



DIFFERENSIERTE SATSER FOR VARIG TILRETTELAGT ARBEID (VTA)

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2011-025
Prosjektnr.	5Z090152.10.10
ISBN	978-82-8232-170-9
ISSN	0803-5113
Interne koder	LEB/MVA/HBE, pil/ahe, EBO
Dato for ferdigstilling	27.juni 2011
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 9086 Grønland,
0133 Oslo

Besøksadresse:
Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2011 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

INNHold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
EXECUTIVE SUMMARY	7
1 INTRODUKSJON	11
1.1 Målgruppe og rammer for vta	11
1.2 Problemstilling	13
1.3 Datainnsamling.....	14
1.3.1 Dokumentanalyse	14
1.3.2 Innledende intervjuer av sentrale informanter	14
1.3.3 Casestudie.....	15
1.3.4 Telefonintervjuer i ordinære virksomheter som har VTA-plasser	16
1.3.5 Spørreundersøkelser	17
2 FINANSIERINGSMODELLER FOR VTA	19
2.1 Hensyn som en finansieringsmodell skal ivareta	19
2.2 Aktuelle utfordringer i VTA	20
2.3 Forsøk med differensierte satser for VTA	21
2.4 Asker-modellen	22
2.5 Om arbeidsevnevurdering i NAV	22
3 VARIG TILRETTELAGT ARBEID	25
3.1 Omfang.....	25
3.2 Regelverk og krav	26
3.2.1 VTA i skjermet sektor.....	26
3.2.2 VTA i ordinær virksomhet	27
3.3 VTA-virksomheter.....	28
4 TILGANG OG AVGANG AV VTA-DELTAKERE	33
4.1 Turnover for VTA-deltakerne.....	33
4.2 Rekruttering/ansettelse av VTA-deltakere.....	35
4.3 Oppsummering.....	40
5 INNHold OG TILRETTELEGGING I VTA	41
5.1 Tilrettelegging ved bistand og arbeidsoppgaver.....	41
5.2 tilrettelegging ved tilstedeværelse/arbeidstimer	45
5.3 Kjennetegn ved VTA-deltakerne i skjermet sektor	48
5.4 Oppsummering.....	50

6	VTA I ORDINÆR VIRKSOMHET	51
7	DAGENS FINANSIERINGSMODELL	53
7.1	Dagens finansieringsmodell	53
7.1.1	NAVs tilskudd til VTA.....	53
7.1.2	Kommunens medfinansiering av VTA i skjermet sektor	54
7.2	Tilrettelagt arbeid med og uten tilskudd fra NAV hos VTA-virksomheter	58
7.3	Endringer i krav til VTA-virksomhetene siden 2002	61
7.4	Justering av antall VTA-plasser.....	62
7.5	Aktørenes vurdering av dagens finansieringsordning	65
8	DIFFERENSIERTE NAV-SATSER TIL VTA?.....	67
8.1	behov for endringer i finansieringsordningen?	67
8.2	Virksomhetenes og NAVs synspunkter	69
8.3	Utfordringer ved differensierte satser FRA NAV	72
8.4	Ansvar for VTA i fremtiden	75
8.5	Konklusjon.....	76
	REFERANSER	79

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Resymé

Econ Pöyry, med Proba samfunnsanalyse som underleverandør, har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet vurdert om differensierte tilskuddssatser for NAV til Varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan bidra til å utvikle arbeidsplassene mer i tråd med intensjonene. VTA er et tilbud til personer på uførepensjon som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet. Hovedinntrykket er at verken NAV eller virksomhetene ser et behov for å endre finansieringsordningen som i dag er en fast sats for alle deltakerne. Selv om differensierte satser vil gi større samsvar mellom kompensasjonen og virksomhetens belastning ser vi en rekke utfordringer. Ikke minst det å utvikle et system/verktøy for å fastsette støttesatser som har legitimitet hos alle parter, samtidig som man tar hensyn til både deltakers bistands- og tilretteleggingsbehov og egenskaper ved den enkelte virksomhet. Vi tror heller ikke at innføring av differensierte satser vil åpne for nye brukergrupper med mindre den økonomiske rammen til VTA øker betraktelig. Vi stiller i tillegg spørsmål ved om NAV (uten sterkere føringer fra sentralt hold) vil ha nok kompetanse og vilje til å prioritere de økte krav til oppfølging av VTA-deltakerne og virksomhetene som en innføring av differensierte satser vil medføre.

Bakgrunn

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et tilbud til personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Målgruppen er personer som har eller som i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon.

Deltakerne på VTA har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging i arbeidssituasjonen. De har små muligheter for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Målsettingene med VTA er at arbeidet skal bidra til at deltakerne utvikler sine ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Deltakerne på tiltaket er ansatt i virksomheten, og deltar aktivt i virksomhetens produksjon av varer og tjenester.

Tiltaket tilbys enten av attførings- og vekstbedrifter i skjermet sektor, eller som enkelt-plasser hos ordinære virksomheter. Tiltaket blir i dag finansiert ved et statlig driftstilskudd til arrangørene av tiltaket, samt et tilskudd fra deltakernes bostedskommune. Det statlige tilskuddet er en fast årlig sats per godkjent tiltaksplass i skjermet sektor.¹ Tilskuddet fra deltakerens bostedskommune skal minimum utgjøre 25 prosent av det statlige tilskuddet.

Med bakgrunn i målsettingene i Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007); "Arbeid, velferd og inkludering", ønsket Arbeidsdepartementet en vurdering av hvorvidt gjeldende tilskuddssatser/-struktur for VTA er hensiktsmessig for å oppnå en mest mulig målrettet bruk av tiltaket. Oppmerksomheten rettes spesielt mot å innføre differensierte satser for NAVs tilskudd. Econ Pöyry, med Proba samfunnsanalyse som underleverandør, fikk oppdraget høsten 2009.

Problemstilling og datainnsamling

Oppdraget har vært å vurdere om differensierte tilskuddssatser for NAVs tilskudd til VTA kan bidra til å utvikle arbeidsplassene mer i tråd med intensjonene. Vi har særlig fokusert på muligheten for å rekruttere brukere med stort bistandsbehov i større grad enn hittil.

¹ I 2011 er satsen kroner 128.344.

Oppdraget har en underliggende hypotese om at det er personer med særlig stort tilretteleggingsbehov som ikke får tilbud om VTA-plass i dag. Tanken er at en ordning med differensierte satser fra NAV, der øverste sats er høyere enn dagens faste sats, og laveste sats er lavere, skal bidra til større bredde i rekrutteringen til VTA.

Vi har belyst hvordan prosessen knyttet til rekruttering og ansettelse av nye deltakere i en VTA-plass fungerer. Vi har sett på hvilken betydning bistands- og tilretteleggingsbehovet til potensielle deltakere har for sannsynligheten for at de skal få en VTA-plass, samt hvorfor noen grupper eventuelt ikke får plass og hva som i tilfelle er de viktigste barrierene. I tillegg har vi sett nærmere på dagens praksis når det gjelder innhold og tilrettelegging gjennom bistand, arbeidsoppgaver og tilstedeværelse/arbeidstimer.

Vi har videre vurdert om dagens finansieringsmodell legger begrensninger på mulighetene for å få en VTA-plass for brukere som har behov for det, samt hvorvidt en finansieringsordning med differensierte satser fra NAV kan forbedre måten tiltaket fungerer på. Vi har også vurdert forutsetninger for og eventuelle utfordringer ved å innføre differensierte satser for NAVs tilskudd til VTA.

I oppdraget har vi gjort en dokumentanalyse av tilgjengelig forskning og utredninger på området, intervjuet nasjonale aktører, samt gjennomført en casestudie i fem fylker. I hvert fylke har vi intervjuet informanter fra NAV fylke, to NAV-kontorer, to kommuner og tre virksomheter som tilbyr VTA i skjermet sektor. Vi har også gjennomført spørreundersøkelser med alle landets NAV-kontor og alle virksomheter som hadde VTA i skjermet sektor i 2009. I tillegg har vi gjennomført 12 telefonintervjuer med virksomheter som tilbyr VTA i ordinær virksomhet.

VTA-plasser er i dag et knapphetsgode

Det er i dag forholdsvis lav årlig tilgang og avgang av VTA-deltakere, samtidig som VTA-plasser oppfattes som et knapphetsgode. NAV og virksomhetene velger i hovedsak blant potensielle deltakere som begge anser som aktuelle, og det er få NAV-kontorer som har opplevd at en virksomhet har sagt nei til å ansette en innsøkt kandidat. Muligheten for å få dokumentert sannsynligheten for at personer i ulike grupper får en VTA-plass er dermed begrenset, siden man i dag har få eksempler fra saker som tester ut barrierene i bistandsbehov og arbeidsevne for å få (eller ikke få) en VTA-plass.

Muligheten for å få en VTA-plass avhenger både av egenskaper ved potensielle VTA-deltakere og virksomhetens mulighet for tilrettelegging. Det kan være barrierer i virksomhetens produksjon og arbeidsledernes mulighet til å gi bistand. Sistnevnte er ofte et ressurs spørsmål, men kompetanse hos arbeidslederne kan også ha betydning for hva som er mulig. Her kan det være store forskjeller mellom VTA-virksomhetene.

Omfattende tilrettelegging og individuell tilpasning for VTA-deltakerne med dagens finansieringsmodell

Vi har dokumentert svært stor spredning i bistandsbehovet til dagens VTA-deltakere i skjermet sektor. Vi har også dokumentert at det i stor grad skjer individuell tilrettelegging, tilpasset den enkeltes diagnose, funksjons- og bistandsnivå. Den store variasjonen i tilrettelegging tyder på at dagens finansieringsmodell gir stort handlingsrom for virksomhetene.

Vi har også sett at en del VTA-virksomheter har flere innsøkte VTA-deltakere enn antall VTA-plasser, og vi har sett at virksomheter har færre VTA-deltakere enn antall VTA-plasser. Selv om ikke NAV differensierer sin støttesats kan denne tilpasningen delvis forklares med NAVs praksis ved innsøking av VTA-deltakere. Innsøkingen blir en form for differensiering av finansieringen fra NAV sin side. Istedenfor å differensiere den

økonomiske kompensasjonen justerer NAV VTA-virksomheten belastning ved å regulere hvem og hvor mange VTA-deltakere som virksomheten skal ansette.

Selv om rundt 70 prosent av respondentene i virksomhetene er enig i at dagens finansieringsmodell gjør det vanskelig å ta inn deltakere med spesielt stort bistandsbehov, er det svært få NAV-kontorer og virksomheter som anser at dagens regime fungerer dårlig. Selv om det er store variasjoner i deltakernes bistandsbehov er det svært få som ønsker større endringer i finansieringsordningen. Noen få gir riktignok uttrykk for at differensierte satser kan fungere bra i teorien, men de fleste av disse er likevel kritiske fordi de ikke tror det vil fungere i praksis.

Utfordringer ved å innføre differensierte satser for NAVs finansiering av VTA

Et mål ved denne studien har vært å vurdere om innføring av differensierte satser for NAV vil øke andelen deltakere med relativt stort bistandsbehov. Tanken er at økte satser for dem med stort tilretteleggingsbehov vil kunne gjøre en VTA-plass aktuell for flere målgrupper enn i dag.

I teorien kan differensierte satser virke fornuftig, både for deltaker, virksomhet, kommunen og NAV. En økonomisk differensiering fra NAV kan gi økt mulighet for individuell tilrettelegging, gi bruker en tydeligere spesifisering av hva de kan forvente og kreve, gi bruker og NAV bedre mulighet til å følge opp om tiltaksarrangør leverer som avtalt og gi større samsvar mellom tilskudd for å ansatte VTA-deltaker og det virksomheten gjør ovenfor vedkommende. Det sentrale spørsmålet er imidlertid hvordan differensierte satser vil fungere i praksis.

Vi ser en rekke utfordringer knyttet til å innføre differensierte satser for NAV til VTA. Disse drøftes nedenfor.

- **Behov for et system/verktøy for å fastsette støttesatsen som har legitimitet hos alle parter**

NAVs støttesats må bygge på vurderinger av den enkeltes arbeidsevne og bistandsbehov som har legitimitet hos alle berørte aktører (NAV, virksomhet og kommune). Vurderingen må oppfattes som objektiv og transparent. En aktuell tilnærming er å benytte NAVs arbeidsevnevurdering (AV) som ble innført fra februar 2010. Selv om det er for tidlig å vurdere hvor egnet AEV kan være i å vurdere støttesats er det grunn til å anta at en vurdering fra én aktør alene ikke vil ha tilstrekkelig legitimitet. Fastsetting av støttesats må trolig involvere alle berørte aktører, eller en uavhengig instans.

- **Differensierte satser vil kreve mer av NAV når det gjelder kompetanse og ressurser**

Skal NAV kunne vurdere om støttesatsen er riktig, kan det argumenteres for at de trenger mer kompetanse enn det mange kontor har i dag. I tillegg til kunnskap om ulike sykdommer/diagnoser kan det være relevant å ha kompetanse om for eksempel tekniske hjelpemidler og ergonomi, samt kunnskap om produksjon. Spørsmålet er om NAV har eller vil kunne opparbeide slik kompetanse i fremtiden. Et annet aspekt er om NAV har nok ressurser til å prioritere arbeidet med å fastsette en støttesats for hver innsøkte VTA-deltaker.

- **Diagnose er ikke egnet som grunnlag for differensiering og mulighet for tilrettelegging avhenger av egenskaper ved virksomheten**

Det kan være liten sammenheng mellom diagnose og den enkeltes arbeidsevne og bistandsbehov. For de fleste VTA-deltakerne kan heller ikke behovet for tilrettelegging vurderes ut fra egenskaper ved deltakeren alene. Mulighetene avhenger av egenskaper ved virksomheten og de varer og tjenester som produseres. Det er først

når man ser bistandsbehovet i sammenhengen med dette at man kan fastsette riktig støttesats.

- **Ulike typer kostnader avhenger av om tilretteleggingen er teknisk/fysisk eller gjennom bistand/støtte fra arbeidsledere**

VTA-virksomhetens kostnader avhenger av type tilrettelegging. I den grad bistanden utføres av arbeidsledere bør kompensasjonen ligge i den årlige satsen som NAV yter. Hvis det derimot er behov for tilrettelegging gjennom tekniske hjelpemidler vil kostnadene primært være knyttet til investeringer som virksomheten må gjøre før en eventuell ansettelse. Da vil det være fornuftig med en annen form for kompensasjon fra NAV enn en differensiert støttesats (jf. dagens ordning med tilskudd til teknisk tilrettelegging).

- **Støttesatsen må kontrolleres og revideres jevnlig**

En del VTA-deltakere kan ha svært varierende arbeidsevne og bistandsbehov over relativt kort tid. Det er også grunn til å forvente at arbeidsevne og bistandsbehov for de fleste deltakere endres over en lengre periode. I tillegg til at det kan være utfordrende å sette en sats som vil være riktig over tid, vil en regelmessig revidering kreve betydelig ressurser av både virksomhet og NAV. Spørsmålet er om NAV vil ha kompetanse, ressurser og vilje til å prioritere en slik regelmessig oppfølging.

- **Differensierte satser vil gi VTA-virksomhetene større uforutsigbarhet**

I dag skal NAV varsle en reduksjon i antall VTA-plasser seks måneder i forkant. Det gir virksomheten mulighet til å tilpasse seg en ny situasjon. Det er ikke gitt hvilken løsning man velger ved en eventuell innføring av differensierte satser, men det er grunn til å forvente større og hurtigere endringer i NAVs kompensasjon til den enkelte VTA-virksomhet. Det skyldes at den økonomiske kompensasjonen følger bruker og ikke en VTA-plass (som i dag). Differensierte satser kan dermed gi virksomhetene større utfordringer på både personell- og økonomisiden.

Usikre effekter av differensierte satser

En viktig betingelse for effekten av differensierte satser er naturligvis hvilke økonomiske rammer som gis fra NAV og hvordan NAV prioriterer innenfor tildelt ramme. Dersom VTA får økt ramme har det stor betydning for antall VTA-deltakere, hvilke målgrupper som kan få en VTA-plass og kvaliteten på NAVs oppfølging.

Hvis vi forutsetter at myndighetene innfører differensierte satser for NAV, uten å øke den økonomiske rammen og/eller pålegge NAV å prioritere VTA på bekostning av andre oppgaver, ser vi imidlertid for oss følgende utviklingstrekk:

En differensiering av satsene vil trolig bety lite for VTA-deltakernes sammensetning på kort sikt. Dagens deltakere vil fortsette, siden det vil være umulig å si opp VTA-deltakere med høyest arbeidsevne og/eller lavest bistandsbehov for å gi plass til andre. Ved en eventuell innføring av differensierte satser vil dermed VTA-deltakerne være de samme som i dag. Og de vil være i de samme virksomhetene. Den eneste endringen er at de blir gruppert innen ulike støttesatser etter bistandsbehov. I tillegg vil kompensasjonen følge den enkelte deltaker.

Det er derfor også grunn til å forvente at de fleste virksomhetene vil få omtrent den samme økonomiske kompensasjon som i dag, med mindre fordelingen av VTA-deltakerne etter bistandsbehov skulle avvike betydelig fra det som er typisk i sektoren.

Heller ikke på sikt ser vi for oss noen omfattende endring av sammensetningen av VTA-deltakere. Årsaken er at de grupper som i dag får VTA-plass fremdeles vil være i

målgruppa. Skal innføring av differensierte satser gi mulighet til at nye grupper får en VTA-plass må den økonomiske rammen for VTA økte betraktelig.

Skal den økonomiske kompensasjonen differensieres ytterligere bør dette gjøres av bostedskommunen

Dersom den økonomiske kompensasjonen til VTA-virkighetene skal differensieres, bør ansvaret for dette etter vår mening ligge hos bostedskommunen. Mulighetene til det er der allerede i dag, men utnyttes i liten grad. Kommunen kjenner de fleste potensielle VTA-deltakerne bedre enn NAV fordi de ofte mottar bistand fra kommunens førstelinje. Kommunen har dermed best mulighet til å vurdere den enkelte bistandsbehov.

Dette gir også den riktige incentivvirkningen, siden kommunen er den som ofte har ansvaret hvis vedkommende ikke får en VTA-plass, og best kan vurdere en eventuell VTA-plass opp mot andre tilbud i kommunen. En stram kommuneøkonomi kan redusere kommunenes muligheter og vilje til å gi høyere tilskudd til enkelt deltakere. Det er likevel åpenbart at en VTA-plass kan være lønnsom for kommunen hvis alternativet for eksempel er en kostbar oppfølging av fra kommunalt ansatte.

Vi ser ikke bort fra at bedre informasjon om mulighetene kan øke kommunens vilje til å differensiere finansieringen etter bistandsbehov. Øremerking er imidlertid trolig det mest effektive virkemiddelet fra statens side for å øke kommunens differensiering. Bruk av øremerking er imidlertid et virkemiddel som det ofte er stor politisk uenighet om. Alternativt kan det avsettes en pott som for eksempel forvaltes av en annen offentlig instans.

VTA-plasser til brukergrupper med behov for mye tilrettelegging og/eller bistand fra arbeidsledere med spisskompetanse bør legges til spesielt tilrettelagte virksomheter/avdelinger

Hvis målet skal være å rekruttere flere brukere med stort bistandsbehov tror vi ikke at et mer differensiert tilskuddssystem er veien å gå med mindre myndighetene vil øke bevilgningene til VTA betraktelig og/eller prioritere VTA fremfor andre velferdsordninger. Vi anbefaler heller å satse på å utvikle enkeltvirksomheter eller avdelinger i allerede eksisterende virksomheter som rettes spesifikt mot en eller noe få målgrupper med omfattende og sammenfallende bistandsbehov. Vi tenker her spesielt på grupper som trenger omfattende fysisk tilrettelegging og/eller bistand fra arbeidsledere med spisskompetanse.

I spesialiserte enheter kan man gjøre bevisste investeringer i lokaler og produksjonsmidler, klart definert produksjonslinjer og rekruttering av ordinært ansatte/arbeidsledere med nødvendig spisskompetanse. Utviklingen av slike enheter kan gjøres gjennom en tilskuddordning og/eller ved at myndighetene i samarbeid med relevante aktører utvikler nye virksomheter. Fordelen med å utvikle spesielt tilrettelagte virksomheter og/eller avdelinger er at en slik tilnærming er mer målrettet, og investeringer i lokaler, utstyr og personalet vil i større grad bli utnyttet, siden de ikke er like knyttet til en enkelt VTA-deltaker.

Når det gjelder brukergrupper som trenger omfattende bistand fra arbeidsledere, uten behov for spisskompetanse, vil trolig en økt økonomisk kompensasjon kunne fungere. Vi er imidlertid av den oppfatning at det i tilfelle bør være bostedskommunen som øker sin medfinansiering.

EXECUTIVE SUMMARY

Summary

Econ Pöyry, with Proba samfunnsanalyse as subcontractor, has on behalf of the Norwegian Ministry of Labour assessed whether differentiated rates for wage subsidies to the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) for the VTA [Varig tilrettelagt arbeid] scheme are likely to help develop these workplaces in a way that fulfills the original intentions of the programme to a larger degree than what is the case today. VTA is a programme aimed at persons on disability benefits who need to work in a sheltered environment. Our main impression is that neither NAV nor the enterprises involved see a real need to change the present financing arrangements for the scheme, which today pays a fixed rate of subsidies for each participant. Even though differentiated rates would result in a closer correlation between the compensation paid and the extra effort involved for the enterprise providing the workplace, we see a number of potential challenges related to this idea, not least the need to develop a system/tool to set subsidy rate levels whose legitimacy is accepted by all parties, while also taking into account each participant's individual need for both assistance and workplace adjustments, and the particular characteristics of the employing enterprise. Neither do we believe that the introduction of differentiated rates is likely to open the system to new groups of users, unless the budget for VTA is increased considerably. In addition, we think it is not necessarily a given that NAV (without tighter guidelines from the central administration) can be assumed to have sufficient competence and motivation to prioritize the increased requirements for the follow-up of VTA-participants and participating enterprises that an introduction of differentiated rates would result in.

Background

VTA is a programme for persons that need to work in a sheltered environment, on tasks that are tailored to the remaining work capacity of the individual participant. The target group for the programme are persons that have been granted or are expected to be granted a disability pension in the near future.

The work capacity of participants in the VTA-scheme is considerably and permanently impaired, and they need special accommodations and follow-up in their work situation. Their chances to gain work in the regular labour market are small. The objective of the VTA-scheme is to give the participants the opportunity to develop their resources through skill acquisition and specially tailored work tasks. Participants in the scheme are employed by the enterprise, and participate actively in the enterprise's production of goods and services.

The scheme is offered by both rehabilitation and growth enterprises in the sheltered employment sector, or in the form of individual places in regular businesses. Today, the scheme is financed by a state operating subsidy paid to the organizers of the scheme, plus a subsidy from the participants' municipality of residence. The state subsidy consists of a fixed yearly sum per approved work place in the sheltered sector. The subsidy from the participants' municipality of residence must be at a level of at least 25 percent of the state subsidy.

The Norwegian Ministry of Labour wished an assessment of whether current subsidy rates/structures for VTA are actually helping to ensure that the scheme is utilized in accordance with its objectives to the largest possible degree, with a special focus on the option of introducing differentiated rates for the subsidy to NAV. Econ Pöyry, with Proba

samfunnsanalyse as subcontractor, was chosen to carry out this assignment in the autumn of 2009.

Key issues and data collection

The key issue which this study has examined is whether differentiated rates for subsidies for NAV's support to the VTA-scheme are likely to help develop these workplaces in a way that fulfills the original intentions of the programme to a larger degree than what is the case today. We have put special focus on the possibilities for recruiting and including users with an intensive need for assistance to a larger degree than what has been usual up to now. An underlying hypothesis here has been that there might be persons with an especially extensive need for adjustments who are not being offered a place in the scheme today. The thought behind this is that a set-up offering differentiated rates, with the highest rate exceeding today's fixed rate and the lowest rate being lower, could contribute to more broad-based recruitment to the scheme.

We have examined how the process of recruiting and employing of new participants to a VAT-place works. We have also looked at how the intensity of potential participants' need for assistance and accommodations at the workplace affects the probability of being offered a place in the scheme, and at the reasons why some groups might not receive a place and the most important barriers to this. In addition, we have studied today's practice with regards to the content and organization of support, work tasks and presence/working hours.

In addition, we have assessed whether today's financing model limits the opportunities to get a VAT-place for users that have a need for such a place, and whether a financing model with differentiated rates from NAV could improve the way the scheme functions. We have also studied the necessary preconditions for and challenges related to a potential introduction of differentiated rates for NAV's support to VTA.

For this assignment, we have carried out a document analysis of available research and studies on the topic, interviewed national actors, and executed a case study in five counties. In each county, we have interviewed informants from NAV on the county level, two NAV-offices, two municipalities and three enterprises that offer VTA-places in the sheltered work sector. We have also carried out a survey of all NAV-offices in the country and all enterprises that offered VTA-places in the sheltered employment sector in 2009. In addition, we have executed 12 telephone interviews with enterprises that offer VTA in the regular business and industry sector.

Today, VTA-places are a scarce good

Per today, there is a relatively low annual turnover of VTA-participants, while VTA-places are seen as a scarce good. NAV and the employing enterprises mainly pick from a pool of potential participants which both parties see as acceptable candidates, and few NAV-offices have experienced that an enterprise has turned down a suggested candidate.

The possibility of getting a VTA-place depends both on the qualities of potential VTA-participants and the enterprises' capacity to offer a suitable workplace. There are potential barriers caused by the type of production activity the enterprise engages in, and the supervisors' capacity to offer assistance. The latter is often a question of resources, but the supervisors' personal competence and knowledge can also be of relevance for what is possible and what is not. On this account, there are large variations between individual VTA-enterprises.

Extensive accommodations and individual adjustments for VTA-participants within the framework of today's financing model

We have documented very large variations in the assistance needs of today's VTA-participants in the sheltered employment sector. We have also documented that individual accommodations are carried out to a large degree, adapted to the individual participant's diagnosis and functional and assistance level. The large variation in individual adaptation indicates that today's financing model gives the enterprises room for a large scope of action.

Even though approximately 70 percent of respondents in the enterprises agree that today's financing model makes it difficult to accept participants with especially comprehensive needs for assistance, there are very few NAV-offices and enterprises that think that today's regime is functioning badly. Despite the large individual variations in the degree of assistance needed, there are very few actors who wish for significant changes in the financing model. A few give expression to the idea that differentiated rates might work well in theory, but most of them are critical to the concept all the same because they believe that it would not work in practice.

Challenges related to the introduction of differentiated rates for NAV's financing of VTA

One objective of this study has been to assess whether the introduction of differentiated rates for NAV will increase the percentage of participants with a relatively large need for assistance. The thought behind this is that increased rates for those with comprehensive assistance needs might be able to make a VTA-place into a feasible option for additional target groups.

In theory, differentiated rates might look like a sensible idea, both for participants, enterprises, municipalities and NAV. A financial differentiation by NAV could potentially increase the opportunities for making individual adjustments, provide the users with a clearer specification of what they can reasonably expect and demand, give the users and NAV better possibilities to follow up whether the organizer of the measure delivers as agreed and result in a closer correlation between the subsidy received for employing an VTA-participant and what the enterprise actually does for the person concerned. The central question, however, is how differentiated rates will work in practice. We see the following challenges related to the introduction of differentiated rates for NAV to VTA:

- The need for a system/tool to set subsidy rate levels whose legitimacy is accepted by all parties
- Differentiated rates will put higher demands on NAV with regards to competence and resources
- A diagnosis is not a suitable criterion to use as a basis for differentiation, and the possibilities for adjustment and accommodation depend on the characteristics of the employing enterprise
- Different types of costs depend on the fact whether adjustments are of a technical/physical nature or are made through assistance/support from supervisors
- The subsidy rate has to be reviewed and revised regularly
- Differentiated rates result in greater uncertainty for VTA-enterprises

The effect of differentiated rates is uncertain

An important influencing factor for the likely effect of differentiated rates is the overall budget framework for NAV, and NAV's prioritizations within the allocated budget. If the

budget for VTA is increased, this will have a large significance for the number of VTA-participants, which target groups will be able to get a VTA-place, and the quality of NAV's follow-up efforts.

If we assume that the authorities introduce differentiated rates for NAV without increasing the budget and/or require NAV to prioritize VTA at the expense of other tasks, we do not see much change in the composition of VTA-participants. The reason for this is that those groups which are offered a VTA-place today will still be the main target group of the programme. If the introduction of differentiated rates is supposed to give other groups the opportunity of taking part in the programme, the budget for VTA needs to be increased significantly.

If financial compensation is to be differentiated further, this should be done by the municipality of residence

If financial compensation for VTA-enterprises is to be differentiated further, we believe that the responsibility for this should rest with the participant's municipality of residence. Some possibilities to do this already exist, but they are used to a very small degree. The municipalities know most of the potential VTA-participants better than NAV, because they often receive support from the municipalities' primary support services. This will also result in a correct incentive effect, since the municipality is the actor that most often ends up with the responsibility if the person in question does not get a VTA-place, and is in the best position to assess whether a VTA-place or another programme/other services within the municipalities are the right solution.

VTA-places for user groups with a need for extensive accommodations and/or assistance from supervisors with expert knowledge should be located in specially adapted enterprises/departments

If there is an express wish to recruit more users with comprehensive needs for assistance, we would recommend to develop individual enterprises or units in existing enterprises which are specially aimed at one or a very limited number of target groups with comprehensive and quite similar assistance needs. We are here especially thinking of groups which need comprehensive physical adjustments and/or assistance from supervisors with expert knowledge.

In specialized units, it is possible to make conscious investments with regards to premises and production equipment, clearly defined production lines and recruitment of regular employees/supervisors with the necessary expert knowledge. The development of such units could be financed through a subsidy scheme and/or the authorities could develop new enterprises in collaboration with relevant actors. The advance of developing especially adapted enterprises and/or unit is that such an approach is more target-oriented, and investments in premises, equipment and personell will be utilized to a larger extent, since they are not dependent on one individual VTA-participant.

1 INTRODUKSJON

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et tilbud til personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Målgruppa er personer som har eller som i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon. En VTA-plass finansieres primært av NAV, men deltakeres bostedskommune skal være medfinansierer.

Med bakgrunn i målsettingene i Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007); "Arbeid, velferd og inkludering", ønsket Arbeidsdepartementet en vurdering av hvorvidt gjeldende tilskuddssatser/-struktur for VTA er hensiktsmessig i forhold til en mest mulig målrettet bruk av tiltaket.

Econ Pöyry med Proba samfunnsanalyse som underleverandør fikk oppdraget høsten 2009.

1.1 MÅLGRUPPE OG RAMMER FOR VTA

Deltakerne på VTA har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og anses å ha behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging i arbeidssituasjonen. De har små muligheter for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Målsettingene med VTA er at arbeidet skal bidra til at deltakerne utvikler sine ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.

Tiltaket tilbys enten av attførings- og vekstbedrifter i skjermet sektor, eller som enkelt-plasser hos ordinære virksomheter. Deltakerne på tiltaket er ansatt i virksomheten, med samme rettigheter og plikter som arbeidstakere i ordinært arbeid. I tillegg til at deltakerne skal delta aktivt i virksomhetenes produksjon av varer og tjenester, skal tiltaksarrangør blant annet ivareta deltakernes behov knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og ernæring.

Det er NAV-kontoret som søker deltakere inn på tiltaket, men det er virksomhetene som beslutter hvorvidt vedkommende blir ansatt. Tiltaket er ikke tidsbegrenset, men det skal jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

Tiltaket blir i dag finansiert ved et statlig driftstilskudd til arrangørene av tiltaket, samt et tilskudd fra deltakernes bostedskommune. Det statlige tilskuddet er en fast årlig sats per godkjent tiltaksplass i skjermet sektor på kroner 128.344 (i 2011). Tilskuddet fra deltakerens bostedskommune skal minimum utgjøre 25 prosent av det statlige tilskuddet. Virksomheter som tilbyr VTA i ordinær virksomhet mottar en årlig tilskuddssats fra NAV på 53.849 kroner per plass i 2011.

NAV fylke

Det er NAV fylke som inngår avtale med tiltaksarrangør av VTA. De skal godkjenne alle virksomheter i skjermet sektor og inngår årlig avtale om antall VTA-plasser. Eventuelle endringer i antall plasser må varsles seks måneder før iverksetting. NAV fylke har ansvar for at virksomhetene i skjermet blir fulgt opp årlig – ofte i samarbeid med det lokale NAV-kontoret.

