke bruker opp tilskuddene til tilrettelegging. Dette vil imidlertid variere fra en bedrift til en annen, ikke minst ut fra hvilke typer deltakere den enkelte bedrift har inne. Personer med tunge psykiske lidelser trenger for eksempel tettere oppfølging enn personer med nedsatt hørsel eller hjerte- og karsykdommer.

Informantene ble også stilt spørsmål om differensierte støttesatser og om de hadde noen synspunkter på dette. Forsøksordningen med differensierte støttesatser ble igangsatt i 2002. Formålet med ordningen var å etablere fleksible statlige støtteordninger, som gjør tiltaksarrangørene bedre i stand til å gi et tilpasset tilbud til personer som befinner seg på ulike funksjonsnivåer. Forsøksordningen ble avsluttet i 2005 og er i etterkant blitt evaluert av Møreforskning, som konkluderte med at ordningen hadde positive effekter med tanke på det tilbudet som forsøksbedriftene ga til brukerne.³⁷ Ordningen er ikke blitt gjennomført i noen større skala etter 2005.

Tilbakemeldingene fra de bedriftene vi besøkte, er sprikende på dette punktet. Én informant nevner at tilretteleggingsbehovet, og således utgiftene knyttet til tilret-

³⁷ Båtevik, Finn Ove og Lars Julius Halvorsen (2005), *Systematikk og innleving. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatser for VTA-bedrifter*. Møreforskning Volda.

telegging, varierer betydelig mellom ulike deltakere. Derfor mener informanten at differensierte satser er et godt poeng. En annen informant sier at de ofte «må» avvise potensielle deltakere med ekstra stort bistandsbehov fordi tilretteleggingstilskuddet ikke strekker til. Dette er uheldig fordi dette er brukere som kanskje ville hatt ekstra stort utbytte av å delta i VTA.

Flertallet av informantene fra bedriftene var imidlertid avvisende til en løsning med differensierte satser. Den typiske begrunnelsen for dette er at det «vil skape enda mer papirarbeid og byråkrati.» Som en av informantene uttalte: «Jeg skjønner ikke hvordan NAV skal klare å følge opp dette, når de ikke følger opp andre ting ved VTA.» Informantene fra NAV lokalt hadde få meninger om dette. Ett interessant utspill, og som illustrerer noen praktiske utfordringer som vil oppstå i et system med differensierte satser, er at noen diagnoser vil være enklere å differensiere etter enn andre. Konkret viste en informant til at det vil være enklere å fastslå tilretteleggingsutgifter for fysiske handikap enn for psykiske lidelser. Tilretteleggingsbehovet for personer med psykiske lidelser vil også kunne svinge over tid, mens utgifter knyttet til fysiske handikap vil være mer stabile (se også Båtevik og Halvorsen 2005).

En mulighet kan være å øremerke et visst antall plasser i en bedrift til deltakere som krever ekstra tilrettelegging. Disse kan da sortere under en differensiert støtteordning, mens flertallet av tiltaksplassene fortsatt er finansiert gjennom en fast sats. En slik finansieringsstruktur vil kunne gjøre bedriftene mer offensive når det gjelder hvem de ser seg råd til å ta inn i bedriften. Samtidig unngår man den ekstra administrasjonen som et rent differensiert system vil kunne føre til.

Alt i alt hadde informantene ingen spesielle meninger om hvorvidt dagens finansieringssystem på den ene eller andre måten har betydning for tiltaksgjennomføringen. De fleste tilbakemeldingene gikk konkret på dette med satsene og størrelsen på disse. Når satsene diskuteres, er det imidlertid viktig å ha klart for seg at disse skal balansere to hensyn – på den ene side bidra til å dekke tilretteleggingsutgiftene og på den andre side ikke være så høy at bedriftene «tjener» på å motta tilskudd. Gitt det mangfoldet som finnes blant VTA-deltakerne og de store variasjoner i rammevilkår som bedriftene opererer under, sier det seg selv at det i et system med en standardisert sats er utfordrende å finne et optimalt nivå på denne.

Kommunenes medfinansiering

I tillegg til de statlige tilskuddene mottar tiltaksarrangørene et kommunalt tilskudd i henhold til avtale om medfinansiering. Det er eierkommunen, det vil si den kommunen som eier den enkelte VTA-bedrift, som er ansvarlig for medfinansiering av driften. I henhold til avtale om medfinansiering mellom NAV lokalt og kommunene skal den enkelte kommune bidra med en medfinansiering som tilsvarer minimum 25 prosent av den til enhver tid gjeldende statlige faste støttesats (avtale). Graden av medfinansiering

vil imidlertid variere fra kommune til kommune fordi det er eierkommunen og den enkelte bedrift som parter som inngår medfinansieringsavtalen.

Kommunenes medfinansiering var ikke et eget punkt i intervjuguiden, men temaet ble likevel trukket frem av flere av lederne i VTA-bedriftene. *Alle* var opptatt av at kommunen ikke må få et større medfinansieringsansvar enn det de allerede har. Begrunnelsen var den stramme økonomiske situasjonen som mange kommuner i dag sliter med. Videre ble det pekt på de store kvalitetsforskjellene som kan oppstå i gjennomføringen av VTA-tiltaket rundt omkring dersom tiltakets finansiering i enda større grad enn i dag skal være basert på kommuner med betydelige variasjoner i økonomiske rammevilkår. Mange av informantene var bekymret for hvordan det vil gå med VTA-ordningen dersom kommunene gis et større ansvar, og ønsket heller økt statlig finansiering. Begrunnelsen var at en større statlig finansiering ville tatt bort mye av den økonomiske usikkerheten som preger driften i mange bedrifter i dag.

Systemet med kommunal medfinansiering skaper allerede i dag en del ulikheter. Mens enkelte av de bedriftene vi har undersøkt, kjenner seg presset av kommunen gjennom det de oppfatter som en knapp medfinansiering, forteller andre om relativt høy grad av kommunal medfinansiering. Disse kjenner i mindre grad på de skjerpede kravene til produktivitet. Personlige kontakter og hvor etablert dialog man har med folk i kommunen, påvirker også bedriftenes situasjon. Noen av bedriftslederne vi intervjuet, hadde et langt bedre samarbeid med kommunen enn andre. Enkelte ga til og med uttrykk for at de følte seg motarbeidet av kommunen. Samtidig skal man ikke undervurdere den betydningen det kan ha for VTA-bedriftene at kommunene er med og bidrar økonomisk. I motsetning til et rent statlig og standardisert tilbud sikrer den kommunale medfinansieringen en lokal forankring av VTA. Denne forankringen og tilhørigheten er viktigere for Vekst-bedriftene enn for ordinære bedrifter. Dessuten vil dette kunne være en god økonomisk investering for kommunenes del fordi et godt tilbud gjennom VTA vil kunne lette presset på en del av de tjenestene som kommunene tilbyr. NAV-ansatte fortalte om personer som hadde langt mindre behov for oppfølging fra kommunens side etter å ha fått en VTA-plass. Dette viser nok en gang viktigheten av at man innenfor den enkelte kommune eller det enkelte fylke ser tjenestetilbudene i sammenheng med hverandre. Det illustrerer også at VTA kan ha en samfunnsøkonomisk nytte som det sjelden blir satt søkelys på.

Mangel på VTA-plasser?

Ifølge § 1–4 Godkjenning av tiltaksarrangører i de utfyllende reglene foretas godkjenning av nye tiltaksplasser og tiltaksarrangører for VTA av NAV fylke etter søknad. NAV lokalt melder inn et behov for tiltaksplasser til NAV fylke en gang i året. Dette behovet eller antallet er basert på opplysninger om ventelister, i den grad disse eksisterer.

Som vi har vært inne på tidligere, mener flere av våre informanter, både fra VTA-arrangørene og NAV lokalt, at det er for få VTA-plasser i dag. Enkelte viser konkret til at de har personer på venteliste, mens andre snakker mer generelt om et udekket behov for denne type tiltaksplasser på landsbasis. Det ble snakket om et underkommunisert behov og et skjult udekket behov som ligger der nærmest permanent, som ikke nødvendigvis gir seg utslag i lange ventelister. Ifølge en informant er grunnen til dette at når man vet at antallet VTA-plasser i en kommune er 50, og disse er fylt opp, er det ikke noe poeng å sette folk på venteliste. Dersom antall plasser i kommunen hadde økt til 100, ville de 50 nye plassene ifølge informanten raskt blitt fylt opp. Som vi har vært inne på tidligere, er VTA et tiltak som kjennetegnes av liten bevegelse ut og inn av deltakere. Mange blir værende inne på tiltaket i mange år når de først er kommet inn, og avgangen til ordinært arbeid er minimal. Denne «stabiliteten» kan forklare noe av problemet med å ha nok tiltaksplasser tilgjengelig.

Et annet tegn på at det er en mangel på plasser, er tendensen til at VTA-arrangørene har flere personer inne på tiltak enn de får tildelt midler for. Flere av våre informanter, både fra bedriftene og NAV lokalt, kan vise til en slik praksis. Omtanke for den enkelte («det er bedre at de er her og gjør noe, enn at de sitter hjemme og ikke gjør noen ting») går igjen som en hovedbegrunnelse for dette. Spesielt på mindre steder med små og gjennomsiktige forhold ønsker ikke bedriftene å se at personer «går til grunne» uten å ha noe å gjøre. Dette gjenspeiler at mange VTA-arrangører tar et sosialt ansvar og har et oppriktig ønske om å hjelpe mennesker. Dette understøttes også av at de økonomiske insentivene for arrangørene er svake på dette punktet; man får tilskudd for den enkelte tiltaksplass, ikke antall personer. Dersom to deltakere har 50 prosent av en tiltaksplass hver, får bedriften likevel tilskudd bare for én person (fordi tilskuddet knyttes til den enkelte tiltaksplass, som tilsvarer 100 prosent).

En av våre bedriftsinformanter mistenkte NAV lokalt for bevisst å holde igjen på opprettelsen av nye tiltaksplasser fordi de «vet» at mange bedrifter likevel tar inn deltakere utover det antall de mottar driftsstøtte for. Det er vanskelig for oss å vurdere holdbarheten i en slik påstand. Samtidig skal det ikke underslås at det for bedriftene, på tross av at de ikke mottar driftstilskudd for disse, utvilsomt gir noen fordeler å ha en ekstra bemanning. For eksempel vil det i situasjoner hvor arbeidspresset er stort og tidsfristene er stramme, være gunstig å ha en «reserve» å spille på. Likeså vil det gi bedriften ekstra robusthet ved sykefravær. I tillegg gir flere ansatte en større fleksibilitet med tanke på hvilken type og hvor store oppdrag bedriftene kan påta seg. Bedriftenes økonomiske utbytte vil derfor langt kunne overstige manglende driftsstøtte for de ekstra personene man har tatt inn.

En av informantene fra NAV trakk frem manglende *tilgjengelighet* på plasser når de trengs som mest, som det største problemet. Informanten viste til eksempler med personer med tunge psykiske lidelser som over lengre tid har blitt bygget opp gjennom ulike psykiatriske tilbud, og som endelig en dag føler seg klar til å ta fatt på veien tilbake

til arbeidslivet. For mange innebærer deltakelse i VTA gjerne et første steg på denne veien. Problemet oppstår imidlertid når de opplever å måtte vente lenge på tiltaksplass. Innen en ledig plass dukker opp, vil mange ha opplevd tilbakefall som gjør at de ikke mestrer eller ønsker å delta på VTA når det dukker opp en ledig plass.

Selv om det er vanskelig å anslå omfanget av dette, er det grunn til å tro at dette er en relevant problemstilling for personer med psykiske lidelser. Igjen ser vi utfordringene knyttet til den lave inn- og utstrømmingen av VTA som fører til at det frigjøres få ledige plasser. Dersom mangelen på en ledig VTA-plass på det riktige tidspunktet fører til at den innsatsen som over tid er gjort i andre deler av det offentlige hjelpeapparatet, nærmest er bortkastet, er dette fra et samfunnsøkonomisk ståsted meget uheldig fordi det innebærer en sløsing med offentlige ressurser. Det understreker viktigheten av å ha nok plasser tilgjengelig innen alle typer arbeidsmarkedstiltak og betydningen av å sikre god samkjøring og koordinering på tvers av ulike etater og hjelpetilbud (se også Meistad og Nyland 2005; Schafft og Spjelkavik 2006).

Tildeling av tiltak og tiltaksplasser til VTA-bedriftene – reell konkurranse eller trynefaktor?

Gjennom de intervjuene vi har gjennomført, har vi fått en forståelse av at det innenfor den enkelte kommune eller det enkelte fylke eksisterer en form for konkurranse mellom VTA-arrangørene. Konkurransen handler ikke om å tiltrekke seg de samme deltakerne. Alle de bedriftene vi besøkte, hadde fylt opp sine tiltaksplasser og vel så det. De konkurrerte heller ikke om oppdrag. Som tidligere beskrevet er VTA-bedriftene dyktige til å finne «egne» produksjons- og markedsnisjer i lokalmiljøene. Ifølge enkelte av våre informanter handlet konkurransen om tildelingen av nye tiltaksplasser og nye tiltak fra NAV. Konkurransesituasjonen oppstår fordi NAV for det enkelte år har en viss pott med penger som skal brukes til VTA innenfor det gitte fylket. Det er flere grunner til at den enkelte bedrift søker om nye tiltaksplasser: For det første er en utvidelse av virksomheten gjennom flere tiltaksplasser viktig fordi det gir en større fleksibilitet med tanke på hvilken type og hvor store oppdrag bedriftene kan utføre. Bedriftenes økonomiske grunnlag vil bli styrket, og potensialet for å realisere stordriftsfordeler i produksjonen blir større. Selv om økonomisk fortjeneste ikke er hovedmålsettingen med VTA, har det, som nevnt tidligere, også i denne bransjen skjedd en oppmerksomhetsdreining mot produktivitet og lønnsomhet. For det andre vil størrelse ha betydning for hvor synlig man er i lokalmiljøet, noe som igjen innvirker på mulighetene for å skaffe oppdrag. Disse to henger sammen. Økonomisk-strategiske hensyn tilsier derfor at bedriftene vil ønske å utvide sin virksomhet. Dette må også ses i sammenheng med uttalelsene fra flere av bedriftslederne i vårt utvalg om at de oppfatter seg som ordinære bedrifter. For ordinære bedrifter vil det alltid være en målsetting å styrke det økonomiske grunnlaget.

