



Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter

Geir Møller og Joar Sannes

TF-rapport nr. 253

2009

TF-rapport

Tittel:	Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter
TF-rapprt nr:	253
Forfatter(e):	Geir Møller og Joar Sannes
År:	2009
Gradering:	Ingen
Antall sider:	280
ISBN:	978-82-7401-306-3
ISSN:	1501-9918
Pris:	420,-
	Kan også lastes ned fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Tiltak i skjermede virksomheter
Prosjektnr.:	20080690
Prosjektleder:	Geir Møller
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Resyme:	<p>Denne rapporten handler om arbeidsmarkedstiltak som arrangeres av skjermede virksomheter. De aktuelle tiltakene er Kvalifisering i skjermet virksomhet, Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand. Undersøkelsen kartlegger rekrutteringen til, innholdet i og avgangen fra de fire aktuelle tiltakene. Tiltakene belyses både fra arrangørens side, deltakernes side og fra NAV-sin side. Gjennomgående er både brukere og NAV fornøyd med tiltakene og arrangørene. I rapporten stiller vi likevel noen kritiske spørsmål til måten tiltakene gjennomføres på.</p>
----------------	---

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Bakgrunnen for prosjektet er at departementet ønsket en gjennomgang av arbeidsmarkedstiltakene som arrangeres av skjermede virksomheter.

Rapporten er skrevet av Geir Møller og Joar Sannes, begge ansatt ved Telemarksforskning i Bø. Geir Møller har fungert som prosjektleder og har derfor ansvar for innholdet i rapporten.

I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen satte departementet ned en referansegruppe bestående av medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, fra de skjermede virksomhetene, fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og forskere fra ECON Pöyry. Vi vil benytte anledningen til å takke alle i referansegruppen for nyttige kommentarer til rapporten. I tillegg vil vi spesielt takke Arbeids- og velferdsdirektoratet som har bidratt med registerdata og tilrettelegging for gjennomføring av spørreundersøkelsen i NAV. Ikke minst vil vi takke alle bedriftene som har vært villige til å svare både på spørreundersøkelser og intervjuer.

Bø 03.07.2009

Geir Møller

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning	15
1.1 Mandatet	16
1.2 Om tiltakene	19
1.3 Inndeling av rapporten	22
2. Data og metode	25
2.1 Intervjuer	25
2.2 Spørreundersøkelser	25
2.3 Registerdata	29
3. Tidligere undersøkelser	31
3.1 Nasjonale evalueringer av AMB i 1995 og 2000	31
3.2 Telemarksundersøkelsen	35
3.3 Evaluering av forløperen til APS - AFT	36
3.4 Evaluering av AB-tiltaket	37
4. Kjennetegn ved skjermede virksomheter	41
4.1 Bedriftenes størrelse	41
4.2 Medarbeidernes kompetanse	45
4.3 Organisering av attføringsvirksomheten	47
4.4 Tiltaksdeltakere	48
4.5 Attføringsressurser per deltaker	51
4.6 Næringsvirksomheten	56
4.7 Bedriftenes strategiske veivalg	62
4.8 Hva kjennetegner de tre typene bedrifter	66
4.9 Oppsummering	73
5. Formål med tiltakene	75
5.1 Bakgrunn	75
5.2 Kvalifisering (KIA)	76
5.3 Tilrettelagt arbeid (TIA)	79
5.4 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	82
5.5 Arbeid med bistand (AB)	85
5.6 Hvorfor bruke tiltak i skjermet virksomhet?	87
5.7 Regelverksendringer i AB-tiltaket	93
5.8 Oppsummering	95
6. Kjennetegn ved deltakerne	97
6.1 Profilen på deltakerne - registerdata	98
6.2 Deltakernes barrierer	109

6.3	Avstand fra arbeidsmarkedet	116
6.4	Oppsummering.....	122
7.	Innholdet i tiltakene.....	125
7.1	Intern eller ekstern attføring	125
7.2	Opplæring.....	128
7.2.1	Fagbrev	128
7.2.2	Annen opplæring enn fagopplæring	132
7.2.3	Hva slags opplæring har deltakerne fått?.....	133
7.2.4	Hvor sterkt står fagopplæringen?.....	135
7.3	Oppfølging.....	136
7.4	Tiltakskjeding.....	138
7.5	Formidlingsaktiviteter.....	142
7.6	Nye produkter og tjenester	144
7.7	NAVs vurderinger av innholdet i tiltakene	148
7.8	Oppsummering.....	152
8.	Tiltaksdeltakernes erfaringer.....	155
8.1	Bakgrunn	155
8.2	Kjennetegn ved respondentene	158
8.3	Avklaring av arbeids- og funksjonsevne	160
8.4	Arbeidstrening og opplæring.....	165
8.5	Oppfølging av deltakerne.....	167
8.6	Jobbformidling.....	170
8.7	Er forventningene innfridd?	173
8.8	Oppsummering.....	175
9.	Samhandlingen med NAV.....	179
9.1	Institusjonelle rammer	180
9.2	Bestillingene fra NAV?	183
9.3	Samhandling på saksbehandlernivå.....	186
9.4	Erfaringer med NAVs bestillinger?.....	190
9.5	NAVs vurderinger av samarbeidet	196
9.6	Oppsummering.....	197
10.	Varighet og overganger til andre tilstander	199
10.1	Datagrunnlaget.....	199
10.2	Bruken av tiltak i skjermede virksomheter.....	201
10.3	Varigheten på tiltakene	202
10.4	Avgang fra tiltak i skjermet virksomhet.....	220
10.4.1	Resultatanalyse på bedriftsnivå	221
10.4.2	Har formidlingen blitt bedre?.....	226
10.4.3	Utstrømming fra trygdesystemet.....	228
10.4.4	Hva skjer etter at tiltaket er ferdig?	238
10.5	Oppsummering.....	244
11.	Tiltaksforvaltning.....	247

11.1	Brukes tiltakene i tråd med intensjonene?.....	247
11.2	Er det behov for tiltak i skjærmede virksomheter?.....	249
11.3	Er regelverket i tråd med tiltaksarrangørenes ønsker?.....	252
11.4	Har bedriftene behov for større ”utfordringer”?	255
11.4.1	Forhandlingsmodellen.....	258
11.4.2	Konkurransmodellen.....	259
11.4.3	Prestasjonsmodellen.....	261
11.5	Resultatbaserte finansieringsmodeller.....	262
11.6	Oppsummering og diskusjon	268
12.	Oppsummering.....	271

Sammendrag

Denne rapporten omhandler arbeidsmarkedstiltak som arrangeres av skjermede virksomheter. De aktuelle tiltakene er Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA), Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB).

Rapporten er delt inn i 12 kapitler. I det fjerde kapitlet har vi beskrevet de skjermede virksomhetene i forhold til størrelse, personalressurser, organisering, tiltaksdeltakere og næringsvirksomhet. Bedriftene varierer langs alle disse egenskapene. Det meste interessante er imidlertid at enkelte bedrifter ser ut til å ha valgt ulike strategiske retninger for virksomheten. Mens noen bedrifter har orientert seg mot å reindyrke attføringsvirksomheten og derigjennom bygd ned den interne produksjonsvirksomheten (NAV-orienterte virksomheter), satser andre på å styrke sin kommersielle interne industriproduksjon (produksjonsorienterte virksomheter). De fleste bedriftene befinner seg imidlertid mellom disse to typene virksomheter.

I kapittel 5 har vi tatt for oss de ulike tiltakene arrangert av skjermede virksomheter sett i lys av formålene eller målsettingene med dem. Kapitlet baserer seg på vurderinger fra de attføringsansvarlige i bedriftene og saksbehandler i NAV. Vi finner at de aller fleste mener at formålet med KIA-tiltaket er kvalifisering og formidling til arbeid. De viktigste formålene med APS er avklaring og dernest gi deltakerne arbeidstrening. For deltakerne i AB er formidling til arbeid en hovedmålsetting. For TIA-tiltaket synes målene å være noe mer sammensatte. En viktig

målsetting er imidlertid å gi deltakerne en meningsfull hverdag. Gjennomgående er det godt samsvar mellom hvordan saksbehandlere og tiltaksansvarlige i bedriftene svarer at de benytter

tiltakene og intensjonen i tiltaksforskriften. I kapitlet har vi også undersøkt hvorfor saksbehandlerne i NAV benytter tiltak i skjermede virksomheter fremfor ordinære tiltak. En hovedårsak er i følge de NAV-ansatte at deltakerne som henvises til tiltak i skjermede virksomheter, har behov for tettere oppfølging enn det som er mulig å få til i ordinære tiltak. Samtidig er det også noen som benytter tiltak i skjermet virksomhet fordi disse tiltakene har lengre varighet, fordi det kan være vanskelig å finne arbeidspraksis i ordinær virksomhet og /eller fordi det er mindre arbeid for saksbehandlerne å ha yrkeshemmede i skjermet virksomhet.

Kapittel 6 handler om hvem som deltar i tiltak arrangert av skjermede virksomheter. Dette er målt i forhold til objektive kjennetegn som alder, kjønn, utdanning med mer, samt i forhold de tiltaksansvarliges og NAV-ansattes vurdering av helsebegrensninger og hvor langt de står fra arbeidsmarkedet. Det viser seg å være forholdsvis klare forskjeller i egenskapene til deltakerne i de ulike tiltakene. Deltakerne i KIA kjennetegnes av å ha både fysiske, psykiske og sosiale begrensninger, samtidig som at deltakerne ikke står spesielt langt fra arbeidsmarkedet. Deltakerne i AB kan også ha alle typer begrensninger, men i størst grad psykiske. Disse står noe lengre fra arbeidsmarkedet enn KIA-deltakerne. Deltakerne i APS har en overvekt av psykiske begrensninger og står ganske langt fra arbeidsmarkedet. Deltakerne i TIA har først og fremst fysiske begrensninger og vurderes som å stå svært eller ganske langt fra arbeidsmarkedet. Deltakerne i de skjermede tiltakene skiller seg samti-

dig fra andre tiltaksdeltakere ved at de gjennomgående har lavere utdannelse. I APS finner vi også at det er forholdsvis mange deltakere med fødeland utenfor OECD. I kapitlet viser vi også at det er klare regionale variasjoner i bruken av de skjermene tiltakene. På Vestlandet og i Nord-Norge benyttes KIA og TIA i større grad enn på Sør- og Østlandet.

I kapittel 7 har vi beskrevet innholdet i tiltakene. Her har vi sett på hvordan de ulike tiltakene avklarer deltakernes arbeids- og funksjonsevne, i hvilken grad virksomhetene benytter praksisplasser i eksterne virksomheter, opplæringen og oppfølgingen i tiltakene, bruk av tiltakskjeding samt formidlingsaktivitetene i tiltakene. Bruken av ekstern arbeidspraksis varierer en god del mellom bedriftene. Mange bedrifter har ingen deltakere utplassert, mens andre bedrifter har opp mot 40% av deltakerne utplassert i eksterne virksomheter. Det er ellers mange bedrifter som er godkjente lærlingbedrifter, men har samtidig relativt få lærlinger. De fleste bedriftene har faste rutiner for gjennomføring av oppfølgingssamtaler med deltakerne. Det varierer imidlertid en god del mellom tiltakene hvor ofte de har oppfølgingssamtaler. I APS og AB er det klart hyppigere oppfølgingssamtaler enn i de to øvrige tiltakene. Undersøkelsen viser også at det foregår en utstrakt tiltakskjeding mellom tiltakene som arrangeres av skjermene virksomheter. I rapporten peker vi på at tiltakskjeding kan være hensiktsmessig, men at det samtidig kan gi tiltaksarrangørene for mye kontroll over rekrutteringen til tiltakene. Faren med dette kan være overforbruk av tiltak og i verste fall skape en innelåsingseffekt. Undersøkelsen viser samtidig at de skjermene virksomhetene har et bredt tilbud av formidlingstjenester tilgjengelig for deltakerne. Det er imidlertid relativt få av tiltaksdeltakerne som svarer at de har fått tilbud om denne typen tjenester. Når vi

spør de NAV-ansatte om deres vurdering av tilbudet til de skjermede virksomhetene, er de gjennomgående godt fornøyd.

I kapittel 8 har vi betraktet tiltakstilbudet ved de skjermede virksomhetene med bakgrunn i resultatene fra en spørreundersøkelse til tiltaksdeltakerne. I undersøkelsen stilte vi spørsmål om følgende tema: avklaring av arbeids- og funksjonsevne, arbeidstrening og opplæring, oppfølging av deltakerne og jobbformidling. Deltakerne i alle tiltakene svarer at det gjennomgående er godt fornøyd med både avklaringen, arbeidstreningen og opplæring, oppfølgingen og jobbformidlingen. Undersøkelsen viser imidlertid at det er overraskende få som svarer at de har fått hjelp til å finne ordinært arbeid.

Temaet i kapittel 9 er de skjermede virksomhetenes samhandling med NAV. Det institusjonelle samarbeidet med NAV dreier seg i all hovedsak om formelle avtaler og møtearenaer. De aller fleste virksomhetene har inngått avtaler med NAV. Det varierer imidlertid en god del hvor ofte virksomhetene har møter med NAV. Flere av virksomhetene opplever også at NAV er lite tilgjengelig. I forbindelse med inntak av søkere benyttes et mangfold av samhandlingsprosedyrer, men det mest vanlige er at saksbehandleren på NAV har forhåndssamtaler med tiltaksarrangøren per telefon. Til tross for at representantene for de skjermede virksomhetene stort sett er fornøyd med inntaksrutinene, er det likevel mange som mener at NAV er for lite tilgjengelige, at saksbehandlerne i NAV har for lite kunnskap om tiltakene, og at bestillingene ikke er klare nok. De fleste saksbehandlerne i NAV er også godt fornøyd med samarbeidet, men en del påpeker også svakheter ved både tilbakemeldingene fra bedriften, sluttrapportene og evnen til å holde tidsfrister.

I kapittel 10 har vi undersøkt hvor lenge deltakerne er i tiltak arrangert av skjermede virksomheter samt ulike sider ved avgangen fra tiltakene. Resultatene viser, som forventet, at varigheten varierer mellom tiltakene. Samtidig finner vi at varigheten på tiltakene øker fra og med 2006 og frem til 2009. I rapporten har vi også undersøkt avgangen fra tiltakene ved hjelp av flere typer analyser. Disse viser bl.a. at det tar forholdsvis lang tid før deltakerne i de aktuelle tiltakene er ute av trygdesystemet. Videre finner vi at en stor del strømmer over til passiv status, til sykepenger eller andre ordinære tiltak. I dette kapitlet viser vi også at formidlingsresultatene for de NAV-orienterte skjermede virksomhetene er noe bedre enn for de produksjonsorienterte virksomhetene.

Kapittel 11 inneholder en diskusjon av ulike måter å forvalte eller styre tiltakene i skjermet virksomhet. Her diskuteres bl.a. behovet for å skille mellom ordinære tiltak og tiltak i skjermede virksomheter samt behovet for å skille mellom ulike typer tiltak i skjermet virksomhet. I tillegg skisseres også ulike alternative styringsmodeller for de aktuelle tiltakene. Rapporten konkluderer *ikke* med at det er én modell som nødvendigvis er bedre enn de andre. Alle modellene har sine svakheter og styrker som det er nødvendig å ta hensyn til ved design av en eventuell ny styringsmodell.

1. Innledning

I denne rapporten har vi evaluert arbeidsmarkedstiltakene som arrangeres av skjermede virksomheter. Dette omfatter tiltakene Kvalifisering i skjermet virksomhet (tidligere AMB fase 2), Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (tidligere AMB fase 3), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB). Disse tiltakene arrangeres av skjermede virksomheter. De fleste skjermede virksomheter er i dag organisert i de to interesseorganisasjonene Attføringsbedriftene (tidligere omtalt som (arbeidsmarkedsbedriftene) og Vekstbedriftene (tidligere omtalt som ASVO-bedrifter). Denne todelingen gjenspeiler at de historisk har hatt ansvaret for hver sine tiltak. Dette finner vi også spor av i dag. Mens attføringsbedriftene arrangerer alle de fire tiltakene i evalueringen, arrangerer Vekstbedriftene kun APS og AB. Ved inngangen til 2009 var det 108 bedrifter tilsluttet interesseorganisasjonen Attføringsbedriftene og 234 bedrifter tilsluttet interesseorganisasjonen Vekstbedriftene.

I rapporten benytter vi begrepet skjermede virksomheter generelt om både de som er organisert i Attføringsbedriftene og om de som er organisert i Vekstbedriftene. Der vi omtaler bedriftene som er organisert i Attføringsbedriftene spesielt, bruker vi begrepet attføringsbedriftene. Når vi refererer til bedriftene enkeltvis eller som en gruppe, benytter vi liten forbokstav. Dersom vi henviser til organisasjonen Attføringsbe-

driftene, benyttes stor forbokstav. Det samme gjelder også for bedriftene organisert i Vekstbedriftene.¹

1.1 Mandatet

Bakgrunnen for denne rapporten er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket en evaluering av virksomhetene i de skjermede virksomhetene. Det overordnede formålet med evalueringen er i følge konkurransegrunnlaget, å kartlegge om innholdet i tiltakene KIA, TIA og APS i dag er hensiktsmessig utformet, og om de økonomiske rammene hemmer eller fremmer utførelsesarbeidet. Dette innebærer bl.a. å se på mulighetene for å slå sammen eller harmonisere eksisterende ordninger. I konkurransegrunnlaget stilte departementet opp følgende tema og spørsmål:

- Rekruttering, varighet og avgang fra tiltaket
- Hva skiller deltakerne på de ulike tiltakene?
- Hva er innholdet i dagens APS-tiltak, og hvordan gjennomføres tiltaket?
- Hva skiller APS i skjermet virksomhet fra annen arbeidspraksis eller andre arbeidsmarkedstiltak?
- Hvilke former for opplæring skjer i KIA, herunder fagopplæring?
- Hva slags arbeidstrening er det i KIA?

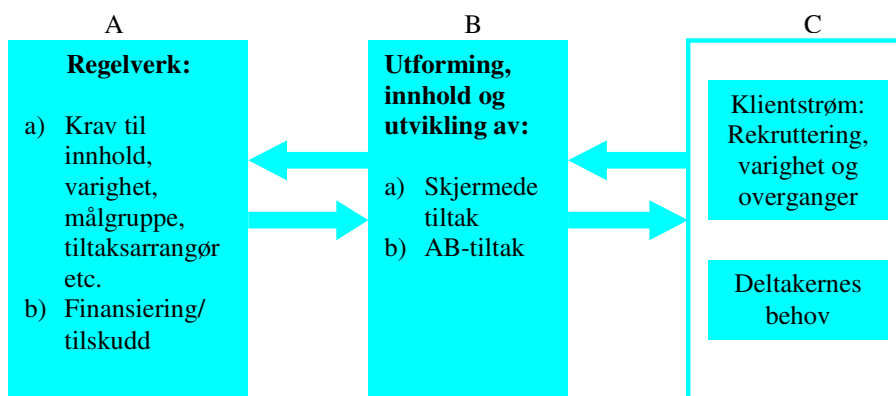
¹ I rapporten skrives hele navnet første gang tiltakene nevnes i hvert kapittel. Deretter benyttes forkortelsene for tiltakene.

- Hvor stor del av tiltaksdeltakelsen i de enkelte tiltakene skjer utenfor skjermet virksomhet?
- Hvilken oppfølging får deltakerne ved ekstern opplæring eller ekstern arbeidspraksis?
- Gitt en nedbygging av skillet mellom skjermede virksomheter og ordinært arbeidsliv, hvordan ligger det til rette for harmonisering eller sammenslåing med andre tiltak?
- Hvordan kan dagens finansieringssystem for tiltak i skjermet virksomhet påvirke varigheten av tiltaksforløpene, omfanget av tiltakskjeding og overgangen til ordinært arbeid?

I mandatet ble det også bedt om svar på noen særskilte spørsmål om AB-tiltaket. Bakgrunnen for dette var de regelverksendringer som ble gjort i 2006, der tiltakets målgruppe ble utvidet, og der kravene til innholdet ble ytterligere presisert. Spørsmålene departementet ønsket svar på var:

- Om sammensetningen av deltakerne har endret seg
- Om innholdet i tiltaket har endret seg
- Om tiltaket fortsatt blir benyttet til avklaring, eller om det har blitt et mer reindyrket formidlingstiltak slik hensikten med regelverksendringene var
- Om tilbudet har blitt mer differensiert som følge av at målgruppen er utvidet.

På bakgrunn av disse spørsmålene, utformet Telemarksforsking følgende analysemodell:



Figur 1.1 Analysemodell

I modellen har vi forsøkt å fange opp de problemstillingene som inngår i mandatet. Utgangspunktet for evalueringen er hvordan tiltakene i skjermede virksomheter har utviklet seg, hvordan de er utformet i dag, og hva slags innhold de har (jf. boks B). Dette gjelder både den delen som omfatter tiltak i skjermede virksomheter og tiltaket Arbeid med bistand (AB-tiltaket). I forhold til innholdet og utviklingen av tiltakene, er det naturlig nok også relevant å se på hvordan regelverket er utformet og om dette bidrar til å ivareta de politiske intensjonene med tiltakene (jf. boks A). Til slutt er det også relevant å se hvordan tiltakene i skjermede virksomheter påvirker klientstrømmer, samt hvor godt de er tilpasset brukernes behov (jf. boks C).

Det at pilene går begge veier i modellen, indikerer at vi legger til grunn både et top-down perspektiv og botton-up perspektiv i evalueringen. Med top-down menes da i hvilken grad utformingen av tiltakene gjenspeiler gjeldende regler og intensjoner. Med et botton-up perspektiv menes derimot i hvilken grad tiltakene er tilpasset dagens brukeres behov, og dernest i hvilken grad regelverket er i tråd med hva man lokalt

(i NAV og blant tiltaksarrangører) oppfatter som en hensiktsmessig praksis eller utforming av tiltakene.

1.2 Om tiltakene

Undersøkelsen omfatter følgende fire tiltak: Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA), Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB). Disse fire tiltakene har noe ulikt opphav. De to førstnevnte er tiltak som har vært spesielt knyttet til attføringsbedriftene. KIA og TIA svarer til tiltakene som tidligere ble kalt henholdsvis AMB fase 2 og AMB fase 3. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet ble opprettet i 2002 og må betraktes som arvtakeren til tiltaket Arbeidsforberedende trening. AB-tiltaket ble innført på midten av 1990-tallet og var en fornorskning av det internasjonale tiltaket "Supported employment".

Tiltaket KIA, det vil si det som tidligere ble kalt AMB fase 2, har som formål å gi yrkeshemmede høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Tiltaket har en varighet på maksimalt to år, men med mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev. Deltakerne skal være midlertidig ansatt i de skjermede virksomhetene som ordinære arbeidstakere. Siden deltakerne er ansatt, mottar de også ordinær lønn fra bedriften. Til gjengjeld mottar bedriften lønnstilskudd og attføringstilskudd etter faste satser.

TIA skal være et varig tilrettelagt tiltak for deltakere i attføringsbedrifter som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Dette tiltaket har ingen tidsbegrensning, men i følge forskriften skal det likevel vurderes jevnlig om det er muligheter for overgang til ordinært

arbeid. Deltakerne i TIA skal være fast ansatt i den skjermede virksomheten og skal slik sett ha de samme rettigheter og plikter som andre i det ordinære arbeidslivet. På samme måte som for KIA, mottar deltakerne her ordinær lønn fra bedriften, mens bedriften får lønns- og driftstilskudd.

I følge tiltaksforskriften, skal tiltaket arbeidspraksis generelt sett gi deltakerne tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Videre skal tiltaket bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke mulighetene til å komme i arbeid eller utdanning. Tiltaket er for øvrig delt i to: i) arbeidspraksis i ordinær virksomhet og ii) arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Det er det siste tiltaket som omhandles i evalueringen, og som arrangeres av skjermede virksomheter. I forskriften fra 1.1.2009 heter det at APS bare skal gis til personer som a) har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, som b) anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som c) har behov for tett og bred oppfølging. I tiltaksforskriften fra 2001 er det kun de to siste punktene som er med (b og c). Det første punktet (a) kom med i den nye forskriften fra 2009. APS hadde tidligere en varighet på 10 måneder, men med mulighet for forlengelse i ytterligere 10 måneder. I forskriften fra 2009, ble dette utvidet til 12 måneder (dvs. 2*12 måneder). Til forskjell fra de to foregående tiltakene, skal deltakerne ikke være ansatt i den skjermede virksomheten, hvilket betyr at deltakerne normalt vil basere livs-oppholdet på attføringspenger eller andre aktuelle ytelser. I APS mottar den skjermede virksomheten et tilrettelegger- eller driftstilskudd per deltaker. Dette er etter såkalt høy sats som i 2008 utgjorde dette, 11.875 kroner per deltaker per månedsverk. Til sammenligning mottar arrangøren av en praksisplass i ordinær virksomhet

en driftsstøtte på 1.230 kroner per deltaker per månedsverk. Nytt i forskriften fra 2009 er at tiltaksarrangører av arbeidspraksis i ordinær virksomhet også kan motta tilskudd etter høy sats i en periode på maksimalt 3 måneder.

AB-tiltaket skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan i følge forskriften, gis i form av kartlegging, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt i form av råd og veiledning til arbeidsgiver/tiltaksarrangør. Det stilles ellers krav til tiltaksarrangørene om at tiltaket skal være organisert som en egen økonomisk enhet og med egne tilretteleggere. Målgruppen er yrkeshemmede som har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeidet. Varigheten på tiltaket kan være opp til 3 år. Dersom det benyttes i forbindelse med overgang til/fra skole eller soning i institusjon, kan varigheten forlenges med inntil seks måneder. Tiltaksarrangøren mottar tilskudd til dekning av lønns- og driftsutgifter etter en fast sats. Til forskjell fra de øvrige tiltakene, beregnes støtten ut fra antall tilretteleggere, ikke ut fra hvor mange deltakere det er på tiltaket. I 2008 var tilskuddet per tilrettelegger på 45.450 kroner. I de utfyllende reglene til forskriften om arbeidsmarkedstiltak opereres det med en veiledende norm på 12 deltakere per tilrettelegger. Videre heter det imidlertid at dette skal vurderes i forhold til deltakernes oppfølgingsbehov og avtales lokalt (mellom NAV og tiltaksarrangør).

Til forskjell fra de tre øvrige tiltakene representerer AB-tiltaket et alternativt perspektiv i det attføringsfaglige arbeidet. De øvrige tiltakene baserer seg stort sett på tanken om at det er mest hensiktsmessig å få

opplæring eller arbeidstrening i skjermede virksomheter, før formidling til det ordinære er aktuelt. I AB er tanken derimot at deltakerne raskest mulig skal formidles, og at den beste arena for dette foregår i ordinære virksomheter.

1.3 Inndeling av rapporten

Resten av rapporten er delt inn i 12 kapitler. Vi har slik valgt å dele rapporten inn i forholdsvis mange kapitler. Det innebærer samtidig at vi trekker sammen trådene fra de ulike kapitlene i et diskusjonskapittel til slutt i rapporten (kapittel 12). Formålet med dette er å knytte resultatene fra de empiriske undersøkelsene til en diskusjon omkring dagens tiltaksregelverk. I kapittel 2 presenteres først datamaterialet og de metoder som benyttes i rapporten. I kapittel 3 presenterer vi kort resultatene fra tidligere evalueringer av tiltak arrangert av skjermede virksomheter. Kapittel 4 inneholder en presentasjon av noen sentrale kjennetegn ved de skjermede virksomhetene (både attførings- og vekstbedriftene), som for eksempel størrelse og virksomhet. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av noen sentrale utviklingstrekk innen bedriftenes attføringsvirksomhet. Kapittel 5 gir en beskrivelse av formålet med de fire tiltakene som inngår i evalueringen. Her tar vi utgangspunkt i de offisielle formålene med tiltakene og ser dette i forhold til de formål og intensjoner saksbehandlere og tiltaksarrangører opererer med i praksis. I kapittel 6 beskriver vi ved hjelp av registerdata og spørreskjemadata deltakerne i de fire tiltakene som omfattes av evalueringen. Et gjennomgangsspørsmål både i kapittel 5 og 6 er om tiltakene er tilpasset sine spesielle målgrupper, eller om målgruppene overlapper hverandre i de ulike tiltakene. Kapittel 7 beskriver innholdet i fire tiltakene. Ho-

vedspørsmålet i dette kapitlet er om tilbudet i de fire tiltakene skiller seg fra hverandre og eventuelt på hvilken måte. Kapittel 8 tar for seg de skjermede virksomhetenes samhandling med NAV. Dette omfatter både de overordnede institusjonelle rammene og samhandlingspraksisen rundt enkeltbrukere. Kapittel 9 inneholder en gjennomgang av brukernes erfaring med tiltakene. Dette kapitlet baserer seg på en spørreundersøkelse til et utvalg deltakere i KIA, APS og AB. Det sentrale spørsmålet i dette kapitlet er om deltakerne er tilfreds med de respektive tiltakene. Kapittel 10 inneholder en analyse av varigheten på de ulike tiltakene samt overgangen fra tiltakene til andre tilstander, herunder arbeid. Disse analysene baserer seg i all hovedsak på registerdata. Kapittel 11 inneholder en diskusjon av dagens regelverk i lys av resultatene fra de foregående kapitlene. Det er i dette kapitlet vi tar sikte på å svare på de overordnede spørsmålene i mandatet om hvorvidt dagens regelverk er hensiktsmessig utformet. I kapitlet diskuterer vi også spørsmålet om dagens finansieringsordning bidrar til effektiv tiltaksbruk. Med bakgrunn i erfaringer fra andre land, skisserer vi i dette kapitlet også noen alternative finansieringsmodeller til de ordningene vi har i dag. Kapittel 12 oppsummerer resultatene og diskusjonene i rapporten.

2. Data og metode

Undersøkelsen er basert på fire typer datakilder: a) personlige intervjuer, b) data samlet inn fra egne spørreundersøkelser, c) data samlet inn av Attføringsbedriftene (attføringsbedriftenes interesseorganisasjon), og d) registerdata fra NAV. Intervjuene ble gjennomført høsten 2008 og spørreundersøkelsene ved årsskiftet 2008-2009. Dataene fra Attføringsbedriftene er hentet inn for 2007. Registerdataene fra NAV omfatter alle yrkeshemmede fra 2002 og frem til og med 2008.

2.1 Intervjuer

Intervjuene ble gjennomført ved i alt seks ulike attføringsbedrifter. Case-bedriftene, som ligger spredd rundt omkring i landet, ble valgt ut med tanke på å fange opp variasjoner som skyldes bedriftenes størrelse og innretning på virksomheten. Ved hver av de seks bedriftene intervjuet vi fra 2- 4 personer. Vi intervjuet samtlige daglige ledere, samt bedriftenes attføringsansvarlige. Ved enkelte bedrifter intervjuet vi også bedriftenes produksjonsansvarlige og veiledere.

2.2 Spørreundersøkelser

I evalueringen har vi gjennomført i alt fire typer spørreundersøkelser. Hensikten med dette har vært å kartlegge bedriftene og de aktuelle tiltakene fra ulike ståsteder. Tre av spørreundersøkelsene ble rettet mot henholdsvis ledelsen, de tiltaksansvarlige og mot brukerne i de skjær-

mede virksomhetene. Navn og adresser til de to førstnevnte undersøkelsene ble innhentet via et eget skjema til bedriftene. I dette skjemaet ble bedriftene bedt om å oppgi e-postadresser til ledelsen, til den ansvarlige for de tiltakene bedriften arrangerte, samt til en som kunne være ansvarlig for å formidle et spørreskjema videre til tiltaksdeltakerne. Utvalget i disse undersøkelsene baserer seg således på de adressene vi mottok fra dette skjemaet.

Den første spørreundersøkelsen – som vi har kalt bedriftsundersøkelsen – ble sendt til bedriftenes ledelse og inneholdt spørsmål om bedriftens produksjonsvirksomhet, personalressurser og kompetanse, tiltaksdeltakere, organisering, økonomi og samhandling med NAV. Undersøkelsen ble sendt til samtlige 102 bedrifter organisert under Attføringsbedriftene og et utvalg på 72 av Vekstbedriftene som var arrangør av tiltaket APS og/eller AB. Blant vekstbedriftene plukket vi først ut 100 tilfeldige. Av disse var det 76 som hadde enten AB eller APS tiltak. Etter å ha sendt ut fikk vi tilbakemelding på 4 ugyldige adresser. Bruttoutvalget var derfor på 72 bedrifter. Fra Attføringsbedriftene fikk vi svar fra 54% og fra Vekstbedriftene 38%. Totalt er nettoutvalget på 82 bedrifter.

Den andre spørreundersøkelsen – som vi har kalt tiltaksundersøkelsen – ble sendt til tiltaksansvarlige for de fire tiltakene som omfattes av evalueringen, både i attførings- og vekstbedriftene (som regel attføringsansvarlig og ansvarlig for AB). Undersøkelsen inneholdt spørsmål om de enkelte tiltakene bedriften arrangerte. I denne undersøkelsen var vi opptatt av å kartlegge profilen på deltakerne i de ulike tiltakene, hvordan deltakerne ble rekruttert (prosedyrer), kjeding av tiltak internt i de skjærmede virksomhetene, samt hvordan deltakerne ble fulgt opp

av attføringspersonalet. Denne undersøkelsen ble gjennomført elektronisk via Questback. Svarprosenten blant attføringsbedriftene var 77 % for KIA (N=51), 72 % for TIA (N=48), 75 % for APS (N=56) og 83 % for AB (N=52). I vekstbedriftene var det 16 av de 17 ansvarlige for AB-tiltaket som svarte (94 %) og 16 av de 23 ansvarlige for APS-tiltaket (70%). Svarprosentene tar imidlertid bare utgangspunktet i det utvalget av e-postadresser vi mottok fra bedriftene, dvs. bare de bedriftene som fikk tilsendt elektronisk skjema.

Den tredje spørreundersøkelsen – som vi har kalt deltakerundersøkelsen – ble rettet mot deltakerne i tre av tiltakene som er gjenstand for evalueringen: Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA), APS og AB. Denne ble sendt til et utvalg tiltaksdeltakere i Attføringsbedriftene og til et mindre utvalg av deltakere i Vekstbedriftene. Spørreskjemaene ble sendt samlet i en stor konvolutt til tiltaksansvarlig som så skulle dele ut skjemaene til aktuelle deltakere i de respektive tiltakene (hvert enkelt skjema var pakket i en egen konvolutt og inneholdt i tillegg til selve skjemaet et følgebrev og en svarkonvolutt). For at arbeidsbyrden ikke skulle bli for stor for de største bedriftene, beregnet vi utvalget for hver bedrift ved å ta roten av antall deltakere for hvert tiltak som bedriften arrangerte. Resultatet av denne utvalgsmetoden var at antall skjemaer per bedrift kunne variere fra 2 til 27. Det betyr at de bedriftene med flest tiltaksdeltakere er noe underrepresentert i utvalget. For at utvalget skulle skje så tilfeldig som mulig, fikk ansvarlig ved bedriften beskjed om å dele ut til de deltakerne som hadde fødselsdag først på året. For attføringsbedriftene var bruttoutvalget på 960 deltakere. Av disse fikk vi 524 svar, dvs. 55 %. For vekstbedriftene var bruttoutvalget 149 hvorav vi fikk 67 svar, dvs. 45%. Svarprosenten må her ses i lys av at undersøkelsen var anonym, og det ble derfor ikke foretatt purring.

Den fjerde spørreundersøkelsen – som vil kaller NAV-undersøkelsen – ble rettet mot personalet i NAV. Denne ble også gjennomført med Questback og innehold spørsmål om deltakernes profil, henvisningsprosedyrer og saksbehandlernes vurdering av ulike sider ved de skjermede virksomhetene. Utvalget baserte seg på et register over ansatte i NAV-arbeid som hadde arbeidssted ved et lokalkontor. Blant disse trakk vi igjen ut følgende fire stillingstyper: konsulenter, førstekonsulenter, seniorkonsulent og rådgiver. Etter dette uttrekket hadde vi et utvalg på nesten 2600 personer. Av disse igjen trakk vi et stratifisert utvalg på 48% i hvert fylke slik at vi endte opp med et utvalg på i alt 1245 personer som fikk tilsendt et elektronisk skjema. For ytterligere å avskalle de som ikke arbeidet med yrkesrettet attføring, hadde vi to filterspørsmål innledningsvis i undersøkelsen. I det første stilte vi spørsmål om de til daglig arbeidet med yrkesrettet attføring. Svarte de nei på dette spørsmålet, ble undersøkelsen avsluttet. I det neste filterspørsmålet stilte vi spørsmål om hvor lenge de hadde arbeidet med yrkesrettet attføring. For de som svarte at de hadde mindre enn 1/2 år erfaring, ble undersøkelsen avsluttet.

Responsen på undersøkelsen viste at det var omtrent 54% (275 av 510 svar) som ikke arbeidet med yrkesrettet attføring, eller som hadde mindre enn et halvt års erfaring med yrkesrettet attføring. Dersom vi tar utgangspunkt i at undersøkelsen var aktuell for 46%, kan vi anslå at omtrent 570 av de 1245 personene som fikk tilsendt spørreskjema, falt innenfor utvalgsriteriene. Det vil si at bruttoutvalget vårt kan anslås å være omtrent 570 personer i NAV. Av disse fikk vi utfylte svar fra 235, hvilket innebærer en svarprosent på noe over 40%.

2.3 Registerdata

Registerdataene som benyttes i undersøkelsen, er hentet fra NAV. Utvalget er alle yrkeshemmede i perioden 2002 til 2008. Registerdataene benyttes til å undersøke varigheten på de ulike tiltakene, overgangen til arbeid, samt å sammenligne varighet og overganger mellom tiltak i skjermet virksomhet og andre tiltak. Databasen omfatter alle personer som er registrert med yrkesrettet attføring i perioden 2002 til 2008. For disse har vi også bakgrunnsdata som går tilbake til 1998. I utvalget har vi i alt 195 499 unike personer hvorav 62 784 har deltatt i ett eller flere av de fire tiltakene som er under evaluering. Registerdataene inneholder følgende informasjon:

Sysselsetting (S)

1. Sluttmeldekort

Arbeidsmarkedsdata (A)

2. Kode for arbeidssøker/hovedgruppering av arbeidssøkere (yrkeshemmet, helt ledig, delvis ledig, fullt sysselsatt etc).
3. Aktivitetsstatuskode (tiltak mm)
4. Stønadsstype/ytelse
5. Diagnose knyttet til status som yrkeshemmet

Trygdedata (T)

6. Sykepenger
7. Fødselspenger
8. Rehabiliteringspenger
9. Uføretrygd, tidsbegrenset
10. Uføretrygd, varig

Utdanning (U)

11. Utdanningsnivå, -type

Demografi (D)

12. Alder
13. Kjønn
14. Nasjonalitet, landbakgrunn.
15. Bostedskommune

Datagrunnlaget skissert over, vil benyttes til tre typer undersøkelser:

- analyse av hvem som rekrutteres til tiltak arrangert av skjermede virksomheter (APS, TIA, KIA)
- analyse av rekruttering av yrkeshemmede til tiltaket Arbeid med bistand.
- analyse av varigheten på tiltak arrangert av skjermede virksomheter (APS, TIA, KIA)
- analyse av overgangen til jobb og andre tilstander for personer på tiltak arrangert av skjermede virksomheter (APS, TIA, KIA)

Undersøkelsene vil gjennomføres med bruk av enkel deskriptiv statistikk og ulike typer regresjonsanalyser. Analysemetodene som benyttes, er nærmere beskrevet i kapittel 10.

3. Tidligere undersøkelser

De skjermede virksomhetene (omtales i dette kapitlet som arbeidsmarkedsbedriftene) har vært underlagt minst to større nasjonale evalueringer. Den første ble gjennomført i 1995 og den andre i 2000. I tillegg til disse gjennomførte Telemarksforskning i 2005 en lokal undersøkelse av AMB fase 2 (dagens Kvalifisering i skjermet virksomhet) i Telemark. De to øvrige tiltakene i evalueringen – AB og APS – har også vært gjenstand for tidligere evalueringer. APS sin forløper AFT ble evaluert av FAFO i 2002. Videre har AFI evaluert AB tiltaket i 2003 og Econ i 2005-2006.

3.1 Nasjonale evalueringer av AMB i 1995 og 2000

Evalueringen fra 1995 ble gjennomført av AFI og hadde som hovedformål å undersøke implementeringen av et nytt støtte- og styringssystem for arbeidsmarkedsbedriftene. Formålet med det nye støtte- og styringssystemet som ble innført i 1993, var å øke gjennomstrømningen og bedre kvaliteten på attføringsvirksomheten. Systemet som ble innført, hadde som intensjon å øke gjennomstrømningen ved å innføre ulike faser i tiltaket og ved å innføre tidsbegrensning i de to første fasene (tidligere var det ingen tidsbegrensning). Den første fasen, som var en avklaringsfase, hadde en varighet på inntil 6 måneder. Den andre fasen, som skulle gi deltakerne arbeidstrening og kvalifisering, hadde

en tidsbegrenset varighet på inntil 2 år. Den tredje fasen var myntet på de som hadde små muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet og hadde tidsubestemt varighet. I tillegg ble nå lønnstilskuddsatsene omgjort fra en prosentvis støtte av lønnen (85%) til et fast kronebeløp. Attføringstilskuddet, som var det andre støttesystemet, ble differensiert slik at dette ble satt høyest i de to første fasene og lavest i fase 3. Formålet var å gjøre det mer attraktivt for bedriftene å ha deltakere i fase 1 og 2 fremfor fase 3.

Evalueringsrapporten viser til en økt gjennomstrømning etter innføringen av det nye støtte- og styringssystemet. Samtidig er rapporten kritisk til å bruke gjennomstrømning som suksesskriterium, og den er videre kritisk til flere forhold ved bedriftenes attføringsvirksomhet. I følge rapporten fremsto attføringsvirksomheten på et flertall av bedriftene som preget av tilfeldighet og dårlig organisering. Videre oppfattet de fleste deltakerne at arbeidsmarkedsbedriftene var et varig vernet selsettingstiltak og ikke et attføringstiltak. Rapporten viser også til at de fleste bedriftene hadde problemer med å få utplassert yrkeshemmede på det ordinære arbeidsmarkedet. Man fant at det var lagt liten vekt på kompetanseheving, og at kun 2% av de yrkeshemmede i 1994 hadde inngått lærlingkontrakt med bedriftene. Til slutt rapporteres det om at bedriftene hadde for få søkere, noe som forklares ved at tilbudet var dårlig tilpasset de yrkeshemmedes preferanser og behov, og at tiltaket som helhet var overdimensjonert. I den perioden rapporten ble utarbeidet, var det et arbeid på gang med å kvalitetssikre virksomheten ved bedriftene.

Hovedfunnene i rapporten fra 2000 viser at mye var blitt bedret siden 1995, men at det fremdeles var enkelte forhold som kunne forbedres

(Widding 2000). Et problem som tas opp i rapporten, er at flere av AMBene opplevde å få for få søkere i forhold til den kapasiteten de hadde. Videre vises det til at hele 7 av 10 bedrifter opplevde at de inn-søkte deltakerne stadig var blitt svakere. I følge forfatteren fant man i datamaterialet en viss støtte for at problemer med rekrutteringen hadde sammenheng med samarbeidsklimaet mellom Aetat og attføringsbedriftene. Det viste seg nemlig å være en signifikant sammenheng mellom tilgangen på søkere og arbeidskontorets vurdering av bedriftens attføringsfaglige kompetanse. I følge forfatteren hadde bedriftenes oppfatning av å få stadig svakere søkere sannsynligvis også sammenheng med at flere etter hvert skulle prøves ut før en eventuell søknad om uføretrygd.

Rapporten viser også til at både arbeidskontorenes bestillinger og bedriftenes introduksjonsrutiner kunne forbedres. Nesten halvparten av bedriftene i undersøkelsen mente at bestillingene fra Aetat var mangelfulle. Selv om avklaringsfasen (fase 1) viste seg å fungere bedre i 1999 enn i 1994, var det i 1999 fremdeles 2 av 5 arbeidskontor som mente at avklaringsrapportene fra AMBene var mindre gode.

Når det gjaldt fagopplæringen, var tilbudet hovedsakelig knyttet til mekaniske fag. Antall fag bedriftene tilbød opplæring i og antall avlagte fagprøver hadde imidlertid økt betydelig i perioden 1994 til 1999. Evalueringen viser bl.a. til at det hadde vært en vekst i tilbudet innen økonomisk/ administrative fag og helse- og sosialfag. Undersøkelsen avdekket også at de aller fleste bedriftene hadde kapasitet til å ta imot flere lærlinger. Samtidig var det en større andel yrkeshemmede som ønsket å ta fagbrev enn det bedriftene og arbeidskontoret antok var

tilfelle. Evalueringen anbefaler derfor å øke innsatsen for å få flere til å ta fagopplæring.

Evalueringen viser også at arbeidsmarkedsbedriftene balanserte mellom hensynet til inntjening og produksjon på den ene siden og opplæring, veiledning og formidling på den andre. Hvordan bedriftene burde håndtere denne konflikten, er i følge forfatteren, et ledelses- og organisasjonsspørsmål. I følge forfatteren er det vanskelig å identifisere klare suksessfaktorer ved AMBene. Rapporten argumenterer for at utviklingsarbeidet er en bedre strategi å følge (enn å lete etter suksessfaktorer) dersom man ønsker å støtte opp under og videreutvikle arbeidsmarkedsbedriftene.

Som en del av den samme evalueringen AFI gjennomførte i 2000, ble det også gjennomført en effektevaluering av SNF (Aakvik og Dahl 2000). Formålet med undersøkelsen var å analysere overgangen fra arbeidsmarkedsbedriftene til ordinært arbeid for personer som hadde avsluttet sitt attføringsløp. Undersøkelsen tok sikte på å analysere endringer i jobbandeler over tid og hvilke faktorer som påvirket denne endringen. Resultatene viste at det fra AMB fase 2 var 28 % som gikk over til arbeid i 1995, 36% i 1998 og 39% for de som avsluttet i 1999. Etter å ha kontrollert for en del individspesifikke kjennetegn ved deltakerne og forhold ved arbeidsmarkedet, konkluderer rapporten med at jobbandelen økte fra 1995 til 1999 med 13 prosentpoeng. Dette tyder således på at tiltaket forbedret seg i perioden. Resultatene fra denne undersøkelsen understøttet dermed evalueringen til AFI. Samtidig er det en viss usikkerhet i forhold til om forbedringene skyldtes selve tiltaket, eller om de skyldtes forhold ved deltakerne eller arbeidsmarkedet som ikke ble fanget opp i modellene.

3.2 Telemarksundersøkelsen

Telemarksforskning gjennomførte i 2005 en undersøkelse av arbeidsmarkedsbedriftene i Telemark, herunder en sammenligning med bedriftene i landet for øvrig. Formålet med undersøkelsen var å se nærmere på rekruttering til, effekter av og brukertilfredshet blant deltakere i AMB fase 2 (dvs. det som i dag heter Kvalifisering i skjermet virksomhet/KIA). Undersøkelsen baserte seg på registerdata fra 1996 til 2004 som grunnlag for å studere rekruttering og effekter. Videre baserte den seg på en spørreundersøkelse med formål å måle deltakernes tilfredshet med tiltaket.

Registerundersøkelsen viste at Telemark ikke skilte seg vesentlig fra landet for øvrig, men at formidlingen til arbeid varierte ganske mye mellom bedriftene i Telemark. Brukerundersøkelsen, som tok sikte på å måle kvaliteten ved attføringstilbudet, viste også at det deltakerne var mest fornøyd med, var det sosiale miljøet ved arbeidsplassen. Deltakerne var derimot mindre fornøyd med opplæringen de fikk og arbeidspraksisen. Aller minst fornøyd var de imidlertid med oppfølgingen og bistanden de hadde fått til å finne ordinært arbeid. I det siste tilfellet kom verken arbeidsmarkedsbedriftene eller Aetat særlig godt ut, sett fra deltakernes side. Selv om mange opplevde at de fikk mye ut av tiltaket, stiller rapporten likevel spørsmål ved om bedriftene i stor nok grad la vekt på målsettingen om å få flere deltakere over i ordinært arbeid eller i egenfinansiert utdanning.

3.3 Evaluering av AFT, forløperen til APS

Forløperen til tiltaket APS var AFP (Arbeidsforberedende trening). Tiltaket ble opprettet på 1990-tallet og var i all hovedsak arrangert av AMB-ene og Arbeidssamvirkene (ASV/ASVO). Tiltaket var rettet inn mot de svakeste gruppene på arbeidsmarkedet og blir i FAFOs evaluering omtalt som Aetats lavterskeltiltak. Formålet med tiltaket var å kartlegge deltakernes ressurser og utviklingsmuligheter i forhold til arbeidsmarkedet, samt sette deltakerne i stand til å fungere i forhold til arbeidslivets krav, derav også navnet arbeidsforberedende trening. Kort oppsummert bestod tiltaket av to deler: kartlegging og arbeidstrening.

FAFOs evalueringsrapport viser at de fleste deltakerne var under 36 år, og fire av fem hadde ikke fullført videregående utdanning. De vanligste diagnosene for deltakerne var muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser, rusproblematikk og sosial mistilpasning (Andreassen og Lorentzen 2002).

Evalueringen gir et positivt bilde av AFT-tiltaket. Den viser til at AFT var et velfungerende tiltak som i stor grad fulgte retningslinjene. Evalueringsrapporten peker samtidig på flere forbedringsmuligheter. Spesielt peker rapporten på behovet for kompetanse hos AFT-personalet, på den periodevise lave innsøkingen fra Aetat og på behovet for et tettere samarbeid med flere samarbeidspartnere. Det siste punktet refererer til helsevesenet, trygdeetaten og sosialtjenesten. Rapporten viser også at tiltaket i liten grad ga undervisning eller kompetanseheving, mens deltakerne ofte hadde mangelfulle allmennkunnskaper, samt lese- og skriveproblemer.

Etter AFT gikk relativt mange over i en passiv løsning. Analysene av forløpene etter AFT viser gjennomgående at en stor del av deltakerne hadde en lengre karriere i trygde- eller tiltakssystemet foran seg. Mye tyder derfor på at tiltaket måtte betraktes som et første trinn i en lengre tiltaksstige. I hvilken grad og hvordan deltakerne ble fulgt opp etter tiltaket, fremgår ikke av evalueringen. Omtrent 1/3 gikk imidlertid videre i andre tiltak for yrkeshemmede etter avsluttet AFT. Etter avsluttet utføring gikk over halvparten av deltakerne over i en passiv tilstand, mens 27 % hadde en aktiv sluttårsak (de resterende til ukjent avgang).

3.4 Evaluering av AB-tiltaket

Tiltaket Arbeid med bistand ble evaluert av AFI i 2002 og omfattet perioden 2000 til 2002 (Spjelkavik m.fl. 2003). Evalueringen baserte seg på case-studier og en nasjonal spørreundersøkelse til arbeidsgivere, tiltaksdeltakere og tilretteleggere. Med andre ord er dette en undersøkelse av arbeidssøkeres, arbeidsgiveres og tilretteleggeres erfaringer med selve tiltaket.

I evalueringen beskrives deltakerne som unge med lav utdanning. De fleste hadde også deltatt på arbeidsmarkedstiltak tidligere. For 2/3 var AB-tiltaket det andre eller tredje tiltaket de deltok i. Videre vises det til at den største diagnosegruppen var personer med psykiske lidelser. I perioden 2000-2002 var det omtrent 30% av deltakerne som hadde psykiske lidelser eller rusproblematikk. En stor del hadde også diagnosen psykisk utviklingshemmet. Denne andelen ble imidlertid redusert fra 15% i 2000 til 12% i 2001. Derimot økte andelen med muskel og skjelettlidelser fra 10% til 14 % i samme periode. I tillegg fremhevet

tilretteleggerne i evalueringen at sosial yrkeshemming og manglende motivasjon var viktige hindre blant mange deltakere. Med andre ord gir beskrivelsen inntrykk av at deltakerne var en forholdsvis svak deltakergruppe.

I følge rapporten blir det dokumentert at en stor del yrkeshemmede arbeidssøkere når målene om jobb i det ordinære arbeidslivet. I alt gikk 35% over i enten heltids- eller deltidsjobb. Denne konklusjonen baserer seg imidlertid på andelen av de som har mottatt sluttmeldekort, dvs. de som skrives ut fra yrkesrettet attføring, og ikke andelen av samtlige deltakere. Omtrent 1/4 gikk over til uføretrygd, noe som kan tyde på at tiltaket også har fungert som et avklaringstiltak. Rapporten viser ellers til at arbeidsgiverne opplevde at deltakerne gjorde en tilfredsstillende jobb. Tilsvarende mente deltakerne at de hadde fått den bistanden de trengte. Både arbeidsgivere og arbeidssøkere la vekt på det positive med den personlige oppfølgingen fra tilretteleggeren.

I AFIs evaluering fremgikk det at det var vanlig at tilretteleggerne hadde ansvar for 6-7 deltakere. Samtidig var det heller ikke uvanlig at det var 5 deltakere eller 8-9 deltakere. I gjennomsnitt gikk det 3 måneder fra AB-deltakerne startet i tiltaket til de fikk en eller annen form for tilknytning til en arbeidsplass.

I 2004 ble ordningen evaluert av ECON. Her var hovedresultatet at bare en relativt liten andel av deltakerne kom ut i ordinært arbeid etter at tiltaket var avsluttet, og at en relativt høy andel endte opp med en uførepensjon. To år etter avsluttet tiltak var bare 13 % i ordinær jobb, mens 45 % hadde full uførepensjon. Undersøkelsen viser imidlertid at mange var innom en jobb i perioden etter tiltaket, men at relativt få ble permanent i arbeid. Evalueringen inneholdt ikke noen effektstudie eller

sammenligning av overgangen til jobb med andre tiltak. De svake resultatene henger i følge rapporten sammen med at de undersøkte utfallet for alle deltakerne, ikke bare de som avsluttet yrkesrettet attføring.

I en oppfølgingsundersøkelse fra Econ der man ønsket å undersøke nærmere årsakene til resultatene, konkluderes det med følgende: a) at deltakernes forutsetninger generelt er svært svake, b) at innholdet i tiltaket er svært varierende, herunder at det varierer i hvor stor grad deltakerne er i et arbeidsforhold og hvor mye oppfølging de får, og c) at også arbeidsgiveres vilje og evne til å inkludere varierte.

4. Kjennetegn ved skjærmede virksomheter

I dette kapitlet gir vi en oversikt over de skjærmede virksomhetene som inngår i undersøkelsen. I hovedsak benyttes data fra spørreundersøkelsen rettet mot ledelsen i de skjærmede virksomhetene. Denne innehold bl.a. spørsmål om økonomi, produksjonsvirksomheten, tiltaksdeltakere, personalressurser og kompetanse, samt om organisering. Utvalget i kapitlet er todelt i den forstand at det ene utvalget baserer seg på et spørreskjema som ble sendt til alle atfføringsbedriftene og et tilsvarende skjema som ble sendt til et utvalg av vekstbedrifter. Nettoutvalget er på totalt 84 bedrifter, hvorav 29 vekstbedrifter og 55 atfføringsbedrifter.

4.1 Bedriftenes størrelse

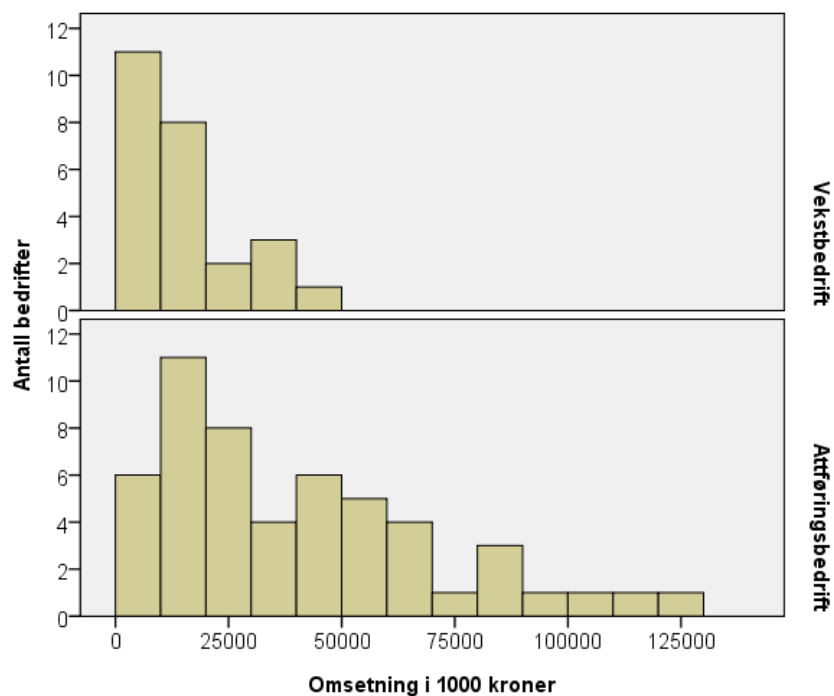
Et godt mål på de skjærmede virksomhetenes størrelse er omsetningen. I henhold til regnskapsdata hentet fra Brønnøysundregistret var gjennomsnittlig omsetning i 2007 på 44 mill kroner for atfføringsbedriftene og 10 mill for vekstbedriftene (gjelder bedrifter med omsetning i 2007). Medianen for de samme bedriftene var på 25 mill kroner for atfføringsbedriftene og 7,6 millioner for vekstbedriftene.²

² Det vi her kaller atfføringsbedrifter, tilsvarer det som i Brønnøysundregistret er klassifisert under næringskoden ”Arbeidstrening for ordinært arbeidsmar-

I dette kapitlet har vi innhentet data for kun et utvalg av de bedriftene som er registrert under de to nevnte næringskodene. Vårt utvalg baserer seg imidlertid på medlemskap i interesseorganisasjonene Attføringsbedriftene og Vekstbedriftene. Til attføringsbedriftene sendte vi ut spørreskjema til 102 medlemmer og til vekstbedriftene 75 av medlemsbedriftene. I dette bruttoutvalget fremgår det av Brønnøysundregisteret at omsetningstallene i 2007 i gjennomsnitt var på 57,3 mill kroner for medlemmene i Attføringsbedriftene (medianomsetning 39,5 mill) og 12,9 millioner for medlemmene i Vekstbedriftene (medianomsetning 9,5 mill). Med andre ord består vårt bruttoutvalg av bedrifter med høyere omsetningstall enn de bedriftene som er registrert under de aktuelle kodene i Brønnøysundregistret. Dette betyr at de minste bedriftene som er registrert i Brønnøysundregistret, ikke er medlemmer i de to interesseorganisasjonene. I forhold til vekstbedriftene kan utvalgskriteriet – dvs. at de skal være arrangør av APS og/eller AB – ha bidratt til at vi i utvalget vårt ikke har med de minste bedriftene.