NAV-kontor

Det er det enkelte NAV-kontoret som søker inn tiltaksdeltakerne til VTA. En innsøkningsprosess for nye deltakere kan i tillegg til dialog med potensielle deltakere innbefatte samhandling med vedkommendes bostedskommune/pårørende/ansvarsgruppe og lignende. Nye deltakere skal også gjennom en arbeidsevnevurdering, som er NAVs metodikk for å

vurdere brukers muligheter og begrensninger i arbeidslivet ut fra omgivelsenes krav og forventninger (gjelder fra februar 2010).

NAV-kontorene har ansvar for å følge opp tiltaksdeltakerne på VTA. I tillegg til å følge opp at tiltaket fungerer etter hensikten og tilpasses den enkelte deltakers arbeidsevne og bistandsbehov, skal deltakelse i VTA jevnlig vurderes opp mot andre arbeidsrettede tiltak, utdanning og ansettelse i det ordinære arbeidsliv.

VTA-virksomheter (attførings- og vekstbedrifter)

I 2009 hadde 288 bedrifter inngått avtale med NAV fylke om å være tiltaksarrangør av VTA. *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv* setter krav til arrangørene av tiltakene i skjermet sektor. For å bli godkjent som tiltaksarrangør kreves følgende (§ 10-3 og § 11-4):

- Tiltaksarrangøren skal organiseres som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet.
- Attføring (for attføringsbedriftene) og varig tilrettelagt arbeid (for vekstbedrifter) skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet.
- Det skal ikke utbetales utbytte.
- Overskuddet skal bli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet. Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.
- For attføringsbedrifter gjelder i tillegg at tiltaksplasser innenfor kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift minst skal utgjøre 50 prosent av samlet antall plasser innenfor kvalifisering og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift. Arbeids- og velferdsetaten kan gi dispensasjon fra dette kravet dersom det i en avgrenset periode ikke er mulig å oppfylle det.

Vi viser til Econ-Rapport 2009-064 *Økonomi og organisering i skjermet sektor* for en grundigere dokumentasjon av sektoren.

Både attførings- og vekstbedriftene har produksjon av varer og tjenester for salg i ulike markeder. Disse inkluderer blant annet industriproduksjon, utsalgssteder for egen produksjon innen tre, keramikk, tekstil og glass, jobbfrukt, bruktbutikk, bakeri, kopierings-tjenester, vaktmestertjenester og kantinedrift.

Det er imidlertid stor variasjon i hvor viktig salgsinntektene er for økonomien til den enkelte virksomhet. For attføringsbedriftene utgjorde salgsinntektene i overkant av 50 prosent av samlede inntekter i 2008 (målt i medianverdi). For vekstbedriftene var andelen nesten 37 prosent. For en del virksomheter kan imidlertid andelen salgsinntekter være så lav som rundt 10 prosent, mens den for andre kan være på over 80 prosent (Econ-Rapport 2009-064).

Attførings- og vekstbedrifter har en nøkkelrolle når det gjelder tildeling av deltakere til en VTA-plass, siden det er bedriften selv som beslutter om innsøkte VTA-deltakere skal ansettes eller ikke.

Kommunene

Fafos undersøkelse fra 2008 (Faf0 2008) viste at det vanligste forløpet som leder fram til VTA-plass var at kommunen tok initiativ. Andre aktører kan for eksempel være NAV, pårørende eller potensiell VTA-deltaker. Uavhengig av hvem som tar initiativet har imidlertid bostedskommunen en sentral rolle ved innsøking av VTA-deltakere.

Det er ofte bostedskommunen som kjenner de potensielle deltakerne best. En stor andel av deltakerne er for eksempel mottakere av annen bistand fra kommunens førstelinje (jf. blant annet tjenester hjemlet i sosialtjeneste- og kommunehelsetjenestelovene). Det er også kommunen som kjenner best til hvilke andre tiltak som kan tilbys vedkommende. Slike tiltak kan være dagsenter, aktiviteter og arbeidstrening i regi av kommunen eller frivillige organisasjoner.

VTA-deltagerens bostedskommune skal ifølge forskriften om medfinansiering yte et tilskudd som utgjør minst 25 prosent av det statlige tilskuddet til en VTA-plass. St.prp.nr. 57 (2007-2008) estimerte medfinansieringsgraden til å være 33 prosent i gjennomsnitt. I vår gjennomgang av skjermet sektor (Econ rapport 2009:064) fant vi en rekke virksomheter med kommunal medfinansieringsgrad på 60-70 prosent.

Kommunene har i tillegg en rolle ved at bedriftene i skjermet sektor ofte eies av kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til at dette kreves i forskriften skyldes det at mange av dagens bedrifter springer ut fra institusjoner/virksomheter som inngikk i fylkeskommunenes/kommunenes oppfølging av utsatte grupper frem til begynnelsen av 90-tallet, da HVPU-reformen ble gjennomført.

Ordinære virksomheter som har VTA-plasser

Muligheten til å gjennomføre VTA i ordinære virksomheter ble innført i 2006. Ifølge NAVs register mottok 338 ordinære virksomheter til sammen 16,3 millioner kroner i tilskudd til VTA i 2009. Andelen av tilskuddene som går til tilrettelagte arbeidsplasser i ordinære virksomheter er dermed lav, sammenlignet med hva vi blant annet finner i en del andre land.

1.2 PROBLEMSTILLING

I denne utredningen vurderer vi om differensierte tilskuddssatser for VTA kan bidra til å utvikle arbeidsplassene mer i tråd med intensjonene. Vi ser særlig på muligheten for å rekruttere brukere med stort bistandsbehov.

Problemstillingene til oppdragsgiver kan deles i to. Det ene hovedspørsmålet er hvordan dagens tilskuddsordning fungerer. Det andre hovedspørsmålet er hvorvidt en differensiering av satser eller andre virkemidler kan bidra til å målrette tiltaket ytterligere.

1) Vurdering av dagens ordning

Vi har sett på hvordan de involverte aktørene vurderer og praktiserer dagens tilskuddsordning for VTA. Følgende spørsmål er belyst:

- Finnes det noen grenser for bistandsbehovet til de enkelte arbeidssøkerne for hvorvidt de får, eventuelt ikke får, VTA-plass?
- Er det ulikheter mellom uførepensjonister med ulike diagnoser og funksjonsevne med hensyn til om de får, eller eventuelt ikke får, tilbud om VTA-plass?
- Dersom personer med nedsatt funksjonsevne har redusert sannsynlighet for å få en VTA-plass, hvorfor er det eventuelt slik?
- Hva er de viktigste barrierene for at flere personer med nedsatt funksjonsevne kan få tilbud om VTA-plass?

2) Vurdering av forbedringer i ordningen

Vi har sett på hvorvidt en differensiering av tilskuddssatser eller andre virkemidler kan bidra til å bedre måten ordningen fungerer på, spesielt når det gjelder å få flere deltagere med stort bistandsbehov inn på tiltak.

- Hva kan gjøres for at flere personer med nedsatt funksjonsevne kan få tilbud om VTA-plass?
- Bør tilskuddet fastsettes mer fleksibelt basert på arbeidsevnevurdering og bedriftenes tilbud?
- Er det forskjell på hvordan tiltaksarrangørene og Arbeids- og velferdsetaten vurderer differensiering av satser?
- Er det andre virkemidler enn et differensiert støttesystem som kan bidra til bedre måloppnåelse?

Vi har vurdert hensiktsmessigheten av å innføre differensiering av tilskuddssatsene for VTA, herunder også ulike kriterier og nivåer for fastsettelse av tilskudd.

Et finansieringssystem basert på differensierte satser vil by på flere utfordringer. Vi har sett nærmere på hvilke utfordringer et slikt system vil ha for avklaring av støttebehov, samarbeid, samfinansiering og avtaler med arbeidssøkernes bostedskommuner, samt for tilpasninger og økonomi i den enkelte bedrift.

1.3 DATAINNSAMLING

Datainnsamlingen i dette oppdraget har bestått av en dokumentgjennomgang, intervjuer med informanter sentralt, en casestudie i fem fylker med intervjuer i NAV fylke, utvalgte NAV-kontor, kommuner og virksomheter. I tillegg gjennomførte vi representative spørreundersøkelser med VTA-virksomheter og veiledere i NAV-kontor, samt telefonintervjuer med 12 virksomheter som har VTA i ordinær virksomhet².

1.3.1 Dokumentanalyse

Det foreligger en rekke studier av personer med nedsatt arbeidsevne og/eller med bistandsbehov knyttet til arbeid eller aktivitet. I tillegg til studier som spesielt har sett på skjermet sektor og VTA er det gjennomført flere studier av målgruppen for ordningen. Vi har systematisk brukt disse som grunnlag i vårt arbeid.

Det har tidligere blitt gjennomført et forsøk med differensierte satser for driftsstøtte til VTA. Forsøket ble avsluttet i 2005, og evaluert av Møreforskning. Denne studien, samt dokumentasjon av den såkalte "Askermodellen" har også gitt nyttige bidrag inn i vårt arbeid.

1.3.2 Innledende intervjuer av sentrale informanter

Vi gjennomførte innledende intervjuer med informanter i Arbeids- og velferdsdirektoratet, bransjeorganisasjonene og et par virksomheter for å få et overordnet bilde av hvordan VTA praktiseres i dag. Informasjonen fra intervjuene var viktig for utformingen av intervju guider og spørreskjemaer.

² Vi hadde også lagt opp til en registeranalyse av VTA-deltakerne med hensyn til blant annet diagnose. Det var imidlertid ikke mulig for Arbeids- og velferdsdirektoratet å prioritere et uttrekk av data fra registeret innen fristen for ferdigstilling av dette oppdraget.

1.3.3 Casestudie

I dialog med referansegruppen valgte vi fem fylker som skulle være utgangspunkt for casestudien. Fylkene skulle representere mangfoldet i dagens praksis når det gjelder tenkning rundt VTA.

De fem fylkene er Oslo, Vest-Agder, Hedmark, Sør-Trøndelag og Troms. I de fire fylkene utenom Oslo intervjuet vi representanter for NAV fylke, to NAV-kontorer, to kommuner og tre virksomheter. Oslo er fulgt opp separat, siden rollefordelingen mellom NAV fylke og NAV-kontor skiller seg fra resten av landet. I de fleste tilfeller tok vi utgangspunkt i en kommune og intervjuet en representant for kommunen, kommunens NAV-kontorer og minst én VTA-virksomhet i samme kommune. På den måten fikk vi sett på samhandlingen fra alle tre perspektiver.

VTA-virksomheter

Vi har gjennomført 15 intervjuer med representanter for bedrifter i skjermet sektor som tilbyr VTA. Selv om forskjellen mellom atfførings- og vekstbedriftene ikke er like åpenbar i dag som for noen år siden, har vi i hvert fylke gjort intervjuer i to vekstbedrifter og én atfføringsbedrift. Vi la vekt på at bedriftene skulle ha spredning etter geografi, størrelse og antall ulike tiltak som bedriften tilbyr.

I tillegg til spørsmål om virksomhetens omfang av VTA-plasser og deres finansiering stilte vi spørsmål om

- *Dagens tiltaksdeltakere:* Hvordan er variasjonen i bistandsbehov i gruppen som blir søkt inn, hvordan besluttes hvorvidt en søker skal få ansettelse, hva er variasjonene i arbeidsstokkens arbeidsevne og bistandsbehov, og er det en grense for hvor stort bistandsbehovet kan være for å kunne bli ansatt?
- *Dagens atfføringsarbeid:* Hvordan blir det jobbet med tilpasning av arbeidsoppgaver, veiledning og utvikling av de ansattes ressurser? Hvordan klarer man å gi et differensiert tilbud, hva er eventuelle barrierer for å gi et individuelt tilpasset tilbud, mv. Benyttes arbeidsevnevurderinger ved rekruttering, og eventuelt hvilke utprøvnings- og kartleggingsverktøy?
- *Potensial ved en differensiert finansieringsmodell:* Hvilke refleksjoner gjør informantene seg om dette, hvilke forutsetninger skal til for at det skal være hensiktsmessig, på hvilke konkrete måter vil det påvirke arbeidet, slik de har beskrevet det? Hvilke administrative rutiner vil kreves, og hvilke utfordringer vil en møte?

Intervjuer og informasjonsinnhenting fra veiledere i NAV

Vi har gjennomført 15 intervjuer med representanter for NAV. 5 intervjuer har vært med ansatte i NAV fylke, mens 8 intervjuer har vært med representanter fra lokale NAV-kontorer. I Oslo gjennomførte vi ikke intervjuer med ansatte på NAV-kontorer, men med andre NAV-ansatte som kunne belyse våre problemstillinger. Årsaken er at fylkeskontoret har et betydelig mer omfattende oppfølgingsansvar enn hva som er situasjon i de andre 18 fylkene.

I intervjuene med ansatte i NAV fylke fokuserte vi på NAVs avtaler med VTA-virksomhetene og deres samhandling angående reguleringer og oppfølging av avtalene. Vi spurte også om dagens finansieringsordning og ba om deres vurderinger av en eventuelt mer differensiert tilskuddsordning.

I intervjuene med de lokale NAV-kontorene fokuserte vi på innsøking og rekruttering til VTA, dialogen med bedriftene i skjermet sektor, erfaringer med arbeidsevnevurdering som verktøy til å bestemme bistandsbehov, og erfaring med potensielle brukergrupper til VTA. Vi spurte også om deres vurderinger av en eventuelt mer differensiert tilskuddsordning.

Intervjuer og informasjonsinnhenting fra kommuner

Vi gjennomførte 10 intervjuer med representanter fra kommuner. Vi møtte imidlertid betydelige utfordringer med å identifisere informanter som kunne belyse problemstillingene våre. Årsaken er at ansvaret ofte er fordelt på en rekke kommunale instanser. For eksempel er ofte førstelinjen delt inn etter målgruppe. Noen kjenner primært til situasjonen til de psykisk utviklingshemmede, andre til ungdom, mens andre igjen kun kjenner til brukere i psykiatrien.

Når det gjelder kommunens medfinansiering, opplevde vi ofte at det var andre instanser enn førstelinjen som hadde kunnskap. For eksempel instanser som rådmannskontoret, økonomiseksjonen e.l. Ansatte i førstelinjen, som har ansvar for målgruppene, hadde svært liten kunnskap om de økonomiske aspektene ved ordningen. Det var derfor umulig å finne én informant i kommunen som kunne belyse alle våre problemstillinger.

Selv om vi et par steder intervjuet flere representanter i én kommune ble det svært utfordrende å få belyst alle aspekter ved dagens praksis. Har man ikke kunnskap om dagens finansieringsmodell, er det for eksempel også vanskelig å reflektere over konsekvenser av en eventuell endring av denne i fremtiden.

Vi valgte derfor informanter ut fra at vi til sammen skulle fange opp mangfoldet i kommune-Norge. Blant informantene finner vi kommunalt ansatte som har kunnskap om/ansvar for kommunens tiltak ovenfor rusmisbrukere, psykisk utviklingshemmede, unge voksne og/eller psykiatri. Vi intervjuet også kommunalt ansatte som kunne belyse kommunens finansiering av VTA-plasser og overordnet samhandling VTA-virksomheter.

På samme måte som for NAV fokuserte vi i kommunene på erfaringene med VTA, og hvordan informantene vurderer dagens tilbud til personer med redusert funksjonsevne. Hva kjennetegner gruppene som kan være aktuelle for en VTA-plass, hvilket tilbud yter kommunen til dem i dag, og hvordan er muligheten for at disse faktisk får en VTA-plass?

Dagens regelverk åpner for at kommunene kan differensiere sin medfinansiering tilpasset den enkelte arbeidstakerens behov for utvidet tilrettelegging eller oppfølging (men satsen må være høyere enn 25 prosent av den statlige kompensasjonen). Vi spurte om dagens praksis og ba informantene om å reflektere over en mer offensiv bruk av differensiering – både når det gjelder kommunens medfinansiering og eventuelle konsekvenser av å innføre flere satser fra NAV.

En del kommuner kjøper tilrettelagte arbeidsplasser hos vekst- og attføringsbedrifter utover det antallet VTA-plasser som er finansiert av NAV. Vi belyste omfanget av slike plasser og tenkingen bak en slik praksis.

1.3.4 Telefonintervjuer i ordinære virksomheter som har VTA-plasser

I oppdraget har vi gjennomført en begrenset intervjuundersøkelse i virksomheter som har VTA i ordinær virksomhet. Vi valgte 12 virksomheter ut fra kriterier om at de skulle representere et mangfold når det gjaldt størrelse, sektor mv. I tillegg skulle de være blant de virksomhetene som har lengst erfaring med VTA og blant dem med størst overføring fra NAV til tiltaket i 2009. Vi gjennomførte til sammen 12 telefonintervjuer.

Vi ba om å få snakke med den i virksomheten som hadde best kjennskap til virksomhetenes praktisering av og erfaring med ordningen. Det viste seg imidlertid utfordrende å få kontakt med den som hadde "best kjennskap". Nær sagt alle de intervjuede uttrykte forvirring og fortvilelse over ulike benevelser og forkortelser i samarbeidet med NAV. Det skyldes ikke minst at flere av bedriftene forholder seg til flere ordninger samtidig. Det ble derfor mange regelverk å forholde seg til.

Flere visste ikke at de i 2009 hadde hatt en samarbeidsavtale om *VTA i ordinær virksomhet*. Det var derfor en del forvirring rundt ordningen, og hvilke av de ansatte som hører inn under hvilke avtaler. I løpet av intervjuet ble det imidlertid i de fleste tilfeller avklart hvem som var (eller hadde vært) tiltaksdeltaker.

I intervjuet var vårt fokus på virksomhetens motivasjon for å inngå en avtale om *VTA i ordinær virksomhet*, dialogen med NAV rundt etablering og oppfølgingen av deltakerne, samt overordnede betraktninger rundt ordningen. Vi spurte også om hva som kan gjøres for at ordningen kan få et større omfang i fremtiden.

1.3.5 Spørreundersøkelser

Basert på kunnskap fra intervjuene og annet tilgjengelig materiale utarbeidet vi spørreskjemaer som ble distribuert til attførings- og vekstbedrifter med VTA og NAV³. Spørreskjemaene bestod i hovedsak av spørsmål med faste svaralternativer, men vi åpnet også for at enkelte spørsmål kunne besvares verbalt "open-end spørsmål". En rekke av spørsmålene var identiske for begge respondentgruppene, slik at vi kunne sammenligne svarene. Temaene i spørreundersøkelsene var i stor grad som i case-studien. Vi brukte Survey-Xact, som er et internettbasert datainnsamlingsverktøy, til å distribuere spørreskjemaet og innrapportere svarene.

Spørreundersøkelse i NAV

Spørreundersøkelsen i NAV ble rettet til lederen av NAV-kontoret. I e-posten ba vi NAV-kontoret gi et samlet svar på vegne av kontoret. Vi foreslo at den på kontoret som hadde best kjennskap til kontorets praksis når det gjaldt VTA skulle skrive ut spørreskjemaet (som var lagt ved som egen link) og koordinere kontorets svar internt. Når alle spørsmål var besvart skulle en fra kontoret registrere kontorets svar via Survey-Xact. NAV hadde mulighet til å svare i en 4-ukers periode høsten 2010. Vi purret to ganger.

Spørreundersøkelse til attførings- og vekstbedriftene

Alle attførings- og vekstbedrifter som hadde mottatt tilskudd til VTA i 2009 fikk tilsendt en link til undersøkelsen på e-post. I tillegg fikk de en link til selve spørreskjemaet som de kunne skrive ut før svarene ble innrapportert via Survey-Xact. VTA-virksomhetene kunne svare i en to måneders periode høsten 2010. Vi purret to ganger.

Svarprosent

Spørreundersøkelsen til virksomhetene ble sendt til i alt 232 e-postadresser. Antall mottakere skulle trolig vært noe lavere, blant annet fordi noen av virksomhetene har vært gjennom en fusjonsprosess. I den grad e-posten kom i retur (på grunn av feil adresse) prøvde vi å identifisere en annen adresse å sende undersøkelsen til. Vi antar at om lag halvparten av VTA-virksomhetene har svart.

Når det gjelder NAV-kontorene er andelen som har svart betydelig lavere. Av 428 e-postadresser svarte kun 150 kontorer. Noe av forklaring kan være at en del NAV-kontorer har ansatte med liten erfaring med VTA og dermed fant det vanskelig å svare. En svarandel på rundt 35 prosent er lavt. Vi anser likevel at det er faglig forsvarlig å presentere svarene. Resultatene må imidlertid tolkes med varsomhet.

³ Vi hadde også lagt opp til en kvantitativ spørreundersøkelse i kommunene. Erfaringen fra casestudien var imidlertid at få hadde helhetlig kunnskap om praktiseringen av VTA. En mulighet hadde vært å gjennomføre en undersøkelse som åpnet for at flere fra hver kommune kunne svare. En slik tilnærming ble imidlertid vurdert som uaktuell; i tillegg til at vi forventet svært lav svarprosent, ville en slik løsning ikke gi adekvate svar. Det skyldes at vurderinger av dagens praksis og eventuelle konsekvenser av mer differensierte satser forutsetter en overordnet kunnskap om hele saksfeltet, noe vi opplevde at svært få hadde. I en slik situasjon er kvalitative intervjuer en riktigere tilnærming.

Tabell 1.1 *Antall svar fordelt etter fylke*

	Virksomheter	NAV-kontor
Østfold	9	7
Akershus	14	6
Oslo	7	*
Hedmark	12	8
Oppland	5	5
Buskerud	7	6
Vestfold	7	4
Telemark	2	9
Aust-Agder	7	4
Vest-Agder	8	4
Rogaland	7	11
Hordaland	16	10
Sogn og Fjordane	6	8
Møre og Romsdal	10	7
Sør-Trøndelag	11	16
Nord-Trøndelag	5	9
Nordland	14	19
Troms	7	12
Finnmark	7	5
SUM SVAR	161	150

Note: * NAV i Oslo kommune har organisert VTA på en annen måte enn resten av landet og inngår dermed ikke våre kvantitative analyser.

2 FINANSIERINGSMODELLER FOR VTA

Målene med VTA er at arbeidet skal bidra til at deltakerne utvikler sine ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. I tråd med målsettingene i St.meld. nr. 9 (2006-2007) skal tiltaket gi deltakerne bistand som er tilpasset til den enkeltes behov, og bedre deres muligheter for å komme i arbeid. Det skal legges vekt på de ressursene og mulighetene deltakerne har.

I bransjestandarden som er utarbeidet av Attføringsbedriftene heter det blant annet at arbeidstakerne skal tilbys arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes ønsker og behov, få nødvendig oppfølging, få utviklet sine yrkesmessige forutsetninger, samt motiveres og jevnlig vurderes opp mot andre attføringstiltak, utdanning og ansettelse i det ordinære arbeidsliv. Det skal jobbes systematisk og dokumenterbart, og arbeidstaker skal få utviklet både sin faglige og sosiale kompetanse.

Hvis bistandsbehovet varierer sterkt mellom deltakerne kan en finansieringsordning med faste satser påvirke mulighetene til å oppfylle målene med tiltaket for den enkelte. Dersom det er et ønske at tiltaket skal kunne brukes overfor en videre målgruppe enn det som er tilfelle i dag, er det nærliggende å se på hvorvidt det er mulig å bidra til bedre måloppnåelse og rekrutteringspraksis ved hjelp av differensierte satser. Nedenfor drøfter vi nærmere mål for og utfordringer ved ulike finansieringsmodeller for VTA

2.1 HENSYN SOM EN FINANSIERINGSMODELL SKAL IVARETA

Det offentlige finansierer de ulike arbeidsmarkedstiltakene i skjermet sektor gjennom det som kan kalles en "forhandlingsmodell". Det er en rammefinansiering basert på satser som skal gjenspeile gjennomsnittlig ressursbruk blant alle deltakerne, kombinert med styringsdialog, kommunikasjon og forhandling.

Finansieringsmodellen for VTA må ivareta flere hensyn. En sentral utfordring er at modellen må gi de rette insentivene i forhold til målsettingene med ordningen, slik de er beskrevet over. Det gjelder både inntak av deltakere og gjennomføringen av tiltaket.

Et spesielt kjennetegn ved VTA er at det er tiltaksarrangørene som selv tar beslutningen om ansettelse av en deltaker – selv om NAV er innsøkende instans. Med en fast tilskuddssats kan arrangørene ha insentiver til å "fløteskumme" deltakere, det vil si å ikke ta inn deltakere med det største oppfølgings-/tilretteleggingsbehovet. Å ha differensierte støttesatser per deltakerårsverk basert på forskjeller i deltakernes arbeidsevne, kan bidra til å redusere faren for denne typen seleksjon.

For å oppnå målsettingene med VTA skal arbeidet tilpasses den enkelte deltakers forutsetninger og utviklingspotensial. Nødvendig ressursbruk kan variere mye mellom deltakerne. Ved én fast tilskuddssats kan tiltaksarrangørene oppleve at de i det enkelte tilfellet ikke har rom for tilpasning for deltakere som krever særlig mye, noe som igjen kan påvirke rekrutteringen av deltakere. Differensierte tilskuddssatser basert på en klassifisering av deltakere er et mulig virkemiddel for å bøte på dette.

Finansieringsmodellen må ta hensyn til at modellen over tid bør sikre at økonomien i de regulerte virksomhetene sett under ett verken blir "for god" eller "for dårlig". For å få til dette, må tilskuddssatsene settes slik at inntektene over tid dekker kostnadene, eller eventuelt slik at man dekker det kostnadsnivået man realistisk kan oppnå gjennom effektivisering. På grunn av mangelfull informasjon er dette vanskelig for regulator. Bli inntektene gjennomgående mindre enn kostnadene, vil det bli et politisk press i retning av å øke satsene. Dersom det oppstår store overskudd eller svekket effektivitet i virksomhetene fordi inntektene vokser raskt, vil regulator presse i retning av å redusere satsene.

Generelt synes behovet for kontrollmekanismer og for kvantitativ rapportering å være større jo mer differensiert støttesatser per bruker som benyttes, for eksempel etter hvor stort hjelpebehov den enkelte har. Differensierte støttesatser medfører behov for kvalitets-sikring og kanskje ekstern kontroll (eller gjennomføring) av "klassifiseringen" av deltakerne.

Slike tiltak medfører kostnader som også bør vurderes når man skal belyse fordeler og ulemper ved finansieringsmodeller. Kostnadene trenger ikke å slå ut i økte utgifter i kroner og øre i regnskapene til tiltaksbedriften eller det offentlige organet som kontrollerer bedriften. Det likevel viktig å ta hensyn til slike kostnader også.

Hvilke effekter ulike finansieringsmodeller har, er avhengig av andre kjennetegn ved tjenestene og aktørene. Det betyr at det er vanskelig å si noe generelt om effekten av differensierte satser, og at det er viktig å drøfte hvordan en slik ordning kan virke innenfor den konkrete konteksten i VTA: Hvordan jobbes det, hvilke føringer legges på arbeidet av de ansattes fagbakgrunn og "rådende holdninger", samt av de rammebetingelsene bedriftene ellers forholder seg til?

2.2 AKTUELLE UTFORDRINGER I VTA

Fafo evaluerte VTA i 2008 (Fafo 2008), og konkluderte i hovedsak positivt når det gjelder hvordan tiltaket fungerer. De konstaterte at tiltaket ivaretar et unikt behov, og bidrar til å sikre en nødvendig bredde i NAVs tiltaksspekter. De påpekte likevel noen svakheter og utfordringer ved dagens gjennomføring av VTA. Noen av disse utfordringene er direkte relevante i vurderingen av differensierte tilskuddssatser.

For det første konstaterte Fafo at det kan synes som om bedriftene er mer selektive enn før med hensyn til hvem de ansetter. Dette relateres til at bedriftene opplever økt skvis mellom behovet for tilrettelegging og produktivitetskrav. Informanter både fra NAV og bedriftene mente at det skjerpede fokuset på økonomiske resultater fører til at bedriftene blir mer selektive med hensyn til hvem som får plass i bedriften. Det stilles i økende grad krav til produktivitet hos deltakerne.

Fafo konstaterte også at deltakergruppen har endret seg de siste årene. I 2006 var de vanligste diagnosene psykisk utviklingshemming (39 prosent), psykiske lidelser (14 prosent) og nevrologiske skader og hodeskader (6 prosent). Andelen med psykiske lidelser har økt. Denne statistikken sier riktignok ikke noe om arbeids-/funksjonsevne, men det var også en tilbakemelding fra intervjuene at deltakergruppa har blitt mer heterogen enn før. Fafo konkluderte med at en av de største utfordringene er å gi et tilfredsstillende tilbud til alle typer deltakere.

Individuelle forutsetninger skal være bestemmende for hvilke arbeidsoppgaver man skal utføre i VTA. Dette er en utfordring, og det kan synes som om de ansatte (deltakerne) noen steder må tilpasse seg de arbeidsoppgavene man allerede har i bedriften, snarere enn at arbeidsoppgavene blir tilpasset den enkelte. Også selve tiltaksgjennomføringen påvirkes av stadig økende produktivitetskrav, ifølge Fafo.

Imidlertid var det ingen av Fafos informanter som hadde noen formening om hvilken betydning dagens finansieringssystem har for kvaliteten i tiltaket. De var imidlertid kritiske til differensierte satser. Et system med differensierte satser for VTA krever at det blir gjort en vurdering (klassifisering) av arbeidsevnen og/eller bistandsbehovet til aktuelle deltakere. Informantene uttalte for eksempel at "det vil skape enda mer papirarbeid og byråkrati", og at "noen diagnoser er enklere å differensiere enn andre". Dessuten ble det påpekt at særlig for psykiske diagnoser kan støttebehovet variere mye over tid.

2.3 FORSØK MED DIFFERENSIERTE SATSER FOR VTA

Det er tidligere blitt gjennomført et forsøk med differensierte satser for driftsstøtte til VTA. Forsøket ble avsluttet i 2005, og evaluert av Møreforskning. De skulle blant annet vurdere om differensierte satser ga et bedre tilbud til arbeidstakerne, herunder om deltakere med størst (og minst) behov for oppfølging fikk et bedre tilbud. Selv om dette ikke er hovedtema i vår utredning, er det, som nevnt over, et relevant element som kan påvirke rekrutteringen til tiltaket.

I forsøket ble det benyttet tre ulike støttesatser. For arbeidstakere med størst støttebehov var satsen 125 prosent, for de med middels støttebehov 100 prosent, og for de med lite støttebehov 75 prosent av den vanlige satsen.

Differensieringen av satsene ble basert på en kartlegging av arbeidstakerne. De 11 bedriftene som deltok i forsøket ble delt i to grupper, der fem bedrifter ble fulgt opp av Asker Produkt (Asker-modellen) mens seks bedrifter primært ble fulgt opp av Aetat Arbeidsrådgivning (ARK-modellen).

Bedriftene med ARK-modellen fulgte i stor grad et standardisert opplegg. Avklaringsmodellen ble utviklet i forsøket og var basert på et australsk verktøy kalt "Works Readiness Profile" (WRP). Støttesatsen ble satt i dialog med rådgivende utvalg⁴ etter at deltaker hadde vært i virksomheten i tre måneder. Vurderingene var basert på et observasjonsskjema, en arbeidsferdighetsprofil, lese-, skrive- og hørselstester, samt en handlingsplan. Disse testene/skjemaene ble utviklet som en del av forsøket.

Bedriftene som fulgte Asker-modellen hadde ikke i samme grad en standardisering av kartleggingen. Modellen inneholdt ikke et eget kartleggingsverktøy, men var basert på erfaringer fra Asker Produkt AS. Selve tilnærmingen – som fortsatt praktiseres av Asker Produkter – beskrives nærmere i neste delkapittel.

Møreforskning konkluderte med at forsøket hadde en positiv effekt ved at tilbudet til den enkelte arbeidstaker ble bedre, både for de med lite og stort bistandsbehov. Imidlertid var effektene trolig primært et resultat av at støtteapparatet rundt deltakerne utviklet systematikken i arbeidet med den enkelte, og at bedriftene og Aetat-kontorene som deltok fikk tilført ekstra ressurser. Effektene kom altså som et resultat av forsøket, og ikke som en direkte følge av å innføre differensierte satser. Forsøket varte dessuten såpass kort tid at det var lite erfaringer å bygge på.

Noen av informantene var opptatt av at de differensierte satsene gjør det mulig å rekruttere deltakere med stort behov for oppfølging. Men dette synet var ikke basert på erfaring, bare en oppfatning av potensialet. Ulemper som ble påpekt ved modellen, er at det er en fare for stigmatisering av deltakerne, samt at det kan virke forstyrrende på forholdet mellom bedriftene og (den gang) Aetat, idet det skaper en forhandlingssituasjon basert på interessemotsetninger. Bedriftene har interesse av at flest mulig blir klassifisert til høyeste sats, mens Aetat hadde interesse av flest mulig kom på lavest sats.