Når det gjelder konkurransen om tildelingen av tiltak, er det ikke mulig å anslå hvor utbredt denne er på bakgrunn av de intervjuene vi har gjennomført. Kjernen her er ifølge et par av informantene at mange arrangører, og kanskje især en del av de som er «rene» VTA-arrangører, ønsker å tiltrekke seg «nye» tiltak. Dette forklares med at det å arrangere flere ulike tiltakstyper, og ikke kun VTA, bidrar til å høyne profilen på den enkelte bedrift. Ved å arrangere ulike typer tiltak vil den faglige kvaliteten på det utførelsesarbeidet som gjøres, kunne bli bedre, og bedriftene vil lettere kunne tiltrekke seg kvalifiserte arbeidsledere fordi det er mer faglig attraktivt å jobbe hos en arrangør med flere typer tiltak og der variasjonen er større når det gjelder deltakernes diagnosesammensetning.

En av våre bedriftsinformanter hevdet at verken konkurransen om tiltaksplasser eller tiltakstyper er reell og åpen. Ifølge denne informanten skjer tildelingen ofte «uformelt», gjennom bekjentskaper og personlige relasjoner mellom saksbehandlere i NAV og ledere i bedriftene. Informanten snakket ut fra erfaringer i sin egen kommune. Ifølge informanten er det alltid de samme bedriftene som får tildelt nye plasser og tiltak, mens andre bedrifter «aldri» opplever å få gjennomslag for sine søknader. Informanten hevdet å ha solid belegg for sine påstander. En annen informant viste også til det han mente er sterkt urimelig, nemlig at enkelte småkommuner har langt flere tiltaksplasser per innbygger enn kommuner som er langt mer folkerike. Dette er i tråd med våre analyser under punkt 4.10, som viste at antall plasser geografisk sett er skjevt fordelt (se også Seierstad 1998).

Omfanget av de former for konkurranse som beskrives her, og hvordan tildelingen faktisk skjer, er umulig å fastslå basert på de intervjuene vi har gjort. Samtidig er det ikke vanskelig å følge resonnetet om at bedriftene vil søke mot å utvide virksomheten, gjerne både gjennom flere tiltaksplasser og nye typer tiltak. Det er langt mer problematisk å verifisere de påstandene som kom frem vedrørende selve tildelingen av plasser og tiltak. Det er viktig å presisere at dette temaet ikke var en del av intervjuene i utgangspunktet – de ble brakt frem av to av informantene. Vi syntes imidlertid de var såpass interessante at de burde synliggjøres.

5.6 VTA og de kommunale aktivitetstilbudene

Kommunale aktivitetstilbud skal gi et tilbud til personer som bor hjemme, og som har behov for en aktivitet for å komme seg ut av en isolert tilværelse. Begrepet kommunalt dagtilbud benyttes også om denne typen tilbud. Kommunale dagtilbud er ikke en lov-pålagt tjeneste, men kan ytes for å dekke et hjelpebehov knyttet til levekårs-situasjonen og omfanget av ulike sosiale problemer i den enkelte kommune. I henhold til lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) er sosialtjenesten forpliktet til å foreta denne

typen kartlegging (jf. kapittel 3, § 3–1 Generell forebyggende virksomhet). § 3–1 sier videre at «sosialtjenesten skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitets-tiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det».

Dagtilbudene gir tilbud om sysselsetting og aktivisering til personer med omfattende behov for bistand og omfatter gjerne aktiviteter som vedproduksjon/skogsarbeid, matlaging og ulike hobby- og formingsaktiviteter. Tilbudet retter seg mot personer med ulike typer utviklingshemninger. Vi ser dermed at det er en del likhetstrekk mellom VTA og de kommunale aktivitetstilbudene. Videre vet vi at en del personer går fra kommunale aktivitetstilbud over til VTA og omvendt. I tillegg benytter mange av dem som deltar på VTA, ulike kommunale tjenester knyttet til bolig, rusomsorg og fritid. Godt attføringsarbeid forutsetter dessuten parallell innsats fra ulike etater og instanser (Andreassen og Lorentzen 2002; Olsvik 2007). Dette tilsier at det er viktig for saksbehandlere i NAV lokalt å kjenne til innholdet i de aktivitetstilbudene som kommunen yter. Vi ønsket derfor å kartlegge kunnskapen om kommunale aktivitetstilbud blant informantene. Hvordan er grenseflatene mellom VTA og kommunale aktivitetstilbud? Er det forskjeller mellom dem som deltar i VTA, og dem som deltar i kommunale aktivitetstilbud? Dette var spørsmålene vi stilte informantene.³⁸

Manglende kunnskap om kommunale aktivitetstilbud

Informantene fra NAV lokalt hadde lite kunnskap om de kommunale aktivitetstilbudene. På den ene siden har vi dem som ikke kunne gjøre rede for *om* de i det hele tatt hadde denne type tilbud i kommunen. På den annen side har vi dem som visste at kommunen hadde et aktivitetstilbud, men som ikke kunne gjøre rede for hva som var innholdet i dette tilbudet. Den konkrete kunnskapen blant våre informanter om hvilket tilbud kommunen gir på dette området, må sies å være tilnærmet fraværende.

Kunnskapen i NAV om formålet med kommunale aktivitetstilbud var noe bedre. Når de ble bedt om å beskrive hovedforskjellen mellom VTA og de kommunale aktivitetstilbudene, er det forskjellen i arbeidsretting som trekkes frem som viktigst. De kommunale tilbudene beskrives som mindre arbeidsrettet, der det i mindre grad stilles krav og forventninger til brukerne. Da vi nevnte kommunale aktivitetstilbud, var det enkelte av informantene fra NAV som sa «å ja, du mener de kommunale trivselstiltakene». Denne begrepsbruken sier noe vesentlig om hvordan de kommunale tilbudene oppfattes. De som deltar på VTA, har ifølge flere av informantene et høyere fungeringsnivå.

Lederne i bedriftene hadde et sterkt behov for å fremheve at VTA er noe helt annet enn de kommunale aktivitetstilbudene. En informant uttalte for eksempel at «de kommunale tilbudene fokuserer på 'sysselsetting', i betydningen å gi folk noe å sysle

³⁸ Vi vil nok en gang presisere at vi ikke har intervjuet ansatte i det kommunale hjelpeapparatet.

med i hverdagen, mens hos oss er fokuset på produksjon, verdiskaping og tidsfrister.» Flere fremhevet at det er store forskjeller mellom VTA og kommunale aktivitetstilbud når det gjelder de krav som stilles til deltakerne, og de ferdigheter som kreves. Når det gjelder den mer konkrete kunnskapen om de kommunale tilbudene, var denne også blant lederne i bedriftene veldig variabel. Uttalelsene ble derfor temmelig generelle; det ble i liten grad trukket frem hva som er de konkrete aktivitetene i de kommunale tilbudene.

Enkelte av informantene kunne fortelle at kommunen ikke yter denne typen tilbud. Dette kan skyldes at det enten ikke er identifisert noe behov for denne typen tjenester, eller at kommunen ikke har råd til å yte et slikt tilbud. En negativ konsekvens av dette er at personer som egentlig ikke er i stand til å delta på VTA, «må» gjøre det, fordi et kommunalt aktivitetstilbud – som ville vært et bedre alternativ – ikke finnes. Samtidig opplever enkelte grensedragningen mellom VTA og de kommunale tilbudene som uklar. Én informant fra NAV mente for eksempel at det finnes en gruppe personer som fint kunne «passet inn» i begge typer tilbud, og at det ofte er tilgjengeligheten av ledige plasser og andre tilfældigheter som avgjør hvor personer havner. Dette står i sterk kontrast til uttalelsene fra enkelte av arbeidslederne i bedriftene om at det ikke er tilfeldig hvem som kommer inn på VTA.

Flere av NAV-informantene sier rett ut at de har altfor lite kunnskap om de kommunale tilbudene. Videre at det er behov for bedre dialog og tettere samarbeid, i og med at det er en del av de samme målgruppene man retter seg mot. Dette bekreftes også av enkelte av bedriftsinformantene, som mente at det i deres område ikke var noe samarbeid mellom NAV lokalt og kommunen (se også Olsvik 2007).

Forskjeller mellom brukerne av VTA og kommunale aktivitetstilbud

Som nevnt kan fraværet av et kommunalt dagtilbud føre til at personer «presses inn» på VTA. Tilsvarende er det en risiko for at mange av dem som deltar i kommunale aktivitetstilbud, *egentlig* kunne jobbet i en VTA-bedrift. Dersom vi legger til grunn de mange uttalelsene om at det i dag er for få VTA-plasser, er det sannsynlig at dette kan være et relativt stort problem rundt omkring. Vi kan imidlertid ikke på bakgrunn av de relativt få intervjuene vi har gjennomført, anslå omfanget av slik «feilplassering».

Informantene fra bedriftene er relativt samstemte når det gjelder å peke på den største forskjellen mellom brukere av VTA og kommunale aktivitetstilbud. For å bli ansatt i en VTA-bedrift må en person være i stand til å produsere. «Her tar vi ikke inn folk bare for at de skal ha et sted å være – her må folk kunne bidra», uttalte lederen i en bedrift. Videre poengterte flere at det ikke var så farlig om deltakerne produserte mindre enkelte dager enn andre. Bedriftslederne virket generelt å være oppmerksom på at yteevnen og dagsformen kan svinge betydelig fra den ene dagen til den andre for mange deltakere. Det sentrale er imidlertid at det *må* ligge en evne til å produsere i

bunn; hvis denne er fraværende, har en person ikke noe å gjøre i en VTA-bedrift. Gitt det vi så langt har beskrevet om bedriftenes syn på produksjon og kunder som viktigst, sier det seg selv at de er avhengig av at folk kan arbeide.

Et annet forhold som trekkes frem for å beskrive forskjellen mellom brukerne av de to tilbudene, er hvor tett oppfølging de trenger (se også Seierstad 1998). Tidligere ble det benyttet en oppfølgingsnøkkel på 1:5 for å sortere ut hvem som kunne delta i VTA (én assistent på fem brukere). Flere av dem vi snakket med, var av den oppfatning at mange av de kommunale brukerne trenger 1:1-oppfølging (én assistent per bruker). Selv om man «offisielt» har gått bort fra en slik fordelingsnøkkeltankegang, benyttet flere av våre informanter fortsatt 1:5-nøkkelen som retningsgivende for om en person kan jobbe i bedriften. Dersom en person som deltar på VTA over tid trenger en oppfølging som er tettere enn det han/hun får gjennom 1:5-nøkkelen, vil deltakeren ofte bli ført over til kommunen. Hovedforklaringen på dette er at driftstilskuddet fra NAV ikke er nok til å dekke den grad av tilrettelegging som en slik oppfølging innebærer. Bedriftene virker imidlertid ikke å forholde seg kategorisk til dette – vi hørte eksempler på at de hadde valgt å beholde personer som krevde en tettere oppfølging enn det de egentlig aksepterte.

På bakgrunn av de funn vi har gjort, virker det å være et behov både for VTA og de kommunale aktivitetstilbudene. Tross enkelte likheter er de også innrettet forskjellig. Den største forskjellen ser ut til å være at VTA-arrangørene fokuserer langt tydeligere på produksjon og salg, på å stille krav og forventninger til deltakerne og på å ta inn individer som er i stand til å arbeide og produsere (se også Helle 1998; Seierstad 1998; Tøssebro og Lundebj 2002).

5.7 NAV lokalt sin rolle og samarbeidet med bedriftene

Todelt oppfølgingsløp, lite løpende koordinering

§ 1–11 Kontroll og sanksjoner i tiltaksforskriften sier at «Arbeids- og velferdsetaten skal kontrollere at tiltakene blir gjennomført og tilskudd blir benyttet som forutsatt i denne forskriften.» Arbeids- og velferdsetaten skal med andre ord kontrollere at deltakerne gis arbeidsoppgaver som er tilpasset deres arbeidsevne, og at arbeidet bidrar til å utvikle den enkeltes ressurser og ferdigheter. Skjer dette i praksis? De intervjuene vi har gjennomført, indikerer at svaret på dette langt på vei er negativt. Oppfølgingen av den enkelte deltaker ser i stor grad ut til å være delt i to faser. Første fase dreier seg om det som skjer frem til en person kommer inn på tiltak. Som beskrevet tidligere er NAV lokalt sin viktigste rolle her å foreta den formelle innsøkingen av brukeren. Den

andre fasen dreier seg om det som skjer etter at en person har kommet inn på VTA. Ifølge saksbehandlere fra NAV lokalt som vi har intervjuet, er det da bedriftene som overtar ansvaret for brukerne. Dette er på sett og vis naturlig, siden forholdet mellom VTA-arrangørene som arbeidsgivere og VTA-deltakerne som ansatte er regulert gjennom en arbeidskontrakt, som ellers i arbeidslivet. I dette ligger det at arbeidsgiveren har hovedansvaret for å følge opp og tilrettelegge for sine ansatte.

Den klare todelingen av oppfølgingen av VTA-deltakerne harmoniserer imidlertid dårlig med intensjonene i regelverket, som i større grad legger opp til at tiltaksarrangør og NAV lokalt gjennom hele tiltaksforløpet skal samarbeide og sammen foreta vurderinger til deltakernes beste. Dette gjelder ikke minst for de overveielser som skal gjøres rundt mulig overgang til andre tiltak, utdanning eller ordinært arbeid. Flere av NAV-informantene innrømmet også at de gjør for lite når personer først er kommet inn på tiltak, noe følgende uttalelser gir et bilde av:

Vi i NAV er mer opptatt av de som er på andre typer tiltak, de som kommer inn på VTA, er liksom trygt forvart og har det fint. Slik tror jeg mange saksbehandlere i NAV tenker. Vi er altfor dårlige til å vurdere overgang til arbeid for VTA-deltakerne og stoler altfor mye på at bedriftene gjør disse vurderingene.

Vi er egentlig klar over at vi har et ansvar hele veien.

Vi har litt for lett for å bare «slippe saken» når en person er kommet inn på tiltak.