Det var ikke alle bedriftene i bruttoutvalget som svarte på undersøkelsen. I alt fikk vi 55 svar fra i de 102 attføringsbedriftene (54%) og 28 svar fra de 75 vekstbedriftene (37%). I dette nettoutvalget fant vi en gjennomsnittlig omsetning blant attføringsbedriftene på 61,3 mill (medianomsetning på 39,2 mill). I nettoutvalget av vekstbedrifter var gjennomsnittlig omsetning på 14,7 mill kroner (medianomsetningen 10,6 mill). Dette er noe i overkant av hva vi finner i populasjonen, dvs. at de minste bedriftene er noe underrepresentert.

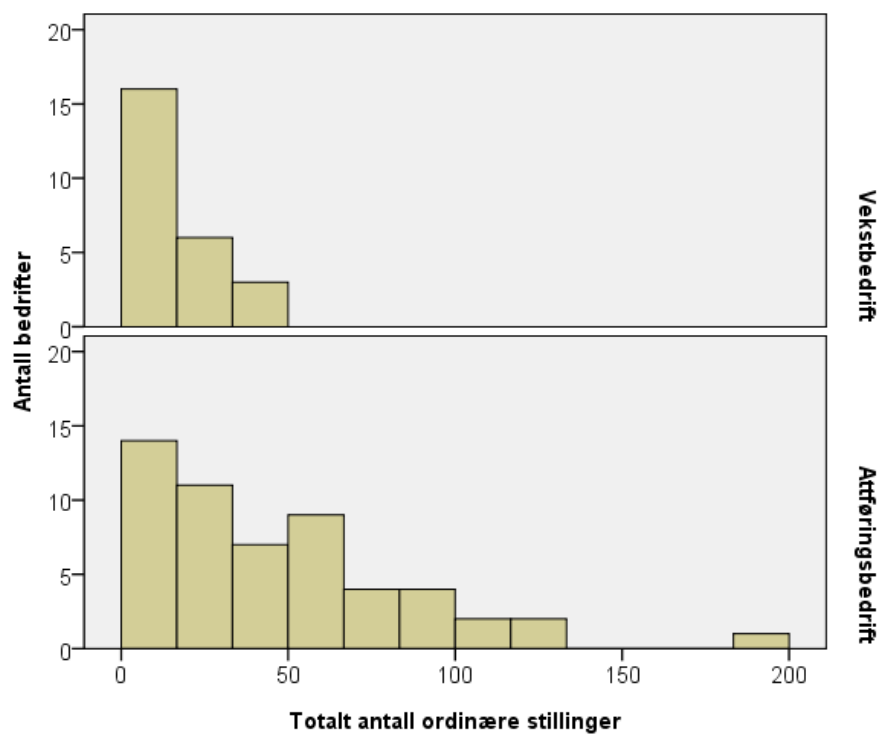
ked”. Det vi kaller vekstbedriftene, omfatter de bedriftene som er registrert under næringskoden ”varig vernet arbeid”.



Figur 4.1 Omsetning i Attføringsbedrifter og Vekstbedrifter i 2007, utenom de tre største attføringsbedriftene (N=77)

Variasjonen i størrelsen på bedriftene fremgår av figuren over. I figuren har vi tatt ut de tre største attføringsbedriftene i utvalget. Disse hadde en omsetning i 2007 på henholdsvis 840 mill., 211 mill og 201 mill.

I spørreundersøkelsen til bedriftene ba vi om opplysninger om antall ordinære stillinger i bedriftene. I gjennomsnitt har attføringsbedriftene 57 ordinære stillinger og vekstbedriftene 17 stillinger. Men også her er medianen lavere. For attføringsbedriftene er medianen 38 stillinger og for vekstbedriftene 14 stillinger. På samme måte som omsetningstallene viste, betyr det at noen større bedrifter trekker opp gjennomsnittet. Her varierer antallet fra 5,5 stillinger til over 600.



Figur 4.2 Antall ordinære stillinger i Attføringsbedrifter og Vekstbedrifter i 2007, utenom den største attføringsbedriften (N=79).

Når vi måler størrelsen på bedriftene, må vi også ta hensyn til at enkelte de senere årene har dannet konsern, også på tvers av interesseorganisasjonene Attføringsbedriftene og Vekstbedriftene. I datamaterialet har vi bare delvis fanget opp dette. Stort sett inneholder databasen informasjon om konsernet eller fusjonerte enheter.

Tabell 4.1 Fordeling av stillinger på ulike funksjoner. Gjennomsnitt i prosent for alle bedriftene (N=84)

	attføringsbedrifter	vekstbedrifter
Administrative stillinger	14,6	16,7
Attføringsfaglige stillinger	39,6	30,5
Stillinger i produksjon	35,0	47,5
Andre stillinger	12,3	5,0

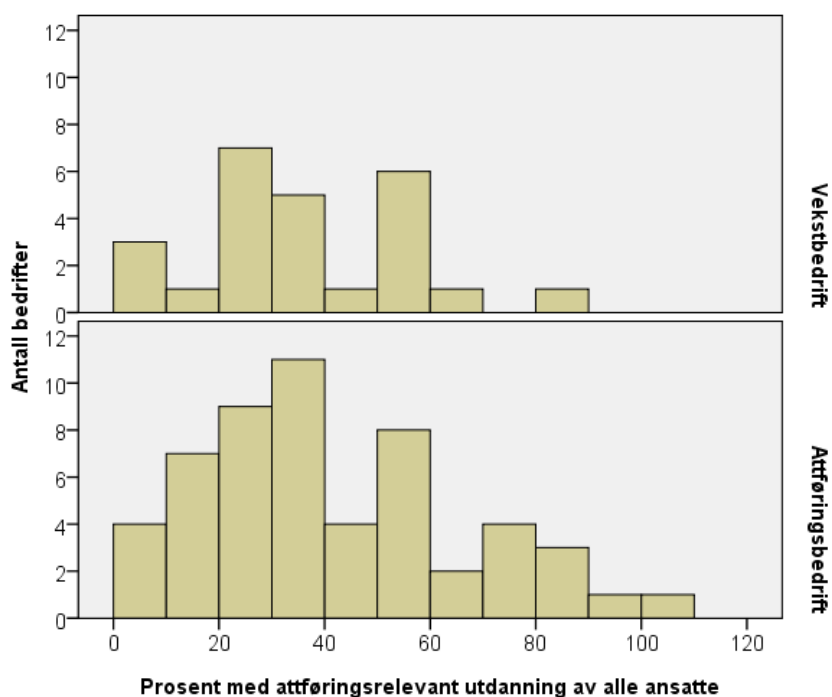
Tabell 4.1 viser fordelingen av stillinger på ulike funksjoner i attføringsbedriftene og vekstbedriftene. I begge gruppene ser vi at det er omtrent 15% i administrative stillinger. Det er noe høyere andel i vekstbedriftene, noe som sannsynligvis skyldes at vi her finner mange mindre bedrifter hvor administrasjonen også utfører annet enn administrative oppgaver i bedriften. Videre ser vi at 40% av stillingene i attføringsbedriftene (i snitt) er attføringsfaglige stillinger. Denne andelen er noe mindre i vekstbedriftene. Til slutt viser tabellen at 35% av stillingene i attføringsbedriftene er knyttet til produksjonen, mens tilsvarende i vekstbedriften er nesten 50%. Dette er stillinger som produksjonsledere og såkalte støttearbeidere.

4.2 Medarbeidernes kompetanse

De ansatte i bedriftene viser seg å ha forholdsvis høy kompetanse. Det er i gjennomsnitt ved bedriftene 57% av de ordinært ansatte som har høyere utdanning. For vekstbedriftene er andelen 43%. For de attføringsfaglige medarbeiderne er tilsvarende andel 74% for attføringsbedriftene og 71% for vekstbedriftene. Med andre ord er det ingen vesentlig forskjell mellom de to gruppene bedrifter når det kommer til

kompetansenivået til de attføringsfaglige medarbeiderne. Derimot er det større forskjeller innenfor hver av de to gruppene bedrifter.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvor mange som hadde attføringsfaglig eller attføringsrelevant utdanning. Det var opp til bedriftene selv å definere hva som var attføringsfaglig relevant utdanning, men i spørsmålet ble følgende grupper nevnt: helsefag, sosialfag, psykologi og pedagogikk. I gjennomsnitt er det 30% av personalet som har attføringsfaglig utdanning i vekstbedriftene og 41% i attføringsbedriftene. Som det fremgår i figuren under, er det imidlertid svært store forskjeller mellom bedriftene.



Figur 4.3 Andelen med attføringsrelevant utdanning av alle ansatte (N=79).

Figur 4.3 viser hvor stor forskjell det er i antall attføringsfaglige stillinger ved bedriftene. I attføringsbedriftene varierer det fra 8 til 85 %. Tilsvarende variasjon ser vi også i vekstbedriftene. Denne variasjonen må imidlertid forstås i lys av at bedriftene har valgt ulike attførings- og produksjonsstrategier og metodisk innretning på arbeidet. I de bedriftene som har en relativt stor andel attføringsfaglige stillinger, foregår store deler av arbeidspraksisen ute i eksterne virksomheter. Motsatt der man rapporterer om en liten andel attføringsfaglige stillinger, så tyder dette på at rollene som produksjonsansvarlig/-medarbeider og attføringsfaglig personell er samlet i en og samme stilling. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

4.3 Organisering av attføringsvirksomheten

Tradisjonelt kan vi snakke om at de skjermete virksomhetene har hatt en organisatorisk inndeling i en attføringsvirksomhet og en produksjonsvirksomhet. I følge svarene på spørreundersøkelsen, kan mye tyde på at det fremdeles går et slikt skille i de fleste bedrifter. I alt er det 78 % av attføringsbedriftene og 67 % i vekstbedriftene som svarer at ansvaret for produksjon og attføring er lagt til to ulike stillinger. Det er videre bare 13 % som oppgir at ansvaret er lagt til en og samme person, hvorav omtrent halvparten er daglig leder. Den siste gruppen bedrifter er forholdsvis små bedrifter. Det betyr at det er bare en håndfull større bedrifter som har integrert ledelse av attførings og produksjonsvirksomheten.

Av de bedriftene som har lagt de to rollene til ulike stillinger, er det et stort flertall på 71% som svarer at de to lederne er likestilt. Det er vi-

dere 25% som svarer at den attføringsansvarlige er overordnet produksjonsansvarlig, mens det bare er 4% som svarer det motsatte. Her er det ingen forskjell mellom attføringsbedriftene og vekstbedriftene. I de aller fleste bedriftene er også attføringsansvarlig direkte underlagt daglig leder. Det er kun i noen av de største av attføringsbedriftene at dette ikke er tilfellet.

4.4 Tiltaksdeltakere

I tillegg til omsetning og personalsammensetningen er tiltaksdeltakelsen et aktuelt mål på attføringsvirksomheten ved bedriftene. Her vil det være relevant å se både på hvor mange av bedriftene som arrangerer (eller har deltakere i) de ulike tiltakene og hvor mange tiltaksdeltakere hver bedrift har totalt.

Tabell 4.2 Prosent av de skjermede virksomhetene som har tiltaksdeltakere innenfor de respektive tiltakene (N=84).

	Attføringsbedrifter	Vekstbedrifter
Avklaring	86	-
KIA	86	0
TIA	89	0
APS	100	96
AB	80	62
VTA	58	100
Andre	55	50

Tabell 4.2 viser hvor stor andel av bedriftene i utvalget som oppgir å ha tiltaksdeltakere innenfor de ulike tiltakene. For attføringsbedriftene sin del ser vi at det stort sett er alle som har avklaringstiltaket, KIA, TIA og APS. Det er også en forholdsvis stor andel som har AB. De aller

fleste vekstbedriftene har også AB, i tillegg til at samtlige har VTA.³ Vi ser i tillegg at det er en noe mindre andel av vekstbedriftene som arrangerer AB. Ellers er det omtrent halvparten av bedriftene samlet som også oppgir at de arrangerer andre tiltak. Dette dreier seg om:

- Avklaring av sykmeldte
- Lærerkandidater
- Tiltak for flyktninger
- Vilje Viser Vei (psykiske lidelser)

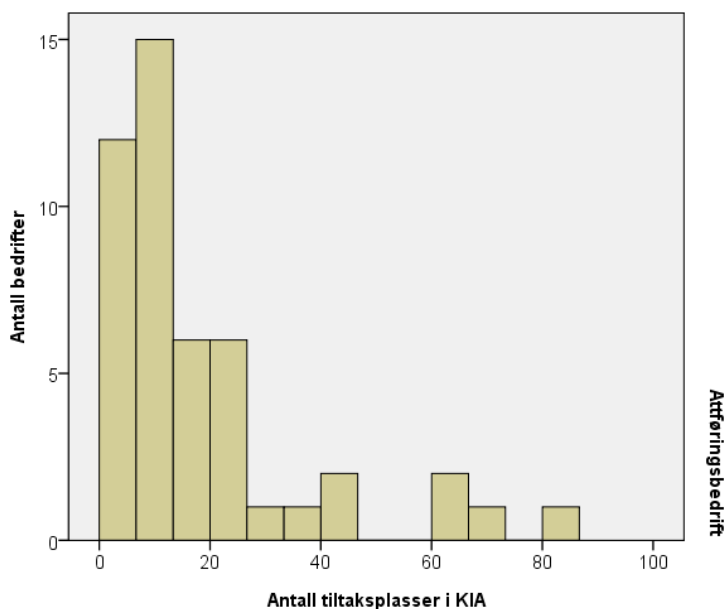
Tabell 4.3 Antall tiltaksplasser i snitt per bedrift (minimum og maksimum) (N=84).

	Attføringsbedrift		Vekstbedrift	
	Gj.snitt	min - maks	Gj.snitt	min - maks
Avklaring	24	(3-128)	-	-
KIA	18	(1-83)		
TIA	15	(1-60)		
APS	32	(3-89)	13	(2-40)
AB	43	(2-270)	41	(2-126)
VTA	25	(1-97)	44	(7-126)
Andre	26	(1-185)	10	(1-19)

Tabell 4.3 viser gjennomsnittlig antall tiltaksplasser bedriftene har innenfor de ulike tiltakene. Vi ser her at det er gjennomgående flest plasser innenfor AB og APS i attføringsbedriftene, mens i vekstbedriftene er det AB-plassene som dominerer. Det som kanskje er mer interessant i

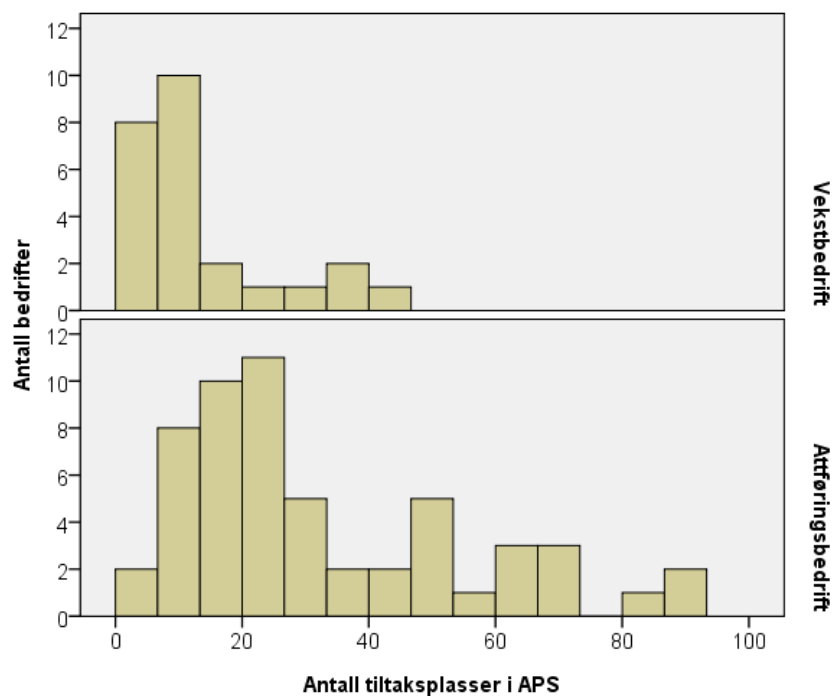
³ I spørreundersøkelsen til vekstbedriftene ble det ikke stilt spørsmål om antall avklaringsplasser.

tabellen, er variasjonene innen hver tiltaksgruppe. For eksempel ser vi at antall AB-plasser varierer fra 2 i den minste bedriften til 270 i den største. Det er med andre ord svært store variasjoner mellom bedriftene målt i forhold til antall tiltaksplasser. De aller fleste bedriftene befinner seg imidlertid på den nedre delen av intervallet.



Figur 4.4 Fordelingen av attføringsbedrifter i forhold til antall KIA-plasser (N=44).

Figur 4.4 viser et eksempel på hvordan bedriftene fordeler seg i forhold til hvor mange tiltaksplasser de har på KIA. Selv om det her varierer fra 1 til 83 deltakere, ser vi av figuren at de fleste bedriftene ikke har mer enn noe over 20 deltakere. Tilsvarende fordeling finner vi også i de øvrige tiltakene, noe som viser at den store variasjonsbredden skyldes noen få spesielt store bedrifter.



Figur 4.5 Fordelingen av attførings- og vekstbedrifter i forhold til antall APS-plasser (N=80).

Figur 4.5 viser hvordan bedriftene fordeler seg i forhold til antall APS-plasser. Som for KIA, ser vi her at det er noen få bedrifter som har relativt mange deltakere, mens de fleste attføringsbedriftene har under 30 plasser. Det samme mønstret gjelder også vekstbedriftene, men her ser vi gjennomgående at hver bedrift har færre plasser enn i attføringsbedriftene.

4.5 Attføringsressurser per deltaker

Et aspekt ved attføringsbedriftene er hvor mye ressurser de benytter på hver deltaker. I utgangspunktet kan vi her måle hvor mange attførings-

faglige ansatte bedriften har i forhold til antall tiltaksdeltakere. Et problem med dette er imidlertid at det ofte ikke er like enkelt å trekke et klart skille mellom de som er ansatt i attføringsfaglige stillinger, og de som er ansatt i produksjonen. Vi har derfor nedenfor både tatt for oss antall tiltaksdeltakere per attføringsfaglig ansatt og tiltaksdeltakere per totalt antall faste ansatte (eksklusiv administrasjon).

Tabell 4.4 Fordeling av bedrifter i forhold til hvor mange deltakere de har pr attføringsfaglige ansatt. Prosent (N=79).

	Vekstbedrift	Attførings- bedrift	Total
Opp til 5	0	9	6
5-9	16	36	30
9-12	8	33	25
12-15	8	7	8
15 og flere	68	15	31
Total	100	100	100

Tabell 4.4 viser fordelingen av vekstbedrifter og attføringsbedrifter i forhold til hvor mange attføringsfaglige ansatte de har per tiltaksdeltaker (faktisk antall deltakere). Blant attføringsbedriftene ser vi at de aller fleste har mellom 5 og 12 deltakere. En forholdsvis stor andel har også 15 eller flere. En forklaring på at noen har såpass mange deltakere per attføringsfaglige stillinger, kan være at det i disse bedriftene er ansatte som har attføringsfaglige oppgaver, men som ikke er registrert som attføringsfaglig personell, for eksempel produksjonsansatte med attføringsfaglige oppgaver. I disse bedriftene vil det dermed bli relativt mange deltakere per attføringsfaglig ansatt. Blant vekstbedriftene ser vi at det er en spesiell stor andel av bedriftene som har over 15 deltakere per ansatt. Også her kan forklaringen være at de ikke i like stor grad har spesielle attføringsfaglige stillinger, men stillinger som er knyttet

både til produksjon og attføring. Siden det kan være uklart hva som defineres som attføringsfaglig personale, skal vi være forsiktige med tolkningen av tabellen over. Nedenfor har vi derfor tatt med i beregningen både attføringsfaglige stillinger og andre stillinger i produksjonen.

Tabell 4.5 Fordeling av bedrifter i forhold til hvor mange deltakere de har pr attføringsfaglige og andre produksjonsansatte. Prosent (N=79).

	Vekstbedrift	Attføringsbedrift	Total
Opp til 5	22	60	48
5-9	59	33	42
9-12	15	6	9
12-15	0	0	0
15 og flere	4	2	2
Total	100	100	100

Tabell 4.5 viser hvor mange deltakere der er per ansatt totalt i bedriftene (eksklusiv administrasjonen). Blant attføringsbedriftene ser vi at de aller fleste har under 5 deltakere per ansatt. Videre har over 90% av bedriftene 9 eller færre deltakere per ansatt. Blant vekstbedriftene ser vi at det gjennomgående er noe flere deltakere per ansatt. En forklaring på dette kan være at vekstbedriftene har langt flere VTA-plasser enn attføringsbedriftene, og dermed flere tiltaksplasser som er mindre arbeidskrevende mht oppfølging og veiledning.⁴

⁴ Dette er testet i en enkel regresjonsmodell der vi testet hvorvidt sammenhengen mellom organisasjonstilknytning og plasser per ansatt kunne skyldes omfanget av VTA-plasser. Når vi kontrollerte for hvor mange VTA-plasser bedriften hadde, fant vi at dette fanget opp all sammenheng mellom organisasjonstilknytning og plasser per ansatt.

I Widding (2002:123) ble det vist til at attføringsbedriftene (kalt AMB i Widdings rapport) hadde hatt en økning i antallet støttarbeidere i medlemsbedriftene fra 355 årsverk i 1995 til 917 årsverk i 1999. I samme periode hadde antall arbeidsledere/instruktører økt fra 417 årsverk til 582 årsverk og antallet attføringspersonell fra 139 til 185 årsverk. Med andre ord viser rapporten til en klar økning i antall faste ansatte. Vi har ikke direkte sammenlignbare tall for attføringsbedriftene i dag, og dessuten kan en slik sammenligning være forbundet med store feilkilder.⁵ Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen til attføringsbedriftene kan vi likevel forsøke beregne et estimat på tilsvarende tall. De 55 attføringsbedriften som svarte på lederundersøkelsen, oppga at de til sammen hadde 1400 ordinære stillinger i produksjonen og 980 attføringsfaglige stillinger, hvorav forholdsvis mange var ansatt ved den største attføringsbedriften. Dersom vi tar utgangspunkt i 91 attføringsbedrifter (antall medlemmer i 1999), og i tillegg tar hensyn til at de største er overrepresentert i utvalget vårt, kommer vi frem til et anslag på 1600 ordinære stillinger i produksjon og 1100 attføringsfaglige medarbeidere. Dersom vi i tillegg tar ut den største bedriften fra det opprinnelige utvalget, får vi omtrent 1100 ordinære stillinger og 1000 attføringsfaglige stillinger. I den grad våre beregninger er holdbare, ser vi at det i perioden har vært en stor økning både i antall faste ansatte og antall attføringsfaglige medarbeidere. Widding forklarte økningen fra 1995 til 1999 med at bedriftene fikk økt formidlingskrav og en for-

⁵ En sammenligning av summerte tall vil for det første være påvirket av hvilke bedrifter som hvert år rapporterer inn sine personaltall. Dersom en av de større medlemsbedriftene unnlater å innrapportere tall, vil de summerte tallene påvirkes forholdsvis mye. Samtidig vil en sammenligning over tid forutsette at vi har å gjøre med de samme medlemsbedriftene.

sterket innsats på opplæring og kvalitetssikring. Siden tallene her kan tyde på at vi ikke bare har fått en økning i antall produksjonsarbeidere, men også attføringsfaglige personell, er det rimelig å ta med at det har vært en generell aktivitetsøkning i perioden. Mens det i 1999 var omtrent 32 tusen personer på yrkesrettet attføring, var det i 2008 omtrent 55 000, noe som naturlig nok også har påvirket aktivitetsnivået til de skjermede virksomhetene.

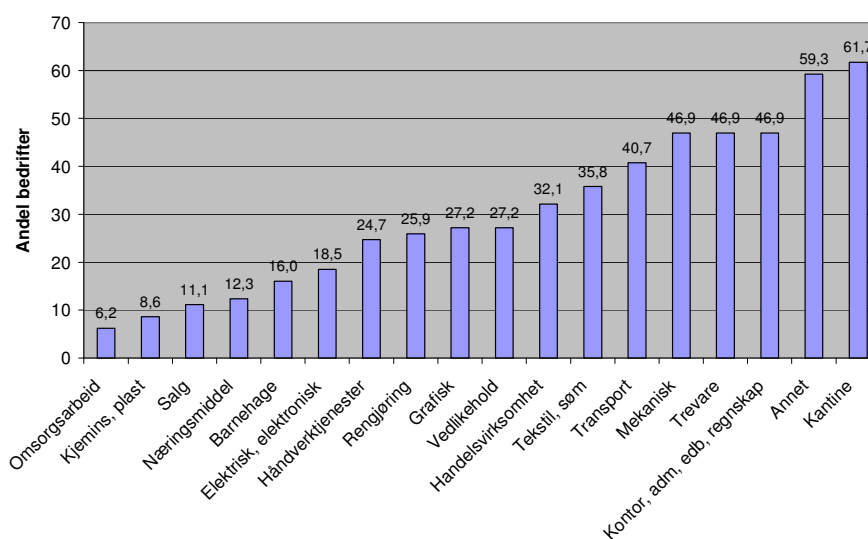
Det er enklere å måle ressursinnsatsen i AB-tiltaket enn i de øvrige tiltakene siden tiltaket har dedikerte tilretteleggere. I henhold til Attføringsbedriftenes egne registreringer hadde hver AB-tilrettelegger i 2007 i gjennomsnitt 10 deltakere hver. Dette er på samme nivå som den veiledende normen i de utfyllende reglene til tiltaksforskriften, men ligger samtidig høyere enn hva AFI fant i sin undersøkelse fra 2002 da det var vanligst med 6-7 deltakere (jf. kapittel 3). På samme måte som i 2002 varierer det imidlertid ganske mye fra bedrift til bedrift, jf. Tabell 4.6.

Tabell 4.6 Fordeling av bedrifter i forhold til hvor mange deltakere de har pr tilrettelegger i AB (N=77). Kilde: Attføringsbedriftene.

Antall deltakere per tilrettelegger	Prosentandel av bedriftene
Opp til 5	8,1
6-8	20,3
9-11	33,8
12-14	29,7
15 og flere	8,1
Totalt	100

4.6 Næringsvirksomheten

De skjermede virksomhetene har tradisjonelt drevet med industribasert virksomhet. Kritikken mot dem har også gått ut på at de ikke i tilstrekkelig grad har klart å omstille seg i takt med omstillingen av næringsstrukturen i samfunnet for øvrig. I denne seksjonen skal vi derfor se nærmere på hva slags virksomhet vi finner i de skjermede virksomhetene.



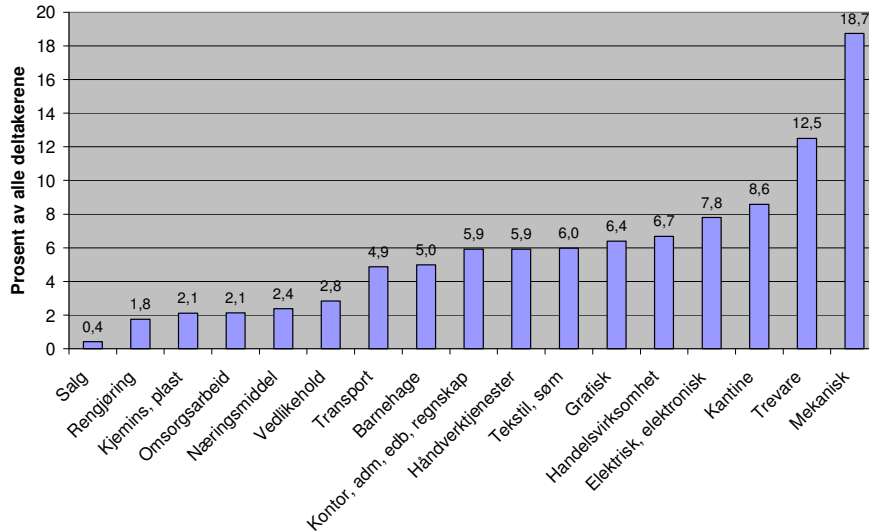
Figur 4.6 Andelen skjermede virksomheter med tiltaksdeltakere innenfor intern produksjonsvirksomhet. Prosent (N=81).

Figur 4.6 viser hvor stor andel av bedriftene som har tjenester innenfor ulike næringer. Omtrent 60% av bedriftene svarer at de holder på med kantinevirksomhet. Noe av årsaken til at denne virksomheten når såpass høyt opp, er at det i de fleste tilfeller dreier seg om interne kantiner ved bedriftene. Vi ser også at en tilsvarende andel nevner annen virksomhet. I skjemaene fra bedriftene blir følgende områder nevnt un-

der kategorien annet: Catering/kantine, media-/studiovirksomhet, markedsføring, teknisk tegning, lager, montering, sykkelverksted, utleie av arbeidskraft, kurs og opplæringsvirksomhet, overflatebehandling, bilverksted, søppelsortering, vaktmester, resirkulering/gjenbruk, vaskeri, vedproduksjon, dataverksted. Noen av disse blir ofte nevnt, som for eksempel lager, mens de fleste områdene er unike for enkeltbedrifter.

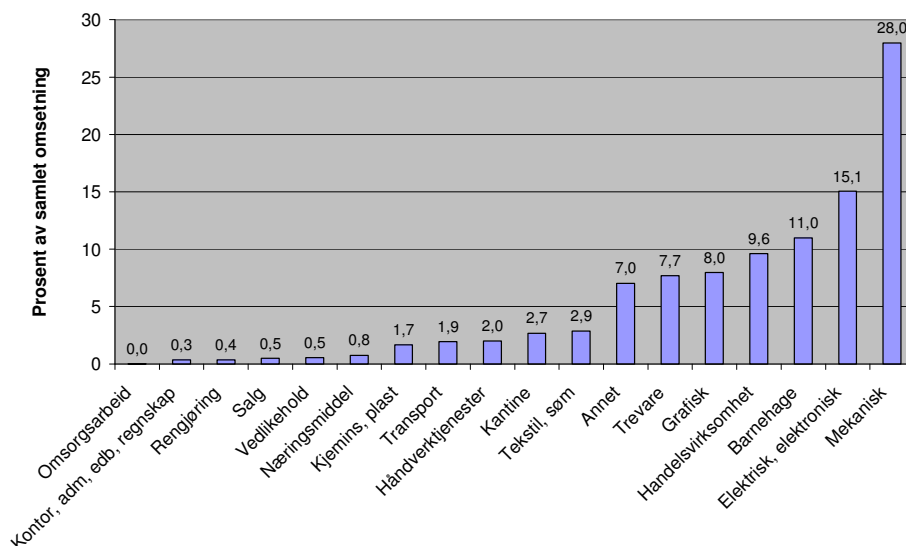
På de neste plassene i figuren over finner vi kontorvirksomhet (herunder administrasjon, edb og regnskap) og de klassiske næringsområdene mekanisk virksomhet og trevare. Omtrent 45% av bedriftene svarer at de driver med denne typen virksomhet. I denne gruppen av næringer kan vi også ta med transportvirksomhet som 40% av bedriftene oppgir å ha.

I evalueringen av de skjermede virksomhetene (arbeidsmarkedsbedriftene) fra 2000 ble det vist til en økning i tjenesteytende næringer som administrasjon og helse og sosialfaglige områder. I figuren over ser vi at det innenfor de sistnevnte områdene fremdeles er forholdsvis få bedrifter med tiltaksdeltakere innenfor disse næringene. Det er 16 % av bedriftene som oppgir å ha deltakere i barnehage, mens det bare er 6% som har deltaker innenfor omsorgsyirket. Derimot ser vi at det er relativt mange som driver med kontorvirksomhet. Mye tyder imidlertid på at dette dreier seg om intern administrasjon ved bedriften og i liten grad knyttet til kommersiell virksomhet.



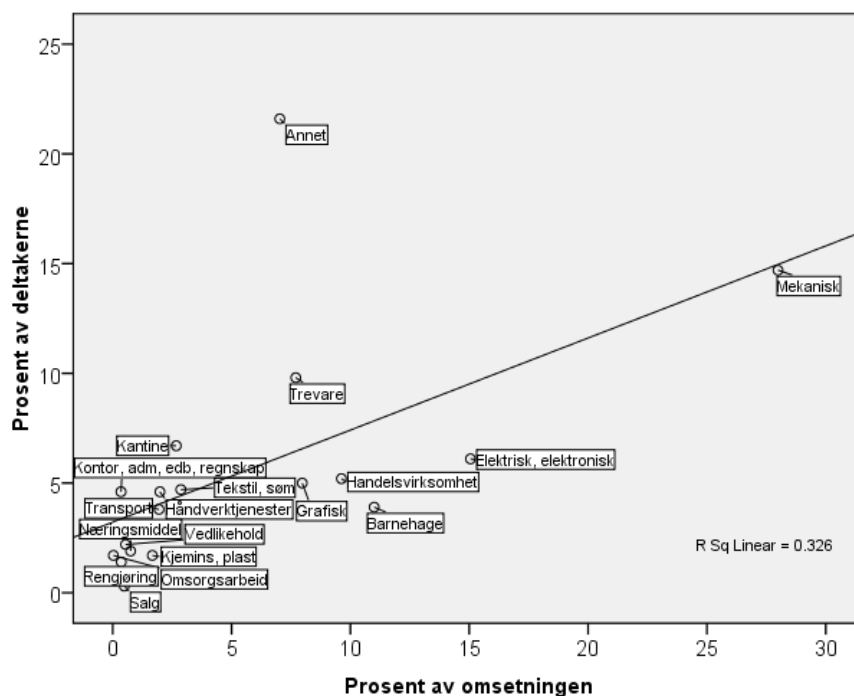
Figur 4.7 Andel av totalt antall tiltaksdeltakere fordelt på ulike produksjon/næring. Prosent (N=81).

Når vi tar for oss hvor mange deltakere som jobber innenfor ulike næringer, så ser vi et noe annet bilde. Her er det de klassiske næringene som skårer høyt, dvs. mekanisk og trevare. Samtidig ser vi at det er forholdsvis mange av deltakerne som jobber med kantinedrift. Til tross for at mange bedrifter har deltakere innenfor ulike serviceyrke, er det likevel de klassiske næringene som de aller fleste deltakerne jobber innenfor. Spesielt gjelder dette mekanisk virksomhet.



Figur 4.8 Andel av total omsetning fordelt på ulike produksjon/næring (eksklusiv Hadeland produkter). Prosent (N=76).

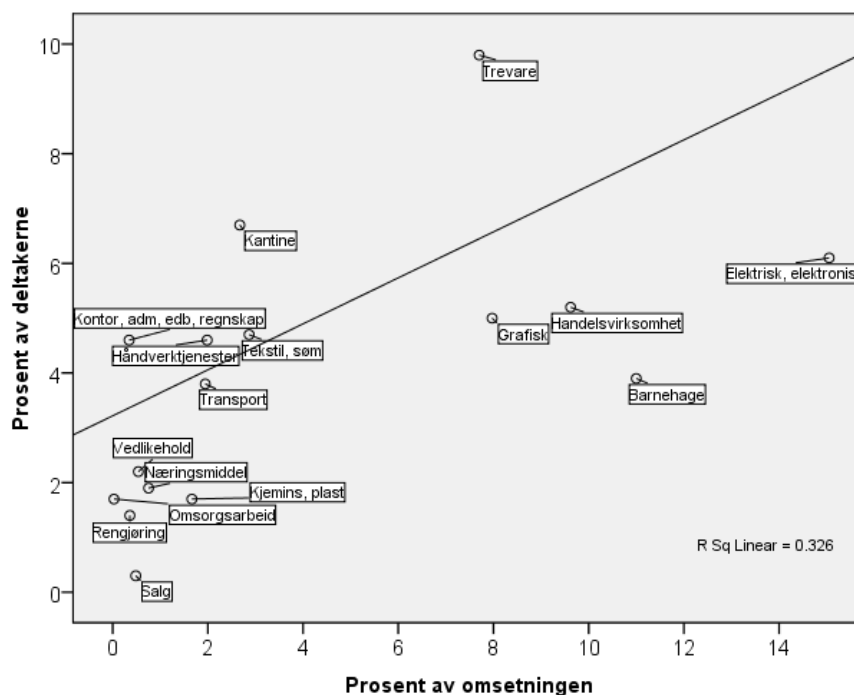
Til slutt har vi også sett på hvordan virksomhetene fordeler seg når vi ser på omsetningstall. Her har vi tatt ut den største bedriften fordi den slår ganske mye ut på en bestemt næring (gjelder Hadeland produkter). Fordelingen viser her at det er både elektrisk og mekanisk som står for den største omsetningen. Trevare kommer forholdsvis langt ned. Det er for øvrig interessant å observere at det samlet er en forholdsvis stor omsetning i barnehager, selv om denne næringen ikke sysselsetter tilsvarende andel deltakere. Med andre ord kan det se ut som at dette har vært en inntektsbringende næring, men samtidig en virksomhet som ikke sysselsetter tilsvarende mange deltakere.



Figur 4.9 Fordeling av næringsvirksomhet i forhold til andelen deltakere og andelen av omsetningen.

Figur 4.9 viser forholdet mellom hvor stor andel den enkelte næringen omsetter og hvor stor andel den sysselsetter av tiltaksdeltakere. Her ser vi tydelig at mekanisk virksomhet har en relativt stor omsetning, samtidig som den også sysselsetter relativt mange deltakere. Omsetningen innenfor denne næringen er imidlertid forholdsvis langt større enn andelen av deltakere innenfor denne bransjen. Den forholdsvis store omsetningen bekrefter således både at denne tradisjonelle næringen er dominerende i bedriftene, men samtidig synes også næringen å være kommersielt levedyktig. Kategorien av annen virksomhet ser vi også skiller seg ut. Denne virksomheten representerer en forholdsvis liten

del av omsetningen, samtidig som de fleste deltakerne har sin praksis her.



Figur 4.10 Fordeling av næringsvirksomhet i forhold til andelen deltakere og andelen av omsetningen (utsnitt av Figur 4.9)

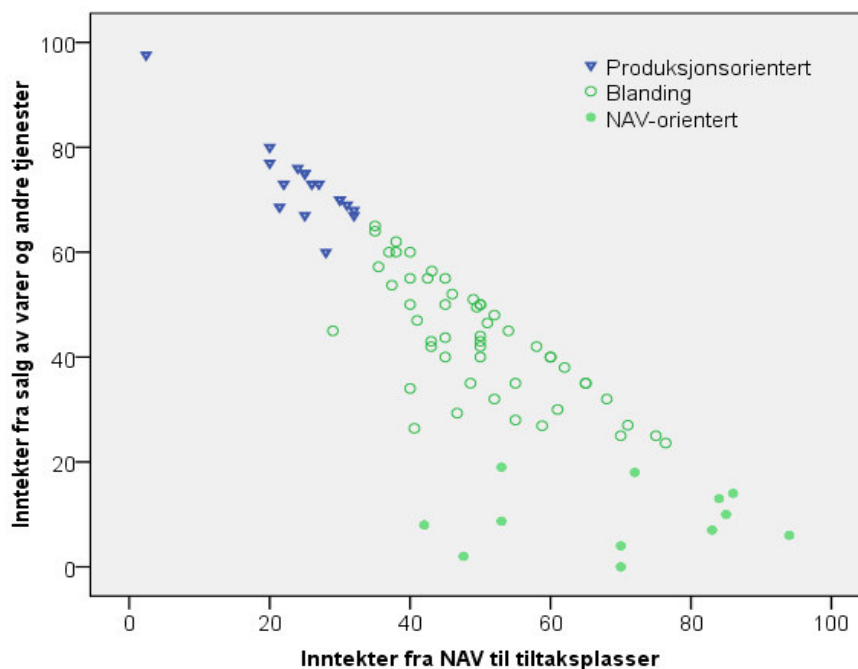
Figur 4.10 viser et utsnitt av figuren over. Her fremgår det noe tydeligere hvor de øvrige næringene plasserer seg. Vi ser bl.a. at elektrisk/elektronisk virksomhet har en forholdsvis stor omsetning i forhold til deltakere. Det samme gjelder også barnehager, handelsvirksomhet og grafisk virksomhet. På den andre siden ser vi at trevare, kantinevirksomhet, kontor, håndverk, tekstil og transport er virksomheter som har relativt sett mer deltakere enn omsetningen skulle tilsi.

4.7 Bedriftenes strategiske veivalg

De skjermede virksomhetene har to hovedinntektskilder. Den ene er inntekter fra attføringsvirksomheten som hovedsakelig kommer fra NAV. Den andre er inntekter fra salg av andre varer og tjenester. I 2007 hadde bedriftene i gjennomsnitt 44% av sine inntekter fra NAV og 49% av inntektene fra salg av andre varer og tjenester. De øvrige inntektene dreier seg om inntekter fra annen tiltaksaktivitet (3%) og andre inntekter (4%).

Inntektsgrunnlaget varierer imidlertid mye mellom bedriftene. Figur 4.11 viser hvordan bedriftene fordeler seg på de to største inntektskildene. På den ene siden finner vi her bedrifter som har størstedelen av inntektsgrunnlaget fra produksjon av varer og andre tjenester enn attføring, og på den andre siden bedrifter som i all hovedsak har inntekter fra attføringsvirksomheten i NAV. En stor del av bedriftene har også en blanding av de to inntektskildene. Gjennomgående er det disse to inntektskildene bedriftene støtter seg på.

Bedriftene som ligger til venstre for diagonalen i diagrammet, har inntekter fra annen virksomhet. Som nevnt tidligere, er dette forholdsvis små inntekter. Vi finner imidlertid fire bedrifter som avviker fra dette mønstret og som ligger forholdsvis langt til venstre for diagonalen. Dette indikerer at de har relativt mye inntekter fra andre kilder. Dette ser vi først og fremst gjelder bedrifter som har forholdsvis lite inntekter fra produksjon av varer og andre tjenester.



Figur 4.11 Fordeling av bedrifter i forhold til andelen inntekter fra salg av varer og tjenester og andelen inntekter fra NAV (N=81).

Figuren over illustrer at de skjermete virksomhetene har valgt noe ulike strategier for sin virksomhet. På den ene siden har vi virksomheter som reindyrker atfføringsvirksomheten og minimaliserer den interne produksjonen. På den andre siden har vi bedrifter som i større grad satser på inntekter fra salg av varer og tjenester. Atfføringsvirksomheten i disse bedriftene blir dermed relativt sett liten sammenlignet med den førstnevnte gruppen bedrifter. En tredje gruppe er de bedriftene som ligger i midten, og som dels baserer seg på inntekter fra NAV og atfføringsvirksomhet og dels på inntekter fra salg av varer og tjenester. I figuren har vi kalt disse for produksjons-, blandings- og atfføringsbe-

drifter. Nedenfor skal vi gi en kort karakteristikk av disse tre bedriftene.

Det er vanskelig å peke på noen konkrete forklaringer på valg av strategi. Blant case-bedriftene har vi imidlertid representert både en typisk produksjonsorientert og NAV-orientert bedrift. En sammenligning av disse kan dermed bidra til å forklare de ulike retningsvalgene. På bakgrunn av intervjuene, hevder begge bedriftene at de har gjort bevisste valg. I den produksjonsorienterte bedriften har de en strategi på å dele inn i en kommersiell del og en attføringsdel:

”Vi har sagt at vi skal ha en kommersiell produksjon der det legges mindre vekt på attføring og mest vekt på å få en positiv inntjening. Og så har vi den produksjonen som bare har attføring som formål, og går det i null, så er vi happy ...”

Samtidig påpeker ledelsen ved virksomheten at valget av produksjonsstrategi også har et økonomisk motiv i den forstand at det er nødvendig med en kommersiell virksomhet for å overleve:

”Jeg tror vi er litt spesielle som tørr å si at vi har noe [produksjonsvirksomhet] som ikke har attføring som hovedformål. ... Jeg tror de fleste har det sånn, men vil ikke si det, for det er ikke god latin. Men det handler litt om å kalle en spade for en spade. Det som er bakgrunnen, er at vi i mange år egentlig har tenkt attføring i all produksjon, og har laget nye avdelinger i samarbeid med NAV. Men det blir ikke noe økonomi ut av det. Og så er det en kjensgjerning at staten betaler dårligere og dårligere for attføring. Økningen av satsene vi får, ligger sånn på 1% hvis du er heldig, mens lønnsutviklingen ligger på 4-5% ... Når du da sitter på en bygningsmasse etc. og din hovedinntekt ikke følger kostnadsnivået i det hele tatt, så må du begynne å tjene penger ved

siden av. Og det var den realiteten som gjorde at vi sa at nå må vi bli litt klarere på det. For hvis alt blir mikset opp mot utføring uten krav, så blir det ikke økonomi. ”

I den NAV-orienterte virksomheten kommer også det strategiske ganske tydelig frem i intervjuene. Informantene her kommer inn på flere forhold som bakgrunn for eller motivasjonen for det strategiske valget. Et forhold som nevnes, er dilemmaet mellom produksjon og utføring. Når den interne produksjonen er liten, reduseres også dette dilemmaet tilsvarende. Det andre er i følge informanten, at det ikke er like stort behov for intern produksjon siden NAV har nedprioritert tiltaket kvalifisering (som ofte er relatert til fagbrev). Et tredje forhold som nevnes, er at det på et tidspunkt ikke var økonomisk grunnlag for å ha den interne produksjonen.

”Vi fikk en skikkelig knekk vi ... fordi at vi fikk ingen innsøkere til vår mekaniske virksomhet. Vi fikk ingen som ville bli sveisere eller som ville jobbe i industri. Her ble stort sett alt som var av industri bygd ned, bortsett fra ... og noen flere. Alt annet er vekk. Hva skulle vi da formidle til? Hva skulle vi med sveisere og plattarbeidere når det ikke var noe å formidle dem til? ... Nå er det nesten utelukkende servicenæring her. Vi så den tendensen allerede i 2000 når mange industribedrifter ble lagt ned. Da kan ikke vi ha våre arenaer der.”

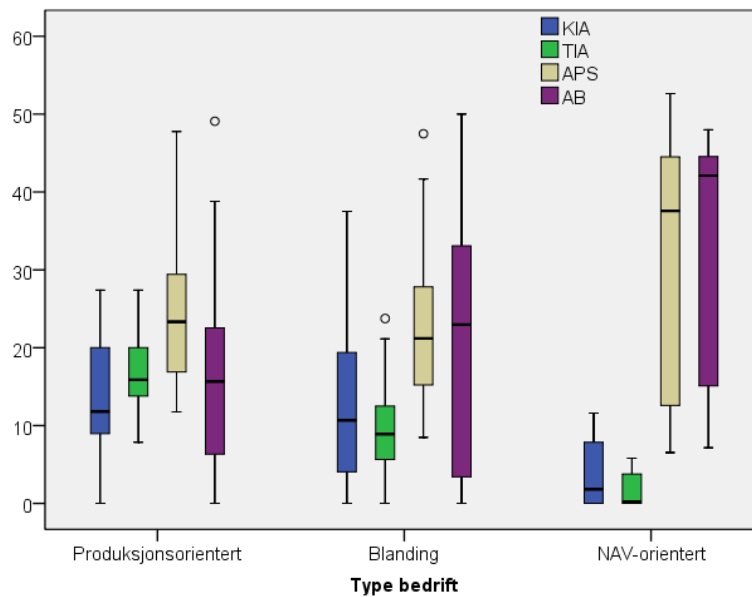
Både den produksjonsorienterte og den NAV-orienterte viser med andre ord til økonomiske begrunnelser for valgene de har tatt. I det første tilfellet anså man at det var økonomisk usikkerhet til utføringsevne samtidig som bedriften hadde en industrivirksomhet med økonomisk potensial (maritim sektor). I det andre tilfellet anså den ak-

tuelle bedriften at deres industrivirksomhet ikke hadde noen fremtid verken attføringsmessig eller kommersielt (trevare og mekanisk). Med andre ord kan det hende at de ulike strategiene gjenspeiler utviklings-trekk i næringslivet for øvrig.

4.8 Hva kjennetegner de tre typene bedrifter

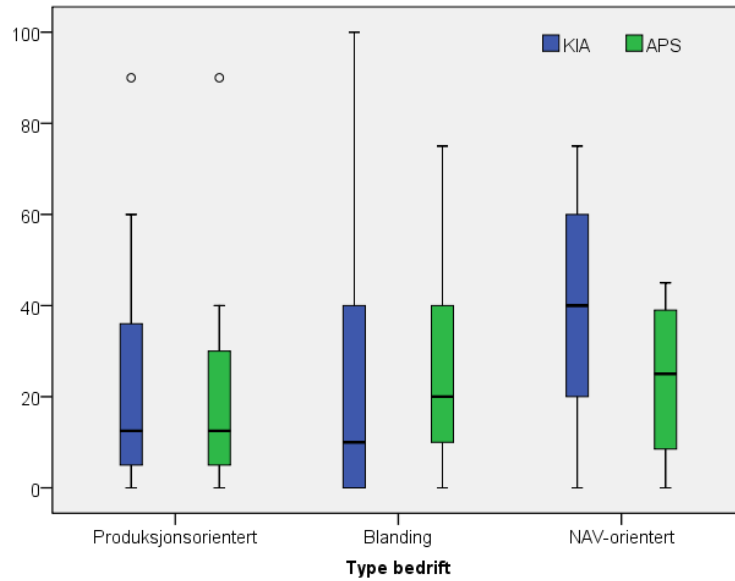
Til slutt i dette kapitlet har vi sett nærmere på hva om skjennetegner de tre typene attføringsbedrifter vi har skissert over. Vi har sett på følgende forhold:

- Andel tiltaksplasser i ulike typer tiltak.
- Hvor stor andel er eksternt i KIA og APS (Bare attføringsbedrifter)
- Hvor viktig er attføringen av hele produksjonen
- Spesielle næringer



Figur 4.12 Andelen av ulike typer tiltaksplasser i ulike typer skjermede virksomheter. BoksploTT: Median og kvartiler (N=81).

Figur 4.12 viser hvordan bedriftene innenfor de tre hovedgruppene fordeler seg i forhold til andelen tiltaksdeltakere i KIA, TIA, APS og AB (andre tiltak er utelatt). Streken på midten av boksen er medianen, mens endene på boksene utgjør 1. og 3. kvartil. Her fremgår det at de NAV-orienterte bedriftene har spesielt få deltakere i KIA og TIA. Derimot har de en langt større andel i APS og AB, selv om det er forholdsvis stor spredning her. De produksjonsorienterte bedriftene ser vi har den største andelen av både TIA og KIA, samt minst andel i AB.



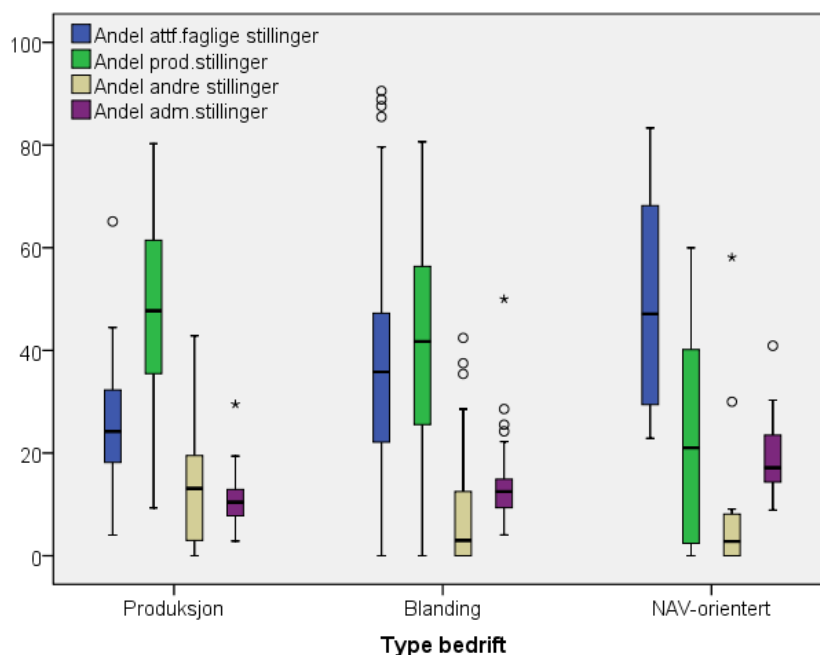
Figur 4.13 Uplassing av KIA- og APS-deltakere i eksterne virksomheter i ulike typer skjermede virksomheter. Boksplott: Median og kvartiler (N=81).

Figur 4.13 viser at de NAV-orienterte har noe mer ekstern utplassering, spesielt blant KIA-deltakerne. Når det gjelder APS-deltakerne, skiller de seg ikke vesentlig fra blandingsbedriftene, men ligger noe over produksjonsbedriftene.

Tabell 4.7 Antall deltakere per ordinært ansatt i ulike typer skjermede virksomheter. Prosent (N=81).

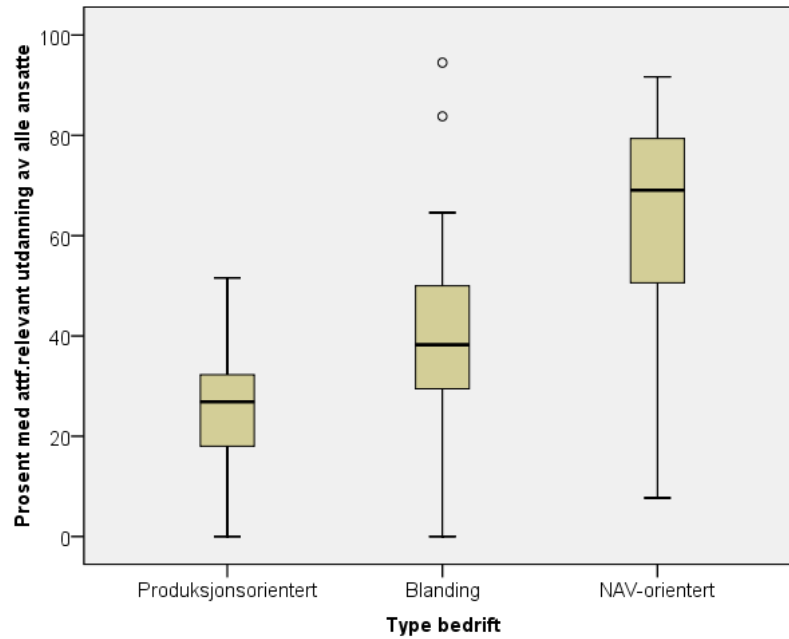
Deltakere per ordinært ansatt	Produksjonsorientert	Blanding	NAV-orientert	Total
0-2	47	2	8	12
3-5	53	65	58	62
6-10		31	25	24
11 og flere		2	8	3
Total	100	100	100	100

Et tredje forhold er hvor viktig attføringen er i forhold til produksjonen. Et mål på dette kan være hvor mange deltakere det er per ordinært ansatt. Tabell 4.7 viser sammenhengen mellom type bedrift og antall deltakere. Vi ser, som forventet, at produksjonsorienterte bedrifter har forholdsvis få deltakere per ansatt. Med andre ord er det mange ordinært ansatte per tiltaksdeltaker i produksjonsorienterte bedrifter, noe som har å gjøre med at disse både kan være dedikert til produksjonsvirksomheten og til attføringsvirksomheten. Det at de produksjonsorienterte bedriftene har flere ordinært ansatte i produksjonen, har sannsynligvis også sammenheng med at de dermed får en mer stabil arbeidsstokk, og produksjonen blir mindre sårbar. I de NAV-orienterte bedriftene vil en større del av de fast ansatte naturlig nok være dedikert kun til attføringsarbeid.



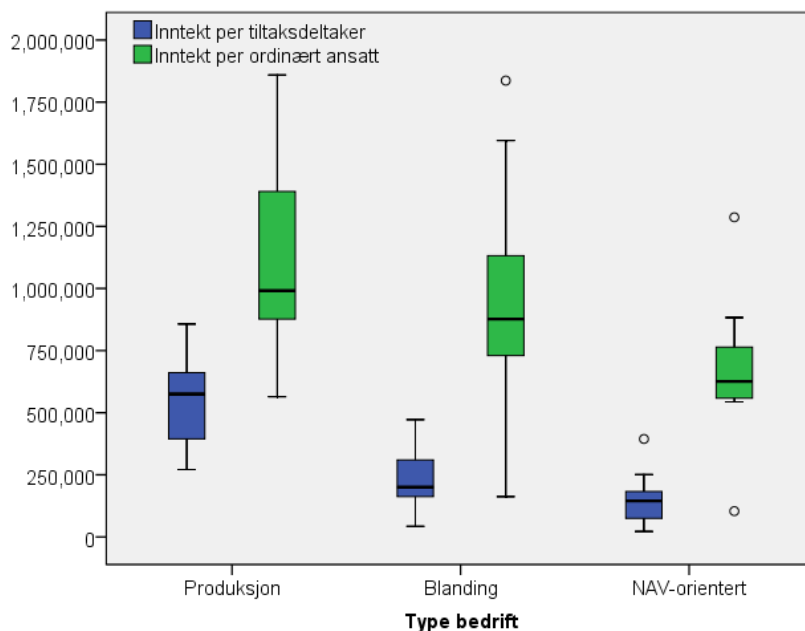
Figur 4.14 Andel av stillingene til attføringsfaglig formål, produksjonsformål, andre stillinger og administrative stillinger i ulike typer skjermede virksomheter. Boksploott: Median og kvartiler (N=81).

Figur 4.14 viser hvordan stillingsprofilen er til de tre bedriftstypene. Her ser vi, som forventet, at de produksjonsorienterte bedriftene gjennomgående har en relativt liten andel attføringsfaglige stillinger, mens det motsatte gjelder de NAV-orienterte bedriftene. Tilsvarende ser vi at det er en stor andel produksjonsorienterte stillinger i de produksjonsorienterte bedriftene og motsatt i de NAV-orienterte. Det som ellers kommer frem av figuren, er at de NAV-orienterte bedriftene også har en relativt stor administrasjon, noe som kan ha å gjøre med at disse bedriftene vil ha behov for en større administrasjon for å håndtere en større andel utplasserte tiltaksdeltakere.



Figur 4.15 Prosentandel med attføringsrelevant utdanning i ulike typer skjermede virksomheter. Boksplott: Median og kvartiler (N=81).

Figur 4.15 viser også at de NAV-orienterte bedriftene har en klart høyere andel med attføringsrelevant utdanning. Det er også en større andel av de NAV-orienterte som har gjennomført intern opplæring (91%), mens det er minst i de produksjonsorienterte (65%). Det er derimot ikke så mange som er godkjente lærlingebedrifter. Blant de NAV-orienterte er det bare 40% som er godkjente lærlingbedrifter, mens samtlige av de produksjonsorienterte er godkjente.