Møreforskning konkluderte med at kartleggingsverktøyet gjorde at bedriftene ble mer bevisste på innsatsen og tilretteleggingen for den enkelte arbeidstaker. De erfarte også at kartleggingsverktøyet var lite treffsikkert for de med psykiske lidelser, og dessuten for lite fleksibelt til å fange opp endringer i arbeidsevne over tid. Et godt kartleggingsverktøy kan imidlertid innføres uten en finansieringsordning med differensierte satser.

⁴ Før måtte alle vekst- og attføringsbedrifter ha et rådgivende utvalg bestående av representanter fra NAV, virksomheten og eierkommune og brukerne. Mange har det fortsatt, men det er ikke lenger lovpålagt.

Regjeringen konkluderer i St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* at

Evalueringen viste at forsøket har gitt positive effekter for mange arbeidstakere. Undersøkelsen understreker imidlertid at disse effektene ikke nødvendigvis kommer som en følge av et differensiert støttesystem, men at forsøket har bidratt til at bedriftenes innsats overfor den enkelte arbeidstaker er blitt mer målrettet og systematisk gjennom bruk av bl.a. handlingsplaner. Det framheves som et problem ved å innføre et system med differensierte satser at det kan føre til økt fokus på de svakeste sidene hos arbeidstakerne for å underbygge krav om økte offentlige tilskudd. Departementet vil på bakgrunn av erfaringene fra forsøket ikke innføre et statlig finansieringssystem med differensierte satser. Det vil imidlertid bli lagt vekt på at erfaringene fra forsøket blir tatt med i den videre samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og bedriftene.

2.4 ASKER-MODELLEN

Asker-modellen er basert på erfaringer som er gjort hos Asker Produkt AS. De har benyttet modellen i forbindelse med ansettelser av yrkeshemmede i bedriften i mange år. En tidligere versjon ble benyttet i forsøket på midten av 2000-tallet, men modellen er senere blitt revidert (siste gang i mars 2010).

Asker-modellen er ikke et eget kartleggingsverktøy på samme måte som ARK-modellen. Den består av et sett av rutinebeskrivelser som blant annet regulerer:

- Hvem som er målgruppen for VTA
- Hvordan ledige stillinger blir formidlet
- Prosedyrer for ansettelse
- Økonomien for en VTA-plass
- Rapportering til blant annet NAV

I Asker-modellen er det utformet kriterier for å dele inn VTA-plasser i tre kategorier, kalt nivå A, B og C. Nivåene svarer til tre ulike tilbud med hensyn til grad av individuell oppfølging. Det er den enkeltes funksjonsnivå og støttebehov som avgjør hvilket nivå den enkelte VTA-deltaker havner på. Kartleggingen av støttebehovet gjennomføres i bedriften i løpet av prøvetiden og det skjer nye kartlegginger etter at de er ansatt.

En viktig premis for modellen er at det skal være samsvar mellom støttebehovet til den enkelte og det tilbudet vedkommende får på den ene siden, og den støttesatsen som følger vedkommende på den andre siden. Det åpnes derfor også for en justering av den enkeltes plassering på nivå over tid.

I avtalen som NAV Asker hadde med Asker Produkter i 2010 hadde de mulighet til å ha 34 VTA-deltakere; 6 på nivå A, 23 på nivå B og 5 på nivå C. Den økonomiske støttesatsen fra NAV er lik for alle plassene. Hvis det for eksempel ble en ledig plass på nivå A så skulle NAV Asker i følge avtale innsøke en ny deltaker på samme nivå. Slik sett blir det en form for differensiering fra NAV sin side, selv om støttesatsen er lik for alle VTA-deltakerne (uavhengig av hvilket av de tre nivåene de er plassert i).

2.5 OM ARBEIDSEVNEVURDERING I NAV

Arbeidsevnevurdering ble innført for fullt i forbindelse med endring av loven for arbeids- og velferdsforvaltningen fra februar 2010. Arbeidsevnevurdering er en ny felles oppfølgingsmetode i NAV og inngår i en oppfølgingsmodell for alle NAV-brukere som har behov for bistand rettet mot arbeid eller aktivitet. Brukere som presenterer et slikt ønske eller behov for NAV, skal først få en enkel behovsvurdering. Det innebærer en kartlegging og registrering av kompetanse, arbeidsforhold og annen informasjon med relevans for arbeidsmulighetene, samt eventuelle søknader om ytelser.

Behovsvurderingen kan føre til et vedtak om at personen har rett til såkalt standard innsats (bruk av NAVs generelle tjenester) eller situasjonsbestemt innsats. Dersom behovsvurderingen tyder på at brukeren har behov for mer omfattende bistand fra NAV for å komme i eller beholde arbeid, skal vedkommende få tilbud om en arbeidsevnevurdering.

Siden målgruppen for VTA er personer som har eller som i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, skal alle potensielle deltakere ha vært igjennom en arbeidsevnevurdering før en eventuell innsøking til VTA-plass. Det vil imidlertid ta tid før det er tilfelle, siden en god del av de som blir rekruttert inn til VTA hadde uførepensjon allerede før kravet om arbeidsevnevurderingen ble innført.

Dagens metodikk for arbeidsevnevurdering er basert på tidligere erfaringer og systemer for å vurdere arbeidsevne og bistandsbehov. Det ble blant annet høstet erfaringer fra en tidligere versjon av arbeidsevnevurdering som ble benyttet i Aetat fra 2004, KIS som ble benyttet i sosialtjenesten og funksjonsvurdering som hadde en viss utbredelse i trykde-etaten.

Med metoden ønsker NAV å få sterkere brukermedvirkning, fokus på muligheter framfor begrensninger, og å se individuelle forhold i relasjon til arbeidslivets og omgivelsenes krav og forventninger.

Selve arbeidsevnevurderingen bygger på en egenvurdering og en ressursprofil. Egen-vurderingen er brukerens egen framstilling av sine ressurser og hindringer (i et eget skjema), mens ressursprofilen er veilederens beskrivelse og vurdering av brukerens ressurser og hindringer. Det er seks individforhold og to typer omgivelsesforhold som kan inngå i vurderingen. På hvert av de områdene som er relevante for den enkelte skal ressurser og hindringer veies mot hverandre, og ses i relasjon til omgivelsenes krav. Det skal utarbeides en aktivitetsplan på grunnlag av arbeidsevnevurderingen, og vurderingen kan føre til vedtak om spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats (eventuelt standard eller situasjonsbestemt innsats).

3 VARIG TILRETTELAGT ARBEID

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på føringer og praksis når det gjelder varig tilrettelagt arbeid (VTA) siden ordningen ble innført i 2002. Vi ser på leverandørmarkedet og utvalgte egenskaper ved VTA-virksomhetene, samt endring i antall VTA-plasser i perioden. Vi drøfter også regelverk for, og krav til, VTA og VTA-virksomheter med et spesielt fokus på endringene frem til i dag.

3.1 OMFANG

VTA ble opprettet i 2002 som en videreføring av det som før HVPU-reformen ble organisert som såkalte arbeidssamvirker (ASV), produksjonsverksteder (PV) og ASVO. Nedenfor ser vi nærmere på tilskudd og antall plasser i VTA i perioden 2003 til 2009.

Tabell 3.1 Tilskudd fra NAV til VTA i perioden 2003 til 2009, samt antall virksomheter og plasser. Løpende kroner i millioner

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Varig tilrettelagt arbeid (VTA)							
Årlig overføringer fra NAV	528,6	666,1	757,0	810,0	835,5	885,2	952,1
<i>Endring i % fra 2003</i>		26 %	43 %	53 %	58 %	67 %	80 %
Antall VTA-virksomheter	224	250	278	283	285	287	288
<i>Endring i % fra 2003</i>		12 %	24 %	26 %	27 %	28 %	29 %
Antall VTA-plasser (helårsvirkning)	5.422	6.602	7.251	7.517	7.470	7.836	7.893
<i>Endring i % fra 2003</i>		22 %	34 %	39 %	38 %	45 %	46 %
VTA i ordinær virksomhet							
Årlig overføringer fra NAV				0,1	3,4	9,8	16,3
Antall virksomheter				11	119	236	338
Antall plasser (helårsvirkning)				3	71	202	322

Kilde: Basert på registerinformasjon utarbeidet av Arbeids- og velferdsetaten

Som vi kan se i Tabell 3.1 har NAVs tilskudd til VTA økt fra 528,6 millioner i 2003 til 952,1 millioner i 2009, som gir en vekst på vel 80 prosent. Tar vi hensyn til prisveksten har den reelle veksten vært på 62 prosent. Driftsstøtten på 952 millioner i 2009 gir en helårsvirkning (forutsatt at plassen er finansiert i 12 måneder) på til sammen nesten 7.900 VTA-plasser, som er vekst på 46 prosent siden 2003.

Antall virksomheter i skjermet sektor har økt fra 224 virksomheter i 2003 til 288 i 2009. Det gir en vekst på 29 prosent. Virksomhetene går i hovedsak under navnene vekst- eller attføringsbedrifter⁵.

Siden ordningen med *VTA i ordinær virksomhet* ble etablert i 2006 har det vært en stadig vekst. I 2009 var NAVs tilskudd til *VTA i ordinær virksomhet* på 16,3 millioner. Driftsstøtten gikk i 2008 til 338 ulike virksomheter. Driftsstøtten på 16 millioner i 2009 gir en helårsvirkning på rundt 322 VTA-plasser.

⁵ Ifølge NAVs register er ikke alle de 288 bedriftene i 2009 formelt en del av skjermet sektor, siden enkelte enheter i frivillig sektor / offentlig forvaltning (for eksempel barnehage, sykehjem) også har mottatt tilskudd. Siden VTA i skjermet sektor er forbeholdt skjermede virksomheter er det grunn til å anta at dette kan være feilregistreringer. Omfanget feilregistreringer har imidlertid i alle tilfeller et svært lavt omfang.

3.2 REGELVERK OG KRAV

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er regulert i *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.* I tillegg er det utarbeidet *Utfyllende regler til forskrift om arbeidsrettede tiltak*, for å veilede etaten i anvendelsen av tiltaksforskriften, herunder tolkning og skjønnsutøvelse. De utfyllende reglene angir også hvordan bestemmelsene i forskriften kan operasjonaliseres i kravspesifikasjoner, rutiner og skjema.

Nedenfor drøfter vi nærmere myndighetenes regelverk for, og krav til, VTA i skjermet sektor og VTA i ordinær virksomhet.

3.2.1 VTA i skjermet sektor

NAV fylke inngår avtaler med godkjente tiltaksarrangører om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter. Samarbeidsavtalen fornyes hvert år og det er utarbeidet rutiner i Arbeids- og velferdsetaten knyttet til dette. Som et vedlegg til avtalen følger en kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter. Kravspesifikasjonen omhandler krav til tiltaksarrangør vedrørende rutiner, faglig innhold og metoder, i tillegg til krav til rapportering. Formålet er at tiltaksdeltakerne skal ytes en tjeneste på et avtalt kvalitetsnivå. Kravspesifikasjonen er et virkemiddel for å definere kvaliteten på den tjenesten som tiltaksarrangøren utfører på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten, men er også et redskap på systemnivå for å regulere jobben som tiltaksarrangør skal gjøre på individnivå. Det inngås også en avtale mellom tiltaksarrangør og den aktuelle kommunen om kommunal medfinansiering.

I tillegg har blant annet Attføringsbedriftene utviklet en *Bransjestandard* og et *Fagkonsept* for VTA. Disse gir en nærmere konkretisering av innholdet i tiltaket.

For å bli tiltaksarrangør må virksomheten beskrive:

- Hvilke metoder som vil bli benyttet i gjennomføringen av tiltaket.
- Hvordan den enkelte bruker får mulighet til å være med på å utforme tilbudet.

Tiltaksarrangør bør ifølge utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak tilby arbeidstakeren arbeid innenfor næringer som har tilknytning til lokalsamfunnet/kommunen, slik at de får en kompetanse som kan gi bedre muligheter for integrering i det ordinære samfunns- og arbeidsliv.

VTA-deltakerne skal tilbys arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Deltakeren er arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøloven. Det skal ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet.

Tiltaksarrangøren har ansvar for arbeidsinstruksjon og kvalifisering av tiltaksdeltakere. Den har ansvar for å tilby den enkelte tiltaksdeltaker tilrettelagt arbeid med utgangspunkt i virksomhetens produksjon av varer og tjenester. Andre viktige oppgaver er sosial trening og motivering. Det er også tiltaksarrangørens ansvar å ha nødvendig yrkesfaglig, pedagogisk og attføringsrettet kompetanse innen sitt virksomhetsområde. Videre bør tiltaksarrangør ifølge kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter "ivareta deltakernes behov knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og ernæring".

Tilrettelegging kan skje gjennom fysiske tiltak og/eller bistand fra arbeidsledere. Nedenfor ser vi nærmere på sammenhengen mellom antall arbeidsledere og antall VTA-plasser i den enkelte virksomhet.

Arbeidsoppgavene skal ifølge kravspesifikasjon for tiltak i skjermede virksomheter kontinuerlig evalueres og endres ut fra de behov og forutsetninger arbeidstakerne har. Ifølge krav til innhold og metoder i VTA skal det utarbeides en plan i samarbeid med

deltakeren og det skal gis en beskrivelse av hvilke arbeidsoppgaver som tilbys og muligheter for A) tilpasning og tilrettelegging i forhold til den enkeltes yteevne og B) tilrettelagt kvalifisering.

Følgende forhold må tiltaksarrangør ifølge kravspesifikasjonen kunne dokumentere i løpet av prøvetiden (6 mnd.):

- Skoleferdigheter, realkompetanse og sosial fungering
- Vurdering av deltakerens evne til å motta instruksjon, utholdenhet, arbeidstempo, selvstendighet, problemløsning, kreativitet, håndlag, orden og frammøte.
- Forholdet mellom helse/yrkeshemming og arbeid
- Rutiner for forlengelse av prøvetiden utover 6 måneder⁶, der ytterligere avklaringer er nødvendig før eventuell fast ansettelse i VTA.

Etter gjennomført prøvetid skal dokumentasjonen oversendes NAV.

Tiltaksarrangør skal kunne tilby arbeidstakerne tilrettelagte kvalifiseringsopplegg. Kvalifiseringen bør tilknyttes bedriftens virksomhet og individuelle kvalifiseringsplaner. Den må tilpasses den enkeltes forutsetninger og bør organiseres i avgrensede enheter med delmål som kan bygge på hverandre.

Den individuelle kvalifiseringsplanen skal utvikles i nært samarbeid med arbeidstakeren som har medansvar for gjennomføringen. Vedkommende har i denne forbindelse rett til veiledning for å nå kvalifiseringsmålene. Kvalifiseringsplanen skal jevnlig evalueres og videreutvikles ut fra den enkeltes forutsetninger.

VTA-virksomheten må kunne dokumentere gjennomført kvalifisering overfor NAV. I den grad det er mulig bør det faglige innholdet innrettes slik at det kan vurderes for godskriving i forhold til offentlig godkjent opplæring.

Tiltaksarrangør skal jevnlig gjennomføre en evaluering av deltakeren, arbeidsoppgavene og muligheter for formell kompetanse eller dokumenterbar realkompetanse. Selv om tiltaket ikke er tidsbegrenset, skal det jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

3.2.2 VTA i ordinær virksomhet

VTA i ordinær virksomhet, som ble innført i 2006, kan opprettes enkeltvis eller som flere plasser i samme bedrift. Det er den enkeltes ønsker, behov og forutsetninger som er avgjørende for om det skal opprettes en VTA-plass til en aktuell tiltaksdeltaker. NAV er ansvarlig for opprettelse og oppfølging.

Det er relativt få sentrale føringer på innholdet i *VTA i ordinær virksomhet*. Arbeidsgiver må kunne tilby brukerne et individuelt tilpasset opplegg etter den enkeltes forutsetninger og med nødvendig oppfølging. Arbeidsgiver har også ansvaret for at det oppnevnes en fadder i bedriften og det skal oppnevne en kontaktperson som ivaretar kommunikasjon og samarbeid med NAV. Arbeidsgiver skal rapportere til NAV etter nærmere avtale (minst en gang i året). Rapporten skal inneholde dokumentasjon om deltakerens utvikling i arbeidsforholdet og hvilke tilpasninger som er gjort for å øke deltakerens mestringsnivå.

⁶ Ifølge arbeidsmiljøloven er det ikke anledning til å gi lengre prøvetid enn 6 måneder, med mindre vedkommende har hatt fravær som ikke er forårsaket av arbeidsgiver. Denne regelen gjelder også for ansettelse i en VTA-plass.

3.3 VTA-VIRKSOMHETER

Ifølge registerdata som vi har mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet besto skjernet sektor i 2009 av 398 virksomheter. Sommeren 2010 hadde Attføringsbedriftenes landsforening 97 medlemmer, mens arbeidsgiverforeningen for vekstbedriftene ASAL hadde 241. Rundt 10 av virksomhetene var medlem av begge foreningene. Det er noen bedrifter i skjernet sektor som ikke er medlem i noen av de to foreningene. De aller fleste vekstbedriftene⁷ tilbyr VTA, mens rundt halvparten av attføringsbedriftene hadde VTA i 2009.

De fleste bedriftene i skjernet sektor har en sterk lokal tilknytning ved at eier som regel er den samme kommunen som bedriften er lokalisert i. En del steder er imidlertid også nabokommuner medeiere. Med unntak av de største byene er det som hovedregel få "konkurrerende" leverandører i en kommune. Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall vekst- og attføringsbedrifter fordelt på fylker sommeren 2010.

Tabell 3.2 Oversikt over attføringsbedrifter og vekstbedrifter sommeren 2010

Fylke	Antall		Antall kommuner i fylket	Kommuner med minst én vekstbedrift lokalisert	Andelen kommuner (av alle kommuner i fylket) som har minst én vekstbedrift
	Vekstbedrifter	Attføringsbedrifter			
Østfold	10	6	18	9	50%
Akershus	20	5	22	19	86%
Oslo	11	9	1	1	100%
Hedmark	13	4	22	13	59%
Oppland	8	6	26	7	27%
Buskerud	9	6	21	8	38%
Vestfold	9	4	14	9	64%
Telemark	11	7	18	10	56%
Aust-Agder	6	4	15	5	33%
Vest-Agder	12	4	15	11	73%
Rogaland	7	8	26	7	27%
Hordaland	24	4	33	19	58%
Sogn og Fjordane	8	3	26	8	31%
Møre og Romsdal	14	6	36	14	39%
Sør-Trøndelag	13	5	25	13	52%
Nord-Trøndelag	12	3	24	11	46%
Nordland	26	7	44	25	57%
Troms	18	3	25	18	72%
Finmark	10	3	19	10	53%
	241	97	430	217	50%

Kilde: Hjemmesidene til Attføringsbedriftene og ASVL 23.07.2010

Som vi ser i Tabell 3.2 er det noe variasjon i antall bedrifter mellom fylkene og kommunene. I de fleste fylkene er det mellom 4 og 7 attføringsbedrifter. Attføringsbedriftene dekker ofte hver sine geografiske deler av fylket og er dermed som regel ikke i

⁷ Ifølge NAVs register for 2009 mottok (minst) to vekstbedrifter ikke tilskudd til VTA, selv om de mottok tilskudd til andre arbeidsmarkedstiltak.

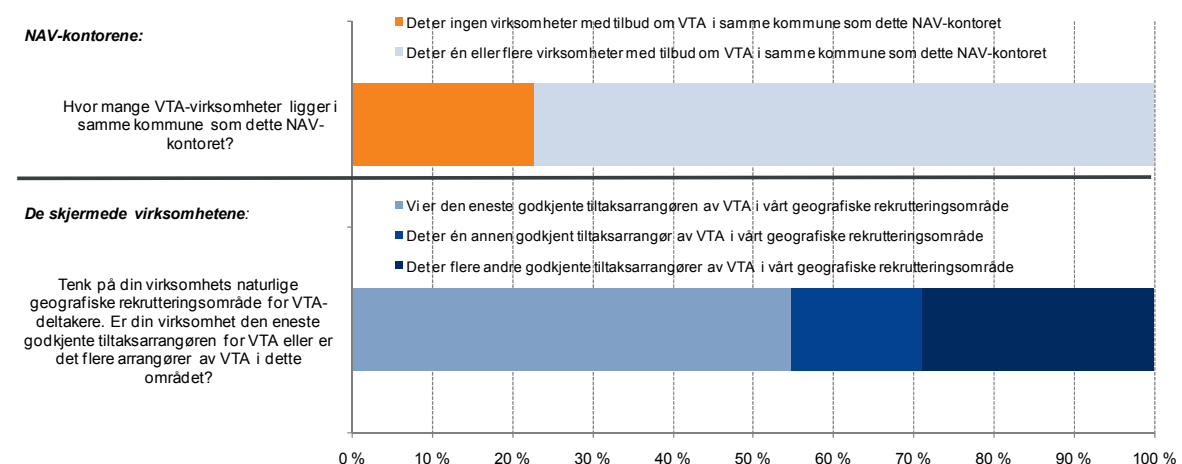
konkurransen med hverandre. Det er kun i de store byene at også attføringsbedriftene konkurrerer med hverandre. Vi ser videre i Tabell 3.2 at de fleste av vekstbedriftene er alene i den kommunen de er lokalisert, noe som illustrerer at det også her er liten konkurranse.

Med unntak av de største byene, der det kan være flere vekstbedrifter og attføringsbedrifter som tilbyr VTA, er det dermed liten konkurranse om å tilby VTA-plasser. Det skyldes både sterke lokale bindinger til eierne (primært kommuner) og krav om nærhet til tiltaksdeltakernes bosted. Hvis det er flere virksomheter i samme område, retter de seg ofte mot ulike målgrupper av tiltaksdeltakere.

Det er i realiteten sjelden at tiltaksdeltaker/NAV har alternative leverandører å velge mellom. Riktignok kan en tiltaksdeltaker på VTA bo i en annen kommune enn virksomheten er lokalisert, siden kommunens medfinansiering er knyttet til bostedskommune, men i praksis er det altså få tiltaksdeltakere som krysser kommunegrensen på vei til arbeid.

I spørreundersøkelsen spurte vi NAV-kontorene og virksomhetene om omfang av VTA-plasser i skjermet sektor. I Figur 3.1 ser vi nærmere på egenskaper ved leverandørmarkedet høsten 2010.

Figur 3.1 Leverandørmarkedet av VTA-plasser



Som vi kan se har om lag 20 prosent av NAV-kontorene svart at det ikke er noen VTA-virksomhet i samme kommune som NAV-kontoret. Omtrent halvparten av de skjermede virksomhetene som har svart er eneste godkjente tiltaksarrangør av VTA i sitt geografiske rekrutteringsområde. Dette illustrerer at mange NAV-kontorer ikke kan velge mellom flere leverandører av VTA.

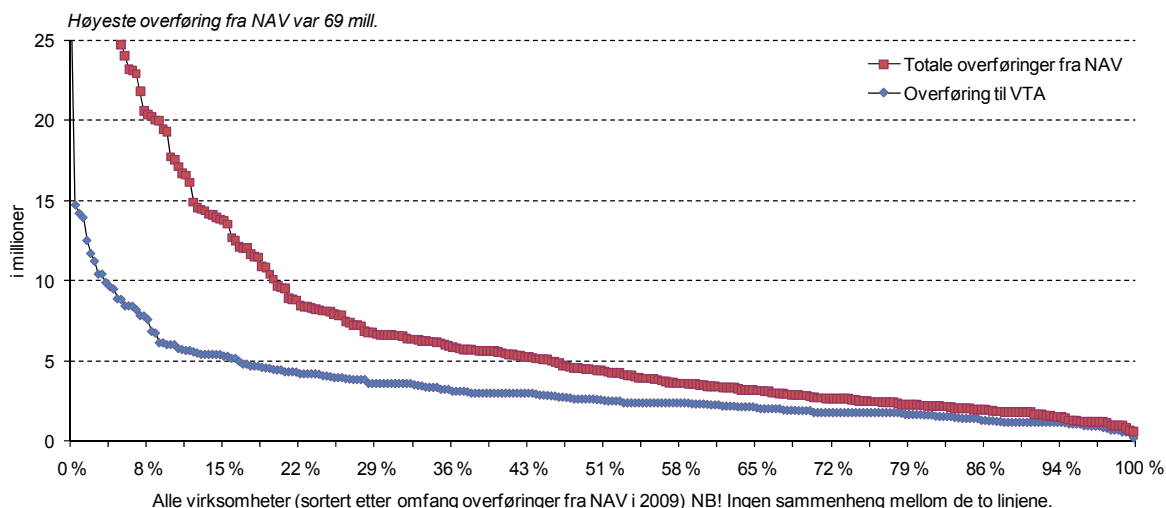
Nesten halvparten av virksomhetene har likevel minst én annen godkjent tiltaksarrangør av VTA i sitt geografiske rekrutteringsområde. Minst 20 prosent tilbyr VTA i "konkurranse" med én annen leverandør, mens om lag 25 prosent har minst to "konkurrenter" i sitt geografiske rekrutteringsområde.

Selv der det er flere tiltaksarrangører av VTA i samme geografiske rekrutteringsområde, er det imidlertid ikke nødvendigvis reell konkurranse. Flere steder har "konkurrerende" virksomheter rettet seg mot ulike målgrupper, for eksempel ved at én primært rekrutterer VTA-deltakere blant psykisk utviklingshemmede, mens en annen rekrutterer personer med psykiske lidelser osv. En reell konkurranse mellom disse om plasser vil først oppstå hvis NAV skal redusere antall VTA-plasser lokalt. Det skyldes at NAV i en slik situasjon må vurdere hvilke virksomheter som skal få tildelt færre plasser. Det er eksempler på at NAV fylke har valgt om lag likt prosentvist reduksjon hos alle virksomhetene som har det

aktuelle tiltaket i fylket, men det er også eksempler på at enkeltvirksomheter skjermes. I den grad noen skjermes er det som oftest de minste virksomhetene.

I Figur 3.2 har vi tatt utgangspunkt i alle 288 virksomhetene som ifølge NAVs register har mottatt tilskudd til VTA i skjermet sektor i 2009. Vi viser totale overføringer fra NAV til arbeidsmarkedstiltak⁸ for disse virksomhetene i 2009, samt overføringene til VTA. Virksomhetene er sortert etter antall kroner mottatt – virksomhetene med høyest tilskudd lengst til venstre i figuren, virksomheter med lavest tilskudd lengst til høyre.

Figur 3.2 Totale overføringer fra NAV til arbeidsmarkedstiltak og VTA til VTA-virksomhetene i 2009

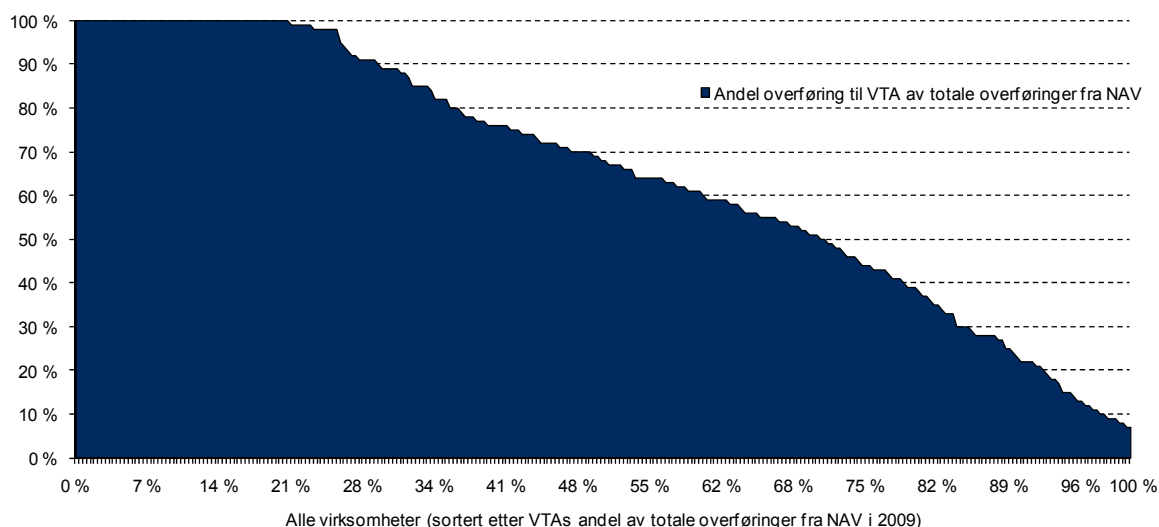


Den virksomheten som hadde størst tilskudd fra NAV mottok nesten 96 millioner kroner i 2009 (figuren viser kun de under 25 millioner). Om lag en tredjedel av dem mottok minst 10 millioner, men vi ser at mange mottok langt lavere beløp. Det laveste beløpet i 2009 var i overkant av 600.000 kroner.

Når det gjelder overføringer til VTA i skjermet sektor var det én virksomhet som mottok i overkant av 27 millioner kroner i 2009. Vi kan se at det er forholdsvis få virksomheter som mottok mer enn 5 millioner. Virksomheten som mottok lavest tilskudd til VTA i skjermet sektor i 2009 fikk i overkant av 236.000 kroner. Figuren illustrerer at det er betydelig variasjon mellom virksomhetene som tilbyr VTA i skjermet sektor.

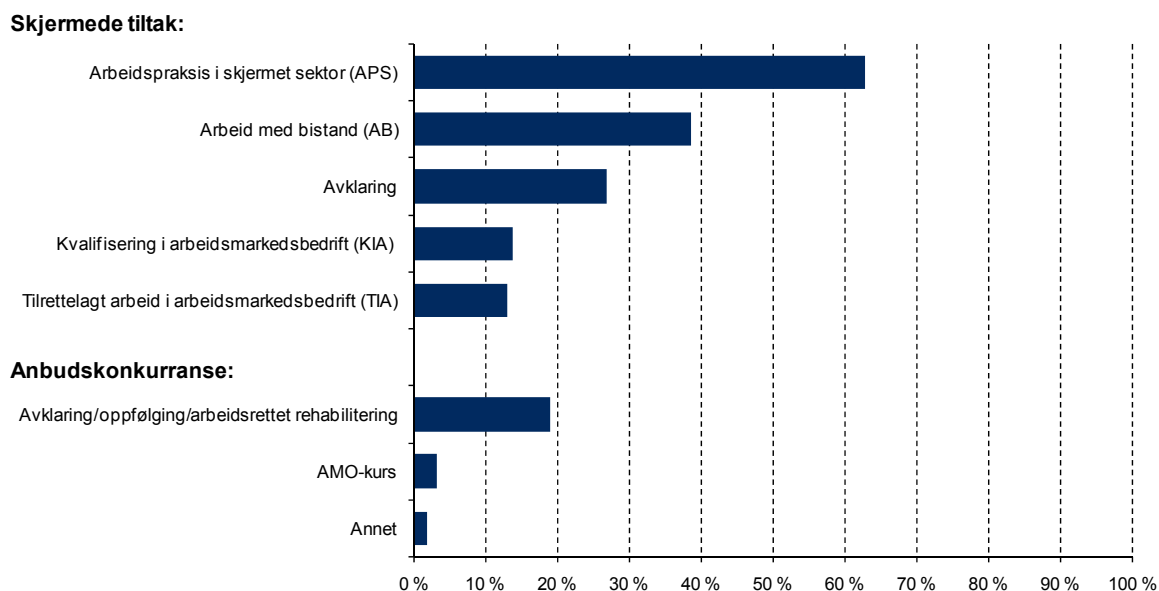
⁸ Inkluderer følgende arbeidsmarkedstjenester: De skjermede tiltakene; Avklaring i skjermet virksomhet, Arbeid med Bistand (AB), Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA), Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) og Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA). Arbeidsmarkedstjenester innkjøpt via anbudskonkurranser; Arbeidsmarkedsopplæring (AMO), Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass, Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshem, Arbeidsrettet rehabilitering, Avklaring, Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO), Oppfølging, Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldt arbeidstaker, Avklaring - sykmeldt arbeidstaker, Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker, Utredning/behandling lettere psykiske og sammensatte lidelser. Enkeltavtaler som Bedriftsintern opplæring (BIO), Lønnstilskudd, Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, Varig vernet arbeid (VVA) og Arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Arbeidsmarkedstiltak som for eksempel utdanning, tidsubestemt lønnstilskudd, lønnstilskudd - reaktivisering av uføre, uførepensjon som lønnstilskudd, sysselsettingstiltak og individstønad er ikke inkludert i tallene.