Helhetsinntrykket vi fikk, var derfor at NAV lokalt ikke ivaretar det ansvaret etaten er gitt gjennom tiltaksforskriften for å kontrollere at tiltaksgjennomføringen skjer i tråd med forutsetningene i forskriften. Dette kan også illustreres med uttalelsene fra et par av de NAV-ansatte om at dersom en deltaker har vært inne på tiltaket i ett år eller lenger, så trapper NAV ned sin oppfølging ytterligere, fordi man tar lengden på tiltaksdeltakelsen som et uttrykk for at situasjonen er «stabil», og at nærmere konsultasjon og drøfting ikke er nødvendig. Så lenge man ikke hører noe fra bedriften, så antar NAV lokalt at ting fungerer greit. Etter vår oppfatning burde lengden på tiltaksdeltakelsen heller ha motsatt effekt – når en person har vært inne i VTA i ett eller to år, så burde dette fungere som milepæler som gjorde det naturlig å gjøre opp en status for den enkelte, for eksempel når det gjelder utsiktene til overgang til ordinært arbeid. Har den enkelte opplevd en utvikling og fremgang som gjør det naturlig å vurdere andre alternativer? Manglende oppfølging fra NAVs side henger nok også sammen med at VTA blant en del blir sett på som «siste stoppested» og «en endelig løsning», for å sitere noen av informantene. Videre er det en oppfatning av at de som kommer inn på

VTA, er så utredet og avklart at det ikke er behov for mer utredning.³⁹ En informant mener også at litt av problemet er at «VTA-bedriftene liksom er litt fredet», i den forstand at deltakerne utgjør en gruppe som i liten grad lar seg mobilisere i retning av andre aktiviteter, og som man dessuten må være forsiktig med å stille krav til.

Kvalitetssikring og kontroll

Tiltaksforskriften setter altså tydelige krav til Arbeids- og velferdsetatens kontroll av tiltaksgjennomføringen. I tillegg til det som er nevnt over, kan Arbeids- og velferdsetaten holde tilbake ytelser og trekke tilbake godkjenning som støtteberettiget tiltaksarrangør dersom gjennomføringen av tiltakene ikke er i tråd med regelverkets forutsetninger. I og med at selve gjennomføringen av tiltaket har stor betydning for de resultater og effekter som oppnås, er det viktig å se nærmere på hvordan Arbeids- og velferdsetaten ivaretar denne funksjonen. Har NAV lokalt et apparat for å gjennomføre slike kontroller? Sanksjonerer NAV tiltaksarrangører dersom avtalt innhold og kvalitet ikke leveres? Finner vi en enhetlig praksis ved ulike NAV-kontor? Hva med årsrapportene som NAV ifølge de utfyllende reglene skal motta fra tiltaksarrangør en gang i året – hvordan benyttes de? Og hvor vanlig er det at NAV reagerer på manglende rapportering fra VTA-bedriftene?

Ingen av de NAV-kontorene vi besøkte, hadde etablert et overordnet apparat eller en metodikk for systematisk kvalitetssikring og kontroll av tiltaksgjennomføringen rundt omkring i VTA-bedriftene. Noen kunne vise til enkelttilfeller der de hadde kontrollert «noe», men dette virket å ha et mer tilfeldig preg. Den helhetlige og systematiske tilnærmingen så i stor grad ut til å mangle.⁴⁰ Vi vil utdype dette i det følgende.

Hovedproblemet slik vi ser det, er at de ansatte i NAV lokalt som vi intervjuet, mangler en grunnleggende bevissthet og tenkning rundt hva som er en *god tiltaksgjennomføring* når det gjelder VTA. Svært få har for eksempel gjort seg opp noen tanker om hvordan man skal definere og måle kvalitet når det gjelder VTA. Med et slikt fravær av en grunnleggende tenkning rundt hva som er god tiltaksgjennomføring, blir det også vanskelig å drive systematisk kontroll av tiltaksgjennomføringen, jamfør funnene i forrige punkt.

³⁹ En god illustrasjon på dette er et eksempel fra det ene intervjuet med en ansatt fra NAV lokalt, der informanten slår opp i saksbehandlingssystemet for å sjekke status for en deltaker som hadde begynt i VTA i 2001. NAV-kontoret hadde frem til intervjutidspunktet ikke mottatt en eneste plan eller rapport for vedkommende. Videre viste det seg at neste oppfølgingssamtale med NAV lokalt for vedkommende var satt til en bestemt dato i 2013. Ifølge informanten er det ikke spesielt uvanlig å ha så lange perioder uten oppfølgingssamtale for deltakere på VTA.

⁴⁰ Se Schafft og Spjelkavik (2006) for lignende funn vedrørende Aetat og Vilje Viser Vei / Storbysatsingen.

I henhold til *Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter* plikter tiltaksarrangørene å sende inn årsrapport til NAV lokalt en gang i året. Årsrapporten skal blant annet gi en oversikt over antall godkjente plasser og faktisk gjennomførte årsverk, fagutviklings- og kompetansehevingstiltak for ordinært ansatte og hvilke avdelinger tiltaket har. Videre plikter arrangørene å utarbeide rapporter om den enkelte deltaker, med utgangspunkt i dokumenterte opplysninger om attføringsarbeidet i perioden. Rapporteringshyppigheten avtales lokalt. I tillegg skal det utarbeides sluttrapporter når deltakere slutter i tiltaket. Denne er relativt omfattende og innbefatter blant annet vurderinger av tiltaksdeltaker, status ved tiltaksslutt og eventuelle resultater fra jobbsøking og yrkesveiledning.

Den informasjonen vi fikk, viser at det varierer i hvilken grad dette faktisk gjøres. Mens de fleste bedriftene vi besøkte, laget de planer og rapporter de var pålagt å utarbeide, hevdet enkelte informanter fra NAV at de verken mottok årsrapporter eller individuelle rapporter fra de bedriftene de hadde ansvaret for å følge opp. Andre informanter fortalte at de ikke ville merke det om rapporter uteble, og at de heller ikke ville purre på bedriftene dersom de skulle merke at rapporter ikke var kommet inn. Enkelte av dem vi snakket med i NAV, mente også at de individuelle planene ikke var nok rettet mot målsettingene for den enkelte deltaker og det attføringsfaglige arbeidet mer generelt. Noen forklarte det svake faglige innholdet i planer og rapporter med personalets manglende formelle pedagogiske utdanning. En NAV-informant uttalte dette: «Vi ønsker oss liksom litt mer faglighet i planene.» En annen NAV-ansatt fortalte at de fra en bestemt bedrift mottok den samme årsrapporten flere ganger på rad, med nøyaktig det samme innholdet. Informanten mente dette skyldtes at de som var arbeidsledere på VTA-avdelingen i denne bedriften, ikke var skrivekyndige.

Hvem har så ansvaret for at rapporter uteblir eller har en for dårlig kvalitet? Det er åpenbart at tiltaksarrangørene må ta et hovedansvar for dette fordi det i henhold til retningslinjene er dem som skal utarbeide rapportene og oversende til NAV lokalt. Samtidig har NAV lokalt et ansvar for å ta kontakt og varsle dersom rapporter uteblir eller ikke holder en god nok kvalitet. Her opplevde vi at mange av de NAV-kontorene vi besøkte, sviktet. Flere manglet oversikt over om rapporter i det hele tatt var kommet inn, og fortalte åpent at de ikke brukte tid på å lese rapportene. Det var heller ikke vanlig å purre på tiltaksarrangører som ikke sendte inn rapporter. Det mest ekstreme funnet sto nok den ene informanten fra NAV for, som hadde jobbet med attføring og VTA i over ti år, og som nå var ansvarlig for VTA ved sitt kontor. Denne personen hadde ennå ikke sett en eneste individuell plan. Informanten «trodde» kanskje at bedriftene i kommunen laget slike planer, men hadde samtidig «en mistanke om» at de syndet.

Flertallet av informantene fra VTA-arrangørene bekreftet bildet av at NAV lokalt ikke benytter de individuelle planene og rapportene i oppfølgingen av tiltaksgjennomføringen. Mange sa at de vet at NAV-kontoret ikke bryr seg om rapportene, og at dette er noe som svekker motivasjonen for i det hele tatt å bruke tid på å skrive

slike rapporter. Flere kunne gi eksempler på at ansatte i NAV sjelden eller aldri hadde vært på besøk i bedriften eller aldri hadde tatt kontakt for å forhøre seg om status og utvikling for enkeltdeltakere. De mente også at så snart NAV har fått inn en person på VTA, så dropper de fullstendig videre oppfølging. «Interessen for VTA er fraværende i NAV – så snart de har søkt inn en person, så er de ikke interessert lenger,» uttalte en av dem vi intervjuet i bedriftene.

Videre trakk flere av informantene fra bedriftene frem manglende kompetanse i NAV om VTA og hva tiltaket egentlig dreier seg om (se også Olsvik 2007). En informant forklarte dette med at tiltaket er så stabilt, og at det derfor kan gå lenge mellom hver gang NAV «trenger» å foreta innsøking av en person. I mellomtiden ser kunnskapen og interessen for VTA ut til å forsvinne. I tillegg mente flere at det dreier seg mye om holdninger, og at ansatte ved NAV lokalt først og fremst tenker at dette er et *varig* tiltak, med en målgruppe man derfor ikke trenger å bruke så mye tid på. Dette går ifølge noen av dem vi intervjuet i bedriftene, også utover markedsføringen av tiltaket ute i samfunnet, som flere mener ivaretas altfor dårlig av NAV lokalt.

Intervjuene ga oss et klart inntrykk av at NAV lokalt i stor grad forsømmer det ansvaret etaten formelt har når det gjelder å følge opp gjennomføringen av og kvaliteten på VTA. Flere NAV-ansatte innrømmet også at de på dette området gjør en altfor dårlig jobb. Én informant oppsummerte det på denne måten:

Det vi fokuserer på, er den kvantitative oppfølgingen, om alle tiltaksplassene er fylt opp, og på ventelistene. Det vi gjør altfor lite av, er å drive kvalitativ oppfølging av tiltaket, i betydningen det utføringmessige arbeidet som gjøres ute i bedriftene, hvordan tiltaket gjennomføres, og hvordan det tilrettelegges for den enkelte.

Kravspesifikasjonen for VTA – nyttig verktøy eller «papirtiger»?

Kravspesifikasjonen bygger på tiltaksforskriften og de utfyllende reglene fra NAV. Kravspesifikasjonen spesifiserer kravene til tiltaksarrangør knyttet til faglig innhold, arbeidsmetodikk, rutiner og rapportering. På denne måten skal det sikres at deltakerne ytes en tjeneste til en avtalt kvalitet. Gjennom kravspesifikasjonen er det videre et mål å arbeide mer med kvaliteten i det tilbudet som ytes til brukerne. Kravspesifikasjonen er mer konkret enn samarbeidsavtalen, som opererer mer på intensjonsnivå når det gjelder samarbeidet mellom arrangør og NAV lokalt.

Intervjuene med NAV-ansatte viser varierende grad av forpliktelse til dette dokumentet i det daglige arbeidet. Det vi imidlertid finner overraskende, er at flere sier at de aldri har sett kravspesifikasjonen eller forholdt seg til denne i sitt arbeid med VTA. Blant våre informanter var det eksempelvis personer som hadde fagansvar for utføring på sitt kontor, men som aldri hadde sett eller lest en kravspesifikasjon. Flertallet virket ikke å bruke dokumentet aktivt i arbeidet med å følge opp tiltaksgjennomføringen

og i kvalitetssikringen av denne. Og blant dem som hadde fylt ut dokumentet, var tilbakemeldingen at det likevel ikke ble brukt. Som en av informantene sa: «Vi har skrevet under på kravspesifikasjonen, men den ligger nå mest i en skuff.» Snarere enn å bli brukt aktivt i styringen og oppfølgingen av tiltaket virker det derfor som at den mer ender opp som et skrivebordsdokument.

Bedriftsinformantenes tanker rundt kravspesifikasjonen sammenfaller i stor grad med de NAV-ansattes oppfatninger. Det gjennomgående er at dette oppleves som et veldig detaljert dokument, med beskjeden praktisk nytteverdi. Noen mente også den er for teknisk og byråkratisk utformet, og i for liten grad gjenspeiler hvordan VTA faktisk gjennomføres ute i bedriftene. En informant omtalte den som en «papirtiger» – imponerende på papiret, men nærmest ubrukelig som et verktøy for å styre og kvalitetssikre tiltaksgjennomføringen. Samme informant uttalte videre at detaljeringsgraden fører til at det å bruke den er «som å navigere i tjukk tåke uten kompass». Det overrasket oss derfor ikke når samme informant foreslo en langt enklere kravspesifikasjon. Også i bedriftene var det dem som ikke kjente til eller hadde begrenset kunnskap om dokumentet. En del kjente heller ikke til om bedriften hadde fylt ut en kravspesifikasjon overhodet.

Intervjuene ble gjennomført mens den forrige kravspesifikasjonen lå ute. Vi har registrert at det i august 2008 ble lagt ut en ny kravspesifikasjon. Vi har ikke hatt mulighet til å foreta noen sammenligning av disse to, men vi legger til grunn at den nye versjonen innebærer en forbedring og forenkling fra den forrige. De tilbakemeldingene vi fikk på dette punktet, tilsier i hvert fall at det i aller høyeste grad har vært nødvendig.

Når det gjelder samarbeidsavtalen, skal denne inngås mellom NAV og den enkelte bedrift. Flesteparten av informantene fra NAV lokalt og bedriftene informerte om at de hadde underskrevet på en samarbeidsavtale. Den konkrete bruken av avtalen varierte imidlertid betydelig. De fleste var enig om at den trekker opp noen rammer for samarbeidet mellom arrangørene og NAV, men at den har liten praktisk verdi. En av grunnene er at den oppfattes som for lite konkret og i for stor grad preget av intensjoner.

Rådgivende utvalg / samarbeidsmøter

Formålet med rådgivende utvalg, også kalt samarbeidsmøter, er å ha et møteforum der ulike sider av tiltaksgjennomføringen kan diskuteres. Avslutning av arbeidsforhold og inntak av nye deltakere er eksempler på tema som blir diskutert i rådgivende utvalg. Tiltaksarrangør og NAV lokalt skal være representert i utvalget, i tillegg deltar samarbeidende instanser etter behov. Det vil ofte være naturlig at kommunen deltar i kraft av å være økonomisk bidragsyter. Ordningen med rådgivende utvalg er frivillig.