Figur 4.16 Omsetningen (2007) per tiltaksdeltaker og omsetning per ordinært ansatt i ulike typer skjermede virksomheter. Boksploott: Median og kvartiler (N=81).

Til slutt har vi også sett på omsetningstall (inntekt) for de tre gruppene bedrifter. Figur 4.16 viser først bedriftenes omsetning per tiltaksdeltaker i de tre bedriftstypene. Her ser vi at de produksjonsorienterte ligger langt høyere enn de to øvrige typene bedrifter. I disse bedriftene er medianen på 575 000 kroner per deltaker, mens blandingsbedriftene og de NAV-orienterte bedriftene er på henholdsvis 200 000 kroner og 145 000 kroner. Medianinntekten per ansatt varierer fra 1 million kroner i de produksjonsorienterte til 880 tusen i blandingsbedriftene og 625 000 kroner i de NAV-orienterte.

4.9 Oppsummering

I dette kapitlet har vi beskrevet de skjermede virksomhetene i forhold til noen sentrale kjennetegn som omsetning, antall stillinger, kompetanse, tiltaksdeltakere, ressursinnsats per tiltaksdeltaker og bedriftenes næringsvirksomhet. Vi finner at det er stor variasjon mellom de skjermede virksomhetene både i forhold til virksomheten størrelse, de ansattes utførelsesfaglige kompetanse og hvor mye personalressurser de har per tiltaksdeltaker.

I kapitlet har vi sett på bedriftenes interne virksomhet i forhold til hvor mange bedrifter som kan tilby tiltaksplasser innenfor ulike typer virksomheter, hvor mange deltakere som er knyttet til ulike virksomheter og hvor stor omsetning de ulike virksomhetene står for. Oversikten viser at de 3/5 av bedriftene har kantinevirksomhet, mens i underkant av halvparten oppgir at de har kontor/administrasjon, trevare og mekanisk virksomhet. Målt i forhold til antall deltakere i de ulike virksomhetene, skiller mekanisk virksomhet seg fra de andre virksomhetsområdene. Nesten 1/5 av tiltaksdeltakerne arbeider i mekanisk virksomhet ved den interne produksjonen. Deretter kommer trevarevirksomhet som omfatter 1/8 av tiltaksdeltakerne i den interne produksjonen. Mekanisk virksomhet kommer også på topp når vi ser på omsetningen per virksomhet. Det er over 1/4 av omsetningen som kommer fra mekanisk virksomhet. Deretter kommer elektrisk/elektronisk virksomhet som står for 15% av omsetningen.

Til slutt i kapitlet skiller vi mellom tre typer bedrifter, avhengig av inntektene fra tiltaksplasser på den ene siden og salg av varer og tjenester på den andre. Vi kaller de tre typene bedriftene for produksjonsorien-

terte, blandede og NAV-orienterte. Disse betegnelsene henspeiler på hvor bedriftene får sine hovedinntekter fra: salg av varer og tjenester, salg av tiltaksplasser eller en blanding. De tre typene bedrifter skiller seg fra hverandre på flere dimensjoner med de produksjonsorienterte på den ene siden og de NAV-orienterte på den andre. De viktigste forskjellene er:

- De NAV-orienterte har en langt større andel tiltaksplasser i AB og APS enn de produksjonsorienterte
- De NAV-orienterte har noe mer utplassering av tiltaksdeltakere i eksterne virksomheter, spesielt KIA-deltakere, men også APS-deltakere
- De produksjonsorienterte har færre deltakere per ansatt enn de NAV-orienterte
- Andelen attføringsfaglige stillinger er relativt stor i de NAV-orienterte virksomhetene, mens andelen stillinger i produksjon er tilsvarende høy i de produksjonsorienterte.
- En større del av de ansatte har attføringsfaglig utdanning i de NAV-orienterte bedriftene sammenlignet med de produksjonsorienterte.
- De produksjonsorienterte har både høyere inntekter per tiltaksdeltaker og per ansatt enn de NAV-orienterte.

I kapittel 10 har vi sett nærmere på om det er noen av de tre typene skjermede virksomheter som skiller seg fra de andre med hensyn til gjennomstrømning av deltakere og formidling av deltakere ut i ordinært arbeid.

5. Formål med tiltakene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på formålet med de fire tiltakene som arrangeres av skjermede virksomheter. Et hovedformål er å undersøke hvorvidt bruken av de fire tiltakene er i samsvar med intensjonen i forskriften. Dernest er formålet å undersøke hvorvidt de skjermede virksomhetene og saksbehandlerne i NAV oppfatter og bruker tiltakene på samme måte. I kapitlet har vi også stilt spørsmålet om hvorfor NAV benytter tiltakene arrangert av skjermede virksomheter, og ikke ordinære tiltak. Til slutt har vi sett nærmere på om regelverksendringene som AB-tiltaket hadde i 2006, har hatt de tilsiktede virkningene sett i lys av de NAV-ansattes erfaringer.

5.1 Bakgrunn

I spørreundersøkelsen til de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene stilte vi spørsmål om målsettingen med de ulike tiltakene. Følgende målsettinger med tiltaket ble oppgitt i spørsmålet: 1) Formidling til ordinært arbeid, 2) Arbeidstrening (arbeidsforberedende trening), 3) Kvalifisering til et bestemt yrke/fag, 4) Avklaring av arbeids- eller funksjonsevne, 5) Andre formål. For hver av disse målsettingene ba vi den tiltaksansvarlige oppgi omtrent hvor mange tiltaksdeltakere som hadde disse målene som hovedmål med tiltaket. Følgende kategorier ble benyttet: 1) Svært mange (ca. 75-100%), 2) Ganske mange (ca 50-75%), 3) En del (ca 25-50%), 4) Ganske få (ca 10-25%), 5) Svært få/ingen (0-10%).

Vi bør her understreke at resultatene fra disse spørsmålene vil være be-
heftet med en del unøyaktigheter. For det første vil svarene i spørre-
skjemaet sannsynligvis basere seg mye på den tiltaksansvarliges
skjønnsvurdering. Det er neppe slik at den som har fylt ut skjemaet,
har gjennomført fintellinger og klassifisert de ulike deltakerne. Der-
nest er det ikke utenkelig at respondentene har tolket de ulike kategoriene i
spørreskjemaet på forskjellige måter. Resultatene må dermed tolkes
med forsiktighet. Vår intensjon med spørsmålene har primært vært å få
frem noen grove profiler på de ulike tiltaksdeltakerne. Vi har altså ikke
forsøkt å tegne noe entydig bilde, eller trekke noen klare og absolutte
grenser mellom tiltakene. Metoden som benyttes, kan belyse forskjeller
mellom tiltakene, men kan ikke si noe absolutt om hvor mange delta-
kere av en bestemt type som befinner seg innenfor de ulike tiltakene.

5.2 Kvalifisering (KIA)

I følge tiltaksforskriften er formålet med KIA å gi deltakerne høyere
reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeids-
trening. Tiltaket skal gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer, og målet for
tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Tabell 5.1 Hovedmålsettingen til deltakere i tiltaket Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA). Prosent (N=48).

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Formidling til arbeid	67	21	6	2	4
Arbeidstrening	13	15	17	13	44
Kvalifisering	25	38	13	13	12
Avklaring	-	4	10	10	75
Andre formål	-	-	-	13	88

Tabell 5.1 viser at de aller fleste tiltaksansvarlige svarer at formidling til ordinært arbeider er hovedformålet for svært mange av deltakerne i KIA. Det er mer konkret 68% av de tiltaksansvarlige som svarer at det er svært mange (75-100%) som har formidling til arbeid som hovedmålsetting. Videre svarer 20% at ganske mange av deltakerne (50-75%) har formidling som hovedmålsetting. Samtidig ser vi at kvalifisering også er en viktig målsetting for mange deltakere. Sannsynligvis dreier det seg her ikke om enten eller, men om både og. Det er ellers svært få som benytter KIA som avklaringstiltak. Derimot ser vi at det i noen grad benyttes som et arbeidstreningstiltak. Et par av respondentene som har kommentert i et av de åpne spørsmålene, utdyper dette slik:

”Enkelte ganger har deltakere fått tilbud om kvalifiseringstiltaket for å få meningsfylt aktivitet. Det blir vurdert i samarbeid med NAV selv om målet om jobb i andre enden er helt urealistisk.”

”Noen venter på videre overføring til tiltaket Tilrettelagt arbeid.”

”[Hovedmålsettingen er] aktivitet frem til oppnådd pensjonsalder.”

Disse to sitatene understreker at KIA også kan benyttes som et tiltak mer likt TIA, dvs. der målet mer er å få en meningsfylt hverdag og ikke først og fremst en kvalifisering eller ordinær jobb. Men i følge tabellen over, er dette ikke noe dominerende trekk ved tiltaket KIA.

De NAV-ansattes beskrivelse av KIA deltakerne gir den samme profilen som de tiltaksansvarlige gir. Saksbehandlerne gir imidlertid en noe mindre tydelig profil enn det de tiltaksansvarlige i bedriftene gir. Det betyr at saksbehandlerne toner ned målet om formiling og kvalifisering på bekostning av målet om arbeidstrening og avklaring av arbeids- eller funksjonsevne. I kommentarene til spørsmålet finner vi igjen formålet om kvalifisering – først og fremst fagutdanning og fagbrevet – som skal lede til ordinær formidling. Ut over dette er det flere som peker på at tiltaket retter seg mot grupper med behov for tettere oppfølging og som ikke kan formidles til ordinært arbeid:

”Jeg har brukt det kun en eller to ganger og da har det vært for folk som har vært i attføringsbedriften på andre tiltak og hvor det har vært vanskelig å få til formidling til ordinært arbeid og hvor attføringsbedriften har anbefalt det.”

”Nei det [KIA] dekker vel det meste. Problemet er jo når bedriften ikke klarer formidling til ordinært arbeid - og personen må ha hjelp videre likevel.”

Det er også enkelte som viser til at formålet om formidling ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i praksis, noe som også understreker at tiltaket nok ikke alltid benyttes som et kvalifiserings og/eller formidlingstiltak:

”Min erfaring er at forpliktelsen hos bedriften til at bruker skal formidles ut i en ordinær jobb, ikke er så stor som jeg forventer.”

”Syns ikke dette tiltaket skal brukes til avklaring, dette er kvalifisering gjennom arbeid på ulike individuelt tilrettelagte vis. Formidlingsarbeid i dette tiltaket er altfor dårlig etter min erfaring.”

Det er flere som kommenterer at KIA også inngår i tiltakskjeder. Det betyr i hovedsak at KIA benyttes etter enten avklaringstiltaket eller APS. I den forbindelse er det flere som også peker på at det er bedriftene selv som har kontroll på rekrutteringen til tiltaket og dermed også utformingen av det:

”Det er tiltaksarrangøren som melder om plass og at kandidat er aktuell for kvalifisering etter å ha vært en periode der.”

”Svakheten med tiltaket er at attføringsbedriften i stor grad avgjør om de tar bruker inn på det aktuelle tiltaket da de vil få arbeidsgiver ansvar. ...”

I tillegg til at KIA fremstår som et mangesidig tiltak, er det flere som også peker på betydningen av at deltakerne får ordinær lønn i dette tiltaket. I følge kommentaren gir dette tiltaket en spesiell status sammenlignet med andre tiltak hvor man har trygd som en livsoppholdstelse.

5.3 Tilrettelagt arbeid (TIA)

I tiltaksforskriften heter det at TIA skal gi yrkeshemmede mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få

arbeid i det ordinære arbeidslivet. På samme måte som for KIA skal TIA gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer, og for begge tiltakene er målet formidling i ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning. Siden TIA har ubegrenset varighet, er det rimelig å betrakte målet om formidling eller ordinær utdanning som ett aktuelt mål, ikke det eneste målet. Dette underbygges også av at det i forskriften står at formidling til arbeid skal vurderes jevnlig (altså ikke permanent).

Tabell 5.2 Hovedmålsettingen til deltakere i tiltaket Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA). Prosent (N=47).

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Formidling til arbeid	-	4	9	45	43
Arbeidstrening	4	11	19	26	40
Kvalifisering	2	4	23	32	38
Avklaring	-	9	6	11	75
Andre formål	28	32	9	4	28

Tabell 5.2 viser hovedmålsettingen til deltakerne i TIA. Her er svarene noe mer sammensatte enn de var for KIA. Det spesielle her er at de fleste legger seg ganske lavt ned på skalaen for de fire spesifikke hovedformålene, samtidig som det er forholdsvis mange som svarer at deltakerne har andre formål enn de som var oppgitt i skjemaet. Med andre ord synes den oppgitte målsettingen å passe dårlig for TIA-deltakerne. For denne gruppen er det derfor mer interessant å se på kommentarene i de åpne spørsmålene. Her fremgår det hvilke andre målsettinger deltakerne i TIA har.

Et hovedformål som går igjen i kommentarene til spørsmålet om deltakernes hovedmålsetting, er at deltakerne skal ha et meningsfullt arbeid å gå til. En slik gruppe er eldre som nærmer seg pensjonsalderen, og

som ønsker et meningsfylt arbeid frem til de går av med pensjon. En annen gruppe er de som i følge tiltaksansvarlige, ikke er i stand til å få jobb andre steder, bl.a. som følge av dårlig funksjonsevne, psykiske eller sosiale forhold. Ut over dette går enkelte kommentarer også ut på at deltakerne i TIA er lønsmottakere, og at det i seg selv gir verdighet i den forstand at de som ellers ikke greier seg på det ordinære arbeidsmarkedet, kan oppleve å ha en tilnærmelsesvis ordinær jobb i TIA.

NAV-ansatt beskriver formålet med TIA på omtrent samme måte som de tiltaksansvarlige i bedriftene. Det betyr at ingen av formålene i tabellen over er særlig fremtredende, bortsett fra kategorien andre formål. I kommentarene til spørsmålet fremgår det at tiltaket benyttes på noe ulik måte. Det som imidlertid går igjen hos flere, er at tiltaket benyttes for personer som ikke klarer seg i det ordinære arbeidslivet, men som heller ikke kvalifiserer for uføretrygd.

”Disse personer har ikke noen mulighet på det ordinære arbeidsmarked, men har heller ingen helseproblem som kvalifiserer til uføreytelse.”

”De som henvises til "fase 3" [TIA], er personer som faller mellom to stoler. De vil av andre enn helsemessige årsaker ikke fylle kravene til ordinært arbeid, men har ikke en helsesituasjon som er så hemmende at det kvalifiserer til uføretrygd. Det kan vær årsaker som er sammensetning av "personlighet", alder og eventuelle kulturelle problemstillinger.”

På samme måte som for KIA er det flere som også viser til at TIA benyttes overfor yrkeshemmede som ikke har lyktes i andre tiltak i bedriften. Med andre ord kan det se ut som at det er bedriftene selv som langt på bestemmer formålet med tiltaket:

”De få jeg har søkt inn på dette tiltaket, er som regel etter anbefaling fra AMB [attføringsbedrift]. Personen har gjerne vært i et annet tiltak først. Det er avklart at personen ikke har arbeidsevne som kan nyttes i ordinært arbeidsliv, men personen har likevel mye å tilby som gjør at AMB ønsker de der slik at de har et arbeid å gå til, eventuelt at de kan fungere som veiledere/forbilder for andre deltakere.”

5.4 Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)

I tiltaksforskriften står det at tiltaket Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal videre bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Dette formålet er felles for både arbeidspraksis i ordinær virksomhet og i skjermet virksomhet. Det som i følge tiltaksforskriften skiller arbeidspraksis i ordinær virksomhet fra skjermet virksomhet, er at skjermet virksomhet skal benyttes i de tilfeller den yrkeshemmede har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og behov for tett og bred oppfølging. Formålet må derfor primært betraktes å være dels avklaring og dels arbeidstrening, men med et overordnet og langsiktig mål om arbeid.

Tabell 5.3 Hovedmålsettingen til deltakere i tiltakt APS. Prosent (N=71)

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Formidling til arbeid	2	15	18	36	29
Arbeidstrening	27	24	35	9	6
Kvalifisering	2	2	18	38	40
Avklaring	51	22	24	-	4
Andre formål	2	2	11	22	64

Tabell 5.3 viser klart at hovedmålsettingen for de fleste som går i APS, er avklaring av arbeids- og funksjonsevne. Nesten 75 % av respondene svarer at avklaring er hovedmålsettingen for ganske eller svært mange (dvs. for mer enn halvparten av deltakerne). Samtidig ser vi at APS-tiltaket også benyttes som et arbeidstreningstiltak der formålet er å trene på å stå i et arbeid. Tiltaket benyttes i mindre grad som formidlings- eller kvalifiseringstiltak.

Kommentarene til APS-tiltaket er noe mer sprikende. En type kommentarer går ut på at tiltaket benyttes en del i forbindelse med uføresøknader. Her spiller APS åpenbart to roller. Den ene rollen er å fremskaffe dokumentasjon til en slik søknad. I følge en av kommentarene dreier dette seg om minst halvparten av deltakerne. Den andre rollen er å benytte APS som et avklaringstiltak i kjølvannet av et avslag på uførepensjon. Formålet er da å avklare for å finne et hensiktsmessig arbeid. En tredje funksjon som nevnes, er at APS benyttes for å motivere til eller skaffe deltakerne en eller annen form for kompetanse. En fjerde funksjon er at tiltaket benyttes overfor unge som dropper ut av videregående skole, bl.a. med det formål å trene på ordinære døgnrytmer. Til slutt nevnes også at tiltaket benyttes for de personer som har flere barrierer i forhold til arbeidsmarkedet, og som trenger bistand fra flere instanser. Et forhold som ellers kom frem i intervjuene med et utvalg bedrifter, var at APS tiltaket ofte ble benyttet som springbrett videre til AB-tiltaket. Formålet med APS var da å avklare funksjonsevne, arbeidsinteresser og forberede seg på å finne en AB-plass. Dette kommer vi nærmere inn på i neste kapittel.

De NAV-ansattes beskrivelse av APS-deltakernes formål sammenfaller langt på vei med tiltaksansvarliges beskrivelse. I all hovedsak legger

NAV-ansatte vekt på formålet om å avklare og formålet om arbeidstrening. Vi ser likevel at NAV-ansatte legger noe mer vekt på målet om formidling sammenlignet med de tiltaksansvarige i bedriftene. Mens det er 30% av de NAV-ansatte som svarer at ganske mange eller svært mange har formidlingsmål, er tilsvarende andel blant de tiltaksansvarlige 17%. I kommentarene til de NAV-ansatte kommer det frem at tiltaket i stor grad benyttes som en avklaring, men også som en ”myk” inngangsterskel til arbeidslivet. Bl.a. vises det til at mange trenger opplæring i de grunnleggende reglene i arbeidslivet og trening i å omgås andre mennesker. I forlengelsen av dette ser det også ut som at flere ser på tiltaket som en del av en lengre tiltakskjede, noe følgende sitat illustrerer:

”APS bruker jeg for å avklare/stabilisere og bygge opp deltakerne. Starter i det små for mange hvor kravet er å lære å forholde seg til faste tider og avtaler. Det brukes fordi det gir rom for å bruke tid, bygge tillit, men også for å avklare om det er reelt å forvente at bruker kan fungere i arbeidslivet. Kombineres ofte med behandling og som første del i kjeding av tiltak. Mange starter i APS for senere å gå over i kvalifisering og på den måten komme seg over i opplæring/arbeid.”

Andre informanter fra NAV viser til at tiltaket også kan benyttes som et formidlingstiltak. De to sitatene nedenfor tyder imidlertid på at formidling til arbeid ikke er et vanlig utfall av APS:

”Andre formål ligger nært opp til formidling til ordinært arbeid. Et annet formål vil f.eks. være at bruker får ”foten innenfor” på en arbeidsplass, og at dette i noen tilfelle fører til at bruker får tilbud om fast arbeide der.”

”Som nevnt, så brukes APS hos oss nesten utelukkende for å avklare arbeidsevnen, i noen få tilfeller er det forsøkt formidling til ordinært arbeid, men jeg kan ikke huske en eneste slik sak hvor tiltaksarrangør har lyktes med dette. Nesten alle saker ender med innstilling til uførepensjon.”

5.5 Arbeid med bistand (AB)

I henhold til tiltaksforskriften skal AB gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv. Formålet er med andre ord formidling til ordinært arbeid. I forskriften heter det videre at tiltaket kan gis i form av kartlegging, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt råd og veiledning til arbeidsgiver/tiltaksarrangør.

Tabell 5.4 Tiltaksansvarliges vurdering av hovedmålsettingen til deltakere i tiltakt AB. Prosent (N=66).

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Formidling til arbeid	50	40	8	-	2
Arbeidstrening	4	10	16	32	38
Kvalifisering	-	8	24	30	38
Avklaring	6	16	30	14	34
Andre formål	2	-	2	18	78

Tabell 5.4 viser at AB tiltaket først og fremst benyttes som et formidlingstiltak. Over 90% av de tiltaksansvarlige svarer at hovedmålsettingen er formidling til arbeid for de aller fleste deltakerne. Samtidig ser vi at tiltaket også til en viss grad benyttes som et avklaringstiltak og i

noen grad som et arbeidstreningstiltak. Det er faktisk så mange som halvparten av de tiltaksansvarlige som svarer at minst 25% (dvs. en del) av deltakerne har avklaring som hovedformål.

På samme måte som for APS-tiltaket viser kommentarene til spørsmålet at formålet med AB-tiltaket også knyttes opp mot uføretrygden. På den ene siden vises det til at tiltaket fungerer som en avklaringsarena for en søknad om uføretrygd eller VTA-plass. På den andre siden benyttes det også som et tiltak for å reaktivisere uføretrygdede. Et par av kommentarene tyder samtidig på at tiltaket også benyttes som et oppfølgingstiltak i forbindelse med en utdanning. En siste type kommentar går ut på at deltakerne som henvises til AB, er svært sammensatt, bl.a. som følge av dårlig avklaring i NAV. Fra intervjuundersøkelsen viser også enkelte informanter til at AB-tiltaket kan bli brukt som et ”sekketiltak”, hvilket innebærer at deltakere henvises til tiltaket uten at det på forhånd er avklart hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig eller ikke. Noe av forklaringen på at denne praksisen oppstår, er sannsynligvis kapasitetsproblemer i NAV. Dette kan med andre ord forklare at tiltaket får en todelt rolle der det på den ene siden fungerer som et avklaringstiltak og på den andre siden som et formidlingstiltak.

Tabell 5.5 NAV-ansattes vurdering av hovedmålsettingen til deltakere i tiltaket AB. Prosent (N=221).

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Formidling til arbeid	67	26	6	1	1
Arbeidstrening	16	26	18	18	21
Kvalifisering	6	19	19	28	28
Avklaring	8	9	22	25	36
Andre formål	4	3	5	8	80

Tabell 5.5 viser de NAV-ansattes vurdering av målsettingen til deltakerne i AB. Som de tiltaksansvarlige legger også NAV-ansatte mest vekt på målsettingen om formidling til arbeid. I motsetning til de tiltaksansvarlige legger imidlertid NAV-ansatte mer vekt på arbeidstrening enn på avklaringsfunksjonen. Mens nesten 42% av de NAV-ansatte svarer at arbeidstrening er målet for ganske eller svært mange, var det bare 14 % av de tiltaksansvarlige som svarte det samme. Vi ser også tendens til at de NAV-ansatte legger mer vekt på kvalifisering enn tiltaksansvarlige. Et par av kommentarene fra de NAV-ansatte utdyper dette på følgende måte:

”Formål med AB skal være formidling til tilrettelagt ordinært arbeid. Men på veien mot dette målet, kan mange virkemidler benyttes: hospitering med arbeidstrening/utprøving/opplæring, samarbeid med øvrig hjelpeapparat ++. Men målet er klart.”

”Hovedmålsettingen er arbeid for alle, men i utgangspunktet kan det være usikkert hvor realistisk dette målet er. Dermed kan både arbeidstrening, kvalifisering og avklaring være delmål i prosessen mot hovedmålet.”

5.6 Hvorfor bruke tiltak i skjermet virksomhet?

Ovenfor har vi sett at de ulike tiltakene har ulike formål. I denne delen tar vi spesielt for oss tiltakene KIA og APS og stiller spørsmål om hvorfor saksbehandlerne velger eller anbefaler disse tiltakene fremfor ordinær opplæring eller praksisplass i ordinær virksomhet. For å undersøke dette ba vi saksbehandlerne i NAV svare på en rekke påstander om de to tiltakene.

Tabell 5.6 NAV-ansattes begrunnelse for bruk av KIA fremfor annen ordinær opplæring/utdanning. Prosent (N=161).

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig
Brukeren i KIA har behov for langt tettere oppfølging enn de som henvises til ordinær opplæring.	66	28	2	2	1
Jeg benytter ordinær opplæring fremfor KIA dersom brukerne ikke har behov for spesiell oppfølging.	59	28	8	2	3
Jeg benytter KIA heller enn ordinær opplæring fordi de skjermede virksomhetene har god oppfølging av deltakerne.	25	48	14	7	6
Det er som regel deltakeren selv som velger om de vil være i KIA eller i annen ordinær opplæring.	8	31	28	18	15
Jeg benytter KIA fordi det har lengre varighet enn andre opplæringstiltak.	9	18	27	14	33
Jeg benytter KIA fordi jeg synes det er vanskelig å finne andre ordinære opplæringstilbud	3	26	30	18	24
Jeg benytter KIA fordi det er mindre arbeid med å ha deltakere i KIA enn i andre tiltak.	1	12	19	20	49
Det er tilfeldig om jeg søker inn på KIA eller annen ordinær opplæring.	0	3	12	15	70

Tabell 5.6 viser at de to viktigste begrunnelsene for å bruke KIA er behovet for tettere oppfølging enn det som er aktuelt i ordinær opplæring. Tilsvarende viser svarene at ordinær opplæring benyttes når det ikke er behov for spesiell oppfølging. Det er imidlertid ikke like stor enighet om at de skjermede virksomhetene alltid har god oppfølging av deltakerne. Mens det er 66% som er helt enig i påstanden om at KIA-

deltakerne har behov for langt tettere oppfølging enn de som henvises til ordinær opplæring, er det bare 25% som er helt enig i at de skjermene tiltakene *har* god oppfølging.

Tabellen viser ellers at det er en god del som er delvis enig i at det er deltakerne selv som bestemmer, eller at bruken av KIA skyldes at det er vanskelig å finne gode alternativer. Det er også noen som svarer at de er delvis enig i at varigheten på KIA spiller en rolle. På den andre siden er det få som svarer at de bruker KIA fordi det er mindre arbeidet for saksbehandleren å ha deltakeren i dette tiltaket. Det er også svært få som mener at valg av KIA dreier seg om tilfeldigheter.

På dette spørsmålet ba vi saksbehandlerne eventuelt utdype sine svar i et åpent spørsmål. Flere viser her til at deltakerne har behov for tettere oppfølging enn ellers. En viser bl.a. til at risikoen for å falle ut av tiltaket ville vært langt større i ordinær opplæring. Samtidig er det også enkelte som begrunner bruken av KIA med manglende kapasitet til å følge opp egne brukere. Selv om det ikke er mange som krysser av for at de er enig påstanden om det er arbeidsbesparende å ha personer i KIA fremfor annen opplæring, viser enkelte kommentarer likevel at kapasitetsproblemer kan være en begrunnelse:

”KIA bruker jeg i de tilfellene hvor bruker har behov for tett oppfølging og fordi jeg som saksbehandler ikke har kapasitet til å følge så tett som det ofte er behov for.”

I undersøkelsen stilte vi også et spørsmål til saksbehandlerne om hvor viktig de mente KIA var sett i forhold til relevansen for de aktuelle brukerne. Et stort flertall – av de som hadde benyttet tiltaket – mente at det var meget eller ganske viktig. Det var 53% som mente det var

svært viktig, mens 36% mente det var ganske viktig. De resterende 11 % svarte at det var uviktig eller verken viktig eller uviktig.

Tabell 5.7 Saksbehandlerne begrunnelser for bruk av tiltaket APS. Prosent (N=230).

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig
Brukeren i APS har behov for langt tettere oppfølging enn de som henvises til arbeidspraksis i ordinær virksomhet.	87	12	0	0	0
Jeg benytter arbeidspraksis i ordinær virksomhet dersom brukerne ikke har behov for spesiell oppfølging på arbeidsplassen.	56	29	5	4	6
Jeg benytter APS heller enn ordinær praksis fordi de skjermede virksomhetene er bedre til å følge opp deltakerne.	33	37	13	8	8
Jeg benytter APS dersom brukeren ikke selv er i stand til å finne egen praksisplass.	11	28	14	27	21
Det er som regel deltakeren selv som velger APS eller arbeidspraksis i ordinær virksomhet.	6	27	25	24	17
Jeg benytter APS fordi jeg ikke har kapasitet til å finne praksisplasser i ordinær virksomhet	7	19	15	20	39
Jeg benytter APS fordi jeg synes det er vanskelig å finne praksisplasser i ordinær virksomhet	4	18	18	23	38
Jeg benytter helst APS fordi det er mindre arbeid med å ha deltakere i APS enn i ordinær praksis.	1	15	11	22	50
Det er tilfeldig om jeg søker inn på APS eller arbeidspraksis i ordinær virksomhet.	0	1	4	10	85

Tabell 5.7 viser hvordan saksbehandlerne svarer på spørsmål om hvorfor de benytter tiltaket APS fremfor arbeidspraksis i ordinær virksom-

het. Som for KIA er det viktigste argumentet også her at deltakerne har behov for tettere oppfølging. På samme måte som for KIA, er det også for APS mange som mener at tiltaksdeltakerne i de skjermede virksomhetene har behov for tett oppfølging. Imidlertid er det ikke like mange som mener at de skjermede virksomhetene er bedre til å følge opp deltakerne enn det ordinære virksomheter er. Videre nedover i tabellen finner vi tre påstander som angår saksbehandlerens kapasitet eller kunnskap om aktuelle praksisplasser. Selv om disse kommer nederst på listen, er det likevel omtrent 1/4 som svarer at de er helt eller delvis enig i at de benytter APS fordi de ikke har kapasitet, eller fordi de synes det er vanskelig å finne ordinære praksisplasser. Årsaken til at det er flere som oppgir dette her enn for KIA, henger sannsynligvis sammen med at det dreier seg om langt flere tiltaksplasser i APS.

I kommentarene til spørsmålet om bruk av APS er det gjennomgående behovet for oppfølging av deltakerne som trekkes frem. Herunder vises det til at tiltaket benyttes til personer som er usikre, til personer med behov for avklaring av funksjonsevne eller i tilfeller hvor den aktuelle personen har vært syk over lengre tid. I ett tilfelle hevder også en av informantene at selv om det er ønskelig med praksis i skjermet virksomhet, velges likevel ordinær praksis, eventuelt skjermet virksomhet med utplassering i ordinær virksomhet:

”Arbeidsmarkedsbedriften kan ikke tilby APS innen alle yrker. Dersom bruker har behov for praksis innen f.eks. barnehage, SFO eller på sykehjem, finnes ikke dette tilbudet hos arbeidsmarkedsbedriften. I slike tilfeller må jeg velge Arbeidspraksis ordinær uavhengig av hvor stort oppfølgingsbehov bruker har. I noen slike tilfeller søker jeg også inn til avklaring i skjermet virksomhet med ønske om ekstern praksis. Det hender ofte at jeg lar bruker

gå på flere avklaringskurs etter hverandre for å få lang nok praksis i ordinær virksomhet - men med oppfølging fra arbeidsmarkedsbedriften.”

Sitatet illustrerer på den ene siden at mange arbeidsmarkedsbedrifter vil ha begrensinger i forhold til type arbeidsoppgaver de kan tilby internt, samtidig som det på den andre siden åpenbart er behov for tett oppfølging av mange brukere. I følge informanten er oppfølgingsmulighetene en viktig begrunnelse for valg av tiltak i skjermet virksomhet, enten internt eller eksternt. En tolkning av dette vil derfor være at APS først og fremst dreier seg om å kjøpe oppfølgingskapasitet hos bedriftene, ikke nødvendigvis oppfølging som foregår i fysisk nærhet av en (intern) arbeidspraksis slik de skjermede virksomhetene tradisjonelt har fungert.

Andre informanter viser også til at kapasitetsproblemer kan bidra til mer bruk av APS enn hva man ellers ville gjort:

”Jeg har kapasitetsproblemer med å finne og å gi nødvendig oppfølging for at bruker skal komme videre mot en ordinær jobb.”

Et annen årsak til at noen benytter APS fremfor ordinær arbeidspraksis er at APS-plassene er forhåndsinnkjøpt, og at man derfor vil fylle opp plasser man allerede har betalt for. En av informantene antyder også langt på vei at dette kan bidra til mer bruk av APS enn hva som strengt tatt er nødvendig:

”Tiltakene er forhåndsinnkjøpt, og i noen tilfeller handler det om å få fylt opp plasser en alt har kjøpt. Da kan det sikkert hende at folk som i utgangspunktet hadde kunnet benytte seg av en ordi-

nær plass med noe lengre tidsforbruk, får tilbud om en APS plass. Dette er i så tilfelle i tråd med brukers ønske.”

I spørreundersøkelsen til saksbehandlerne i NAV stilte vi også et spørsmål om hvor viktig eller uviktig de mente APS tiltaket var sett i forhold til brukernes behov. Her svarte så og si samtlige at APS-tiltaket var meget viktig eller ganske viktig.

5.7 Regelverksendringer i AB-tiltaket

I 2006 ble retningslinjene for AB-tiltaket endret. Endringen bestod av to hovedpunkter. Det første var at AB skulle benyttes som et formidlingstiltak, ikke et avklaringsstiltak. Det andre var at tiltaket skulle kunne brukes av alle yrkeshemmede, ikke bare de med omfattende yrkeshemminger. I mandatet for evalueringen ble vi bedt om å undersøke hvorvidt regelverksendringene hadde bidratt til endring i praksis.

I spørreundersøkelsen til NAV-ansatte stilte vi derfor noen spørsmål om disse regelverksendringene. I det første spørsmålet ba vi saksbehandlerne svare på hvor godt de var kjent med endringen. Her svarte omtrent 37% at det var meget godt kjent, 42% at det var ganske godt kjent og de resterende 20% at de enten kjente ganske dårlig til dem eller ikke i det hele tatt.

Vi stilte videre et spørsmål om saksbehandlerne i dag bruker AB-tiltaket i tråd med regelverksendringene fra 2006. Her bekreftet nesten samtlige at regelverksendringen var fulgt opp i stor eller noen grad. I forhold til punktet om å bruke AB som formidlingstiltak, svarte 73% at de i stor grad benyttet tiltaket i tråd med dette og 21% at de i noen grad gjorde det. Når det gjelder utvidelsen av målgruppen, svarte 60%

at de i stor grad etterlevde dette, mens 32% svarte at de i noen grad gjorde det.

I forbindelse med spørsmålene om regelverket er det flere av respondentene som kommenterer forholdet mellom avklaring og formidling. I kommentarene vises det til at det er vanskelig å gjøre et skarpt skille mellom avklaring og formidling. En viser for eksempel til at det ofte er nødvendig med en avklaring før det er aktuelt med formidling. En annen viser til at dersom man ikke lykkes med formidling, vil man likevel få en avklaring ut av AB-tiltaket. En tredje etterlyser på sin side at AB-tiltaket også hadde rom for mer avklaring. En fjerde saksbehandler mener at AB-tiltaket også bør kunne omfatte de som under det forrige regelverket ble omfattet av tiltaket:

”Hos oss har vi vært svært opptatt av at AB skal benyttes som et formidlings tiltak. Dette har også tiltaksbedriftene tilpasset seg. Men vi har jo fortsatt de brukerne som har behov for et tiltak som er likt AB før regelendringen. Derfor bør kanskje AB-tiltaket deles i to: Ett tiltak for de formidlingsklare og ett for de som trenger lengre og tettere oppfølging.”

Tabell 5.8 Saksbehandlerens vurdering av faktiske endringer som følge av regelverksendringene i AB. Prosent (N=217) .

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen grad	Vet ikke
AB har blitt bredere i betydning av at de nå tilbys flere typer arbeidspraksis.	19	31	18	5	26
AB har blitt bredere i betydning av at det omfavner flere målgrupper.	31	39	10	1	20

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om saksbehandlerne mente at tiltaket var blitt bredere i betydning av at det omfattet flere typer arbeidspraksis og flere målgrupper. Tabell 5.8 viser i at saksbehandlerne i NAV til en viss grad mener at bruken av AB-tiltaket har blitt et bredere tiltak. Dette gjelder først og fremst i forhold til at målgruppen har blitt utvidet. I noe mindre grad mener saksbehandlerne at det tilbys flere typer arbeidspraksis.

5.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss de ulike tiltakene arrangert av skjermede virksomheter sett i lys av formålene eller målsettingene med dem. Beskrivelsen av tiltakene baserer seg på de attføringsansvarlige i bedriftene og saksbehandlerne i NAV. Følgende punkter oppsummerer den generelle beskrivelsen av tiltakenes formål.

- Hovedmålsettingen for de fleste i KIA er formidlig til arbeid, der nest kvalifisering.
- Målsettingene med TIA er sammensatt, men en viktig målsetting er å gi deltakerne en meningsfylt hverdag
- Det viktigste formålet med APS er avklaring, dernest å gi deltakerne arbeidstrening
- For de aller fleste i AB er formidling til arbeid hovedmålsettingen

Dette samsvarer langt på vei med intensjonene i tiltaksforskriften, i den forstand at de fire tiltakene har ulike funksjoner og retter seg mot ulike målgrupper. Det er for øvrig stort sett godt samsvar mellom bedriftenes oppfatninger av tiltakene og oppfatningene til saksbehandlerne i NAV.

I forhold til AB-tiltaket avviker det imidlertid noe. Her legger saksbehandlerne mer vekt på at tiltaket skal inneholde arbeidstrening, mens de tiltaksansvarlige ved de skjærmede virksomhetene legger mer vekt på tiltakets avklaringsfunksjon.

I kapitlet har vi også undersøkt hvorfor saksbehandlerne i NAV benytter tiltak i skjærmede virksomheter fremfor ordinære tiltak. En hovedbegrunnelse er at de aktuelle tiltaksdeltakerne har behov for tettere oppfølging enn det NAV er i stand til å yte eller det man kan forvente i et ordinært tiltak. Samtidig er det også noen som benytter tiltak i skjærmede virksomheter fordi tiltakene har lengre varighet, fordi det er vanskelig å finne ordinære plasser og/eller fordi det er mindre oppfølgingsarbeid med deltakere som er i skjærmede tiltak.

Til slutt i kapitlet tok vi for oss regelverksendringen i AB-tiltaket fra 2006. Formålet med endringene var at tiltaket i større grad skulle brukes som et formidlingstiltak, ikke et avklaringstiltak. Dermed skulle det nå benyttes overfor alle yrkeshemmede, ikke bare de med omfattende yrkeshemminger. I følge saksbehandlerne i NAV har de langt på vei fulgt opp intensjonene med regelverksendringene. Det at de tiltaksansvarlige i bedriftene legger mer vekt på avklaringsfunksjonen i AB enn saksbehandlerne i NAV, kan imidlertid tyde på at intensjonen med regelverksendringene ikke har nådd helt ut til alle tiltaksarrangørene.

6. Kjennetegn ved deltakerne

I dette kapitlet har vi kartlagt profilen på de som deltar i tiltak arrangert av skjermede virksomheter. Dette gjelder Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA), Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB). Spørsmålet vi stiller i kapitlet, er hva som kjennetegner deltakerne i de ulike tiltakene. Er det forskjeller mellom deltakerne i de ulike tiltakene, eller er det mer eller mindre samme brukergrupper som går igjen i de ulike tiltakene? Videre, er det slik at eventuelle forskjeller mellom deltakerne i de ulike tiltakene gjenspeiler intensjonen i dagens regelverk, eller kan forskjellene også skyldes andre forhold?

Kartleggingen av deltakerprofilene baserer seg på tre datakilder. For det første har vi benyttet registerdata fra NAV. Her har vi informasjon om samtlige deltakere i de fire tiltakene. Databasen inneholder informasjon om kjønn, alder, utdanning, fødeland og diagnose. I tillegg har vi også informasjon om varigheten på yrkesrettet attføring, varigheten med sykepengen eller rehabiliteringspenge samt varig- eller tidsbegrenset uføretrygd. I tillegg til registerdata har vi også forsøkt å kartlegge deltakerne gjennom spørreskjema til tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene og til NAV-ansatte. I disse undersøkelsene kartlegger vi avstand til arbeidsmarkedet samt fysiske, psykiske og sosiale begrensninger.

Bakgrunnen for kartleggingen er todelt. For det første er den relevant i forhold til å vurdere hvorvidt forskjellene i intensjonen med de ulike tiltakene også gjenspeiler seg i forskjeller i deltakernes profiler. Er det slik at de ulike tiltakene har ulike funksjoner og derigjennom retter seg mot ulike målgrupper, eller er det mer eller mindre tilfeldig hvem som havner i hvilket tiltak? For det andre er kartleggingen viktig i forbindelse med de registerbaserte analysene. Her vil vi bl.a. se på deltakernes overgang til arbeid fra de ulike tiltakene, og i den forbindelse er kartleggingen av tiltaksdeltakernes profiler viktig som grunnlag for å forstå de resultatene vi finner.

6.1 Profilen på deltakerne - registerdata

I dette avsnittet har vi tatt utgangspunkt i registerdata fra NAV. Innledningsvis sammenligner vi individuelle kjennetegn som alder, kjønn, utdanning, fødeland og diagnose både mellom de ulike tiltakene og i forhold til alle yrkeshemmede. Utvalget er alle som var registrert yrkeshemmet i 2008, herunder tiltaksdeltakere i de fire tiltakene som evalueres.

Tabell 6.1 Kjennetegn ved deltakerne i tiltak arrangert av skjermede virksomheter, registrerte deltakere i 2008.

	KIA	TIA	APS	AB	Andre tiltak
Alder (snitt)	40,8	51,6,	40,0	39,4	38,2
Kjønn (menn)	56,4	64,3	47,5	49,4	44,1
Utdanning					
Grunnskole	24,7	31,8	26,0	19,6	14,5
Videreg., GK og VKI	37,9	38,7	36,4	35,4	29,5
Videreg. avsluttet	24,9	20,6	22,5	24,8	29,1
Høyere utd. (til 4 år)	9,1	4,6	9,1	15,3	20,0
Høyere utd. (over 4 år)	0,9		1,0	2,4	2,7
Ukjent utd.	2,5	4,3	5,0	2,5	4,2
Fødeland					
Norge	74,6	71,0	69,6	75,3	73,8
OECD	3,2	3,3	3,8	3,5	3,7
Andre	22,3	25,8	26,6	21,2	22,4
Diagnose					
Andre sykdommer	20,6	25,1	17,9	20,7	19,8
Ikke registrert	10,8	3,6	14,1	11,4	16,1
Psykisk utv.hemmet	0,2	1,0	0,9	1,1	0,4
Muskel- og skjelett	33,7	40,9	31,8	27,3	33,1
Psykiske lidelser	26,6	21,0	28,7	33,3	26,1
Rusmisbruk	4,3	3,4	3,0	2,6	2,5
Sosial yrkeshemming	3,8	5,0	3,6	3,6	2,1

Tabell 6.1 viser egenskaper til tiltaksdeltakerne i de fire tiltakene arrangert av skjermede virksomheter. Det som særpreget KIA-deltakerne, er følgende:

- KIA har en forholdsvis stor andel menn både i forhold til yrkeshemmede generelt og i forhold til deltakerne i APS og AB.

- Et annet trekk er at deltakerne i KIA har en forholdsvis lav utdanning, men ikke lavere utdanning enn deltakerne i de tre andre tiltakene.
- I forhold til fødeland og diagnose skiller ikke deltakerne i KIA seg fra andre yrkeshemmede.

Det som kjennetegner TIA-deltakerne, er:

- TIA-deltakerne har et klart høyere aldersgjennomsnitt enn både yrkeshemmede generelt og deltakerne i de andre skjermede tiltakene.
- Deltakerne i TIA har også klart lavere utdanning enn deltakerne i de øvrige tre tiltakene.
- Blant TIA-deltakerne er det en liten overrepresentasjon av deltakere med fødeland utenfor OECD.
- Deltakerne i TIA har i større grad muskel- og skjelettlidelser enn deltakerne i de tre øvrige tiltakene, samt en større andel innen kategorien andre sykdommer (dette gjelder stort sett somatiske)

Det som kjennetegner APS-deltakerne, er:

- De har relativt lav utdanning sammenlignet med andre yrkeshemmede, men ikke lavere enn de i AB og KIA.
- Blant APS-deltakerne er det en overrepresentasjon av deltakere med fødeland utenfor OECD
- Blant APS-deltakerne er det en overrepresentasjon av personer med psykiske lidelser og personer uten registrerte diagnoser.

AB-deltakerne kjennetegnes av:

- AB-deltakerne har relativt lav utdanning sammenlignet med andre yrkeshemmede, men ikke lavere enn i APS og KIA.
- Blant AB-deltakerne er det en overrepresentasjon av personer med psykiske lidelser.

Tabell 6.2 Kjennetegn ved trygdehistorien i perioden 2006-2008 til deltakere i tiltak arrangert av skjermede virksomheter, for registrerte deltakere i 2008.

	Tiltaksdeltakere				
	KIA	TIA	APS	AB	Andre tiltak
Dager yrkeshemmet, gj.snitt 06-08 (st.avvik)	927 (220)	1063 (118)	770 (273)	900 (242)	775 (292)
Dager med tiltak, gj.snitt 06-08 (st.avvik)	618 (276)	986 (195)	370 (242)	587 (285)	485 (310)
Dager sykep., gj.snitt 06-08 (st.avvik)	95 (144)	99 (136)	81 (143)	58 (124)	109 (157)
Dager rehabilitering, gj.snitt 06-08 (st.avvik)	87 (167)	23 (85)	172 (234)	93 (176)	128 (224)
Dager tidsbegr. uføre, gj.snitt 06-08 (st.avvik)	21 (114)	42 (196)	27 (139)	28 (142)	70 (232)
Dager ordinær uføre, gj.snitt 06-08 (st.avvik)	42 (193)	184 (388)	38 (185)	59 (234)	65 (244)

Tabell 6.2 viser gjennomsnittlig varighet som yrkeshemmet, varighet med sykepengedager, rehabilitering samt midlertidig og ordinær uføretrygd. Perioden strekker seg fra 1.1.2006 til 31.12.2008. Her ser vi at deltakerne i skjermede tiltak gjennomgående har langt lengre bakgrunn som yrkeshemmet sammenlignet med alle yrkeshemmede. Det er deltakerne i TIA som har lengts historie som yrkeshemmet, dernest TIA og til slutt APS.

Deltakerne i skjermede tiltak har kort tid med sykepenger sammenlignet med alle yrkeshemmede. Når det gjelder rehabiliteringspenger, skiller det mye mellom tiltakene. På den ene siden har vi her TIA-deltakerne som har svært liten tid med rehabilitering bak seg, mens APS-deltakerne har klart lengre tid enn yrkeshemmede generelt. Dette viser med andre ord at TIA-deltakerne i første rekke har bakgrunn fra tiltak i attføringsapparatet, mens APS-deltakerne i større grad har bakgrunn fra medisinsk rehabilitering.

Deltakerne i skjermede virksomheter har i liten grad vært innom tidsbegrenset uføretrygd. Det har nok sammenheng med at dette er en forholdsvis ny ordning, og at mange deltakerne i de aktuelle tiltakene kan ha startet sin trygdekarriere før denne ordningen kom i stand. Det er derfor mer naturlig å betrakte tidsbegrenset uføre som et resultat av de ulike tiltakene, ikke først og fremst som en bakgrunn. Derimot kan det tenkes at flere har bakgrunn i ordinær uføretrygd. Dette ser vi gjelder spesielt TIA-deltakerne. Det at TIA-deltakerne har såpass mye lengre varighet på uføretrygd enn deltakerne i KIA, APS og AB, kan tyde på at TIA også benyttes som en arena for reaktivisering av uføretrygdede.

Tabell 6.3 Fordeling av tiltaksdeltakere i KIA, TIA, APS, AB samt alle tiltaksdeltakere, fylkesvis.

	KIA	TIA	APS	AB	Alle YH
Østfold	4,1	5,0	7,4	8,7	6,9
Akershus	9,8	6,2	8,2	9,2	10,3
Oslo	7,2	6,2	14,3	12,9	11,2
Hedmark	3,5	1,9	4,8	3,9	4,2
Oppland	5,1	4,9	3,2	3,3	4,0
Buskerud	3,7	2,9	5,9	5,6	5,7
Vestfold	6,2	1,4	5,2	8,7	6,3
Telemark	1,9	2,9	7,5	5,1	4,5
Aust-Agder	0,8	5,2	5,2	3,8	3,0
Vest-Agder	3,5	6,4	3,8	5,2	4,2
Rogaland	6,3	10,2	4,6	7,4	6,0
Hordaland	15,1	8,1	7,0	7,1	8,3
Sogn og Fj.	3,4	4,0	1,1	1,1	1,3
Møre og Ro.	2,8	4,0	3,9	4,7	4,7
Sør-Trøndel	7,0	6,6	5,4	4,1	5,2
Nord-Trøndel.	4,6	3,8	2,1	2,0	3,0
Nordland	8,6	13,7	5,5	3,9	5,6
Troms	5,0	3,5	3,2	2,2	3,9
Finnmark	1,3	2,9	1,8	1,1	1,7
Total	100	100	100	100	100

Tabell 6.3 viser hvordan deltakerne i de fire tiltakene fordeler seg fylkesvis. I siste kolonne har vi også tatt med fordelingen av alle yrkeshemmede som en målestav på hva som vil være en normal variasjon mellom fylkene. Tabellen viser at tiltakene KIA og TIA i størst grad benyttes i fylkene på Vestlandet, i Midt-Norge og i Nord-Norge, dvs. som en større andel enn det tiltaksbruken ellers skulle tilsi. De fylkene som utmerker seg med å ha en stor andel plasser i KIA og TIA, er Sogn- og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Hordaland, Troms, Oppland og Sør-Trøndelag. Spesielt er andelen stor i Sogn- og Fjordane der 28% av de som var på ett av de fire tiltakene arrangert av skjernet

sektor, deltok i KIA eller TIA. Tilsvarende andel for Nordland og Nord-Trøndelag er på 20%.

De øvrige fylkene som i mindre grad benytter KIA eller TIA, befinner seg gjennomgående på Østlandet og Sørlandet. Dette gjelder spesielt Telemark, Aust-Agder, Oslo, Østfold og Buskerud. Ytterpunktene blant disse er Telemark hvor andelen deltakere i TIA og KIA bare utgjør 4% og Buskerud hvor andelen utgjør 7%. De fylkene med lite bruk av TIA og KIA, kan videre deles inn i de med overvekt av APS og de med mye bruk av AB. Typiske AB-fylker er Møre og Romsdal, Østfold, Vest-Agder, Rogaland og Vestfold. I alle disse fylkene er det 50% eller flere av alle deltakerne i de fire skjermede tiltakene som er i AB. Tilsvarende er Finnmark, Telemark, Aust-Agder, Hedmark og Oslo typiske APS-fylker. Her er mer enn 50% av deltakerne i de fire skjermede tiltakene i et APS-tiltak.

Det er vanskelig å finne noe god forklaring på hvorfor noen fylker bruker mer av de institusjonelle tiltakene KIA og TIA enn andre. En forklaring kan imidlertid være at bedriftene i disse områdene har tilpasset sin atferdsvirksomhet på en annen måte enn på Sør- og Østlandet. Det kan for eksempel være at bedriftene i større grad tilpasser seg til en annen næringsstruktur enn det vi finner i resten av landet. Samtidig kan det også tenkes at forskjellen reflekterer en strategiendring i bransjen, og at denne kommer til uttrykk ved økt bruk av ikke-institusjonelle tiltak. I så fall tyder tallene på at denne endringen først og fremst gjør seg gjeldende på Østlandet og Sørlandet.

En forklaring på variasjonen i tiltaksbruken mellom fylkene kan være individuelle faktorer som deltakernes alder, utdanningsnivå, diagnose eller trygdehistorien. For eksempel kan det tenkes at fylkene på Vest-

landet, Midt-Norge og i Nord-Norge bruker KIA og TIA mer fordi de yrkeshemmede her har lengre tiltakshistorie bak seg. Ved hjelp av en logistisk regresjonsmodell har vi testet ut hvorvidt de fylkesvise forskjellene i bruken av tiltak forsvinner når vi kontrollerer for de individspesifikke kjennetegnene. Resultatene viser at dette ikke er tilfellet.

Med andre ord er det rimelig store geografiske forskjeller i bruken av tiltak i skjermet sektor, uten at disse kan forklares av forskjeller i individuelle bakgrunnskjenntegn. Dette underbygger således at vi har å gjøre med andre strukturelle eller strategiske forklaringsfaktorer.

Til slutt har vi også sett nærmere på om tiltaksdeltakerne har endret seg i løpet av de siste årene. Her har vi valgt å sammenligne deltakerne i 2008 med deltakere i 2003, dvs. i løpet av en femårsperiode (dette årstallet er valgt som følge av at regelverket ble endret i 2002 samt datafeil i denne årgangen).

Tabell 6.4 Endringer i kjennetegn ved deltakerne fra 2003 til 2008, målt i prosentpoeng endring (bortsett fra alder som er endring i antall år).

	KIA	TIA	APS	AB	Andre tiltak
Alder (snitt)	0,9	2,5	1,2	4,3	2,1
Kjønn (menn)	-3,8	-1,6	-4,1	-5,6	-3,4
Utdanning					
Grunnskole	-3,2	-1,8	-5,2	-0,5	-0,2
Videreg., GK og VKI	-1,4	-1,2	-3,2	-8,2	1,1
Videreg., avsluttet	1,2	3,7	2,9	2,1	1,5
Høyere utd. (til 4 år)	2,1	2,7	2,8	5,3	-5,5
Høyere utd. (over 4 år)	0,2		0,3	0,7	0
Ukjent utd.	1	-3,4	2,4	0,4	3,1
Fødeland					
Norge	0,6	0,6	-5	-7,7	-7,6
OECD	0,3	0,1	-0,6	0,5	0,2
Andre	-0,8	-0,7	5,5	7,1	7,3
Diagnose	(KIA)	(TIA)	(APS)	(AB)	(Andre)
Andre sykdommer	-1,7	-3,0	-2,4	-7,4	-2,9
Ikke registrert	5,3	3,3	7,9	7,4	7,8
Psykisk utv.hemmet	-0,5	-1,9	-0,5	-5,0	-0,1
Muskel- og skjelett	-3,8	7,3	-5,3	6,1	-7,2
Psykiske lidelser	3,6	-0,2	3,8	2,6	2,9
Rusmisbruk	0,2	0,5	-1,3	0	-0,1
Sosial yrkeshemming	-3	-6,1	-2,1	-3,7	-0,3

Tabell 6.4 viser differansen mellom bakgrunnskjenntegn for 2003 og 2008. Positive tall angir at gjennomsnittet eller prosentandelen har økt, og negative tall angir tilsvarende en reduksjon. Vi ser av tabellen at gjennomsnittsalderen har økt blant alle tiltaksdeltakerne, noe som sannsynligvis har sammenheng med nedgangen i ledigheten i perioden. Vi ser imidlertid at aldersgjennomsnittet har økt spesielt blant delta-

kerne i AB-tiltaket, noe som dermed kan skyldes endret bruk av dette tiltaket.

Et interessant resultat i tabellen er at andelen med høyere utdanning er redusert blant deltakerne i andre tiltak, noe som sannsynligvis har sammenheng med forskjellen i ledighetsnivået. Faktisk er det en reduksjon i andelen med høyere utdanning fra 28,2 % til 22,7 %. Ser vi derimot på deltakerne i skjermede tiltak, finner vi at andelen øker. Dette gjelder spesielt i AB-tiltaket hvor andelen har økt med 6 %-poeng (fra 11,7 til 17,7 %). Blant APS-deltakerne har vi en noe mindre økning på 3,1% poeng, og blant KIA og TIA-deltakere på henholdsvis 2,3 og 2,7 prosentpoeng. Dette tyder på at deltakerne i de fire tiltakene under evaluering, har bedre forutsetninger på arbeidsmarkedet 2008 sammenlignet med 2003.

Ser vi på fødeland, finner vi at det generelt har endret seg i den forstand at en større andel i dag kommer fra land utenfor OECD. Dette gjenspeiler seg også i tiltakene AB og APS. Derimot ser vi at det ikke gjelder tiltakene KIA og TIA. Her ser vi tvert imot at andelen deltakere med opprinnelse utenfor OECD er litt lavere i 2008 enn i 2003. En forklaring på dette kan være at innvandregrupper ikke i like stor grad som andre yrkeshemmede har den typen barrierer som tilsier at KIA eller TIA er egnede tiltak.

Tabell 6.4 viser til slutt hvordan deltakerne fordeler seg på ulike diagnosegrupper innenfor de ulike tiltakene. Innenfor gruppen av andre tiltak ser vi at det har vært en reduksjon i muskel- og skjelettlidelser på omtrent 7 prosentpoeng og en tilsvarende økning i andelen uten registrert diagnose. Videre ser vi en liten økning i andelen med psykiske li-

delser på 3 % og en tilsvarende reduksjon i andelen med andre lidelser (somatiske lidelser).

Bruker vi gruppen av andre tiltak som referanse, ser vi at diagnoseendringene i APS-tiltaket er forholdsvis lik diagnoseendringene i de øvrige tiltakene. Vi finner også samme tendenser i KIA, men her er endringene ikke like store. I TIA tiltaket ser vi derimot at endringene avviker fra referansetiltakene. Her øker andelen med muskel- og skjelettlidelser, mens andelen med sosial yrkeshemming har gått betydelig ned. Den største forskjellen finner vi imidlertid innenfor AB-tiltaket. Her ser vi for det første at andelen med muskel- og skjelettlidelser har økt (6,1 prosentpoeng). Dernest ser vi en ganske stor reduksjon i kategorien andre sykdommer (7,4 prosentpoeng), psykisk utviklingshemmet (5 prosentpoeng) og sosial yrkeshemming (3,7 prosentpoeng). Vi kan spesielt merke oss at andelen med diagnosen psykisk utviklingshemming i 2008 er forholdsvis liten (1,1 %) sammenlignet med 2003 da denne gruppen utgjorde hele 6,1% i AB-tiltaket.

Tidligere undersøkelser har vist at tiltaksdeltakere med ulike diagnosegruppene har ulike forutsetninger for å få jobb (Møller m.fl. 2003). Bl.a. har det vist seg at de med somatiske diagnoser – som i hovedsak befinner seg innenfor gruppen andre sykdommer – har bedre forutsetninger for å få jobb en både de med muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser. Vi ser at også at andelen av denne diagnosegruppen (dvs. andre sykdommer) er redusert i samtlige av tiltakene, noe som dermed vil kunne påvirke formidlingsresultatene av tiltakene.