Figur 3.3 VTAs andel av totale overføringer fra NAV til arbeidsmarkedstiltak (2009)



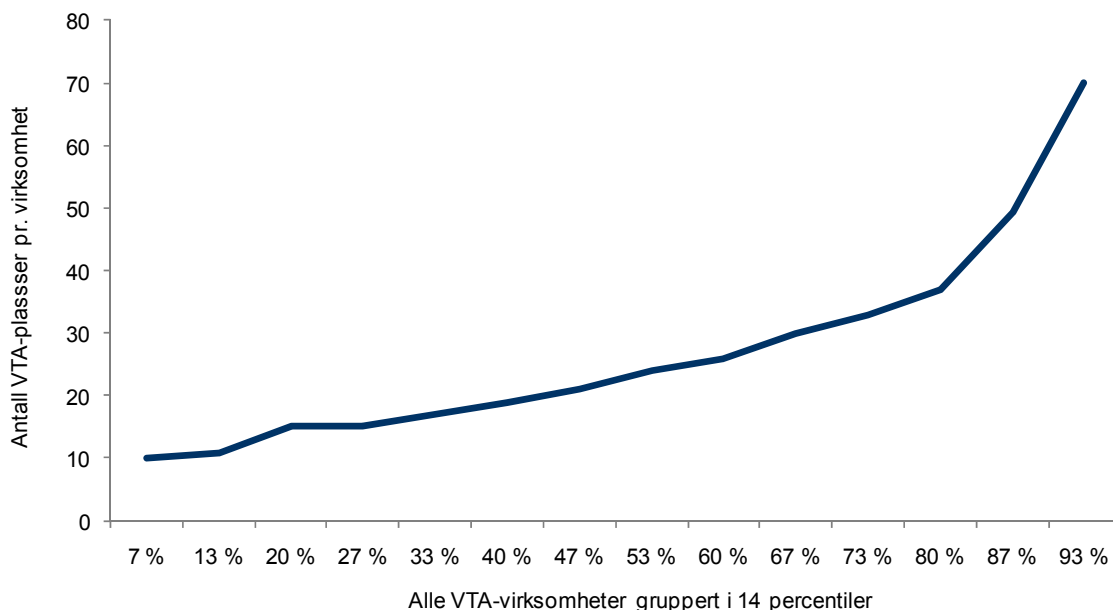
I Figur 3.3 ser vi nærmere på hvor stor andel som tilskuddet til VTA utgjør av totale tilskudd til VTA-virksomhetene fra NAV i 2009. Vi kan se at rundt 20 prosent av VTA-virksomhetene ikke mottok tilskudd til andre arbeidsmarkedstjenester enn VTA i skjermet sektor. Selv om mange av VTA-virksomhetene er avhengig av støtten til VTA, ser vi at den for rundt 30 prosent av virksomhetene utgjør under halvparten av den totale støtten fra NAV i 2009.

Figur 3.4 Omfang av andre arbeidsmarkedstiltak hos VTA-virksomhetene



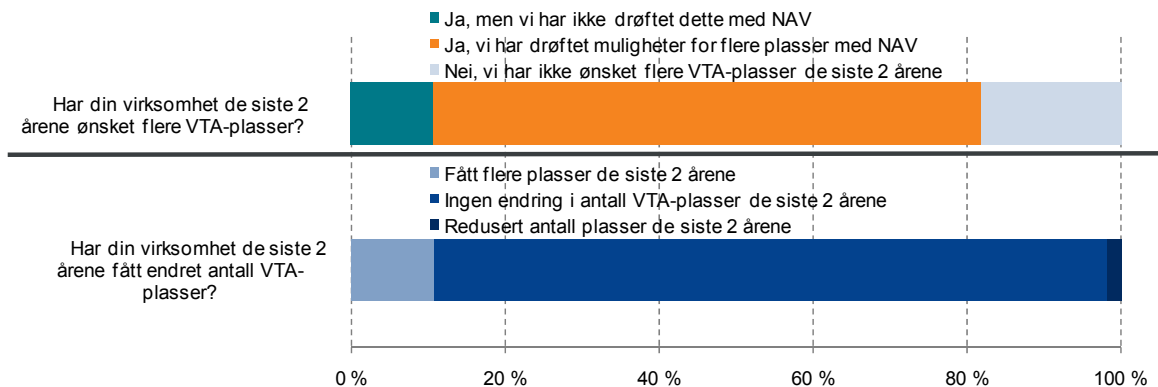
Figur 3.4 viser omfang av andre arbeidsmarkedstiltak hos VTA-virksomhetene. Som vi kan se har nesten to tredjedeler av alle virksomhetene Arbeidspraksis (APS), mens nesten 40 prosent tilbyr Arbeid med bistand (AB). Om lag 20 prosent av dem har også tiltak vunnet gjennom anbudskonkurranse, og da primært tiltakene som er finansiert gjennom midler fra "Raskere tilbake" (ARR).

Figur 3.5 Antall VTA-plasser hos VTA-virksomhetene



Figur 3.5 viser antall VTA-plasser hos de VTA-virksomhetene som har svart på undersøkelsen. Som vi kan se har rundt 40 prosent av virksomhetene færre enn 20 VTA-plasser. En del av disse er trolig atfføringsbedrifter, som ofte har små VTA-avdelinger og/eller har VTA-plasser "spredt" rundt i virksomheten. Det er imidlertid også en del små vekstbedrifter. Om lag 20 prosent av virksomhetene flere enn 40 VTA-plasser.

Figur 3.6 Endring i antall VTA-plasser siste to år



Som vi kan se av Figur 3.6 har om lag 80 prosent av virksomhetene ønsket flere VTA-plasser de siste to årene. Selv om en stor andel av disse har drøftet det med NAV, ser vi at svært få virksomheter har hatt noen endring i samme periode. Det har sammenheng med at NAV forholder seg til tildelt økonomisk ramme, og denne rammen har vært relativt stabil i perioden. Det har dermed ikke vært noe særlig rom for å utvide antall VTA-plasser.

Vi er imidlertid kjent med at NAV i 2011 har gitt skjermet sektor varsel om større justeringer av antall plasser, enn hva som har vært vanlig i tidligere år. Behovet for justeringer skyldes reduserte bevilgninger til kjøp av arbeidsmarkedstjenester. Hvordan nedskjæringene vil slå ut for skjermet sektor i 2011 er foreløpig uavklart. Vi har imidlertid fått informasjon fra sektoren som tyder på at NAV også vil gjennomføre reduksjoner i overføringer til VTA-plasser. Hvor omfattende disse vil bli i løpet av 2011 er det foreløpig for tidlig å spekulere i.

4 TILGANG OG AVGANG AV VTA-DELTAKERE

I dette kapittelet skal vi se nærmere på tilgang og avgang av VTA-deltakere i skjermet sektor. Vi ser blant annet på turnover og prosessen knyttet til rekruttering og ansettelse av nye deltakere i en VTA-plass. Vi belyser også bistands- og tilretteleggingsbehov for å få en VTA-plass, samt hvorfor det eventuelt er slik og hva som i tilfelle er de viktigste barrierene.

4.1 TURNOVER FOR VTA-DELTAKERNE

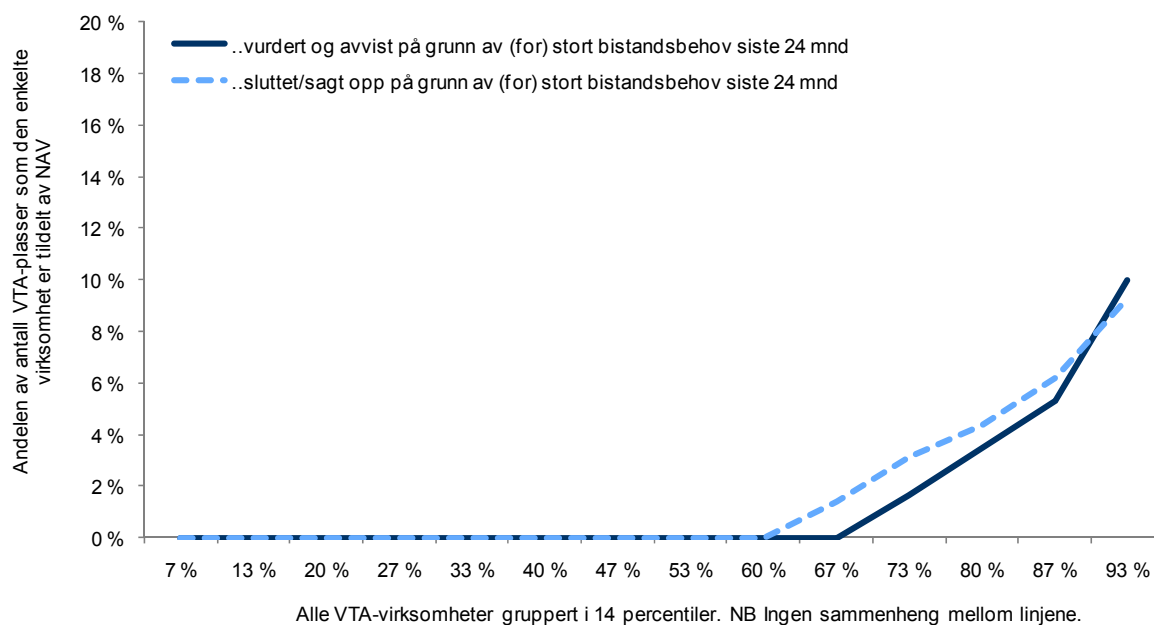
En VTA-deltaker er arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøloven. Blant annet skal det ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet. Det er bedriftens ledelse som har myndighet til å avgjøre eventuelt opphør av arbeidsforholdet (oppsigelse eller avskjed).

En VTA-deltaker kan imidlertid ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold (arbeidsmiljølovens § 15-7). Siden det forutsettes redusert arbeidsevne, bistandsbehov mv. for å bli ansatt i en VTA-plass, skal det erfaringsmessig være store endringer/avvik for å bli sagt opp.

Nedenfor ser vi nærmere på tilgang og avgang av deltakere på VTA-plasser hos virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen.

Vi ser i Figur 4.1 på andelen innsøkte VTA-deltakere som ble vurdert og avvist av virksomheten på grunn av (for) stort bistandsbehov de siste 24 månedene, og andelen av deltakerne som har sluttet/sagt opp på grunn av (for) stort bistandsbehov de siste 24 månedene.

Figur 4.1 *Andelen VTA-deltakere som har sluttet/sagt opp på grunn av for stort bistandsbehov og andelen potensielle deltakere som ble vurdert og avvist på grunn av for stort bistandsbehov. Utgangspunkt siste 24 måneder*



Som vi kan se har få VTA-virksomheter erfart dette de siste 24 månedene. Kun om lag en tredjedel av VTA-virksomhetene har vurdert og avvist en potensiell VTA-deltakere på

grunn av for stort bistandsbehov siste 24 måneder. Andelen som har erfart at noen har sluttet/sagt opp på grunn av (for) stort bistandsbehov er noe større.

I casestudien spurte vi informantene i virksomhetene om de hadde gått til det skritt å si opp VTA-deltakere. Tilbakemeldingen fra de fleste virksomhetene var at dette ikke hadde skjedd "på mange år". I den grad de hadde VTA-deltakere som "fungerte dårlig" brukte de tid på både deltaker og eventuelt pårørende/ansvarsgruppe/mv. for å motivere til en "frivillig" avgang. I denne prosessen ble som regel også bostedskommunen involvert, slik at deltaker ved avgang ble tilbudt et alternativt opplegg (dagsenter eller lignende).

Avgangen fra VTA-virksomhetene skyldes dermed i all hovedsak at VTA-deltakerne slutter frivillig. Det kan for eksempel være på grunn av alder (pensjon), at de ikke trives, for stort bistandsbehov el.l. Som figuren illustrerer, har imidlertid avgangen på grunn av for stort bistandsbehov svært lavt omfang.

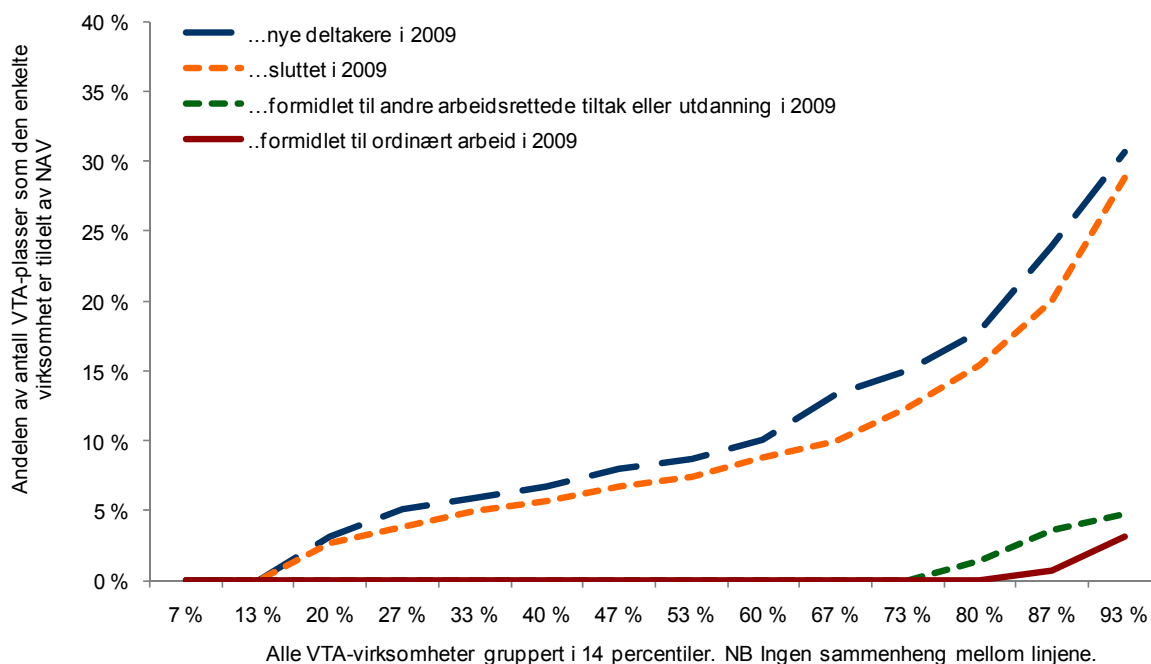
Selv om ikke VTA-tiltaket er tidsbegrenset skal det – ifølge kravspesifikasjonen – likevel vurderes jevnlig om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

Når kvalifiseringen rettes mot overgang til andre tiltak/ordinært arbeidsliv, har NAV-kontoret et særlig ansvar for å vurdere å legge til rette for de ulike virkemidlene som til enhver tid anses som nødvendig og hensiktsmessig for videre atferd⁹. Arbeidstakeren har også et medansvar for å følge en tilrettelagt kvalifiseringsplan for å utvikle ferdigheter knyttet til arbeidsplassen, og for at overgang til andre tiltak og/eller ordinært arbeidsliv på sikt kan vurderes.

I Figur 4.2 viser vi andelen nye VTA-deltakere av antall tildelte VTA-plasser i den enkelte virksomhet i 2009. I tillegg ser vi på andelen av deltakerne som sluttet, som ble formidlet til andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning og som ble formidlet til ordinært arbeid samme år.

⁹ NAV skal ha forhåndsmelding dersom det er aktuelt å endre eller avslutte arbeidsforholdet. Ved avslutning av arbeidsforholdet skal det utarbeides en sluttattest til deltakeren. Det skal i tillegg utarbeides en sluttrapport som må være velegnet i forhold til arbeidstakerens videre livssituasjon. Her menes de behov som kan oppstå ved overgang til andre tiltak, annet arbeid, skolegang, dagsenter mv.

Figur 4.2 Tilgang og avgang av VTA-deltakere som andel av antall VTA-plasser i den enkelte VTA virksomhet i 2009



Som vi kan se, har svært få virksomheter i 2009 formidlet VTA-deltakere til ordinært arbeid eller til andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning. Kun en fjerdedel av alle virksomhetene har i 2009 hatt erfaring med at minst én VTA-deltaker ble formidlet til andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning. Enda færre har formidlet noen til ordinært arbeid.

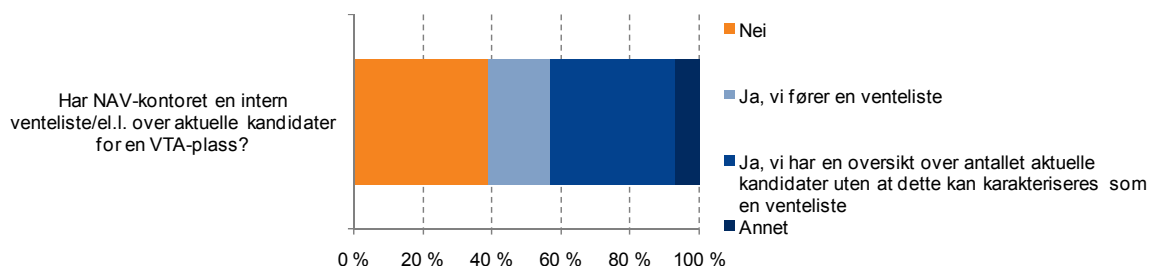
Vi ser at andelen som slutter varierer en del. Om lag to tredjedeler av alle virksomhetene hadde i 2009 en avgang på under 10 prosent av alle ansatte VTA-deltakere, men det er enkelte som har betydelig høyere. Den forholdsvis lave avgangen bidrar til at det også er få nyansatte VTA-deltakere i den enkelte virksomhet i løpet av et år.

4.2 REKRUTTERING/ANSETTELSE AV VTA-DELTAKERE

Søknad om tiltaksdeltakelse vurderes av NAV-kontoret som er innsøkende instans. Innsøkingen skal være formet på grunnlag av søkerens muligheter/ressurser og yrkeshindringer. NAV-kontoret innhenter og vedlegger nødvendig dokumentasjon i forbindelse med en innsøkningsprosess.

Den forholdsvis lave årlige avgangen bidrar også til en lav tilgang av nye VTA-deltakere. I Figur 4.3 ser vi nærmere på NAVs praksis med ventelister.

Figur 4.3 NAVs praksis med ventelister



Som vi kan se har rundt 80 prosent av NAV-kontorene ingen formell venteliste med aktuelle kandidater for en VTA-plass. Det kan trolig forklares med den forholdsvis lave

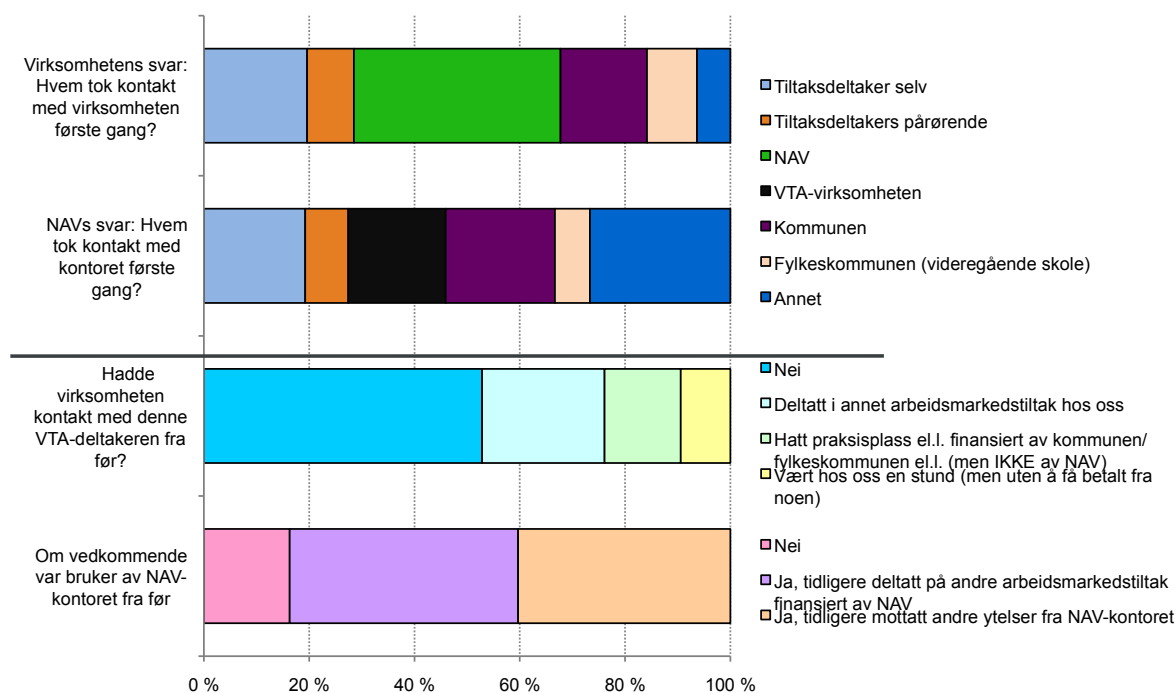
årlige tilgangen på nye plasser. Å ha en formell venteliste når det kan ta år til en ledig plass er tilgjengelig, oppleves som uhensiktsmessig, både for NAV og potensielle VTA-deltakere. Da er det mer formålstjenlige å sette i gang et søk etter aktuelle kandidater når en ny plass blir ledig.

Rundt 20 prosent av NAV-kontorene har likevel en formell venteliste, samtidig som nesten 40 prosent av NAV-kontorene svarer at de har en oversikt over antallet aktuelle kandidater uten at det kan karakteriseres som en venteliste.

Ikke minst på de mindre stedene kan NAV-kontoret ha god oversikt over potensielle VTA-deltakere uten at dette er formalisert i en venteliste, enten fordi de allerede mottar ytelser fra NAV-kontoret og/eller ved at de for eksempel treffer vedkommende i nærmiljøet (butikken, på veien, osv.). Det er viktig å huske at mange av VTA-virksomhetene ligger i små lokalsamfunn der "alle kjenner alle".

I spørreundersøkelsen ba vi både NAV-kontorene og virksomhetene om å rapportere om kjennetegn ved rekrutteringsprosessen for den siste VTA-deltaker de søkte inn/ansatte. Vi spurte blant annet om hvem som kontaktet dem første gang. Det er i og for seg et utfordrende spørsmål, siden NAV og virksomhetene kan ha kjent til vedkommende før en VTA-plass ble vurdert som aktuell. I Figur 4.4 oppsummeres svarene.

Figur 4.4 Rekruttering og kjennskap til potensielle VTA-deltakere



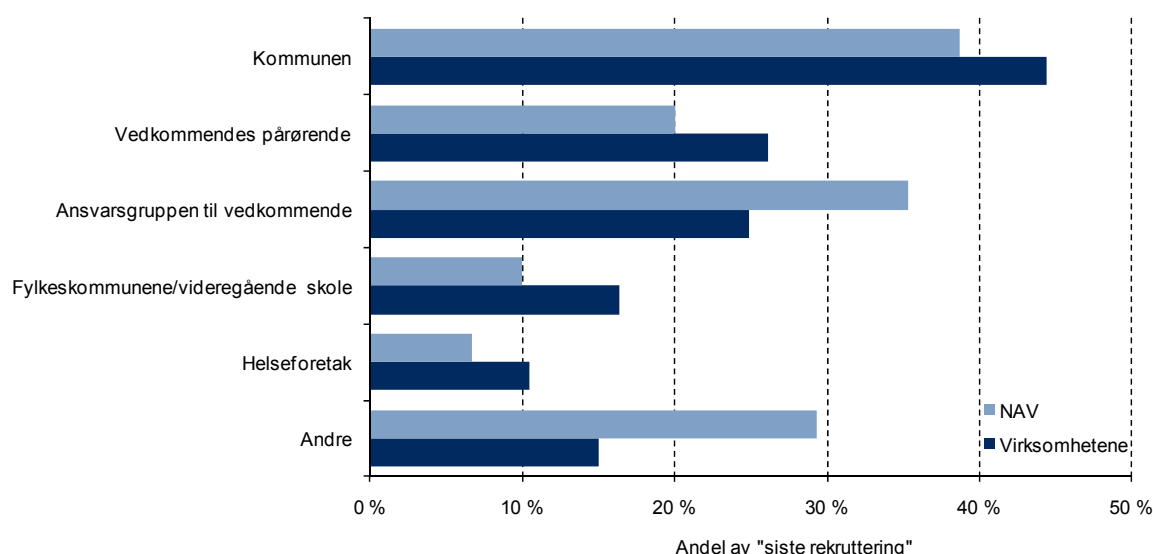
Som vi kan se tok om lag 20 prosent av VTA-deltakerne kontakt selv med henholdsvis NAV og virksomheten, mens om lag fem prosent ble rekruttert via vedkommendes pårørende. Vi ser videre at om lag 20 prosent ble rekruttert via kommunen, mens i underkant av 10 prosent ble rekruttert av fylkekommunen (videregående skole).

En stor andel av deltakerne ble imidlertid rekruttert via NAV-kontoret og VTA-virksomheten selv. Som vi kan se har nesten halvparten av de sist rekrutterte deltakerne deltatt på andre arbeidsmarkedstiltak finansiert av NAV, mens rundt 40 prosent hadde mottatt andre ytelser fra NAV. De fleste potensielle VTA-deltakerne er dermed godt kjent av NAV-kontoret fra før. Kun rundt 20 prosent av de sist rekrutterte hadde ikke tidligere vært bruker av NAV-kontoret.

Vi ser også at om lag halvparten av de sist rekrutterte var kjent av VTA-virksomheten fra før. Om lag 25 prosent hadde deltatt på et annet arbeidsmarkedstiltak hos virksomheten – dette er ikke minst vanlig hos attføringsbedriftene. I underkant av 20 prosent har hatt praksisplass eller lignende finansiert av kommunen/fylkeskommunen uten økonomisk støtte fra NAV, mens i underkant av 10 prosent hadde vært hos virksomheten uten noen finansiering. Dette illustrerer at også virksomheten ofte kjenner vedkommende fra før.

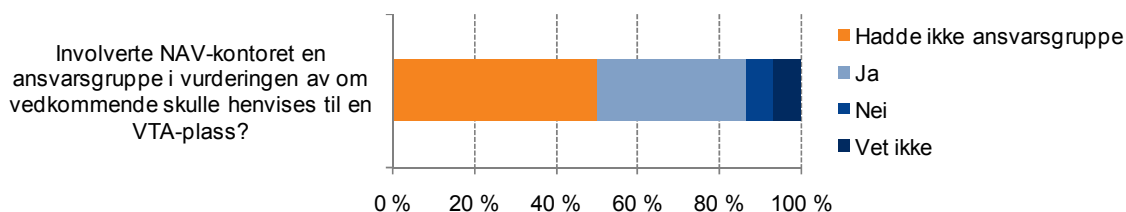
Det at mange av de rekrutterte er kjent for NAV og VTA-virksomheten fra før kan indikere at det i mange tilfeller har vært en relativt lang og grundig prosess før vedkommende ble innsøkt til en VTA-plass. Mange har deltatt på arbeidsmarkedstiltak og blitt fulgt opp av NAV før en VTA-plass ble vurdert. Vi er også kjent med at en del virksomheter tar inn potensielle VTA-deltakere uten finansiering fordi de på den måten får vurdert vedkommende før en eventuell VTA-plass blir ledig og en ny innsøking kommer fra NAV.

Figur 4.5 Hvilke aktører var involvert i vurderingen av om vedkommende skulle tilbys en VTA-plass?



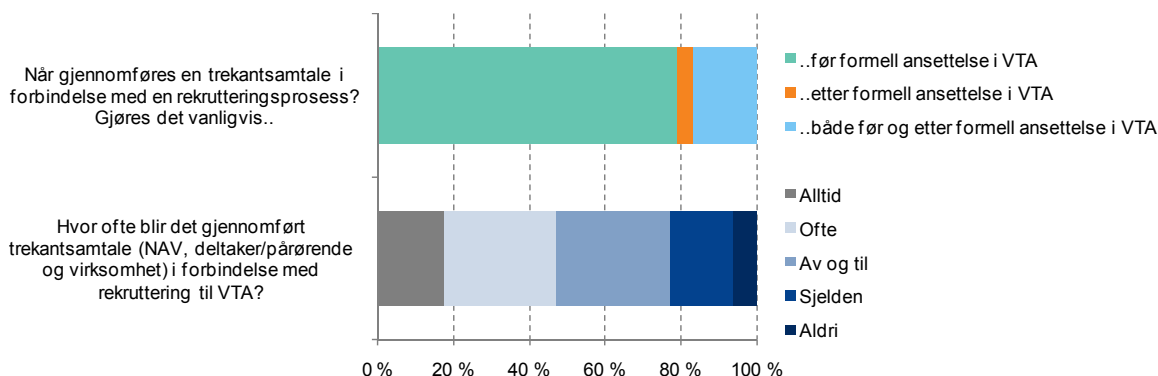
Vi spurte både NAV og virksomhetene om hvilke aktører som var involvert i vurdering av om vedkommende (den siste ansatte) skulle tilbys en VTA-plass. Som vi kan se i Figur 4.5 ble bostedskommunen involvert i rundt 40 prosent av rekrutteringene. Vi ser at også vedkommendes pårørende og ansvarsgruppen var sentral. For yngre VTA-deltakere er også fylkeskommunen/videregående skole involvert.

Figur 4.6 Involvering av ansvarsgruppe



For om lag halvparten av de rekrutterte VTA-deltakerne er det opprettet en ansvarsgruppe. En slik gruppe opprettes som hovedregel av kommunen og skal sikre det tverrfaglig og sektorovergrepene samarbeidet. Gruppen består ofte av representanter fra NAV, kommunen, foresatte, fastlegge og lignende. Vi ser i Figur 4.6 at i de tilfellene vedkommende har en ansvarsgruppe, blir gruppen som regel involvert i vurderingene av innsøking til VTA.

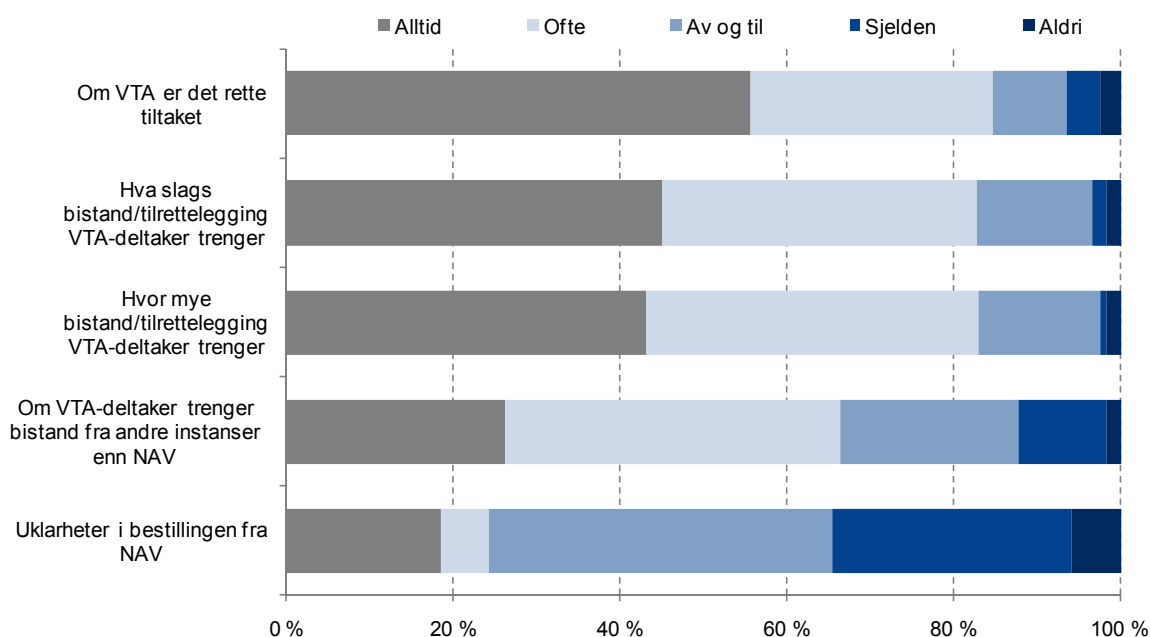
Figur 4.7 *Bruk av trekantsamtaler i forbindelse med en rekrutteringsprosess. Svar fra NAV*



Det er en forventning fra myndighetene om at NAV bør gjennomføre en trekantsamtale (NAV, deltaker/pårørende og virksomhet) i forbindelse med rekruttering til VTA. Som vi kan se av Figur 4.7 gjennomfører i underkant av 20 prosent av alle NAV-kontorene alltid trekantsamtaler, mens om lag 30 prosent gjør det ofte. Ca. 20 prosent gjør det sjelden. Rundt fem prosent av NAV-kontorene gjør det aldri.

Når en trekantsamtale først gjennomføres, finner den som regel sted før formell ansettelse, men vi ser at en del NAV-kontorer pleier å ha en samtale både før og etter formell ansettelse. Vi ser også at enkelte kontorer kun har trekantsamtalen i etterkant av en formell ansettelse.