Vi spurte bedriftene om de har rådgivende utvalg, og hva som blir drøftet i disse møtene. Seks av de åtte bedriftene vi besøkte, gjennomfører rådgivende utvalg / sam-

arbeidsmøter. Når det gjelder innholdet i disse møtene, virker dette å variere en del. Mens det i en del bedrifter var mest vanlig å diskutere bedriftens situasjon (mindre vanlig å diskutere enkeltsaker, med mindre det spesifikt tas opp av enten bedriften eller NAV), var andre bedrifter mer opptatt av å diskutere enkeltsaker. Dette gjaldt først og fremst avgang av deltakere og inntak av nye deltakere, men kunne også dreie seg om utviklingen hos deltakere som er inne på tiltaket. En del bedrifter avgjør også inntak av nye personer i rådgivende utvalg, selv om det er bedriften som til slutt avgjør hvem som skal få plass i bedriften. En viktig grunn til at dette kunne «avgjøres» i det rådgivende utvalget, var imidlertid at NAV som regel alltid stilte seg bak de vurderinger som bedriftene gjorde når det gjelder inntak av nye deltakere. I lys av en del av de andre funnene er det rimelig å anta at NAVs manglende oppfølging av tiltaksgjennomføringen også kan forklare at de ikke har forutsetninger for å kunne «overprøve» bedriftenes vurderinger.

Gjennomføringen av samarbeidsmøtene varierer også på andre måter. For eksempel varierer det hvorvidt NAV deltar med representanter i møtene. Videre er det store forskjeller knyttet til hvor hyppig utvalgene gjennomføres, fra det vanligste som er to ganger i året, og opp til åtte ganger årlig i ett av tilfellene. Denne hyppigheten må ses i sammenheng med hva som er innholdet i møtene, og at den relativt lave utskiftingen av deltakere i tiltaket gjør rekrutteringsarbeidet mindre omfattende.

Enkelte av bedriftsinformantene var ikke fornøyd med hvordan samarbeidsmøtene fungerte. Noen trakk frem det som tidligere ble kalt *attføringsutvalg*, noe de mente fungerte bedre enn dagens samarbeidsmøter. Dette ble forklart med at de som representerte Aetat, hadde bedre oversikt over tiltaket og utviklingen i enkeltsaker enn det NAV lokalt har i dag. Ifølge enkelte ble det også brukt mer tid på å diskutere enkeltsaker tidligere. Vi besøkte også en bedrift som ikke hadde samarbeidsmøter i det hele tatt. Informanten kunne fortelle at dette var et helt bevisst valg: «Vi jobber for at dette skal være en helt vanlig arbeidsplass, og på vanlige arbeidsplasser har man ikke rådgivende utvalg. Jeg synes hele konseptet er meningsløst, det er et supperåd.» Utsagnet gir et godt bilde på det vi gjennom intervjuene erfarte er blandede erfaringer og meninger om de rådgivende utvalgene / samarbeidsmøtene. Utsagnet peker også i retning av at en del VTA-bedrifter jobber for å etablere en identitet som «ordinære» bedrifter.

Fravær av resultatkrav

Et annet forhold som trekkes frem som en forklaring på manglende prioritering og oppfølging fra NAVs side, er at VTA er et tiltak som det ikke stilles noen mål- og resultatkrav til. For de andre tiltakene blir det stilt mål- og resultatkrav av NAV fylkesledd knyttet til blant annet antall gjennomførte oppfølgingsamtaler og overgangen til ordinært arbeid. VTA er i denne sammenheng et «fredet tiltak». Ingen av informantene fra NAV lokalt kunne vise til eksempler på at de var blitt målt på noe som helst når det

gjelder VTA. Fokuset i NAV-systemet er først og fremst på at man til enhver tid har fylt opp de plassene som det er gitt tilskudd til.

Det er ikke oppsiktsvekkende at det gis mest oppmerksomhet til de tiltakene som man blir målt på. Dette er heller ikke noe som er spesielt for NAV – slik vil det være i de fleste etater og virksomheter. Utfordringen når det gjelder VTA, blir imidlertid at dette fraværet av mål- og resultatkrav fra overordnet nivå, ifølge en av våre informanter, gjerne tolkes som et signal om at det ikke er så nøye med VTA. Det er i lys av dette man bør vurdere om innføringen av noen enkle mål- og resultatkrav kan ha en positiv effekt. Å finne gode indikatorer vil imidlertid være utfordrende. Tiltaket har en spesiell funksjon, og man bør derfor unngå at VTA blir underlagt de styrings- og oppfølgingsregimer som kjennetegner de ordinære arbeidsmarkedstiltakene.

VTA – på siden av attføringsfeltet

Enkelte av våre funn indikerer at det blant mange ansatte i NAV er knyttet lite faglig prestisje til det å jobbe med VTA. Flere informanter har et slikt inntrykk. Mange opplever det som mer faglig utfordrende å jobbe med de andre tiltakene. Den viktigste grunnen til dette er at VTA-målgruppen blir sett på som statisk og tung, med svært begrensede utsikter til ordinært arbeid. Attføringsfaglig sett oppleves det derfor som mer attraktivt å jobbe med andre typer tiltak som retter seg mot målgrupper som er mer motiverte og har bedre forutsetninger for å kunne få ordinært arbeid. Det følgende eksemplet, som er hentet fra et av intervjuene med NAV lokalt, kan illustrere dette. Informanten kunne fortelle at det varierte betydelig hvor etablert og systematisk samhandling de hadde med de ulike VTA-bedriftene i kommunen. «Taperen» i denne sammenheng var den «rene» VTA-bedriften i kommunen, der det jobbet nesten bare psykisk utviklingshemmede. Kontakten med denne bedriften ble beskrevet som nærmest fraværende. I kontrast til dette var samarbeidet med de andre bedriftene, som både hadde en mer variert deltakergruppe og arrangerte flere ulike tiltak, langt tettere. Informanten forklarte dette med to forhold: for det første at det er mer interessant å jobbe med bedrifter som har en variert målgruppe, og for det andre at det er mer interessant å jobbe med bedrifter som er arrangører av flere ulike tiltakstyper. Ikke minst ble det trukket frem at det i disse andre bedriftene generelt sett er mye bedre utsikter for overgang til ordinært arbeid, som trolig av mange i NAV oppleves som det mest interessante å jobbe med. Et annet funn som langt på vei bekrefter dette, gjorde vi i den av våre informantbedrifter som var mest rettet mot psykiatri og rus. Lederen her kunne fortelle at de hadde en tett samhandling med NAV lokalt, og at de – i motsetning til mange av de andre bedriftene vi intervjuet – «var meget godt fornøyd med samarbeidet med NAV lokalt».

Manglende interesse for tiltaket ser også ut til å henge sammen med manglende kunnskap om tiltaket og regelverket. Dette kom spesielt til syne ved at mange av in-

formantene hadde problemer med å svare på en del av spørsmålene, spesielt knyttet til regelverket og bestemmelser og rutiner knyttet til rapportering og oppfølging. Dette kom klarest til uttrykk i etterkant av det ene intervjuet, hvor den ansatte i NAV takket intervjueren for at han hadde kommet og intervjuet henne fordi hun gjennom de spørsmålene som ble stilt, hadde lært masse nytt om VTA. «Intervjuet hadde vært en vekker,» uttalte hun selv etter intervjuet. Dette var en person som jobber som fagrådgiver innenfor yrkesrettet attføring. Om enn på en mindre uttalt måte var det også enkelte andre informanter som hadde lignende «aha-opplevelser» i intervjuet, og som uttalte at de nok måtte sette seg ned og lese regelverket litt nøyer. Den manglende kunnskapen vi avdekket blant noen av våre informanter fra NAV, synes vi er meget alvorlig. Basert på intervjuene sitter vi helt klart igjen med et inntrykk av at VTA ikke får nok oppmerksomhet og ikke blir tatt tilstrekkelig på alvor.

Dette inntrykket ble styrket når vi spurte litt mer konkret om situasjonen i de konkrete kommunene. Flere hadde manglende kunnskap om og oversikt over de bedrifter som var hjemmehørende i kommunen. I ett tilfelle uttrykte en av informantene fra NAV at i bedrift X jobber det nesten bare personer med psykisk utviklingshemming, og at grunnen til dette var at personer med andre diagnoser ikke ønsker å jobbe i bedriften. Når vi senere gjennomførte intervju i denne bedriften, viste det seg at bedriftens deltakergruppe var mer sammensatt enn det den ansatte i NAV hadde fortalt oss. Selv om de fleste var psykisk utviklingshemmet, var det også betydelige innslag av personer med andre diagnoser, som psykiske lidelser, sosial mistilpasning og muskel- og skjelettlidelser. Denne enkeltepisoden var ikke unik – også andre hadde store hull i sin kunnskap om situasjonen i de bedriftene de yter tilskudd til i egen kommune. Arbeidslederne i bedriftene kunne bekrefte at det er svært variabelt hvor ofte ansatte i NAV lokalt er rundt på bedriftsbesøk. Det er vanskelig å ha god oversikt over tiltaksgjennomføringen og hva som skjer ute i bedriftene, dersom disse ikke besøkes med jevne mellomrom.

Det er imidlertid viktig å få frem at kommunestørrelse og hvor mange VTA-bedrifter det enkelte NAV-kontor har ansvaret for å følge opp, helt klart ser ut til å spille inn på intensiteten i oppfølgingen av VTA. I vårt utvalg opplevde vi klart et skille mellom små kommuner, der NAV-kontoret samhandlet tett med den ene VTA-bedriften i kommunen og hadde god oversikt over denne, kontra større kommuner, der NAV-kontoret har flere bedrifter som sorterer under seg, men ikke har noen særlig innsikt i hva som rører seg i bedriftene. Et forhold som til en viss grad kan «unnskyldes» dette, er at ressursene i NAV lokalt ikke øker proporsjonalt med hvor mange VTA-bedrifter og deltakere NAV lokalt har ansvar for å følge opp. Det vil derfor være mer krevende for en NAV-ansatt i en større kommune å følge opp for eksempel tre bedrifter enn det er for en NAV-ansatt i en mindre kommune, med kanskje bare én VTA-bedrift å forholde seg til.

Det kom også frem mer generelle uttalelser knyttet til VTA og ressurser. En typisk tilbakemelding er at de som har ansvaret for å følge opp og administrere VTA i NAV,

ikke opplever at de har nok tid til å gjøre en god jobb. Vi fikk opplysninger om at det er vanlig ved mange NAV-kontorer å ha en person som er ansvarlig for å følge opp VTA. VTA er imidlertid ofte bare en del av vedkommendes ansvarsområde – som attføringsrådgiver- eller konsulent skal man gjerne også følge opp de andre tiltakene. En informant påpeker at denne knappheten på tid er ekstra skadelig for gjennomføringen og oppfølgingen av VTA fordi det overfor dem som deltar på VTA især, er et behov for å tilnærme seg brukerne på en grundig og helhetlig måte. Og ifølge samme informant er det innsatsen for å skaffe tiltaksplasser innenfor ordinær virksomhet som ofres først når ressursene ikke strekker til.

Tilbakemeldingene fra arbeidslederne i bedriftene befester bildet av at NAV lokalt ikke er tett nok på gjennomføringen av VTA. Flere sa rett ut at NAV ikke interesserer seg for VTA og ikke følger opp bedriftene og tiltaksgjennomføringen i det hele tatt. «VTA blir stemoderlig behandlet av NAV», uttalte en av informantene, mens en annen brukte uttrykket «humla suser» for å sette ord på den manglende oppfølgingen fra NAV. Et annet interessant utsagn var følgende: «Manglende oppfølging fra NAV kan jo ha sine fordeler, men ulempene er flere. Vi skulle gjerne blitt kontrollert og fulgt opp tettere av NAV.» Informanten begrunnet dette med at de hadde et behov for å bli sett og hørt, og at en større interesse fra NAV lokalt sin side også ville vært positivt for å øke oppmerksomheten på oppfølging og tilrettelegging i bedriften.

Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert

I forskriftens § 7–2 Målgruppe står det at «andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle». Bestemmelsen skal sikre at personer ikke blir sluset inn på et varig tiltak dersom det er slik at de kan mestre deltakelse i et mer arbeidsrettet tiltak. Vi spurte derfor informantene fra både NAV og tiltaksarrangørene i hvilken grad slike vurderinger foretas.

Vårt inntrykk er at denne type vurderinger til en viss grad gjøres, men med svært ulik grad av systematikk. Utfordringen i denne sammenhengen er at mange av dem som deltar på VTA, har en lang forhistorie, enten med oppfølging fra det kommunale hjelpeapparatet, som attføringsdeltaker gjennom NAV eller en kombinasjon av begge deler. For enkelte deltakere finnes det også opplysninger og saksdokumenter som stammer helt tilbake fra barneskolen. Med andre ord finnes det for en del deltakere grundig dokumentasjon på evner, begrensninger og tidligere erfaring fra skole, utdanning og yrkesliv. Flere av informantene peker på at mange er så utredet, gjerne gjennom mange år, at det ikke er behov for mer utredning når VTA dukker opp som et alternativ. Ord som bortkastet og unødvendig ble brukt av noen informanter.