Problemet med registerdata er at de er tilrettelagt for administrative formål og gir således ikke noe fullgodt svar på spørsmålet om hva som skiller deltakerne i de ulike tiltakene fra hverandre. Registerdataene

viser noen forskjeller, men alle er ikke nødvendigvis relevante for vårt formål. For eksempel finner vi at kjønnsfordelingen varierer mellom tiltakene, men betydningen av dette er mer uklar. Trygdehistorien vil normalt si noe om avstanden til arbeidsmarkedet i den forstand at jo lengre trygdehistorie, desto lengre står man fra arbeidsmarkedet. Dette er selvfølgelig relevant, men vil delvis måtte betraktes som et indirekte mål på noen andre egenskaper vi er ute etter. Vi har derfor forsøkt å supplere registerdataene med spørsmål i spørreundersøkelsene til de utførelsesansvarlige og saksbehandlerne i NAV for å få en mer utfyllende beskrivelse av deltakerne.

6.2 Deltakernes barrierer

I spørreundersøkelsen til de tiltaksansvarlige ved de skjermede virksomhetene stilte vi spørsmål om de ulike tiltaksdeltakernes fysiske, psykiske, sosiale eller andre barrierer i forhold til arbeidsmarkedet. Her ble det benyttet den samme skalaen som i spørsmålet om tiltaksdeltakernes hovedmålsettinger (fra svært mange som defineres fra 75-100 % til svært få/ingen som defineres fra 0-10%). Som for spørsmålet om hovedmålsettingene med tiltaket (jf. kapittel 5), er formålet også her å kartlegge forskjeller mellom tiltakene, ikke gi noe absolutt bilde av hvor mange som befinner seg innenfor de ulike tiltakene med en bestemt begrensning.

Et gjennomgående trekk når vi spør om hvor mange som har fysiske, psykiske, sosiale eller andre begrensninger, er at det er små forskjeller mellom tiltakene. Med andre ord ser det ikke ut som at det er noen bestemte tiltak som har en overvekt av deltakere med én bestemt be-

grensning. Sagt på en annen måte: Vi finner alle typer begrensninger i samtlige av tiltakene.

Tabell 6.5 Omfanget av deltakere i KIA med fysiske, psykiske, sosiale og andre begrensninger, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Fysiske begrensninger	6,4	29,8	34,0	25,5	4,3
Psykiske begrensninger	6,4	25,5	40,4	19,1	8,5
Sosiale begrensninger	10,6	12,8	48,9	21,3	6,4
Andre begrensninger	31,9	4,3	12,8	23,4	27,7

Tabell 6.5 viser at det innenfor KIA befinner seg personer med både psykiske, psykiske og sosiale begrensninger. Med andre ord ser vi ikke noe entydig mønster i tabellen. Det som derfor er mer interessant her, er at en del av de tiltaksansvarlige (32%) svarer at svært mange deltakere har andre begrensninger. I det åpne spørsmålet hvor vi ber om utdypende kommentarer, får vi noen svar på hva dette dreier seg om. Kommentarene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Personer med sammensatte fysiske, psykiske og/eller sosiale begrensninger (herunder udefinerte plager)
- Personer med kombinert rus- og psykiatriproblematikk
- Unge med lærevansker eller ADHD
- Innvandrere med manglende norskkunnskaper
- Forhold knyttet til det å ha sonet en fengselsstraff
- Personer med dårlig økonomi og dårlig helse

Det er vanskelig å si ut fra kommentarene om det er noen trekk som dominerer mer enn andre. Et inntrykk, basert på hvor mange ganger et bestemt punkt nevnes, er likevel at barrierer knyttet til kombinasjoner av både fysiske, psykiske og/eller sosiale begrensninger er vanlige.

Tabell 6.6 Omfanget av deltakere i TIA med fysiske, psykiske, sosiale og andre begrensninger, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Fysiske begrensninger	23,8	31,0	28,6	11,9	4,8
Psykiske begrensninger	9,5	31,0	42,9	11,9	4,8
Sosiale begrensninger	4,8	21,4	33,3	31,0	9,5
Andre begrensninger	43,9	4,9	9,8	24,4	17,1

Tabell 6.6 viser omfanget av deltakere med ulike begrensninger i TIA. Her svarer en forholdsvis stor del av de tiltaksansvarlige at TIA først og fremst har deltakere med fysiske begrensninger. Samtidig fremgår det at det også er en god del deltakere med psykiske og sosiale begrensninger på dette tiltaket. På samme måte som for KIA-tiltaket, ser vi at det er forholdsvis mange som mener at deltakerne har andre begrensninger. I kommentarfeltet til spørsmålet finner vi at dette omfatter følgende begrensninger:

- Høy alder i kombinasjon med helseproblemer
- Språkbarrierer
- Rusproblematikk (i forbindelse med legemiddelassistert rehabilitering)

- Personer med sammensatte fysiske, psykiske og/eller sosiale begrensninger (herunder diabetes, kols, astma, muskel- og skjelett, psykiske lidelser, sosiale problemer, alkohol, kroniske tilstander med mer)
- Mangel på alternativer i de lokale arbeidsmarkedet.

Det som går igjen i flere kommentarer her, er høy alder i kombinasjon med sykdom eller andre forhold. Som for KIA, finner vi også her flere som nevner at barrierene ofte er sammensatt av både fysiske, psykiske og sosiale problemer. En forskjell i forhold til KIA kan imidlertid være at vi blant TIA-deltakerne i større grad finner sykdommer knyttet til høy alder, for eksempel diabetes 2, kols og andre kroniske lidelser. Ellers finner vi også et par kommentarer som peker på at TIA benyttes fordi det ikke finnes alternative arbeidsplasser i lokalmiljøet. Disse kommentarene forstår vi dermed dit hen at de aktuelle deltakerne kanskje ville klart seg i det ordinære arbeidsmarkedet dersom det fantes ledige stillinger i lokalmiljøet.

Den siste kommentaren peker på en by-land problematikk som også kom frem under intervjuene med de skjærmede virksomhetene, nemlig at bruken av de skjærmede virksomhetene kan variere avhengig av hvor stort det øvrige næringslivet i regionen er. Mange av tiltaksdeltakerne er sannsynligvis ikke særlig mobile, verken i forhold til lange arbeidsreiser eller flytting, noe som betyr at formidling fra tiltakene langt på vei bestemmes av det omkringliggende næringslivet. Det er derfor ikke usannsynlig at flere i områder med et mindre næringsliv kan ende opp med permanent arbeid i TIA enn i områder der det er et større og mer mangfoldig næringsliv.

Tabell 6.7 Omfanget av deltakere i APS med fysiske, psykiske, sosiale og andre begrensninger, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Fysiske begrensninger	15,2	30,4	39,1	10,9	4,3
Psykiske begrensninger	10,9	56,5	28,3	4,3	0,0
Sosiale begrensninger	4,3	23,9	47,8	19,6	4,3
Andre begrensninger	26,1	0,0	28,3	21,7	23,9

Tabell 6.7 viser hva slags begrensninger de tiltaksansvarlige mener APS-deltakerne har. Her ser det ut til å være en overvekt av personer med psykiske lidelser. Samtidig ser vi at dette tiltaket kanskje er det mest sammensatte i den forstand at vi finner både fysiske, psykiske og sosiale begrensninger her. Kommentarene til spørsmålet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Sammensatt problematikk (fysiske, psykiske og sosiale)
- Økonomiske problemer/gjeldsproblematikk
- Uavklart forhold til NAV
- Familiære problemer (herunder konflikter, syke barn/ektefeller/foreldre eller mangel på barnepass)
- Boligproblematikk (ingen fast bolig eller dårlige boforhold)
- Språkproblemer blant fremmedspråklige
- Læringsvansker

Listen her gjenspeiler at APS-deltakerne gjerne er yngre enn deltakerne i TIA. Det betyr at barrierene ikke bare kan knyttes til ulike typer hel-

seproblemer, men også til andre forhold som familieproblematikk, økonomi og boligproblematikk. Selv om gjennomgangstonen også her dreier seg om at deltakerne har sammensatte problemer (som for TIA og til dels KIA), så ser vi at de problemstillingene som inngår, er av en noen annen art. I den grad man skal ta et helhetlig ansvar for de barrierene deltakerne har, så vil den sammensatte problematikken for APS-deltakerne sannsynligvis kreve en noe annen kompetanse enn den sammensatte problematikken vi fant blant TIA-deltakerne.

Tabell 6.8 Omfanget av deltakere i AB med fysiske, psykiske, sosiale og andre begrensninger, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Fysiske begrensninger	11,1	42,2	26,7	17,8	2,2
Psykiske begrensninger	17,8	51,1	24,4	6,7	0,0
Sosiale begrensninger	8,9	26,7	37,8	22,2	4,4
Andre begrensninger	35,6	6,7	15,6	28,9	13,3

Tabell 6.8 viser at det er en overvekt av deltakere med psykiske begrensninger i AB-tiltaket, tilsvarende det vi fant i APS-tiltaket. Samtidig ser vi at det er en stor andel med fysiske begrensninger, noe vi også fant blant APS-deltakerne. Kommentarene til AB-tiltaket kan for øvrig oppsummeres i følgende punkter:

- Kombinasjon av sosiale, psykiske og fysiske problemer
- Lese og skrivevansker, analfabetisme, lærevansker
- Manglende kvalifikasjoner eller erfaring
- ADHD og rusproblematikk

- Boligproblematikk
- Økonomiske problemer

Langt på vei ser vi at punktene sammenfaller med det vi fant for deltakerne i APS. Av kommentarene fremgår det at det er mer psykiske og sosiale problemer enn fysiske. Videre ser vi at barrierene også her handler om bolig og økonomi. Flere peker også på sammenfall av ulike faktorer. I den forbindelse har vi valgt å ta med et par kommentarer i fulltekst fordi de gir en mer fullstendig beskrivelse enn punktene over.

”Vi har noen deltagere som har lavere funksjonsnivå enn det som kan forventes ift en vanlig jobb. Noen er kandidater for VTA, men vil ikke få denne muligheten da de ikke vil få en uføretrygd (ligger på grensen til lett psykisk utviklingshemming). Noen har hatt store innlæringsproblemer bestandig, og har få forutsetninger. Tidsubestemt lønnstilskudd er en veldig gunstig ordning for denne gruppa.”

En annen av informantene viser også til at problemene kan være sammensatte, og at det ikke nødvendigvis bare er avgrenset til fysiske, psykiske eller sosiale vanskeligheter. I følge informanten er mye av problemene også knyttet til mer praktiske forhold:

” ... Ikke førerkort, ikke bil, familieforhold, pendlerproblematikk, alder, økonomiske rammer, graderingsforhold mellom uførepensjon/lønn, vanskeligheter med å finne tilstrekkelig tilrettelagte rammer i forhold til tid og grad av skjerming, jobcarving, kvalifikasjoner.”

6.3 Avstand fra arbeidsmarkedet

I denne delen har vi forsøkt å beskrive tiltaksdeltakerne ved å ”måle” hvor langt de står fra arbeidsmarkedet. I undersøkelsen til de tiltaksansvarlige, stilte vi opp fire alternative karakteristikk av deltakerne. Videre ba vi respondentene oppgi omtrent hvor mange av deltakerne i de ulike tiltakene som falt inn i de ulike kategoriene. De fire karakteristikkene var:

- a. Disse deltakerne står svært langt fra arbeidsmarkedet, og det er liten sjanse for at de vil kunne fungere i ordinært arbeid.
- b. Disse deltakerne står ganske langt fra arbeidsmarkedet, og de vil ha behov for mye hjelp og støtte før de er i stand til å fungere i ordinært arbeid.
- c. Disse deltakerne står et stykke fra arbeidsmarkedet, men med litt hjelp og støtte vil de fungere godt i ordinært arbeid.
- d. Disse deltakerne skiller seg ikke fra andre ordinære arbeidssøkere, og de vil fungere godt i ordinært arbeid uten hjelp eller støtte.

Vi har her benyttet samme skala som i de øvrige spørsmålene som har tatt sikte på å måle tiltaksdeltakerne (fra svært mange som defineres fra 75-100% til svært få/ingen som defineres fra 0-10%). Formålet er også i denne sammenheng å kartlegge forskjeller mellom tiltakene, ikke gi noe absolutt bilde av hvor mange som befinner seg innenfor de ulike tiltakene med en bestemt begrensning.

I tillegg til spørsmålet som gikk til de tiltaksansvarlige, stilte vi også et liknende spørsmål til saksbehandlerne i NAV. Her ba vi imidlertid saksbehandlere ta utgangspunkt i den deltakeren de sist henviste til de

fire aktuelle tiltakene. Med andre ord blir denne målingen i større grad en tverrsnittsmåling av de som ble henvist til tiltaket våren 2009, mens undersøkelsen til de tiltaksansvarlige i større grad vil være et mål på egenskapene til beholdningen av tiltaksdeltakere, dvs. både gamle og nye. Vi forventer likevel å finne at NAV-ansatte samlet sett gir den samme profilen som de tiltaksansvarlige.

Tabell 6.9 Karakteristikk av KIA-deltakernes ”avstand” til arbeidsmarkedet, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Svært langt fra arbeidsm.	2,1	2,1	14,9	36,2	44,7
Ganske langt fra arbeidsm.	2,1	19,1	29,8	31,9	17,0
Et stykke fra arbeidsm.	19,1	29,8	23,4	21,3	6,4
Skiller seg ikke fra ordinære	2,1	10,6	14,9	14,9	57,4

Tabell 6.9 indikerer at en hoveddel av deltakerne i KIA plasseres i kategorien som er ”nest nærmest” arbeidsmarkedet. Nesten halvparten svarer at ganske mange eller svært mange (> 50%) står et stykke fra arbeidsmarkedet, men at de med litt hjelp og støtte vil fungere godt i det ordinære arbeidsmarkedet.

Denne profilen som de tiltaksansvarlige i bedriftene gir, skiller seg en del fra profilen som tiltakskonsulentene i NAV gir. I følge de NAV-ansatte er det en stor del av de som sist ble rekruttert til KIA, som stod *ganske langt fra* arbeidsmarkedet. Hele 60% svarer at beskrivelsen av de som står *ganske langt fra* arbeidsmarkedet, passer meget eller ganske godt. Det er samtidig en like stor andel (60%) som svarer at beskrivelsen av de som står *et stykke fra* arbeidsmarkedet, passer meget eller ganske godt. Men andre ord beskriver de NAV-ansatte deltakerne i

KIA som dels å stå ganske langt fra arbeidsmarkedet (med behov for mye hjelp og støtte) og dels å stå et stykke fra arbeidsmarkedet (med behov for litt hjelp og støtte).

Denne forskjellen i profiler som NAV-ansatte og tiltaksansvarlige gir, kan ha flere forklaringer. En forklaring er at målemetodene gir ulike resultater. En annen forklaring kan være at NAV-ansatte tar utgangspunkt i nyrekrutterte, mens de tiltaksansvarlige i bedriftene beskriver beholdningen av deltakere. Forskjellen kan dermed skyldes at det foregår en endring i rekrutteringen til tiltaket, dvs. at svakere grupper i større grad rekrutteres til tiltaket sammenlignet med beholdningen. En tredje forklaring kan være at beholdningen av deltakere – som følge av tiltaket – har bedret sine muligheter på arbeidsmarkedet og dermed fremstår som mer klare for arbeidslivet sammenlignet med de nyrekrutterte. En fjerde forklaring kan også være at de NAV-ansatte og tiltaksansvarlige i bedriftene vurderer deltakerne med ulike briller og derfor kommer frem til ulike profiler. I den grad vi finner de samme forskjellene for de øvrige tiltakene, er det rimelig å anta at den første forklaringen (metode) eller den siste (ulike briller) er mest sannsynlige. Der som vi ikke finner tilsvarende forskjeller i profilen mellom de NAV-ansattes og de tiltaksansvarliges vurderinger, er det derimot mer rimelig å anta at den andre eller tredje forklaringen har mer for seg.

Tabell 6.10 Karakteristikk av TIA-deltakernes ”avstand” til arbeidsmarkedet, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Svært langt fra arbeidsm.	45,2	26,2	14,3	9,5	4,8
Ganske langt fra arbeidsm.	19,0	14,3	19,0	23,8	23,8
Et stykke fra arbeidsm.	-	11,9	7,1	23,8	57,1
Skiller seg ikke fra ordinære	-	4,8	2,4	7,1	85,7

Tabell 6.10 viser at TIA-deltakerne skiller seg vesentlig fra KIA-deltakerne i forhold til hvor langt de står fra arbeidsmarkedet. Her oppgir over 70% av de tiltaksansvarlige at de aller fleste (>50%) deltakerne befinner seg innenfor den kategorien som står lengst fra arbeidsmarkedet, dvs. de som står svært langt fra arbeidsmarkedet, og som har liten sjanse for at de vil kunne fungere i ordinært arbeid. Samtidig ser vi også at en god del av respondentene (33%) svarer at ganske/svært mange av deltakerne står ganske langt fra arbeidsmarkedet. I henhold til beskrivelsen, vil disse ha behov for mye hjelp og støtte før de er i stand til å fungere i ordinært arbeid.

Profilen til de NAV-ansatte sammenfaller langt på vei med profilen som tiltaksansvarlige i bedriftene gir. I alt er det 50% som svarer at den de sist henviste til TIA, passer meget god til beskrivelsen av en som står *svært langt fra* arbeidsmarkedet (og har liten sjanse for å fungere i ordinært arbeid). Videre er det 20% som mener at den de sist henviste, passer meget godt til beskrivelsen av en som står *ganske lang fra* arbeidsmarkedet. Med andre ord plasserer de NAV-ansatte flesteparten av deltakerne i TIA forholdsvis langt fra arbeidsmarkedet, noe som er på linje med vurderingene til de tiltaksansvarlige i bedriftene.

Tabell 6.11 Karakteristikk av APS-deltakernes ”avstand” til arbeidsmarkedet, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Svært langt fra arbeidsm.	6,5	26,1	39,1	23,9	4,3
Ganske langt fra arbeidsm.	13,0	45,7	28,3	8,7	4,3
Et stykke fra arbeidsm.	2,2	10,9	21,7	45,7	19,6
Skiller seg ikke fra ordinære	-	-	6,5	6,5	87,0

Tabell 6.11 antyder at APS-deltakerne i stor grad plasseres i gruppen som står nest lengst vekk fra arbeidsmarkedet. Selv om det også er en del respondenter som plasserer en god del av deltakerne i kategoriene under og over, skiller de seg likevel klart fra deltakerne i TIA. Det samlede inntrykket er at det er en viss spredning, men at hovedtyngden befinner seg i gruppen som har behov for mye hjelp og støtte før de kan klare seg i ordinært arbeid.

De tiltaksansvarliges beskrivelse av APS-deltakerne sammenfaller til en viss grad med saksbehandlerne i NAV sine. Begge plasserer hovedtyngden av deltakere i gruppen som står *ganske langt fra* arbeidsmarkedet. Det er 32% av de NAV-ansatte som mener at den de sist henviste til APS, passet meget godt til denne beskrivelsen (42% mente beskrivelsen passet ganske godt). Samtidig er det er en god del som også plasserer APS-deltakerne i den kategorien som står lengst fra arbeidsmarkedet. Det er 18% som mener at den de sist henviste til APS, passer meget godt til denne beskrivelsen. Med andre ord synes det som at de NAV-ansatte plasserer de nyrekruttede deltakerne til APS noe lengre fra arbeidsmarkedet enn det de tiltaksansvarlige i bedriftene gjør. Som nevnt ove, kan dette ha metodiske forklaringer, eller det kan skyldes at vi her

snakker om ulike grupper deltakere, dvs. nye versus eldre deltakere. I den grad tiltakene har bidratt til å ”skyve” deltakerne nærmere arbeidsmarkedet, er det rimelig at beholdningen av deltakere beskrives som å stå noe nærmere arbeidsmarkedet enn de nyrekrutterte (som NAV-ansatte refererer til).

Tabell 6.12 Karakteristikk av AB-deltakernes ”avstand” til arbeidsmarkedet, prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen

	Svært mange	Ganske mange	En del	Ganske få	Svært få/ingen
Svært langt fra arbeidsm.	-	8,9	35,6	31,1	24,4
Ganske langt fra arbeidsm.	13,3	33,3	40,0	11,1	2,2
Et stykke fra arbeidsm.	8,9	24,4	35,6	20,0	11,1
Skiller seg ikke fra ordinære	2,2	2,2	6,7	6,7	82,2

I lys av at AB-tiltaket ofte omtales som et formidlingstiltak, skulle vi forvente at deltakerne i AB-tiltaket står nærmere arbeidsmarkedet enn deltakerne i de tre øvrige tiltakene. Tabell 6.12 antyder imidlertid at deltakerne i AB-tiltaket er en noe mer sammensatt gruppe enn deltakerne i de øvrige tiltakene. Det er få som svarer at det er spesielt mange som befinner seg i kategorien som står lengst fra arbeidsmarkedet. Derimot er det relativt mange som plasserer disse deltakerne i de to midterste kategoriene. Det betyr at deltakerne både består av de som trenger mye hjelp og støtte for å komme ut i ordinært arbeid, og de som bare trenger litt hjelp og støtte. Sammenligner vi AB-deltakerne med deltakerne i KIA, ser det også ut til at KIA-deltakerne står nærmere arbeidsmarkedet enn AB-deltakerne. Som antydnet tidligere, kan denne heterogeniteten skyldes henvisningspraksisen ved NAV-kontorene, og at en del deltakere er uavklarte når de henvises.

De NAV-ansattes beskrivelse av AB-deltakerne sammenfaller langt på vei med profilen som gis av de tiltaksansvarlige i bedriftene. Det innebærer at begge plasserer AB-deltakerne hovedsakelig i de to midterste kategoriene. I alt er det 23% av saksbehandlerne som mener at beskrivelsen av de som står ganske langt fra arbeidsmarkedet, passer meget godt til den de sist henviste til AB, mens 25% mener beskrivelsen av de som står et stykke fra arbeidsmarkedet, passer meget godt. For AB-tiltaket kan vi med andre ord konkludere med at profilen som NAV-ansatte og de tiltaksansvarlige gir, er like.

Gjennomgående er beskrivelsen av deltakerne i de ulike tiltakene som forventet i den forstand at de som synes å stå lengst fra arbeidsmarkedet, befinner seg i TIA, dernest APS, så KIA og til slutt AB. Naturlig nok er det overlapping mellom tiltakene, men samtidig synes det som de fanger opp ulike målgrupper langs dimensjonen ”avstand til arbeidsmarkedet”. De forskjellene vi finner mellom de NAV-ansatte og tiltaksansvarlige i bedriftene, kan skyldes at spørsmålene er stilt på ulike måter. Samtidig er det ikke usannsynlig at forskjellene også kan skyldes at beholdningen av deltakere – som de tiltaksansvarlige i bedriftene beskriver – har kommet nærmere arbeidsmarkedet enn de nyrekrutterte – som de NAV-ansatte beskriver.

6.4 Oppsummering

Formålet med dette kapitlet har vært å beskrive deltakerne i de fire tiltakene som er under evaluering. Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen til tiltaksansvarlige ved de skjermede virksomhetene og til saksbehandlere i NAV, har vi kartlagt deltakerprofiler i forhold til: a) fysiske,

psykiske, sosiale eller andre begrensninger og b) avstanden til arbeidsmarkedet. Resultatene viser følgende:

KIA

- Deltakerne kan både ha psykiske, fysiske og sosiale begrensninger
- Deltakerne står et stykke fra arbeidsmarkedet

TIA

- Deltakerne har først og fremst fysiske begrensninger
- Deltakerne står svært langt, eller ganske langt fra arbeidsmarkedet

APS

- Deltakerne kan både ha psykiske, fysiske og sosiale begrensninger, men med en overvekt av personer med psykiske begrensninger
- Deltakerne i APS står ganske langt fra arbeidsmarkedet

AB

- Deltakerne kan både ha psykiske, fysiske og sosiale begrensninger, men med en overvekt av personer med psykiske begrensninger
- Deltakerne står ganske langt fra eller et stykke fra arbeidsmarkedet

Vi har også testet på forskjellene mellom tiltaksdeltakerne vha registerdata. I tillegg har vi også sett på hvordan deltakerne i de skjermete tiltakene skiller seg fra andre ordinære tiltak. Følgende fremgår av analysene:

KIA

- KIA har en forholdsvis stor andel menn både i forhold til yrkeshemmede generelt og i forhold til deltakerne i APS og AB.
- KIA-deltakerne har en forholdsvis lav utdannelse sammenlignet med deltakerne i ordinære tiltak, men ikke lavere utdanning enn deltakerne i de tre andre skjermete tiltakene.

TIA

- TIA-deltakerne har et klart høyere aldersgjennomsnitt enn både yrkeshemmede generelt og deltakerne i de andre skjermede tiltakene.
- Deltakerne i TIA har klart lavere utdanning enn deltakerne i de øvrige tre tiltakene.
- Deltakerne i TIA har i større grad muskel- og skjelettlidelser enn deltakerne i de tre øvrige tiltakene

APS

- APS-deltakene har relativt lav utdanning sammenlignet med andre yrkeshemmede, men ikke lavere enn de i AB og KIA.
- Blant APS-deltakerne er det en overrepresentasjon av deltakere med fødeland utenfor OECD
- Blant APS-deltakerne er det en overrepresentasjon av personer med psykiske lidelser og personer uten registrerte diagnoser.

AB

- AB-deltakerne har relativt lav utdanning sammenlignet med andre yrkeshemmede, men ikke lavere enn i APS og KIA.
- Blant AB-deltakerne er det en overrepresentasjon av personer med psykiske lidelser.
- I AB er det blitt en klart reduksjon i andelen som har diagnosen psykisk utviklingshemmet

I kapitlet har vi også sett på variasjoner i bruken av tiltak i skjermede virksomheter mellom fylkene. Vi finner forholdsvis klarer regionale forskjeller i den forstand at fylkene på Vestlandet og i Nord-Norge benytter de institusjonelle tiltakene KIA og TIA i langt større grad enn det fylkene på Sør- og Østlandet gjør. Disse forskjellene skyldes ikke egen-skaper ved de yrkeshemmede, og må derfor heller forklares ved hjelp av bedriftens strategiske valg, arbeidsmarkedet eller andre strukturelle forhold på Vestlandet og i Nord-Norge.

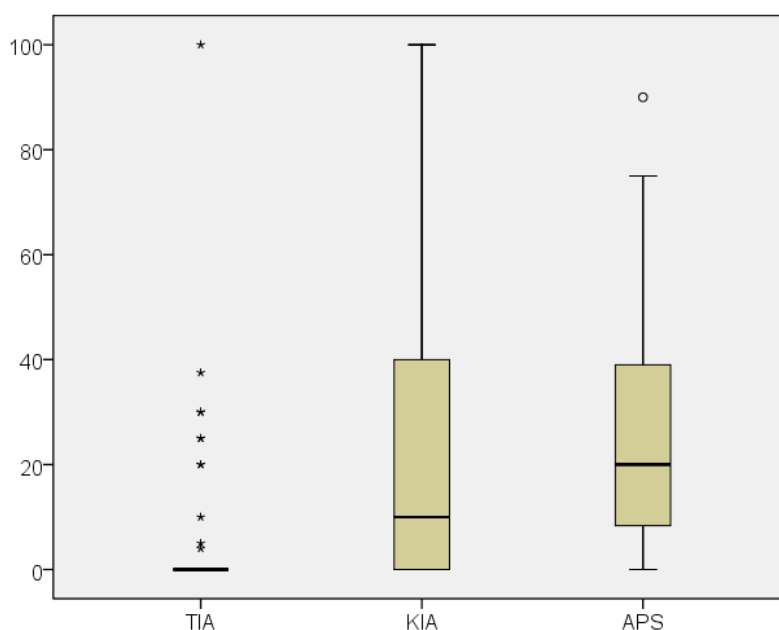
7. Innholdet i tiltakene

I dette kapitlet vil vi beskrive noe mer inngående innholdet i de enkelte tiltakene som arrangeres av skjermede virksomheter. Innledningsvis ser vi på bruken av arbeidspraksis i eksterne virksomheter. Derne tar vi for oss bedriftens oppfølging av deltakerne, dvs. hvordan denne er organisert og omfanget av den. I tredje del ser vi nærmere på hva slags opplæring tiltaksdeltakerne kan få i de skjermede virksomhetene. I fjerde del tar vi for oss bruken av tiltakskjeding mellom tiltak i den skjermede virksomheten. I femte del ser vi nærmere på formidlingsaktiviteten i tiltakene. I sjette del beskriver vi noe av nyskapingen og utviklingen av tiltakene som foregår i bedriftene. Til slutt i kapitlet vurderer vi tiltakene i den skjermede virksomheten i lys av NAV-ansattes erfaringer. Kapitlet baserer seg i all hovedsak på spørreundersøkelsene til bedriftsledelsen og de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene. I tillegg benytter vi også noen resultater fra deltakerundersøkelsen og undersøkelsen overfor NAV-ansatte.

7.1 Intern eller ekstern attføring

Opprinnelig ble de skjermede virksomhetene etablert med tanke på at man skulle drive attføring innenfor realistiske produksjonsmiljø. Siden opprettelsen har imidlertid næringslivet endret seg, og en kritikk mot bedriftene har bl.a. vært at mye av arbeidstreningen har foregått innenfor gammel produksjon. Flere bedrifter har derfor forsøkt å tilpasset seg et mer mangfoldig arbeidsliv gjennom utplassering av tiltaksdelta-

kere i eksterne virksomheter. Av de 55 bedriftene som svarte på undersøkelsen, er det i alt 46 som svarer at de har samarbeidsavtale med andre bedrifter. Flere av de som oppgir at de ikke har avtale, nevner likevel at de har utplassert deltakere i eksterne virksomheter uten å ha noen formelle avtaler. Nesten samtlige av bedriftene i undersøkelsen har derfor utplassert deltakere i eksterne virksomheter. I følge bedrifter som har svart på undersøkelsen, er det i gjennomsnitt 25% av deltakerne i både KIA og APS som er ute i eksterne virksomheter. I TIA er det i snitt 6%. Dette varierer imidlertid en del mellom bedriftene.



Figur 7.1 Fordeling av skjermede virksomheter i forhold til hvor stor prosentandel av deltakerne som er utplassert i ekstern virksomhet innenfor tiltakene TIA, KIA og APS. Boksploott: Median og kvartiler.

Figur 7.1 viser et boksploott som illustrerer spredningen mellom bedriftene i forhold til hvor stor andel av deltakerne de oppgir å ha plassert

ut i ekstern praksis, dvs. i andre virksomheter. I TIA ser vi at de aller fleste bedriftene ikke har noen av deltakerne utplassert. Det er kun 8 bedrifter som svarer at de har utplassert TIA-deltakere i eksterne virksomheter (angitt som stjerner). I KIA ser vi derimot at flere bedrifter har flere deltakere eksternt. I dette tiltaket har hovedvekten av bedriftene mellom 0 og opp til 40% av deltakerne i eksterne virksomheter. Vi ser at det er omtrent tilsvarende andeler som har utplassert APS-deltakere.

Noe av poenget med å utplassere eksternt har vært å få et større mangfold av praksistilbud samt bedre match mellom deltakernes ønsker/behov og praksistilbud. I undersøkelsen til bedriftslederne ba vi dem derfor oppgi hvor mange eksterne virksomheter de hadde relasjoner til og hvilke type virksomheter dette dreier seg om. I forhold til spørsmålet om hvor mange bedrifter de benyttet, varierte dette fra én og opp til 250. Noe av forklaringen på den store variasjonen er selvfølgelig at antallet tiltaksdeltakere varierer ved bedriftene. Antall tiltaksplasser eller bedriftens størrelse forklarer likevel ikke alt. Noen skjermede virksomheter har åpenbart også en klarere og mer bevisst strategi på å utplassere tiltaksdeltakerne enn andre virksomheter.

Det er også et stort mangfold av type virksomheter som de skjermede virksomhetene samarbeider med. En gjennomgang av de næringene som de skjermede virksomhetene oppgir til oss i spørreskjemaet, viser imidlertid at de fleste samarbeidspartnerne har virksomheter innenfor tjenesteytende næringer. Dette gjelder næringer som butikk, handel, catering, hotell, kontorarbeid, lagerarbeid, transport, vaskeri og barnehage. Ellers ser vi også at en del oppgir at de har samarbeidsrelasjoner til offentlige serviceinstitusjoner av ulike typer.

7.2 Opplæring

En sentral del av opplæringen i de skjermede virksomhetene har tradisjonelt vært tilbudet om fagbrev. Ved hjelp av ulike datakilder har vi derfor forsøkt å kartlegge omfanget og innholdet i det fagbrevtilbudet bedriftene har. I tillegg har vi også ved hjelp av spørreundersøkelsen til bedriftene forsøkt å kartlegge hva slags annet opplæringstilbud bedriftene har. Det at bedriftene har et tilbud, trenger imidlertid ikke bety at deltakerne faktisk får opplæring. I siste del av dette delkapitlet har vi derfor også sett nærmere på hvor mange av deltakerne i de ulike tiltakene som enten er under fagopplæring eller har fått annen opplæring i regi av de skjermede tiltakene.

7.2.1 Fagbrev

I henhold til svarene på lederundersøkelsen er 80% av attføringsbedriftene og 40% av vekstbedriftene godkjente lærlingbedrifter. I følge Widding (2002) var 60% av attføringsbedriftene godkjente lærlingbedrifter i 1994. Til tross for at flere av bedriftene er godkjente lærlingbedrifter i dag, er det likevel forholdsvis få lærlinger. Av de 45 attføringsbedriftene som svarer at de er godkjente lærlingbedrifter, er det 14 (31%) som oppgir at de per i dag ikke har lærlinger. Det er videre 19 bedrifter (42%) som oppgir å ha mellom 1 og 5 lærlinger, mens de resterende 12 bedriftene (27%) har mer enn 5 lærlinger. Av de 11 vekstbedriftene som oppgir å være lærlingbedrifter, er det 4 som oppgir at de ikke har lærlinger, 5 som oppgir at de bare har en lærling, og 2 som oppgir å ha 3 lærlinger. I følge representanter for bedriftene er hovedforklaringen på det lave antallet lærlingplasser at NAV har lagt mer

vekt på formidlingstiltak enn kvalifiseringstiltak i en periode med lav ledighet.

Tabell 7.1 Antall personer på lærekontrakt, antall bestått fag/svenneprøve, antall avlagte sertifikat/kurs, antall annen kvalifiserende opplæring. Kilde: Attføringsbedriftene.

	2004	2005	2006	2007
Antall personer på lærekontrakt/§ 20 kandidater	388	265	198	269
Antall bestått fag/svenneprøve inkl. § 20 kandidater	76	61	47	50
Antall avlagte sertifikater/eksamen/kurs	762	479	418	198
Antall annen dokumenterbar kvalifiserende opplæring	1063	454	131	367

Tall fra Attføringsbedriftene bekrefter at lærlingordningen har hatt et mindre omfang i perioden med nedadgående og lav ledighet. Tabell 7.1 viser at både antall personer på lærekontrakt og antall beståtte fag/svenneprøver har gått ned i perioden 2004 til 2007. Det samme mønstret ser vi også i forhold til andre avlagte sertifikater/eksamen/kurs. Fra 2006 til 2007 ser vi imidlertid en oppgang i antall lærekontrakter og antall annen dokumenterbar kvalifiserende opplæring.

Tabell 7.2 Antall attførings- og vekstbedrifter som er godkjent for fagbrev innen ulike bransjer.

	Attførings- bedrifter	Vekst- bedrifter
Kontor/adm	32	3
Mekanisk	27	2
Kokk/kjøkken	10	2
IKT-drift/IKTservice/Data	9	
Trevare/møbler	8	2
B og U fag	8	
Salg og service	6	3
Elektro	5	
Renhold	4	1
Søm/tekstil	4	
Grafisk	2	
Aktivitør/helse og sosial	1	3

I tabellen over har vi presentert en oversikt over hvilke fagbrev de 45 attførings- og 12 vekstbedriftene som svarte på bedriftsundersøkelsen, er godkjent for. De fleste bedriftene er godkjent for kontorlag og mekaniske fag, noe som også gjenspeiler virksomheten i bedriftene. I følge bedriftene selv er det imidlertid slik at deltakerne kan tilbys fagbrev ut over det de skjermede virksomhetene er godkjente for. Det har sammenheng med at de gjennom samarbeidsavtaler med andre bedrifter kan ordne lærlingplasser i andre fagområder de selv ikke er godkjente for. Liste over kan dermed være for smal i forhold til hva bedriftene faktisk kan tilby av fagbrev sammen med sine samarbeidspartnere.

Tabell 7.3 Tiltaksansvarliges vurdering av hvor stor andel av deltakerne som tar fagbrev innenfor de ulike tiltakene. Prosent.

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Meget vanlig (75-100%)	8				2
Ganske vanlig (50-75%)	16	6		2	5
Av og til (25-50%)	45	19	7	14	19
Ganske uvanlig (10-25%)	14	15	28	24	21
Meget uvanlig (1-10%)	12	40	35	47	34
Aldri	6	17	27	9	15
Vet ikke/ikke aktuelt		4	3	5	3
Total	100	100	100	100	100

Tabell 7.3 viser hva de tiltaksansvarlige i de skjærmede virksomhetene svarer når vi ber dem angi hvor vanlig det er at deltakerne i de respektive tiltakene tar fagbrev. Her ser vi som forventet, at det er mest vanlig blant KIA-deltakerne. Hele 22% av respondentene oppgir at det er meget eller ganske vanlig at deltakerne tar fagbrev. Blant TIA-deltakerne ser vi at det er mindre vanlig. Her er det likevel 1/4 som svarer at det er ganske vanlig, eller at det skjer av og til. På samme måte ser vi det er noen som oppgir at deltakerne i APS og AB av og til tar fagbrev.

Tabell 7.4 Muligheten for deltakerne til å ta fagbrev internt ved bedriften eller eksternt ved annen bedrift eller begge deler. Prosent.

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Bare internt ved bedriften	14	17	20	3	13
Bare eksternt hos andre bedrifter	20	5	27	62	31
Begge deler	66	78	53	35	56
Total	100	100	100	100	100

I undersøkelsen til de tiltaksansvarlige stilte vi også et spørsmål om det var mulig å ta fagbrevet internt ved bedriften eller også eksternt ved

andre bedrifter. Tabell 7.4 viser at det er forholdsvis mange bedrifter som spiller på andre eksterne bedrifter når de gjelder muligheten for å ta fagbrev. Blant bedriftene som oppga at de kunne tilby fagbrev, ser vi at det er omtrent 30 % som oppgir at dette i praksis bare foregår hos eksterne samarbeidspartnere. Samtidig ser vi at det er godt over halvparten som svarer at det er mulig å ta fagbrev både internt og eksternt.

7.2.2 Annen opplæring enn fagopplæring

I spørreskjemaet til bedriftene spurte vi også om annen opplæring eller kvalifisering virksomheten kunne tilby deltakerne. I underkant av 60% svarte at de kunne tilby annen kvalifisering. I attføringsbedriftene var det 73% som svarte at de hadde annen kvalifisering og i vekstbedriftene bare 28%. Med andre ord er det ganske store forskjeller mellom attføringsbedriftene og vekstbedriftene. De opplæringstilbudene som oftest går igjen i bedriften, er:

- Dataopplæring (datakortet, web-design mm)
- Truckopplæring, kranfører og maskinfører
- Sveisekurs
- Språkopplæring
- Kurs for personer med lese- og skrivevansker
- Lager og logistikk
- Opplæring i personlig økonomi (SMART)
- Opplæring i butikk- og kantinearbeid
- Opplæring i mekaniske fag og elektronikk

Listen er ikke utfyllende, men viser de vanligste opplæringstilbudene til bedriftene. Her må det imidlertid legges til at flere av bedriftene kommenterer i spørreskjemaet at opplæringen legges opp individuelt for

hver enkelt, og at den tematiske avgrensningen ikke avhenger av hva man selv kan tilby, men hva som finnes på utdanningsmarkedet og opplæringsmuligheter innenfor samarbeidende bedrifter. Det er også flere av bedriftene som viser til at de tilbyr deltakerne nettbasert opplæring. Fra spørreskjemaene går det også frem at 3/4 av opplæringstilbudene gjennomføres av interne medarbeidere, mens 1/4 gjennomføres av eksterne leverandører. Dette varierer imidlertid fra bedrift til bedrift. Noe under halvparten av bedriftene opererer med opplæring som bare gjennomføres av interne medarbeidere, mens omtrent 1/4 lar eksterne gjennomføre mer enn halvparten av opplæringstilbudet.

I bedriftsundersøkelsen ba vi også de skjærmede virksomhetene oppgi varigheten på opplæringstilbudet. Mange kommenterte her at mye av opplæringen var individuelt tilpasset og varierte derfor fra person til person. Inntrykket er med andre ord at varigheten i opplæringen er fleksibelt tilpasset den enkelte deltakers kapasitet. Av de opplæringstilbudene som vi har opplyst varigheten på, fremgår det at 17% har en varighet på opp til en dag, halvparten av opplæringstilbudet har en varighet på opp til en uke, 70% har en varighet opp til 4 uker og 90% har en varighet opp til 3 måneder. Det betyr at 10% har en varighet over 3 måneder. Disse tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet siden det kan være vanskelig å angi eksakt varighet på alle opplæringstilbudene. Uansett ser det ut som at den øvrige opplæringen ut over fagopplæring, dreier seg om forholdsvis kortvarige opplæringstilbud.

7.2.3 Hva slags opplæring har deltakerne fått?

I brukerundersøkelsen stilte vi også et spørsmål om de hadde fått noen form for opplæring ved bedriften de var ved. Her svarte 77% av delta-

kerne i attføringsbedriftene at de hadde fått opplæring, mens dette gjaldt 64% av deltakerne i vekstbedriftene. Det viser seg imidlertid at mye av denne opplæringen dreier seg om individuell opplæring i arbeidsoppgavene ved virksomheten. Blant deltakerne i vekstbedriftene var det 80% som oppga at dette utelukkende dreide seg om individuell opplæring i arbeidsoppgavene ved bedriften, mens tilsvarende for attføringsbedriftene var i underkant av 70%.

Tabell 7.5 Andel som svarer at de har fått opplæring ved bedriften. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Ja	84	71	75	75
Nei	13	23	21	20
Vet ikke/ikke relevant	3	6	4	5
Total	100	100	100	100

Tabell 7.5 viser hvor stor andel av deltakerne som svarer at de har fått en eller annen form for opplæring innenfor de tre tiltakene KIA, APS og AB. Ikke overraskende er det størst andel KIA-deltakere som svarer ja på spørsmålet og i minst grad deltakerne APS. Det at så mange av deltakerne i APS og AB oppgir at de har fått opplæring, skyldes igjen at det her refereres til opplæring i de arbeidsoppgavene de utfører.

Tabell 7.6 Type opplæring tiltaksdeltakerne har fått. Prosent.

	KIA	APS	AB	Totalt
Individuell opplæring i arbeidsoppgavene	81	78	91	82
Kurs uten eksamen/sertifikat	16	7	10	10
Kurs med eksamen/sertifikat	18	15	6	13
Fagbrev	12	2	1	4
Annen opplæring	3	6	6	5

Når vi spør deltakerne om hva slags opplæring de har fått, svarer de fleste individuell opplæring i arbeidsoppgavene (81% i KIA, 78% i APS og 91% i AB). KIA-deltakerne oppgir at de i størst grad har fått opplæring ut over dette. Blant disse er det 12% som oppgir at de tar fagbrev, 18% oppgi at de har tatt kurs med eksamen/sertifikat og 16% at de har tatt kurs uten sertifikat/kurs. Noe overraskende finner vi også at 15% av APS-deltakerne oppgir at de har fått kurs med eksamen/sertifikat. I AB-tiltaket er det 10% som oppgir at de har fått kurs uten eksamen/sertifikat.

Selv om vi ikke kan gjøre noen direkte sammenligning av tallene i tiltaksundersøkelsen og brukerundersøkelsen, er det likevel et klart inntrykk at resultatene spriker. Det vil si at de tiltaksansvarlige rapporterer om mer omfattende opplæring i form av fagbrev enn det brukerundersøkelsen gir inntrykk av. Her kan det imidlertid være flere feilkilder. En feilkilde kan være at bedriftene overrapporterer bruken. For eksempel vil mindre feilrapporteringer i små bedrifter med få deltakere, kunne få store utslag i tiltaksundersøkelsen (fordi alle virksomheter teller likt).

7.2.4 Hvor sterkt står fagopplæringen?

I perioden 1995 til 1999 ble fagopplæringstilbudet utbygd og styrket i de skjermede virksomhetene (Widding 2002). Resultatene her viser at den formaliserte fagopplæringa i form av fagbrev ikke spiller noen dominerende rolle i KIA-tiltaket. Det er bare unntaksvis at de øvrige tiltakene benyttes til fagopplæring. I følge Widding (2002:50) var en forklaring at ordningen med lønn under KIA-tiltaket bidro til at deltakeren ikke fikk tilstrekkelige incentiver til å gå inn på en lærlingordning

siden de da ville gå ned i lønn. Lønnsordningen har ikke endret seg frem til i dag, og manglende økonomiske incentiver kan derfor fremdeles være en aktuell forklaring på at så få tar fagbrev. Når vi spør bedriftene, er det imidlertid en annen forklaring som trekkes frem, nemlig situasjonen på arbeidsmarkedet og ønske fra NAV om å prioritere kortere løp og mer formidlingstiltak. Som vi skal se i kapittel 10, kommer dette først og fremst til uttrykk ved at NAV har økt innsøkingen til de mer kortvarige tiltakene APS og AB på bekostning av KIA.

7.3 Oppfølging

I tiltaksundersøkelsen stilte vi spørsmål om bedriftene innenfor de enkelte tiltakene hadde faste rutiner for oppfølgingssamtaler med deltakerne. De som svarte ja på dette, fikk et nytt spørsmål om hvor ofte de hadde møter med deltakerne. De aller fleste av de skjermede virksomhetene viste seg å ha faste rutiner for dette. I vekstbedriftene svarte så og si samtlige at de hadde faste rutiner, mens 4 av 5 attføringsbedrifter svarte det samme. Det varierer også noe mellom de ulike tiltakene. Ytterpunktene er APS og TIA. I forhold til APS er det hele 93% av de tiltaksansvarlige som svarer at de har faste rutiner, mens i TIA er det kun 63%. I forhold til KIA og AB er det omtrent 80% som svarer at det har faste rutiner.

Tabell 7.7 Hvor ofte deltakerne i tiltakene har individuelle samtaler med oppfølgingspersonalet (av de med faste rutiner). Prosent.

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Minst en gang i uken	5	7	34	34	24
Minst en gang hver 14. dag	15	0	42	53	33
Minst en gang i måneden	40	13	19	11	20
Minst en gang annenhver måned	20	10	2	2	7
Sjeldnere enn annenhver måned	20	70	3	0	17
Total	100	100	100	100	100

Tabell 7.7 viser hvor ofte deltakerne i de ulike tiltakene hadde oppfølgingsmøter med tiltaksmedarbeidere. Her ser vi at de fleste tiltaksansvarlige oppgir at de har møter relativt ofte, enten ukentlig eller hver 14. dag. I KIA ser det ut som at det er mer vanlig med månedelige (40%) samtaler eller sjeldnere (40%). I noen bedrifter har de imidlertid samtaler hver 14 dag eller oftere (20%). I TIA-tiltaket er det ikke bare relativt få som har faste oppfølgingssamtaler, men det er også relativt sjeldent at disse holdes. Hele 70% av de som svarer at de har faste rutiner, oppgir at de har oppfølgingsmøter sjeldnere enn annenhver måned. Noen få arrangører av TIA har imidlertid oppfølgingssamtaler relativt ofte.

I spørreundersøkelsen til tiltaksdeltakerne ba vi dem svare på hvor fornøyd de var med oppfølgingen, noe vi kommer nærmere inn på i neste kapittel.

7.4 Tiltakskjeding

Enhver ny deltaker i et av tiltakene arrangert av skjermede virksomheter, skal henvises fra NAV. I intervjuene med representanter for de skjermede virksomhetene kommer det imidlertid frem at det kan foregå omfattende kjeding av ulike tiltak innenfor bedriften. I følge informanter fra bedriftene, betraktes kjedingen som et verktøy for å bevege deltakerne nærmere arbeidsmarkedet. I dette avsnittet har vi derfor tatt sikte på å måle omfanget av denne virksomheten. For hvert av tiltakene har vi stilt spørsmål til de tiltaksansvarlige om hvor vanlig eller uvanlig det er at deltakerne kommer fra andre tiltak i bedriften.

Muligheten for intern kjeding av tiltak kan betraktes som et tveegget sverd i den forstand at det på den ene siden gir bedriftene gode muligheter til å sette sammen hensiktsmessige tiltak for den enkelte. Men på den andre siden gir det også gode muligheter for fløteskumming av deltakere. Det positive er med andre ord at bedriftene får god informasjon om den enkelte deltaker og har dermed også gode forutsetninger for å finne hensiktsmessige tiltak for deltakerne. Den negative siden er at bedriftene også kan utnytte denne informasjonen til sin fordel i den forstand at man i større grad anbefaler videre tiltak for de man tror i størst grad vil lykkes på arbeidsmarkedet.

Tabell 7.8 Hvor vanlig er det med intern rekruttering til KIA? Prosent (N=239).

Kommer fra:	Meget vanlig	Ganske vanlig	Av og til	Uvanlig/aldri	Vet ikke/uaktuelt
Direkte fra NAV	5,9	9,8	15,7	66,7	2,0
Avklaringstiltak	15,7	27,5	29,4	27,5	0,0
Bedriftens APS-tiltak	13,7	33,3	19,6	31,4	2,0
Bedriftens AB-tiltak	3,9	3,9	3,9	80,4	7,8
Ande tiltak i bedriften	3,9	2,0	2,0	76,5	15,7

Tabell 7.8 viser at det er forholdsvis vanlig med intern rekruttering av deltakere til KIA fra avklaringstiltaket og APS-tiltaket. Samtidig er det også en del som krysser av for at det er vanlig eller i det minste skjer av og til at deltakerne henvises direkte fra NAV. Likevel ser det ut som at hovedstrømmen går via bedriftenes egne avklaringstiltak, hvilket betyr at de skjærmede virksomhetene har gode muligheter for å kontrollere rekrutteringen til KIA.

Tabell 7.9 Hvor vanlig er det med intern rekruttering til TIA? Prosent (N=239).

Kommer fra:	Meget vanlig	Ganske vanlig	Av og til	Uvanlig/aldri	Vet ikke/uaktuelt
Direkte fra NAV	9	2	2	81	6
Avklaringstiltak	2	6	9	75	9
Bedriftens KIA	36	21	19	19	4
Bedriftens APS-tiltak	2	9	15	62	13
Bedriftens AB-tiltak	0	6	11	64	19
Ande tiltak i bedriften	2	6	6	53	32

Tabell 7.9 viser at det aller meste av nyrekrutteringen til TIA kommer fra KIA. Samtidig ser vi at det også er noe tilstrømming fra andre kilder. Bl.a. ser vi at det enkelte steder er meget vanlig at de henvises direkte fra NAV. Andre oppgir at det av og til også rekrutteres fra avklarings-tiltaket, APS og AB. Det synes likevel som at de fleste går veien om KIA-tiltaket.

Tabell 7.10 Hvor vanlig er det med intern rekruttering av deltakere til APS?
Prosent (N=239).

Kommer fra:	Meget vanlig	Ganske vanlig	Av og til	Aldri	Vet ikke/uaktuelt
Direkte fra NAV	25	42	11	21	0
Avklaringsiltak	21	24	20	24	11
Bedriftens KIA-tiltak	0	0	1	75	24
Bedriftens AB-tiltak	0	0	6	73	21
Ande tiltak i bedriften	0	3	9	79	10

Tabell 7.10 viser at rekrutteringen til APS enten går direkte fra NAV eller via avklaringsiltaket. Her ser det ut som at hovedstrømmen kommer direkte fra NAV, men samtidig er det forholdsvis mange steder det er vanlig at det går via avklaringsiltaket. Med andre ord kan vi si at det går to hovedveier inn til APS-tiltaket, og bedriftene har mulighet til å øve innflytelse på den ene av dem.

Tabell 7.11 Hvor vanlig er det med intern rekruttering av deltakere til AB?
Prosent (N=239).

Kommer fra:	Meget vanlig	Ganske vanlig	Av og til	Aldri	Vet ikke/uaktuelt
Direkte fra NAV	31	39	18	12	0
Avklaringstiltak	3	12	27	49	9
Bedriftens KIA-tiltak	0	0	3	79	19
Bedriftens APS-tiltak	0	20	39	35	6
Andre tiltak i bedriften	0	0	3	75	22

Tabell 7.11 viser at rekrutteringen til AB er noe mer sammensatt. Den viktigste rekrutteringsbasen er imidlertid NAV, dvs. at de aller fleste oppgir at deltakerne henvises herfra. Samtidig viser tabellen at det også går en strøm av deltakere fra avklaringstiltaket. Her er det 3 % som svarer at dette er meget vanlig, 12% som sier det er ganske vanlig og 27% som sier at dette skjer av og til. Dette tyder på at det går en ikke ubetydelig strøm av deltakere internt fra avklaring til AB. Tilsvarende ser vi at det er 20% som sier at det er ganske vanlig å rekruttere deltakere fra APS, og 39% mener det av og til forekommer. Med andre ord ser det ut til at hovedstrømmen av deltakere kommer fra NAV, mens det i tillegg kommer to sidestrømmer fra henholdsvis avklaringstiltaket og APS.

Tabellen tyder på at det foregår en utstrakt kjeding av tiltak internt i de skjermede virksomhetene. Som et metodisk verktøy kan dette dermed gi bedriftene gode muligheter for å finne helhetlige løsninger og sluse deltakere inn i hensiktsmessige tiltak. Forutsetningene for dette synes å være best når det gjelder KIA og TIA. Samtidig ser vi at muligheten også er til stede når det gjelder APS og AB. Som antydnet over, skal vi

imidlertid ikke se bort fra at disse mulighetene kan utnyttes strategisk av bedriftene i den forstand at kjedingen ikke nødvendigvis vil være til fordel for deltakerne, men for bedriften. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 11.

7.5 Formidlingsaktiviteter

En sentral egenskap ved ethvert arbeidsmarkedstiltak er dets evne til å formidle deltakerne til ordinært arbeid, det være seg gjennom praksis, kvalifikasjoner eller direkte formidlingsbistand. Vektleggingen av formidlingen vil imidlertid variere fra tiltak til tiltak. Selv om det overordnede målet for alle arbeidsmarkedstiltak er arbeid, er formidling likevel mer sentralt i tiltak som KIA og AB sammenlignet med TIA og APS. I denne delen har vi derfor sett nærmere på formidlingstilbudet i bedriftene generelt og i de ulike tiltakene spesielt.

Tabell 7.12 Prosentandel av tiltaksansvarlige som svarer at deltakerne i stor grad får hjelp til ulike jobbsøkningsaktiviteter (N=239).

	Vekstbedriftene	Attføringsbedriftene
Hjelp til å skrive brev/telefonere til aktuelle arbeidsgivere	56	69
Jobbsøkerkurs	25	44
Tilgang til PC for jobbsøking	72	85
Hjelp til å utarbeide CV	66	75
Motivasjonstrening	63	57

En stor del av tiltaksansvarlige svarer at deltakerne får tilbud om ulike former for formidlingstjenester. Tabell 7.12 viser at det gjennomgående er mer formidlingsaktivitet i attføringsbedriften enn i vekstbedriftene,

bortsett fra når det gjelder motivasjonstrening. Det mest vanlige er at deltakerne får tilgang til PC for jobbsøking. Derrest er det relativt mange bedrifter som gir hjelp med å utarbeide CV og skrive brev/telefonere til aktuelle arbeidsgivere. På den andre siden er det bare 1/4 av vekstbedriftene og knappe halvparten av attføringsbedriftene som tilbyr jobbsøkerkurs.

I spørreundersøkelsen til deltakerne stilte vi også spørsmål om deres tilrettelegger eller andre i bedriften hadde bistått med jobbformidling. Her var det i alt 38% av deltakerne i attføringsbedriftene som svarte ja og 36% av deltakerne i vekstbedriftene. Tar vi bort de med kortere enn et halvt års fartstid i tiltaket, var andelen noe høyere (ca 40%).

Tabell 7.13 Prosentandel av tiltaksansvarlige som svarer at deltakerne i stor grad får hjelp til ulike jobbsøkingaktiviteter, fordelt på ulike tiltak (N=239).

	KIA	TIA	APS	AB
Hjelp til å skrive brev/telefonere til aktuelle arbeidsgivere	69	47	65	82
Jobbsøkerkurs	60	34	41	33
Tilgang til PC for jobbsøking	86	79	92	76
Hjelp til å utarbeide CV	78	51	73	85
Motivasjonstrening	53	23	73	69

Tabell 7.13 viser hvor stor andel av bedriftene som svarer at deltakerne i stor grad får hjelp til ulike typer jobbsøkingaktiviteter. Ikke overraskende er det forholdsvis høy andel av tiltaksansvarlige for KIA som svarer at deltakerne får tilgang eller tilbud om jobbsøkingaktiviteter. Vi ser også at de aller fleste bedriftene i stor grad gir AB-deltakerne tilbud om hjelp til å kontakte arbeidsgiver og hjelp til å utarbeide CV. I spørreundersøkelsen til tiltaksdeltakerne stilte vi også spørsmål om be-

driften hadde hjulpet dem med å skaffe ordinært arbeid. Her svarte i alt 38% at dette var tilfellet.