Figur 4.8 *Hva legges det vekt på å avklare i trekantsamtaler?*



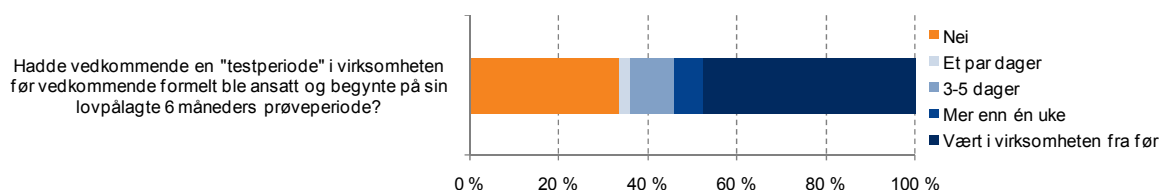
Vi spurte NAV om hva det legges vekt på i en trekantsamtale. Som vi ser i Figur 4.8 legges det størst vekt på å drøfte om VTA er det rette tiltaket for vedkommende. Som regel diskuteres også bistanden/tilretteleggingen som VTA-deltakerne trenger. Mange drøfter også eventuell bistand fra andre instanser enn NAV.

Uklarheter i bestillingen fra NAV er derimot i liten grad et tema i trekantsamtalen. Det kan ha sammenheng med at NAV ikke nødvendigvis utarbeider konkrete krav/forventninger som er relatert til den enkelte nyrekrutterte VTA-deltaker. Eventuelle føringer kan komme

senere – gjerne i forbindelse med NAVs oppfølging av virksomhetenes rapporteringer. Blant annet skal virksomheten sende NAV en dokumentasjon etter at vedkommende har gjennomført sin prøveperiode (de første seks månedene).

Det overnevnte illustrerer at NAV kan ha hatt en relativt grundig prosess med mange aktører, før de velger ut hvem som skal innsøkes til en VTA-plass. Det at få virksomheter sier nei til ansettelse kan ha sammenheng med at om lag halvparten av de nyrekrutterte VTA-deltakerne var kjent for virksomheten fra før, enten fordi de har deltatt på andre arbeidsmarkedstiltak finansiert av NAV og/eller fordi de har vært i bedriften av andre grunner (se Figur 4.9).

Figur 4.9 Om ny VTA-deltaker hadde en testperiode hos virksomheten før de ble formelt ansatt. Virksomhetenes svar

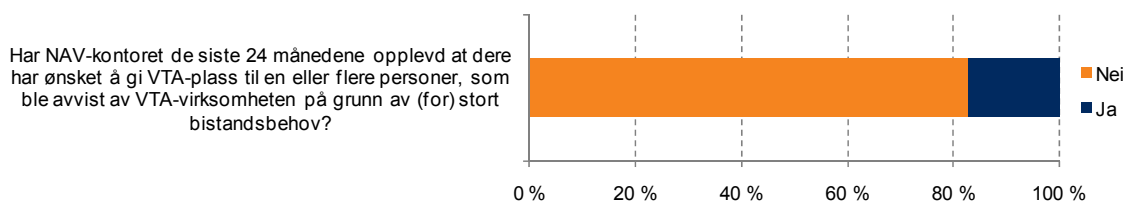


Vi spurte også virksomhetene om den sist rekrutterte deltakeren hadde en "testperiode" hos virksomheten før vedkommende formelt ble ansatt og begynte på sin lovpålagte seks måneders prøveperiode. Som vi kan se ble dette gjort i rundt 40 prosent av tilfellene når virksomheten ikke kjente vedkommende fra før. Om lag 30 av alle rekrutterte VTA-deltakerne hadde ingen testperiode før de ble ansatt, men rundt halvparten hadde vært i virksomheten fra før.

Praksis rundt innsøking av nye VTA-deltakere varierer en del lokalt. Enkelte steder tar virksomhetene inn alle som innsøkes av NAV, uten å vurdere vedkommende sin arbeidsevne og egnethet. Andre steder er det imidlertid praksis å gjøre en grundigere vurdering hvis de ikke kjenner vedkommende fra før.

Vi spurte derfor NAV om kontoret de siste 24 månedene har opplevd at de ønsket å gi VTA-plass til en eller flere personer, som ble avvist av virksomheten på grunn av (for) stort bistandsbehov.

Figur 4.10 Om virksomheten har avvist søkere på grunn av for stort bistandsbehov



Som vi kan se av Figur 4.10 er det kun rundt 20 prosent av kontorene som har opplevd dette. Praksis kan ha sammenheng med prosessen forut for en innsøking og samarbeidsklimaet lokalt. Noen steder kan dialogen og samhandlingen mellom virksomhet og NAV i forkant ha bidratt til at NAV ikke søker inn deltakere med for lav arbeidsevne og/eller utfordrende bistandsbehov. Dessuten er en stor andel av de nyrekrutterte kjent av NAV og virksomheten fra før.

Siden det ofte er flere kandidater å velge mellom er det dessuten nærliggende å tro at NAV og virksomhetene velger blant de som begge parter anser som aktuelle. At NAV søker inn kandidater som virksomheten har signalisert at de ikke ønsker, blir da lite sannsynlig – ikke minst når det er flere aktuelle kandidater enn ledige plasser.

En annen forklaring på at VTA-virksomhetene sjelden avviser innsøkte VTA-deltakere kan være at samarbeidet mellom virksomheten og NAV-kontoret en del steder er så godt at virksomheten vet at NAV vil ta ansvar ved eventuelle "feilansettelser". De er derfor villig til å ta risikoen.

Flere av våre informanter i virksomhetene forteller også at de føler en forpliktelse til å ansatte alle som NAV søker inn. En del av dem kan kvie seg for å si nei – de tør ikke utfordre samarbeidet med NAV. Dette kan nok forklares med at VTA-virksomheten er avhengig av NAV. Riktignok er NAVs kompensasjon til virksomhetene knyttet til avtalt antall plasser, og ikke om det er ansatte VTA-deltakere i disse plassene. På sikt står imidlertid en virksomhet i fare for å få tildelt færre plasser hvis ikke plassene blir fylt opp (eventuelle endringer skal varsles seks måneder i forkant). Virksomhetene har dermed et insentiv om å ansatte de som NAV innsøker.

Som drøftet i kapittel 2.1 kan tiltaksarrangører ha insentiver til å "fløteskumme" deltakere når man har en fast tilskuddssats – det vil si å ikke ta inn deltakere med det største oppfølgings-/tilretteleggingsbehovet. Det er vanskelig å vurdere om og i hvilken grad dette skjer i dag. Det at NAV kjenner VTA-deltakerne fra før, og at de som regel også er relativt involvert i innsøkingen, bidrar i hvert fall til å redusere en virksomhets mulighet til å utnytte systemet. Det avgjørende for å hindre fløteskumming er hvor god oversikt og oppfølging som NAV har med den enkelte virksomhet over tid.

4.3 OPPSUMMERING

Som vi har sett er det forholdsvis lav årlig tilgang og avgang av VTA-deltakere, samtidig som VTA-plasser er et knapphetsgode. Det er dermed begrensede muligheter til å få dokumentert hvor grensene går for hvor stort bistandsbehov en deltaker kan ha. Det er nærliggende å tro at NAV og virksomhetene velger blant de potensielle deltakerne som begge parter anser som mest aktuelle. Det er få NAV-kontorer som har opplevd at en virksomhet har sagt nei til å ansette innsøkte kandidater.

Mange av VTA-deltakerne som rekrutteres er kjent av NAV-kontoret og virksomheten fra før. En del har deltatt i andre arbeidsmarkedstiltak, mens andre har hatt praksisplass e.l. i virksomheten finansiert av for eksempel kommunen. Enkelte har også vært i virksomheten uten ekstern finansiering. Det var kun rundt halvparten av de "siste rekrutterte" som hadde ikke hatt kontakt med virksomheten fra før.

5 INNHOLD OG TILRETTELEGGING I VTA

I dette kapitlet ser vi nærmere på dagens praksis når det gjelder innhold og tilrettelegging for de VTA-deltakerne som er ansatt i skjermet sektor. Vi ser på tilrettelegging gjennom bistand og arbeidsoppgaver, samt variasjon i tilstedeværelse/arbeidstimer. Vi vil nedenfor også belyse om det finnes noen grenser for bistandsbehovet som VTA-deltakerne får i dag og om det er ulikheter etter diagnoser/funksjonsevne.

5.1 TILRETTELEGGING VED BISTAND OG ARBEIDSOPPGAVER

VTA-virksomhetene skal tilrettelegge arbeidsoppgavene til den enkelte VTA-deltakers arbeidsevne, bistandsbehov og ønsker. Mulighetene for tilrettelegging har naturligvis sammenheng med hvilken produksjon av varer og tjenester som er i virksomheten. I tillegg begrenses mulighetene av virksomhetens størrelse og sammensetningen av deltakerne. Mange virksomheter benytter også VTA-deltakere til interne oppgaver som for eksempel kantine, rengjøring, vaktmestertjenester og sentralbord.

Det at en rekke forhold og egenskaper ved virksomhetene legger begrensning for hva som kan ytes av bistand og tilrettelegging kan gi utfordringer ved en eventuell innføring av differensierte satser. Det skyldes at økonomiske og administrative konsekvenser av å ansatte en konkret VTA-deltaker vil kunne variere betydelig mellom virksomhetene. Nedenfor drøftes enkelte av disse forholdene.

En virksomhets produksjon må avgrenses til utvalgte områder

Et grunnleggende prinsipp for VTA-virksomhetene er at produksjonen skal være inntektsbringende. For stor spredning gir utfordringer produksjonsmessig, administrativt og markedsføringsmessig. I tillegg må produserte varer ut til kunden.

Noen få virksomheter selger sine varer og tjenester globalt, mens andre virksomheter opererer nasjonalt. De fleste har imidlertid lokalsamfunnet som sitt viktigste marked. Det kan være direktesalg til befolkningen, lokalt næringsliv og offentlig sektor. Mange selger en god del av sine varer og tjenester til sin(-e) eierkommune(-er). Selv om VTA-virksomhetene i skjermet sektor kan ha aktivitet innenfor en rekke bransjer er det dermed naturlig at produksjonen avgrenses til utvalgte områder.

Lokalisering og lokalt næringsliv kan legge en begrensning

En virksomhets muligheter til å tilby alternative arbeidsoppgaver kan ha sammenheng med dens lokalisering. En rekke VTA-virksomheter er forholdsvis små og ligger i mindre kommuner. Selv om de som regel ligger i eller nært kommunens viktigste tettsted/by må de tilpasse seg kommunens eksisterende næringsliv.

Eksisterer det for eksempel allerede et trykkeri lokalt kan det være uaktuelt for VTA-virksomheten å satse på tilsvarende aktivitet. De må finne nisjer der de ikke er i like sterk konkurranse med det lokale næringslivet. Det er for eksempel heller ikke alle steder at det er et stort nok kundegrunnlag for en kafé, bruktbuikk, utsalgssted for egenproduksjon eller liknende.

Virksomhetens størrelse kan ha betydning for mulig tilrettelegging

Mange bedrifter er små og kan ha begrensede økonomiske ressurser og kompetanse. De er derfor nødt til å konsentrere produksjonen om utvalgte produkter/tjenester. Selv om VTA-virksomhetene ønsker å tilby ulike arbeidsarenaer for å tiltrekke målgrupper med

varierende arbeidsevne og bistandsbehov, eksisterer åpenbart en grense for hva som er praktisk mulig.

Selv relativt små virksomheter kan imidlertid ha forholdsvis stor bredde når det gjelder produksjon av varer og tjenester. Det har blant annet sammenheng med at virksomhetene i skjermet sektor ikke trenger å være like opptatt av å utnytte eventuelle stordriftsfordeler som rene kommersielle virksomheter vil være.

Spisskompetanse om behov hos målgruppen kan være nødvendig

En VTA-virksomhet bør ofte ha spisskompetanse om behov og tilrettelegging til de grupper VTA-deltakere som de ansetter. For eksempel er det en stor fordel at virksomheten har arbeidsledere som kan tegnspråk hvis VTA-deltakere er døve, ergonomikompetanse for deltakere med fysiske funksjonshemminger osv. Det er også slik at noen grupper VTA-deltakere krever mer tilpasset oppfølging enn andre.

Det eksisterer flere virksomheter som er tilpasset diagnosegrupper. For eksempel har Rycon i Oslo døve, hørselshemmede og døvblinde som målgruppe. Adapter på Hønefoss har blinde som målgruppe, mens Marensro i Skien er spesielt tilrettelagt for sterkt fysisk funksjonshemmede. Også andre VTA-virksomheter har, om enn i varierende grad, tilpasset virksomheten til én eller noen utvalgte målgrupper. Det å rekruttere VTA-deltakere med helt andre behov enn de man har ansatt fra før kan være svært utfordrende.

Ofte spesialisering på målgruppe når det er flere tiltaksarrangører lokalt

På steder med flere VTA-virksomheter finner vi også ofte en viss spesialisering når det gjelder målgruppe. Eksempel på slik spesialisering kan være at én virksomhet primært rekrutterer psykisk utviklingshemmede, men en annen rekrutterer fra psykiatri, osv. Selv om det kan være ledige VTA-plasser lokalt er det dermed ikke åpenbart at en plass er aktuell for alle relevante målgrupper.

Virksomheter kan ha produksjon som appellerer til utvalgte målgrupper

Hos en rekke mindre VTA-virksomheter kan også produksjonen og arbeidsoppgavene appellerer til utvalgte målgrupper. Enkelte virksomheter kan for eksempel ha produksjon som primært appellerer til mannlige VTA-deltakere, mens andre kanskje retter seg mest mot kvinner. Det kan også hende at arbeidsoppgavene passer best til utvalgte målgrupper ut fra alder, bistandsbehov og/eller arbeidsevne.

En virksomhets muligheter til å rekruttere deltakere kan dermed også ha sammenheng med sammensetningen av deltakerne. For eksempel kan virksomheter med primært psykisk utviklingshemmede oppleve det som utfordrende å rekruttere for eksempel fysiske funksjonshemmede og/eller personer med psykisk lidelser. Selv om inkludering og integrering står sentralt i virksomhetene, opplever en del at enkelte VTA-deltakere kan ha problemer med å finne seg til rette i sterkt homogene arbeidsmiljø.

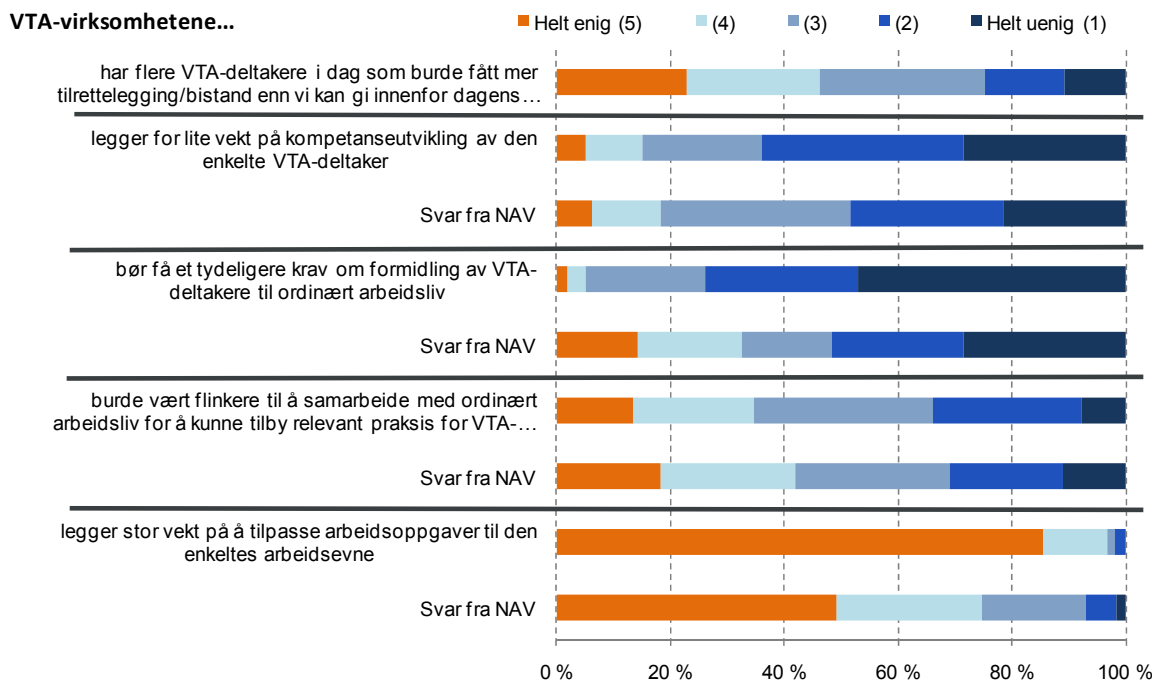
De ordinært ansatte må ofte ha kompetanse og interesse for det som skal produseres

En virksomhets mulighet for tilrettelegging kan også ha sammenheng med om de ordinært ansatte har kompetanse og interesse for de produkter og tjenester som produseres. Er en arbeidsleder for eksempel utdannet snekker (eller har interesse for "snekring") øker sannsynligheten for at virksomheten har produksjon med utgangspunkt i trevirke. Skal virksomheten også satse på produksjon med utgangspunkt i tekstil, forutsetter det at virksomheten har ansatte med kompetanse og/eller interesse for slik produksjon.

Nye produkter og tjenester blir derfor ofte introdusert i virksomheten på grunn av personlig engasjement hos de som allerede er ansatt på ordinære betingelser (ledelse og arbeids-

ledere). Det er naturligvis også tilfeller der en virksomhet bevisst ansetter nye arbeidsledere med spesiell kompetanse, fordi de skal utvide virksomheten eller erstatte ansatte som slutter, men det vanligste er nok at de allerede ansatte tar initiativ til nye aktiviteter.

Figur 5.1 Virksomhetens arbeid med VTA-deltakere



Note: Virksomhetenes svar er i den øverste liggende søylen innenfor hver oppdeling. NAV skulle ikke svare på den øverste liggende søylen.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene spurt om de i dag har VTA-deltakere som burde fått mer tilrettelegging/bistand enn de kan gi innenfor dagens økonomiske ramme. Som vi kan se av Figur 5.1 er omtrent halvparten enig i dette. Det kan i hovedsak forklares på to måter.

Én forklaring kan være at virksomheten har følt seg forpliktet til å ta imot VTA-deltakere som NAV har innsøkt og som har større tilretteleggingsbehov enn de klarer å møte, en annen kan være at arbeidsevnen har blitt redusert og/eller bistandsbehovet har økt etter at deltakerne ble ansatt. En rekke bedrifter gir uttrykk for at det kan være problematisk å si opp VTA-deltakere – ikke minst ut fra menneskelige hensyn. Derfor kan de bli lengre i virksomheten enn de strengt tatt burde vært.

Som vi ser av figuren svarer nesten 90 prosent av virksomhetene at de er helt enig i at de legger stor vekt på å tilpasse arbeidsoppgaver til den enkeltes arbeidsevne. NAV-ansatte er ikke like enig i dette, men også her svarer et flertall at virksomhetene legger stor vekt på tilpasning. Muligheten for tilpasning må imidlertid sees i sammenheng med virksomhetens produksjon (jf diskusjonen ovenfor).

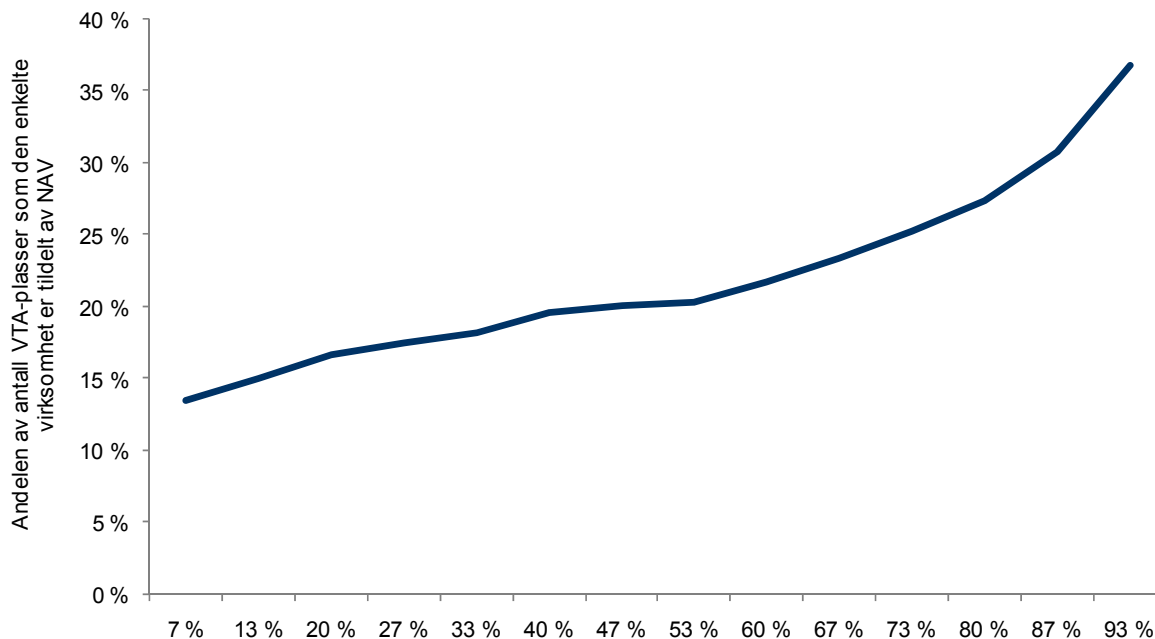
Vi spurte også virksomheten og NAV om VTA-virksomhetene burde være flinkere til å samarbeide med ordinært arbeidsliv for å kunne tilby relevant praksis for VTA-deltakere. I underkant av halvparten av de som svarte er enig i dette.

Et krav til VTA-virksomhetene er at de (jevnlige) skal vurdere mulig formidling til ordinært arbeidsliv. I enkelte fylker har det også vært satt konkrete målkrav om formidling fra

VTA¹⁰. Ansatte i NAV er generelt mer enig enn virksomhetene i at VTA-virksomhetene bør få tydeligere krav om formidling av VTA-deltakere til ordinært arbeidsliv.

Vi spurte også virksomhetene og NAV om de legger for lite vekt på kompetanseutvikling for den enkelte VTA-deltaker. Som vi kan se av Figur 5.1 er omtrent halvparten uenig i dette – noen flere i virksomhetene enn NAV.

Figur 5.2 *Andel arbeidsledere av antall tildelte VTA-plasser*



Alle VTA-virksomheter gruppert i 14 perentiler.

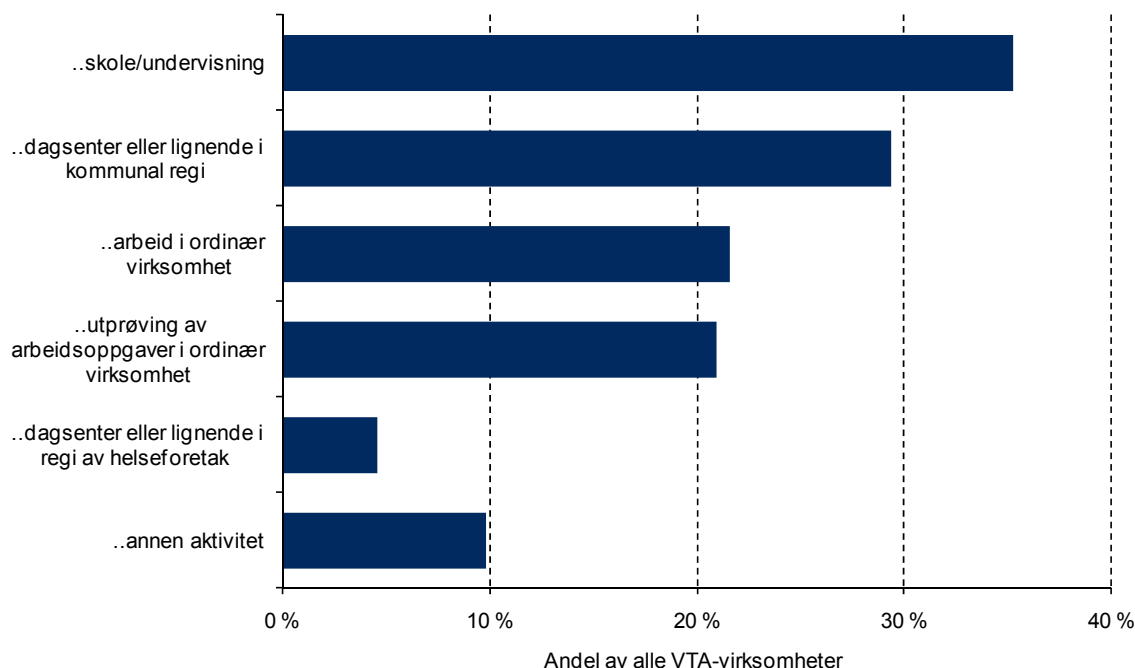
I Figur 5.2 ser vi nærmere på andelen arbeidsledere av antall tildelte VTA-plasser. Det foreligger ikke noe entydig krav fra myndighetene om bruk av arbeidsledere, men det har vært en oppfatning i bransjen at andelen skal være på rundt fem deltakere per arbeidsleder (dvs. 20 prosent).

Vi ser at det høsten 2010 er en del variasjon når det gjelder andelen arbeidsledere hos VTA-virksomhetene; fra rundt 13 prosent til vel 35 prosent. Det knytter seg imidlertid noe usikkerhet til hvem som defineres som arbeidsledere for VTA. Ikke minst for virksomheter som arrangerer andre arbeidsmarkedstiltak kan det være utfordrende å identifisere arbeidsinnsatsen som benyttes i VTA alene. Vi kan heller ikke se bort fra at ledelsen, spesielt i mindre virksomheter, bruker noe av arbeidstiden sin som arbeidsledere.

Ifølge rapporteringen fra virksomhetene kombinerer 13 prosent av alle innsøkte deltakerne en VTA-plass med en annen aktivitet. Andelen er dermed relativt lav. Vi har i Figur 5.3 sett nærmere på hvilke aktiviteter som VTA-deltakere kan kombinere en VTA-plass med.

¹⁰ Dette kravet ble senere trukket av NAV fylke.

Figur 5.3 *Andelen av virksomhetene som har minst en VTA-deltakere som kombinerer VTA-plass med annen aktivitet*



I den grad VTA-deltakere kombinerer VTA med annen aktivitet ser vi at det vanligste for VTA-virksomhetene er å ha minst én deltaker som kombinerer en VTA-plass med skole/undervisning. Om lag en tredjedel av virksomhetene har minst én VTA-deltaker som gjør dette høsten 2010. Her finner vi trolig en del deltakere som skal fullføre videregående skole.

Vi ser også at en del virksomheter har deltakere som kombinerer VTA med dagsenter eller lignende i regi av bostedskommunen. En del deltakere kombinerer også utprøving av arbeidsoppgaver eller arbeid i ordinær virksomhet. Som vi ser er det imidlertid svært få virksomheter som har deltakere som kombinerer VTA-plass med dagsenter eller lignende i regi av helsevesenet. Sistnevnte er i tilfelle deltakere med psykiske problemer.

5.2 TILRETTELEGGING VED TILSTEDEVÆRELSE/ARBEIDSTIMER

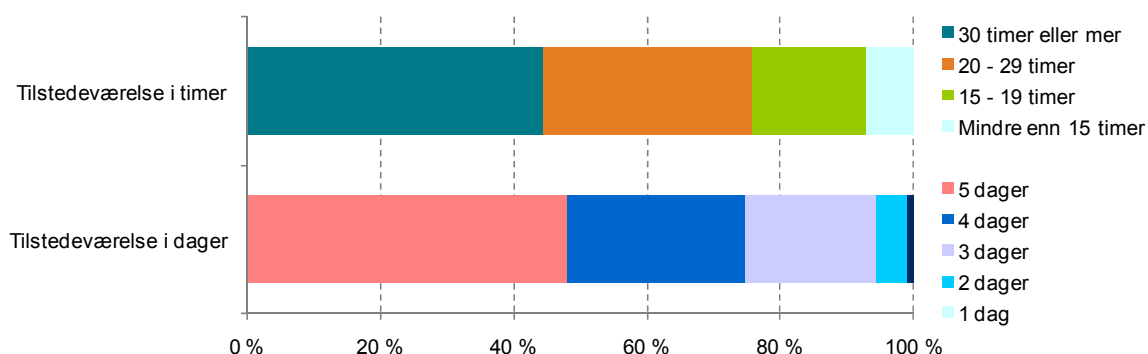
Selv om tiltaket skal tilpasses den enkelte tiltaksdeltaker både med hensyn til konkrete arbeidsoppgaver og arbeidstid, er det lagt en føring fra NAV om at "Arbeidstakeren bør som hovedregel kunne arbeide minst halv ordinær arbeidstid pr. uke." (jf. Utfyllende regler til forskrift om arbeidsrettede tiltak).

NAV har ikke definert hva som er ordinær arbeidstid. Ifølge arbeidsmiljøloven skal en ordinær arbeidsuke "ikke overstige gjennomsnittlig 37,5 timer", men vi er kjent med at enkelte VTA-virksomheter har 35 timer per uke som ordinær arbeidstid. Om lunsj er inkludert i avtalt arbeidstid eller ikke, varierer mellom virksomhetene.

NAV åpner imidlertid for at VTA-deltakerne kan ha en svært varierende avtalt arbeidstid. Ofte starter nye VTA-deltakere opp forsiktig ved å arbeide færre enn fem dager i uken og/eller bare noen timer per dag. På sikt er det som regel et mål at de skal øke sin tilstedeværelse. En del bedrifter har imidlertid lagt opp til at VTA-deltakerne er i "full stilling" når de arbeider fire dager i uken og/eller seks timer per dag.

Figur 5.4 nedenfor viser VTA-deltakernes tilstedeværelse i timer og dager per uke. Virksomhetene har rapportert VTA-deltakere avtalte/forventede tilstedeværelse når de ser bort fra eventuelt sykefravær, ferie og lignende.

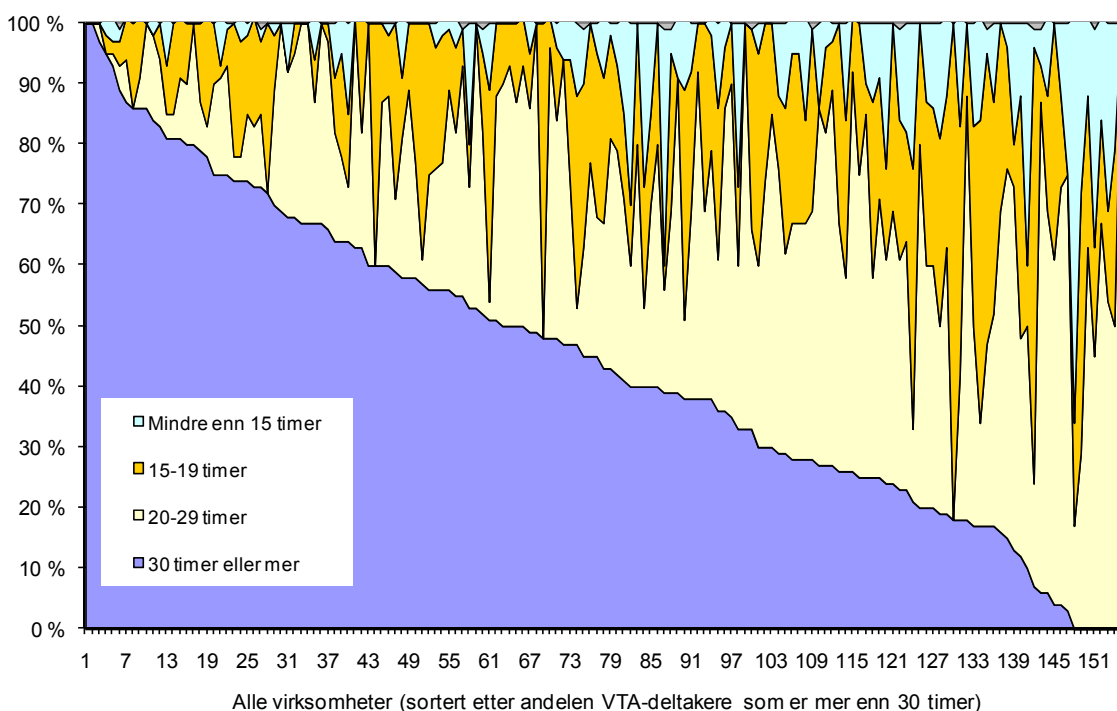
Figur 5.4 VTA-deltakernes tilstedeværelse i timer og dager per uke



Som vi kan se har om lag halvparten av alle VTA-deltakerne avtalt å jobbe 30 timer eller mer per uke. 35 prosent har avtalt en arbeidstid på mellom 20 og 29 timer, mens ca. 20 prosent har mellom 15 og 19 timer avtalt arbeidstid. I underkant av 10 prosent har avtalt færre enn 15 timer i uken.