Det er på sett og vis forståelig at det tenkes på denne måten, og spesielt i de tilfellene hvor personene selv gir tydelig uttrykk for at de ønsker en VTA-plass og ikke noe annet. Det som imidlertid er uheldig, er at NAV i for stor grad virker å støtte seg på

at VTA-deltakerne er blitt utredet gjennom mange år, når vår problemstilling dreide seg konkret om de er blitt vurdert for deltakelse i andre typer arbeidsmarkedstiltak. Et problem med den utredningen som mange av informantene viser til, er at den har skjedd over mange år og ikke trenger å ha handlet eksplisitt om tiltak – i disse vurderingene inngår ofte et vell av ulike temaer, som ikke bare knytter seg til arbeid og arbeidsevne. *Kanskje* har konkrete vurderinger av tiltak ligget inne i dette, men den vurderingen informantene refererer til, virker å være veldig blandet og mangfoldig. Disse vurderingene er gjerne spredt over et langt tidsrom – spørsmålet blir da om man *egentlig* har foretatt en grundig vurdering av tiltaksdeltakelse oppi dette. Vi har inntrykk av at det på generelt grunnlag er litt for «enkelt» å bare vise til at de er ferdig utredet. Det medfører også en risiko for at man skjærer alle deltakerne over én kam og mister av syne at det i denne gruppen faktisk finnes personer som kan ha potensial til å gjøre noe annet enn å delta i VTA. § 7–3 i forskriften, som sier at det jevnlig skal vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid, er i hvert fall tydelig på dette punktet. Synet om at VTA-deltakerne er «ferdig utredet», kan derfor også fungere som en slags rettfærdiggjøring av at rette instans ikke foretar jevnlig vurderinger av deltakerens muligheter og begrensninger. En oppfatning hos mange av at VTA er det siste stoppestedet, bidrar trolig også til å svekke initiativet til å foreta jevnlig vurderinger av andre tiltak. Problemet med et slikt syn er at det ikke tar innover seg at tiltaksdeltakelsen faktisk kan bidra til å utvikle den enkelte, noe som gjør det nødvendig å sette nye målsettinger underveis. Våre funn samsvarer slik sett med funn gjort av Olsen (2006), som fant at VTA blant ansatte ved Aetat lokalt ble vurdert som første og eneste tiltak, til tross for signaler fra sentralt hold om at andre tiltak skal vurderes først.

Et annet aspekt er at ikke alle som deltar på VTA, har en bakgrunn fra det kommunale hjelpeapparatet og/eller NAV. En del blir med andre ord rekruttert inn «fra utsiden». Spesielt for personer som ikke har en attføringshistorikk, vil det være ekstra viktig at man foretar grundige vurderinger av andre typer tiltak. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at NAV er «rundhåndet» med dette og gjemmer seg bak at disse over mange år har vært så utredet, og at VTA er den eneste løsningen. Disse vurderingene vil imidlertid være mangelfulle, dersom de ikke har i seg konkrete vurderinger av arbeids-/ funksjonsevne og ulike typer tiltak. Det at mange av informantene sier at flere deltakere kunne vært i ordinært arbeid, kan ses i sammenheng med kvaliteten på de vurderinger som gjøres før vedtaket om VTA-plass og fortløpende under tiltaksdeltakelsen. Å sørge for skikkelig dokumentasjon av de kartleggingene som er gjort, og nødvendig overføring av informasjon om slike kartlegginger mellom etater vil også være viktig for å unngå dobbeltbelastning både på deltakere og saksbehandlere.

Gjør NAV noen forskjell?

Noen av intervjuene ble gjennomført ved samlokaliserte NAV-kontorer. Resten ble gjennomført ved ulike NAV Arbeid.⁴¹ Hensikten med denne variasjonen var å kartlegge hvorvidt etableringen av NAV-kontorer gjennom NAV-reformen har hatt noen betydning for hvordan man jobber når det gjelder VTA. En vanlig tilbakemelding i intervjuene var at det er for tidlig å si noe om dette. NAV-reformen har til nå stort sett dreid seg om organisatoriske prosesser, praktisk samordning og utforming av egnede lokaler. Det har så langt vært mindre mulighet til å konsentrere seg om det faglige innholdet. Flere av informantene fra bedriftene var inne på at NAV ser ut til å ha mer enn nok med seg selv og den interne organiseringen. Dette ble også av noen brukt som en forklaring på at NAV lokalt i så liten grad prioriterer oppfølging av VTA-tiltaket. Enkelte mente også at i den grad NAV gjør noen forskjell når det gjelder VTA, så er det i negativ forstand. Disse syntes at samarbeidet var tettere og bedre med Aetat, fordi attføringsrådgiverne i Aetat hadde god kunnskap om tiltaket.

Det er imidlertid grunn til å forvente at samordningen i lokale NAV-kontorer etter hvert vil gi positive utslag også for VTA. En hovedmålsetting med NAV-reformen er å sikre en mer helhetlig og individuelt tilpasset oppfølging av brukerne – noe som også vil kunne komme VTA-deltakerne til gode. Vi erfarte i intervjuene også enkelte tegn på at dette er i ferd med å skje. En informant kunne fortelle at de ved hans kontor nå har en mer helhetlig tilnærming til *alle* sine brukere, herunder også VTA-deltakere, der de har blitt mer opptatt av å se etter løsninger «på tvers». Informanten mente dette skyldtes den tverrfaglige sammensetningen av medarbeidere som de nå hadde. Den pågående implementeringen av den nye metodikken for arbeidsevnevurdering i NAV lokalt er også noe som vil kunne berøre mange nåværende og potensielle VTA-deltakere. I og med at disse vurderingene skal gjøres av veiledere i NAV-kontorene, vil den også kunne knytte NAV lokalt tettere til tiltaksgjennomføringen, noe denne rapporten viser at det er et behov for.

5.8 Arbeidsmiljø og trivsel

Alle intervjuene ble avsluttet med et spørsmål om arbeidsmiljø. Deltakerne tegnet et meget positivt bilde av arbeidsmiljøet i sine bedrifter, noe som er i tråd med funn gjort av Dybvik (2005). Alle åtte forteller om trivsel, glede og mye humor og om nærhet til lederne, som gjør det enkelt å bringe opp de spørsmål man måtte ha behov for å få svar på. Flertallet gir også tydelig uttrykk for at de gleder seg til å gå på jobb, og at de har

⁴¹ Det vil si NAV-kontorer som ennå ikke er samlokalisert med trygdeetaten, og som er basert på tidligere Aetat.

mange venner i tiltaket. Mange sier også at de ikke vet hva de skulle gjort uten jobben og det sosiale fellesskapet der. Samtidig var det i enkelte av bedriftene ikke uvanlig med personkonflikter, noe som ble tilskrevet konsentrasjonen av mennesker med vidt forskjellige diagnoser og behov innenfor de samme fire veggene. Måten dette som regel blir løst på, er at man flytter på personer så de slipper å jobbe ved siden av hverandre.

Også arbeidslederne tegnet et positivt bilde av arbeidsmiljøet. De vektla blant annet sykefraværstatistikken, som i samfunnet generelt er en mye brukt indikator for trivsel og arbeidsmiljø. Mange av bedriftene vi besøkte, hadde et lavt sykefravær, lavere enn det som er vanlig i det ordinære arbeidslivet. Dette kan tolkes som et tegn på at folk har det bra på jobb. Det at tiltaket er frivillig, ble også trukket frem for å forklare det gode arbeidsmiljøet. Personene er der fordi de har lyst til å fylle hverdagen med et fornuftig innhold, noe som også gir et godt utgangspunkt for den enkeltes motivasjon, trivsel og for arbeidsmiljøet.

Et viktig poeng her er at de som deltar i VTA, jobber sammen med andre med nedsatt funksjonsevne, ofte med samme type diagnose. Dette kan på den ene side være positivt med tanke på arbeidsmiljø og trivsel. På den annen side vil det å være plassert på en avdeling med personer som har samme diagnose, også kunne være negativt for de mulighetene den enkelte har til å oppleve personlig utvikling, både som menneske og som ressurs i arbeidslivet. I tillegg vil tiltakets stabilitet, i betydningen lite tilgang og avgang av deltakere, føre til at VTA-bedrifter i mindre grad enn andre arbeidsplasser opplever de endringer og den fornyelse som følger av at medarbeidere kommer og går.

5.9 Spesielle utfordringer i små kommuner?

Små arbeidsmarkeder og begrenset antall tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv

En NAV-informant kunne fortelle at de i kommunen benyttet alle de åpninger og muligheter som finnes for å få personer på attføring inn i ordinært arbeidsliv eller for å få opprettet tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Ifølge informanten er utfordringen imidlertid at det i små kommuner, grunnet et avgrenset næringsliv og arbeidsmarked, er et begrenset antall «ledige» plasser innenfor ordinært arbeidsliv. For VTA blir denne problematikken ekstra følbar, fordi det er det tiltaket som er minst orientert mot formidling til ordinært arbeidsliv. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene legger gjerne beslag på de åpninger og plasser som er i ordinært arbeidsliv, slik at det ikke er noen til overs for VTA-deltakere. Når det kommer til VTA, opplever man

derfor ofte at de ordinære plassene er «brukt opp», med andre ord rammes VTA av en slags *fortrengningseffekt*.

Små arbeidsmarkeder og et begrenset næringsliv er typisk for mange av de små kommunene. Det er derfor liten tvil om at det å formidle tiltaksdeltakere over til ordinært arbeid og det å opprette tiltaksplasser i ordinære virksomheter mange steder er en stor utfordring. Et annet forhold som kan bidra til å forsterke disse vanskelighetene, er at formidling av ledige stillinger gjerne skjer uformelt og ikke via utlysning. En av NAV-informantene pekte på dette som en stor utfordring for attføringsarbeidet i denne kommunen, og at dette først og fremst gjelder private bedrifter. Informanten beskrev hvordan arbeidsgivere i små og «gjennomsiktige» kommuner ofte vet på forhånd hvem de ønsker, og at dette ofte handler om familie og nettverk. På denne måten går også tiltaksarrangørene og NAV lokalt glipp av mange muligheter til å kunne formidle personer fra ulike typer tiltak.

På den annen side ble det i intervjuene påpekt at små og oversiktlige forhold også har positive sider: For det første kan det være lettere å ha en oversikt over de muligheter som finnes for ordinært arbeid i en mindre kommune, sammenlignet med en større kommune (gitt at ikke omfanget av uformell rekruttering er for stort). For det andre blir VTA-deltakerne i en bedrift i en mindre kommune mer synlige og tilgjengelige for arbeidslivet rundt, sammenlignet med dem som jobber i en VTA-bedrift i en større by.

Stigmatisering av VTA-bedrifter

Ifølge Cox (2002) blir skjermede arbeidsplasser ofte fremstilt veldig negativt, som segregering, og som et tilbud som snarere forhindrer enn bidrar til integrering i lokalmiljø, jobbvariasjon, muligheter for høyere lønn og et bedre selvilde. Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gjennomført intervjuene, viser at dette ser ut til å være en del av VTA-hverdagen også i dag. Det ble bekreftet at deltakelse på VTA rundt omkring er beheftet med betydelige fordommer og stigmatisering. Mange potensielle deltakere kan nekte eller vegre seg for å begynne i en VTA-bedrift fordi de ikke ønsker å bli assosiert med de andre som jobber der. Små kommuner med kun én VTA-bedrift er mer utsatt for dette, fordi den ene bedriften blir veldig synlig i lokalmiljøet. Det spres fort informasjon om hvem som jobber der. I større byer ser det ut som om VTA-bedriftene «forsvinner litt», og i mindre grad blir et samtaleemne for folk utenfor bedriften.

Det mest alvorlige med denne typen holdninger og forestillinger er at det er basert på et feilaktig bilde av hva VTA-bedriftene faktisk driver med, og hva de oppnår. Gjennom dette skapes det også hindringer for en vellykket tiltaksgjennomføring. Det klareste eksempelet på dette er målsettingen om å sikre en viss overgang til ordinært arbeid, som vil bli rammet av denne typen stigmatisering og fordommer. Heller ikke

ordinære arbeidsgivere lever upåvirket av de holdninger og fordommer som eksisterer i et lokalmiljø.

Forutinntatte saksbehandlere?

To av NAV-informantene nevner en spesiell utfordring knyttet til det å jobbe med VTA i en liten kommune, nemlig at de små og gjennomsiktede forholdene gjerne fører til at de som saksbehandlere kjenner forhistorien til mange av dem som trenger bistand fra NAV lokalt. På VTA-feltet gir dette seg konkret utslag i at det er utfordrende å foreta en uhildet vurdering av en søker, nettopp fordi de ofte kjenner vedkommendes «livshistorie». De kjenner gjerne foreldrenes og slektens bakgrunn, og som privatpersoner har de gjerne gjort seg opp en mening om en persons muligheter og begrensninger før han eller hun henvender seg til NAV lokalt. Problemet er at dette kan innvirke negativt på den objektive vurderingen som de skal utføre i rollen som saksbehandler. Den ene sa følgende: «Det er fort å tenke litt sånn 'hva var det jeg sa?' når en person søker om plass på VTA. Det måtte liksom gå slik med ham.» Begge mener denne type tankegang til en viss grad er uunngåelig i små kommuner med gjennomsiktede forhold.

Det er umulig å vite hvor utbredt dette er. For den enkelte saksbehandler vil det heller ikke alltid være så lett å være klar over *når* man tar med seg personlige oppfatninger inn i rollen som saksbehandler. Dette problemet er ikke spesifikt for VTA. Samtidig er det en fare for at mange av dem som deltar i VTA, gjennom å ofte ha en mer brokete bakgrunn enn mange andre tiltaksdeltakere, vil ha en forhistorie som flere snakker om og kjenner til.

Kapittel 6 Oppsummering og forslag til forbedringer

Våre møter med VTA-arrangører og NAV lokalt rundt omkring i Norge har illustrert noe av mangfoldet som finnes innenfor denne sektoren. Det er naivt å tro at tjuelfire intervjuer er tilstrekkelig for å fange inn denne variasjonen. Som en av informantene uttalte: «Det finnes like mange måter å organisere VTA-tiltaket på i dette landet som det finnes Vekst-bedrifter.» Det er greit å ha denne uttalelsen i bakhodet når vi nå skal oppsummere de viktigste funnene som er gjort i undersøkelsen.

Fremstillingen er som følger: Vi vil peke på hva som ifølge våre informanter ser ut til å fungere bra med dagens tiltaksgjennomføring, og hvilke svakheter og utfordringer vi har avdekket. Avslutningsvis presenteres en del konkrete forslag til hvordan tiltaket kan utvikles videre. De funnene som gjengis i punktene, bygger på de erfaringer og eksempler som våre informanter har fortalt om, og er således ikke representative for VTA-bedriftene og NAV lokalt generelt. Sikre konklusjoner ville kreve et langt mer omfattende datamateriale enn det som ligger til grunn for denne rapporten. På den annen side er det alltid viktig å forsøke å trekke ut relevante innsikter selv fra det som kun er et utvalg erfaringer og eksempler. Vi skal derfor, på bakgrunn av våre data og de refleksjoner vi har gjort med utgangspunkt i disse, peke på hva vi tror vil være et hensiktsmessig fokus for å utvikle VTA videre.