7.6 Nye produkter og tjenester

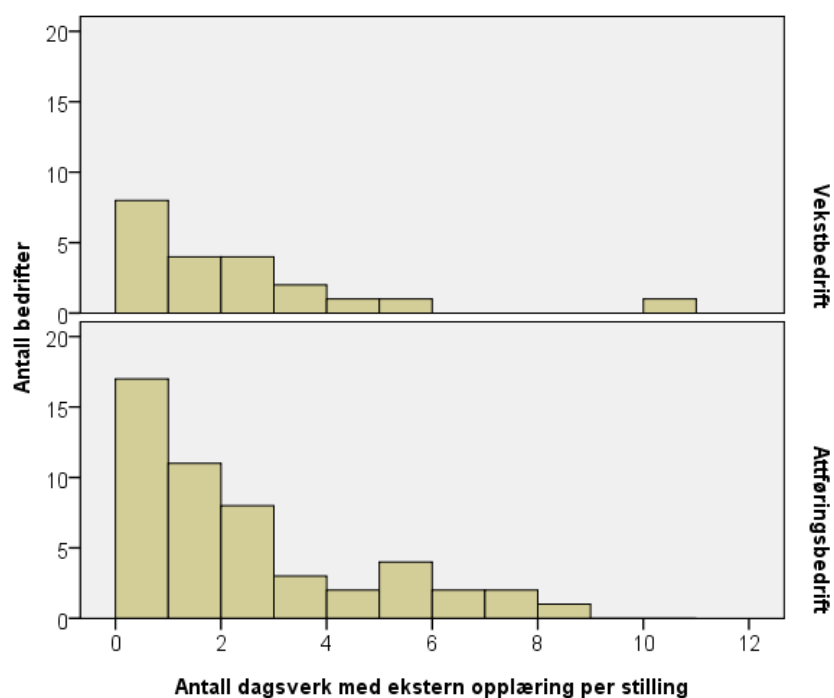
I spørreundersøkelsen til bedriftslederne stilte vi to spørsmål som berører bedriftenes lærings- og innovasjonsevne. Det ene spørsmålet dreide seg om intern opplæring av attføringspersonalet i bedriften. Det andre spørsmålet dreide seg om utvikling av nye produkter eller tjenester, tiltak eller metoder i forbindelse med attføringsvirksomheten. Siden dette er selvrapporterte opplysninger fra bedriftene, bør vi her ta høyde for at informantene kan ha operert med vide definisjoner av både begrepet opplæring og definisjon av ”nye produkter og tjenester”.

Det var 75 % av attføringsbedriftene og 65 % av vekstbedriftene som svarte ja på spørsmål om bedriftene hadde gjennomført noen form for *intern* opplæring av attføringspersonalet det siste året. I gjennomsnitt utgjorde dette 92 dagsverk for attføringsbedriftene og 34 dagsverk i vekstbedriftene. En forklaring på forskjellen her er at attføringsbedriftene gjennomgående er større enn vekstbedriftene. Tar vi hensyn til dette, finner vi at vekstbedriftene har hatt 2,3 dagsverk med opplæring per stilling, mens attføringsbedriftene har hatt 2,2.

På et tilsvarende spørsmål om bedriftene har hatt *ekstern* opplæring i løpet av året, svarte hele 98 % av attføringsbedriftene og 89 % av vekstbedriftene bekreftende. I gjennomsnitt rapporterer attføringsbedriftene at de har hatt 103 dagsverk med ekstern opplæring, mens tilsvarende for vekstbedriftene er 47 dagsverk. Tar vi hensyn til størrelsen på bedriftene, finner vi imidlertid at forskjellene nærmest forsvinner.

Mens attføringsbedriftene i snitt har 2,4 dagsverk med ekstern opplæring per stilling, er tilsvarende for vekstbedriftene 2,3 dagsverk.

Samlet ser vi at en noe større andel av attføringsbedriftene har hatt enten intern eller ekstern opplæring av personalet ved bedriften. Av disse igjen er det imidlertid ingen store forskjeller i hvor mye opplæring hver medarbeider i snitt får. Forskjellene her går ikke ut på hvor mye opplæring man gir, men heller på vektleggingen av intern versus ekstern opplæring. Mens attføringsbedriftene i større grad har ekstern opplæring, legger vekstbedriftene mer vekt på internopplæring.



Figur 7.2 Antall dagsverk med ekstern opplæring per stilling.

Selv om at de aller fleste bedriftene har opplæring, enten internt eller eksternt, ser vi at omfanget av denne opplæringen kan variere ganske

mye mellom bedriftene. Mens det er bedrifter som har opp mot 10 dagsverk per stilling, ligger de fleste på 1-2 dager.

I spørreundersøkelsen til bedriftsledelsen stilte vi også spørsmål om bedriften i løpet av de to siste årene hadde utviklet nye produkter eller tjenester. Videre stilte vi spørsmål om bedriften i samme periode hadde vært med på å utvikle nye tiltak eller metoder i utføringsarbeidet. På det første spørsmålet svarer 78 % av utføringsbedriftene og 92 % av vekstbedriftene ja. På det andre spørsmålet svarte 89 % av vekstbedriftene og 76 % av utføringsbedriftene bekreftende. Dette tyder med andre ord på at det er en viss utvikling av både produkter, tjenester og utføringsarbeid i de fleste virksomhetene. Videre tyder tallene på at vekstbedriftene har vært noe mer opptatt av å utvikle produksjon og tjenester, mens utføringsbedriftene har vært noe mer opptatt av å utvikle utføringsarbeidet.

Selv om det er et stort antall bedrifter som driver med utviklingsarbeid av den ene eller andre sorten, har vi ikke mulighet til å vurdere hvor nyskapende det er eller hvordan kvaliteten er. Som nevnt over, må vi kanskje også ta høyde for at de som fylte ut spørreskjemaet, har tolket begrepet ”utvikling” vidt. For å få en liten pekepinne på hva utviklingsarbeidet består av, ba vi også bedriftene spesifisere hva slags tjenester/produkter eller metoder de hadde utviklet. Når det gjelder produkter eller tjenester, kan kommentarene oppsummeres i følgende punkter:

- salgsvirksomhet (både butikkutslag og salg til institusjoner, herunder bakevarer, mat, frukt)
- tjenester (bildeie, budtjenester, lagervirksomhet, pakketjenester)

- håndverksproduksjon (innen trevare, plast, elektronikk, bygg)
- produksjon av ulike typer forbruksvarer

Gjennomgående er inntrykket av listen med produkter og tjenester at dette først og fremst dreier seg om nye forretningsområder for den enkelte bedrift, og ikke noe som er nyskapende i absolutt forstand. Dette er imidlertid vanskelig å vurdere ut fra de korte beskrivelsene i spørreskjemaet, og vi må derfor ta forbehold når vi trekker en slik konklusjon. Med andre ord kan det godt være at det blant de produktene og tjenestene som nevnes av de skjermede virksomhetene, befinner seg nye unike produkter og tjenester.

Dersom vi ser på listen over nye tiltak eller metoder som er utviklet ved de skjermede virksomhetene de to siste årene, er inntrykket noe av det samme som for produkter og tjenester. Mye av det som nevnes, er nytt for den enkelte bedrift, men ikke nødvendigvis nytt i absolutt forstand. For eksempel er det flere som nevner tiltakene ”Grønt arbeid”, ”Inn på tunet” eller tiltak etablert i regi av Vilje Viser Vei⁶. Det er også mange som nevner rehabiliteringstiltak, noe som må ses i sammenheng med innføringen av tiltaket Arbeidsrettet rehabilitering. En tredje gruppe tiltaksaktiviteter kan videre relateres til Kvalifiseringsprogrammet for sosialhjelpsmottakere. Det er også en del som nevner at de har tatt i bruk nye interestetester eller kartleggingsverktøy. Til slutt er den noen få som også nevner at de har utviklet tilbud til spesielle målgrupper som personer med ADHD, personer med gjeldsproblematikk, ungdom (lavterskeltiltak) og fengselsprosjekt.

⁶ VVV (Vilje Viser Vei) er NAVs nasjonale programsatsing overfor personer med psykiske lidelser

Mens de tre førstnevnte gruppene utviklingstiltak kan forstås i lys av at bedriftene responderer på nye tiltak i NAV, bærer de sistnevnte mer preg av å være initiativ som i større grad er utviket med utgangspunkt i lokale erfaringer og/eller behov. Denne tosidige utviklingsprofilen har også relevans for måten NAV og bedriftene samhandler på. På den ene siden kan vi se på utviklingen av tilbudet i bedriftene som en respons på nye tiltak og ordninger som kommer fra NAV eller departement. Utviklingen av rehabiliteringstilbud, tilbud til sosialhjelpsmottakere og tilbudet til personer med psykiske lidelser kan forstås slik. På den andre siden er det bedriftene som høster erfaringer med deltakerne ute i tiltakene og vil derfor sitte med mye viktig kunnskap om både brukergrupper og behov. De initiativene som ikke kan knyttes til de store nasjonale satsingene, kan forstås som et uttrykk for å utvikle tilbudet i lys av disse erfaringene eller behovene. I den sammenheng er det relevant å stille spørsmålet om hvordan dagens samhandlingsmodell og praksis mellom bedrift og NAV-kontor fungerer. Denne diskusjonen skal vi komme nærmere inn på i et senere kapittel.

7.7 NAVs vurderinger av innholdet i tiltakene

I de foregående delkapitlene har vi beskrevet innholdet i tiltakene som arrangeres av skjermede virksomheter. Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen til NAV-ansatte vil vi til slutt gi en mer kvalitativ og mer uavhengig vurdering av tjenestetilbudet ved virksomhetene. I neste kapittel skal vi i tillegg se på tiltaksdeltakernes vurdering av tilbudet.

Tabell 7.14 NAVs vurdering av egenskaper og kvaliteter ved skjermede virksomheter. Prosent (N=219).

	Meget fornøyd	Ganske fornøyd	Både og	Ganske misfornøyd	Meget misfornøyd	Vet ikke/ikke relevant
Bedriftens oppfølging av deltakere	37	44	13	3	1	0
Bedriftens evne til å svare på bestillingene fra NAV	30	48	17	3	1	0
Bedriftens evne til å avklare deltakernes funksjons-/arbeidsevne	28	50	17	4	1	1
Bedriftens evne til å finne relevant arbeidstreningstilbud hos andre bedrifter	23	35	23	8	3	8
Bedriftens interne arbeidstreningstilbud	15	47	25	7	2	5
Bedriftens opplærings-/kurstilbud	17	39	22	8	1	14
Bedriftens formidlingstjenester (bistand til jobbformidling)	13	33	31	9	6	8

Tabell 7.14 viser at de aller fleste saksbehandlerne i NAV er meget eller ganske fornøyd med tilbudet til de skjermede virksomhetene. Mest fornøyd er de med bedriftens oppfølging av deltakerne. Dernest ser vi at det er rimelig mange som mener at bedriftene svarer på bestillingene fra NAV. Mange er også fornøyd med bedriftenes evne til å finne relevant arbeidstreningstilbud i eksterne bedrifter. Minst fornøyd er man med bedriftens formidlingstjeneste, opplærings-/kurstilbud og det interne

arbeidstreningstilbudet. Det er imidlertid relativt få som svarer at de er direkte misfornøyd med disse tjenestene.⁷

I kommentarene til spørsmålet kommer det frem få kommentarer. Det ser imidlertid ut til at det er det er en hovedvekt blant de mindre fornøyde som utdyper sine svar med egne ord. En av kommentarene peker på at bedriften ikke stiller tilstrekkelige krav og ikke har evne til å identifisere restarbeidsevne.

”Jeg synes brukeren for ofte ender opp med liten eller ingen arbeidsevne og at bedriften er for lite flink til å stille krav. Mesteparten av de vi henviser, har muskel- og skjelett lidelser uten at det er påvist noen funn. Jeg mener at mange med diagnosen fibromyalgi har arbeidsevne. Vi ser at nesten samtlige med denne diagnosen ender opp med 100% uførepensjon. Jeg tror at egentlig har mange av disse i hvert fall en viss arbeidsevne.”

En annen informant som ellers er fornøyd med bedriften, peker på at bedriftenes løsninger kan være for enkle, og at NAV ikke alltid får det de betaler for:

”Synest tiltaket AB den siste tida/ året har vore betrakteleg dårlegare enn tidligere år. ... Vi har "kjøpt ei teneste", ofte er det ein "kjøper" ikkje i tråd med det ein får. Ofte blir det nytta enkle

⁷ I undersøkelsen ba vi deltakerne svare i forhold til de bedriftene de benyttet mest dersom de benyttet flere bedrifter. Dette kan derfor gi et skjevt bilde i og med at de bedriftene som benyttes mest, også kan være de man er mest fornøyd med. Vi har imidlertid kontrollert for slike skjevheter ved å se utelukkende på de som kun har benyttet én eller to bedrifter, dvs. de som ikke har benyttet andre. Det viser seg at svarene til disse ikke skiller seg fra svarene til samtlige respondenter, noe som dermed tyder på at svarene gir et noenlunde riktig bilde av saksbehandlernes erfaringer.

løysinger får å få folk ut i praksis, i staden for å bruke meir tid og energi på å finne den "rette" praksisplassen. ... Elles er eg svært fornøgd med [bedrift] på mange måter. Mange gode rapportar, og mange brukere som får god oppfølging, spesielt ved APS-avdelinga.”

To av respondentene viser også til at kvaliteten på bedriftenes arbeid også avhenger av kommunikasjonen NAV har med bedriftene og hvor klar bestillingen er:

”Får gode løp for deltakere dersom jeg er klar og konkret i bestillingen. Avhengig av god kommunikasjon med bedriften for at oppfølging og tilbud skal bli mest mulig riktig og godt tilpasset til deltaker. Det er mulig både å få svært arbeidslivsrelevant og mindre relevant praksis.”

”Bedriften evner å endre seg, delta i samarbeid på utradisjonelle måter. Medfører at det blir enklere å få brukere inn på bedriften. Som for andre bedrifter, så er pleie av samarbeide også fra NAV sin side, viktig for resultatet.”

Av kommentarene ser vi for det første at de avviker noe fra hvordan respondentene krysser av for de faste svaralternativene. Det betyr at det er en overvekt av de som er minst fornøyd med bedriftene, som utdyper sine svar. Gjennomgående ser vi at de mer misfornøyde peker på at bedriftene ikke stiller tilstrekkelige krav til tiltaksdeltakerne, at de benytter for enkle eller raske løsninger, og at de til har en (for stor) tendens til å avklare tiltaksdeltakerne for uføretrygd og ikke jobb. Samtidig er det flere som også peker på at kvaliteten på arbeidet avhenger av den kommunikasjon NAV har med bedriftene.

7.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi beskrevet innholdet i tiltakene som inngår i evalueringen. Vi har sett på i hvilken grad deltakerne er ute i ekstern praksis (utenfor den skjermede virksomheten), på opplæringen, oppfølgingen, bruk av tiltakskjedning internt i bedriften og formidlingsaktiviteten. I tillegg har vi også tatt for oss bedriftenes opplæring av personalet samt utvikling av nye produkter og tjenester. Til slutt i kapitlet har vi også tatt med noen vurderinger fra saksbehandlerne i NAV på tjenestetilbudet til bedriftene.

I følge de skjermede virksomhetenes egen rapportering varierer det fra bedrift til bedrift hvor vanlig det er å benytte praksis i eksterne virksomheter (utenfor de skjermede virksomhetene). Bruken av ekstern praksis skjer hovedsakelig innenfor KIA og APS. For de fleste bedriftene varierer det mellom å ha ingen eller noen få prosent ute i ekstern virksomhet til opp mot 40% av tiltaksdeltakerne. Et inntrykk er også at de eksterne arbeidsplassene befinner seg innenfor tjenesteytende næringer.

Spørreundersøkelsen til bedriftene viser at 80% av attføringsbedriftene og 40% av vekstbedriftene er godkjente lærlingbedrifter. Samtidig finner vi at det er forholdsvis få læringer i de skjermede virksomhetene. Hovedforklaringen er i følge bedriftene at NAV i en periode med lav ledighet, har hatt mer fokus på formidling enn kvalifisering. Mange av de skjermede virksomhetene har også avtaler med andre bedrifter som innebærer at tiltaksdeltakerne også kan ta fagbrev eksternt i andre virksomheter. Dette gjør at de skjermede virksomhetene kan tilbyd fagopplæring i fag som de selv ikke er godkjent for. I tillegg til fagopp-

læringen tilbyr de fleste skjermede virksomhetene også annen type opplæring. Dette dreier seg i hovedsak om kurs av kortere varighet.

De fleste skjermede virksomhetene har faste rutiner for oppfølging av tiltaksdeltakerne. Det varierer imidlertid en god del mellom tiltakene hvor ofte bedriften har oppfølgingssamtaler med tiltaksdeltakerne. I APS og AB har de aller fleste bedriftene oppfølgingssamtale minst en gang hver 14 dag. I KIA og TIA er det imidlertid sjeldnere. I KIA er det mest vanlig med oppfølgingssamtaler en gang i måneden eller annenhver måned. I TIA er det vanlig at deltakerne har oppfølgingsmøter sjeldnere enn annenhver måned.

Spørreundersøkelsen til de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene viser at det foregår utstrakt tiltakskjeding mellom tiltakene arrangert av skjermede virksomheter. Deltakerne i KIA rekrutteres vanligvis fra avklaringstiltaket eller bedriftens APS-tiltak, mens deltakerne i TIA rekrutteres ofte fra KIA. De fleste APS-deltakerne rekrutteres direkte fra NAV, men også blant disse er det en god del som kommer fra avklaringstiltaket. Deltakene i AB ser vi også i hovedsak kommer fra NAV, men her er det også en viss rekruttering fra bedriftenes avklaringstiltak og APS-tiltak. Den interne kjedingen kan være tveegget. På den ene siden kan intern kjeding være hensiktsmessig overfor brukerne, men samtidig gir den også tiltaksarrangørene mye kontroll over rekrutteringen til egne tiltak.

I følge de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene har bedriftene et bredt tilbud av formidlingstjenester tilgjengelig for deltakerne. De fleste bedriftene svarer at deltakerne har tilgang til PCer, får hjelp til å utarbeide CV og mottar motivasjonstrening. Det er noe færre som svarer at deltakerne kan få jobbsøkerkurs. I følge tiltaksdeltakerne selv er

det i underkant av 40% som svarer at de har fått bistand av bedriften til jobbformidling.

De NAV ansatte er gjennomgående godt fornøyd med tjenestene til de skjermede virksomhetene. Mest fornøyd er de med bedriftenes oppfølging av deltakerne. Samtidig er det også noen som er mindre fornøyd. Disse viser til at bedriftene ikke stiller tilstrekkelige krav til tiltaksdeltakerne, at de benytter for enkle eller raske løsninger, og at de til har en (for stor) tendens til å avklare tiltaksdeltakerne for uføretrygd og ikke jobb. Flere peker imidlertid også på at kvaliteten på bedriftenes tjenester avhenger av hvor god kommunikasjon de har med NAV.

8. Tiltaksdeltakernes erfaringer

I dette kapitlet skal vi se på resultatet av spørreundersøkelsen som ble sendt til deltakerne i Kvalifisering i skjermet virksomhet (KIA), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (AB). Årsaken til at undersøkelsen ikke omfatter Tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (TIA), er at både formål og deltakergruppen her skiller seg såpass fra deltakerne i de øvrige tiltakene, at de fleste spørsmålene i spørreundersøkelsen ikke vil oppfattes som særlig relevante.

Kapitlet er delt inn i sju delkapittel. Innledningsvis gis en kort redegjørelse for hvordan spørreundersøkelsen er gjennomført. Dernest ser vi nærmere på noen bakgrunnskjennetegn ved respondentene i utvalget. I de påfølgende delene tar vi for oss deltakernes vurderinger av tiltakenes avklaringsfunksjon, arbeidstrening og opplæring, oppfølgingen i tiltaket, formidlingsbistanden og til slutt om forventingene til tiltaket er innfridd.

8.1 Bakgrunn

Utvalget i spørreundersøkelsen er i hovedsak trukket blant deltakere på tiltak i regi av attføringsbedriftene. I tillegg har vi også trukket ut et mindre utvalg blant deltakere i APS og AB fra vekstbedriftene.

Hovedundersøkelsen baserer seg på et utvalg på 960 tiltaksdeltakere i attføringsbedriftene, hvorav 236 fra KIA, 393 fra APS og 336 fra AB. Utvalget ble trukket på bakgrunn av en oversikt over antall tiltaksdeltakere i de respektive tiltakene fra lederundersøkelsen (spørreundersøkelsen til lederne av attføringsbedriftene). På bakgrunn av denne oversikten beregnet vi et utvalg ved å ta roten av antall deltakere i hvert tiltak. Det betydde at det ble trukket en forholdsmessig mindre andel av deltakerne i de største bedriftene. Årsaken til dette var at ikke arbeidsbelastningen skulle bli for stor for de ansvarlige som skulle dele ut skjemaer til deltakerne.

Det var i alt 79 attføringsbedrifter som fikk tilsendt skjema. Av disse var det 61 som hadde deltakere i KIA, 74 i APS og 55 i AB. Videre var det 22 vekstbedrifter som fikk tilsendt skjema til deltakerne, hvorav 21 hadde APS og 14 hadde AB. Antall skjema per bedrift varierte fra 2 til 27. Hver bedrift fikk tilsendt en pakke konvolutter som inneholdt et følgebrev, spørreskjema og svarkonvolutt. De ansvarlige ved de respektive bedriftene fikk så i oppgave å dele ut skjema til deltakere i de respektive tiltakene. For at utvalget skulle bli så representativt som mulig, fikk de videre beskjed om å dele ut skjema til de som hadde fødselsdato tidligst på året. Denne metoden innebærer at undersøkelsen har vært helt anonym, og vi har ikke registrert deltakernes navn eller annen identifikasjon. Det innebærer også at vi heller ikke har hatt mulighet til å purre på undersøkelsen. Via en identifikasjon på skjemaene har vi imidlertid informasjon om bedriften deltakerne var tilknyttet.

Av de i alt 960 spørreskjemaene som ble sent ut til attføringsbedriftene, fikk vi 523 svar, dvs. en respons på 55 %. Av de 79 bedriftene som sendte ut skjema, har vi registrert svar fra 70, dvs. 89 % av bedriftene.

De bedriftene som vi har registrert svar fra, og som vi dermed er sikre på har delt ut skjemaene, hadde samlet fått tilsendt 890 skjema. Der- som vi går ut fra at skjemaene ikke er delt ut i de øvrige bedriftene, dvs. at bruttoutvalget er på 890 personer, får vi svarprosent på 59%. Til vekstbedriftene sendte vi ut 149 skjema, hvorav 66 ble returnert. Det vil si at vi fikk svar fra 44% av deltakerne i vekstbedriftene.

I utgangspunktet ønsker vi at svarene på en slik undersøkelse skal re- flekttere deltakernes erfaringer med tjenestene. Videre er det også un- derforstått at positive svar i en slik undersøkelse forventes å gjenspeile et godt tilbud og negative svar et dårlig tilbud. Vi har ingen grunn til å tro at resultatene fra denne undersøkelsen avviker vesentlig fra dette. Samtidig skal vi være forsiktige med å tolke resultatene for direkte. Dette fordi det kan være en del ”støy” i slike undersøkelser. Tidligere undersøkelser har bl.a. vist at personlighetstrekk til den som fyller ut, kan ha vel så stor betydning for svargivningen som det fenomenet man stiller spørsmål om (Ringstad 2000). Samtidig kan vi heller ikke sette likhetstegn mellom brukertilfredshet og kvalitet på tjenestene (dvs. att- føringen). Dette fordi et tiltak kan inneholde upopulære, men intender- te elementer (for eksempel krav til aktivitet eller oppmøte). Det er hel- ler ikke usannsynlig at noen kan ha urealistiske forventinger til tiltake- ne de deltar på, noe som igjen kan påvirke svarene.

Den metoden vi har benyttet for å sende ut spørreskjemaer, dvs. via tiltaksarrangøren, kan også ha bidratt til å påvirke svarene. Dette kan enten skje ved at skjema er delt ut til de som man antar er mest positi- ve, eller ved at tiltaksarrangøren hjelper deltakerne med å fylle ut skje- ma. Flere tiltaksarrangører har opplyst om at de har bistått deltakerne med å fylle ut skjemaet. Vi har testet ut om det er sammenheng mellom

svarprosent ved den enkelte bedrift og svargivningen, ut fra antagelsen om at det i større grad kan ha foregått positiv siling av respondentene der det er lav svarprosent. En test på sammenhengen mellom svarprosenten i den aktuelle bedriften og brukernes vurdering av bedriften viser at det ikke er noen mer positive svar i bedrifter med lav svarprosent. Dette kan tyde på at det ikke har vært noen systematisk utvelgelse av positive deltakere i undersøkelsen.

Utvalget av deltakere i de største bedriftene er i utgangspunktet underrepresentert. Spørsmålet er da om vi skal vekte utvalget slik at fordelingen av deltakere i utvalget blir likt fordelingen av deltakere i populasjonen, dvs. mellom store og små bedrifter. Et argument for å gjøre dette er at utvalget blir tilnærmevis likt utvalget i populasjonen. Samtidig vil de minste bedriftene få mindre å si på resultatet som helhet. Spørsmålet om vektning av utvalget er imidlertid kun av betydning dersom bedriftsstørrelsen betyr noe for resultatene. I stedet for å veie utvalget, har vi derfor heller valgt å teste hvorvidt svarene i undersøkelsen påvirkes av hvor stor bedrift den enkelte respondent er tilknyttet. Gjennomgående viser det seg at bedriftsstørrelsen har lite betydning for svarene. I de tilfellene der bedriftsstørrelse betyr noe, utdypes dette.

8.2 Kjennetegn ved respondentene

I dette avsnittet har vi presentert tre bakgrunnskjennetegn ved respondentene i undersøkelsen. Dette er kjønn, alder og varighet i det aktuelle tiltaket.

Tabell 8.1 Fordelingen av menn og kvinner på de ulike tiltakene. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Mann	50	47	48	48
Kvinne	50	53	52	52
Total	100	100	100	100
	N=147	N=266	N=175	N=588

Tabell 8.1 viser fordelingen av menn og kvinner i de tre tiltakene som inngår i undersøkelsen. I KIA ser vi at fordelingen mellom menn og kvinner er helt lik, mens i APS og AB er det en liten overvekt av kvinner. Sammenligner vi med registerdataene i kapittel 6, finner vi at menn er noe underrepresentert i KIA (56% i registerdata), mens fordelingen i APS og AB er omtrent som i registerdataene.

Tabell 8.2 Aldersfordelingen på de ulike tiltakene. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Under 30 år	27	23	20	23
30-39 år	25	28	26	27
40-49 år	30	26	29	28
50-59 år	16	18	21	18
60 år og eldre	3	5	6	5
Total	100	100	100	100
	N=147	N=267	N=175	N=589

Tabell 8.2 viser aldersfordelingen for deltakerne i de tre tiltakene. Tabellen viser at aldersfordelingen er forholdsvis lik, men at det er en liten overvekt av yngre under 30 år i KIA. Samtidig ser vi at deltakerne i AB-

tiltaket er noe eldre enn deltakerne i APS. Blant AB-deltakerne er det 56% som er over 40 år, mens tilsvarende blant APS-deltakerne er 49%. I registerdata fant vi at gjennomsnittsalderen for deltakerne i de tre tiltakene var forholdsvis lik.

Tabell 8.3 Deltakernes varighet i de ulike tiltakene. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Opp til 6 mnd	19	44	46	38
6-12 mnd	17	35	25	27
mer enn 12 mnd	64	21	29	35
Total	100	100	100	100
	N=147	N=266	N=170	N=583

Tabell 8.3 viser hvor lenge deltakerne i de tre tiltakene har vært i det aktuelle tiltaket på undersøkelsestidspunktet. Vi ser at det er forholdsvis mange i APS og AB som har forholdsvis kort erfaring med tiltaket (dvs. mindre enn 6 måneder). I KIA derimot har et stort flertall av deltakerne mer enn 12 måneders varighet i tiltaket. Det er rimelig å anta at varigheten i tiltaket kan påvirke svarene, og vi har derfor nedenfor sett nærmere på om varigheten i tiltaket påvirker svarene i positiv eller negativ retning.

8.3 Avklaring av arbeids- og funksjonsevne

En viktig del av de skjærmede bedriftenes funksjon er å avklare tiltaksdeltakernes arbeids- og funksjonsevne. Alle tiltakene som denne undersøkelsen omhandler, inneholder i mer eller mindre grad slike funksjoner. I dette avsnittet har vi sett nærmere på om deltakerne opplever at de har fått avklart sin arbeids- eller funksjonsevne, om de opplever å ha

fått prøvd ut sine evner og interesser innenfor aktuelle yrker, samt hvor godt arbeidsoppgavene har vært tilpasset deres funksjonsevne.

Tabell 8.4 Deltakernes vurdering av deres muligheter til å få prøvd ut sin arbeids- og funksjonsevne. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
I stor grad	71	47	58	56
I noen grad	21	39	32	32
I liten grad	5	8	3	6
Ingen grad	2	2	4	2
Vet ikke/ikke relevant	1	5	5	4
Total	100	100	100	100

Tabell 8.4 viser at de aller fleste opplever at de i noen eller stor grad har fått mulighet til å prøve ut sine arbeidsevner. Spesielt ser vi i tiltaket KIA at det er en stor andel som svarer at de i stor grad har fått prøvd ut sine arbeids- og funksjonsevner. KIA-deltakerne har imidlertid gått lengre i tiltaket enn de andre tiltaksdeltakerne, noe som dermed kan forklare forskjellene. Varigheten i tiltaket kan imidlertid bare delvis forklare forskjellene. Selv om vi bare tar for oss de med mer enn 6 måneders varighet i tiltaket (dvs. bare de med relativt lang erfaring), finner vi likevel at KIA-deltakerne i større grad opplever å ha fått mulighet til å prøve ut sin arbeids- og funksjonsevne. Dette kan med andre ord bety at det innenfor KIA-tiltaket er bedre forutsetninger for å prøve ut arbeids- og funksjonsevnen sammenlignet med de to andre tiltakene. En forklaring kan være at deltakerne i APS i større grad enn deltakerne i KIA, er utplassert i eksterne virksomheter (jf Figur 7.1), og at den utførelsesfaglige oppfølgingen derfor ikke blir like tett i APS som i KIA. En annen forklaring kan ha sammenheng med at det er langt flere del-

takere i APS enn i KIA og at APS-tiltaket derfor i større grad vil bære preg av tilfeldig utplassering i praksis. En tredje forklaring kan være at det er vanskeligere å prøve ut arbeidsevnen til deltakerne i APS fordi de står lengre fra arbeidsmarkedet enn KIA-deltakerne. Som vi skal se senere, er APS-deltakerne vel så fornøyd med både oppfølgingen og arbeidsledelsen som det KIA-deltakerne er, og det er derfor rimelig å anta at den sistnevnte forklaringen har mest for seg.

Det er ingen vesentlige forskjeller mellom deltakerne i attføringsbedriftene og vekstbedriftene i deres vurderinger av hvor gode muligheter de har hatt til å prøve ut sin arbeids- og funksjonsevne. Det er heller ingen forskjeller i svarene til deltakerne i små og store bedrifter (målt etter antall deltakere).

I spørreskjemaet hadde vi også et kommentarfelt hvor respondentene kunne komme med utdypende kommentarer. Gjennomgående er kommentarene positive og kan grupperes i følgende tre typer: 1) kommentarer som viser at deltakerne har fått et tilpasset opplegg til den enkeltes evner og ønsker, 2) kommentarer som går ut på at deltakerne i sin arbeidspraksis opplever nye sider ved seg selv og 3) kommentarer som går ut på at deltakeren har fått avklart sine fysiske eller psykiske grenser. Blant kommentarene av den første typen er det flere som påpeker at de selv har fått bestemme krav og progresjon, noe de opplever som spesielt positivt. Selv om det er relativt få negative kommentarer, kan vi sammenfatte de under følgende tre typer: 1) kommentarer som går ut på at man ikke opplever å ha fått avklart funksjons- eller arbeidsevne, 2) kommentarer som går ut på at man ikke har fått tilstrekkelige utfordringer (av enkelte opplevd som mangel på tillit), og 3) kommentarer som går ut på at man opplever å ha blitt utnyttet eller satt til å gjøre

lite relevante oppgaver. Blant den første typen kommentarer finner vi enkelte som hevder å ha fått avklarte enkelte sider ved seg selv, men ikke andre, for eksempel de fysiske, men ikke de psykiske sidene.

Tabell 8.5 Deltakernes vurderinger av mulighetene for å prøve ut sine evner og interesser innenfor et yrke eller med arbeidsoppgaver de kan tenke seg å jobbe med i fremtiden. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
I stor grad	59	31	45	42
I noen grad	33	38	40	38
I liten grad	6	15	9	11
Ingen grad	2	8	3	5
Vet ikke/ikke relevant	1	8	3	5
Total	100	100	100	100

Tabell 8.5 viser hvor stor andel som svarte at de i tiltaket hadde fått mulighet til å prøve ut sine evner og interesser innenfor et yrke eller med arbeidsoppgaver de kunne tenke seg å jobbe med i fremtiden. De fleste deltakerne i alle tre tiltakene svarer at de har fått prøvd ut evner og interesser innenfor relevante yrker/oppgaver. Samtidig ser vi at andelen er størst blant deltakerne i KIA. På den andre siden svarer deltakerne i APS at de i minst grad opplever at de har fått prøvd seg ut i yrker eller oppgaver de har interesser for. Her er det hele 23% som svarer i liten grad og 8% som svarer vet ikke. Vekstbedriftene skiller seg ikke fra attføringsbedriftene på dette spørsmålet. Det er heller ikke vesentlige forskjeller i svarene mellom tiltaksdeltakere i store og små bedrifter. Ikke overraskende finner vi derimot at deltakerne som har vært lengre enn 6 måneder i tiltaket, i større grad enn de som har vært kor-

tere i tiltaket, svarer at de i noen eller stor grad har fått prøve ut sine evner og interesser.

Kommentarene til spørsmålet om utprøving av deltakernes evner og interesser er todelt. Den ene typen kommentarer – som det også er flest av – går ut på at deltakerne har fått arbeide med relevante og interessante oppgaver, samt at de har fått prøve nye arbeidsoppgaver. Den andre typen kommentarer er mer kritisk og viser til at det enten er lite å gjøre, at arbeidet er ensformig eller at det oppleves som lite relevant eller lite meningsfullt.

Tabell 8.6 Deltakernes vurdering av hvor godt eller dårlig arbeidsoppgavene er tilpasset sin funksjonsevne/-begrensning. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Altfor krevende	3	2	2	2
Litt for krevende	17	11	16	14
Godt tilpasset	68	71	68	69
Litt for lite krevende	8	11	7	9
Altfor lite krevende	1	2	3	2
Vet ikke/ikke relevant	3	3	4	3
Total	100	100	100	100

Brukernes tilfredshet med tiltakstilbudet vil sannsynligvis avhenge av hvor godt arbeidsoppgavene er tilpasset den enkeltes funksjonsevne eller funksjonsbegrensninger. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor spørsmål om hvor godt eller dårlig arbeidsoppgavene var tilpasset den enkelte respondents funksjonsevne.

Tabell 8.6 viser at det i alle tre tiltakene er omtrent 70% som svarer at oppgavene er godt tilpasset. Totalt er det i overkant av 15% som mener at oppgaven er litt for eller altfor krevende, mens omtrent 10%

mener at oppgaven er for lite krevende. Vi ser samtidig en tendens til at deltakerne i APS i noe større grad enn i de to øvrige tiltakene, svarer at oppgavene er litt for lite krevende. Forskjellene mellom tiltakene er imidlertid små.

Det er ingen vesentlige forskjeller mellom små og store bedrifter. Derimot finner vi at deltakerne i vekstbedriften opplever at arbeidsoppgavene er noe mer krevende enn deltakerne i utføringsbedriftene. Blant deltakerne i AB og APS er 14% som mener oppgavene er for krevende i utføringsbedriftene, mens tilsvarende i vekstbedriftene er 23%. Hvorvidt dette har sammenheng med at oppgavene er mer krevende, eller om deltakerne i vekstbedriftene har svakere funksjonsevne, er vanskelig å si. I svarene fra spørreundersøkelsen til bedriftenes tiltakskonsulenter er det ingenting som tyder på at deltakerne i vekstbedriftene vurderes som å stå lengre fra arbeidsmarkedet enn deltakerne i utføringsbedriftene.

8.4 Arbeidstrening og opplæring

I denne delen har vi sett nærmere på tiltaksdeltakernes arbeidstrening og opplæring. Det er først og fremst KIA-tiltaket som er innrettet mot arbeidstrening og opplæring. Samtidig er det i praksis kanskje ikke så store forskjeller mellom tiltakene i det både APS og AB vil inneholde elementer av både arbeidstrening og opplæring. Vi skal likevel være oppmerksom på at verken AB eller APS inneholder kvalifisering eller opplæring som noe eksplisitt metode eller målsetting. Dette vil derfor kunne påvirke svarene.

Tabell 8.7 Brukernes tilfredshet med opplæringen de har fått. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Meget fornøyd	39	34	38	36
Ganske fornøyd	39	46	44	44
Verken eller	16	16	12	15
Ganske misfornøyd	2	3	3	3
Meget misfornøyd	4	1	2	2
Total	100	100	100	100

Tabell 8.7 viser at de aller fleste svarer at det er fornøyd med opplæringen. Samlet er det 4/5 som er ganske eller meget fornøyd med opplæringen, og det er små variasjoner mellom tiltakene. Samtidig ser vi at det er 15% som oppgir at de verken er fornøyd eller misfornøyd og omtrent 5% som svarer at de er misfornøyd. Det er ingen forskjeller i deltakernes tilfredshet mellom attføringsbedriftene og vekstbedriftene, mellom de store og små bedriftene eller mellom de med kort og lang tid i tiltaket.

Tabell 8.8 Brukernes vurdering av om kompetansen de har fått, er i samsvar med egne yrkesønsker/-interesser. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Meget godt	38	24	29	29
Ganske godt	40	42	44	42
Verken eller	15	25	21	21
Ganske dårlig	5	7	6	6
Meget dårlig	3	3	2	3
Total	100	100	100	100

I spørreundersøkelsen stilte vi også utdypende spørsmål om deltakerne mente at den kompetansen eller erfaringen de hadde tilegnet seg, sam-

svarte med deres personlige yrkesønsker eller interesser. Resultatene viste som over, at et stort flertall av deltakerne mente at kompetansen eller erfaringen var relevant. Tabell 8.8 viser at det i størst grad er KIA-deltakerne som mener kompetansen samsvarer godt med egne yrkesønsker/-interesser (78%). Tilsvarende andel for APS-deltakerne er 66%, noe som må forstås i lys av at dette er et avklaringstiltak. Blant AB-deltakerne er det 73% som svarer at kompetansen samsvarer godt.

Det er her rimelig å anta at varigheten på tiltaket kan påvirke svarene. Dette viser også å være tilfellet. Blant de som kun har vært i tiltaket under 6 måneder, er det 60% som svarer at kompetansen oppleves som relevant. Blant de med lengre fartstid er andelen omtrent 80%. Vi finner ingen vesentlige forskjeller mellom attføringsbedrifter og vekstbedrifter i forhold til dette spørsmålet. Det er heller ingen forskjeller i forhold til bedriftens størrelse.

Det er flere av respondentene som kommenterer spørsmålene om opplæring og kompetanse. En stor del av kommentarene understøtter resultatene over og viser til positive sider ved opplæringen, bl.a. at de har tilegnet seg kunnskap og kompetanse innen ulike yrker/fag. En annen type kommentarer viser til de har etterlyst mer eller bedre opplæring uten at dette synes å være etterkommet. En tredje type kommentar går ut på at deltakerne har tilegnet seg kompetanse gjennom selvlæring.

8.5 Oppfølging av deltakerne

I denne delen har vi presentert svarene på et sett spørsmål om oppfølging av deltakerne. I spørsmålet ble begrepet oppfølging eksemplifisert med praktisk tilrettelegging, samtale med veileder samt rådgivning i

yrkes- og utdanningsvalg. Det var 7 av 10 respondenter som svarte at de hadde hatt behov for slik oppfølging i noen eller stor grad. Størst var andelen blant APS-deltakerne (4 av 5) og minst blant KIA-deltakerne (3 av 5). Med andre ord tyder dette på at mange opplever at oppfølgingen har vært relevant for dem.

Tabell 8.9 Deltakernes vurdering av den attføringsfaglige oppfølgingen fra tilrettelegger. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Meget god	34	39	59	43
Ganske god	47	41	32	40
Verken eller	12	15	4	11
Ganske dårlig	4	4	3	4
Meget dårlig	3	2	1	2
Total	100	100	100	100

Tabell 8.9 viser deltakernes vurdering av den attføringsfaglige oppfølgingen av tilretteleggeren ved bedriftene. For KIA og APS-deltakerne vil dette være attføringspersonalet ved bedriftene, mens i AB-tiltaket vil det gjelde tilretteleggeren. Både for AB og APS er det veiledende normer for hvor mange deltakere det skal være per tiltaksdeltaker. I AB er det i følge de utfyllende reglene til forskriften om arbeidsmarkedstiltak en veiledende norm på 12 deltakere per tilrettelegger. I APS skal det være maksimum 5 deltakere per fast ansatt leder eller instruktør.

Gjennomgående svarer de aller fleste at oppfølgingen har vært god, og det er lite som skiller de ulike tiltakene fra hverandre. For KIA og APS er det omtrent 4 av 5 som svarer at oppfølgingen har vært god, mens det i AB tiltaket er 9 av 10 som svarer det samme. Vi finner ingen vesentlige forskjeller mellom attføringsbedriftene og vekstbedriftene på

dette spørsmålet. Deltakernes varighet i tiltaket og bedriftens størrelse spiller heller ingen rolle for vurderingen av oppfølgingen.

I tillegg til oppfølgingen stilte vi også spørsmål om hvor fornøyd deltakerne var med arbeidsledelsen. Siden tiltaksdeltakerne kunne ha arbeidsplasser andre steder enn i de skjærmede virksomhetene, ba vi respondentene referere til det arbeidsstedet de var på ved undersøkelsestidspunktet. Svarene vil derfor referere både til arbeidsledelsen ved den skjærmede virksomheten og eventuelle eksterne arbeidsplasser.

Tabell 8.10 Deltakernes vurdering av hvordan arbeidsledelsen ved bedriften fungerer. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Meget god	36	54	39	45
Ganske god	38	36	42	38
Verken eller	21	7	11	12
Ganske dårlig	4	2	4	3
Meget dårlig	1	1	4	2
Total	100	100	100	100

Tabell 8.10 viser at det er et stort flertall som er godt fornøyd med arbeidsledelsen. Mer enn 4 av 5 deltakere mener at arbeidsledelsen fungerer ganske eller meget godt. Her er det ikke store forskjeller mellom tiltakene. Det er heller ingen forskjeller mellom attføringsbedriftene og vekstbedriftene, mellom store og små bedrifter eller mellom de som har vært kort og lenge i tiltaket.

I kommentarfeltet til spørsmålet finner vi at mange understøtter resultatene i tabellen. Av kommentarene fremgår det samtidig at flere etterlyser bedre oppfølging samt bedre samordning av arbeidsledelsen og den attføringsfaglige oppfølgingen.

8.6 Jobbformidling

Dersom målsettingen med et tiltak er å komme ut i ordinært arbeid, vil ulike typer jobbformidlingsaktiviteter være viktige virkemiddel. De ulike tiltakene legger imidlertid ulik vekt på målet om arbeid. Av de tre tiltakene som omhandles her, er målet om arbeid mest relevant for KIA og AB. APS defineres som et avklaringstiltak eller arbeidsforberedende trening, og det er rimelig at man i dette tiltaket ikke har lagt like stor vekt på jobbformidling. I KIA og AB burde vi derimot forventet at deltakerne har fått bistand til å søke jobb.

Tabell 8.11 Hvorvidt bedriften har tilrettelagt for eller hjulpet med å skaffe deltakerne ordinært arbeid. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Ja	37	30	50	38
Nei	39	45	30	39
Vet ikke/ikke relevant	24	25	20	23
Total	100	100	100	100

Tabell 8.11 viser at det varierer mellom tiltakene hvor stor andel som har fått bistand til å søke ordinært arbeid. Selv om andelen er størst blant deltakerne i formidlingstiltaket AB, skulle vi likevel forventet at det var en større andel som svarte at de hadde fått formidlingsbistand her. Det samme gjelder også KIA-tiltaket hvor formidling til ordinært arbeid er et uttrykt mål. Derimot er det mer forståelig at det ikke er flere som har fått formidlingsbistand i APS, siden dette i større grad betraktes som et arbeidsavklaringstiltak. Til tross for at APS ikke er et formidlingstiltak, ser vi likevel at 30% svarer at de har fått hjelp til å skaffe ordinært arbeid.

Vi ser også av tabellen at det er en forholdsvis stor andel som svarer vet ikke/ikke relevant. Det er to hovedårsaker til dette. For det første gjelder dette i stor grad de som har kortest fartstid i det aktuelle tiltaket. I kommentarfeltet til spørsmålene om jobbformidling, viser flere til at det på undersøkelsestidspunktet var for tidlig med jobbformidlingsaktiviteter. For det andre er det mange som viser til at ordinært arbeid ikke er aktuelt i overskuelig fremtid, og at målet for dem er uføretrygd.

Tabell 8.12 Hva slags type hjelp har deltakerne fått til å finne ordinært arbeid? Prosentandel som har krysset av for det aktuelle alternativet.

	KIA	APS	AB	Totalt
Jeg har fått avsatt tid i arbeidstiden til jobbsøking	40	24	21	26
Jeg har deltatt på jobbsøkerkurs	34	30	18	26
Jeg har fått individuell veiledning/hjelp til jobbsøking	38	39	63	48
Jeg har fått informasjonsmateriell om jobbsøking og ledige stillinger	34	21	31	28
Arbeidsmarkedsbedriften har aktivt forsøkt å finne annen jobb for meg	26	28	38	31

Tabell 8.12 viser hva slags formidlingsbistand deltakerne har fått. Hovedinntrykket er at deltakerne har tilgang på flere typer formidlingsmetoder.⁸ Samtidig ser vi at noen metoder er mer dominerende i enkelte tiltak. I KIA er det for eksempel spesielt mange som svarer at det avsettes tid i arbeidstiden til jobbsøking (40%). I AB er det derimot mer utberedt å gi individuell veiledning til jobbsøking (63%) og i mindre grad jobbsøkerkurs. Det vanligste i APS er å gi deltakerne individuell veiled-

⁸ Kolonene summerer seg til mer enn 100% siden respondentene kunne krysse av for flere alternativer.

ning eller hjelp til jobbsøking. Ellers ser vi at det er en forholdsvis stor andel – spesielt i AB-tiltaket – som svarer at den skjermede virksomheten aktivt har forsøkt å skaffe jobb til deltakeren.

Tabell 8.13 Deltakernes vurdering av hjelpen de har fått til å finne ordinært arbeid. Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Meget fornøyd	24	23	44	31
Ganske fornøyd	29	33	35	33
Verken eller	33	32	14	26
Ganske misfornøyd	7	9	4	7
Meget misfornøyd	8	3	3	4
Total	100	100	100	100

Tabell 8.13 viser at de fleste er godt fornøyd med formidlingsbistanden. Samlet svarer 65% at de er ganske eller meget godt fornøyd. AB-deltakerne skiller seg imidlertid positivt ut ved at nesten 80% svarer at de er ganske eller meget fornøyd. En forklaring på dette kan være at deltakerne her i større grad enn i de øvrige tiltakene har fått individuell formidlingsbistand. I KIA – som også er et tiltak hvor målet er ordinær jobb – skulle vi kanskje forventet de samme resultatene. Her er det imidlertid 15% som svarer de er misfornøyd og 33% som svarer at de verken er fornøyd eller misfornøyd. Noe av årsaken til dette kan være at deltakerne her i større grad er overlatt til seg selv med å søke ordinære jobber. Det at deltakerne i APS ikke er like fornøyd som i AB, har sannsynligvis sammenheng med jobbformidling ikke er like sentralt i dette tiltaket. Kommentarene til spørsmålet viser også at det er mange av APS-deltakene som anser jobbsøking som lite aktuelt på det tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført.

8.7 Er forventningene innfridd?

Til slutt i undersøkelsen stilte vi opp et batteri av spørsmål omkring deltakernes forventninger til de ulike tiltakene, og om forventningene var blitt innfridd.

Tabell 8.14 Deltakernes forventninger til de skjermede virksomhetene. Prosentandel som svarer ja.

	KIA	APS	AB	Total
Forventninger om å få avklaring og utprøving av arb./funksjonsevne	86	91	87	88
Forventninger om å få hjelp til å finne ordinært arbeid	71	67	72	70
Forventninger om å få arbeidspraksis innen et bestemt yrke	67	50	63	58
Forventninger om å få kvalifisering eller opplæring i et bestemt fag eller yrke	74	45	50	54
Forventninger om å få varig tilrettelagt arbeid	40	35	45	39
Forventninger om å få dokumentasjon til en søknad om uføretrygd	15	33	22	25

I tabellen har vi rangert spørsmålene i henhold til hva deltakerne har størst forventninger til. Øverst i tabellen finner vi at nesten 9 av 10 har forventninger til å få prøvd ut arbeidsevne eller funksjonsevne. Videre finner vi at omtrent 7 av 10 har forventninger til å finne ordinært arbeid. Nederst i tabellen ser vi at det også er 1/4 som oppgir at de har hatt forventninger om å få dokumentasjon til en søknad om uføretrygd. Videre er det hele 4 av 10 som svarer at de har forventninger om varig tilrettelagt arbeid.

Dersom vi sammenligner de tre tiltakene, finner vi at APS-deltakerne skiller seg ut fra de to øvrige. For det første ser vi at deltakerne i APS

har noe større forventninger til å avklare sin funksjonsevne og noe lavere forventninger om å finne ordinært arbeid. I den andre enden av tabellen ser vi at det er en større andel blant APS-deltakerne som har forventninger om dokumentasjon til en uføresøknad. Disse forskjellene reflekterer sannsynligvis dels at APS-tiltaket har et annet formål enn de andre, og som konsekvens av dette at deltakeren i utgangspunktet står lengre fra arbeidsmarkedet enn deltakerne i KIA og AB.

Tabell 8.15 I hvilken grad har forventningene til deltakerne blitt innfridd. Andel som svarer de er innfridd i stor/noen grad (av de som svarer at de har hatt forventninger). Prosent.

	KIA	APS	AB	Total
Forventninger om å få avklaring og utprøving av arb./funksjonsevne	90	84	87	87
Forventninger om å få arbeidspraksis innen et bestemt yrke	85	69	81	78
Forventninger om å få kvalifisering eller opplæring i et bestemt fag eller yrke	83	70	79	77
Forventninger om å få varig tilrettelagt arbeid	60	62	66	63
Forventninger om å få hjelp til å finne ordinært arbeid	55	56	66	59
Forventninger om å få dokumentasjon til en søknad om uføretrygd	37	52	48	49

Tabell 8.15 viser hvor stor andel av de som hadde forventninger, som svarte at forventningene var innfridd. Tallene i tabellen er summen av de som svarte at forventningene var innfridd i noen eller stor grad. Øverst ser vi at deltakerne i størst grad har fått innfridd forventningene om å prøve ut arbeids- eller funksjonsevnen. Dette gjelder de aller fleste, og det er små forskjeller mellom tiltakene. Dernest ser vi at det er nesten 4 av 5 som mener at forventningene om å få relevant arbeidspraksis og

kvalifisering, er oppfylt i noen eller stor grad. Her ser vi at andelen som har fått innfridd sine forventinger, er lavere blant APS-deltakerne enn hos deltakerne i KIA og AB. Dette kan ha sammenheng med at deltakerne er noe mer uavklart når de kommer inn i APS enn i de to øvrige tiltakene. Nederst i tabellen ser vi at det bare er halvparten som har fått innfridd sine forventinger om å få dokumentasjon til en uføresøknad. I KIA er denne andelen ennå lavere. På plassen over finner vi at det er omtrent 3 av 5 som mener de har fått innfridd forventningene om bi-stand til å finne ordinært arbeid. Her ser vi at forventingene i noe større grad er innfridd i AB enn i de to øvrige tiltakene.

8.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi betraktet tiltakstilbudet ved de skjermede virksomhetene i lys av tiltaksdeltakernes erfaringer. Erfaringen er innhentet gjennom et spørreskjema til deltakerne i tre av tiltakene: KIA, APS og AB. Undersøkelsen har konsentrert seg om følgende fem tema: a) avklaring av arbeids- og funksjonsevne, b) arbeidstrening og opplæring, c) oppfølging av deltakerne, d) jobbformidling og e) hvorvidt forventingene til ulike sider av tjenestene er innfridd.

Det første tema i undersøkelsen dreide seg om avklaring av tiltaksdeltakernes arbeids- og funksjonsevne. Hele 9 av 10 svarte her at de i noen eller stor grad hadde fått mulighet til å få avklart sin arbeids- eller funksjonsevne. Det er her små variasjoner mellom tiltakene. Det er også en forholdsvis stor del som oppgir at de i stor eller noen grad hadde fått prøvd seg ut i forhold til arbeidsoppgaver de kunne tenke seg å jobbe med i fremtiden (8 av 10). Heller ikke her er det store for-

skjeller mellom tiltakene. Til slutt i denne bolken stilte vi spørsmål om hvor godt arbeidsoppgavene var tilpasset deltakernes funksjonsevne. Her svarer omtrent 7 av 10 at arbeidsoppgavene var godt tilpasset. De øvrige mener enten at oppgavene var for krevende eller for lite krevende. Blant disse var det noen flere som mente oppgavene var for krevende.

Tiltaksdeltakerne er godt fornøyd med opplæringen de fikk under tiltakene i de skjærmede virksomhetene. Vi finner ingen store forskjeller mellom tiltakene på dette spørsmålet. De fleste deltakerne mener også at kompetansen de fikk, var i samsvar med deres egne yrkesønsker eller interesser. Likevel er det her 35% av APS-deltakerne som oppgir at det ikke er særlig godt samsvar. Tilsvarende for deltakerne i AB og KIA er henholdsvis 29% og 23%.

Deltakerne er gjennomgående godt fornøyd med den oppfølgingen de har fått ved tiltakene arrangert av skjærmede virksomheter. Dette gjelder både for deltakere i KIA, APS og AB, spesielt i AB. På spørsmål om hvor godt arbeidsledelsen ved bedriften fungerte, var det også gjennomgående et stort flertall av deltakerne som svarte at den fungerte meget eller ganske godt. Minst fornøyd var deltakerne i KIA.

På spørsmålet om deltakerne hadde fått hjelp til å finne ordinært arbeid, var det relativt få som svarte bekreftende. I det minste skulle vi forventet at flere i AB og KIA hadde fått formidlingsbistand. Samtidig er det forholdsvis mange som svarer at de er fornøyd med den hjelpen de har fått til å finne ordinært arbeid, spesielt i AB-tiltaket. Undersøkelsen viser også at mange ikke oppfatter arbeid som relevant og dermed heller ikke bistand til jobbformidling.

Vi finner at deltakerne stort sett har fått innfridd sine forventninger til å få avklart og utprøvd sin arbeids- og funksjonsevne, sine forventninger om å få arbeidspraksis og/eller kvalifisering innen et bestemt yrke. Deltakerne har derimot i mindre grad fått innfridd sine forventninger om å få hjelp til å finne ordinært arbeid, få varig tilrettelagt arbeid eller forventninger om å få dokumentasjon til en uføresøknad.

9. Samhandlingen med NAV

I dette kapitlet tar vi for oss samhandlingen mellom de skjermede virksomhetene og NAV. Samhandlingen har betydning både i forhold til de overordnede styringssignalene fra NAV til bedriftene, i forbindelse med henvisningene eller rekrutteringen av deltakere og i forhold til tilbakemeldinger fra virksomhetene til NAV. De overordnede styringssignalene dreier seg om å formidle mål og rammer for de ulike tiltakene, NAVs overordnede bestillinger av tiltaksplasser og ikke minst de resultatkrav NAV legger til de ulike tiltakene. Rekrutteringen innbefatter prosessen fra beslutningen om tiltak til gjennomføring av bestilling og eventuelle samtaler og møter mellom NAV, deltaker og bedrift. Et sentralt spørsmål her er om rekrutteringssystemet bidrar til ulike former for seleksjon inn til tiltakene. Tilbakemeldingen fra bedriftene til NAV dreier seg om ulike måter å formidle erfaringer både generelt og i forhold til den enkelte deltaker.

Kapitlet er delt inn i seks deler. I første delen tar vi for oss samhandlingsarenaene mellom bedriftsledelsen og NAV. Dette innbefatter samarbeidsfora, avtaler og annen kontakt mellom NAV og bedriftsledelsen. I den andre delen går vi nærmere inn på hvilke forhold som påvirker bestillingene til saksbehandlerne i NAV. I den tredje delen tar vi for oss hvordan saksbehandlerne i NAV samarbeider med de skjermede virksomhetene om de enkelte tiltaksdeltakerne. I den fjerde delen tar vi utgangspunkt i de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene og bely-

ser deres erfaringer med NAV. Til slutt i den femte delen oppsummerer vi de NAV-ansattes erfaringer med de skjermete virksomhetene.

9.1 Institusjonelle rammer

Det er rimelig å anta at mange av premissene for den praktiske samhandlingen mellom de skjermete virksomhetene og NAV legges i de institusjonaliserte samhandlingsforaene. I spørreundersøkelsen til bedriftslederne stilte vi derfor ulike spørsmål omkring samhandlingen med NAV, herunder hva slags arenaer som ble benyttet og hvor godt de synes samhandlingen fungerte.

Tabell 9.1 Hyppigheten av formelle møter mellom de skjermete virksomhetene og representant for NAV. Prosent. Kilde: Bedriftsundersøkelsen (N=84)

	Vekstbedrift	Attf. bedrift
Oftere enn en gang i mnd	25	18
Omtrent en gang i mnd	32	33
Omtrent annenhver mnd	25	27
Halvårlig/sjeldnere	18	22
Total	100	100

Tabell 9.1 viser at det varierer mye hvor ofte bedriftsledelsen har møter med NAV. Omtrent 20% svarer at de har møter hvert halvår eller sjeldnere. Videre er det nesten halvparten som svarer at de har møter annenhver måned eller sjeldnere, mens den andre halvparten har møter en gang i måneden eller oftere. Nesten 40% av bedriftslederne svarer også at de ønsker møter oftere, mens de resterende svarer at de ønsker å ha praksisen som nå. Det er naturlig nok de som har møter sjeldnest

(annenhver måned eller sjeldnere), som også ønsker at de hadde hyppigere møter. Samtidig er det også en del av de som har relativt hyppige møter, som ønsker at de hadde hatt møter oftere. Gjennomgående kan vi si at det er et ønske fra bedriftenes side å ha hyppigere møter med NAV. I kommentarfeltet til dette spørsmålet var det også flere som oppga at de ønsket oftere møter, og flere viste i den sammenheng til at NAV-reformen hadde gjort det vanskelig å få tilstrekkelig oppmerksomhet hos NAV.

Det er mange av de skjermede virksomhetene som oppgir at de har relativt mye uformell kontakt med NAV. Dette ser i noen grad ut til å kompensere for lav møtevirksomhet, og forklarer også hvorfor enkelte til tross for lite formelt samarbeid, ikke etterlyser mer av dette.