Omtrent halvparten av VTA-deltakerne har avtalt å være på jobb fem dager uken, ca 30 prosent arbeider fire dager, mens 20 prosent har avtalt tre dager i uken. Vi ser at noen få VTA-deltakere også har avtalt færre arbeidsdager i uken. Noen få er på arbeid kun én dag i uken.

Figur 5.5 VTA-deltakernes tilstedeværelse i timer per uke. N=156



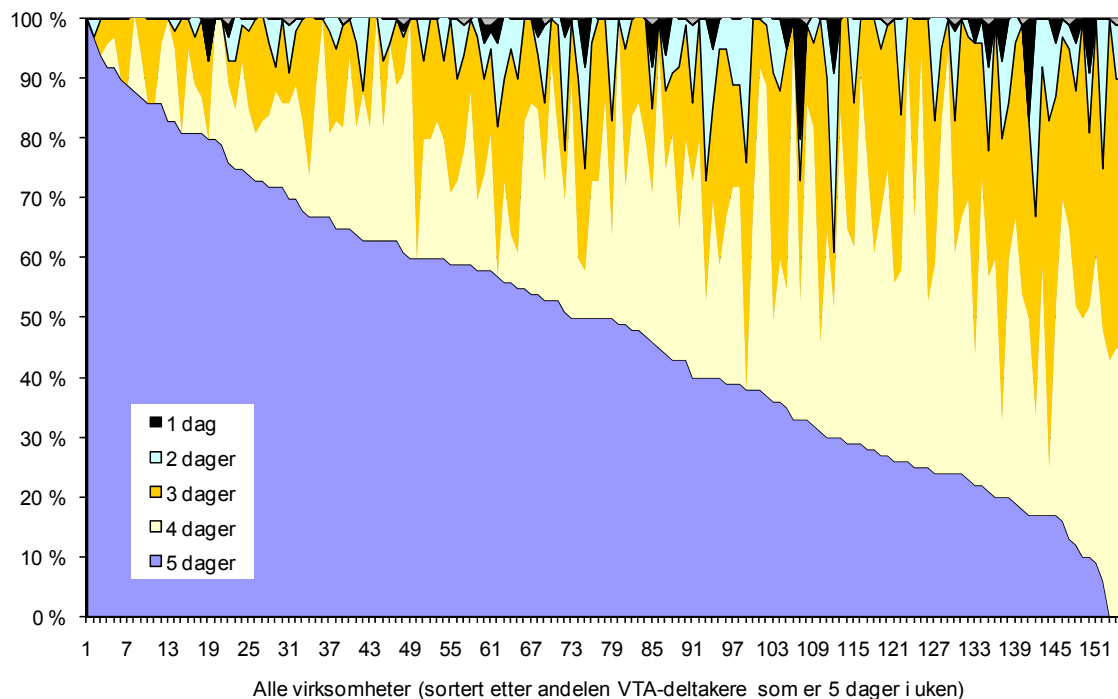
Figur 5.5 viser svarene til alle VTA-virksomhetene som har oppgitt VTA-deltakernes tilstedeværelse i timer per uke. Langs høyre akse er alle virksomhetene rapportert fortløpende, sortert etter andelen VTA-deltakere som har 30 timer eller mer tilstedeværelse i løpet av en uke. Virksomhetene som har den høyeste andelen av deltakere som jobber 30 timer eller mer er altså lengst til venstre.

Vi kan se at hos noen få virksomheter har alle VTA-deltakerne avtalt 30 timer eller mer per uke. Det vanlige er imidlertid å ha VTA-deltakere med ulik avtalt arbeidstid. Det illustreres i figuren hvor vi ser at de fleste virksomhetene har VTA-deltakere innen alle fire intervaller.

Om lag 5 prosent av virksomhetene (lengst til høyre i figuren) har ingen VTA-deltakere jobber så mye.

Hoveddelen av virksomhetene har – som figuren illustrerer – relativt stor spredning i avtalt arbeidstid blant sine VTA-deltakere. De fleste har en del deltakere som arbeider 30 timer eller mer, samtidig som de har VTA-deltakere som jobber betydelig mindre.

Figur 5.6 VTA-deltakernes tilstedeværelse i dager per uke. N=156



Figur 5.6 viser antall dager i uken som VTA-deltakerne har avtalt å være på jobb. Som vi kan se er det også her stor spredning. Hos noen virksomheter er nesten alle på jobb fem dager i uken, men vi finner også enkelte virksomheter som har fire dager som maksimal tilstedeværelse. De aller fleste virksomhetene har deltakere som arbeider mellom tre og fem dager, men som vi ser har en del virksomheter også deltakere som er på jobb to og én dag i uken.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at NAV-kontorene ønsker at VTA-deltakerne over tid skal arbeide minst 50 prosent. Hvis det ikke er mulig vil NAV-kontoret på sikt kreve at vedkommende får et annet tilbud fra hjelpeapparatet. Det er likevel en rekke eksempler på at NAV har akseptert lavere avtalt arbeidstid enn 50 prosent (noe som også regelverket åpner for).

Arbeider en VTA-deltaker mer enn 50 prosent er vårt hovedinntrykk at NAV tar den faktiske arbeidstiden "til etterretning". Vi er blitt presentert for få eksempler der NAV presser på for at en VTA-deltaker skal jobbe mer. Vurderingen av tilstedeværelse-/arbeidstimer overlates til den enkelte virksomhet.

NAVs tilskudd gis ut fra avtalt antall VTA-plasser uavhengig av om det er ansatt en VTA-deltaker eller ikke. Selv om det i utgangspunktet skal være én deltaker per plass, varierer dette en del lokalt. Mange virksomheter har flere deltakere enn antall tildelte VTA-plasser. Ikke nødvendigvis slik at de formelt deler en plass, men at NAV-kontoret innsøker noen flere VTA-deltakere enn antall VTA-plasser skulle tilsi.

Årsaken til at VTA-virksomheter kan ha flere deltakere enn antall plasser kan være flere. En grunn kan være at virksomheten har flere VTA-deltakere med lav avtalt tilstede-

værelse. Da kan for eksempel to deltakere dele samme plass. En annen grunn kan være at virksomheten har en overvekt av VTA-deltakere med forholdsvis høy arbeidsevne og/eller relativt lavt bistandsbehov. Det kan gi rom for at virksomheten har kapasitet til å følge opp flere VTA-deltakere.

En praksis med flere VTA-deltakere enn VTA-plasser er de fleste steder forankret hos NAV fylke. Vi er imidlertid kjent med at minst ett NAV fylke har lagt vekt på at NAV-kontorene ikke kan innsøke flere VTA-deltakere enn antall tildelte VTA-plasser. Selv i dette fylket fant vi at NAV-kontorene likevel hadde innsøkt flere deltakere enn avtalt antall plasser. Praksis rundt dette varierer betydelig, både mellom fylker og innen ett fylke.

5.3 KJENNETEGN VED VTA-DELTAKERNE I SKJERMET SEKTOR

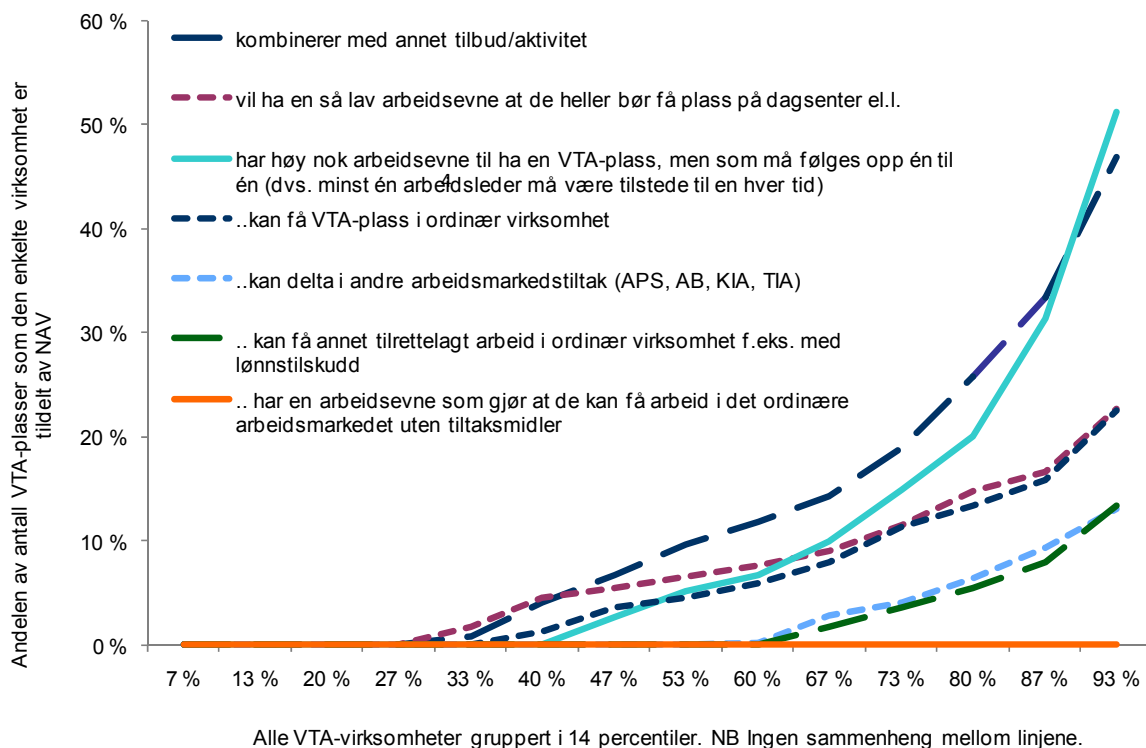
Det er forholdsvis stor spredning i kjennetegn ved VTA-deltakerne - både mellom bedrifter og innen den enkelte VTA-virksomhet. Blant attføringsbedriftene i 2008 hadde for eksempel 28 prosent av VTA-deltakerne psykiske lidelser, 8 prosent misbruk/sosialproblemer, 10 prosent muskel/skjelett, 30 prosent psykisk utviklingshemming og 23 prosent hadde andre diagnoser/uregistrert (jf. hjemmesiden).¹¹

Deltakergruppen har imidlertid endret seg de siste årene. Andelen med psykisk utviklingshemming har blitt redusert, mens andelen med psykiske lidelser har økt (Fafo 2008). Det rapporteres også at andelen unge som går rett fra videregående skole og over i VTA øker. Selv om VTA-deltakere som regel innsøkes med utgangspunkt i én diagnose, rapporterer en rekke virksomheter at de ofte har flere utfordringer. Økningen i antall deltakere med sammensatte lidelser trekkes frem som et viktig kjennetegn ved utviklingen de siste årene.

I stedet for spørsmål om VTA-deltakernes diagnose ba vi virksomhetene rapportere om andre kjennetegn ved sine deltakere. De skulle med utgangspunkt i VTA-deltakerne høsten 2010 anslå hvor mange som "i dag eller i nær fremtid" vil ha en så lav arbeidsevne at de heller bør få plass på dagsenter el. l. Vi spurte også om hvor mange deltakere som har høy nok arbeidsevne til ha en VTA-plass, men som må følges opp én til én (dvs. minst én arbeidsleder må være tilstede til en hver tid).

¹¹ Vi skulle som en del av oppdraget gjennomføre en nærmere analyse av blant annet registrert diagnose for VTA-deltakerne i NAVs registre, men det lot seg ikke gjøre innen ferdigstilling av dette oppdraget.

Figur 5.7 Kjennetegn ved dagens VTA-deltakere



Som vi kan se i Figur 5.7 har om lag en tredjedel av virksomhetene ingen ansatt som ”i dag eller i nær fremtid” har så lav arbeidsevne at de heller burde få plass på dagsenter el.l. Vi ser videre at i rundt en fjerdedel av virksomhetene er andel som burde fått plass på dagsenter el.l. over 10 prosent av antall VTA-plasser. Dette illustrerer betydelig variasjon mellom virksomhetene.

Vi kan se at rundt halvparten av virksomhetene har minst én deltaker med høy nok arbeidsevne til ha en VTA-plass, men som må følges opp én til én. Hos 20 prosent av virksomhetene er andelen deltakere i denne gruppen minst 15 prosent.

Vi spurte også virksomhetene om antallet VTA-deltakere som kombinerer VTA-plass med annet tilbud/aktivitet. Det kan enten være i form av skole, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, dagsenter mv. Som vi kan se, hadde to tredjedeler av alle virksomhetene minst én deltaker som kombinerte slike aktiviteter høsten 2010. I en del virksomheter er andelen av deltakerne som kombinerer slike aktiviteter relativt høy.

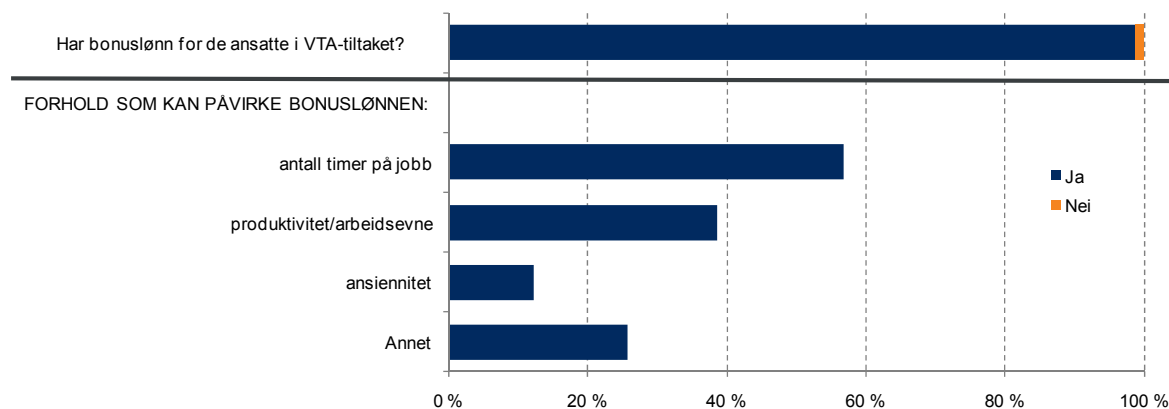
Et alternativ til VTA i skjermet sektor er å få *VTA-plass i ordinær virksomhet* (se nærmere om den ordningen i avsnitt 3.2.2 og Kap. 6). Rundt 60 prosent av virksomhetene har høsten 2010 minst én deltaker der dette kunne vært aktuelt. Hos 25 prosent av virksomhetene utgjør andelen av VTA-deltakerne som kunne hatt VTA-plass i ordinær virksomhet over 10 prosent av alle VTA-plassene.

Rundt en tredjedel av virksomhetene har også VTA-deltakere som de anser kunne fått tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet, for eksempel gjennom lønnstilskudd. Det er svært få virksomheter som har VTA-deltakere som har en arbeidsevne som gjør at de kan få arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet uten tiltaksmidler ”i dag eller nær fremtid”.

En VTA-plass skal i utgangspunktet tildeles personer som har eller som i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon. Selv om deres livsopphold dermed dekkes av en varig inntektssikring, ligger det en forventning om at VTA-deltakerne skal få en bonuslønn.

Rettigheten til bonuslønn, som ofte kan utgjøre 10-20 kroner i timen, er forhandlet frem av arbeidslivets parter¹². Siden sektoren har flere organisasjoner (på hver side) er det også flere avtaler. Det er imidlertid den enkelte virksomhet som fastsetter omfang og nivå på bonuslønnen¹³.

Figur 5.8 Bruk av bonuslønn



Vi spurte virksomhetene hvordan bonuslønnen blir praktisert. Svarene rapporteres i Figur 5.8. Som vi ser praktiserer de aller fleste VTA-virksomhetene en eller annen form for bonuslønn. Hvordan bonuslønnen fastsettes varierer imidlertid en del. Hos rundt en fjerdedel er bonuslønnen lik for alle VTA-deltakere. I resterende virksomheter varierer lønnen noe mellom de ansatte. Det er antall timer på jobb som i tilfelle er det viktigste kriteriet for fastsetting av bonuslønnen, men vi ser at en del virksomheter også baserer seg på produktivitet/arbeidsevne og ansiennitet.

5.4 OPPSUMMERING

Vi har sett at det er svært stor spredning i egenskaper og bistandsbehov ved dagens VTA-deltakere i skjermet sektor. Hvem som får tilbud om VTA-plass og hvordan virksomhetene gjennomfører VTA avhenger ikke minst av virksomhetenes muligheter for tilrettelegging. Vi tenker her både på produksjonslinjen, samt antall og kompetanse hos arbeidslederne. Muligheten til å få en VTA-plass avhenger dermed både av egenskaper ved virksomheten og egenskaper ved potensielle VTA-deltakere.

Vi så også at det skjer omfattende tilrettelegging gjennom den avtalte tilstedeværelse/ arbeidstiden som virksomheten har inngått med den enkelte VTA-deltaker. Det er både stor spredning mellom VTA-virksomhetene når det gjelder avtalt tilstedeværelse/arbeidstid og mellom VTA-deltakerne i samme virksomhet. Dette tyder på individuell tilrettelegging tilpasses den enkeltes diagnose, samt funksjons- og bistandsnivå.

Den store variasjonen i innhold og tilrettelegging illustrerer dermed en omfattende differensiering fra virksomhetenes side. Selv om dette ikke er et resultat av NAVs samlede overføringer til en VTA-virksomhet, som er knyttet til antall avtalte VTA-plasser, gir en fast sats et stort rom for virksomheten til å tilpasse individuelt. Svært få VTA-deltakere er "gjennomsnittlig"; Noen få får dermed svært omfattende bistand og tilrettelegging, mens andre får forholdsvis lite.

¹² For eksempel har Fellesforbundet og NHO Service inngått en avtale om en minstesats for bonuslønn på 13,75 pr. time for perioden 2010-2012.

¹³ Ved lokal fastsettelse av bonuslønn skal partene ta utgangspunkt i bedriftens økonomi. Minst en gang årlig skal virksomhetene vurdere om den enkelte arbeidstaker skal betales et tillegg til minste bonuslønn. Kriteriene skal være dyktighet, kvalifikasjoner, praksis, fleksibilitet, samarbeidsevne og jobbinnhold. (jf. AMB – Overenskomsten 2010-2012).

6 VTA I ORDINÆR VIRKSOMHET

Som en del av oppdraget har vi gjennomført tolv intervjuer i virksomheter som hadde VTA *i ordinær virksomhet* i 2009. Det er viktig å være klar over at vår avgrensede undersøkelse ikke er representativ for praktiseringen av ordningen i Norge som helhet – til det er antall intervjuer for lavt. Vi anser likevel at vi belyser noen sentrale aspekter ved dagens praksis som gir relevant kunnskap om ordningen.

De fleste informantene formidlet at det var NAV som henvendte seg til bedriften med potensielle deltakere på VTA. Bedriften inngikk så en samarbeidsavtale med NAV. Ellers forholder de seg i liten grad til regelverket for ordningen (som heller ikke er spesielt omfattende).

For noen av bedriftene fungerer ordningen så godt at de ikke ser behov for mer kontakt med NAV etter at avtalen er inngått. De er fornøyd med at det har vært liten kontakt. Enkelte av de som har hatt behov/ønske om et tettere samarbeid med NAV forteller om til dels manglende oppfølging av deltakeren etter at avtalen er inngått.

En fordel med VTA *i ordinær virksomhet* er at ordningen kan øke sannsynligheten for å rekruttere personer som arbeidsgivere kan oppfatte at det knytter seg usikkerhet til. Gjennom ordningen blir bedriftene kjent med tiltaksdeltakeren over tid, og kan få et godt kunnskapsgrunnlag før en eventuell ordinær ansettelse. Flere av bedriftene vi intervjuet, brukte VTA-plasser som en rekrutteringskanal. Det var flere eksempler på at tiltaksdeltakerne senere hadde blitt ansatt på ordnære vilkår.

Hvor mye tid og ressurser det kreves i tilretteleggelsen for en tiltaksdeltaker varierer naturligvis med vedkommendes arbeidsevne og arbeidsoppgaver hos bedriften. Særlig i bedrifter med standardiserte og praktiske arbeidsoppgaver synes ordningen å fungere godt. Likevel er dette personavhengig.

Et av de få kravene som er satt til virksomheter med VTA er at deltakerne skal ha en fadder (som også skal rapportere til NAV i forbindelse med at virksomheten inngår en avtale om VTA-plass). Flere bedrifter har lagt denne oppgaven til den aktuelle avdelingslederen.

Fadder (evt. andre ansvarlige) bruker mye tid på å finne fram til og skape arbeidsoppgaver som passer den enkelte. For de fleste av de intervjuede oppleves dette som en ekstra belastning i en allerede presset arbeidssituasjon. Dette er spesielt krevende (over tid) dersom deltakeren ikke har kapasitet til å tilegne seg opplæringen han eller hun blir gitt, eller ikke kan arbeide selvstendig. Ordningen forutsetter dermed at noen i bedriften har tid og ønske om å være fadder eller være ansvarlig for tiltaksdeltakeren.

Vi har inntrykk av at bedriftene ønsker å gi deltakerne en givende arbeidshverdag og samtidig vise samfunnsansvar, men det fokuseres likevel på at det "må lønne seg" for bedriften over tid. Over tid gjør dermed virksomheten også økonomiske betraktninger over om ordningen "lønner seg".

Ordningen synes å fungere godt der bedriftene har stilt krav til NAV og den enkelte deltaker i forkant av tildelt tiltaksplass. Bedriftene som selv var med på å vurdere hvem de anså som personlig egnet, opplevde at ordningen fungerte best. Det viktigste for bedriftene er at deltakeren er motivert for arbeidet hos akkurat dem.

Flere av lederne syntes det var vanskelig å vite hvor mye de kunne forvente av de ulike deltakerne. Før avtalen inngås ønsker de derfor større åpenhet fra NAV om deltakerens behov for tilrettelegging, og deres konkrete behov i hverdagen. Det kan altså synes som at bedriftene etterlyser bedre informasjon i forkant av en avtale.

Tiltaksdeltakernes ulike og varierende arbeidsevne kan gjøre samarbeidet mellom NAV og bedriftene utfordrende. Gjennomgående råder det en usikkerhet i bedriftene om hvor langt deres ansvar for deltakeren strekker seg. Vi ser ikke bort fra at det her kan være et behov for en klarere ansvarsfordeling mellom NAV og bedrift.

Oppfølgingen av deltakere som ikke arbeider selvstendig synes for mange bedrifter å oppleves som belastende, både for den som er utpekt som fadder og i noen tilfeller for hele arbeidsmiljøet. I slike tilfeller kunne det vært gunstig å sett på muligheter for kompensering av fadderen eller den ansvarlige, eller et tettere samarbeid med NAV - også etter at deltakeren er ansatt. En slik tilnærming må i tilfelle medføre en differensiering av satsen på *VTA i ordinær virksomhet* som i 2009 var på 53.849 i driftsstøtte per år per plass.

En tilbakemelding fra virksomhetene er at det må lønne seg for bedriftene å tilby *VTA i ordinær virksomhet* for at ordningen skal kunne øke i omfang. *VTA i ordinær virksomhet* kan være med på å skape et rikere arbeidsmiljø ved å integrere mennesker med ulike forutsetninger. Det kan imidlertid også resultere i mye merarbeid, kommunikasjonsproblemer og være utfordrende for miljøet på arbeidsplassen.

Noen tiltaksdeltakere fungerer godt selvstendig, mens andre krever betydelig mer tid og ressurser. En tilbakemelding fra informantene er at NAV i større grad bør ta høyde for bedriftenes varierende ressursbruk. En større økonomisk differensiering av tilskuddet, basert på deltakernes arbeidsevne og/eller bistandsbehov, kan gjøre ordningen mer attraktiv enn den er i dag.

Det kan se ut til at ordningen fungerer spesielt godt hos bedrifter hvor tiltaksdeltakeren har vært ordinært ansatt fra tidligere. Fordi arbeidsgiver og deltaker kjenner hverandre fra før behøver tiltaksdeltakeren mindre oppfølging og kan i større grad styre sin arbeidsdag, sammenlignet med en deltaker som er ny i virksomheten.

I NAVs register over tilskudd i 2009 fant vi at også enkelte virksomheter i skjermet sektor (minst åtte) hadde mottatt tilskudd til *VTA i ordinær virksomhet*. Vi valgte å intervju to av disse for få en større forståelse av årsakene til denne praksisen.

Hos en attføringsbedrift (uten *VTA i skjermet sektor*) har *VTA-plasser i ordinær virksomhet* gått til personer som har vært inne til avklaring og som dermed gjennom tiltaket fikk bli igjen i bedriften. Deltakerne fikk en spesialtilpasset løsning etter egne ønsker, og NAV hadde vært "fleksibel". På sikt skulle disse deltakerne omplasseres til andre bedrifter. På denne måten fikk deltakeren trygghet hos attføringsbedriften, i tillegg til å få mer tid til skaffe seg en tiltaksplass, enten i skjermet eller i ordinær virksomhet.

Det finnes også noen ansatte med *VTA-plasser i ordinær virksomhet* i vekstbedrifter. Hos vår informant ble dette forklart med administrative grunner. Det går raskere å overflytte personer fra arbeidsplass til arbeidsplass dersom man registrerer dem innenfor *VTA i ordinær virksomhet*. Her har NAV-kontoret åpenbart gjort en "administrativ vri".

Våre to informanter i skjermet sektor nevnte også fordelene ved at også virksomheter i skjermet sektor kunne tilby *VTA i ordinær virksomhet*. Siden arbeidsevnen til *VTA*-deltakere i skjermet sektor ofte er svært lav og/eller varierende over tid, innsnevres arbeidsoppgavene som bedriftene kan tilby. Hadde virksomheter i skjermet sektor også tilbudt *VTA i ordinær virksomhet*, som i utgangspunktet skal ha høyere arbeidsevne og/eller ha mindre bistandsbehov enn i *VTA*-deltakere i skjermet sektor, kunne de utvidet porteføljen av arbeidsoppgaver. Dette kunne gitt en form for differensiering innen sektoren uten store endringer av regelverket.

7 DAGENS FINANSIERINGSMODELL

Oppdraget har en underliggende hypotese om at det kan være personer med særlig stort tilretteleggingsbehov som ikke får tilbud om VTA-plass i dag. Tanken er at en ordning med differensierte satser fra NAV, der øverste sats er høyere enn dagens faste sats, skal bidra til at flere "tunge brukere" skal kunne få en VTA-plass.

Før vi i neste kapittel vurderer differensierte satser for NAV er det formålstjenlig å se på dagens finansieringsmodell og hvordan den praktiseres. I tillegg til å belyse NAVs kompensasjon, samt bostedskommunens rolle som medfinansør, drøfter vi nedenfor om det i dagens finansieringsmodell ligger til rette for at flere personer med nedsatt funksjons- evne kan få tilbud om VTA-plass. Vi vurderer også om andre virkemidler enn et differensiert støttesystem kan bidra til bedre måloppnåelse.

7.1 DAGENS FINANSIERINGSMODELL

Både attførings- og vekstbedriftene har produksjon av varer og tjenester for salg i ulike markeder. Det er imidlertid stor variasjon i hvor viktig salgsinntektene er for økonomien i den enkelte virksomhet. For en del virksomheter kan salgsinntektens andel av total- omsetningen være så lav som 10 prosent, mens den for andre kan være på over 80 prosent. Omtrent halvparten av virksomhetene har en andel salgsinntekter mellom 40 og 70 prosent.

For mange virksomheter er dermed NAVs tilskudd og kommunens medfinansiering helt avgjørende for driften. Nedenfor ser vi nærmere på dette.

7.1.1 NAVs tilskudd til VTA

Kompensasjonen fra NAV for tiltak i skjermet sektor fastsettes av myndighetene hvert år. Betalingssatsene fremkommer i det årlige tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det er noe variasjon i betalingssatsene for de enkelte tiltakene fra år til år. Noen endringer gjenspeiler at tiltakene kan ha blitt endret, mens andre følger av den generelle prisveksten i samfunnet. Fra 2007 til 2010 økte for eksempel satsene for alle de seks arbeidsmarkeds- tiltakene svært likt; med om lag 11 prosent (3 prosent fra 2009 til 2010).

Vi er ikke kjent med hvordan satsene til tiltakene i skjermet sektor opprinnelig ble satt. Selv om det skulle ha eksistert beregninger av arbeidsinnsats den gang satsene kom på 90-tallet, har satsene senere blitt påvirket av en rekke forhold. Noen endringer skyldes justeringer av krav til og føringer for tiltakene, men det kan også skyldes politiske beslutninger om selve satsene. I den årlige budsjettbehandlingen på Stortinget har for eksempel ofte den aktuelle komitéen merknader til praktisering av arbeidsmarkeds- tjenester. Nedenfor viser vi NAVs satser for VTA i perioden 2003 til 2011.

Tabell 7.1 NAVs årlige satser for VTA i perioden 2003 til 2011 (ikke prisjustert)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VTA i skjermet	97 500	100 900	104 400	107 760	111 850	112 970	120 625	124 485	128 344
Endring i % fra 2003		3 %	7 %	11 %	15 %	16 %	24 %	28 %	32 %
VTA i ordinær				30 000	48 000	48 480	50 610	52 230	53 849
Endring i % fra 2006					60 %	62 %	69 %	74 %	79 %

Som vi kan se av Tabell 7.1 var NAVs satser for VTA i skjermet sektor økt med 1 til 6 prosentpoeng i året siden 2003, noe som i hovedsak gjenspeiler prisveksten i samme periode. For VTA i ordinær virksomhet økte NAVs sats med 60 prosent fra 2006 til 2007, men har siden økt med 2-7 prosentpoeng i året.

7.1.2 Kommunens medfinansiering av VTA i skjermet sektor

Kommunene har i lang tid hatt et medfinansieringsansvar for virksomheter i skjermet sektor som har tilbudt arbeidsplasser for personer med redusert arbeidsevne. Ved ny forskrift gjeldende fra 01.01.2002 ble det lagt til grunn at eierkommunen(/e) til virksomheten hadde plikt til å medfinansiere plassene med minst 25 prosent av det som til enhver tid er gjeldende statlig støttesats til VTA-tiltaket.

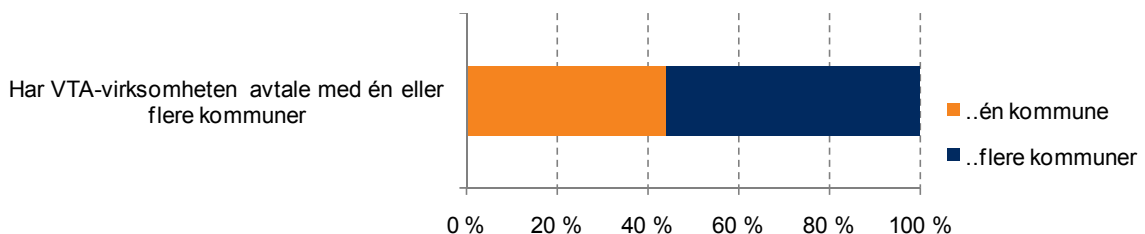
Det var Aetat som skulle inngå avtalen med eierkommunen, mens selskapet (dvs. VTA-virksomheten) måtte tiltre avtalen via en signatur. Det het videre at "kommunen kan, etter avtale med selskapet, øke medfinansieringssatsen i henhold til den enkelte arbeidstakers behov for utvidet tilrettelegging eller oppfølging". I avtalen skrev partene inn kommunens avtalte medfinansieringsprosent.

I avtaleverket ble det åpnet for en reforhandling. En reforhandling må "normalt bygge på endrede forhold i selskapets situasjon, endrede funksjonsnivåer hos deltakerne, antall plasser eller liknende." Siden avtalen la opp til en fast medfinansieringssats, uavhengig av bistandsbehov, ble også dette praksis. Det var derfor svært få virksomheter som "økte medfinansieringssatsen i henhold til den enkelte arbeidstakers behov for utvidet tilrettelegging eller oppfølging".

I 2006 ble avtalene om medfinansiering endret ved at eierkommuner og virksomhet ble avtalepart, mens NAV kun skulle signere for at de var gjort kjent med avtalen. Samtidig kom følgende føring til avtalen: "Som vedlegg til avtalen skal det utarbeides en deltakeroversikt som viser en evt differensiering i støttesats per deltaker". Ellers var reglene for medfinansiering de samme.