6.1 Det som fungerer bra

- *Informantene mener at VTA bidrar til å opprettholde og utvikle deltakernes ressurser*
– De deltakerne vi har intervjuet, tegner et meget positivt bilde av det å delta i VTA. Dette dreier som sosial inkludering og det å ha et meningsfylt innhold i hverdagen, uten at man presses i retning av det ordinære arbeidsmarkedet. Funnene gir grunn til å tro at VTA har en meget viktig funksjon for mange av dem som deltar i tiltaket, og at tiltaket i dette perspektivet gir et tilbud som er godt tilpasset deres behov og forutsetninger. VTA ivaretar noen hensyn som de andre arbeidsmarkedstiltakene i mindre grad vektlegger, og gir et viktig tilbud til personer som har store problemer med å få innpass i det ordinære arbeidslivet, og som kanskje ikke en gang ønsker

eller har lyst til å jobbe der. Alle de arbeidslederne og bedriftslederne vi har snakket med, mener VTA representerer et svært viktig tilbud for dem som deltar, både med tanke på den enkeltes utvikling og mestring, men også med tanke på det sosiale fellesskapet.

- *VTA gir et tilbud til ulike typer mennesker* – Registeranalysen, supplert med de funnene vi gjorde gjennom intervjuene, viser at VTA-deltakerne er en mangfoldig gruppe, spesielt når det gjelder diagnosebakgrunn. Våre tall viser at det især har skjedd en økning av personer med psykiske lidelser, og at andelen med psykisk utviklingshemming har gått ned. Flere peker på at dette er bra for ordningen fordi det er mer spennende å jobbe med en målgruppe som har et større spenn i sine utfordringer og behov. Den økende bredden i målgruppen er etter vårt syn et uttrykk for at tiltaket kan være et riktig alternativ for mennesker i ulike situasjoner og med ulike behov, og reflekterer også at VTA-ordningen har vært i stand til å tilpasse seg endringer i samfunnet. Samtidig tror vi at det økte mangfoldet blant deltakerne i alle fall på sikt kan bidra til å fjerne en del av den stigmatiseringen og nedvurderingen som har blitt gjort av skjermede arbeidsplasser.
- *VTA kan bidra til å øke sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid* – En del av våre informanter mener at deltakelse i VTA er gunstig med tanke på å kunne gå over til ordinært arbeid. Den viktigste grunnen er at alternativet for mange vil være passivitet, og sammenlignet med det, vil VTA ifølge informantene være et bedre alternativ. Samtidig poengterer flere at VTA-deltakerne faktisk er i et arbeidsforhold som formelt sett har mange likheter med ordinære jobber. Videre pekes det på at det kan gi relevant arbeidstrening og -erfaring, at det holder restarbeidsevnen ved like og bidrar kanskje til å utvikle denne, og ikke minst innebærer det en form for arbeidslivstilknytning. Ifølge våre informanter er det også den klare orienteringen mot arbeid og verdiskaping som skiller VTA fra de kommunale aktivitetstilbudene.
- *Ikke «skjermet» eller «varig vernet»* – Alle de bedriftene vi besøkte, utviste en stolthet over det de drev med, både på det menneskelige og produksjonsmessige plan. Flere ser på seg selv som helt vanlige bedrifter, der det stilles krav til produksjon, leveransetidspunkt og til oppmøte og arbeidsinnsats. Blant de deltakerne vi intervjuet, oppleves dette som positivt, fordi de føler at de jobber i en helt «vanlig» bedrift, der de blir stilt krav til og får tilbakemeldinger. En slik normaliseringstankegang kan ha mange positive sider, ikke minst at det kan bidra til å bygge ned en del myter og fordommer rundt tilrettelagt arbeid og VTA-bedriftene. Det kan også føre til at VTA blir tilgjengelig for en større målgruppe og blir et mer fleksibelt tiltak.

- *Flat struktur og kort avstand mellom ansatte og ledere* – De VTA-bedriftene vi har besøkt, har vært kjennetegnet av stor grad av åpenhet mellom ansatte og ledere samt stor takhøyde for å ta opp ulike spørsmål og problemstillinger. Bedriftene har en flat struktur, der arbeidsledere og daglig leder aldri er langt unna selve produksjonen. Alle deltakerne vi har vært i kontakt med, forteller at det er uproblematisk å gjennomføre uformelle samtaler med sine ledere, knyttet til egen arbeidssituasjon. Denne mer *uformelle dialogen* mellom de ansatte og lederne, som skjer i lunsjen eller over arbeidsbenken, virker etter vårt syn å være vel så viktig som det som står i de individuelle planene, eller det som diskuteres i medarbeidersamtalen.
- *Deltakerne opplever det som meget positivt å motta bonuslønn ved siden av uførepensjonen* – Mottak av bonuslønn er av stor betydning for alle de deltakerne vi intervjuet. Den vanligste grunnen til dette er at de opplever at bonuspengene knytter dem mer direkte til bedriftens produksjon og verdiskaping enn det uførepensjonen er i stand til. Betydningen av denne lønnen med tanke på overgang til ordinært arbeid er imidlertid langt mer usikker. Dette skyldes i første rekke at svært få av våre informanter kunne vise til eksempler på personer som hadde gått over til jobb på ordinære lønns- og arbeidsvilkår – da sier det seg selv at det blir vanskelig å uttale seg om betydningen av lønn for overgang til ordinært arbeid. De fleste informantene mente uansett at lønnen er viktigst med tanke på å styrke den enkeltes selvfølelse og opplevelse av å bidra.
- *Godt arbeidsmiljø* – De deltakerne vi intervjuet, tegner et meget positivt bilde av arbeidsmiljøet i sine bedrifter. Alle åtte forteller om trivsel, glede og mye humor, og flere sier at de gleder seg til å gå på jobb, og at de har venner i tiltaket. Arbeidslederne tegner det samme bildet og bruker gjerne et relativt lavt sykefraværslivå for å «dokumentere» dette. Etter våre besøk sitter vi igjen med et inntrykk av at personene er til stede fordi de har lyst til å fylle hverdagen med en meningsfull aktivitet, og dette virker å gi et godt utgangspunkt for den enkeltes motivasjon, trivsel og for arbeidsmiljøet. I og med at deltakelsen er frivillig, tror vi det er viktig at deltakerne trives og føler at de er til nytte for at de i det hele tatt skal være motivert for å møte opp.

6.2 Svakheter og utfordringer

VTA-bedriftene

- *Store kompetanseforskjeller i de bedriftene vi besøkte* – De bedrifter vi har besøkt, varierer betydelig når det gjelder i hvilken grad de har den kompetansen som fremheves i de utfyllende reglene for VTA. I to av bedriftene hadde personalet og ledelsen kun yrkesfaglig kompetanse, det vil si ingen helsefaglig eller attføringsmessig kompetanse. Flere av NAV-informantene etterlyste også pedagogisk og veiledningsmessig kompetanse i de bedriftene de hadde ansvaret for å følge opp. Bedriftene selv konsentrerte seg i stor grad om behovet for yrkesfaglig kompetanse og «menneskekunnskap», og flere av informantene stilte seg nærmest uforstående til oppfordringene i regelverket om at bedriftene bør sikre nødvendig pedagogisk og attføringsrettet kompetanse i tillegg til yrkesfaglig kompetanse. Et viktig spørsmål er i hvilken grad fokuset på arbeidsoppgaver og produksjon går på bekostning av det attføringsfaglige og pedagogiske arbeidet. Enkelte av informantene fra NAV lokalt uttrykte tydelig en slik bekymring.
- *Behov for økt fokus på individuell tilrettelegging av arbeidsoppgaver* – De bedriftene vi besøkte, varierte med tanke på hvor systematisk de jobbet for å tilrettelegge arbeidsoppgavene til den enkeltes forutsetninger og behov. Felles for alle bedriftene er det imidlertid at det er *type oppdrag* som først og fremst setter rammene for hva som er mulig å få til av tilrettelegging og oppfølging. Fokuset på kundenes behov og oppdragssituasjonen er videre noe som alle bedriftene hadde til felles. Selv om vi ikke kan si noe generelt ut fra de eksemplene vi har informasjon om, er det viktig å være tydelig på at det er en forskjell på tilrettelegging *av* og tilpasning *til* arbeidsoppgaver, og at VTA skal dreie seg om det første.
- *Økende krav til produktivitet* – Flere av informantene fra arrangørbedriftene uttrykte bekymring for det de opplever som økte krav til produktivitet og inntjening. En konsekvens av dette er at mange bedrifter er nødt til å konsentrere seg mer om ordreinngang, produksjon og inntekter, jamfør punktet over. En langt verre konsekvens som enkelte var inne på, og som vil ramme deltakerne, er at bedriftene blir mer selektive når det gjelder hvem de tar inn på VTA. Vi mener det er alvorlig dersom det er slik at VTA-arrangørene «tvinges» til å i større grad fokusere på hvem de tar inn på tiltak, særlig når man tenker på at VTA, i hvert fall sammenlignet med andre arbeidsmarkedstiltak, skal fungere som et lavterskeltilbud.
- *Lite tilpasning av tiltaksinnholdet for å øke deltakernes muligheter i det lokale arbeidsmarkedet* – Ingen av informantene fra bedriftene nevnte at de bevisst jobbet for å sikre oppdrag som kunne gi deltakerne nyttig arbeidstrening og erfaring sett i et

«lokalt perspektiv», og som derigjennom kunne øke sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid. Dette funnet faller i stor grad sammen med det søkelyset på produksjon og inntjening som er beskrevet foran. Etter vårt syn vil det generelt være slik at mye av «nøkkelen» for å oppnå en større overgang til ordinært arbeid vil ligge her, på den måten at bedriftene bør skaffe oppdrag som gir deltakerne en arbeidstrening som er relevant med tanke på det lokale arbeidsmarkedet. Samtidig må det fremheves at overgang til ordinært arbeid trolig vil være aktuelt kun for en liten del av VTA-deltakerne.

- *Fravær av mål- og resultatoppfølging i de bedriftene vi besøkte* – Alle de bedriftene vi besøkte, hadde en ren produksjons- og kundebasert tilnærming til mål- og resultatstyring. Resultater og kvalitet ses i lys av hvor mange enheter som er produsert innenfor et bestemt tidsrom, og om kundene er fornøyd eller ikke – *ingen* av informantene nevnte at de driver med resultatoppfølging og kvalitetsmåling knyttet til selve gjennomføringen av tiltaket og deltakernes utvikling. I lys av bedriftenes egentlige formål, som er å utvikle mennesker, synes vi den manglende oppmerksomheten på resultater og effekter i et attførings- og deltakerperspektiv er overraskende. Manglende oppfølging og resultatkrav fra NAV er trolig en medvirkende forklaring til hvorfor det er slik.

NAV lokalt

- *Mangelfull oppfølging av tiltaksgjennomføringen* – Flere av informantene fra NAV forteller at de trapper ned og noen ganger kutter helt ut oppfølgingen av brukerne når de først er kommet inn på VTA. Dette harmoniserer dårlig med intensjonene i regelverket, som peker på at tiltaksarrangør og NAV lokalt gjennom hele tiltaksforløpet skal samarbeide og sammen foreta vurderinger til deltakernes beste. Helhetsinntrykket vi fikk gjennom våre intervjuer, var derfor at NAV lokalt ikke ivaretar sitt ansvar for å følge opp at tiltaksgjennomføringen skjer i tråd med forutsetningene i forskriften.
- *Manglende rutiner og systematikk for å drive kvalitetssikring og kontroll* – Ingen av de NAV-kontorene vi besøkte, kunne vise til at de hadde etablert et overordnet apparat og en metodikk for å drive systematisk kvalitetssikring og kontroll av tiltaksgjennomføringen i VTA-bedriftene. Det er svært varierende i hvilken grad man følger opp rapportene som arrangørene sender inn, og flere uttalte at samarbeidavtalen og kravspesifikasjonen i liten grad blir benyttet i oppfølgingen av tiltaket. De NAV-ansatte som vi intervjuet, hadde heller ikke gjort seg noen grunnleggende tanker rundt hva som er en god tiltaksgjennomføring for VTA, noe som etter vårt syn er en forutsetning for å kunne drive god kvalitetssikring av tiltaket.

- *Kunnskapsutfordring i NAV* – Flere av de vi intervjuet fra bedriftene, mente at mange i NAV har for lite kunnskap om hva VTA faktisk dreier seg om. Intervjuene med de NAV-ansatte bekreftet dette langt på vei. Enkelte av informantene hadde lite eller ingen kjennskap til regelverket og var ukjent med innholdet i NAVs rolle og ansvar som bestiller og kvalitetssikrer. Også når det gjaldt regelverksendringen av 1. januar 2006, viste enkelte en manglende forståelse for intensjonene bak endringen.
- *VTA er ikke interessant nok* – Attføringsfaglig oppleves det av de fleste av våre NAV-informanter som mer attraktivt å jobbe med andre typer tiltak, som retter seg mot målgrupper som er mer motiverte og har bedre forutsetninger for å kunne få ordinært arbeid. Intervjuene med arrangørbedriftene bekreftet dette; enkelte var av den oppfatning at NAV lokalt ikke interesserer seg for VTA. Det at NAV-kontoret aldri hadde tatt kontakt for å forhøre seg om gjennomføringen av VTA, ble brukt som eksempel for å illustrere dette.
- *Manglende kunnskap om kommunale aktivitetstilbud* – Informantene fra NAV lokalt hadde lite eller ingen kunnskap om de kommunale aktivitetstilbudene, verken om eksistensen av denne typen tilbud i sin kommune eller generell kunnskap om hva som er innholdet i denne typen tilbud. Gitt at målgruppen for begge tilbud kan være overlappende, og at en god behovsavklaring ofte vil forutsette god kunnskap om begge tilbudene og en tett dialog mellom NAV lokalt og kommunen, mener vi det er alvorlig dersom det generelt er slikt at kunnskapen om de kommunale aktivitetstilbudene er mangelfull.
- *Behov for å se VTA i en større arbeidsmarkedspolitisk sammenheng* – Dette gjelder egentlig for alle våre informanter, men er uansett viktigst for de ansatte i NAV, som skal iverksette arbeidsmarkedspolitikken. Hos disse informantene opplevde vi en manglende evne til å se VTA i en større arbeidsmarkedspolitisk sammenheng. For eksempel var det ingen som pekte på VTA i et IA-perspektiv, som et virkemiddel som kan bidra til å realisere IA-avtalens delmål om at flere personer med redusert funksjonsevne skal komme i jobb. Vi tror et slikt utvidet perspektiv på VTA, og det at man er i stand til å se tiltaket i en større sammenheng, vil være viktig fremover, ikke minst for å styrke tiltakets status og posisjon.