På spørsmål om bedriftene hadde inngått samarbeidsavtaler med NAV, eller at det var utarbeidet kravspesifikasjoner for de ulike tiltakene, svarte de aller fleste at dette var tilfelle (90% hadde inngått avtale og 95% svarte at de hadde utarbeidet kravspesifikasjoner). Vi stilte også spørsmål om hvorvidt de synes at avtalene hadde bidratt til å samordne krav og forventninger, samt om kravspesifikasjonene hadde bidratt til å sikre kvaliteten. Her svarte over 90% at de mente samarbeidsavtalen i noen eller stor grad hadde bidratt til å samordne krav og forventninger. Tilsvarende var det 98% som mente at kravspesifikasjonene hadde bidratt til å sikre kvaliteten i stor eller noen grad. Noe overraskende ser vi at kommentarene til spørsmålene om rammeavtaler og kravspesifikasjoner er langt mer kritiske enn det resultatene over skulle tilsi. Dette kan kanskje forklares ved at bedriftene ikke ønsker å stille NAV i dårlig lys, eller ved at de har en viss forståelse for at de NAV-ansatte nå er midt oppe i en vanskelig reform.

Tabell 9.2 Hvor godt eller dårlig bedriftsledelsen mener samarbeidet er med NAV. Prosent. Kilde: Bedriftsundersøkelsen (N=84)

	Vekstbedrift	Attføringsbedrift
Meget godt	28	35
Ganske godt	52	49
Verken eller	14	11
Ganske dårlig	7	6
Meget dårlig	-	-
Total	100	100

Avslutningsvis stilte vi også et spørsmål til bedriftslederne om hvor godt eller dårlig de mente samarbeidet med NAV har vært. Tabell 9.2 viser at bedriftslederne gjennomgående er fornøyde med samarbeidet. I det minste er det få som svarer at de er direkte misfornøyde. Men på samme måte som over, er det mange som har en mer kritisk tone i kommentarfeltet.

”Vi merker nå overgang til NAV-kontor, og ansatte som flyttes på eller slutter. Stadig behov for oppbygging av nye relasjoner og informasjon om våre tilbud og tjenester.”

”Nav i forbindelse med sin reform er meget innadvendte og har liten tid til samarbeidspartnerne og leverandører.”

Kommentarene gjenspeiler også inntrykket fra intervjuene med case-bedriftene. Enkelte av disse bedriftene opplever dels tørke i henvisninger og dels manglende interesse fra NAV.

9.2 Bestillingene fra NAV?

I praksis starter rekrutteringsprosessen med en henvisning fra NAV og med samtalen som foregår mellom bruker og NAV-ansatt. I denne fasen er det flere forhold som kan spille inn på selve beslutningen. For det første hvor sterkt brukeren selv ønsker det aktuelle tiltaket, og for det andre hvor sterkt saksbehandleren utøver sin portvokterrolle. Portvokterrollen vil igjen kunne påvirkes av generelt skjønn, av vurderinger av de enkelte tiltaksarrangørenes tilbud, eller faktisk også av anbefalinger fra tiltaksarrangørene. I følge våre intervjuer er det ikke uvanlig at de skjermede virksomhetene bidrar til å påvirke de NAV-ansattes beslutninger når det gjelder brukere som har deltatt på andre typer tiltak i bedriften.

Tabell 9.3 Ulike forhold som kan påvirke valget av tiltak. Samlet for alle tiltakene. Prosent. Kilde: NAV-undersøkelsen (N=231).

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning
Personens/brukerens eget ønske	76	22	2	0
Saksbehandlers vurdering av hva som er hensiktsmessig	84	16	0	0
Saksbehandlers vurdering av hvor relevant praksis bedriften kan tilby	55	40	4	1
Saksbehandlers vurdering av bedriftens kvaliteter/ kompetanse	64	33	3	0
Saksbehandlers vurdering av bedriftens renommé/ tidligere resultater	40	49	11	0
At bedriften hadde kapasitet på det aktuelle tidspunktet	32	42	22	4
Anbefalinger fra arbeidsmarkedsbedriften/tiltaksarrangør	16	34	30	20

Tabell 9.3 viser hva saksbehandlerne i NAV mente påvirket beslutningen om valg av tiltak for den personen de sist henviste til et av de fire tiltakene. For det første ser vi at det er mange av forholdene som kan spille inn ved valg av tiltaksplass. De aller fleste svarer at deres egen vurdering av hva som er hensiktsmessig spiller en stor betydning. Tilsvarende ser vi at de aller fleste mener at brukerens eget ønske har stor betydning. Det er for øvrig interessant å se at det også er mange som vektlegger den skjermede virksomhetens renommé eller tidligere resultater. Tabellen bekrefter også noe vi erfarte fra intervjuene, nemlig at bedriftenes anbefalinger også kan spille en viss rolle for valg av tiltak. I alt er det 50% som svarer at anbefalinger fra bedriften har stor eller noe betydning. Det er ellers verdt å merke seg at anbefalingene fra utførelsesbedriftene spiller en relativt stor rolle ved rekruttering av deltakere til KIA. Hele 45% svarer her at anbefalingene fra bedriften har en stor betydning, og 22% svarer at det har noe betydning.

I tilknytning til spørrebatteriet hadde respondentene også muligheter til å svare på om det var andre forhold som spilte inn i forhold til den personen de sist henviste til et tiltak i skjermet virksomhet, samt hva dette eventuelt var. Mange av kommentarene utdyper punktene i tabellen over, og spesielt om tilbudet passer den enkeltes behov og andre kvalitative sider ved selve utførelsestilbudet. Følgende kommentar illustrerer dette:

”Mulighetene som bruker har for å få en oppkvalifisering for eksempel mot fagbrev; AMB sitt nettverk mot bedrifter som gir muligheter for kvalifisering; den tette oppfølgingen som brukeren vil

få og de rapportene som vi får, særlig i de tilfellene hvor tiltaket viser at det er ingen eller redusert arbeidsevne.”

En annen begrunnelse som trekkes frem er tilliten til de skjermede virksomhetene. En av informantene viser her behovet for å kjenne tiltaksarrangør ved spesielt krevende brukere:

”Tidligere erfaringer, kjennskap til tilrettelegger og vurdering av om det kan bli en "god match" - gjelder spesielt ved krevende brukere som ikke lett takler en oppfølging av vilkårlig tilrettelegger/som jeg ikke tør sende fra meg til ukjent person. Må være trygg på at bestillingen min blir tatt i mot og fulgt opp.”

En tredje begrunnelse som flere viser til, er at det kun finnes én skjermet virksomhet som er aktuell i distriktet, underforstått at det i praksis ikke finnes noen valgmuligheter. Flere påpeker i den forbindelse at det reelle valget står mellom tiltak i en skjermet virksomhet og en ordinær virksomhet, ikke mellom ulike skjermede virksomheter. En av kommentarene illustrerer godt begrunnelsen for valg av skjermet virksomhet, men samtidig at det heller ikke finnes andre alternativer.

”Brukeren er en ung gutt, uten skolegang og erfaring fra det ordinære arbeidsmarkedet. Han har [...] som gjør det vanskelig å finne en ordinær tiltaksplass per dags dato. Søker er klar over dette selv, og selv om det ikke er første ønske, er dette første steg. Det viktige blir oppmøte og stabilitet. Etter en periode er avtalen at vi skal gå videre, og jobbe for å finne et annet tiltak. Attføringsbedriften han er søkt inn i, er også eneste attføringsbedrift vi har tilgjengelig, slik at valgmulighetene er svært begrenset.”

”Vi har bare en bedrift som tilbyr AB i kommunen og er prisgitt denne bedriften uavhengig av deres kvaliteter og renommé, samt lange ventelister.”

En fjerde begrunnelse som henger sammen med den forrige, er hensynet til avstand. Flere viser til at tilgjengeligheten til offentlig kommunikasjon eller avstanden mellom brukernes bosted og den skjermede virksomheten betyr mye.

Et siste forhold er at beslutningen om valg av tiltak avgjøres av konklusjonen på forrige avklaringstiltak eller fra andre instanser slik som ARK. Når konklusjonen baseres på erfaringer fra avklaringstiltak eller APS, vil det i praksis innebære at det er den samme bedriften som konkluderer i forhold til et fremtidig oppdrag fra NAV.

”Denne personen hadde forsøkt seg i APS, og konklusjonen herfra og fra NAV var at videre hensiktsmessig tiltak var arbeid med bistand.”

9.3 Samhandling på saksbehandlernivå

Samhandlingen mellom NAV og de skjermede virksomhetene foregår ikke utelukkende gjennom formelle bestillinger eller henvisninger. I forbindelse med bestillingen vil det som regel også være andre former for dialog mellom de to partene. Som regel vil en slik dialog være instusjonalisert på en eller annen måte. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor også spørsmål til saksbehandlerne om hvilke prosedyrer de benytter ved inntak eller innsøking av nye deltakere til tiltak i skjermede virksomheter.

Tabell 9.4 Prosedyrer som benyttes i forbindelse med inntak/innsøking av nye deltakere til tiltak i skjermede virksomheter. Alle tiltak. Prosent. Kilde: NAV-undersøkelsen (N=219).

	Ja, i de fleste tilfeller/alltid	Ja, i mange tilfeller	Ja, av og til	Ja, men sjeldent	Nei, aldri
Forhåndssamtale med arbeidsmarkedsbedriften per telefon	45	23	19	11	2
Trekantsamtale med deltaker og en representant for bedriften	35	24	21	14	6
Inntaksteam/-gruppe med faste medlemmer	12	7	7	8	66
Andre prosedyrer eller ordninger	19	10	17	13	42

Tabell viser at 45% benytter forhåndssamtale per telefon for de fleste deltakerne, og 23% benytter dette for mange av deltakerne. Videre svarer de fleste at det også er vanlig med trekantsamtale mellom deltaker, bedrift og saksbehandler. Totalt er det 59% som svarer at dette benyttes i de fleste eller i mange tilfeller. På den andre siden er det relativt få som svarer at de benytter inntaksteam/-grupper med faste medlemmer. Det er også noen som svarer andre prosedyrer eller ordninger.

Tabell 9.5 Prosedyrer som benyttes i forbindelse med inntak/innsøking av nye deltakere til tiltak i skjermede virksomheter. Prosentandel som svarer i mange eller i de fleste tilfeller. Kilde: NAV-undersøkelsen (N=219).

	KIA	TIA	APS	AB
Forhåndssamtale med arbeidsmarkedsbedriften per telefon	77	81	57	66
Trekantsamtale med deltaker og en representant for bedriften	56	59	47	73
Inntaksteam/-gruppe med faste medlemmer	21	31	17	15
Andre prosedyrer eller ordninger	26	30	34	24

Tabell 9.5 viser hvor vanlig ulike prosedyrer er innenfor de fire tiltakene som inngår i evalueringen. Tallene utgjør prosentandelen som svarer i mange eller i de fleste tilfeller. Gjennomgående ser vi at det er forhåndssamtalen og trekantsamtalen som er de vanligste innenfor alle tiltakene. For KIA og TIA er det mest vanlig med forhåndssamtale, mens det for AB er noe mer vanlig med trekantsamtale. Det er ellers også verd å merke seg at det for TIA er en relativt stor andel som oppgir å bruke inntaksteam med faste medlemmer. For alle tiltakene – men spesielt for TIA og APS – ser vi også at det er relativt mang som også oppgir andre prosedyrer.

Andre prosedyrer dreier seg om minst fire forhold. Det ene som nevnes, er det formelle bestillingskjemaet. Mange viser til at innsøkingprosedyrene foregår ved å sende en formell bestilling til bedriften uten at det nødvendigvis er personlig kontakt. Samtidig er det også flere som kommenterer at de har en omvisning på bedriften før deltakere søkes inn. For noen synes dette å være faste rutiner, mens hos andre praktise-

res omvisning ved behov. Et tredje forhold er at søkeren søkes inn på tiltak som en del av en kjede, og at innsøkingprosedyrene derfor dreier seg om rene formaliteter eller at skifte av tiltak avtales per e-post eller telefon. Flere informanter peker på at innsøkingen til APS ofte skjer via avklaringstiltaket, og inntaket til AB kan skje via APS. I disse tilfellene ser det ut som at det benyttes enklere og mer uformelle innsøkingprosedyrer. Til slutt nevnes også ansvarsgruppemøter som kan fungere som innfallsporten til tiltakene i skjermet virksomhet. Med andre ord synes det å være et mangfold av ulike prosedyrer som benyttes ved innsøking av deltakere – alt fra bruk av et enkelt formelt bestillingsskjema til mer tidkrevende møtevirksomhet med flere involverte parter. Bruken av prosedyrer synes til dels å være avhengig av hva slags tiltak det er snakk om og dels om innsøkingen dreier seg om skifte av tiltak internt i bedriften (kjeding). Følgende sitater illustrerer noe av mangfoldet:

”Ved kjeding av tiltak har vi trekantsamtale med en representant fra bedriften i forbindelse med evaluering av Avklaringstiltaket og der det vil drøftes om APS eller Kvalifisering er aktuelt tiltak. Dersom man konkluderer om videre tiltak i bedriften vil det ikke være ny samtale. Kun ved AB er det forhåndssamtale.”

”Skriftlig innsøking gjøres for nevnte tiltak (PB-1761 01/02) samt vedlegg til søknad om inntak.”

”Jeg gjør det som er nødvendig i enhver sak. Viser det seg at det er behov for forhåndssamtale, trekantsamtale ev. besøk på bedriften, så gjør vi det. Men det er sjeldent at det er behov for det.”

”Et søknadsskjema (som brukes fast) sendes til arbeidsmarkedsbedriften. Her står det litt om søkeren og bakgrunnen for innsøket. Det legges også ved relevant info. Dette er for nye deltakere som skal inn i arbeidsmarkedsbedriften for første gang. Ved overføring mellom tiltak er det i de fleste tilfeller arbeidsmarkedsbedriften som melder behov og sender melding om intern overføring.”

Vi stilte et tilsvarende spørsmål om inntaksrutinene til tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene, med den forskjell at spørsmålet ble stilt mer generelt til bedriftene, mens spørsmålet til NAV var knyttet til den som sist ble henvist til en skjermet virksomhet. Det viste seg likevel å være godt samsvar i svarene til NAV-ansatte og de tiltaksansvarlige. De tiltaksansvarlige rapporterte om noe mindre bruk av trekantsamtaler enn NAV-ansatte og noe mer bruk av inntaksgrupper med faste medlemmer. Det siste kan skyldes at de tiltaksansvarlige også her refererer til interne inntaksgrupper som NAV-ansatte ikke deltar i, mens som bedriftene benytter for å legge planer for nye deltakere.

9.4 Erfaringer med NAVs bestillinger?

I spørreskjemaet til de tiltaksansvarlige stilte vi også et par spørsmål om henvisningspraksisen eller bestillingene fra NAV. To av spørsmålene dreide seg om bestillingene fra NAV og hvordan de vurderte hvorvidt bestillingene var klare, og om målsettingene var realistiske å oppnå.

Tabell 9.6 Tiltaksansvarliges vurderinger av bestillingene fra NAV. Andelen som svarer at bestillingene er klare/tydelige og andelen som svarer at bestillingene er realistiske å gjennomføre. Prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Klare og tydelige bestillinger	Realistiske bestillinger	
	Alle tiltak	Alle tiltak	AB
I meget stor grad	6	5	-
I ganske stor grad	32	32	27
Både og	47	55	64
I ganske liten grad	10	7	9
I meget liten grad	4	1	-
Total	100	100	100
N	(232)	(231)	(67)

Tabell 9.6 viser at nesten 40% av de tiltaksansvarlige mener bestillingene i stor grad er både klare/tydelige og realistiske. Samtidig svarer omtrent halvparten at klarheten og realismen i bestillingene kan være både og. Det er for øvrig små forskjeller mellom tiltakene. AB-tiltaket er det eneste tiltaket som skiller seg noe ut fra de øvrige tiltakene i forhold til spørsmålet om realismen i tiltakene. Som det fremgår av tabellen, er det færre av tiltaksansvarlige for AB som mener bestillingene er realistiske (27%), mens det er flere som mener at realismen i bestillingene er både og (64%).

Tabell 9.7 Tiltaksansvarliges tilfredshet med dagens rutiner for inntak av nye deltakere. Prosent. Kilde: Tiltaksundersøkelsen.

	Vekstbedrifter	Attføringsbedrifter
Meget fornøyd	13	23
Ganske fornøyd	53	60
Verken eller	19	10
Ganske misfornøyd	16	6
Meget misfornøyd	-	2
Total	100	100
N	(32)	(200)

I spørreundersøkelsen til tiltaksansvarlige stilte vi også spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd de var med dagens rutiner for inntak av nye deltakere. Tabell 9.7 viser at et stort flertall svarte at de var fornøyd med dagens ordninger. I alt er det over 80% av attføringsbedriftene som er meget godt eller godt fornøyd med inntaksrutinene. Videre er det 10% som svarte at rutinene var ”både og”, mens 8% mente de fungerte dårlig. Det var ingen vesentlige forskjeller mellom tiltaksansvarlige for de ulike tiltakene. Derimot ser vi av tabellen at vekstbedriftene er noe mindre fornøyd enn attføringsbedriftene. Mens det er 66% av vekstbedriftene som er fornøyd, er tilsvarende for attføringsbedriftene 82%.

Det er ingen sammenhenger mellom prosedyrene som benyttes og hvor fornøyd tiltaksansvarlige er med rutinene for innsøking av deltakere. Med andre ord må det være andre forhold enn de institusjonelle ordningene i seg selv som forklarer variasjon i tiltaksansvarliges tilfredshet med inntaksrutiner. I kommentarene til spørsmålet trekkes det inn flere forhold ved inntaksrutinene. Selv om det er mye de samme kommentarene som går igjen i de ulike tiltakene, er det også spesielle forhold som

trekkes frem ved de ulike tiltakene. Et gjennomgående inntrykk er imidlertid at kommentarene i de åpne spørsmålene er mer kritiske til samarbeidet enn det som fremgår av spørsmålet med faste avkryssninger. Det at 80% svarer at de er fornøyd med inntaksrutinene, står med andre ord i kontrast til kommentarene.

Det som går igjen i flere av kommentarene, er at KIA enten benyttes i liten grad eller at det er få som søkes inn direkte fra NAV. Flere viser til at rekrutteringen først og fremst skjer via andre tiltak i bedriften. Samtidig er det andre som etterlyser bedre innsøking direkte fra NAV. Følgende sitater illustrerer dette:

”I dag er rutinene at søker til Kvalifisering har vært i andre interne tiltak – derav er vi med å anbefale vedkommende inn i tiltaket. Selv om det er åpent for direkte innsøking til tiltaket, rekrutteres det meget sjeldent fra NAV.”

”Dette fungerer godt, men vi skulle ønske at NAV var flinkere til å gi tilbudet til flere deltakere. Det er flere som kunne nyttegjørt seg tiltaket, men NAV sliter.”

I kommentarene ellers er det to forhold som går igjen. Det ene forholdet er at deltakerne som henvises, er uavklarte, og det andre at NAV-ansatte har for dårlig kunnskap om det aktuelle tiltaket. Følgende sitater illustrerer dette:

”Jeg opplever ofte at de som søkes inn, ikke er klare for kvalifisering, dvs. ikke avklart nok verken i forhold til arbeidsevne, helse eller yrkesønske.”

”Er fornøyd med at vi har god dialog med NAV på saksbehandlernivå. Skulle gjerne sett at NAV hadde mer kunnskap om tiltaket, slik at de kunne målrette bestillingene mer. I dag er det som oftest vi som foreslår deltakerne inn i tiltaket.”

Inntrykket fra KIA er at mange bedrifter selv styrer rekrutteringen til dette tiltaket. Samtidig fremgår det også at det søkes direkte fra NAV. Det er i forbindelse med den siste praksisen at bedriftene erfarer at søknadene enten er mangelfulle, eller at NAV ikke kjenner godt nok til tiltaket.

På samme måte som for KIA ser det i følge kommentarene i spørreskjemaet, ut som at TIA-deltakerne i stor grad søkes inn fra andre tiltak i bedriften. Dette skjer i følge kommentarene enten via en avtale med NAV eller i et rådgivende utvalg.

”Hos oss er TIA normalt et tiltak en person søkes inn i etter avklaring og utprøving i andre tiltak. Vi har god dialog med NAV underveis.”

”Tiltaket benyttes utelukkende for personer som etter maks tid i Kvalifisering ikke kan formidles, men fortsatt har en liten arbeidsevne. Ingen søknader direkte fra NAV til dette tiltaket, men en avtale vi gjør sammen med NAV og vedkommende kandidat.”

Videre går mye av kommentarene ut på at det er inntaksstopp i tiltaket, og at de plassene som eventuelt blir ledige, ikke fylles opp igjen fra NAV sin side.

”Vi oppfatter det slik at NAV ønsker å bygge ned tiltaket og sånn sett er det sjeldent vi får innsøking og nye inn.”

Som for KIA-tiltaket, ser det med andre ord ut som at bedriftene har hatt rimelig god kontroll med innsøkingen til TIA. Til forskjell fra KIA tyder imidlertid mye på at NAV flere steder har gitt signaler om at det ikke søkes flere inn i TIA-tiltaket.

De tiltaksansvarlige i APS og AB er gjennomgående mer opptatt av innsøkningsprosedyrene enn tiltaksansvarlige i KIA og TIA. Dette henger sannsynligvis sammen med at det er hyppigere innsøking til disse tiltakene. Foruten at det er flere som svarer at rutinen har blitt forbedret den siste tiden, er det tre forhold som går igjen i kommentarene: a) at det er for få som søkes inn, b) at bestillingene er uklare og c) at bedriftene får mangelfull informasjon om deltakerne som søkes inn. Følgende to sitater fra APS-ansvarlige illustrerer dette:

”Vi står med ledig kapasitet fordi NAV ikke har ressurser til å ta samtaler med nye deltakere og søke dem inn i APS. Det hadde også vært en fordel med trekantsamtaler i forkant av innsøkingen for å løse dem til riktig tiltak.”

”Bestillingene fra NAV er ikke bestillinger. Ofte står det ikke noe i dem. Den første jobben vår er å lage en bestilling gjennom avklaring. Når det ikke foreligger bestilling fra NAV, er den selvsagt ikke lett å gjennomføre eller oppnå.”

På samme måte går det frem av kommentarene til tiltaksansvarlige i AB at det etterlyses bedre bestillinger. Et par av kommentarene går også ut på at bestillingene og forhåndsavklaringen burde vært bedre for å unngå at AB blir et rent avklaringstiltak. Både ansvarlige for AB og APS etterlyser derfor bedre rutiner, bl.a. inntaksgrupper eller trekantsamtaler, mellom NAV, bedrift og deltaker.

9.5 NAVs vurderinger av samarbeidet

I spørreundersøkelsen til saksbehandlerne i NAV stilte vi noen spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd saksbehandlerne var med tilbakemeldingen fra de skjermede virksomhetene.

Tabell 9.8 NAVs vurdering av skjermede virksomheter. Prosent (N=219).

	Meget fornøyd	Ganske fornøyd	Både og	Ganske misfornøyd	Meget misfornøyd	Vet ikke/ikke relevant
Bedriftens evne til å gi tilbakemeldinger til NAV	38	38	18	4	2	0
Bedriftens sluttrapporter	29	46	18	4	2	2
Bedriftens evne til å overholde tidsfrister for rapportering	25	45	17	5	3	4
Bedriftenes kvartals- eller halvårsrapporter	21	38	16	4	2	18

Tabell 9.8 viser at saksbehandlerne i NAV gjennomgående er godt fornøyd med tilbakemeldingene fra NAV. I alt svarer 3/4 at de er meget eller ganske fornøyd med virksomhetenes tilbakemelding til NAV. Samtidig er det nesten 1/5 som svarer at tilbakemeldingene kan være både og, og en mindre andel som svarer at de er direkte misfornøyd. Når vi går konkret inn på sluttrapportene, er de fleste også fornøyde, men andelen ganske fornøyd har økt på bekostning av de som er meget fornøyd. Vi stilte også et spørsmål om bedriftenes evne til å overholde tidsfrister, men også her svarte de aller fleste at de var meget eller ganske fornøyd. Tilsvarende resultater finner vi også med hensyn til

bedriftenes kvartals- eller halvårsrapporter, men her er det samtidig en stor andel som svarer at de ikke vet.

9.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss samhandlingen mellom de skjermede virksomhetene og NAV. Vi har sett på de overordnede samhandlingsarenaene, samhandlingsprosedyrene på saksbehandlernivå, samt på ulike forhold som påvirker beslutningene om valg av tiltak. I tillegg har vi også spurt om hvor fornøyd både NAV og de skjermede virksomhetene er med samarbeidsprosedyrene.

De overordnede institusjonelle samarbeidsarenaene dreier seg i all hovedsak om formelle avtaler og møtearenaer. Det varierer forholdsvis mye mellom de skjermede virksomhetene i forhold til hvor ofte de har møter med NAV. De aller fleste bedriftene har inngått formelle avtaler med NAV, men til tross for dette er det også flere av de skjermede virksomhetene som opplever at NAV er lite tilgjengelig.

På saksbehandlernivå er de mest vanlige samhandlingsprosedyrene forhåndssamtale per telefon. Dernest er det også relativt vanlig med trekantssamtaler med rullerende bemanning. Det er mindre vanlig å ha et inntaksteam som er bemannet med faste medarbeidere. Kommentarene til dette spørsmålet tyder imidlertid på at det benyttes et mangfold av ulike typer inntaksprosedyrer, fra de enkleste til de mer kompliserte. Sannsynligvis varierer dette fra sak til sak vel så mye som at det varierer mellom saksbehandlere og mellom kontor.

Det er i utgangspunktet NAV som har det siste ordet når en person henvises til tiltak i skjermet virksomhet. Likevel er det flere forhold

som kan påvirke denne beslutningsprosessen. I kapitlet har vi vist at spesielt brukeren selv spiller en stor rolle for valg av tiltaksplass. I tillegg betyr det en god del hvor relevant arbeidspraksis den skjermede virksomheten kan tilby. Selv om det er færre som mener at anbefalingene fra de skjermede virksomhetenes betyr noe, er det likevel relativt mange som oppgir at dette spiller en rolle. Det er med andre ord ikke bare saksbehandleren og brukeren som har innflytelse på valg av tiltak, men i mange tilfeller også tiltaksarrangøren.

På spørsmål om hvor fornøyd de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene er med dagens innsøkningsrutiner, svarte relativt mange at de er meget eller godt fornøyd. Vi fant ingen sammenheng mellom prosedyrene som ble benyttet, og hvor fornøyd de tiltaksansvarlige er. Til tross for at mange krysser av for at de er fornøyd med samarbeidet, viser de tiltaksansvarliges kommentarer likevel bl.a. at mange opplever at NAV er lite tilgjengelig, at saksbehandlerne har mangelfull kunnskap om tiltakene, og at bestillingene ikke er klare nok.

Saksbehandlerne i NAV svarer også at de gjennomgående er godt fornøyd med samhandlingen med bedriftene. I alt svarer omtrent 3/4 av saksbehandlerne at de er meget eller ganske fornøyd med tilbakemeldingene fra bedriftene, med sluttrapportene og med evnen til å holde tidsfrister. Samtidig er det omtrent 1/4 som er mindre fornøyd med disse forholdene.

10. Varighet og overganger til andre tilstander

I dette kapitlet stiller vi to spørsmål. For det første stiller vi spørsmål om hvor lenge yrkeshemmede går i tiltak som arrangeres av skjermede virksomheter. Er det slik at de fleste er i tiltakene ut maksimaltiden, eller slutter de tidligere? For det andre stiller vi spørsmål om hva deltakerne går til etter at de har vært i de ulike tiltakene. Går de over i ordinært arbeid, eller forsvinner de over i andre trygdeordninger?

10.1 Datagrunnlaget

Kapitlet baserer seg på tre datakilder: registerdata fra NAV, sluttmeldkort fra NAV og organisasjons-/tiltaksdata fra attføringsbedriftene. Nedenfor har vi kort gjort rede for de ulike datakildene.

Registerdata fra NAV inneholder alle yrkeshemmede i perioden 2002 til utgangen av januar 2009. For utvalget har vi historiske data tilbake til 1998, dvs. en treårsperiode før første utvalgsåret. Databasen inneholder informasjon om utvalgets bruk av trygdeytelser, aktive tiltak samt individegenskaper som alder, kjønn, utdanning, fødeland og diagnose. I alt inneholder databasen informasjon om 195 499 unike personer, hvorav 62 884 personer har deltatt i minst ett av tiltakene som evalueres. Analysene i dette kapitlet baserer seg på forløpene til disse

personene. I datamaterialet kan imidlertid én person være registrert med flere forløp. Forløpene er satt sammen på en slik måte at alle registrerte hendelser på en person slås sammen dersom det dreier seg om samme tiltak, og varigheten mellom hendelsene er mindre enn 90 dager. Det vil si at et opphold i et tiltak på mer enn 3 måneder betraktes som to uavhengige forløp. Registerdataene benyttes til å analysere varigheten på tiltakene og til å analysere faktorer som påvirker varigheten fra oppstart av tiltak til man er ute av trygdesystemet.

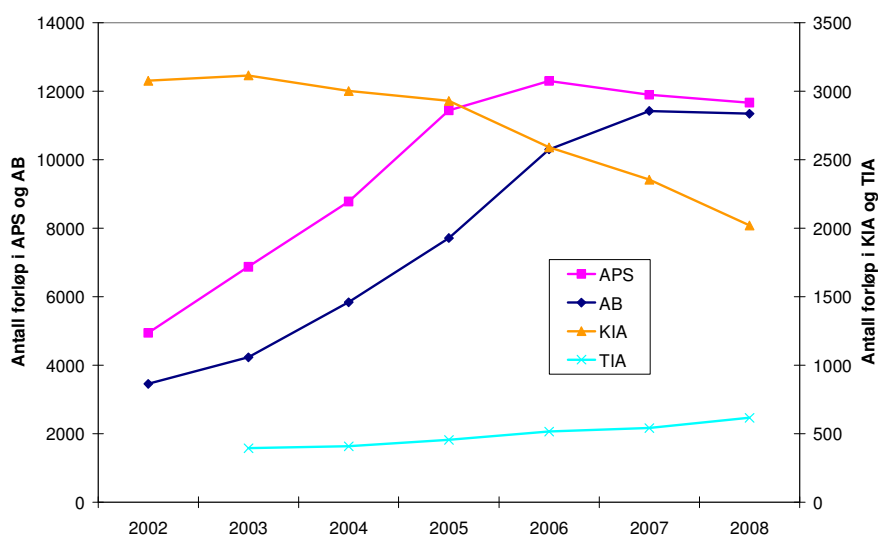
Sluttmeldekortene fra NAV sendes til alle som skrives ut av ordningen med yrkesrettet attføring. Sluttmeldekort er en ordning som Aetat iverksatte våren 2001, og disse sendes automatisk i løpet av 8-10 uker etter at en arbeidssøker har sluttet å registrere seg hos Aetat/NAV (inaktivitetsdato). Det finnes ni ulike svaralternativer på sluttmeldekortet, hvorav heltids- og deltidsarbeid utgjør to. Sluttmeldekortet gir ingen informasjon om varigheten av arbeidsforholdet. Data fra sluttmeldekortene benyttes i en egen deskriptiv analyse for å undersøke endring i overgangen til jobb over tid.

Den tredje datakilden er data som organisasjonen Attføringsbedriften har samlet inn fra sine medlemsbedrifter. Databasen inneholder data på tiltaksnivå for hver bedrift, dvs. at hver bedrift kan være registrert med informasjon om både KIA, TIA, APS og AB. Det betyr at vi har aggregerte data om virksomheten i de enkelte tiltakene. Informasjonen som vi benytter fra denne databasen, er: 1) antall med ulike typer status etter avsluttet tiltak, 2) antall tiltaksdeltakere og 3) antall tiltaksdeltakere med psykiske diagnoser. Til denne databasen har vi også knyttet informasjon om bedriftene som er hentet inn gjennom egen spørreundersøkelse. Denne benyttes for å klassifisere bedriftene i ulike attførings-

modeller: produksjonsorienterte bedrifter, NAV-orienterte bedrifter og blandingsmodeller. Dataene benyttes primært til å undersøke sammenhengen mellom attføringsmodell og overganger til arbeid.

10.2 Bruken av tiltak i skjermede virksomheter

Før vi går nærmere inn på varigheten og overgangen til arbeid, presenterer vi i dette avsnittet en kort oversikt over bruken av de fire tiltakene evalueringen omhandler. Presentasjonen baserer seg på antall virksomme tiltaksforløp. Hvert forløp representerer en sammenhengende tiltaksperiode.⁹



Figur 10.1 Antall forløp i APS, AB, KIA og TIA i perioden 2002 til 2008

⁹ Dersom det er opphold på mer enn tre måneder i ett bestemt tiltak, regnes dette som to forløp. Det betyr at én person kan være representert med flere forløp, også innenfor ett bestemt år.

Figur 10.1 over viser utviklingen av antall forløp fra 2002 til 2008. Vi ser for det første at antall forløp i APS og AB øker betraktelig i perioden fra 2002 og frem til 2006 for APS og 2007 for AB. Tilsvarende ser vi en nedgang i antall forløp i KIA. Antallet reduseres fra i overkant av 3000 forløp i 2002 til omtrent 2000 forløp i 2008. Med andre ord ser vi at det er bruken av de kortvarige tiltakene APS og AB som øker på bekostning av det mer langvarige KIA-tiltaket. Når det gjelder TIA, finner vi noe overraskende en økning fra omtrent 400 forløp i 2003 til noe over 600 forløp i 2008. Økningen skyldes imidlertid ikke at det er rekruttert flere, men at det er liten avgang fra dette tiltaket. Rekrutteringen til dette tiltaket har ligget stabilt på omtrent 120 nye forløp per år.

10.3 Varigheten på tiltakene

Formålet med arbeidsmarkedstiltak er at de skal bidra med arbeidstrening, kvalifisering eller annen bistand for å lette overgangen til ordinært arbeid. For at tiltaket skal ha denne effekten, er det nødvendig med en viss varighet. Hva som er den optimale varigheten, vil imidlertid avhenge av både tiltakets art og de enkelte deltakeres individuelle behov. I tiltaksforskriften er det satt en maksimumsgrense for de enkelte tiltakene, noe som i det minste gir en indikasjon på hva departementet betrakter som en øvre grense for varigheten på et tiltak. Dette kan tolkes som at tiltakene ut over disse grensene ikke gir noe effekt for deltakerne. I de fleste tilfeller er regelverket likevel såpass fleksibelt at det ved spesielle tilfeller er muligheter for å utvide varigheten ut over de fastsatte grensene.

Både ut fra økonomiske hensyn og hensyn til eventuelle kødannelser i systemet, er det viktig at deltakerne ikke er i tiltakene lengre enn nødvendig. En fare er nemlig at tiltakene kan ha en innelåsingseffekt, dvs. at tiltaket bidrar til å holde deltakerne utenfor arbeidsmarkedet lengre enn nødvendig. Dette kan være resultat av at tiltakene kun benyttes som en oppbevaring, at deltakerne blir så knyttet til tiltaksplassen at de selv ikke ønsker seg videre, eller det kan være at tiltaksarrangøren har interesser av å beholde deltakerne som subsidiert arbeidskraft. Det betyr at maksimalvarigheten i tiltaksforskriften ikke bare kan forstås som en terskel der man antar at de positive tiltakseffektene er utnyttet fullt ut, men at dette også representerer en grense der de negative innelåsingseffektene kan tre inn.

Det er vanskelig å fastsette eksakt hva som er en optimal varighet på et bestemt tiltak. Dette har sammenheng med at både situasjon (omgivelser) og deltakere kan variere. I et område med et lite næringsliv, kan den optimale tiden være lengre enn i et område med større næringsliv (dvs. at det går lengre mellom hver ny stilling). Videre vil en med en sosial diagnose kanskje ha behov for lengre tilvenningstid enn en som har en fysisk diagnose.

I analysen av varighet på tiltak arrangert av skjærmede virksomheter, vil vi se nærmere på hvor lenge deltakerne går i de ulike tiltakene, hva som eventuelt kan forklare variasjon i varigheten på tiltakene, samt om varigheten har endret seg over tid (fra 2003 til 2008).¹⁰ I undersøkelsen

¹⁰ Vi har undersøkt endringer over tid for forløp som avsluttes i 2003 frem til forløp som avsluttes i januar 2009. Årsaken til at vi har valgt 2003, er at det i 2002-årgangen er en del feil tiltaksregistreringer. Konsekvensen av dette er at

benytter vi ordinær lineær regresjon for å analysere variasjon i varighe-
ten på tiltakene. Følgende modeller benyttes for hvert av de fire tiltake-
ne:

$$V = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5$$

der

V = varighet på tiltak

X₁ = Årstall for forløpets slutt

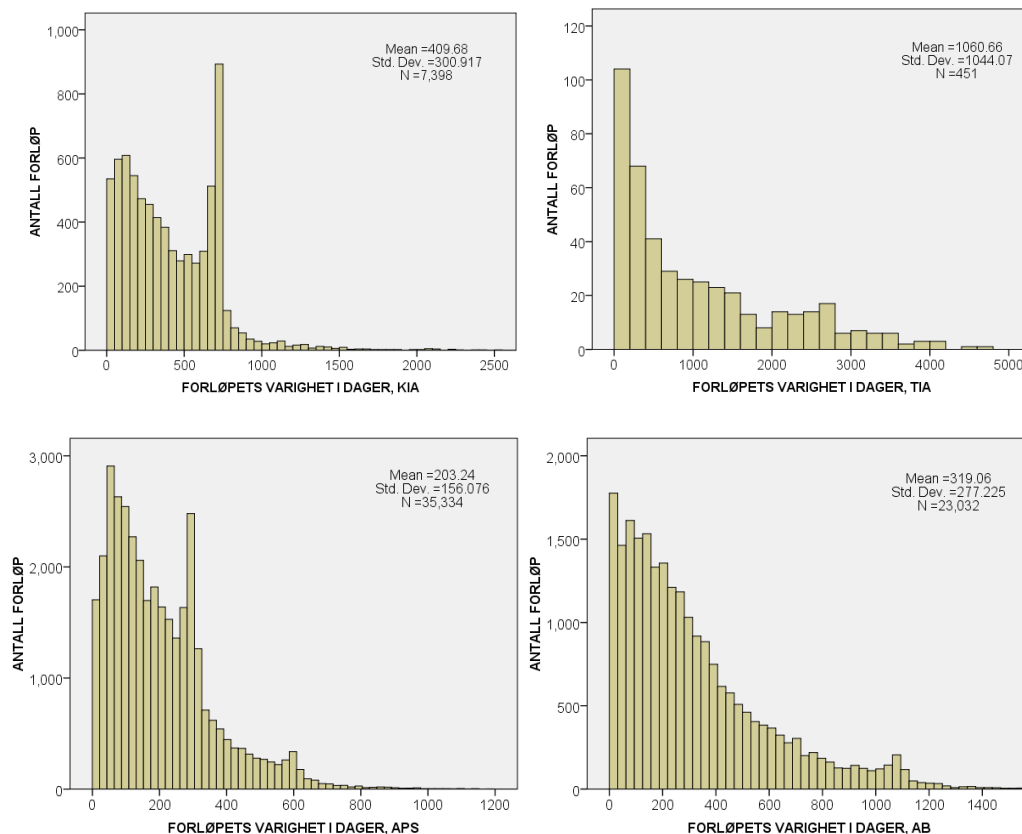
X₂ = Individuelle bakgrunnskjennetegn (alder, kjønn, fødeland)

X₃ = Sykepengedager (i to år før forløpets sluttår)

X₄ = Rehabiliteringspengedager (i to år før forløpets sluttår)

X₅ = Uføredager (i to år før forløpets sluttår)

2002-årgangen har uforholdsmessig mange korte tiltaksforløp (skyldes regist-
reringer for å få utbetalt attføringspenter).



Figur 10.2 Forløpenes varighet i KIA, TIA, APS og AB i antall dager.

Figur 10.2 viser hvordan varigheten på tiltaksforløpene varierer. I alle fire tiltakene finner vi at det er forholdsvis mange med kort varighet. I KIA er for eksempel 5% av forløpene under 1 måned. Siden de korte forløpene utgjør en forholdsvis stor andel, er det også interessant å finne ut mer om hva årsaken er til at de kun er i tiltakene i en kort periode. Her kan det være ulike forklaringer. En forklaring kan være at de korte forløpene er uttrykk for feilhenvisninger, dvs. at deltakerne eller arrangør etter en stund finner ut at tiltaket ikke passer den enkelte. I så fall er det rimelig å tenke seg at forløpet videre ender i et annet tiltak,

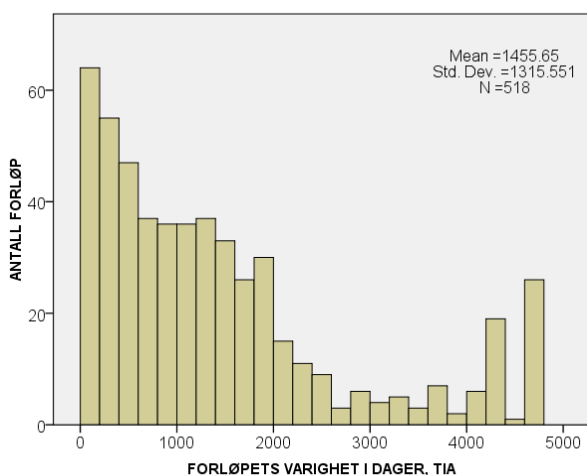
enten i skjermet sektor eller ordinær sektor. En annen forklaring kan være at tiltakene brukes som avklaring. Dette gjelder kanskje først og fremst APS og AB. I så fall kan det også tenkes at enkelte går raskere over i et annet ordinært tiltak eller over på passive ytelser. En tredje forklaring kan være at tiltakene kan ha en push-effekt i den forstand at krav om aktivitet fører til økt egeninnsats for å finne ordinært arbeid (Hägglund 2005). Vi skal heller ikke se bort ifra at de korte forløpene kan skyldes strategiske disposisjoner som en følge av resultatmålinger. For eksempel vil en kandidat som henvises til APS, raskt overføres til AB dersom det viser seg at avstanden til jobb er kort. Dette som følge av at det ligger sterkere resultatkrav i AB enn i APS. Motsatt kan det også tenkes at der man avdekker større barrierer hos en AB-kandidat, kan denne overføres for nærmere avklaring i APS. Videre har vi også sett at både AB og APS benyttes som rekrutteringsarenaer til KIA og TIA.

Figur 10.2 viser også hvordan maksimalgrensene i tiltaksregelverket slår ut i KIA og APS. I KIA ser vi at det er en opphopning av deltakere med omtrent 2 års tiltakstid (730 dager). Tilsvarende ser vi en opphopning av forløp i APS med varighet på omtrent 10 måneder (ca. 300 dager). I forskriften heter det at AB-tiltakets varighet skal tilpasses individuelle behov, men med en maksimalgrense på 3 år. Dette gjenspeiler seg også i grafen ved at vi ikke ser noe tilsvarende opphopninger i fordelingen slik som i KIA og APS. Riktignok er det en svak opphopning rundt 3 år, men på dette tidspunktet er likevel de fleste ute av tiltaket.

I TIA er det ikke noe tilsvarende maksimalgrense i regelverket, noe som tilsier at vi ikke kan forvente å finne en tilsvarende opphopning i fordelingen. Siden TIA betraktes som et varig tiltak, er det likevel overras-

kende at det er såpass mange korte TIA-forløp. Noe av forklaringen er sannsynligvis at mange etter kort tid går over i lengre sykdomsperioder eller i uføretrygd.

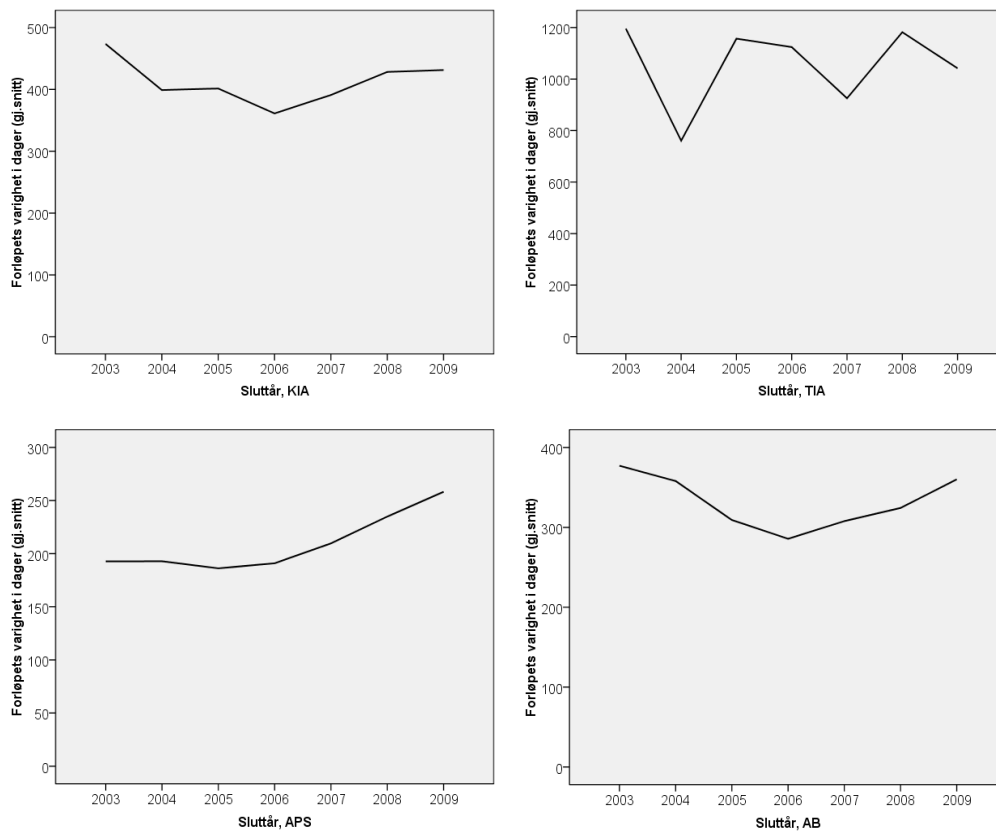
Figuren med TIA-deltakere er imidlertid noe misvisende som følge av at tiltaket har såpass lang varighet for mange sammenlignet med tidsperioden vi har data for. I figuren inngår forløp som slutter i perioden fra 2003 og frem til og med januar 2009. Det betyr at det er rimelig stor sannsynlighet for at forløpene kan ha startet før den perioden vi har bakgrunnsdata for, dvs. 1998. Figuren vil dermed være misvisende i den forstand at det i virkeligheten er flere forløp med lengre varighet. Et bilde på dette kan vi få ved å ta for oss alle forløp i TIA som ikke er avsluttet, dvs. forløp som ikke var avsluttet per 9.2.2009.



Figur 10.3 TIA-forløpenes varighet for forløp som var registrert 9.2.2009

Figur 10.3 viser alle pågående forløp per 9.2.2009. Her ser vi at gjennomsnittlig varighet er en god del høyere enn i figuren over. Rent visuelt ser vi også at det er en forholdsvis stor andel som har forløp opp mot 6 år. På høyresiden finner vi forløp med varighet på opp mot 13

år, dvs. så langt tilbake i tid som vi har data for. Mange av forløpene som ligger over 4500 dager, representerer dermed sensurerte forløp som i virkeligheten har hatt lengre varighet. Samtidig må vi tenke på at ingen av disse ennå er avsluttet. Figuren gir likevel et noe bedre bilde av hvor lenge deltakerne har vært i tiltaket.



Figur 10.4 Gjennomsnittlig varighet i tiltakene KIA, TIA, APS og AB

Figur 10.4 viser varigheten i forløpene over tid. Her har vi med alle forløp som er avsluttet, fra og med 2003 og frem til og med 9. februar 2009. Forløp som ikke er avsluttet per 9. februar, er tatt ut.

Vi legger merke til at varigheten på APS har økt i perioden fra et gjennomsnitt på i underkant av 200 dager til et snitt på omtrent 250 dager. En forklaring på økningen kan være at tiltaket – ut over i den aktuelle perioden – i større grad har blitt benyttet som et arbeidstreningstiltak fremfor et avklaringstiltak, noe som vil innebære at deltakerne blir lengre i tiltakene. Vi skal heller ikke se bort ifra at økningen i varigheten kan skyldes at saksbehandlerne i NAV har hatt mindre muligheter til oppfølging og kontroll med deltakerne i en periode med utrulling av nye NAV-kontor.

Vi ser også at kurven til både KIA og AB får en U-form med kortest varighet i 2006. Dette gjelder spesielt i AB-tiltaket. Det er rimelig å anta at nedgangen i varigheten frem til 2006 har sammenheng med den avtakende ledigheten i perioden, og at det blir lettere å formidle tiltaksdeltakere til arbeid, spesielt fra KIA og AB som har et uttrykt mål om formidling til ordinært arbeid. Årsaken til at varigheten øker igjen fra 2006, kan være noe av det samme som for APS, dvs. at oppfølgingen fra NAV er dårligere og/eller at bedriftene holder deltakerne lengre i tiltakene enn strengt tatt nødvendig. Ut over i 2008 og 2009 kan det også være at et vanskeligere arbeidsmarked gjør at deltakerne blir lengre inne i tiltakene.

Varigheten på tiltakene varierer både mellom enkeltindivid og over tid. Det er rimelig å anta at forskjellene skyldes at deltakerne har ulike behov, og at mange under tiltaksperioden vil gå over i andre tilstander. Nedenfor har vi ved hjelp av regresjonsanalyser undersøkt ulike faktorer som kan forklare variasjonene. Det er to formål med disse analysene. For det første er vi som nevnt over, interessert i å avdekke forskjeller i varigheten etter ulike individspesifikke kjennetegn. For det andre

ønsker vi å undersøke hvorvidt endringen i varigheten over tid kan skyldes endringer i sammensetningen av deltakerne.

Tabell 10.1 Forhold som påvirker varigheten i tiltakene KIA og TIA. OLS-regresjon.

	KIA (N=7398)		TIA (N=451)	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
(Constant)	473,5	226,3	1195,9	992,5
Forløpets sluttår 04	-74,6***	-218,3***	-435,3***	-570,4***
Forløpets sluttår 05	-72,1***	-211,5***	-39,0	-124,5
Forløpets sluttår 06	-112,4***	-261,7***	-71,8	-72,6
Forløpets sluttår 07	-82,5***	-238,6***	-270,5*	-205,0
Forløpets sluttår 08	-45,2***	-211,8***	-14,1	17,8
Forløpets sluttår 09	-42,2	-239,5***	-154,1	51,1
Kjønn, mann		-12,8*		208,0**
Alder v/startår		0,6*		-5,5
Utdanning: grunnskole (ref)				
videregående utdanning		-1,2		-188,4*
høyere utdanning		-32,1**		-468,6**
Diagnose: sosial yrkesh (ref)				
diagnose: ikke registrert		-24,9*		-980,5***
diagnose: muskel og skjelett		-14,1		-206,4
diagnose: psykisk		-28,5***		-231,2*
diagnose: rus		-7,2		-393,7
diagnose: sosial		32,8**		2,1
Fødeland: andre (ref)				
fødeland Norge		-9,7		-32,9
fødeland OECD		-9,1		332,6
Antall dager i forperiode		0,6***		0,8*
Sykepenger (% i forperiode)		-3,0***		8,0
Rehabilitering (% i forperiode)		-4,8***		1,8
Uføre (% i forperiode)		-0,8***		2,4
* tabellen fortsetter				

* fortsettelse av forrige tabell	KIA		TIA	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Referanse: Oslo				
Østfold		69,4***		-164,8
Akershus		52,8***		12,4
Hedmark		29,0		-167,7
Oppland		51,3***		529,1*
Buskerud		33,3*		-423,8
Vestfold		42,2**		330,1
Telemark		107,3***		-225,6
Aust-Agder		200,7***		584,7**
Vest-Agder		179,1***		1171,2***
Rogaland		71,2***		-91,1
Hordaland		30,0**		-160,8
Sogn og Fjordane		50,9**		-537,6*
Møre og Romsdal		2,6		-205,8
Sør-Trøndelag		12,5		-363,6
Nord-Trøndelag		105,5***		-264,5
Nordland		91,9***		-18,8
Troms		62,8***		-641,2*
Finnmark		41,9		37,6
R ²	0,007	0,182	0,026	0,253

Tabell 10.1 viser forhold som påvirker varigheten på KIA og TIA. For hvert tiltak har vi presentert to modeller. I den første modellen inngår bare sluttåret for det aktuelle forløpet. Denne modellen viser således den samme utviklingen som vi så i Figur 10.4. I den andre modellen har vi også tatt med bakgrunnsvariabler som kjønn, alder (ved forløpets start), utdanning, diagnose, fødeland, trygdehistorie samt fylke.

Den første modellen for KIA viser som i figuren over, at varigheten i tiltaket fra 2003 og frem til 2009 har en u-form. Det vil si at det var en avtakende varighet på tiltaket fra 2003 og frem til 2006, og en økende varighet i forløpene som ble avsluttet i perioden 2007-2009. I den andre modellen for KIA-tiltaket jevner kurven seg ut når vi kontrollerer for

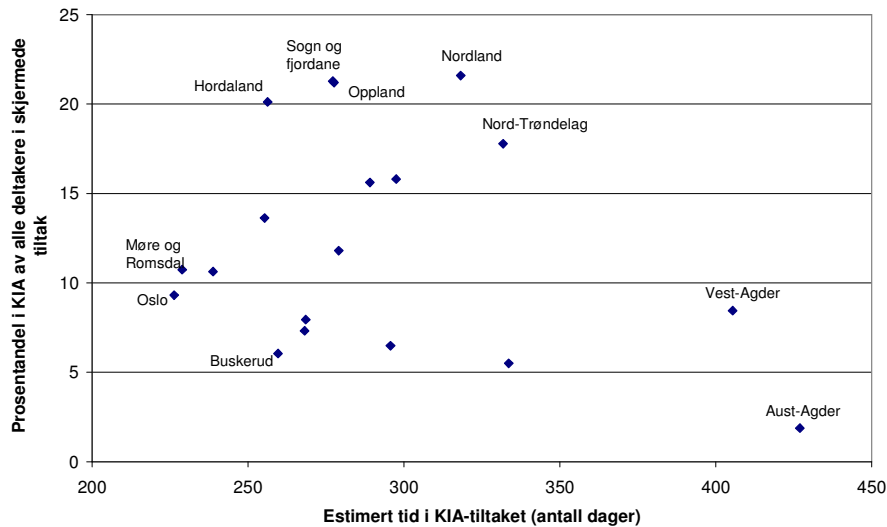
individspesifikke kjennetegn. U-formen dempes når vi kontrollerer for trygdehistorien, noe som betyr at variasjonene i varigheten over tid delvis skyldes ulik sammensetning av deltakere. Modellen viser for øvrig at både kjønn, alder, utdanning, diagnose og trygdehistorie spiller en rolle for varigheten:

- menn i snitt har 15 dager kortere varighet enn kvinner
- for hvert års økning i alder, øker varigheten med 0,9 dager, dvs. at en aldersforskjell på 10 år gir en forskjell i varigheten på 9 dager
- de med høy utdanning har kortere varighet enn de med grunnskole eller videregående skole
- de med diagnosen psykiske lidelser og gruppen som ikke har registrert diagnose, har kortere varighet i KIA enn de med somatiske lidelser (referansekategorien)
- de med diagnosen sosial yrkeshemming, har lengre varighet enn referansekategorien
- jo lengre trygdehistorie i forperioden, desto lengre varighet i tiltaket
- jo større del av trygdehistorien som består av passive ytelser (sykepenges, rehabilitering og uføretrygd), desto kortere varighet i tiltaket

De to sistnevnte punktene trenger en utdypende forklaring. Det at trygdehistorien påvirker varigheten på tiltaket, er i og for seg ikke overraskende. Dette henger sammen med at lengden på trygdehistorien er en god indikator på hvor nær arbeidsmarkedet tiltaksdeltakerne står. Det siste punktet må tolkes i lys av at vi har kontrollert for varigheten,

og at det derfor er innholdet i tiden vi tester for. Jo mer av forhistorien som inneholder passive ytelser, uavhengig av hvor lenge forhistorien er, desto kortere tid på tiltak. Forklaringen kan være at de som i større grad har en aktiv trygdehistorie (som er alternative til den passive), i større grad er gjengangere i tiltakssystemet og derfor vil bruke lengre tid i tiltaket enn de nye aktive som kommer direkte fra passive ytelser.

I modellen har vi også sett på variasjoner i varigheten mellom fylkene. Her ser vi at det er rimelig store forskjeller mellom fylkene i varigheten på KIA. Oslo er referansekategoriene, og samtlige fylker har lengre varighet i KIA-tiltaket. Spesielt ser vi at Agderfylkene skiller seg ut ved at deltakerne her har opp mot 200 dager lengre tid i KIA enn deltakerne i Oslo. For Aust-Agder sin del er det nesten dobbelt så lang tid i tiltaket som i Oslo. Vi ser også at deltakerne i Nord-Trøndelag og Telemark har relativt lang varighet i KIA. Siden vi har kontrollert for en rekke individspesifikke kjennetegn, er det lite sannsynlig at disse forskjellene utelukkende skyldes at det rekrutteres ulike deltakere til KIA i de ulike fylkene. Det er derfor rimelig å anta at det også skyldes måten tiltakene brukes på. Dette underbygges av at de to fylkene med lengst varighet (Agderfylkene), har relativt sett få KIA-deltakere i KIA i forhold til de øvrige tiltakene i skjermet virksomhet.



Figur 10.5 Sammenhengen mellom varighet i KIA og prosentandel i KIA av alle i skjermede tiltak.

Figur 10.5 viser at det er relativt få KIA-deltakere i de to fylkene med lengst varighet i KIA, dvs. 2% og 8%. I de øvrige fylkene varierer andelen mellom 5% og 22%. Med andre ord brukes KIA-tiltaket relativt sjeldent i Agderfylkene, men når det brukes, er det med en varighet som er mye lengre enn i andre fylker. Samtidig viser figuren også at enkelte fylker har forholdsvis mange i KIA samtidig med at varigheten er forholdsvis lang (Nord-Trøndelag og Nordland). Disse fylkesvise variasjonene tyder med andre ord på at man har ulik praksis i forhold til hvordan dette tiltaket brukes i de ulike fylkene.

Tabell 10.1 viser også faktorer som påvirker varigheten på TIA-tiltaket. Analysen blir her noe mer problematisk som følge av at forløpene er forholdsvis lange, og at vi må sensurere både de forløpene som ikke er avsluttet, og de som løper såpass langt bakover at vi ikke har data som fanger dem opp.