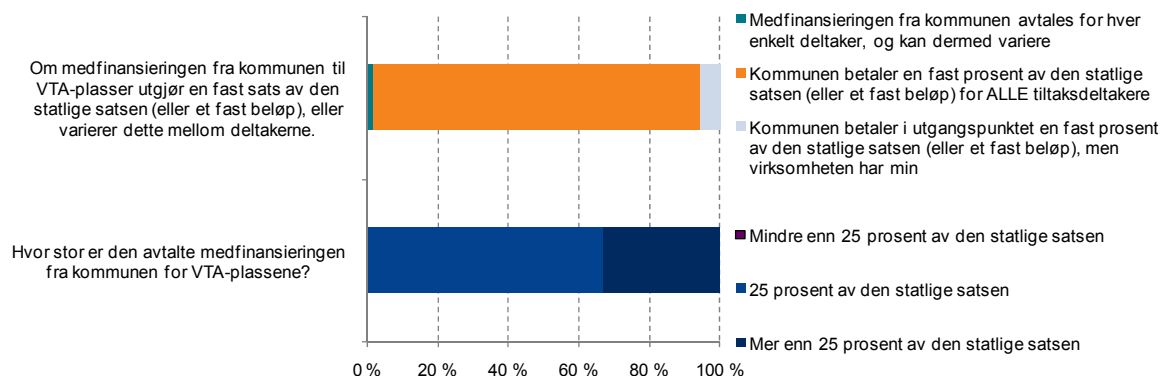
I 2009 ble medfinansieringsansvaret overført fra eierkommune til VTA-deltakernes bostedskommune. Endringen medførte at virksomhetene må inngå avtaler med flere kommuner enn tidligere. I praksis har imidlertid endringen hatt liten betydning for kommunens medfinansiering siden det som regel er sammenfall mellom virksomhetens eierkommune og VTA-deltakers bostedskommune. Det bekreftes også i Figur 7.1 som viser at om lag halvparten av virksomhetene høsten 2010 har avtale med kun én kommune.

Figur 7.1 *Antall kommuner som den enkelte VTA-virksomhet har inngått avtale med*



Det kan argumenteres for at endringene på 2000-tallet har lagt forholdene bedre til rette for en differensiering av den kommunale støttesatsen på individnivå. Vi tenker både på endringen om at kommunen og virksomheten blir avtaleparter, at bostedskommune ble medfinansierer og den nye føringen om et vedlegg som viser eventuell differensiering i støttesatser. Nedenfor ser vi nærmere på dagens praksis når det gjelder kommunens medfinansiering.

Figur 7.2 Kommunens medfinansiering for VTA-virksomheter som har avtale med kun én kommune

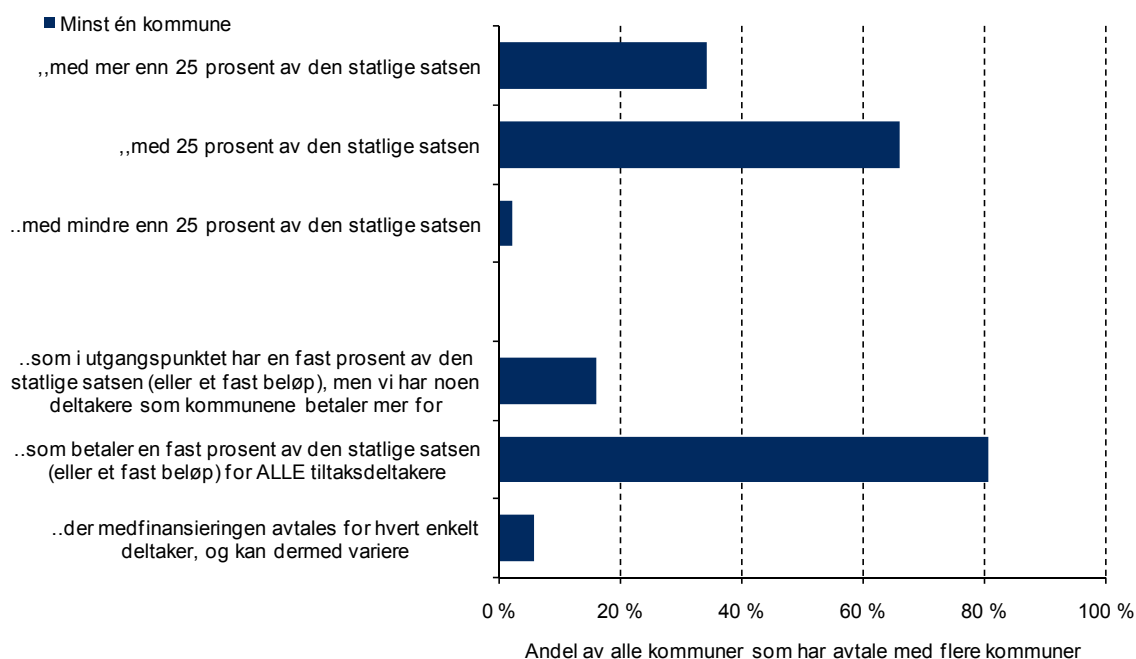


I Figur 7.2 ser vi på de VTA-virksomhetene som har avtale med én kommune. De utgjør omtrent halvparten av alle virksomhetene. Som vi ser har svært få virksomheter en medfinansiering fra kommunen som avtales for hver enkelt deltaker. Enkelte har riktignok VTA-deltakere med avvikende støttestats, men i avtalen inngår likevel en fast sats som benyttes for de fleste deltakerne. Som vi ser har 95 prosent av alle virksomhetene en fast sats/beløp for *alle* tiltaksdeltakerne.

Vi spurte også virksomhetene om hvor stor den avtalte medfinansieringen fra kommunene er for en VTA-plass. Som vi kan se har rundt 70 prosent lagt seg på minimumskravet som er 25 prosent. Resten har avtalt en høyere sats enn 25 prosent. Den høyeste satsen vi har fått rapportert er 137 prosent av den statslige satsen.

Om lag halvparten av VTA-virksomhetene har avtale med flere kommuner. Nedenfor ser vi nærmere på deres medfinansiering fra bostedskommunene.

Figur 7.3 Kommunens medfinansiering for VTA-virksomheter som har avtale med flere kommuner



I Figur 7.3 ser vi i store trekk det samme bildet blant virksomhetene som har avtale med flere kommuner som blant de som bare har avtale med én kommune. Om lag 70 prosent

av virksomhetene i figuren har avtale med minst én kommune med en sats på 25 prosent, mens rundt 30 prosent har avtale med minst én kommune som har høyere sats. Vi ser også at noen få virksomheter har avtalt en lavere sats enn minimumssatsen.

Avtalene er også her i all hovedsak en fast prosentsats for alle tiltaksdeltakerne (det gjelder i overkant av 80 prosent av virksomhetene). 18 prosent av virksomhetene har avtalt en fast prosent, men har *noen* deltakere som kommunen betaler mer for. Kun 5 prosent av virksomhetene avtaler medfinansiering for hver enkelt deltaker.

Fra intervjuene er vi imidlertid kjent med at det enkelte steder benyttes kronebeløp og ikke en prosentsats av det statlig tilskuddet når kommunens medfinansiering beregnes. Siden beløpet ikke nødvendigvis prisjusteres på samme måte som statens tilskuddsats, kan andelen medfinansiering fra kommunen variere fra år til år.

Det er ikke åpenbart hva som utgjør kommunens totale økonomiske bidrag til en VTA-virksomhet. Ofte er kommunen eier av virksomheten, kanskje leier de ut lokalene til den, og de kan ha betydelig samhandling. Vi tenker for eksempel på samarbeid om arbeidsplasser/utprøvningsarenaer, kjøp av kommunale plasser uten støtte fra NAV, kjøp av varer og tjenester som produseres av virksomheten osv.

Det er også eksempler på at kommunalt ansatte bistår enkelt deltakere når vedkommende er på arbeid hos virksomheten. Noen av disse deltakerne kan være innsøkt av NAV til en VTA-plass, men det er også eksempler på deltakere med særskilt bistand/oppfølging fra kommunalt ansatte hvor plassen finansieres av kommunen alene.

En rekke steder har dermed virksomheten i dialog med kommunen gjort individuelle tilpasninger i den økonomiske kompensasjonen, uten at dette gjenspeiles i den støttesatsen som partene har avtalt i forbindelse med de statlig finansierte VTA-plassene. En kommune kan dermed bidra økonomisk på flere måter enn gjennom en støttesats koblet til NAVs kompensasjon til VTA-plasser.

Så lenge medfinansieringen er over minstekravet på 25 prosent, innebærer ikke praksisen noe brudd på regelverket. Vi har imidlertid et inntrykk av at endringen i 2006 – da kommunen og virksomheten ble avtaleparter – har bidratt til at NAV i mindre grad følger opp at medfinansieringen praktiseres som avtalt. Flere av våre informanter fra virksomhetene har også fortalt om situasjoner der de settes under et sterkt press fra kommunen om å akseptere redusert medfinansiering, uten at dette bringes videre til NAV. Som illustrert i Figur 7.3, er det også noen få kommuner som praktiserer en lavere sats enn minstekravet på 25 prosent.

Ifølge avtaleverket skal NAV-kontoret bli gjort kjent med avtalen som er inngått mellom tiltaksarrangør og brukerens bostedskommune. NAV skal signere som en del av prosessen. I avtalene er det åpnet for at signaturen kan komme fra enten NAV-kontoret eller NAV fylke. Det er grunn til å anta at en eventuell uklar rollefordeling mellom NAV-kontoret og NAV fylke kan skape en usikkerhet som kan gi ulik praksis når det gjelder oppfølgingen av virksomhetene. Dette så vi nærmere på i vårt prosjekt om kjøp av arbeidsmarkedstjenester;

Virksomhetens rapportering om enkelt deltakere går som regel til relevant NAV-kontor. For enkelte tiltak kan imidlertid også instanser i NAV fylke og/eller et tjenesteområde¹⁴ ha oppfølgingsansvar. Det er lokale variasjoner i hvor godt oppfølgingen av deltakerne fungerer. Noen steder er det svært godt og tett samarbeid mellom NAV-kontor og virksomhet, mens det andre steder ser ut til å være et forbedringspotensial. Enkelte steder knytter det seg også noe usikkerhet til hvem som har hvilke roller i NAV.

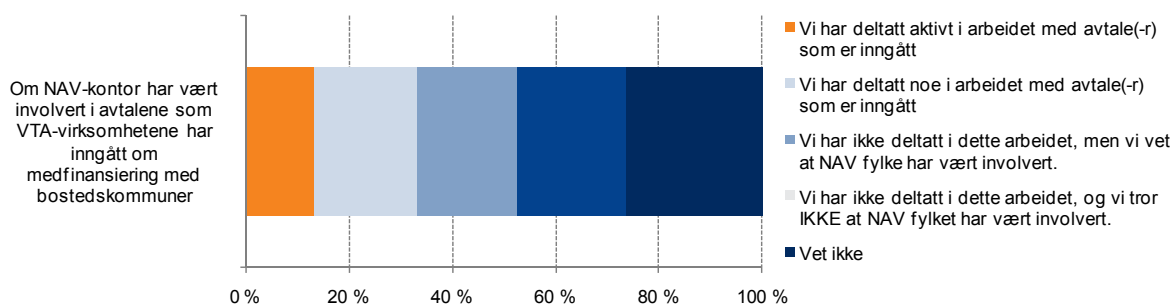
¹⁴ En del NAV fylker har valgt å dele fylket inn i 3-5 tjenesteområder/regioner der én ansvarlig i hvert tjenesteområde skal følge opp virksomhetene i eget område/region. Hvilke oppgaver og myndighet som er delegert til tjenesteområdet varierer mellom fylkene.

Det er grunn til å anta at overnevnte utfordringer har sammenheng med NAV-reformen. I mange NAV-kontor har det vært betydelige utfordringer knyttet til både organisering, ledelse, og stort arbeidspress. I slike situasjoner prioriteres saksbehandling av for eksempel inntektssikring fremfor oppfølging av deltakere som allerede er i et tiltak og/eller har en ytelse.

En del virksomheter forteller om særlige utfordringer med de NAV-kontorene som ikke fikk overført ansatte fra Aetat. Ofte har virksomhetene vært nødt til å fortelle NAV-kontoret/saksbehandlerne om hvordan tiltaksdeltakere skal følges opp av NAV. Vi ser heller ikke bort fra at oppfølgingen varierer med enkeltsaksbehandlers oppmerksomhet og bevissthet rundt egen rolle. (Econ-Rapport 2010-089).

I Figur 7.4 ser vi nærmere på NAV-kontorets involvering i de avtalene som VTA-virksomhetene har inngått med bostedskommuner.

Figur 7.4 NAV-kontorenes involvering i de avtalene som VTA-virksomheter har inngått med bostedskommuner

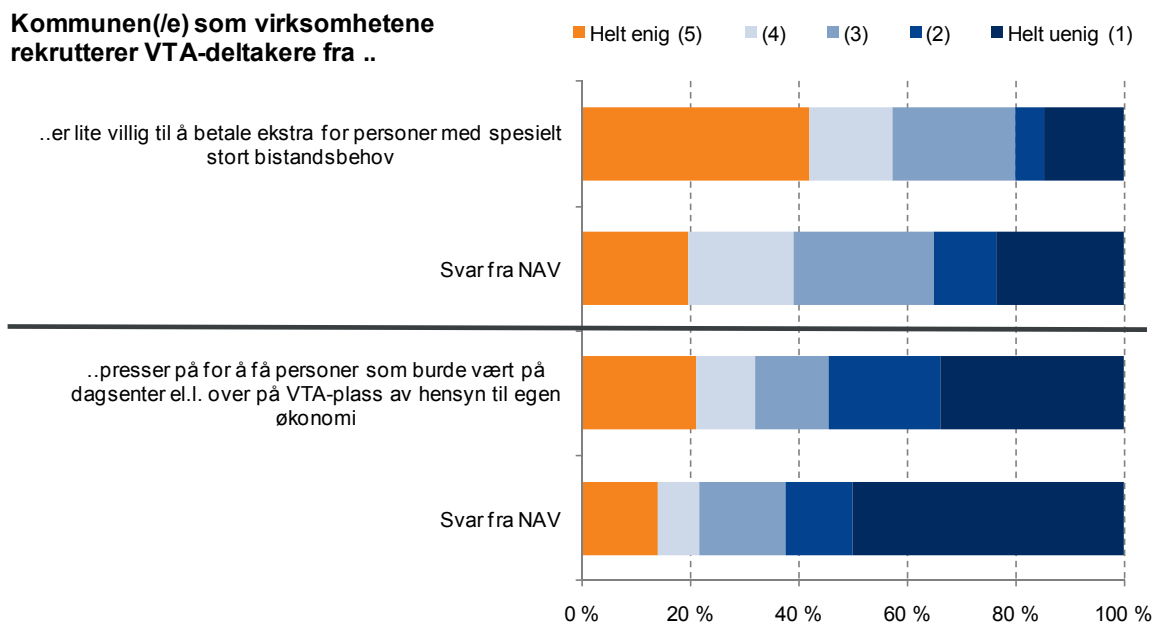


Som vi kan se har rundt 15 prosent av NAV-kontorene deltatt aktivt i arbeidet med de avtalene som bostedskommunene og virksomhetene har inngått, mens rundt 20 prosent har deltatt noe. Omtrent like mange har ikke deltatt selv, men de vet at NAV fylke har vært involvert. Rundt 20 prosent av NAV-kontorene har verken deltatt selv eller tror at NAV fylke har vært involvert i avtalene som er inngått mellom bostedskommuner og virksomhetene. I 25 prosent av NAV-kontorene vet de ikke om NAV har vært involvert.

NAVs involvering og kjennskap til kommunens medfinansiering er altså ulik. Det er også inntrykket fra våre intervjuer i de fem casefylkene. Kommunens medfinansiering er primært et forhold mellom den enkelte virksomhet og bostedskommune – NAV forholder seg i relativt liten grad til hva som er praksis.

Vi spurte virksomhetene og NAV om hvor villig kommunene er til å betale ekstra for personer med spesielt stort bistandsbehov. I Figur 7.5 vises resultatene.

Figur 7.5 Kommunens rolle ved innsøking av deltakere til VTA-plasser



Note: Virksomhetenes svar er i den øverste liggende søylen innenfor hver oppdeling

Nesten 60 prosent av virksomhetene er enig i at kommunene er lite villig til å betale ekstra for personer med stort bistandsbehov, mens om lag 20 prosent er uenig. Blant NAV-kontorene finner vi en noe større andel uenige, mens andelen enige er tilsvarende mindre.

Den ulike svarandelen i de to undersøkelsene, samt at de ikke nødvendigvis dekker de samme kommunene, gjør at vi ikke kan fastslå at NAV og virksomhetene oppfatter dette ulikt. Vi ser imidlertid ikke bort fra at NAV tror at kommunene er mer villig til å betale ekstra enn hva som er praksis.

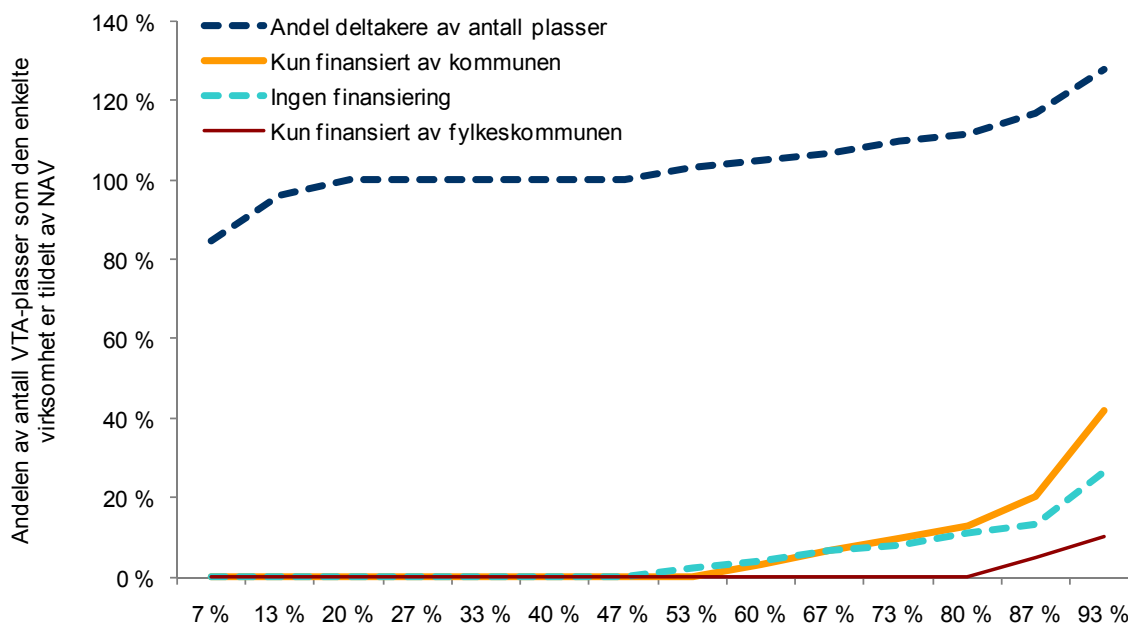
Vi spurte også om kommunene presser på for å få personer som burde være på dagsenter el.l., over på VTA-plass av hensyn til egen økonomi. Som vi kan se i Figur 7.5 er rundt 30 prosent av virksomhetene enig i dette, mens om lag halvparten er uenig. Også her finner vi at det blant NAV-kontorene, sammenlignet med virksomhetene, en noe større andel som er uenig og en noe mindre andel som er enig.

En forklaring på at en såpass stor andel av virksomhetene ikke opplever at de utsettes for press fra kommunen kan være at en VTA-plass i dag i hovedsak er et knapphetsgode. Siden det som regel er aktuelle kandidater som faller godt inn under de vanlige kriteriene for en VTA-plass, blir det "fånyttet" for kommunen å presse på for å få plass til deltakere med spesielt lav arbeidsevne og/eller bistandsbehov.

7.2 TILRETTELAGT ARBEID MED OG UTEN TILSKUDD FRA NAV HOS VTA-VIRKSOMHETER

VTA-virksomhetene ha deltakere på tilrettelagt arbeid som er finansiert av kommunen uten finansiering fra NAV. Det er også eksempler på deltakere som kun er finansiert av fylkeskommuner, og på deltakere uten noen finansiering (det vil si at VTA-virksomheten selv påtar seg kostnadene ved deres deltakelse). Formelt sett er ikke disse VTA-deltakere og omfattes dermed ikke av den avtalen som virksomheten har inngått med NAV. Nedenfor ser vi nærmere på hvilket omfang slike plasser har.

Figur 7.6 Deltakere på VTA-plasser og deltakere med tilrettelagt arbeid finansiert av andre enn NAV



Alle VTA-virksomheter gruppert i 14 percentiler. NB Ingen sammenheng mellom linjene.

Deltakere uten finansiering fra NAV i den enkelte virksomhet

I Figur 7.6 viser vi andelen av alle VTA-virksomhetene som har deltakere med tilrettelagt arbeid som ikke formelt er innsøkt av NAV. Som vi kan se har rundt halvparten av virksomhetene minst én deltaker som er finansiert av kommunen alene. Vi ser også at om lag 20 prosent av virksomhetene har minst én deltaker som kun finansieres av en fylkeskommune. Rundt halvparten av virksomhetene har også minst én deltaker som ingen betaler for.

Praksisen med å ta inn deltakere på tilrettelagt arbeid uten finansiering fra NAV kan forklares med flere forhold. At kommunene alene betaler for plasser er en måte for kommunen å tilpasse sitt tilbud til innbyggernes ulike behov. De ordinære deltakerne får en VTA-plass med kompensasjon fra NAV, mens brukere med lavere arbeidsevne og/eller større bistandsbehov enn tradisjonelle VTA-deltakere, får en tilrettelagt arbeidsplass finansiert av kommunen alene.

En slik praksis kan sees i lys av at kommunen vurderer brukers behov opp mot andre tilbud som kommunen kan ha (for eksempel dagsenter) og velger den løsningen som passer best (for kommunen og/eller deltaker). En dagsenterplass kan for eksempel koste et par hundre tusen i året, og faller dermed i en del tilfeller langt dyrere enn hva kommunen må ut med i kompensasjonen til VTA-virksomheten.

At virksomhetene tar inn deltakere fra fylkeskommunen, primært elever på videregående skole, kan ha sammenheng med flere forhold. Informantene våre gir uttrykk for at virksomheten i noen tilfeller får "godt betalt". Det er imidlertid også eksempler på at deltakerne kan være "lite lønnsomme". Da tar man dem i tilfelle inn for å "være snill".

Mange virksomheter befinner seg i små lokalsamfunn der de ansatte kjenner personer som "trenger et sted å være", gjennom sitt personlige nettverk, foreningsliv, nærbutikken og lignende. Enkelte steder er det eksempler på personer som "går i gangene" uten at de nødvendigvis bidrar noe særlig i produksjonen eller i interne aktiviteter. Virksomheten blir

da et værested noen dager i uken, uten at de verken er noe stort "problem" eller "aktivum" for virksomheten. Personene er hos virksomheten fordi de har "nytte og glede" av det.

En viktig grunn til å ta inn deltakere uten finansiering og/eller lav kompensasjon kan imidlertid være en frykt for at NAV på sikt vil redusere antall VTA-plasser hvis de står ledige. Det å hele tiden ha inne deltakere uten finansiering eller finansiert av andre (enn NAV) kan bidra til å sikre raskere rekruttering av nye VTA-deltakere når en VTA-plass blir ledig.

Som vi har drøftet tidligere, er det imidlertid heller ikke slik at det alltid er fullt samsvar mellom antall VTA-deltakere innsøkt av NAV og antall VTA-plasser som er avtalt med samme virksomhet. I Figur 7.6 ser vi også nærmere på dette.

Færre deltakere enn VTA-plasser i den enkelte virksomhet

Høsten 2010 hadde om lag 20 prosent av virksomhetene færre deltakere enn antall plasser (Figur 7.6). Den mest nærliggende forklaringen kan være at behovet for VTA-plasser er mindre enn tidligere, og at NAV ikke har nye kandidater å søke inn. Det er imidlertid flere forklaringer på at en virksomhet kan ha færre deltakere enn antall plasser.

Én forklaring kan være at virksomheten nettopp har hatt (plutselig) avgang på grunn av sykdom, dødsfall e.l.l. I en slik situasjon vil det ofte ta noe tid før en ny VTA-deltaker blir ansatt, siden virksomheten i utgangspunktet er avhengig av at alle formelle vedtak er gjort av NAV. Vi er imidlertid blitt fortalt om at enkelte bedrifter, når de får signaler fra NAV om hvem den ansatte blir, lar vedkommende begynne før alt det formelle er avklart.

En annen forklaring kan være at en ny VTA-deltaker skal avslutte eksisterende aktivitet (videregående skole, VTA-plass annet sted, annet arbeidsmarkedstiltak) før vedkommende kan starte opp som VTA-deltaker i virksomheten. I mellomtiden står plassen tom.

En ytterligere forklaring kan være at virksomheten (en periode) har flere deltakere med så lav arbeidsevne og/eller tungt bistandsbehov at NAV aksepterer at de har færre deltakere enn antall plasser. Dette blir da en form for differensiering fra NAV sin side. Det er imidlertid grunn til å forvente at NAV over tid vil kreve et sammenfall mellom antall deltakere og plasser.

Den vanligste forklaringen på ledige plasser som våre informanter formidler, er imidlertid at NAV en del steder har for lite fokus på VTA. Mange gir uttrykk for at det ikke mangler kandidater når en VTA-plass blir ledig, det er NAV som ikke prioriterer rekruttering av nye deltakere.

Det er trolig mange grunner til det. Én grunn er nok at NAV-reformen har gitt lokale utfordringer knyttet til samordningen av de tre etatene, nye IT-systemer, endinger/justeringer av tiltak/oppgaver, restanselister mv. Mange NAV-kontorer har heller ikke ansatte med erfaring fra Aetat, slik at de har lite kunnskap om VTA. Enkelte hevder også at ansatte i NAV egentlig ikke ønsker å ha ansvaret for et varig arbeidsmarkedstiltak som VTA.

Mange virksomheter forteller at de må "følge opp og mase" for å få innsøkt en ny deltaker når en VTA-plass blir ledig. Av den grunn legger ikke minst en del av de små virksomhetene vekt på å melde fra om avgang så rask som mulig, slik at NAV får tid på seg til å innsøke nye deltakere. Det kan ta tid siden mange NAV-kontorer ikke har venteliste til VTA.

Flere deltakere enn VTA-plasser i den enkelte virksomhet

Som vi kan se av Figur 7.6 har rundt 30 prosent av virksomhetene samsvar mellom antall deltakere og antall plasser. Om lag halvparten har imidlertid *flere* deltakere enn plasser. Det er flere forklaringer til dette.

Én forklaring er at NAV vurderer sammensetningen av deltakerne og "presser" virksomheten til å ta inn flere deltakere enn antall plasser. Dette kan enten være fordi virksomheten har en stor andel deltakere med høy arbeidsevne og/eller fordi en del deltakere har lav tilstedeværelse (mindre enn halv tid). For å unngå en konflikt med NAV aksepterer virksomhetene at det gjennomføres flere ansettelses plasser enn plasser. Et slikt "press" blir da en form for differensiering fra NAV sin side.

En annen forklaring er at enkelte virksomheter har som policy å ha flere VTA-deltakere innsøkt av NAV, enn antall plasser. En slik praksis sikrer virksomhetene fra å komme i en situasjon der de har færre deltakere enn antall plasser når noen slutter. Frykten er at færre deltakere enn plasser på sikt kan medføre at NAV ønsker å redusere antall VTA-plasser.

En tredje forklaring på at virksomhetene har flere deltakere enn antall plasser kan være at de ønsker å ta et samfunnsansvar. En del VTA-deltakere kan ha startet i virksomheten uten noen form for finansiering. Da er det en fordel både for virksomheten og deltaker at NAV på sikt lar vedkommende være blant de innsøkte deltakere.

Mange virksomheter befinner seg i små lokalsamfunn der det er tett kontakt med kommunens førstelinje. En del deltakere tas derfor også inn for "å være snill." Man kan heller ikke se bort fra at enkelte uførepensjonerte – som formelt sett er kriteriet for å få VTA-plass – har så høy arbeidsevne og/eller lavt bistandsbehov at det ikke gir virksomheten økt belastning at de deltar i arbeidet. Vi ser ikke bort fra at enkelte deltakere kan være lønnsomme for virksomheten.

På sikt vil nok NAV – hvis de blir kjent med dette – kreve at disse får et annet tilbud av bostedskommunene. Erfaringsmessig kan det imidlertid ta flere år før eventuelle endringer blir gjort, ikke minst i en situasjon der NAV har innmeldt flere deltakere enn antall VTA-plasser.

7.3 ENDRINGER I KRAV TIL VTA-VIRKSOMHETENE SIDEN 2002

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) ble opprettet i 2002. Tiltaket er en videreføring av det som før HVPU-reformen ble organisert som såkalte arbeidssamvirker (ASV), produksjonsverksteder (PV) og ASVO. I forbindelse med endringen ble det innført enkelte overgangsordninger knyttet til blant annet økonomi, som har blitt faset ut utover på 2000-tallet.

Virksomhetene i skjermet sektor har imidlertid vært gjennom betydelige endringer siden loven om arbeidsmarkedstjenester ble innført i 2002. Endringene har både kommet formelt via lov/forskrift/kravspesifikasjoner og på grunn av Aetats/NAV's faktiske oppfølging av sektoren.

Utover på 2000-tallet har det for eksempel blitt stilt større krav til virksomhetenes styring, ledelse og økonomi, HMS, det attføringsfaglige arbeidet, brukermedvirkning, individuell tilrettelegging, resultatkrav, mv. Endrede krav kan ha påvirket virksomhetenes rutiner, aktiviteter og økonomi.

Sektoren er også blitt mer profesjonalisert – ikke minst på grunn av to aktive bransjeorganisasjoner (Attføringsbedriftene og ASVL). Det har blitt utviklet nasjonale standarder, arrangert kurs/konferanser og organisasjonene har fulgt opp enkeltvirksomheter. I tillegg har de to organisasjonene omfattende dialog med myndighetene og de er involvert i samfunnsdebatten.

De viktigste endringene siden 2002 er imidlertid kravet om en godkjenningsordning for leverandører av skjermede tiltak som ble implementert innen utgangen av 2009, og kravet om ekstern sertifisering som skulle vært innført innen 2010. Fristen for sistnevnte ble imidlertid senere forskjøvet til 2012.

Innen utgangen av 2009 hadde NAV fylke gjennomførte en formell godkjenning av alle virksomhetene i skjermet sektor. For å bli godkjent som leverandør av skjermede tiltak ble det stilt tydeligere og mer omfattende krav til leverandørene enn tidligere. Det er blant annet stilt krav til eierforhold, organisering og drift av virksomheten, innhold i tiltakene, oppfølging av deltakerne, samt til samhandlingen med NAV. Selve godkjenningen gjelder for seks år, men skal revideres etter tre år.

Selv om det i forbindelse med godkjenningen også var satt som krav at virksomheten skulle ha et sertifisert kvalitetssikringssystem, krevde ikke NAV at dette skulle være på plass i 2009. De la imidlertid til grunn at virksomhetene skulle bli sertifisert innen utgangen av 2010 (som var den opprinnelige fristen som myndighetene satt).

I Norge er EQUASS¹⁵ tatt i bruk som eksternt sertifiseringssystem av virksomhetene i skjermet sektor. For å bli sertifisert skal bedriftene svare på og dokumentere situasjonen på 100 spørsmål. Spørsmålene favner temaer som lederskap, oppfyllelse av rettigheter og plikter for virksomheten, etikk, partnerskap/samarbeid, brukervedvirkning, bevissthet om kundens/brukers krav, systemer, rutiner og internkontroll, måling og evaluering av resultater, og fokus på forbedring. En virksomhet må resertifiseres annethvert år.