Fellesutfordringer

- *Manglende fokus på overgang til ordinært arbeid* – Ingen av informantene fra NAV lokalt kan vise til at de jobber systematisk og strukturert for å øke overgangen til ordinært arbeid for deltakere i VTA. Det er eksempelvis ikke etablert noe fast

samarbeid med lokalt arbeids- og næringsliv. Heller ikke VTA-bedriftene har noen utpreget systematisk tilnærming til dette, og flere hevder også at de i en del tilfeller «helt sikkert» kunne gjort litt mer for å få personer ut i ordinært arbeid. Eksistensen av tiltaksplasser i de skjærmede virksomhetene virker paradoksalt nok som en sovepute for innsatsen på dette området fordi det er en tendens til at jobben med å skaffe tiltaksplasser eller arbeid innenfor ordinært arbeidsliv blir nedprioritert så lenge man har tiltaksplasser tilgjengelig.

- *Manglende effekt av regelverksendringen av 1. januar 2006* – Et stort flertall av informantene mener at regelverksendringen ikke har hatt noen som helst betydning for gjennomføringen av VTA eller de involverte aktørenes holdning til tiltaket. Selv om 238 personer⁴² per april 2008 hadde tiltaksplass i ordinær virksomhet, har ikke regelverksendringen ifølge våre informanter gitt noe løft for tiltaket som sådan. Dette betyr også at den økte arbeidsrettingen av tiltaket som man så for seg med denne endringen, ikke virker å ha slått til.
- *Uenighet om hvorvidt deltakelse i VTA øker sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid* – En del av informantene, først og fremst lederne i VTA-bedriftene, mener at deltakelse i VTA øker sannsynligheten for overgang til ordinært arbeid. Grunnen til dette er at det gir arbeidstrening og innebærer en form for arbeidslivstilknytning. Den andre halvdel av informantene mener problemet med VTA er at det gir et tilbud som ikke er relevant nok med tanke på de krav som stilles i ordinært arbeidsliv. Flere peker også på at hverdagen i tiltaket blir for trygg og tilrettelagt, og at dette er uheldig med tanke på ordinært arbeid. Vi mener at svaret her avhenger av i hvilken grad man klarer å få til en reell tilpasning av tiltaket ut fra hver enkelt deltakers unike behov. Klarer man å gjøre arbeidsoppgavene relevant for den enkelte, vil man også ha et godt utgangspunkt for å kunne la de som ønsker det, få prøve seg ut i ordinært arbeidsliv.
- *Uheldige økonomiske insentiver* – Ifølge flere informanter både fra NAV lokalt og bedriftene representerer det å ha en uførepensjon en økonomisk trygghet og forutsigbarhet for svært mange av VTA-deltakerne. Etter vårt syn er dette også noe av det positive med varig uførepensjon. I VTA-sammenheng medfører det imidlertid også noen utfordringer, først og fremst knyttet til det å prøve seg i ordinært arbeid. Mange av de deltakerne vi intervjuet, mente det er altfor risikabelt å prøve seg i ordinær jobb, både fordi de da tas ut av en trygg og forutsigbar hverdag i VTA-tiltaket, men også fordi de må gi slipp på uførepensjonen. Etter vårt syn er det uheldig dersom det er slik at mottaket av varig uførepensjon bidrar til å svekke den enkeltes ønske om og motivasjon for å prøve seg ut i ordinært arbeidsliv.

⁴² Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- *Små lokale arbeidsmarkeder gjør det utfordrende å skaffe tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv* – Gjennom intervjuene erfarte vi at det i mindre kommuner, med et begrenset næringsliv og arbeidsmarked, kan være en stor utfordring å skaffe tiltaksplasser i ordinære virksomheter. Samtidig prioriteres de ordinære arbeidsmarkedstiltakene høyere enn VTA når det gjelder å utnytte de muligheter og åpninger som det lokale arbeidsmarkedet gir. Tendenser til uformell rekruttering (gjennom familie og nettverk) ble også trukket frem som noe som fører til at tiltaksarrangører og NAV lokalt går glipp av en del muligheter til å kunne formidle personer fra tiltak.

6.3 Forslag til endringer

- *Mer systematisk oppfølging av tiltaksgjennomføringen* – Det er viktig at NAV lokalt driver systematisk oppfølging og kvalitetskontroll av tiltaksgjennomføringen for å sikre at forskriftens bestemmelser og de kvalitetskravene som er definert i kravspesifikasjonen, blir ivaretatt. En mulighet er å overføre noe av den strukturen og systematikken som kjennetegner oppfølgingen av de andre arbeidsmarkedstiltakene, til VTA, med et tydeligere søkelys på innholdet i individuelle planer og utfallet av de samtaler og avklaringsmøter som gjennomføres. Vi tror et sterkere fokus på noen mål- og resultatkrav (for eksempel kan det settes noen måltall for dette med tiltaksplasser i ordinær virksomhet, på kommune- eller fylkesnivå) vil være viktig for å styrke oppfølgingen av tiltaket. I tillegg vil det kunne være viktig for å redusere noe av avstanden mellom VTA og de andre tiltakene, som igjen vil gjøre det lettere å se VTA i sammenheng med andre virkemidler.
- *Behov for effektive rapporteringsrutiner* – De intervjuene vi har gjennomført, tegner et bilde av et rapporteringssystem som ikke fungerer godt nok. Det pekes på at det brukes mye tid på å skrive rapporter (årsrapporter og halvårsrapporter), men at det samtidig er svært varierende i hvilken grad rapportene blir fulgt opp av NAV lokalt. Selv om manglende og mangelfull rapportering ble nevnt som et problem, virker den manglende bruken av rapportene ved de NAV-kontorene vi besøkte, å være et større problem. Kanskje er dagens opplegg for rapportering for omfattende og ambisiøst? Et strammere rapporteringsopplegg vil på den ene side kunne gjøre det enklere for de NAV-ansatte å følge opp rapportene og på den annen side bidra til å frigjøre en del av den tiden som enkelte i bedriftene i dag mener går med til bortkastet rapporteringsarbeid.
- *Bedre forståelse av intensjonene i regelverket* – Basert på intervjuene er det grunn til å påpeke at ansatte både i NAV og i bedriftene må bli flinkere til å se tiltaksplasser

i ordinær virksomhet som en *mulighet*, og ikke som noe som primært skal tilbys på steder hvor det ikke finnes Vekst-bedrifter.

- *Bedre informasjon om VTA ut til det ordinære arbeidslivet* – Det må satses sterkere på informasjon om VTA i det ordinære arbeidslivet. Det bør informeres om at VTA også kan representere et tilbud og en mulighet for ordinære arbeidsgivere. Dette gjelder spesielt ordningen med tiltaksplasser i ordinær virksomhet. En mulighet er at VTA-arrangørene og NAV i fellesskap utvikler strategier for å nå ut enda bedre med informasjon om mulighetene for å ta inn personer som deltar i VTA, til det ordinære arbeidslivet. Samtidig trengs det mer kunnskap både blant ansatte i NAV, i kommunene og ikke minst i det ordinære arbeidslivet om hva som kreves av tilrettelegging i ordinært arbeidsliv (se også Olsvik 2007; Schafft og Spjelkavik 2006).
- *Etablere samarbeidsarenaer med lokale arbeidsgivere* – Dialog med det ordinære arbeidslivet beskrives som spesielt viktig for å kunne formidle deltakere fra VTA, som på mange måter er en «tyngre» brukergruppe enn mange andre. I dag dreier denne dialogen seg hovedsakelig om oppdrag og leveranser – ikke om formidling av deltakere. I og med at mange bedrifter ikke vil ha ressurser til å pleie en slik dialog med lokalt arbeidsliv alene, burde VTA-arrangører som ligger innenfor samme fylke eller region, slå sammen sin innsats og sine initiativ overfor ordinære arbeidsgivere. På denne måten øker man mulighetene for å få til et fruktbart og mer permanent samarbeid mellom VTA-bedriftene og lokalt nærings- og arbeidsliv, som i sin tur vil gjøre det enklere for VTA-arrangørene å synliggjøre den kompetansen som finnes hos dem. Det å i større grad benytte ordinære virksomheter i tiltaksgjennomføringen, handler også om å utnytte på en bedre måte de mekanismene som ligger inne i ordningen, til å fremme konkurranse mellom flere aktører. Etter vårt syn vil en slik form for konkurranse kunne ha mange positive sider, ikke minst vil det bidra til å styrke fokuset på kvaliteten i tiltaksgjennomføringen.
- *Skape større fleksibilitet for å flytte attføringsarbeidet ut i ordinære bedrifter når det er hensiktsmessig* – En strategi for å understøtte tiltaksplasser i ordinær virksomhet og overgang til ordinært arbeid kan være å flytte ut deler av attføringsarbeidet til ordinære bedrifter. Flere av informantene pekte på problemet med at ordinære arbeidsgivere mangler et apparat for å følge opp og ta seg av arbeidstakere med spesielle behov. I en situasjon hvor en deltaker har lyst til å prøve seg hos en ordinær arbeidsgiver, kan en derfor se for seg at en personalansatt i en VTA-bedrift for en gitt periode blir med, for å sikre den nødvendige tryggheten og tilretteleggingen både for deltaker, kollegaer og arbeidsgiver. Dette er en metodikk som er benyttet overfor andre grupper, for eksempel nyankomne flyktninger med begrensede norskferdigheter. Dette vil kunne være nøkkelen for at flere skal oppleve en vellykket overgang til ordinært arbeid. Tilskuddet som skal dekke tilretteleggingen, følger da

med deltakeren, mens den ordinære arbeidsgiveren dekker lønnen for den ansatte som følger med fra personalet.

- *Tidsubestemt lønnstilskudd* – Formålet med tidsubestemt lønnstilskudd er å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering (forskrift om forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd). Selv om tiltaket i utgangspunktet skal være vurdert før uførepensjon innvilges, kan det også være aktuelt for personer som allerede er innvilget uførepensjon. Dette betyr at tidsubestemt lønnstilskudd også vil kunne være et alternativ for personer som deltar i VTA. Dersom man i fremtiden ønsker å styrke overgangen fra VTA til ordinært arbeid, bør økt bruk av tidsubestemt lønnstilskudd vurderes som et alternativ til vanlig VTA-deltakelse, nettopp fordi det gir andre muligheter til å bli integrert i det ordinære arbeidslivet.
- *Tilby permisjon for utprøving av arbeidsevne i ordinært arbeidsliv* – Dersom en VTA-deltaker ønsker å prøve seg i det ordinære arbeidslivet, kunne en mulighet være at han for en avgrenset periode fikk permisjon fra bedriften. Dersom utprøvingen fungerer, kan personen gå over i den nye jobben – dersom det ikke fungerer, står døren i VTA-bedriften åpen for en retur. Det at man på denne måten ikke behøver å gi slipp på jobben i VTA-bedriften for å prøve seg i ordinært arbeidsliv, vil for mange gi den tryggheten de trenger for å tørre å ta et slikt steg.
- *Løsne på koblingen mellom varig uførepensjon og VTA-plass* – Et sentralt budskap i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* er at brukernes behov i større grad skal styre tildelingen av tiltak. Dette bør man også åpne opp for når det gjelder VTA (se også Schafft og Spjelkavik 2006). I intervjuene hørte vi flere eksempler på brukere som har blitt avvist fordi de ikke mottok varig uførepensjon. VTA vil, enten varig eller midlertidig, også kunne være et riktig alternativ for personer som *ikke* mottar varig uførepensjon. En tydeligere vektlegging av den enkeltes *behov* vil være i tråd med de øvrige endringene på arbeids- og velferdsområdet.
- *Vurdere navneendring* – Noen av våre informanter mente at navnet på tiltaket i seg selv er uheldig, og at det gir gale assosiasjoner, spesielt når fokuset på overgang til ordinært arbeid også er blitt mer vanlig når det gjelder VTA. Det er også en fare for at ord som «varig» og «tilrettelagt» bidrar til å opprettholde de fordommer som eksisterer mot tiltaket.

VTA trengs, som et «konjunkturuavhengig» tiltak!

Det er liten tvil om at det også i fremtiden vil være behov for en VTA-ordning. Tiltaket gir et tilbud til en gruppe som er meget sårbar og marginalisert i arbeidsmarkedet, og som ofte ikke ville hatt noe alternativ uten VTA. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, er personer som deltar i VTA, mindre berørt av endrede utsikter på arbeidsmarkedet enn ordinære arbeidssøkere. For mange VTA-deltakere vil det være like vanskelig å få ordinært arbeid i gode som i mindre gode økonomiske tider. Dette skyldes for det første at mange av dem som deltar i VTA, ikke har en type kompetanse eller arbeidslivserfaring som arbeidslivet etterspør. For det andre er det grunn til å tro at arbeidsgivernes holdninger og «inkluderingsvilje» overfor flertallet av VTA-deltakerne ikke vil være spesielt påvirket av den økonomiske situasjonen.

Samtidig ser vi noen utfordringer for VTA-tiltaket fremover, som vil kunne legge noen premisser for hvordan det bør utformes. Det første er at det nå vokser opp nye generasjoner med funksjonshemmede og utviklingshemmede som vil stille større krav til omgivelsene og være mer ambisiøse på egne vegne hva angår utdanning, jobb og egen personlig utvikling. Samfunnet generelt har opplevd økende individualisering de siste par tiårene, og det er i dag bedre muligheter til å realisere egne ferdigheter og ressurser innen utdanning og arbeidsliv, sammenlignet med for 20–30 år siden. For å bevare sin relevans i økt «konkurranse» med andre alternativer er det derfor viktig å styrke fokuset på individuell tilrettelegging og utvikling innenfor fremtidens VTA-tilbud.