Figur 10.3 viser at deltakere har vært i tiltaket opp til 10-12 år. Forløpene kan imidlertid vare lengre siden vi ikke har informasjon lengre tilbake enn 1998. Sensurering innebærer også at vi mister mange forløp. Etter å ha sensurert for både forløp som ikke er avsluttet og forløp som slutter i 2002 eller tidligere, har vi igjen 451 forløp av totalt 2828. Det betyr at det er i alt 2828 forløp som strømmer gjennom i 10-årsperioden 1998-2008, hvorav bare 451 starter og stopper i perioden. Dette gjør også at vi kan stille spørsmål om de 451 forløpenes representativitet. Sannsynligvis mangler vi noe av de lengste forløpene i utvalget. Hvor mange forløp som går over 10 år, er imidlertid usikkert.

Vi ser at nivået i trendleddet reduseres noe når vi kontrollerer for bakgrunnsvariablene (modell 2). Kontrollmodellen endrer imidlertid ikke mønstret i utviklingen, noe som betyr at variasjoner i individuelle kjennetegn i liten grad påvirker utviklingen i varigheten på TIA-tiltaket. Vi skal imidlertid være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner siden vi har utelatt de lengste forløpene. Modellen viser for øvrig at menn har klart kortere varighet i TIA enn kvinner. Videre ser vi at jo høyere utdanning, desto kortere tid i TIA. De som ikke har registrert noen diagnose, har også klart kortere tid i TIA enn andre diagnosegrupper. De fylkesvise variasjonene i varigheten på TIA er store. Som for KIA, ser vi at Agderfylkene skiller seg ut ved at deltakerne er lenge i tiltaket, spesielt i Vest-Agder.

Tabell 10.2 Forhold som påvirker varigheten i tiltakene APS og AB. OLS-regresjon

	APS (N=35334)		AB (N=23032)	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
(Constant)	192,7	182,5	377,1	319,6
Forløpets sluttår 04	0,1	-42,0***	-19,2**	-107,4***
Forløpets sluttår 05	-6,6**	-47,5***	-67,9***	-147,6***
Forløpets sluttår 06	-1,8	-55,5***	-91,4***	-178,2***
Forløpets sluttår 07	17,0***	-43,1***	-69,3***	-161,5***
Forløpets sluttår 08	42,2***	-19,4***	-52,8***	-149,7***
Forløpets sluttår 09	65,5***	-15,2***	-17,1	-141,3***
Kjønn, mann		-8,2***		-9,0***
Alder v/startår		-0,2***		-1,4***
Utdanning: grunnskole (ref)				
videregående utdanning		-1,0		2,7
høyere utdanning		-9,7***		-11,7**
Diagnose: sosial yrkesh (ref)				
diagnose: ikke registrert		-10,6***		-44,3***
diagnose: muskel og skjelett		-9,9***		-38,8***
diagnose: psykisk		6,6***		-27,5***
diagnose: rus		9,1**		-31,9***
diagnose: sosial		2,3		-29,0***
Fødeland: andre (ref)				
fødeland Norge		6,1***		14,1***
fødeland OECD		-1,6		25,7**
Antall dager i forperiode		0,2***		0,4***
Sykepenger (% i forperiode)		-1,4***		-2,6***
Rehabilitering (% i forperiode)		-1,5***		-3,1***
Uføre (% i forperiode)		-1,1***		-0,8***
* tabellen fortsetter				

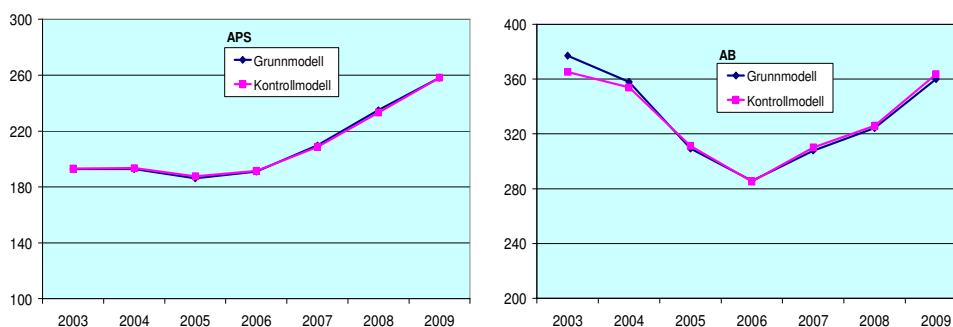
* fortsettelse av forrige tabell	APS (N=35334)		AB (N=23032)	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Referanse: Oslo				
Østfold		-18,9***		-90,8***
Akershus		-13,9***		-12,1
Hedmark		-4,3		14,4
Oppland		19,5***		12,0
Buskerud		-4,5		-0,6
Vestfold		-21,9***		-43,1***
Telemark		-12,4***		-45,9***
Aust-Agder		-40,2***		-9,8
Vest-Agder		10,6**		16,7*
Rogaland		-28,8***		-27,6***
Hordaland		-15,4***		-13,6
Sogn og Fjordane		15,5**		19,2
Møre og Romsdal		-15,1***		48,1***
Sør-Trøndelag		15,3***		-8,0
Nord-Trøndelag		-19,0***		-55,5***
Nordland		18,7***		18,3*
Troms		30,4***		40,5***
Finnmark		0,9		-8,0
R ²	0,015	0,154	0,009	0,147

Tabell 10.2 viser analysene av forhold som påvirker varigheten i APS og AB. Modellen viser her at både kjønn, alder og utdanning har betydning for varigheten på APS og AB. Menn har kortere varighet enn kvinner, eldre har kortere varighet enn yngre, og de med høyere utdanning har kortere varighet enn de med lavere utdanning. Vi ser også at de med sosial yrkeshemming gjennomgående har kortere varighet i AB sammenlignet med andre diagnosegrupper. En forklaring på dette kan være at de med sosial yrkeshemming, har behov for kortere tid i tiltak enn andre. En annen årsak kan være at de med sosial yrkeshemming har hatt en ytelse (individstønaden) som har vært knyttet opp mot til-

taketets varighet, mens andre diagnosegrupper i større grad har attføringspenger som løper uavhengig av om de deltar på tiltak eller ikke. NAV (eller tidligere Aetat) vil derfor ha større økonomiske incentiver til å overvåke varigheten for de med individstønad enn de med attføringspenger.¹¹ Modellen viser på samme måte som for KIA og TIA at jo lengre trygdehistorien er i forperioden, desto lengre er man i tiltaket (gjelder både APS og AB). Videre, jo større del av forperioden som består av passive ytelser, desto kortere er tiltaksperioden. Vi ser også at de som er født i Norge, er lengre i APS tiltaket enn de som er født i andre land. I AB-tiltaket finner vi at varigheten er lengre for alle innenfor OECD-området sammenlignet med de utenfor.

Tabell 10.2 viser også at det er relativt store fylkesvise variasjoner i varigheten på tiltak. I APS skiller for eksempel Troms seg ut ved at varigheten her er klart lengre enn i de øvrige fylkene. Dels gjelder dette også fylkene Oppland, Nordland, Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane. I AB er det spesielt i Troms og Møre og Romsdal at deltakerne er lenge i tiltaket. På den andre siden er varigheten spesielt kort i Østfold og delvis Nord-Trøndelag.

¹¹ Individstønad ble i 2007 erstattet av Kvalifiseringsprogrammet der ytelsen kvalifiseringsstønad har blitt mer lik attføringspengene dvs. at de ikke er knyttet til varigheten på et bestemt tiltak men er tidsavgrenset opp til 2 år.



Figur 10.6 Faktisk og estimert varighet i tiltak

Figur 10.6 viser den faktisk observerte gjennomsnittlige varigheten (grunnmodellen) og den estimerte varigheten etter at vi har kontrollert for individspesifikke bakgrunnsvariabler (kontrollmodellen). Vi ser at varigheten ikke endrer seg selv om vi kontrollerer for ulike individspesifikke bakgrunnsvariabler.¹² Siden målgruppen for AB-tiltaket ble utvidet fra 2006, skulle vi imidlertid forvente at det fra 2006 ble rekruttert deltakere inn i dette tiltaket som hadde behov for kortere varighet i tiltaket. I så fall skulle vi forventet å finne at kurven til kontrollmodellen var brattere fra 2006 og frem til 2009.

¹² Grafene i figuren er beregnet ut fra en modell som ikke har med varighet i bakgrunnsperioden (dvs. før det aktuelle tiltaket). Årsaken til dette er at varigheten i bakgrunnsperioden er langt kortere for de som avsluttet i 2003, sammenlignet med de som avsluttet senere, noe som dermed påvirker den estimerte varigheten på tiltak. Siden dette sannsynligvis skyldes datatekniske problemer (sensurering), har vi valgt å ta disse variablene ut av modellen ved beregning av estimert varighet i figuren over.

10.4 Avgang fra tiltak i skjermet virksomhet

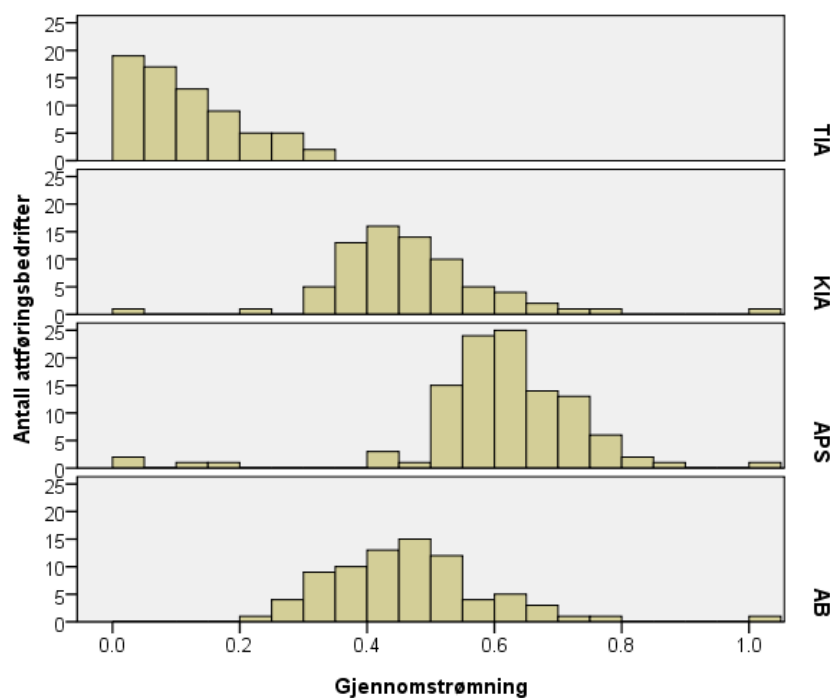
Et sentralt spørsmål er hva som skjer med deltakerne i etterkant av tiltakene. Kommer deltakerne i jobb, eller går de over i passive tilstander? For å belyse disse spørsmålene har vi benyttet oss av tre ulike typer data. Den første baserer seg på utføringsbedriftens egne rapporteringer om sluttårsaken til deltakerne i de ulike tiltakene. Svakheten med disse dataene er at vi kun har én dataårgang samtidig som at dataene er aggregert opp til virksomhetsnivå, dvs. at vi ikke har tall på individnivå. Fordelen er imidlertid at vi har mulighet til å koble resultatene mot andre bedriftsspesifikke egenskaper.

Den andre datakilden er NAVs sluttmeldekort. Sluttmeldekortet sendes ut til alle på yrkesrettet utføring som er skrevet ut av ordningen. Her har vi med andre ord informasjon på individnivå, men kun for de som blir utskrevet. Problemet er da at resultatene påvirkes av hvem som skrives ut. Har man en lav terskel for å skrive yrkeshemmede ut av ordningen, vil resultatene bli dårligere enn om man har en høy terskel. Med høy terskel menes da at bare de med stor sannsynlighet for å få jobb, skrives ut av ordningen. Sannsynligheten er da større for at de som skrives ut av ordningen, går over i arbeid sammenlignet med om terskelen for å bli skrevet ut var lavere. Et annet problem med sluttmeldekortne er at vi ikke har informasjon om hvem som har mottatt sluttmeldekort, bare de som har sendt inn. Vi benytter likevel sluttmeldekortene i en deskriptiv analyse av hvordan utfallet av tiltakene utvikler seg over tid, men da bare blant de som har svart på sluttmeldekortet.

Den tredje typen data er registerdata fra NAV. Her har vi ikke informasjon om deltakerne kommer i jobb eller ikke, bare om de forsvinner ut av det statlige trygdesystemet eller ikke. Fordelen med disse dataene er at vi operer på individnivå og med hele populasjoner. Vi vil derfor benytte disse dataene til å undersøke de ulike tiltaksdeltakernes utstrømming fra trygdesystemet. En svakhet her er imidlertid at vi ikke har informasjon om sosialstønad. Med andre ord vil strømming ut av systemet – og som indirekte betraktes som suksess – kunne ende opp i sosialhjelp uten at vi har informasjon om dette. Suksess vil i disse analysene være at man forlater det statlige trygdeordningssystemet (dvs. sykepenger, rehabilitering, uføretrygd, attføring, overgangsstønad).

10.4.1 Resultatanalyse på bedriftsnivå

I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i aggregerte data for å undersøke overgangen til jobb. Databasen baserer seg på informasjon fra 2007 om de ulike tiltakene som er arrangert av attføringsbedriftene. Denne databasen inneholder informasjon om tiltaksdeltakernes status etter gjennomført tiltak samt aggregert informasjon på bedrifts-/tiltaksnivå om tiltaksdeltakerne (antall, alder, diagnose). På bakgrunn av disse dataene har vi gjennomført en gjennomstrømningsanalyse og en analyse av overgangen til arbeid. Gjennomstrømningsanalysen baserer seg på beregninger om hvor stor del av beholdningen av gamle og nye deltakere i løpet av året som går ut av det aktuelle tiltaket samme år. Jobbanalysen baserer seg på hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som avsluttet tiltaket i løpet av året, som gikk ut i ordinært arbeid.



Figur 10.7 Fordeling av attføringsbedrifter i forhold til gjennomstrømning i de ulike tiltakene, 2007.

Figur 10.7 viser hvordan attføringsbedriftene fordeler seg i forhold til hvor stor gjennomstrømning de har på ulike tiltak. Vi ser som forventet, at gjennomstrømningen varierer mellom tiltakene, noe som gjenspeiler varigheten på tiltakene. TIA som i utgangspunktet er tidsbegrenset, har lavest gjennomstrømning. Her ser vi at det er en del bedrifter som ikke har noe gjennomstrømning, mens de med størst gjennomstrømning ikke har mer enn 20-30% gjennomstrømning. Størst gjennomstrømning er det i APS som også er det tiltaket med kortest varighet.

Som det fremgår av figurene over, er det ikke bare forskjeller mellom tiltakene, men også store forskjeller innenfor hvert tiltak. Dvs. at gjen-

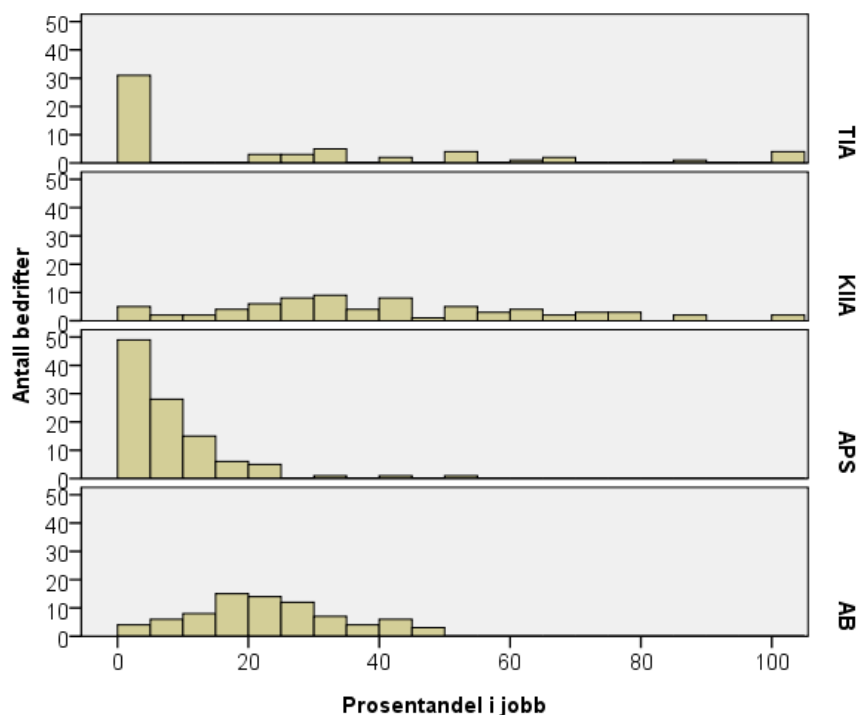
nomstrømningen kan variere betydelig fra bedrift til bedrift. I analysen nedenfor har vi forsøkt å teste ut om disse forskjellene kan ha sammenheng med bedriftenes ulike strategier, dvs. om bedriften er produksjonsorientert eller NAV-orientert (jf. kapittel 4). Hovedspørsmålet i analysen er med andre ord om gjennomstrømningen av deltakere er høyest i de produksjonsorienterte eller NAV-orienterte bedriftene. I tillegg har vi i analysen også kontrollert for forskjeller mellom tiltakene, antall tiltaksdeltakere, alder (gj.snittlig alder) og diagnose (andel med psykiske lidelser).

Tabell 10.3 Betydningen av attføringsmodell for gjennomstrømningen. OLS-regresjon.

	Modell 1	Modell 2
(Constant)	0,418	0,505
Blandingsmodell (referanse)	-	-
Produksjonsorientert	0,016	0,025
NAV-orientert	0,084*	0,060**
TIA		-0,388***
KIA		-0,016
APS		0,153***
AB		-
Antall deltakere		-0,001*
Andel med psykiske lidelser		-0,001***

Tabell 10.3 viser at den NAV-orienterte modellen har noe høyere gjennomstrømning enn blandingsmodellen og den produksjonsorienterte modellen. I modell 2 ser vi at gjennomstrømningen er 6% høyere i NAV-modellen enn blandingsmodellen når vi kontrollerer for hva slags tiltak bedriften har, antall deltakere og andelen med psykiske lidelser. Tabellen viser for øvrig at jo flere deltakere der er i bedriften, desto

laver er gjennomstrømningen. Som forventet ser vi også at jo større andel med psykiske lidelser, desto lavere gjennomstrømning.



Figur 10.8 Fordeling av attføringsbedrifter i forhold til hvor stor andel som kommer i jobb av de som avslutter tiltak.

I den andre analysen har vi tatt for oss deltakere som går over fra tiltak til ordinært arbeid. Figur 10.8 viser hvordan bedriftene fordeler seg i forhold til hvor stor andel som kommer ut i jobb av de som avslutter et tiltak. Gjennomsnittet for TIA er 23%, for KIA 40%, for APS 8% og AB 23%. Selv om det er store forskjeller mellom tiltakene, er vi her først og fremst opptatt av forskjellene innenfor de enkelte tiltakene, og om attføringsmodellen kan forklare noen av disse forskjellene.

Tabell 10.4 Betydningen av attføringsmodell for overganger til arbeid. OLS-regresjon.

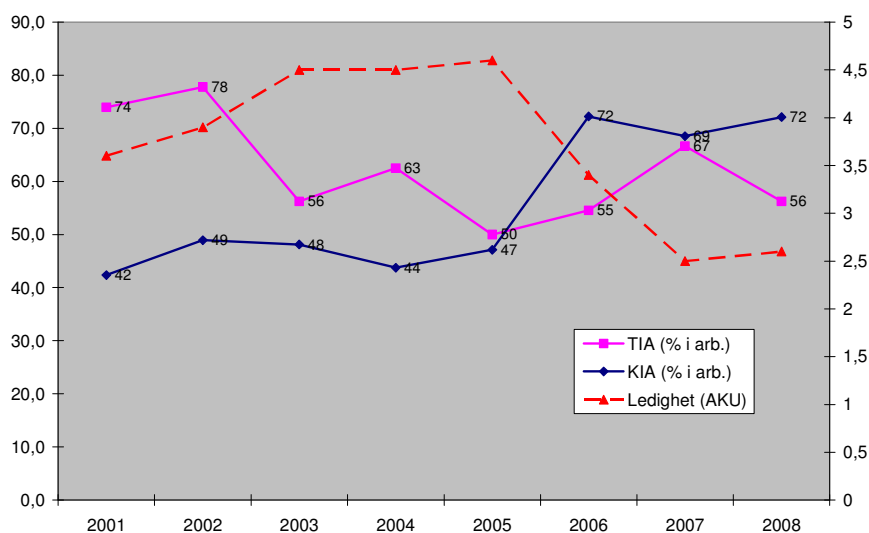
	Modell 1	Modell 2
Konstant	24,5	24,8
Blandingsmodell (referanse)	-	-
Produksjonsorientert modell	-6,12	-6,19*
NAV-orientert modell	4,14	4,00
TIA		-1,1
KIA		21,9***
APS		-14,7***
AB (referanse)		-
Antall deltakere		-0,045
Andel med psykiske lidelser		0,034

Tabell 10.4 viser to modeller der vi estimerer andelen av tiltaksdeltakerne (i KIA, TIA, APS og AB) som kommer i ordinært arbeid på heltid eller deltid. Gjennomsnittlig andel for alle bedriftene og de fire tiltakene er på 22%. I modell 1 ser vi at de produksjonsorienterte modellene ligger 6% lavere og de NAV-orienterte 4% høyere enn blandingsmodellene. Denne forskjellen ser ut til å holde seg selv når vi kontrollerer for hva slags tiltak bedriftene har, samt antall deltakere og andelen med psykiske lidelser. Med andre ord ser det ut som at de skjermede virksomhetene som har valgt, en NAV-orientert modell har lykket bedre enn spesielt de produksjonsorienterte modellene. Her må vi imidlertid ta hensyn til at det kan være mange forhold vi ikke har tatt hensyn til, og som kan forklare disse forskjellene. Selv om vi har kontrollert for en viktig diagnose (psykiske lidelser), betyr ikke dette at vi har kontrollert for alle relevante egenskaper ved tiltaksdeltakerne. Det kan godt hende at forskjellene kan forklares ved at de NAV-orienterte mo-

dellene rekrutterer deltakere som er lettere å formidle enn de produksjonsorienterte. En annen viktig faktor er arbeidsmarkedet som også kan påvirke resultatene. Dersom NAV-modellene først og fremst befinner seg i områder med lav ledighet og et dynamisk arbeidsmarked og de produksjonsorienterte i distriktene, kan dette også bidra til å forklare forskjellene.

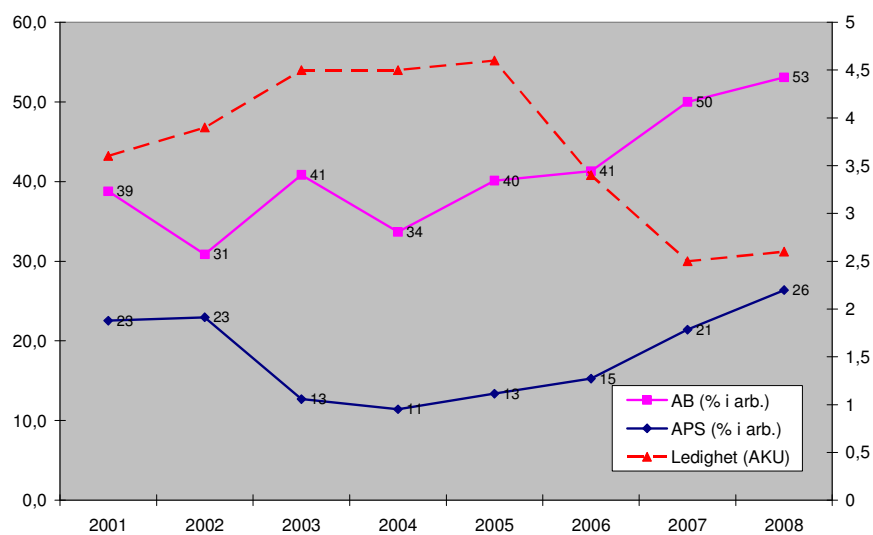
10.4.2 Har formidlingen blitt bedre?

I denne delen har vi sett på om overgangen fra tiltak i skjermede virksomheter til arbeid har endret seg over tid. Vi har her benyttet Aetat/NAV sin sluttkortundersøkelse som grunnlag for en oversikt over hvor stor andel av deltakerne i de fire tiltakene vi har sett på, som går over til ordinært arbeid etter at de skrives ut av yrkesrettet attføring.



Figur 10.9 Andelen av TIA og KIA-deltakere som går over i ordinært arbeid av de som avsluttet yrkesrettet attføring og har svart på sluttmeldekortet.

Figur 10.9. viser hvor stor andel som kommer i jobb etter TIA og KIA blant de som avsluttet yrkesrettet attføring i perioden 2001-2008, og som svarte på sluttmeldekortet. Den stiplede linjen viser ledighetsnivået det aktuelle året (AKU). Figuren viser at utstrømningen fra KIA øker ganske mye fra 2005 til 2006. Ser vi samtidig på ledighetsnivået, synker dette i samme periode, og det er derfor rimelig å anta at den økte utstrømningen i hovedsak skyldes økt etterspørsel etter arbeidskraft. Med andre ord ser det ut som at utstrømningen fra KIA til arbeid, påvirkes av arbeidsmarkedet. Utstrømningen fra TIA ser først ut til å ha en nedgang fra 2002 til 2005 for deretter å øke igjen i 2006 og 2007. I 2008 ser vi at andelen igjen synker. Med andre ord ser det ut til at disse deltakerne i mindre grad påvirkes av etterspørselen i arbeidsmarkedet.



Figur 10.10 Andelen av AB og APS-deltakere som går over i ordinært arbeid av de som avsluttet yrkesrettet attføring, og har svart på sluttmeldekortet.

Figur 10.10 viser hvor stor andel som kommer i jobb etter AB og APS, av de som avsluttet yrkesrettet attføring i perioden 2001-2008, og som svarte på sluttmeldekortet. Andelen som strømmer over i jobb fra AB, var relativt stabil frem til 2006, men økte betydelig i 2007 og 2008. Dette kan dels skyldes bedringer i arbeidsmarkedet, men kan også henge sammen med at det fra 2006 ble rekruttert inn andre deltakere som følge av at tiltaket ble utvidet til å omfatte alle yrkeshemmede, ikke bare de med omfattende yrkeshemminger. APS-deltakerne ser vi følge en kurve der utstrømningen var avtakende fra 2002-2003, men som økte svakt igjen frem til 2006. Fra 2006 ser vi at andelen APS-deltakere får en klart større utstrømning. Som for de andre tiltakene, kan dette skyldes bedringer i arbeidsmarkedet. Vi ser for øvrig at andelen som går over fra APS til arbeid, er relativt liten. Flesteparten av disse går derfor over i andre tiltak eller til en passiv ytelse.

10.4.3 Utstrømning fra trygdesystemet

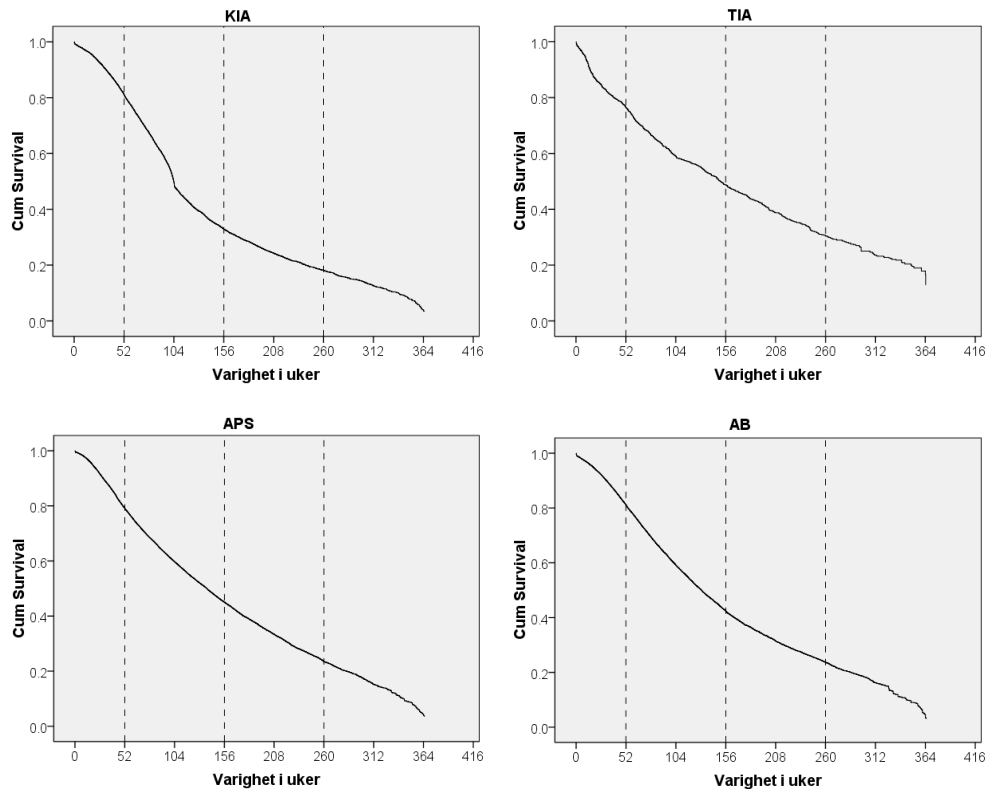
I denne delen ser vi ikke på utstrømning til arbeid slik som over, men på hvor lang tid det tar før tiltaksdeltakerne er ute av trygdesystemet. Med trygdesystemet mener vi da de ordninger som sorterer under den statlige delen av NAV, dvs. yrkesrettet attføring, rehabilitering, sykepenger, fødselspenger, overgangsstønad og uføretrygd. Poenget her er med andre ord å studere hvor lang tid det tar før deltakerne i de fire tiltakene som inngår i evalueringen, er ute av disse stønadsordningene. Dette betyr ikke nødvendigvis at de er ute av alle typer trygdeordninger. Det er minst to mulige utfall som vi ikke har informasjon om. Det ene er alderspensjon, og det andre er sosialhjelp.

For å svare på spørsmålet om hvor lenge de er i systemet, har vi benyttet oss av Cox-regresjon. Dette er en analysemetode som er designet for å undersøke varigheten frem til en bestemt hendelse, og hvilke faktorer som kan påvirke denne varigheten. Vi har her valgt å undersøke varigheten fra oppstart av ett av de fire tiltakene i skjermet virksomhet til de er ute av trygdesystemet. Årsaken til dette er at det er relativt mange som fortsetter over i andre passive eller aktive ordninger etter at de har avsluttet et av de fire tiltakene. I alt er det omtrent 90% som har en annen statuskode etter KIA og APS, mens det etter TIA og AB er i overkant av 80%. Det betyr at vi ikke bare ser på tiden de er i det aktuelle tiltaket, men også på den tiden de er inne i andre ordninger etter at de hadde avsluttet det aktuelle tiltaket. I analysen undersøker vi ikke bare hvor lenge de er i trygdesystemet, men også hvilke faktorer som påvirker lengden.

Tabell 10.5 Variabler som inngår i regresjonsanalysen

Variabelnavn	Verdier
Kjønn	1 = mann; 0 = kvinne
Alder (ved oppstart av tiltak)	kontinuerlig variabel (16-67)
Fødeland	1 = Norge; 2 = OECD; 3 = andre (referansekategori)
Utdanning	0 = Ukjent 1 = Grunnskole 2 = Videregående 3 = Høyere utdanning (referansekategori)
Diagnose	1 = Andre sykdommer 2 = Ikke registrert 3 = Muskel- og skjelett 4 = Psykiske lidelser 5 = Rusmisbruk 6 = Sosial yrkeshemming (referansekategori)
Trygdestatus_før (trygdestatus før tiltaket)	-1 = Ingenting 0 = Uføre 1 = Skjermede tiltak 2 = Andre ordinære tiltak 3 = Passive perioder 4 = Sykep./rehabilit./fødselsp. (referansekategori)
Trygdetid_før (tid i trygdesystemet før tiltaket)	Kontinuerlig variabel (0-269)

Tabell 10.5 viser hvilke variabler som inngår i analysemodellen. Dette er kjønn, alder, fødeland, utdanning, diagnose, trygdestatus før tiltaket og antall måneder i trygdesystemet før tiltaket. Variabelen ”trygdestatus før” viser hvilke trygdestatus den enkelte hadde før de startet på ett av de fire tiltakene. Variabelen ”trygdetid før” viser til hvor mange måneder den enkelte var registrert i trygdesystemet før det aktuelle tiltaket (tilbake til 1998). Utvalget vi har benyttet, løper fra og med 2002, dvs. at vi har tatt med tiltaksforløp som startet opp i 2002 eller senere.



Figur 10.11 Overlevelsesplott for tiltaksdeltakere i KIA, TIA, APS og AB

Figur 10.11 viser overlevelsesplott der x-aksen representerer overlevelsestid og y-aksen den kumulative overlevelse. Kurven viser hvordan ”overlevelsen” reduseres for et gjennomsnittsindivid. Med overlevelse mener vi her at den aktuelle personen ”overlever” i trygdesystemet. På tidspunkt 0 er det ingen som har forlatt systemet. Etter hvert som vi flytter oss bortover på x-aksen, øker imidlertid sjansen. Etter ett år er det for eksempel noe over 80% sjanse for at KIA-deltakerne fremdeles er inne i trygdesystemet. Etter tre år ser vi at det er omtrent 35% sjanse for at deltakerne har forlatt systemet.

Sammenligner vi overlevelsen til deltakerne i de fire tiltakene, ser vi at overlevelsen i systemet varierer mellom tiltakene. Etter ett år er forskjellene små, og sjansen er omtrent 80% for å være igjen i systemet i alle de fire tiltakene. Går vi tre år frem, finner vi større forskjeller. I KIA-tiltaket er da sjansen for å være igjen i systemet noe i underkant av 35%. I TIA og APS er det mellom 45% og 50% sjanse for å være igjen i systemet, mens for deltakerne i AB er det omtrent 40%. Går vi frem fem år, er det minst sjanse for at KIA-deltakerne er igjen i systemet (ca. 20%) og ikke overraskende størst sjanse for at TIA-deltakerne er i systemet (ca. 30%). For deltakerne i APS og AB er sjansen omtrent 25%.

TIA er i utgangspunktet et tidsbegrenset tiltak, og det er derfor noe overraskende at ikke flere har lengre varighet i dette tiltaket. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring er at deltakere kommer inn i tiltaket på et relativt sent tidspunkt, og at mange derfor går relativt raskt over til en alderspensjon. Denne forklaringen understøttes også av at gjennomsnittsalderen for TIA-deltakerne er klart høyere enn for de andre tiltakene. En annen forklaring kan være at NAV i større grad forsøker å aktivisere deltakerne i TIA eller forsøker å trappe ned på bruken av tiltaket. Både spørreundersøkelsen til de skjermede virksomhetene og intervjuer med bedriftene tyder på at det foregår en nedtrapping av dette tiltaket. Dette kan derfor ha medført at flere går over på andre aktive tiltak eller tidsbegrenset uføre.

Det som imidlertid er mer overraskende, er at det ikke er større forskjeller mellom TIA-deltakerne og deltakerne i de tre øvrige tiltakene. Selv om TIA-tiltaket er et tidsbegrenset tiltak, betyr det ikke at deltakere i de andre tidsbegrensede tiltakene er spesielt mye kortere tid inne i systemet. Forskjellen er at mens de fleste TIA-deltakerne er inne i ett

tiltak over lengre tid, vandrer deltakerne i de øvrige tiltakene mellom ulike tiltak og stønadsordninger. Når vi sammenligner antallet ulike statuskoder deltakerne i de fire tiltakene er innom i forløpet, finner vi at TIA-deltakerne er innom langt færre statuskoder enn deltakerne i de øvrige tiltakene. Det vanlige for en TIA-deltaker er faktisk bare TIA-tiltaket (median=1), mens det er vanlig at deltakerne i de øvrige tiltakene er innom 3 eller 4 ulike statuskoder før de forlater trygdesystemet. Med andre ord kan vi si at det ikke først og fremst er den samlede varigheten som skiller TIA-deltakerne fra deltakerne i de øvrige tiltakene. Det som skiller, er at deltakerne i de øvrige tiltakene er innom flere ulike tiltak og ordninger, noe som dermed samlet utgjør nesten den samme varighet i systemet som TIA-deltakerne.

Tabell 10.6 Predikerte antall dager fra oppstart av tiltak til man forlater trygdesystemet. Exp (B).¹³

	KIA (Exp (B))	TIA (Exp (B))	APS (Exp (B))	AB (Exp (B))
Kjønn (mann)	1.102***	.915	1.157***	1.181***
Alder ved oppstartsår	.996***	.975***	1.011***	1.004***
Fødeland: andre (referanse)				
Fødeland: Norge	.926***	.740***	.889***	.902***
Fødeland: OECD	.940	.853	1.010	.938
Utdanning: høyere (referanse)				
utdanning: ukjent	1.216*	1.061	1.336***	1.139**
utdanning: grunnskole	.966	.957	1.157***	1.026
utdanning: videregående	1.030	.972	1.120***	1.021
Diagnose: sosial yrkesh. (referanse)				
diagnose: andre sykdommer	.923	.929	.860***	.876***
diagnose: ikke registrert	1.019	1.146	1.073*	1.093*
diagnose: muskel og skjelett	1.057	1.044	.914***	.986
diagnose: psykiske lidelser	.930	.996	.882***	.920**
diagnose: rusmisbruk	1.021	1.262	1.053	1.045
Status før: syk/rehab/fødsels (refer)				
status før: ingenting	1.647	.702	1.303	2.155*
status før: uføre	1.034	.951	1.398**	1.579***
status før: skjermede tiltak	.863**	.825	.933	.750***
status før: ordinære tiltak	.933	1.554***	.889**	.855***
status før: passiv periode	.907*	.616***	.932	.804***
Antall måneder i trygd før tiltak	1.000	.992***	1.002***	1.001***

Tabell 10.6 viser hvilke faktorer som påvirker varigheten i de fire tiltakene som inngår i undersøkelsen. Tabellen må tolkes slik at uavhengige variabler med en koeffisient over 1, innebærer at sjansen for å gå tidlig

¹³ Tegnforklaring: *** = signifikant på 1%-nivå; ** signifikant på 5%-nivå.

ut av systemet øker når den uavhengige variabelen øker. Uavhengige variabler med en koeffisient under 1, innebærer at sjansen for å gå tidlig ut av systemet reduseres når den uavhengige variabelen øker. For variabler på nominal- eller ordinalnivå, betyr en koeffisient over 1 at den aktuelle kategorien (for eksempel grunnskoleutdanning) har større sjanse for å komme tidligere ut av systemet sammenlignet med referansekategorien (høyere utdanning). Tilsvarende betyr en koeffisient under 1 at sjansene er mindre enn for referansekategorien.

For alle tiltakene bortsett fra TIA, ser vi at menn har større sjanse for å forlate trygdesystemet tidligere enn kvinner (kontrollert for alle andre faktorer i modellen). Forskjellene er imidlertid ikke store. For deltakerne i TIA er det ingen signifikante kjønnsforskjeller.

Vi ser også at alder har betydning i alle modellene, men på ulik måte. For APS og AB er det som forventet, slik at eldre deltakere har større sjanse for å komme ut av trygdesystemet enn yngre. Forklaringen kan være at jo eldre man blir, desto større er sjansen for at man enten får arbeid eller ”pensjoneres” fra systemet (finner annet livsopphold). For KIA og TIA er det derimot slik at jo eldre man er, desto mindre er sjansen for å komme raskt ut av trygdesystemet. Det er nærliggende å tro at dette kan ha sammenheng med varigheten på disse tiltakene, spesielt TIA som ikke har noen tidsbegrensning. Det vil si at jo eldre man er ved oppstartsåret, desto større grad benyttes tiltaket som en midlertidig arbeidsplass før alderspensjon. Selv om KIA har en tidsbegrensning på 2-3 år, er det ikke usannsynlig at den samme forklaringen kan gjelde her.

Tabellen viser også at de som er født i Norge, har større sannsynlighet for å bli værende lengre i trygdesystemet. Dette gjelder for alle fire til-

takene. De som er født i et OECD-land, skiller seg imidlertid ikke fra andre utenfor OECD. Med andre ord kan det se ut som at det er de som er født i Norge, som har de lengste oppholdene i trygdesystemet. Forklaringen kan være av teknisk karakter i betydning av at innvandrene først starter sin trygdekarriere når de kommer til landet, mens flere nordmenn vil komme inn i systemet på et tidligere tidspunkt.

Utdanning ser ut til å ha liten betydning for sannsynligheten for å avslutte trygdetilstanden, bortsett fra hos deltakerne i APS-tiltaket. APS-deltakerne med ukjent utdanning, grunn- eller videregående skole, har større sannsynlighet for å komme raskere ut av systemet enn deltakere med høyere utdanning.

Diagnose er også en variabel som har ulik virkning i de fire tiltakene. I KIA og TIA ser vi at den ikke har noen betydning. Derimot i APS og AB har de ulike diagnosegruppene betydning for varigheten i trygdesystemet. Her er referansegruppen de med sosial yrkeshemming, hvilket betyr at de mest sannsynlig har startet sin karriere med sosialhjelp. Blant de som har vært i APS, ser vi at både de med diagnosegruppen psykiske lidelser, muskel- og skjelettlidelser samt andre lidelser (stort sett somatiske) har større sjanse for å være lengre i systemet enn de sosialt yrkeshemmede. Forklaringen på dette kan være at de sosialt yrkeshemmede vil ha en større tilbøyelighet til å strømme tilbake til sosialhjelp som inntektssikring sammenlignet med de øvrige diagnosegruppene. Med andre ord kan resultatene ”lyve” siden vi ikke har informasjon om deltakerne mottar sosialhjelp. I AB-tiltaket ser vi de samme tendensene som i APS, og variasjonene mellom diagnosegruppene kan sannsynligvis forklare på samme måte som for APS-deltakere. Vi skal imidlertid være forsiktig med å tolke resultatene fra diagnosegruppene

for bombastisk. Det har sammenheng med at mange vil kunne ha flere diagnose, og at det blir litt tilfeldig hva den enkelte blir registrert med.

Den neste variabelen i modellen er status før det aktuelle tiltaket. Denne måler med andre ord hva slags ordning den enkelte var i før det aktuelle tiltaket. Blant KIA-deltakerne ser vi at de som hadde skjermede tiltak i bakgrunnsperioden, har en tilbøyelighet til å være lengre i systemet enn referanse kategorien. Blant TIA-deltakerne ser vi også at det er en klart større sjanse for å bli kortere i systemet dersom man tidligere har en aktiv historie med ordinære tiltak. Motsatt, deltakere med passive perioder har større sjanse for å bli lengre i systemet. Både deltakerne i APS og AB som har en bakgrunn fra uføretrygd, ser vi har rimelig stor sjanse for å komme tidligere ut fra systemet. En rimelig forklaring på dette – siden tiltaksaktivitet da som regel er frivillig – er at disse er godt motiverte for arbeidslivet. Men samtidig ser vi også at de med ordinære tiltak har større sjanse for å bli lengre i systemet (sammenlignet de med rehabilitering/sykepenges). Forklaringen ligger sannsynligvis i at de med tiltaksbakgrunn i større grad er gjengangere i systemet enn de som kommer direkte fra rehabilitering eller sykepenges. Blant AB-deltakerne ser vi at både de som tidligere har vært i skjermede tiltak og de i passive perioder har større sjanse for å bli lengre i systemet.

Til slutt har vi tatt med antall måneder i trygdesystemet forut for deltakelse i de aktuelle tiltakene. Vi ser at det er motsatte effekter i TIA på den ene siden og APS og AB på den andre. I TIA ser vi at jo lengre bakgrunnshistorie i trygdesystemet, desto større er sannsynligheten for å være lengre i systemet etter tiltaket. I APS og AB er det derimot slik

at jo lengre man tidligere har vært i systemet, desto større er sjansen for å komme raskere ut etter tiltaket.

10.4.4 Hva skjer etter at tiltaket er ferdig?

I dette avsnittet har vi sett nærmere på hva som hender med tiltaksdeltakerne i skjermet virksomhet etter at de er ferdig med det aktuelle tiltaket. De to første tabellene viser den første nye hendelsen etter tiltaket. Dernest ser vi på den siste hendelsen vi har registrert, for den aktuelle tiltaksdeltakeren. Datagrunnlaget her baserer seg på forløp som er avsluttet fra 2003 og senere. Til slutt i avsnittet har vi også tatt med statusen på sluttmeldekortet til de som er skrevet ut ordningen med yrkesrettet attføring.

Tabell 10.7 Status etter avsluttet tiltak i KIA, TIA, APS og AB. Prosent.

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Ingen hendelse	10,4	27,1	10,9	18,6	13,9
Tiltak i skjermet virks.	2,8	1,0	4,7	2,1	3,5
Ord.praksis/lønnstilsk.	2,0	0,8	3,2	13,2	6,7
AMO/jobbkubb	0,6	0,9	1,0	2,0	1,3
Skole/utdanning	5,9	0,8	5,5	8,9	6,7
Andre tiltak	8,4	3,7	23,2	13,0	17,6
Varig vernet	0,1	1,4	0,4	0,4	0,4
Passiv status	34,9	16,4	46,5	34,6	40,5
Jobb(skiftesøker)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Sykepenges	30,1	40,0	0,5	1,5	4,5
Rehabilitering	2,4	1,9	2,7	2,3	2,5
Fødselspenges	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1
Uføretrygd	2,1	5,7	1,5	3,2	2,2
Total	100	100	100	100	100

Tabell 10.7 viser hva deltakerne i KIA, TIA, APS og AB går til etter tiltaket. Den øverste raden der det står ”ingen hendelse”, betyr at vi

ikke har noen registrerte hendelser etter det aktuelle tiltaket. Blant KIA og APS-deltakerne utgjør disse omtrent 10%, mens de i AB-tiltaket utgjør i underkant av 20%. Vi ser også at det er en rimelig stor andel av TIA-deltakerne som ikke har noen påfølgende hendelse. Dette skyldes trolig at det ikke er noen tidsbegrensning i tiltaket, og at mange i dette tiltaket avsluttes til alderspensjon.

Tabellen viser ellers at en stor del av deltakerne i alle tiltakene går over i en såkalt passiv status. Dette er ulike ventestatusordninger innenfor yrkesrettet attføring. Det er spesielt mange fra APS som går over i passiv status. Dernest ser vi at deltakerne i KIA og TIA skiller seg fra Deltakerne i APS og AB ved at en stor del fra de to førstnevnte tiltakene går over på sykepenger, mens en stor del fra de to sistnevnte går over på andre tiltak.

Forklaringen på disse forskjellene er sannsynligvis at deltakerne i KIA og TIA mottar ordinær lønn og har dermed opparbeidet seg rettigheter til sykepenger. Alternativet for deltakerne i APS og AB ser ut til å være andre tiltak, i tillegg til at mange i APS strømmes over til passiv status. Det er imidlertid ingenting som skulle tyde på at KIA-deltakerne er mer syke enn deltakerne i AB og APS, hvilket kan bety at det enten er et overforbruk av sykepenger blant KIA-deltakerne, eller at passive perioder benyttes som en slags sykepengeordning for deltakere i APS og AB. Nedenfor har vi også sett hva som skjer med deltakerne etter den passive perioden.

Tabell 10.8 Status for tiltaksdeltakere i KIA, TIA, APS og AB etter "passiv status" på yrkesrettet attføring. Prosent

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Tiltak i skjermet virks.	27,5	59,0	21,3	30,8	25,1
Skjermede tiltak	31,2	20,2	24,4	18,3	23,1
Ord.praksis/lønnstilsk.	5,3	2,9	5,0	6,1	5,3
AMO/jobbkubb	1,3	1,2	2,2	2,2	2,1
Skole/utdanning	4,3	1,2	5,1	4,1	4,7
Andre tiltak	18,5	8,7	23,4	20,7	22,0
Varig vernet	0,1	0,6	0,8	1,0	0,8
Jobb(skiftesøker)	0,3		0,0	0,2	0,1
Sykepenger	5,7	5,2	0,5	0,9	1,1
Rehabilitering	3,3	0,6	8,9	8,2	8,1
Fødselspenger	0,3		0,0	0,0	0,0
Uføretrygd	2,3	0,6	8,4	7,4	7,5
Total	100	100	100	100	100

Tabell 10.8 viser hva deltakerne i de aktuelle tiltakene går over til etter at den passive perioden er ferdig. Her ser vi at de enten forsvinner ut av trygdesystemet, går tilbake til et tiltak i skjermet virksomhet eller går over på andre tiltak. Blant deltakerne i KIA, APS og AB er det mellom 20 og 30% som går ut av systemet. For TIA utgjør andelen nesten 60%, noe som sannsynligvis har sammenheng med at en stor del går over på alderspensjon. Siden vi ikke har med sosialhjelp i datamaterialet, er det også en sjanse for at noen strømmer over til økonomisk sosialhjelp.

Som nevnt, er det også mange som går tilbake til tiltak arrangert av skjermede virksomheter. Hovedsakelig er dette til det samme tiltaket de opprinnelig var i. Av de fire tiltakene er det i størst grad KIA-deltakerne som strømmer tilbake til tiltak i skjermet virksomhet. Blant disse er det med andre ord mange som i perioder går over i passive pe-

rioder på yrkesrettet attføring, for så å gå tilbake til det samme tiltaket etter en stund. Vi skulle tro at det samme gjaldt sykepenger, dvs. at de etter en periode på sykepenger går tilbake til KIA. Dette er imidlertid ikke tilfelle. De som går over fra KIA til sykepenger, strømmer i hovedsak enten ut av trygdesystemet (45% av de med sykepenger), eller de går over i en passiv periode på yrkesrettet attføring (34%).

Det er for øvrig interessant å sammenligne de to institusjonelle tiltakene KIA og TIA med tiltakene APS og AB. Som i forrige tabell, ser vi også her at deltakerne i KIA og TIA strømmer over på sykepenger i større grad enn deltakerne i APS og AB. Deltakerne i APS og AB ser vi derimot i større grad strømmer over på rehabilitering og uføretrygd. I disse tilfellene har sannsynligvis den passive perioden blitt benyttet til å finne et aktivt behandlingstilbud på rehabilitering og til å søke uføretrygd.

Tabell 10.9 Siste registrerte status for tiltaksdeltakere i KIA, TIA, APS og AB. Prosent

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Tiltak i skjermet virks.	37,3	46,9	27,7	36,9	32,1
Ord.praksis/lønnstilsk.	3,5	0,5	3,5	5,7	4,3
AMO/jobbkubb	0,5		0,7	0,8	0,7
Skole/utdanning	4,2	0,3	4,4	5,9	4,9
Andre tiltak	13,5	2,3	14,8	13,7	14,1
Varig vernet	0,8	2,0	1,8	1,9	1,8
Passiv status	19,3	9,3	21,1	18,3	19,8
Jobb(skiftesøker)				0,1	
Sykepenger	7,8	33,1	0,7	0,7	1,6
Rehabilitering	2,0	1,8	1,6	1,3	1,5
Fødselspenger	0,1				
Uføre	11,1	3,8	23,7	14,7	19,1
Total	100	100	100	100	100

I Tabell 10.9 har vi også sett hvordan hele forløpene ender, dvs. de forløpene som har hendelser etter det aktuelle tiltaket, og som ender med en avsluttet aktivitet. Her forsvinner det med andre ord mange enheter (omtrent halvparten), først og fremst fordi mange forløp ikke er avsluttet, men også i noen grad fordi de ikke har hendelser ut over det aktuelle tiltaket. Her er det også verdt å merke seg at det varierer mye hvor mange aktiviteter de enkelte tiltaksdeltakerne har vært gjennom etter avsluttet tiltak (fra en aktivitet og opp til 20).

Vi ser at en stor del av de deltakerne som starter opp i et av tiltakene arrangert av skjermede virksomheter, også avslutter i det samme tiltaket. Ut over dette ser vi at TIA skiller seg fra de tre øvrige tiltakene. Foruten at TIA-deltakerne avslutter i samme tiltak, ser vi også at en stor del avslutter med sykepengen (33%). Deltakerne i KIA, APS og AB avslutter derimot på flere måter. For det første ser vi at opp mot 1/4 avslutter med andre tiltak. Videre er det omtrent 1/5 som avslutter i en passiv status på yrkesrettet attføring. Til slutt ser vi her at det også er en relativt stor andel som avslutter med en uførepensjon. Blant APS-deltakerne utgjør disse nesten 1/4, mens andelen er en del mindre for deltakerne i AB og KIA.

Tabell 10.10 Egenmeldt status på sluttmeldekortene for deltakerne i KIA, TIA, APS og AB etter at de er skrevet ut fra yrkesrettet attføring. Prosent (N=7311).

	KIA	TIA	APS	AB	Total
Heltidsarbeid (>30t/u)	29,6	23,5	8,8	21,9	16,7
Deltidsarbeid (<30t/u)	8,8	13,2	5,7	15,1	9,8
Skole/utdanning/kurs	2,5	1,5	2,1	2,1	2,1
Omsorgs-/fødselsperm	3,7	1,5	1,7	1,5	1,9
Langv sykem/med rehab	37,6	22,1	40,2	26,0	34,3
Uføretrygd/alderspensi	4,7	26,5	20,7	17,8	17,5
Militær-/siviltjeneste	0,1	1,5	0,2	0,1	0,2
Arbeidsledig	5,0	2,9	6,0	5,0	5,4
Annet	8,0	7,4	14,6	10,4	12,1
Total	100	100	100	100	100

Til slutt har vi også tatt med statusen for de som har fått tilsendt sluttmeldekort, dvs. de som skrives ut av yrkesrettet attføring. Til forskjell fra tabellene over, har vi her også informasjon om deltakerne har kommet ut i aktivt arbeid. Her må vi imidlertid ta hensyn til at utskrivingspraksisen generelt vil påvirke resultatene i den forstand at en lav terskel for å skrive ut, vil gi dårlige jobbresultat, mens en høy terskel vil gi bedre jobbresultater. Det er sannsynligvis også slik at utskrivingspraksisen kan variere avhengig av hvilke tiltak vi snakker om. For eksempel er den høye andelen som går over til arbeid fra TIA, et resultat av at man i liten grad skriver ut deltakerne i dette tiltaket. Resultatene for TIA-deltakerne sin del kan derfor bli noe misvisende.

Dersom vi ser på de tre øvrige tiltakene, er det blant KIA- og AB-deltakerne i underkant av 40% som går over i enten heltids- eller deltidsarbeid. For deltakerne i APS er tilsvarende andel 15%. Dette er forholdsvis store forskjeller, men må forstås i lys av tiltakenes formål og hvem som rekrutteres inn på de ulike tiltakene.

Tabellen viser for øvrig at en stor del av de som anses som ferdig utført (skrives ut), strømmes over i langvarig sykemelding eller rehabilitering. Dette gjelder i størst grad deltakerne i KIA og APS. Samtidig ser vi at det er en rimelig stor andel av deltakerne i APS og AB som skrives ut til uføretrygd eller alderspensjon. Vi må her gå ut i fra at det i første rekke dreier seg om uføretrygd.

10.5 Oppsummering

Varigheten på de fire tiltakene vi har tatt for oss i evalueringen, varierer forholdsvis mye. Når vi ser på fordelingen av forløpenes varighet, finner vi en skjev fordeling for alle tiltakene. Det betyr at de aller fleste forløp er relativt korte, mens vi på den andre siden har noen forløp som varer forholdsvis lenge. Det innebærer også at det er flere som har varighet på tiltaket KIA og APS som går ut over tiltakets maksimalgrense. Tiltaket TIA som ikke har noen tidsbegrensning, kjennetegnes av at deltakerne har forløpene med forholdsvis lang varighet. En mindre del av disse forløpene kan ha varighet på helt opp til 10 år og lengre.

Varigheten i de ulike tiltakene har utviklet seg over tid noe forskjellig fra tiltak til tiltak. Både KIA og AB – som for øvrig er tiltak med mål om jobb – viser seg å ha en u-formet utvikling over tid. Det betyr at gjennomsnittsvarigheten reduseres frem til 2006, med en påfølgende økning frem mot 2009. Vi finner også at varigheten i APS-tiltaket har økt fra 2006. Med andre ord har alle de tre tidsbegrensede tiltakene hatt en økning i varigheten fra 2006.

I rapporten har vi sett på avgangen fra tiltakene arrangert av skjermede virksomhet ved hjelp av tre typer analyser. Den første analysen tar utgangspunkt i data fra tiltaksnivå i attføringsbedriftene (medlemsbedriftene i organisasjonen Attføringsbedriftene). Analysene viser at de såkalte NAV-orienterte bedriftene både har høyere gjennomstrømning og høyere formidling til arbeid enn de produksjonsorienterte bedriftene. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om dette er varige effekter.

Den andre analysen benytter data fra NAVs sluttmeldekort og viser en deskriptiv utvikling av andel av de som avslutter yrkesrettet attføring, som kommer ut i ordinært arbeid. Blant deltakerne i KIA finner vi at andelen har økt en god del fra 2005 til 2006. I samme periode har imidlertid ledighetsnivået blitt redusert betydelig. Det betyr at store deler av økningen i andelen som kommer i jobb, sannsynligvis er en effekt av bedringer på arbeidsmarkedet. Vi finner en tilsvarende økning i andelen som kommer i jobb blant deltakere i AB og APS. Men også dette sammenfaller i tid med at ledigheten går ned. Økningen i andelen som kommer ut i jobb fra AB, kan imidlertid også skyldes at tiltaket ble utvidet til å omfatte alle yrkeshemmede fra 2006. For deltakerne i TIA er andelen som strømmer over i ordinært arbeid, forholdsvis stabil over tid.

Den tredje analysen benytter seg av en Cox-regresjon og har som formål å undersøke faktorer som påvirker varigheten fra tiltaksstart til man forlater rygdesystemet. Vi finner her som forventet, at TIA-deltakerne bruker lengre tid før de er ute av trygdesystemet enn deltakerne i de tre øvrige tiltakene. Siden TIA er et tidsbegrenset tiltak, skulle vi kanskje forventet at disse var lengre i systemet enn deltakerne

i de andre tiltakene. Det viser seg imidlertid at mens de fleste TIA-deltakerne er i det samme tiltaket over lengre tid, så er de øvrige tiltaksdeltakerne nesten like lenge i trygdesystemet, men da innom langt flere ulike tilstander. Med andre ord kan det se ut som at deltakerne i KIA, APS og AB ikke kommer vesentlig raskere ut av trygdesystemet enn TIA-deltakerne, selv om dette er tidsbegrensede tiltak.

I analysen ser vi også på faktorer som påvirker varigheten i trygdesystemet. Gjennomgående viser det seg at menn har større sannsynlighet for å gå ut av trygdesystemet tidligere enn kvinner. Videre er det en tendens til at jo eldre man er, desto lengre er man i systemet. Til slutt ser vi også at personer med uføretrygd før man startet i enten APS eller AB, har klart større sjanse for å forlate trygdesystemet enn de med annen status.