Dagens og fremtidens arbeidsliv vil også stille større krav til intellektuelle og kognitive ferdigheter og til sosial kompetanse enn tidligere. Dette vil også innvirke på utformingen av VTA, spesielt knyttet til målsettingene om å gjennomføre tiltaksplasser i ordinære virksomheter samt overgang til ordinært arbeid. Gitt de diagnoser som mange av VTA-deltakerne har (psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser og sosiale atferdsvansker), vil det kreve god kunnskap om tilrettelegging og oppfølging, både hos VTA-arrangørene, hos NAV og i det ordinære arbeidslivet, dersom ambisjonene om å arbeidsrette tiltaket ytterligere skal la seg realisere. VTA-bedriftene lever i en spenning mellom det å være skjermede arbeidsplasser som har en klar pedagogisk, sosial og terapeutisk funksjon, og behovet for å fremstå som mest mulig ordinære arbeidsplasser. I hvilken grad VTA-bedriftene klarer å balansere disse to hensynene på en god måte, vil langt på vei avgjøre deres evne til å ivareta sitt samfunnsmandat om å drive godt attføringsarbeid i fremtiden.

Referanser

- Akselsen, Anders m.fl. (2007), *Variabelliste FD-Trygd*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Andreassen, Jorun og Thomas Lorentzen (2002), *"Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem." En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening – AFT*. Oslo: Fafo-rapport 384
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008), *Utførelser per 31. mars 2008*. Oslo
- Børing, Pål (2002), *Norsk og internasjonal forskning om yrkesrettet attføring*. Rapport 2002:10. Institutt for samfunnsforskning
- Båtevik, Finn Ove og Lars Julius Halvorsen (2005), *Systematikk og innleving. Evaluering av forsøket med differensierte støttesatsar for VTA-bedrifter*. Volda: Møreforskning
- Cox, Jamie E. (2002), *A comparison study of sheltered work versus supported employment within community-based rehabilitation facilities*. Research paper. University of Wisconsin- Stout
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000), *Styring over eget liv. Levekår blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Oslo: Fafo-rapport 344
- Djuve, Anne Britt m.fl. (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 364
- Dybvik, Kjell-Arne (2005), *Varig tilrettelagt arbeid og brukeres nettverk*. SOR Rapport nr. 3
- Ekhaugen, Tyra (2006), *Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994–2000*. Rapport 6/2006. Oslo: Frischsenteret
- Hansen, Inger Lise Skog og Jørgen Svalund (2007), *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et oversiktsbilde*. Oslo: Fafo- notat 2007:04/AFI-notat n2007:2
- Helle, Kari Marie (1998), "Refleksjoner over tiltaksferinger". I: Seierstad m.fl. (1998), *Evaluering av de statlige Arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitets-tilbudene for yrkeshemmede*. AFIs rapportserie nr. 5/98

- Hellevik, Ottar (1997), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (5. utgave). Oslo: Universitetsforlaget
- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (2006), Lastet ned fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Inkluderende_arbeidsliv/Intensjonsavtale_om_et_mer_inkluderende_.html?id=85829
- Kunnskapsdepartementet (2007), *Utdanning – fra barnehage til voksenopplering*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Kvale, Steinar (1996), *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. California: SAGE Publications
- Kvitastein, Olav A. og Kjell G. Salvanes (2003), *Effekten av arbeidsmarknadstiltak på regional arbeidsløse. Bruk av norske registerdata for perioden 1993–2000*. SNF-rapport nr. 20/03. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS
- Meistad, Torill og Ragnhild Nyland (2005), *Du må så før du høster – om arbeidsmarkedstiltak på gård for mennesker med psykiske lidelser*. Rapport 2/05. Norsk senter for bygdeforskning
- Mohr, Lawrence B. (1995), *Impact Analysis for Program Evaluation*. Second edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Neufeldt, Aldred H. og Ruth Mathieson (1995), “Empirical dimensions of discrimination against disabled people.” *Health and Human Rights*, Vol. 1, No. 2, pp. 174–189
- Norges offentlige utredninger (2007), *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Oslo: NOU 2007:4
- Olsen, Terje (2003), *Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for utviklingshemmede*. NF-rapport nr. 12/2003. Nordlandsforskning
- Olsen, Terje (2006), *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet*. NF-rapport nr. 6/2006. Nordlandsforskning
- Olsvik, Vigdis Mathisen (2007), *Funksjonshemmede i arbeid (FIA- prosjektet)*. Felles sluttrapport. Oslo: NAV
- Røed, Knut m.fl. (2000), *Hvem vil og hvem får delta? Analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet*. Rapport 4/2000. Oslo: Frischsenteret
- Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2006), *Arbeid og psykisk helse. Underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

- Seierstad, Ståle (1998), "Utsyn over statlige og kommunale attføringstiltak". I: Seierstad m.fl. (1998), *Evaluering av de statlige Arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*. AFIs rapportserie nr. 5/98
- St.meld. nr. 40 (2002–2003), *Nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*. Sosialdepartementet
- St.meld. nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2007–2008), *For budsjettåret 2008*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2008–2009), *For budsjettåret 2009*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 57 (2007–2008), *Kommuneproposisjonen 2009*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 87 (2007–2008), *Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Tøssebro, Jan og Hege Lundeby (2002), *Statlig reform og kommunal hverdag: Utviklingshemmetes levekår 10 år etter reformen*. Rapportserie for sosialt arbeid og helsevitenskap, nr. 33. Trondheim: NTNU
- VTA-overenskomsten 2008–2010 (2008)
- Winter, Søren (1994), *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime
- Ørstavik, S. (2002), "Det tvetydige brukerperspektivet – en teoretisk analyse". I: R. Norvoll, red., *Samfunn og psykiske lidelser*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Vedlegg: Intervjuguide

Intervjuguide for ledere i VTA- bedrifter

Hva oppfatter du er målsetningen med VTA?

Kartlegging av behov for tiltak

- Hvordan kartlegges behov for denne typen tiltak?
- Hvordan vil du beskrive beslutningsprosessen frem til et vedtak om en VTA-plass?
- Hvilke kriterier/hensyn opplever du legges til grunn for tildeling av tiltaksplass?
- Hvordan opplever du samarbeidet og koordineringen mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder VTA og de kommunale aktivitetstilbudene? Vurderes behovene for tiltak ulikt i Arbeids- og velferdsetaten og i kommunesektoren?
- Andre tiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle – i hvor stor grad gjøres dette?
- Opererer dere med ventelister?

Deltakerne

- Hvilken type brukere deltar her? Har dere opplevd noen endringer i ”målgruppe” de senere år? Hvis ja – hvordan møter dere dette?
- Er det forskjeller på de som har VTA- plass i skjermet virksomhet kontra de som har VTA- plass i det ordinære arbeidslivet? Hvis ja, på hvilken måte?
- Er det eventuelt andre forskjeller mellom brukerne som innvirker på hvor tilrettelagt arbeidsoppgavene er?
- Er det forskjell på brukerne av VTA sammenlignet med kommunale aktivitetstilbud?
- Er det forskjeller mellom kommuner med tanke på hvilke brukergrupper det søkes VTA- plass for?

Finansiering

- VTA-bedriftene mottar statlige tilskudd etter en fast sats. Vil du si at finansieringsordningen/satsene har noen betydning for måten VTA gjennomføres på? På hvilken måte? Hva med kvaliteten på tiltaket?
- Differensierte satser (referer til forsøksordning) – mener du det er greit med en standard sats som i dag eller burde man differensiere driftsstøtten basert på individuelle tilretteleggingsbehov?

Regelendringen av 1.1.06

- Fra 1.1.2006 kunne VTA også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter. Opplever du at dette har endret involverte aktørers holdning og tilnærming til tiltaket? Hvis ja, på hvilken måte? (*Stikkord for intervjuer; økt arbeidsretting av tiltaket? Endret "profil" på tiltaket?*).
- Ved utgangen av oktober 2007 var det 174 personer som deltok på VTA innenfor ordinær virksomhet. Hva mener du kan/bør gjøres for å øke denne andelen?

Brukermedvirkning og individuell tilpasning av arbeidsoppgaver

- Gjøres det i denne bedriften jevnlig vurderinger av den enkeltes muligheter for overgang til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller ordinært arbeid? Hvem gjør vurderingene og hvor ofte? Samarbeider dere med NAV når disse vurderingene gjøres?
- Lar dere deltakerne være med og påvirke sin egen arbeidssituasjon? (*Stikkord for intervjuer; reell tilpasning av arbeidsoppgavene*)? Hvordan gjøres dette konkret?
- Individuelle kvalifiseringsplaner – lages slike for alle deltakere? (*Stikkord for intervjuer; tiltaksarrangør er pålagt å utarbeide individuelle kvalifiseringsplaner i nært samarbeid med deltakeren i VTA- tiltak*). Involveres deltakerne i denne prosessen? Hvordan følges planene opp?
- Vil du si at VTA bidrar til å utvikle ressursene til deltakerne (gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver)? Hvordan kartlegger/"måler" dere at den enkelte faktisk opplever en slik utvikling?
- Hvilken type kompetanse besitter de som jobber i denne virksomheten? (*Stikkord for intervjuer: Ifølge de utfyllende reglene skal arrangørene inneha både yrkesfaglig, pedagogisk og atfføringsmessig kompetanse, da dette vil være en viktig forutsetning for å oppnå en tilrettelegging og tilpasning av arbeidsoppgaver som er mest mulig i tråd med den enkeltes behov*).

- Hvilken type kompetanse/kunnskap vil du si er viktigst for dere når det gjelder å sikre en best mulig kvalitet (måloppnåelse) innenfor tiltaket?
- Hvordan måler dere kvalitet og mål-/resultatoppnåelse i din virksomhet?

Kvalitetssikring og kontroll

- Årsrapporten som skal leveres NAV – hva legger dere vekt på i denne? På hvilken måte benyttes denne i styringen og oppfølgingen av tiltaket, både på individnivå og systemnivå? Rapporteres det på andre måter om tiltakets gjennomføring og deltakernes utvikling/status?
- Hvilken type samhandling er det mellom NAV og dere som tiltaksarrangør? (*Stikkord for intervjuer: Faste møter? Opplæring? Hvilke samhandlingsformer eksisterer?*). Er det utarbeidet en samarbeidsavtale mellom dere og det lokale NAV- kontoret? Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom dere og NAV?
- Har dere en kontaktperson her som skal ivareta samarbeidet med NAV?
- Rådgivende utvalg – gjennomføres det? Hvor ofte? Hva drøftes i disse møtene?
- Hvordan opplever du at NAV følger opp gjennomføringen av VTA? Hvilke tilbakemeldinger får dere fra NAV? Hva er NAV gode/dårlige på? (*Stikkord for intervjuer; arbeids- og velferdsetaten kan bl.a. holde tilbake ytelser og trekke tilbake godkjenning som støtteberettiget tiltaksarrangør dersom gjennomføringen av tiltakene ikke er i tråd med regelverkets forutsetninger*). Har dere opplevd at støtte er blitt holdt tilbake?
- Kravspesifikasjon for kjøp av tjenester i VTA omhandler krav til tiltaksarrangør, og skal sikre at deltakerne tilbys arbeidsoppgaver og kvalifisering tilpasset egne behov og muligheter. Er det utarbeidet en slik? Hvordan benyttes denne av dere/NAV i det løpende arbeidet?

Overgang til ordinært arbeid

- Hvilke forventninger opplever du at deltakerne har med hensyn til overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår?
- Hvilke forventninger har dere på vegne av deltakerne når det gjelder overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsvilkår?
- Enkelte av VTA- deltakerne mottar ”lønn”, i tillegg til trygd. Har utbetaling av lønn noen betydning for overgang til ordinært arbeid?
- Vil du si at deltakelse i VTA øker den enkeltes sannsynlighet for overgang til ordinært arbeid?
- Hva gjør dere konkret for å øke deltakernes overgang til ordinært arbeid?

- Hva mener du kan/bør gjøres mer generelt med tiltaket for å øke andelen deltakere med overgang til ordinært arbeid? Hvilke faktorer (suksesskriterier) er avgjørende for at en deltaker skal kunne gå over til ordinært arbeid? Kan du vise til noen konkrete eksempler?

Tilpasning av tiltaksinnhold til kommunens næringsliv og arbeidsmarked

- Har kjennetegn ved det lokale arbeidsmarkedet og næringslivet betydning for arbeidsinnhold og tilrettelegging i tiltaket i denne bedriften? Har dere noe samarbeid/dialog med næringslivet i kommunen med tanke på overgang til ordinært arbeid?

ASVL

- Har dere noen dialog og samhandling med ASVL? På hvilken måte bidrar ASVL positivt til gjennomføringen av tiltaket? Hva er ASVL mest opptatt av når det gjelder VTA?

Arbeidsmiljø

- Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet i bedriften?

«De har jo uansett uførepensjon»

I denne rapporten ser vi på det statlige arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) som tilbys personer som mottar varig uførepensjon. Vi finner følgende:

- Psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser er de to vanligste diagnosene blant de som deltar på VTA, og de har markant lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig.
- Gjennomsnittsalderen i 2006 var cirka 3,5 år lavere enn i 2002. I samme periode har andelen deltakere mellom 20-29 år økt, mens andelen over 50 år har sunket.
- Deltakerne og arbeidslederne vi intervjuet mener tiltaket bidrar til å opprettholde og utvikle individuelle ressurser og ferdigheter.
- Overgangen fra VTA til ordinært arbeid er relativt lav. Regelverksendringen fra 1. januar 2006, som åpnet for å gjennomføre tiltaksplasser i ordinære virksomheter, ser ikke ut til å ha hatt noen særlig betydning.
- Mange av informantene hadde svært begrenset kunnskap om innholdet i kommunale aktivitetstilbud.

Samlet indikerer funnene at VTA representerer et svært viktig tilbud for mange personer i Norge, og at det bidrar til å sikre en bredde i NAVs tiltaksspekter.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2008:42
ISBN 978-82-7422-652-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20084