Til slutt i kapitlet har vi også undersøkt nærmere hva som skjer med deltakerne etter at de avslutter tiltak i skjermet virksomhet. Vi finner at en stor del går over fra de aktuelle tiltakene til en passiv status på yrkesrettet attføring. Dernest finner vi at det er en forholdsvis stor del av deltakerne i KIA og TIA som strømmer over på sykepenger, mens deltakerne i APS og AB i større grad strømmer over på andre tiltak. Forklaringen på at såpass mange deltakere i KIA og TIA går over på sykepenger, har sannsynligvis sammenheng med at deltakerne i disse tiltakene mottar ordinær lønn og opparbeider seg dermed rettigheter til sykepenger. I denne delen finner vi også at en forholdsvis stor del av APS-deltakerne ender sin trygdehistorie med uføretrygd.

11. Tiltaksforvaltning

I dette kapitlet tar vi opp noen av de sentrale problemstillingene i evalueringen. For det første stiller vi spørsmålet om de skjermede tiltakene fungerer etter intensjonene i regelverket, dvs. om tiltakene benyttes overfor de målgrupper og med det innholdet som regelverk og retningslinjer legger opp til. Et annet spørsmål vi tar opp, er om dagens regelverk og innretning av tiltakene oppleves som hensiktsmessig blant tiltaksarrangørene. I forlengelsen av de to foregående spørsmålene diskuterer vi i kapitlet ulike alternative måter å organisere tiltakene på. Et tredje spørsmål vi tar for oss, er om tiltaksarrangørene bør ha et helhetlig ansvar for den enkelte bruker, eller om denne rollen bør tillegges NAV. Et fjerde spørsmål er om bedriftene i dag har tilstrekkelige incentiver til å gjennomføre kostnadseffektive og kvalitativt gode tiltak.

11.1 Brukes tiltakene i tråd med intensjonene?

Langt på vei synes tiltakene å bli brukt i tråd med regelverk og retningslinjer. De fire tiltakene som er knyttet til skjermede virksomheter, ser ut til å ha både ulike funksjoner og er rettet mot ulike målgrupper. Selv om tiltakene overlapper hverandre på flere måter, fremstår de likevel som ulike både i forhold til den funksjonen de har og den målgruppen de retter seg mot. KIAs rolle er kvalifisering og formidling overfor de som ikke står altfor langt fra arbeidsmarkedet. TIA er et tiltak for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, og som verken får uføretrygd eller egner seg i tiltak der målsettingen er ordinær jobb. For

mange synes tiltaket også å representere en verdig avslutning på et yrkesliv. APS-tiltaket har som formål å avklare deltakernes funksjonsevne, samt ha en funksjon av arbeidsforberedende trening. Dette tiltaket er også rettet mot personer som står rimelig langt fra arbeidsmarkedet. AB-tiltaket har likhetstrekk med KIA i den forstand at tiltaket retter seg mot de som står nærmere arbeidsmarkedet. Men der KIA satser på kvalifisering, er det større vektlegging av direkteformidling i AB. I det første tilfellet kan vi si at man kvalifiserer seg for et bestemt yrke, mens i det siste tilfellet dreier det seg om å søke etter det arbeidet som passer den enkeltes funksjons- og arbeidsevne.

Et gjennomgående inntrykk fra evalueringen er at kvaliteten på tiltakene er gode. Både NAV og tiltaksdeltakerne er godt fornøyd med tiltakene. Selv om vi finner avvik fra dette generelle mønstret, og selv om det nok er variasjoner mellom bedriftene, så er likevel hovedinntrykket positivt. Vi ser også at bedriftene responderer på ulike utfordringer, bl.a. ved å markeditilpasse praksisplasstilbudet gjennom samarbeid med andre ordinære virksomheter. I tillegg ser vi også at bedriftene utvikler atferingsvirksomheten både metodisk og organisatorisk.

Selv om hovedinntrykket er positivt, er det likevel grunn til å stille enkelte spørsmål ved måten tiltakene praktiseres eller forvaltes. Et forhold gjelder varigheten på tiltakene som har økt i perioden fra 2006 og frem til i dag. I kjølvannet av dette kan vi også stille spørsmålstegn ved om den forholdsvis omfattende tiltakskjedingen bidrar til at den samlede varigheten på tiltak forlenges mer enn nødvendig. Selv om tiltakskjedning i seg selv kan være hensiktsmessig, ligger det også en fare i at kjedning kan bidra til å "låse" deltakerne inne i tiltakssystemet. I den forbindelse er det grunn til å stille spørsmål ved om tiltaksarrangørene

bør ha såpass mye kontroll over bruken av tiltakene som de ser ut til å ha i dag. I tillegg til at det åpner for overforbruk av tiltak, kan det også bidra til såkalt fløteskumming av tiltaksdeltakere.

Et annet forhold er kostnadene ved bruk av tiltak i skjermede virksomheter. I innledningen til rapporten pekte vi på at kostnadene ved tiltakene i skjermet sektor er langt høyere enn i ordinære tiltak. Med hensynninger til kostnadsforskjellene stiller også departementet spørsmål i mandatet for evalueringen om muligheten for å harmonisere eller sammenslåing av tiltak i skjermet sektor og ordinære tiltak. Et sentralt spørsmål blir derfor om den oppfølgingen, kvalifiseringen og andre tjenester som deltakerne mottar i de skjermede virksomhetene, kan forsvare de relativt store prisforskjellene mellom ordinære tiltak og tiltak i skjermede virksomheter. Det er vanskelig å gi noe konkret svar på dette spørsmålet med bakgrunn i resultatene fra evalueringen. Nedenfor har vi derfor heller betraktet spørsmålet i lys av diskusjonen om ulike styringsmodeller og hvordan ulike modeller ivaretar hensynet til både kostnadskontroll og kvalitet.

11.2 Er det behov for tiltak i skjermede virksomheter?

I mandatet for evalueringen stilles det et spørsmål om hensiktsmessigheten av å operere med en todelt tiltaksstruktur. I dag har vi et parallelt sett med ordinære tiltak og tiltak arrangert av skjermede virksomheter, tiltak som de skjermede virksomhetene tilnærmelsesvis har monopol på å gjennomføre. Et moment som gjør at man kan stille spørsmål ved bruken av tiltak i skjermede virksomheter, er bl.a. at mange av de

skjermede virksomhetene har relativt mange deltakere utplassert i ordinære praksisplasser. Bedriftenes arbeid kan dermed sies å være fremskaffing av praksisplasser og oppfølging av deltakerne, oppgaver som ikke er så ulike det som var tiltenkt NAV. Erfaringer fra forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak viser også at det er mulig å tenke seg en modell der det offentlige i større grad selv ivaretar de oppgavene som de skjermede bedriftene utfører i dag (Møller og Heian 2006). I de aktuelle forsøkene hadde de aktuelle bydelene forholdsvis tett oppfølging og veiledning av tiltaksdeltakerne, samtidig som de hadde både interne tiltak og bruk av eksterne praksisplasser. Disse forsøkene hadde langt på vei likehetstrekk med dagens NAV-orienterte skjermede virksomheter.

I følge saksbehandlerne i NAV er skjermede tiltak imidlertid viktige i den forstand at deltakerne som henvises til disse tiltakene, trenger tettere oppfølging enn de som henvises til tiltak i ordinær virksomhet. Mange vektlegger også i den forbindelse varigheten på tiltakene arrangert av skjermede virksomheter. Noen hevder samtidig at de dels benytter skjermede virksomheter fordi det er vanskelig å finne ordinær arbeidspraksis, og dels fordi det er mindre arbeid å ha deltakerne i skjermede virksomheter. Med andre ord, ser det ut som at bruken av denne typen tiltak i praksis også dreier seg om ”å kjøpe seg fri” fra arbeidsoppgaver som ellers skulle vært gjort i NAV. Men selv om saksbehandlerne også trekker inn andre faktorer, er det først og fremst oppfølgingsoppgavene som synes å begrunne kostnadene ved de skjermede tiltak. Begrepet oppfølging må forstås vidt i den forstand at det sannsynligvis rommer både avklaringsfunksjonene, veiledningssamtalene, kvalifiseringsmulighetene, formidlingsbistand med mer.

Vi skal her også ta hensyn til at bruk av tiltak i skjermede virksomheter har den fordel at det gir NAV en viss fleksibilitet i forhold til å håndtere varierende arbeidsbyrde. Når saksbehandlerne antyder at det er arbeidsbesparende å henvise deltakere til tiltak i skjermede virksomheter, viser dette for det første at det ikke nødvendigvis er noen klare grenser for hvem som henvises til disse tiltakene og til ordinære tiltak. For det andre viser det at bruk av tiltak i skjermede tiltak overfor personer som kanskje ikke har like stort behov, kan bidra til å avlaste saksbehandlerne i NAV i perioder med stort arbeidspress. Med andre ord kan de skjermede virksomhetene fungere som en kapasitetsbuffer for NAV. I perioder hvor det for eksempel er viktig å prioritere vedtaksarbeid, kan det for eksempel være hensiktsmessig med økt bruk av tiltak i skjermede virksomheter for å avlaste oppfølgingsoppgavene i NAV. Dersom denne muligheten for ”frikjøp” dreier seg om å ta ut frikjøpt tid i såkalt ”slakk”, dvs. uproduktiv tidsbruk, må det imidlertid betraktes som en utilsiktet og uheldig konsekvens.

Det er også et annet moment som bør trekkes inn i forbindelse med spørsmålet om bruk av ordinære tiltak på bekostning av tiltak i skjermet sektor. Det dreier seg om at oppfølgingsoppgavene som legges til de skjermede virksomhetene, blir belastet tiltaksbudsjettet i NAV, mens dersom ansatte i NAV skal ta mer av byrden med oppfølgingsoppgaver, er det driftsbudsjettet som belastes. Det er derfor lite sannsynlig at lokale beslutningstakere i NAV på eget initiativ vil vri tiltaksbruken fra skjermede virksomheter til ordinære tiltak (som også innbefatter mer intern oppfølging). For å få til en slik vridning ville det vært behov for å ta i bruk andre mer aktive virkemidler for å få til ønsket prioritering.

Poenget med diskusjonen over er for det første å peke på at prisdifferansen mellom skjermede og ordinære virksomheter langt på vei dreier seg om kostnader til oppfølging av deltakerne. For det andre, dersom man flytter innsatsen fra skjermede til ordinære tiltak, vil dette automatisk medføre merarbeid på NAV i form av oppfølgingsoppgaver, noe som også har en kostnad. For det tredje, siden oppfølging i skjermede virksomheter finansieres over tiltaksbudsjettet, og oppfølging internt finansieres over driftsbudsjettet, er det ingen incentiver i systemet som tilsier at NAV vil gjøre mer av oppfølgingsarbeidet internt.

Noe av problemet med kostnadene til tiltak i skjermede virksomheter er at man ikke har noen markedspriser på denne typen tiltak. Prisene fastsettes sentralt ut fra anslag over bedriftenes kostnader. Alternativet til å fastsette prisen etter en slik metode, vil være å innføre konkurranse om å levere tiltak til brukere med behov for oppfølging. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

11.3 Er regelverket i tråd med tiltaksarrangørens ønsker?

Et annet spørsmål vi stilte innledningsvis i rapporten, var om de skjermede virksomhetene opplevde tiltaksregelverket som hensiktsmessig. Her har vi tatt utgangspunkt i intervjuene med noen utvalgte bedrifter og i spørreskjemaene til bedriftene. Det er spesielt to forhold som de skjermede virksomhetene trekker frem. Det ene er behovet for forutsigbarhet og det andre ønske om mer helhetlig ansvar for tiltaksdeltakerne.

Flere av informantene i de skjermede virksomhetene viser til at situasjonen i dag er mindre forutsigbar, og at de må basere mye av virksomheten på anbudsbaserte prosjekter og midlertidige stillinger. Ønsket eller behovet for mer stabile rammevilkår er imidlertid noe de fleste virksomheter vil etterstrebe. Dette kan derfor være uttrykk for at en endret situasjon for de skjermede virksomhetene, fra det å ha forholdsvis stabile rammer i form av at antall tiltaksplasser nærmest var fast fra år til år, til en situasjon der bedriften i større grad må konkurrere med andre om å gjennomføre tiltak. Dette gjelder imidlertid ikke de tiltakene som er under evaluering her.

Det er også flere av representantene for de skjermede virksomhetene som etterlyser større handlefrihet og mer helhetlig ansvar for deltakerne. I følge en av informantene har bestillingene fra NAV vært for mye basert på målgrupper og i for liten grad på hva den enkelte har behov for:

”Det har vært mer aktuelt å finne hvilke tiltak som passer den enkelte enn å bygge opp den bistand personen har behov for.”

Dette må forstås slik at det er et ønske om mer individuelt tilpassede opplegg for deltakerne. En annen informant viser til at det ville vært hensiktsmessig å kunne bruke ressurser på tvers av de enkelte tiltak.

”I dag blir vi kontrollert på at de [ressursene] blir bruk i de respektive tiltak. Moderne attføring er individrettet og handler om tiltakspakker rundt den enkelte deltaker, og NAV bør i større grad være opptatt av resultater og ikke hvordan en tjeneste utføres.”

Denne er med andre ord også opptatt av det individrettede, og etterlyser samtidig et styringssystem som både gir frihet til tiltaksarrangør og ansvar gjennom resultatkrav.

Ønske om mer helhetlig ansvar for deltakerne kan forstås i lys av flere forhold vi har vært inne på i rapporten. For det første representerer samhandlingen med NAV kostnader i form av møter og annen kontakt, selv om de fleste mener at samhandlingen fungerer godt. Vi har også sett at kjeding av tiltak innenfor bedriften er relativt hyppig, noe som formelt skal godkjennes av NAV, og som dermed krever et eget vedtak. Generelt kan vi også anta at et mer helhetlig ansvar vil kunne forplikte bedriftene i større grad enn om de kun har ansvar for å gjennomføre et avgrenset tiltak.

Dette spørsmålet dreier seg langt på vei om hvem som skal ha styring over bruken av enkelttiltak – NAV eller tiltaksbedriftene? Per i dag er det slik at det er saksbehandleren i NAV som styrer og kontrollerer bruken av tiltak. Samtidig er tiltaksinndelingen i seg selv et verktøy for saksbehandlerne som implisitt legger ansvaret til saksbehandlerne i form av å velge det ene tiltaket fremfor det andre. Ambisjonene med NAV-reformen har for så vidt også vært at medarbeiderne i NAV skal ha et koordineringsansvar for tiltaksdeltakerne, ikke bare i forhold til de økonomiske ytelsene, men også for bruken av aktive tiltak. Bedriftene har på sin side gitt uttrykk for at de i større grad ønsker et mer helhetlig ansvar for deltakerne.

En viktig implikasjon av å gi mer ansvar til de skjærmede virksomhetene, fremfor å gi dem ansvar for enkeltstående tiltak, er at grensene mellom de ulike tiltakene i skjærmede virksomheter ikke lengre er like hensiktsmessige. Dersom ansvaret for brukeren legges til bedriften, flytter

man samtidig myndigheten for å legge planer og sette sammen tiltakspakker fra NAV og ned til de skjermde virksomhetene. NAV vil i så fall ha behov for å kompensere for dette ved å kontrollere tiltaksarrangørene på andre måter. Der er i den forbindelse at det også er aktuelt å se på finansieringen av tiltakene i skjernet sektor, dvs. om finansieringen skal foregå etter faste satser per hode, etter hva slags aktiviteter som gjennomføres, eller etter hvilke resultater som oppnås. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

11.4 Har bedriftene behov for større ”utfordringer”?

Et sentralt punkt i mandatet til evalueringen er hvordan finansieringssystemet fungerer. Dagens ordning er todelt. Dels baserer det seg på et system med rammeavtaler som angir omtrentlig omfang på den årlige bestillingen fra NAV til den enkelte bedrift. Dette innebærer at bedriften har en viss forutsigbarhet i bestillingene. Samtidig betaler NAV en stykkprisfinansiering per tiltaksplass, månedsverk eller tilrettelegger. Med dette som bakgrunn skal evalueringen belyse følgende spørsmål:

”Hvordan kan dagens finansieringssystem av tiltak i skjermde virksomheter påvirke varigheten av tiltaksforløpene, omfanget av tiltakskjedning og overgang til ordinært arbeid?”

Spørsmålet antyder med andre ord at finansieringssystemet har betydning både i forhold til tiltaksforløpenes varighet, omfanget av tiltakskjedning og overgangen til arbeid. I tillegg vil vi også trekke inn finansieringssystemet

Siden vi ikke har mulighet til å gjøre sammenligninger av ulike finansieringssystemer, er det også vanskelig å svare eksakt på spørsmålet om hvordan dagens finansieringsordning fungerer i forhold til varigheten på de enkelte tiltakene. En hovedkonklusjon er imidlertid at sett fra både NAV og brukernes ståsted, er kvaliteten på tjenestene gjennomgående gode. Dagens finansieringsordning ser derfor ikke ut til å svekke kvaliteten på tjenestene. Samtidig skal vi heller ikke se bort i fra at det kan være romslige tilskudd som bidrar til å opprettholde kvaliteten, og ikke finansieringsordningen i seg selv.

Selv om brukere og NAV opplever at kvaliteten er god, er ikke dette ensbetydende med at tiltaksforløpene har en optimal varighet, eller at bedriftenes formidlinger til ordinært arbeid er optimal. Analysene i kapittel 10 viser tvert imot at en stor del av deltakere av de aktuelle tiltakene befinner seg rimelig lenge i trygdesystemet, noe som står i stor kontrast til de relativt høye formidlingstallene vi finner både i NAVs sluttmeldekort og i bedriftenes egne rapporteringer. Med andre ord, selv om bedriftene eller NAV kan rapportere om høye formidlingstall, ser det også ut til å være et stort omfang av gjengangeri. Tilsvarende kan vi også stille spørsmålsteget ved den uformelle kontrollen de skjermede virksomhetene har i dag over rekrutteringsprosessen. Det er ikke usannsynlig at dette kan lede til overforbruk av tiltak (i kjeder) eller til fløteskumming. Det er også rimelig å anta at fløteskumming kan være en konsekvens av at NAV lokalt målstyrer bedriftene og vurderer dem etter deres formidlingstall.

Dagens finansieringssystem kan imidlertid ikke ses uavhengig av det samarbeidsregimet som er mellom NAV og bedriftene. Selv om det ikke ligger økonomiske incentiver i selve finansieringsformen, betyr det ikke

at bedriften ikke er underlagt et kontrollregime fra NAV. I dag er kontrollregimet basert på et system med målstyring og forhandlinger. Det innebærer at NAV styrer etter noen på forhånd angitte måltall på formidlingen. Selv om dette systemet ikke nødvendigvis gir umiddelbare konsekvenser for bedriften, ligger det likevel et ris bak speilet som innebærer at NAV kan redusere antall tiltaksplasser dersom ikke måltallene oppnås.

Et annet relevant spørsmål er finansieringssystemets betydning for tiltakskostnadene. En hovedkonklusjon i rapporten er at bedriftene i hovedsak leverer gode tjenester, men koster relativt mye sammenlignet med bruk av tiltak i ordinær virksomhet. Selv om det er vanskelig å fastslå om det er et rimelig forhold mellom tiltakets innhold og prisen, kan vi i det minste si at dagens prissystem ikke stimulerer til å redusere kostnader. Hovedspørsmålet er med andre ord ikke om prisen er for høy, men heller om det er mulig å bygge inn incentiver i prissystemet som stimulerer til bedre kostnadskontroll.

Vi kan ta utgangspunkt i minst tre hovedmodeller for styring av tiltakene i skjermede virksomheter. Videre kan vi ta utgangspunkt i en prinsipal-agent modell for å forstå hvordan prinsipalen kontrollerer agenten innenfor de tre modellene. Prinsipal-agent modellen legger til grunn at aktørene i en organisasjon er rasjonelle og handler ut fra egen interesse. Når det ikke er sammenfall mellom prinsipalens og agentens mål, samtidig som det eksisterer informasjonsskjevheter dem imellom som prinsipalen ikke enkelt kan kontrollere, så vil agenten (som den utførende virksomhet) tendere til å følge sine egeninteresser på tvers av prinsipalens interesser (som eier eller overordnet). Formålet med et hvert styringssystem vil derfor være å bygge inn elementer som gjør at

prinsipalen i størst mulig grad jobber i tråd med agentens interesser. De tre modellene kan vi kalle: a) forhandlingsmodellen, b) prestasjonsmodellen og c) konkurransemodellen. I dette tilfellet vil prinsipalen være NAV og agenten de skjermede virksomhetene.

11.4.1 Forhandlingsmodellen

Forhandlingsmodellen baserer forholdet mellom prinsipal og agent på tre sentrale elementer: kontrakter, ramme- eller aktivitetsbasert finansiering og sist men ikke minst dialog eller forhandlinger om krav og leveranser. Det siste elementet kan inneholde ulike elementer som målstyring eller ulike former for "ris bak speil". Dagens system med kjøp av tiltak i skjermede virksomheter kan langt på vei beskrives med denne modellen. Bedriftenes tjenester reguleres for det første av en årlig avtale mellom NAV og bedriftene. Hvem NAV inngår avtale med, bestemmes av hvem som til enhver tid er godkjent som skjermet virksomhet, og det er NAV som godkjenner. Rammeavtalene består av mål og intensjon, samt kvantum på antall tiltaksdeltakere. Samarbeidsmodellen innbefatter videre jevnlig diskusjonsmøter mellom bedrifter og NAV om innretningen av tilbudet. På saksbehandlernivå er det også etablert samarbeidsfora hvor man løpende justerer prosessen. Som nevnt over, inneholder også dagens modell målstyring i den forstand at NAV fastsetter måltall på formidlinger fra de ulike tiltakene. Bruken av dette systemet varierer imidlertid fra fylke til fylke.

I denne modellen kontrollerer prinsipalen (NAV) agenten gjennom avtalene, forhandlingsmøtene, målstyringssystemet og ikke minst i form av et ris bak speilet dersom bedriften over tid ikke lever opp til forventningene. Konsekvensen av å ikke leve opp til forventningene (eller måle-

ne), kan enten komme til uttrykk i form av at bedriften får en dårligere avtale ved neste korsvei, eller ved at NAV ikke henviser like mange som avtalt. Det er med andre ord ikke bare beslutninger på et overordnet nivå som kan få konsekvenser for den enkelte bedrift, men også beslutninger fattet av saksbehandler og bruker. I kapittel 9 så vi at de forhold som påvirket valg av tiltak og tiltaksarrangør, bl.a. var bedriftens renommé og brukernes egne ønsker. Selv om den enkelte bruker er med på å bestemme aktuelle tiltak, er det ikke å overdrive at saksbehandleren er portvokteren som til syvende og sist regulerer inntaket til bedriftene. Samtidig skal vi heller ikke se bort ifra at brukerinnflytelsen også kan ha betydning som reguleringsmekanisme.

Styrken med dagens kontrollsystem er at man kan tilpasse målsettingene til lokale forhold og ellers ta andre lokale hensyn. Forhandlingssystemet gjør også sitt til at partnerne kan samarbeide om mer langsiktige strategier. Systemet er også vel egnet i distrikter hvor man ofte har bare en leverandør. Svakheten er at systemet har en tendens til å tilpasse seg resultatmålene i den forstand at ethvert målkrav fra NAV følges av tilpasninger i rekrutteringen til det aktuelle tiltaket. Spesielt vil dette kunne være tilfelle hvor NAV har få andre alternativer enn den lokale skjermede virksomheten. Vi har også sett at det lokale NAV-kontor og de skjermede virksomhetene kan ha felles interesser som ikke nødvendigvis er til fordel for etaten som sådan (outsourcing av oppfølgingsoppgaver).

11.4.2 Konkurransemodellen

Konkurransemodellen innebærer at ulike leverandører konkurrerer om å levere tjenester ved å legge inn anbud. En slik konkurransemodell kan

enten basere seg på bruk av pris, aktivitet eller kvalitet, eventuelt kombinasjoner av disse, som grunnlag for å vurdere tilbyderne. I dag kjøpes de fleste ordinære tiltak på denne måten. Prinsipalens kontroll med agenten ligger for det første i selve konkurransesituasjonen som skal stimulere til at pris minimaliseres og/eller kvalitet optimaliseres. Videre ligger det også her et ris bak speilet i den forstand at kontrakten kan bryte, eller ved at leverandøren ikke får tilbud om nye kontrakter.

Vi skal ikke gå nærmere inn på denne modellen her, men kun peke på de mest sentrale svakhetene og styrkene til modellen. Styrken ved modellen er at agenten har sterkere incentiver til å etterleve prinsipalens krav. Både selve konkurransesituasjonen og erfaringene som prinsipalen får med agenten, bidrar til dette. Svakheten er på sin side at den forutsetter at det finnes reell konkurranse, noe det ofte ikke gjør i mindre befolkningstette områder. Et annet forhold er erfaringsmessig at konkurransemodellen ofte kan bli for fokusert på pris på bekostning av kvalitet (referanse). Selv om det ikke er noe i veien for at leverandørene konkurrerer bare på kvalitet (dvs. at prisen ligger fast), er det ofte vanskelig å måle kvalitet. Ofte vil man falle tilbake til mer diffuse faktorer som leverandørens renommé og tidligere meritter. Siden det er langt lettere å sammenligne de konkurrerende leverandørenes pris enn kvalitet, vil det i praksis ofte være pris man legger til grunn for å skille vinnere fra tapere. Hovedkritikken mot modellen er derfor at den ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kvalitet (Frumkin 2001). En sammenlignende studie av markedsbaserte tiltaksordninger i Australia og Nederland konkluderer også med at effekten har vært moderat, og at problemer med fløteskumming og parkering ikke er løst. I Australia medførte imidlertid omleggingen til et markedssystem til betydelige kostnadsreduksjoner. Dette var ikke tilfelle i Nederland, men her var

heller ikke kostnadsreduksjon et mål i seg selv. I følge forfatterne er det spesielt viktig å designe slike kvasi-baserte markedssystemer på en riktig måte (Struyven og Steurs 2005).

11.4.3 Prestasjonsmodellen

Bakgrunnen for design av finansieringssystemer er generelt et ønske om å påvirke adferden til tiltaksleverandører og derigjennom effekten av tiltakene. I utgangspunktet kan man anta at en generell rammefinansiering (basert på varighet, antall personer, aktiviteter og lignende) gir dårligere incentiver enn et resultatbasert finansieringssystem. Samtidig er det gjerne slik at det følger med detaljerte krav til innholdet i en rammefinansieringsmodell. Problemet med en slik modell er imidlertid at tiltaksarrangøren mottar tilskuddet uavhengig av hvor godt eller dårlig denne utfører tjenestene. I en resultatbasert modell stilles det derimot krav til resultater og mindre til innholdet i tilbudet. Noe av poenget med en resultatbasert modell er da at tiltaksleverandøren skal ha frihet til å utforme innholdet i tiltaket, og resultatkravene skal stimulere til at arrangøren utnytter dette handlingsrommet optimalt.

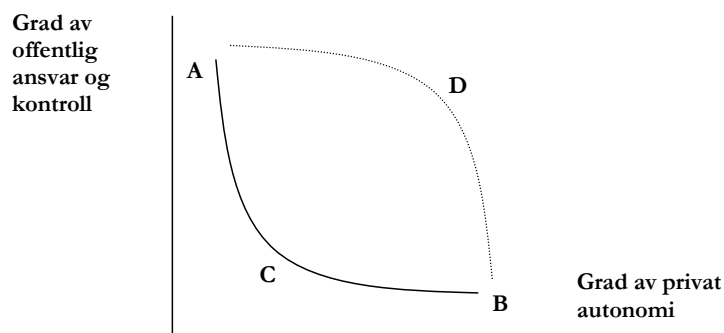
Med resultatbasert finansiering kan man oppnå resultater på to måter: gjennom forbedringer av tilbudet og gjennom fløteskumming. Det er således et poeng at man oppnår resultater av den førstnevnte typen, ikke den sistnevnte. En utfordring med resultatbaserte finansieringsmodeller er med andre ord ”fløteskumming”. Fløteskumming dreier seg i korthet om at man enten rekrutterer fra eller legger mest arbeidsinnsats i de grupper man anser har best muligheter til å komme raskt ut i jobb. Som en konsekvens av dette har finansieringsmodellene blitt utviklet i to retninger: a) gjennom klassifisering av deltakerne og innfø-

ring av differensierte priser og b) gjennom innføring av såkalte blandingsmodeller der finansieringsmodellen både tar hensyn til resultater og aktiviteter (Møller 2004). I neste avsnitt har vi utdypet denne modellen ved å vise til modeller og erfaringer fra andre land. Årsaken til at vi vier denne modellen mer plass enn de øvrige, er for det første at den representerer et alternativ til dagens styringssystem. For det andre er konkurransemodellen allerede godt kjent ... Den resultatbaserte finansieringsmodellen forsøker dessuten å gi svar på de svakhetene som ligger i konkurransemodellen.

11.5 Resultatbaserte finansieringsmodeller

De resultatbaserte finansieringsmodellene bygger på kritikken av konkurransemodellen, bl.a. at konkurransen blant potensielle leverandører er lav. En annen kritikk er at konkurransemodellen i liten grad stimulerer leverandørene til å ”bevege” tiltaksdeltakerne nærmere arbeidsmarkedet hvis dette påfører tiltaksarrangøren merkostnader.

I følge Frumkin (2001) dreier spørsmålet seg om dilemmaet mellom prinsipalens behov for ansvar, kontroll og informasjon på den ene siden, og agentens behov for frihet til å utforme et best mulig tilbud på den andre. Gjennom resultatbasert finansiering er ambisjonene imidlertid å løse dette dilemmaet.



I følge Frumkin (2001), har det tradisjonelle dilemmaet mellom behovet for offentlig ansvar og kontroll på den ene siden, og grad av privat autonomi på den andre, blitt løst på tre måter:

- Det offentlige inngår ingen kompromiss i frykt for å miste kontroll og ansvar, med den konsekvens at det går ut over leverandørenes autonomi (A)
- Private nekter å gå med på kravene til det offentlige og omgår de kravene det offentlige stiller (eventuelt nekter å inngå kontrakt) (B)
- Det offentlige og de private leverandørene inngår forlik som resulterer i mindre ansvar og mindre autonomi (C).

En utfordring for begge parter er derfor å finne et fjerde alternativ som maksimerer både det offentlige behov for ansvar/kontroll og de private frihet (D). I følge Frumkin ligger svaret her i å bevege seg bort fra den aktivitetsbaserte finansieringen mot en resultatbasert finansiering. På denne måten bygges det inn i selve finansieringsmodellen et kontrollelement som knyttes til det faktiske målet med politikken, samtidig som de private leverandørene oppnår frihet til å utforme sine aktivite-

ter. Dette understrekes også av Novak m.fl. (1999) som også peker på at modellen også gir økt bevissthet og ansvar for ressursbruken.

Gjennomgående er tanken bak den resultatbaserte finansieringen at leverandøren skal få økonomisk kompensasjon for resultater som oppnås med brukeren i prosessen fra deltakeren starter i tiltaket og frem til en eventuell overgang til ordinært arbeid. Det forutsetter at de oppnådde resultatene eller milepælene er målbare. Prisutformingene kan her variere langs tre dimensjoner (Møller 2004):

- Hvorvidt man har et klientdifferensiert system eller ikke (dvs. ulike priser avhengig av hvor langt brukeren står fra arbeidsmarkedet)
- Grad og form på differensiering av priser langs ulike milepæler fra oppstart til varig arbeid, herunder kombinasjoner av aktivitets- og resultatbaserte milepæler.
- Hvorvidt totalprisen ligger fast eller er gjenstand for konkurranse mellom tilbydere.

For det første kan prisene variere etter hvor vanskelig brukeren er å formidle til arbeid. I prinsippet kan man her tenke seg at prisen fastsettes for hver enkelt person, avhengig av en individuell vurdering av personens arbeidsevne. Det mest vanlige er imidlertid å klassifisere deltakerne i to til seks grupper der prisen varierer mellom gruppene. For det andre kan betalingen fordeles i forhold til ulike målbare milepæler fra oppstart til endelig målsetting om varig arbeid. Med andre ord utbetales bonus avhengig av hvor langt arbeidssøkeren kommer i forhold til den enkelte milepæl. Milepælene kan her bestå av både aktivitetsbaserte og resultatbaserte mål. For det tredje kan vi skille mellom priser som

på forhånd er fastsatt av leverandøren og priser som er en del av konkurransen mellom tilbyderne.

De ulike dimensjonene kan kombineres og gir 8 mulige modeller (jf tabell nedenfor). Hver av modellene vil på ulik måte ivareta hensynet til det offentlige kontroll, de private leverandørenes frihet og risiko. Samtidig vil man innenfor hver av de 8 hovedmodellene kunne detaljutforme modellen etter de samme tre faktorene. Generelt kan vi si at et enkelt og rendyrket resultatbasert prissystem (kun utbetaling ved oppnådd resultat) gir leverandøren stor frihet, men høy risiko, samtidig som bestilleren har liten kontroll over hva leverandørene tilbyr. En mer differensiert resultatbasert modell (flere milepæler) vil på sin side redusere risikoen for leverandøren. På samme måte vil en blandingsmodell med både aktivitets- og resultatbaserte milepæler kunne øke bestillerens kontroll med leverandøren. Konkurransen om prisene vil på samme måte øke risikoen for leverandøren, mens bestilleren får mer kontroll i forhold til hvor prisnivået i markedet ligger. Når det gjelder klientdifferensieringen, er tanken bak dette både å redusere leverandørens risiko og å øke bestillerens kontroll (unngå fløteskumming).

	Ikke-klientdifferensiert prissystem		Klientdifferensiert prissystem	
	<i>Resultatbaserte milepæler</i>	<i>Aktivitets- og resultatbaserte milepæler (blandingsmodell)</i>	<i>Resultatbaserte milepæler</i>	<i>Aktivitets- og resultatbaserte milepæler (blandingsmodell)</i>
Konkurranse om totalpris	Konkurranse om totalpris som fordeles mellom oppstart og ett resultatmål (jobb eller jobb i N uker).	Konkurranse om totalpris som fordeles mellom oppstart og ulike milepæler frem til jobb eller jobb i N uker.	Differensierte priser mellom ulike målgrupper. Konkurransen om totalpris som fordeles mellom oppstart og ett resultatmål (jobb eller jobb i N uker).	Differensierte priser mellom ulike målgrupper. Konkurransen om totalpris som fordeles mellom oppstart og ulike milepæler frem til jobb eller jobb i N uker.
Faste priser	Fast totalpris som fordeles mellom oppstart og ett resultatmål (jobb eller jobb i N uker)	Fast totalpris som fordeles mellom oppstart og ulike milepæler frem til jobb eller jobb i N uker.	Differensierte priser mellom ulike målgrupper. Fast totalpris som fordeles mellom oppstart og ett resultatmål (jobb eller jobb i N uker).	Differensierte priser mellom ulike målgrupper. Fast totalpris som fordeles mellom oppstart og ulike milepæler frem til jobb eller jobb i N uker.
Eksempel	Totalpris: 100 000 Oppstart: 50 000 Jobb: 50 000	Totalpris 100 000 Oppstart 30 000 Prosess 1 10 000 Prosess 2 10 000 Jobb 1 20 000 Jobb 2 30 000	Gr 1 / Gr 2 Totalpris 100 000/150 000 Oppstart 50 000/ 75 000 Jobb 50 000/ 75 000	Gr 1 / Gr 2 Totalpris 100 000/150 000 Oppstart 30 000/ 45 000 Prosess 1 10 000/ 15 000 Prosess 2 10 000/ 15 000 Jobb 1 20 000/ 30 000 Jobb 2 30 000/ 45 000

Figur 11.1 Oversikt over mulige finansieringsmodeller av eksterne leverandører

Det er imidlertid også svakheter ved resultatbasert finansiering. De viktigste her er fløteskumming og parkering. Fløteskumming består i at leverandøren forsøker å utelukke klienter som har det største bistandsbehovet og konsentrerer seg om klienter som er relativt enkle å hjelpe. Dette oppstår først og fremst i rekrutteringsfasen. Parkering er på sin side en tilsvarende mekanisme som oppstår etter at brukerne er rekruttert til leverandøren. Det innebærer i praksis at enkelte deltakere med de dårligste forutsetningene på arbeidsmarkedet, får mindre oppmerksomhet enn de som har bedre forutsetninger. Som vist tidligere, har man imidlertid forsøkt å bøte på dette problemet med klientdifferensierte priser. En annen svakhet er at det kan være forholdsvis arbeidskrevende (og kostbare) dokumentasjonskrav knyttet til dette finansieringsregimet (Møller 2004). Jo mer kompliserte slike finansieringsmodeller blir, desto mer arbeidskrevende vil også rapporteringssystemet bli. Ønske om mest mulig optimale finansieringsmodeller må derfor veies opp mot kontrollkostnadene dette medfører. Ulike modeller er for øvrig beskrevet i Møller (2004). Et tredje forhold som også bør tas med, er at resultatbaserte finansieringsordninger vil være konjunkturfølsomme i den forstand at resultatene bedriften oppnår, ikke nødvendigvis reflekterer deres innsats, men konjunktorene på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid ingenting i veien for å tilpasse bonusbetalingen til nasjonale konjunktursvingninger eller lokale forhold.

Generelt finnes det få studier som har tatt for seg effekten av resultatbaserte finansieringssystemer innenfor arbeids- eller sosialpolitikken. Unntakene er evalueringer som er gjennomført i New Zealand og Australia. I utgangspunktet viser evalueringene av begge disse systemene til positive resultater. I New Zealand fremgår det av evalueringen at effekten er kortsiktig, og at den avtar over tid. I den Australske modellen er

det også en positiv effekt, men her antyder evalueringen samtidig at det er en viss usikkerhet hva man faktisk måler. I følge evalueringen er det vanskelig å fastslå om de observerte effektene skyldes regionale forskjeller i næringsstruktur eller forskjeller mellom tilbydere med og uten resultatbasert finansiering.

11.6 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet har vi tatt for oss to sentrale spørsmål knyttet til utformingen av tiltak i skjermet sektor. Det ene spørsmålet dreier seg om utformingen av tiltaksstrukturen og integrasjon tiltak: enten mellom ordinære og skjermede tiltak eller integrasjon av skjermede tiltak med ulike funksjoner. Mens en funksjonsdelt tiltaksstruktur innebærer at NAV har en større rolle, vil utviklingen av et mer helhetlig tiltak innebære at mer innflytelse flyttes til tiltaksarrangøren. Vi kan kalle dette den tiltaksorienterte rollen til en skjermet virksomhet (differensiert) og den brukerorienterte rollen (helhetlig).

Det andre spørsmålet dreier seg om hvordan finansieringssystemet kan påvirke tiltaksbruken og ikke minst kostnadene for tiltaksplassene. Her trakk vi frem tre ulike finansieringsmodeller. Den ene baserer seg på en rammefinansiering, den andre på konkurranse og den tredje på resultatbasert finansiering.

Både spørsmålet om utforming av tiltaksstruktur og spørsmålet om finansieringsform kan diskuteres innenfor en og samme ramme. Dette fordi spørsmålene henger sammen, og fordi valg av tiltaksstruktur vil kunne ha implikasjoner for finanseringsmodell.

Tabell 11.1 Utforming av tiltaksstruktur og finansieringsmodell langs to dimensjoner.

	Ramme-/aktivitetsbasert finansiering	Konkurransen/market	Resultatbasert finansiering
Tiltaksorienterte bestillinger	Rammefinansiert tilbud om leveranser av et tiltak.	Konkurransen om leveranser av tiltak	Aktivitets- og/eller resultatbasert finansiering av enkelttiltak
Brukerorienterte bestillinger	Rammefinansiert tilbud til en gruppe deltakere	Konkurransen om leveranse av helhetlig tilbud til en gruppe brukere	Aktivitets- og/eller resultatbasert finansiering av helhetlig tilbud til bruker

Tabell 11.1 viser ulike kombinasjoner av de to dimensjonene: a) tiltaksbrukerorientering på den ene siden og b) finansieringsform på den andre. Sett ut fra tabellen over, er dagens system tiltaksorientert og baserer seg i all hovedsak på ramme- eller aktivitetsbasert finansiering (øverst til venstre). Som vi har vært inne på i kapitlet, kan en svakhet med denne modellen være at den ikke tar tilstrekkelig hensyn til kostnadene. Kvaliteten i tiltakene synes å være god, men forskjellen mellom utgifterne til ordinære tiltak og skjermede tiltak synes å være rimelig stor. Selv om differansen kan begrunnes med de oppfølgingsoppgavene skjermede virksomheter gjør, er det likevel lite i dagens modell som bidrar til å utfordre bedriftene på kostnadene.

Erfaring fra andre land som har innført markedsbaserte ordninger, tilsier at kostnadene reduseres, men at det kan være på bekostningen av kvaliteten. I modellen over kan vi se for oss en konkurransemodell som både er tiltaksorientert og brukerorientert. Den tiltaksorienterte varian-

ten finner vi i dag innenfor de ordinære tiltakene. En brukerorientert variant vil i større grad dreie seg om å konkurrere om å levere mer helhetlige løsninger for en bestemt gruppe deltakere. I rapporten har vi ikke gått nærmere inn på en slik modell. Derimot har vi sett på ulike modeller med resultatbasert finansiering. Disse kombineres ofte med markedsbaserte løsninger, men er ikke avhengig av dette. Dette dreier seg med andre ord om incentiver som kan bygges inn selv om forutsetningene for markedsbaserte løsninger ikke er tilstede. Modellen er også ment å ivareta kvalitet, og de mer raffinerte variantene har også som siktemål å unngå fløteskumming eller parkering. De erfaringene vi har med slike finansieringsformer, er begrensede, men tyder på at effekten kan være positiv. Forutsetningen for å oppnå positive effekter er imidlertid at det er et kostnadmessig eller kvalitetsmessig forbedringspotensial, samt at ordningen designes på en god måte. I følge Jahn og Ochel (2007) som har studert markedstilpasningen av arbeidsmarkeds tiltak i Tyskland, er et viktig suksesskriterium et godt design.

Et interessant forhold ved disse finansieringsformene er at de også åpner for mer desentraliserte tiltak, eller at tiltaksarrangøren får et mer helhetlig ansvar for brukeren, ikke bare gjennomføring av ett bestemt tiltak. Med en resultatbasert finansieringsform kontrolleres da tiltaksarrangøren først og fremst gjennom prissystemet, ikke andre kontrollrutiner.

12. Oppsummering

I mandatet til denne evalueringen stilles det både noen konkrete spørsmål om ulike sider ved tiltakene arrangert av skjermede virksomheter og noen mer overordnede generelle spørsmål. Hovedspørsmålet i evalueringen er i følge konkurransegrunnlaget om tiltakene i de skjermede tiltakene er hensiktsmessig utformet, og om de økonomiske rammene hemmer eller fremmer attføringsarbeidet.

En hovedkonklusjon basert på erfaringer fra evalueringen, er at tiltakene langt på vei fremstår som hensiktsmessig utformet. Tiltakene er hensiktsmessig utformet i den forstand at de retter seg inn mot ulike formål og målgrupper. Samtidig tyder også mye på at kvaliteten er god, i det miste sett fra NAV og tiltaksdeltakernes ståsted. Tiltakene har også et mangfoldig innhold og rommer både avklaring, oppfølging, kvalifisering og formidlingsbistand. De ulike elementene varierer mellom tiltakene, men langt på vei i tråd med forventningene.

I mandatet til evalueringen ble det også stilt en rekke konkrete spørsmål vedrørende ulike sider ved tiltakene i skjermede virksomheter. Et av disse spørsmålene angår hvem som rekrutteres til tiltak i skjermede virksomheter. Undersøkelsen viser at ulike grupper rekrutteres til ulike tiltak. Generelt skiller deltakerne i KIA og AB seg fra deltakerne i APS og TIA ved at de står nærmere arbeidsmarkedet. I de to førstnevnte tiltakene er som regel målet jobb, mens det i APS hovedsakelig er avklaring eller arbeidstrening. Til TIA rekrutteres deltakere som enten ikke er syke nok til uføretrygd eller friske nok til ordinært arbeid. I de skjermede virksomhetene rekrutteres også en god del av deltakerne i

KIA og AB fra virksomhetenes avklaringstiltak og APS. I mange tilfeller vil derfor bedriftene har en viss innflytelse over rekrutteringsprosessen.

Et annet spørsmål i mandatet dreide seg om innholdet i tiltakene arrangert av skjermede virksomheter. For å svare på dette spørsmålet har vi i evalueringen kartlagt følgende sider ved innholdet i tiltakene: bruk av eksterne praksisplasser, avklaring, oppfølging, kvalifisering og jobbfremidling. Det varierer en del fra bedrift til bedrift hvor vanlig det er å benytte praksis i eksterne ordinære virksomheter. For de fleste bedriftene varierer det mellom å ha ingen eller noen få prosent ute i ekstern virksomhet til opp mot 40% av tiltaksdeltakerne. Vi finner også at det blant de skjermede virksomhetene har skjedd en utvikling i den forstand at noen har reindyrket en modell som i hovedsak baserer seg på utplassering av tiltaksdeltakere i eksterne virksomheter.

De fleste skjermede virksomhetene har faste rutiner for oppfølging av tiltaksdeltakerne. Det varierer imidlertid en god del mellom tiltakene hvor ofte bedriften har oppfølgingssamtaler med tiltaksdeltakerne. I APS og AB har de aller fleste bedriftene oppfølgingssamtale minst en gang hver 14 dag. I KIA og TIA er det derimot langt sjeldnere med oppfølgingssamtaler. I KIA er det mest vanlig med oppfølgingssamtaler en gang i måneden eller annenhver måned.

Spørsmålet om virksomhetenes oppgaver med å avklare arbeids- og funksjonsevne ble belyst gjennom spørreundersøkelsen til tiltaksdeltakerne. Her svarte hele 9 av 10 at de i noen eller stor grad hadde fått mulighet til å få avklart sin arbeids- eller funksjonsevne. Det er også en forholdsvis stor del som oppgir at de i stor eller noen grad hadde fått prøvd seg ut i forhold til arbeidsoppgaver de kunne tenke seg å jobbe med i fremtiden (8 av 10). Til slutt var det omtrent 7 av 10 som mente

at arbeidsoppgavene var godt tilpasset deres arbeidsevne. De øvrige mener at oppgavene enten var *for* krevende eller for lite krevende.

Spørreundersøkelsen til bedriftene viste også at 80% av attføringsbedriftene og 40% av vekstbedriftene er godkjente lærlingbedrifter. Samtidig finner vi at det er forholdsvis få lærlinger i de skjermede virksomhetene. Hovedforklaringen er i følge virksomhetene at NAV i en periode med lav ledighet, har hatt mer fokus på formidling enn kvalifisering. I tillegg til fagopplæringen tilbyr de fleste skjermede virksomhetene også annen type opplæring. Dette dreier seg i hovedsak om kurs av kortere varighet. Gjennomgående er deltakerne fornøyd med den opplæringen de har fått i de skjermede virksomhetene.

I følge de tiltaksansvarlige i de skjermede virksomhetene har bedriftene et bredt tilbud av formidlingstjenester tilgjengelig for deltakerne. De fleste bedriftene svarer at deltakerne har tiltang til PCer, får hjelp til å utarbeide CV og mottar motivasjonstrening. I følge tiltaksdeltakerne selv er det i underkant av 40% som svarer at de har fått bistand av bedriften til jobbformidling. Selv om dette tilbudet ikke er relevant for alle deltakere, er inntrykket likevel at dette området ikke har blitt viet like mye oppmerksomhet som andre sider ved tiltakene.

De NAV ansatte er gjennomgående godt fornøyd med tjenestene til de skjermede virksomhetene. Mest fornøyd er de med bedriftenes oppfølging av deltakerne. Samtidig er det også noen som er mindre fornøyd. Disse viser til at bedriftene ikke stiller tilstrekkelige krav til tiltaksdeltakerne, at de benytter for enkle eller raske løsninger, og at de har en (for stor) tendens til å avklare tiltaksdeltakerne for uføretrygd og ikke jobb. Flere peker imidlertid også på at kvaliteten på bedriftenes tjenester avhenger av hvor god kommunikasjon de har med NAV.

I mandatet ble vi også bedt om å undersøke hva som skiller tiltakene i skjermede virksomheter fra ordinære tiltak. For å belyse dette stilte vi spørsmål til saksbehandlerne i NAV om hvorfor de benyttet KIA og APS fremfor ordinær kvalifisering og arbeidspraksis. I følge saksbehandlerne fra NAV er det først og fremst deltakernes behov for oppfølging og de skjermede virksomhetenes muligheter for oppfølging som skiller disse tiltakene.

I tillegg til de mer generelle spørsmålene ble vi i mandatet også bedt om å svare på noen spesielle spørsmål om AB-tiltaket. Dette dreide seg i hovedsak om virkninger av regelverksendringene fra 2006. Formålet med disse endringene var at tiltaket i større grad skulle brukes som et formidlingstiltak, ikke et avklaringstiltak. Dernest skulle det nå benyttes overfor alle yrkeshemmede, ikke bare de med omfattende yrkeshemminger. I følge saksbehandlerne i NAV har de langt på vei fulgt opp intensjonene med regelverksendringene. Det ser ut til at AB-tiltaket i hovedsak fungerer som et formidlingstiltak, selv om det fremdeles enkelte steder fungerer som et avklarings- og/eller arbeidstreningstiltak. Det at de tiltaksansvarlige i bedriftene legger mer vekt på avklaringsfunksjonen i AB enn saksbehandlerne i NAV, kan imidlertid tyde på at intensjonen med regelverksendringene ikke har nådd helt ut til alle tiltaksarrangørene.

Et av spørsmålene i mandatet dreide seg også om varigheten på tiltakene og avgangen til ordinært arbeid. Varigheten på de fire tiltakene vi har tatt for oss i evalueringen, varierer forholdsvis mye. Når vi ser på fordelingen av forløpenes varighet, finner vi en skjev fordeling for alle tiltakene. Det betyr at de aller fleste forløp er relativt korte, mens vi på den andre siden har noen forløp som varer forholdsvis lenge. Det inne-

bærer også at det er flere som har varighet på tiltaket KIA og APS som går ut over tiltakets maksimalgrense. Tiltaket TIA som ikke har noen tidsbegrensning, kjennetegnes av at deltakerne har forløpene med forholdsvis lang varighet. En mindre del av disse forløpene kan ha varighet på helt opp til 10 år og lengre.

En analyse av utstrømming fra trygdesystemet viser naturlig nok at TIA-deltakerne bruker lengre tid før de er ute av trygdesystemet enn deltakerne i de tre øvrige tiltakene. Samtidig ser vi at deltakerne i de øvrige tiltakene (KIA, APS og AB) også har en forholdsvis lang periode i trygdesystemet etter at de startet opp i det aktuelle tiltaket. Med andre ord kan det se ut som at det for en stor del av deltakerne i KIA, APS og AB tar lang tid før de kommer ut av trygdesystemet. Mens deltakerne i TIA stort sett er innom en eller to ordninger før de strømmer ut av trygdesystemet, ser vi at deltakerne i de øvrige tiltakene er innom langt flere ordninger.

I undersøkelsen har vi også sett på om det er forskjeller mellom ulike typer bedrifter i forhold til formidling til ordinært arbeid. Denne analysen viser at bedrifter som stort sett driver med attføringsvirksomhet, har høyere gjennomstrømning og høyere formidling til arbeid enn bedriftene som har stor produksjonsvirksomhet.

Et av de mer omfattende spørsmålene undersøkelsen skulle svare på, var muligheten for harmonisering eller sammenslåing med andre tiltak gitt en eventuell nedbygging av skillet mellom skjermede virksomheter og ordinært arbeidsliv. Et beslektet spørsmål som stilles av de skjermede virksomhetene, angår hensiktmessigheten av å dele inn i ulike skjermede tiltak. Bakgrunnen for dette er ønske om å utvikle mer altomfattende tiltak som i større grad tar et helhetlig ansvar for den en-

kelte bruker. Rapporten gir ikke noe entydig svar på om den ene formen for sammenslåing er noe bedre løsning enn den andre. Istedenfor forsøker vi å skissere noen fordeler og ulemper med alternativene til dagens tiltaksstruktur, uten at dagens løsning nødvendigvis er noe dårlig alternativ.

I rapporten viser vi til to alternativer til dagens tiltaksstruktur. Disse er: a) integrasjon av tiltakene arrangert av skjermede virksomheter og b) integrasjon av tiltak i skjermede virksomheter og de ordinære tiltakene. Fordelen med den første modellen er at tiltaksarrangørene får et mer helhetlig ansvar for den enkelte deltaker og dermed også for å sette sammen mest mulig hensiktsmessige tiltakskjeder. Innenfor en slik ordning vil NAV imidlertid ha liten kontroll med bruken av ulike tiltaksaktiviteter, og en slik modell bør derfor kombineres med andre typer finansieringsordninger enn det vi har i dag. En implikasjon av den andre modellen er at man kun opererer med funksjonsinndelte tiltak og ikke skillet mellom tiltak i skjermede virksomheter og ordinære tiltak. Siden det er de skjermede tiltakene som definerer de skjermede virksomhetene, innebærer en slik løsning at de skjermede virksomhetene i prinsippet vil miste sin status som eneleverandør på denne typen tiltak. Denne modellen bør derfor også ses i sammenheng med diskusjonen om alternative finansieringsmodeller. En fordel med en slik modell er imidlertid at det vil forenkle tiltaksregelverket og kanskje også bidra til reduserte kostnader.

Et annet sentralt spørsmål i mandatet er om dagens finansieringssystem for tiltak i skjermet virksomhet påvirker varigheten av tiltaksforløpene, omfanget av tiltakskjeding og overgangen til ordinært arbeid. Det er vanskelig å gi noe klart svar på disse spørsmålene, og vi har lite empi-

risk materiale å støtte oss til fra evalueringen. Sammenlignet med kostnadene til tiltak i ordinære tiltak, finner vi også at tiltakene i skjermede virksomheter er forholdsvis dyre. Et relevant spørsmål er derfor om NAV kunne spart ressurser ved å i større grad benytte ordinære tiltak. I følge saksbehandlerne i NAV kan imidlertid kostnadsforskjellene mellom ordinære tiltak og tiltak i skjermet virksomhet – i det minste en del av dem – forsvares fordi de skjermede virksomhetene leverer oppfølgingstjenester ut over det vi kan forvente i ordinære tiltak. Men om det hadde vært mulig å oppdrive billigere løsninger til samme kvalitet, er det vanskelig å svare på. Det vi derimot kan si noe om, er hvordan styringssystemet kan innrettes for i større grad å ivareta hensynet til kostnadene eller effektiviteten (herunder varighet og overgang til jobb) ved tiltak arrangert i skjermede virksomheter.

I rapporten har vi skissert to alternativer til dagens finansieringsmodell. Den ene er konkurransemodellen, og den andre en resultatbasert finansieringsmodell. Fordelene med en konkurransemodell sammenlignet med dagens ordning er at den sannsynligvis gir NAV bedre mulighet til å kontrollere kostnadene (dvs. gjennom priskonkurranse). Svakheten med ordningen er for det første at det i deler av landet vil være små muligheter for å etablere konkurranse mellom flere tilbydere. For det andre er det en fare for at pris kan bli for mye vektlagt på bekostning av kvalitet eller innholdet i tiltaket. Den resultatbaserte finansieringsmodellen bygger i utgangspunktet ikke på prinsippet om konkurranse, men på prisincentiver. I rapporten skisseres ulike varianter av resultatbaserte finansieringssystemer samtidig som vi også trekker inn noen erfaringer fra andre land med slike ordninger. Et dilemma med disse modellene er at jo mer presise eller målrettede man ønsker å utforme dem, desto mer koster det administrativt å drifte dem. En slik finansie-

ringsmodell bør derfor balansere disse to hensyn. Evalueringer fra New Zealand og Australia viser for øvrig at ordningen har gitt positive resultater selv om det hefter en del usikkerhet med resultatene.

Referanser

Aakvik og Dahl (2000): "Evaluering av arbeidsmarkedsbedriftene som attfø-ringstiltak", SNF-rapport, nr 29/2000.

Andreassen, J. og Lorenzen, T. (2002): "Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem. En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening - AFT", FAFO-rapport 384.

Corden, A. and Thornton, P. (2003): "Results-based Funded Supported Employment: Avoiding Disincentives to Serving People with Greatest Need", february 2003, Social Policy Research Unit, University of York.

ECON (2004): "Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?", ECON-rapport nr. 2004-102.

ECON (2005): "Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand", ECON-rapport nr. 2005-054.

Frumkin, Peter (2001): "Managing for Outcomes: Milestone Contracting in Oklahoma", Innovations: Management Series, January 2001, The Pricewaterhouse-Coopers Endowment.

Hägglund, Pathric (2005): "Are There Pre-programme Effects of Swedish active Labour Market Policies? – Evidence from Three Randomized Experiments", i Natural and Classical Experiments in Swedish Labor Market Policy, Stockholm University, Department of Economics.

Jahn, E.J. og Ochel, W. (2007): "Contacting-out employment services: temporary agency work in Germany", i Journal of European Social Policy, 2007, Vol 17 (2).

Møller, G., Flermoen, S. og Løyland, K. (2003): "Handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat. Virkninger av handlingsplaner og tiltakskjeding for langtidsledige og yrkeshemmede", Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 208.

Møller, Geir (2003): "Arbeidsmarkedsbedriftene i Telemark. Rekruttering, effekter og brukertilfredshet", Telemarksforskning-Bø, arbeidsrapport 3/2005.

Heian, Mari og Møller, Geir (2006): "Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo", Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport 2/2006.

Møller, Geir (2004): "Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat", Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr 20/2004.

Novak, J., Mank, D., Revell, G., & Zemaitis, N. (1999): "Initiatives influencing the emergence of resultsbased funding of supported employment services." In (Eds) G. Revell, K.J. Inge, D. Mank, & P. Wehman. The impact of supported employment for people with significant disabilities: Preliminary findings of the national supported employment consortium. Richmond, VA: Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Workplace Supports.

Ringstad, Vidar (2000): "Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser." i Sosialøkonomen nr 8, 2000.

Spjelkavik, Ø., Frøyland, K. og Skardhamar (2003): "Yrkeshemmede I det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand", AFI-rapport 2/2003.

Struyven, L. and Steurs, G. (2005): “Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands”, *Journal of European Social Policy* 15 (3): 211–29.

Widding, Steinar (2000): “Foregår det noe attføring her, da?” AFI-rapport nr. 3/1995.

Widding, Steinar (2000): “På rett kurs. Saumfaring av arbeidsmarkedsbedrifter.” AFI-rapport nr. 4/2000.