Innføring av godkjenningsordningen og krav om ekstern sertifiseringssystem har hatt stor betydning for skjermet sektor;

Det er stor enighet både blant informantene i NAV og virksomhetene om at godkjenningsordningen og sertifiseringen via EQUASS har vært positivt for kvaliteten i leveransene. Selv om systemene oppleves som store og omfattende av virksomhetene, ser man at sertifiseringen har bidratt til større bevissthet om egen organisasjon og de tjenestene/tiltakene de leverer. I tillegg har justeringer i NAVs samhandling med virksomhetene, blant annet implementert i etterkant av Riksrevisjonens rapport i 2006, bidratt til å heve kvaliteten. (Econ-rapport 2010-089)

7.4 JUSTERING AV ANTALL VTA-PLASSER

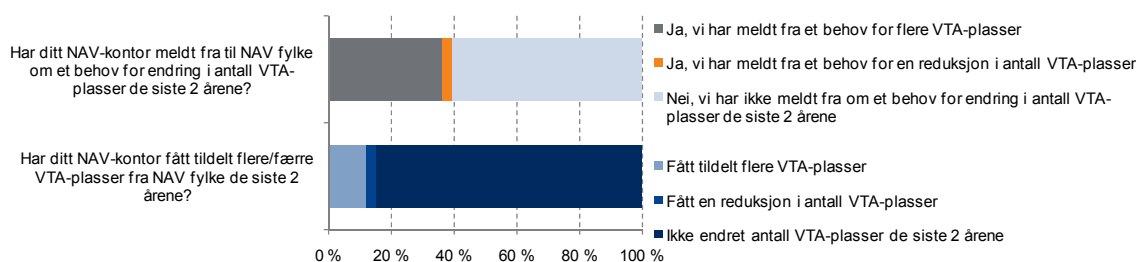
NAV fylkes tildeling av VTA-plasser avhenger av statsbudsjettet og føringer fra departement. Tildeling av VTA-plasser gjøres primært en gang i året, men i avtalene mellom virksomheten og NAV fylke kan antall plasser justeres med 6 måneders varsel. Vi skal nedenfor vurdere praksis og potensialet for at flere kan delta på VTA innenfor dagens finansieringsordning.

Tradisjonelt gjøres det få årlige endringer i antall VTA-plasser, sammenlignet med andre arbeidsmarkedstjenester. En grunn kan være at eventuell nedskalering får større konsekvenser og potensielt skaper mer støy, både lokalt og på riksplan, enn endring av andre arbeidsmarkedstiltak. Det skyldes ikke minst at VTA-deltakere har tiltaksplass som en varig ordning, og at de har et ansettelsesforhold.

At det er små årlige endringer sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om behovet for endringer. Vi spurte derfor NAV-kontorene om de har meldt fra til NAV fylke om et behov for endring i antall VTA-plasser de siste to årene. I Figur 7.7 ser vi at nesten 40 prosent av dem har meldt et behov for flere plasser, mens om lag 60 prosent ikke har ønsket noen endring. Som vi ser har svært få ønsket en reduksjon i antall VTA-plasser de siste to årene.

¹⁵ EQUASS – et europeisk system for kvalitetssikring av velferdstjenester med ekstern revisjon og sertifisering – har fått gjennomslag innen sektoren. Systemet gir tjenesteleverandører anledning til å sikre kvaliteten av tjenestene overfor brukere og andre samarbeidspartnere. Attføringsbedriftene er blitt lisensholder for EQUASS Assurance i Norge.

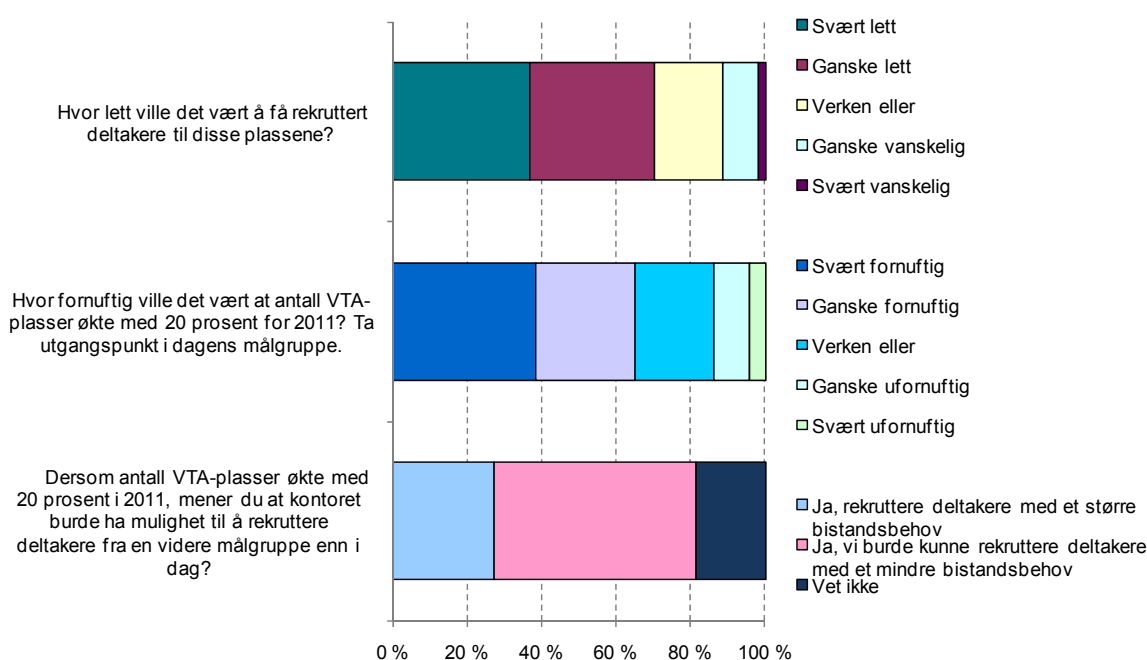
Figur 7.7 Endring i antall VTA-plasser siste 2 år



Vi spurte også NAV-kontorene om de har fått endret antall VTA-plasser de siste to årene. I Figur 7.7 ser vi at om lag 85 prosent av NAV-kontorene ikke har fått endret antall VTA-plasser de siste to årene. Litt over 10 prosent har fått tildelt flere VTA-plasser, mens noen få NAV-kontorer har hatt en reduksjon i antall VTA-plasser de siste to årene.

Vi ba NAV-kontorene vurdere den hypotetiske situasjonen at de i 2011 fikk økonomiske rammer til å øke antall VTA-plasser med 20 prosent. De skulle ta utgangspunkt i dagens målgruppe for VTA og forutsette at de aktuelle VTA-virkksomhetene hadde kapasitet til å ta imot de nye deltakerne. Vi spurte hvor lett det ville være å få rekruttert deltakere til disse plassene.

Figur 7.8 NAV-kontorenes vurdering av konsekvenser av å øke antall VTA-plasser med 20 prosent i 2011



Som vi kan se av Figur 7.8 mener 70 prosent av NAV-kontorene at rekruttering av flere VTA-deltakere i 2011 ville være lett – nesten 40 prosent svarer 'svært lett'. Kun rundt 10 prosent av NAV-kontorene svarer at det ville være vanskelig.

Vi spurte også NAV-kontorene om hvor fornuftig det ville vært at antall VTA-plasser økte med 20 prosent i 2011. Om lag 65 prosent svarer at det ville vært fornuftig – nesten 40 prosent svarer 'svært fornuftig'. Kun litt over 10 prosent av NAV-kontorene svarer at det ville vært ufornuftig.

Det overnevnte illustrerer at NAVs tildelte budsjetttramme for VTA-plasser i liten grad justeres ut fra behovet. Det er i liten grad tilgang på potensielle deltakere innenfor dagens målgruppe for VTA som avgjør hvor mange VTA-deltakere NAV -kontorene innsøker – det

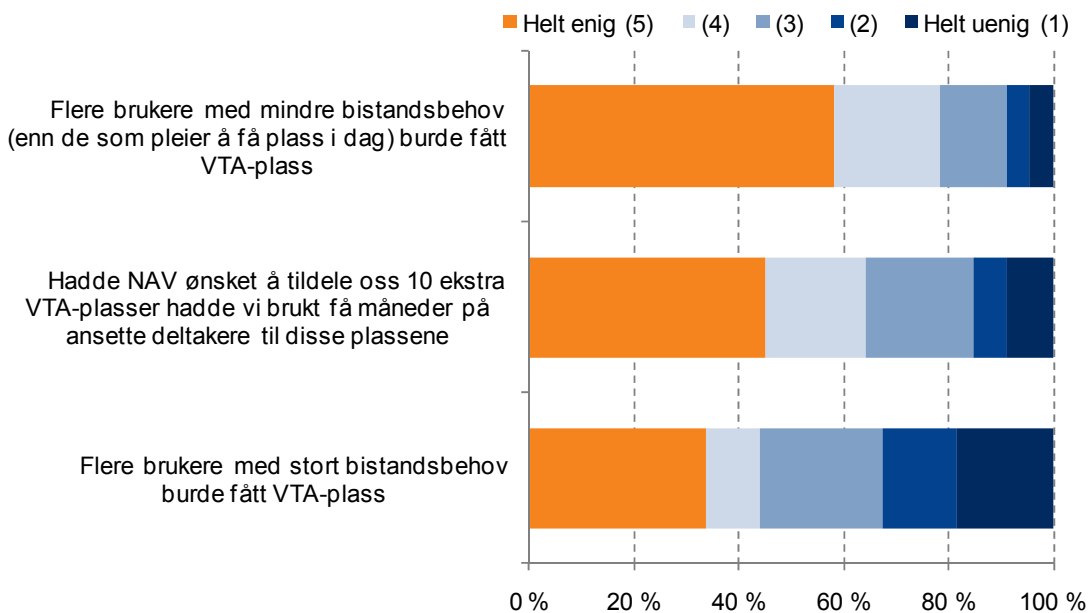
er antall tilgjengelige plasser gitt tildelt økonomiske ramme. Mye tyder på at antall VTA-plasser (og dermed deltakere) kunne økt betraktelig uten at sammensetningen av VTA-deltakere etter diagnose, arbeidsevne og bistandsbehov skulle avvike noe særlig fra dagens praksis.

Vi spurte også NAV-kontorene om de i en situasjon hvor antall VTA-plasser økte med 20 prosent i 2011 burde ha mulighet til å rekruttere deltakere fra en videre målgruppe enn i dag. Som vi kan se av Figur 7.8 svarer 30 prosent at de burde kunne rekruttere deltakere med et større bistandsbehov enn det som er mulig i dag, mens om lag halvparten svarer at de burde kunne rekruttere deltakere med et mindre bistandsbehov enn det som er mulig i dag – for eksempel personer med tidsbegrenset uførestønad (i dag AAP).

Vi gjør oppmerksom på at NAV-kontorene måtte velge ett av de tre alternativene. Vi ser ikke bort fra at en del ville svart begge deler. Det er imidlertid nærliggende å tolke svarene slik at NAV-kontorene ser størst potensial for flere VTA-deltakere blant brukere med mindre bistandsbehov enn dagens målgruppe.

Vi spurte også virksomhetene om hva de mente ville skje hvis antall VTA-plasser økte i 2011. Svarene vises i Figur 7.9

Figur 7.9 Målgruppe hvis endringer i målgruppe for VTA-plasser. Svar fra virksomhetene.



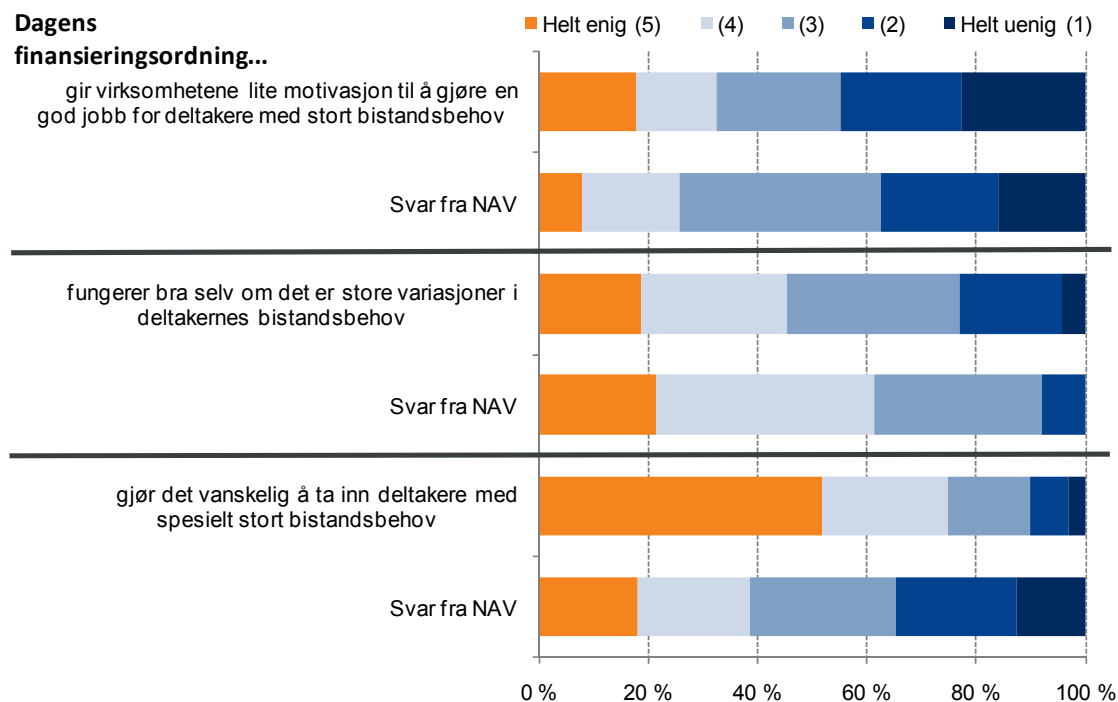
Til utsagnet; "Hadde NAV ønsket å tildele oss 10 ekstra VTA-plasser hadde vi brukt få måneder på å ansette deltakere til disse plassene" – sa om lag 60 prosent av virksomhetene seg enig. Om lag halvparten var helt enig. Kun rundt 15 prosent av virksomhetene var uenig.

På spørsmål om hvem som burde få de ekstra plassene ser vi at virksomhetene, på samme måte som NAV-kontorene, ser størst potensial for flere deltakere blant de med mindre bistandsbehov enn de som pleier å få plass i dag. Nesten 80 prosent er enig i dette. Svært få er uenig. Det å rekruttere deltakere med større bistandsbehov enn de som pleier å få plass i dag, støttes i underkant av halvparten av virksomhetene. Om lag 30 prosent av virksomhetene er imidlertid uenig i dette.

7.5 AKTØRENE VURDERING AV DAGENS FINANSIERINGSORDNING

Vi har i dette kapitlet beskrevet og drøftet dagens finansieringsordning. Vi skal nedenfor oppsummere praksis og hvordan virksomhetene og NAV vurderer ordningen.

Figur 7.10 *Vurdering av dagens finansieringsordning blant VTA-virksomhetene og i NAV*



Note: Virksomhetenes svar er i den øverste liggende søylen innenfor hver oppdeling

Vi spurte virksomhetene og NAV-kontorene om dagens finansieringsordning gir virksomhetene lite motivasjon til å gjøre en god jobb for deltakere med stort bistandsbehov. Som vi kan se av Figur 7.10 er rundt 30 prosent av virksomhetene enig i dette, mens om lag halvparten er uenig. NAV-kontorene svarer omtrent det samme, men andelen som verken er enig eller uenig er noe større.

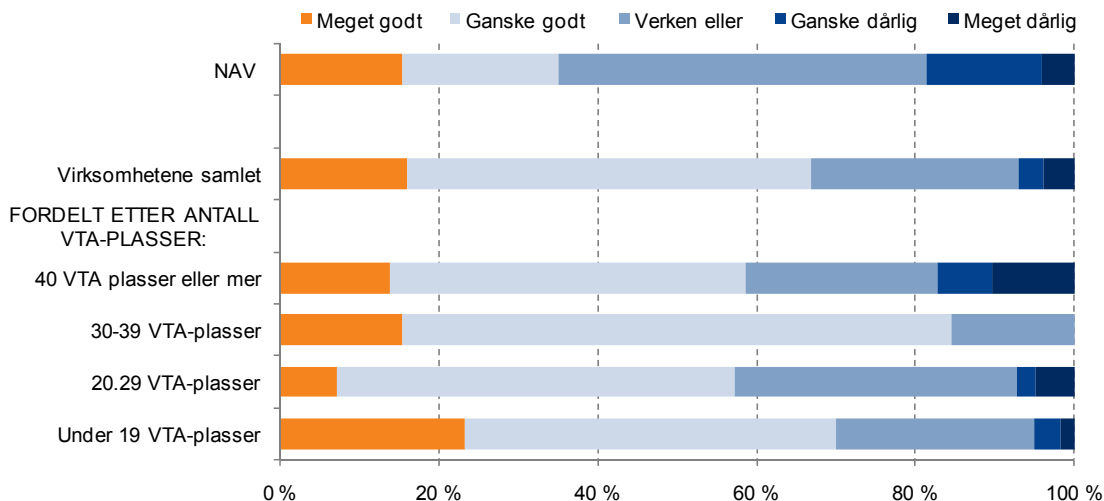
Vi spurte også om dagens finansieringsordning fungerer bra selv om det er store variasjoner i deltakernes bistandsbehov. Her er om lag 50 prosent av virksomheten enig, mens om lag 60 prosent av NAV-kontorene er enig. Svært få er uenig i dette, ikke minst hos NAV-kontorene.

Videre spurte vi virksomhetene og NAV-kontorene om dagens finansieringsordning gjør det vanskelig å ta inn deltakere med spesielt stort bistandsbehov. Her ser vi at om lag 70 prosent av virksomhetene er enig i dette, mens andelen er rundt 35 prosent blant NAV-kontorene. Ikke minst blant NAV-kontorene finner vi en del som er uenig i dette.

Vi ser ikke bort fra at forskjellene i vurderingen mellom virksomhetene og NAV-kontorene kan forklares med at NAV ikke kjenner like godt til kommunenes medfinansiering i praksis. Ifølge medfinansieringsavtalen har partene lagt til rette for en differensiering fra kommunene som NAV kanskje tror gjennomføres i større grad enn det som er praksis. Som vi viste i avsnitt 7.1.2 er det i dag relativt lite differensiering av betalingen fra kommunenes side.

Virksomhetene og NAV skulle også svare eksplisitt på hvor godt/dårlig dagens finansieringsordning for VTA fungerer. De skulle svare på en skala fra 1 "Meget dårlig" til 5 "Meget godt". Nedenfor vises svarene.

Figur 7.11 *Hvor godt/dårlig fungerer dagens finansieringsordning for VTA?*



Som vi ser i Figur 7.11 er det svært få NAV-kontorer og virksomheter som svarer at dagens finansieringsordning fungerer dårlig. Andelen som svarer ganske godt er imidlertid betydelig høyere blant virksomhetene enn blant NAV-kontorene, mens andelen "verken eller" er høyere blant NAV-kontorene. Ser vi nærmere på virksomhetenes svar etter antall VTA-plasser finner vi små forskjeller. Om virksomheten har få eller mange VTA-plasser betyr lite for hvordan de vurderer finansieringsordningen.

I undersøkelsen fikk respondentene også mulighet til å skrive inn synspunkter på en innføring av differensierte satser for VTA. I svarene legger de fleste stor vekt på at dagens finansieringsordning fungerer bra. De ser ikke grunn til større endringer – i hvert fall ikke ved hjelp av differensierte satser. Noe få gir uttrykk for at differensierte satser kan fungere bra i teorien, men en del av dem er likevel kritiske fordi de ikke tror det vil fungere i praksis. I neste kapittel drøfter vi konsekvenser av en eventuell differensiering av VTA-satser.

8 DIFFERENSIERTE NAV-SATSER TIL VTA?

Oppdraget har en underliggende hypotese om at det kan være personer med særlig stort tilretteleggingsbehov som ikke får tilbud om VTA-plass i dag. Tanken er at en ordning med differensierte satser fra NAV, der øverste sats er høyere enn dagens faste sats, skal bidra til at flere "tunge brukere" skal kunne få en VTA-plass. Arbeidsdepartementet har også ønsket en vurdering av om det kan være hensiktsmessig å benytte differensierte satser for å åpne for deltakelse av brukere med mindre bistandsbehov enn det målgruppen har i dag.

En eventuell innføring av differensierte NAV-satser til VTA kan kobles til tenkningen rundt New Public Management (NPM). Tenkningen henter inspirasjon fra blant annet brukervalg og næringslivet og søker å bedre effektiviteten innenfor offentlig sektor og kontrollen som myndighetene har. Blant virkemidlene som benyttes for å sikre større samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er for eksempel privatisering, konkurranseutsetting, internprising og stykkprisfinansiering. En økt satsing på NPM er imidlertid omdiskutert ut fra både faglig og ideologisk hold, ikke minst for ytelser som har omfattende individuell tilpassing (dvs. ikke standardiserte).

Det er imidlertid ikke åpenbart at en innføring av differensierte satser kan kobles til et ønske om "mer NPM". Et antatt behov for endringer kan bygge på en hypotese om at VTA-tiltaket i dag ikke fungerer optimalt – både ved at brukere som kunne hatt behov for og nytte av tiltaket ikke får plass, og ved at tilrettelegging og oppfølging i tiltaket er for lite individuelt tilrettelagt. Selv om vi i denne rapporten ikke drøfter NPM ytterligere kan en del av argumentene for og imot tenkningen være relevant i en diskusjon om innføring av differensierte NAV-satser til VTA. Vi trekker derfor veksler på erfaringene fra NPM også i våre analyser.

Vi vil i dette kapitlet se nærmere på behovet for en endring av dagens finansieringsordning. I tillegg drøfter vi forutsetninger og utfordringer ved å innføre differensierte satser for NAV. Til slutt konkluderer vi om det er differensierte satser eller andre tiltak som best kan bidra til å utvikle arbeidsplassene mer i tråd med intensjonene for VTA.

8.1 BEHOV FOR ENDRINGER I FINANSIERINGSORDNINGEN?

Vi har i denne rapporten dokumentert en stor bredde i VTA-deltakernes diagnose, bistandsbehov, tilrettelegging og tilstedeværelse (dager og timer). Vi har også sett at en del VTA-virksomheter har flere innsøkte VTA-deltakere enn antall VTA-plasser og vi har sett at virksomheter har færre VTA-deltakere enn antall VTA-plasser.

Variasjonen innebærer en betydelig grad av lokal og individuell tilpassing. Selv om NAV ikke differensierer selve støttesatsen kan denne tilpassningen delvis forklares med NAVs praksis ved innsøking av VTA-deltakere. Innsøkingen blir en form for differensiering fra NAV sin side. I stedet for å differensiere den økonomiske kompensasjonen justerer NAV VTA-virksomhetens belastning ved å regulere hvem og hvor mange VTA-deltakere som virksomheten kan/skal ansette (gitt antall avtalte VTA-plasser).

Den eneste formen for økonomisk differensieringen som foregår i dag er ved at kommunen som medfinansierer kan bidra med mer enn 25 prosent av den statlige satsen. Som vi så i avsnitt 7.1.2 gjøres dette i liten grad.

Den store variasjonen i tilretteleggingen gjennom bistand og avtalt tilstedeværelse for VTA-deltakerne gir et signal om at det i virksomhetene foregår en betydelig grad av individuell tilpassing. I hvilken grad denne tilpassingen tar utgangspunkt i brukers og/eller virksomhetens behov har vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere nærmere. Det hadde krevd en

grundigere gjennomgang av deltakere, arbeidsoppgaver og oppfølging i den enkelte virksomhet enn det vi har hatt mulighet til å gjøre i dette oppdraget.

Hvis en VTA-virksomhet skal tenke rent bedriftsøkonomisk er den tjent med å ansette VTA-deltakere som på sikt har høyeste arbeidsevne og/eller lavest bistandsbehov (såkalt fløteskumming). Det gir virksomheten minst belastning og høyest mulig inntjening. At fløteskumming trolig ikke har et omfattende omfang i dag har sammenheng med reguleringen av skjermet sektor.

Eksempler på slike krav er at virksomhetene skal ha kommunalt eierskap og ikke kunne ta ut utbytte. Overskuddet skal bli i virksomheten og komme atfføringsarbeidet og deltakerne til gode. I tillegg er det et avhengighetsforhold mellom NAV og virksomhetene. Skulle en virksomhet avvike (i for stor grad) fra ønsket adferd og/eller ha et "anstrengt forhold" til NAV over tid, står virksomheten i fare for miste tiltaksplasser. Alle parter har dermed et sterkt incentiv til å finne løsninger som de "kan leve med".

Ved å regulere tiltaksarrangørene i skjermet sektor kan myndighetene påvirke aktørene og innholdet i de tjenestene som ytes. De kan gjennom konkrete krav redusere eller hindre uønsket adferd og gi incentiver for ønsket praksis. Det at virksomheten ikke kan ta ut utbytte bidrar for eksempel til at eierne ikke kan tappe virksomheten for midler, noe som kunne vært tilfelle hvis VTA-virksomhetene hadde vært kommersielle aktører. Det at kommuner skal være majoritetseier kan for eksempel redusere fokus på profitt.

Vi har ikke i dette oppdraget hatt en grundig gjennomgang av dagens regulering av skjermet sektor. Selv om godkjenningsordningen, som ble innført i 2009, og sertifisering¹⁶ har bidratt til å forbedre sektoren fant vi både i arbeidet med Econ-rapport 2010-086 og i dette oppdraget ulik praksis i hvordan kravene til skjermede virksomheter er operasjonalisert og hvordan de er praktisert. Noe kan forklares med historiske årsaker, men ulik kompetanse og prioritering av NAV fylke og NAV-kontorene har trolig fortsatt stor betydning for praksis.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere omfang av for eksempel fløteskumming utover å poengtere at den varierende praksisen i NAVs oppfølging både innen og mellom fylker gir grunn til bekymring. Mye tyder imidlertid på at det har vært en forbedring de siste par årene på grunn av blant annet innføringen av godkjenningsordningen, krav om sertifisering og at alle NAV-kontorene nå er etablert. Det er likevel grunn til å anta at NAV gjennom en mer målrettet oppfølging med utgangspunkt i dagens regulering kan oppnå enda mer individuell tilrettelegging innenfor dagens ramme.

Dagens regulering med en fast sats fra NAV gir virksomheten stort handlingsrom. De fleste VTA-deltakerne har enten høyere eller lavere arbeidsevne enn snittet, samtidig som de fleste også har høyere eller lavere bistandsbehov enn snittet. Både NAV, kommunen og virksomheten legger til grunn at svært få VTA-deltakere er "gjennomsnittlige". Det er opp til partene i fellesskap å påse at ingen utnytter den friheten og tilliten som ligger i en lik støttesats for alle VTA-deltakere.

Selv om vi ikke ser bort fra at det kan være fornuftig med visse justeringer - blant annet knytter det seg noe usikkerhet til hvordan enkelte av de formelle kravene som er stilt til sektoren skal tolkes (jf. Econ-rapport 2009-064) - er vi likevel av den oppfatning at dagens regulering både reduserer muligheter for fløteskumming og legger til rette for individuell tilpassing. Det er imidlertid kun med gode kontrollrutiner og eventuelle sanksjoner at NAV kan sikre at aktørene ikke utnytter eventuelle smutthull/fløteskumming/mv. og oppfyller forventningen om en tilrettelegging til den enkelte VTA-deltakers arbeidsevne, bistandsbehov og ønsker.

¹⁶ Ifølge www.equass.no er 100 virksomheter sertifisert per desember 2010. Alle virksomheter i skjermet sektor skal være sertifisert innen utgangen av 2011.

Det sentrale spørsmålet er hvilke konsekvenser en eventuell innføring av differensierte satser fra NAV vil få for virksomhetenes evne og vilje til å tilpasse sin oppfølging av VTA-deltakerne. Og i hvilken grad vil en differensiert sats gjøre det mulig å rekruttere flere VTA-deltakere med større eller mindre bistandsbehov enn de som i utgangspunkt får VTA-plass i dag.

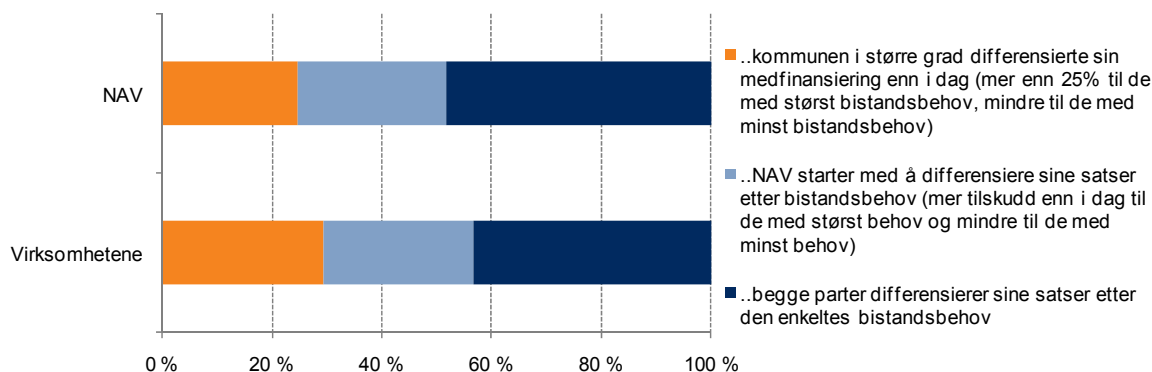
I et regime med differensierte støttesatser er det grunn til å tro at NAV i større grad vil kreve at virksomheten må dokumentere sin innsats på individnivå. Det har naturligvis en positiv side ved at VTA-deltakerne sannsynligvis vil få en tydeligere spesifikasjon av hva de kan forvente og kreve av VTA-virksomheten. Samtidig vil differensierte satser gjøre det enklere for NAV å følge opp at den enkelte deltaker får som "avtalt".

Selv om det ikke er åpenbart hva en differensiert støttesats fra NAV vil medføre på sikt, er det grunn til forvente at virksomhetenes muligheter og vilje til individuell tilpassing på eget initiativ reduseres. Den sterke koblingen mellom tildelte ressurser og innsats ved differensierte satser gjør at hvis noen skal få mer, må noen få mindre. Det å gi mer til noen uten at dette forankres hos NAV, vil nødvendigvis få konsekvenser for andre VTA-deltakere. Det er derfor nærliggende å forvente at en differensiering av NAVs støttesats vil gi en mer forutsigbar oppfølging ved at virksomhetene gjør mindre individuell tilpassing på eget initiativ.

8.2 VIRKSOMHETENES OG NAVS SYNSPUNKTER

Vi spurte virksomhetene og NAV-kontorene om hvem som eventuelt burde differensiere satsene, dersom det skulle innføres større grad av økonomisk differensiering av finansieringen av VTA: Er det NAV som bør starte med å differensiere sine satser og/eller er det kommunene som bør differensiere sin medfinansiering mer enn de gjør i dag. I Figur 8.1 vises resultatet.

Figur 8.1 Hvem bør differensiere mer av NAV eller kommunen?



Som vi kan se er det forholdsvis stort sammenfall mellom svarene til virksomhetene og NAV-kontorene. Om lag en fjerdedel mener at kommunene i større grad bør differensiere sin medfinansiering enn i dag (mer enn 25 % av den statlige satsen til de med størst bistandsbehov, mindre til de med minst bistandsbehov), mens en fjerdedel mener at NAV bør starte med å differensiere sine satser etter bistandsbehov (mer tilskudd enn i dag til de med størst behov og mindre til de med minst behov). Om lag halvparten mener imidlertid at begge parter bør differensiere sine satser etter den enkeltes bistandsbehov – dersom det skal skje en slik differensiering.

Mer differensiering fra kommunene?

Som drøftet i avsnitt 7.1.2 er det i føringene helt siden 2002 åpnet opp for at kommunene kan differensiere sin medfinansiering. Føringen om dette har også blitt forsterket utover på

2000-tallet. At det gjøres i så liten grad kan nok forklares med tidligere praksis ("vi gjør som vi alltid har gjort"). Vi ser imidlertid ikke bort fra at denne muligheten heller ikke er godt nok kjent i kommunens førstelinje.

Vi tror imidlertid at hovedforklaringen til at kommunene i liten grad differensierer i dag er at mange kommuner har en "anstrengt økonomi". I en presset økonomisk situasjon prioriteres trolig de lovpålagte oppgavene som for eksempel barnehage, barnevern, skole, sosialtjeneste, hjemmetjeneste og sykehjem mv. Det å yte "noe ekstra" blir uaktuelt.

Vi ser ikke bort fra at økt oppmerksomhet rundt kommunens mulighet for å differensiere den økonomiske kompensasjonen til VTA, for eksempel gjennom en informasjonskampanje, kan bidra til å øke andelen kommuner som differensierer sin støttesats noe mer. Det er imidlertid grunn til å forvente at kommunenes økonomi også i fremtiden vil være den viktigste beskrinkingen, med mindre staten øremerker midler til en slik differensiering i sine overføringer til kommunesektoren.

Innføring av differensiert sats fra NAV?

Alternativet til mer differensiering fra kommunen side er at NAVs støttesats differensieres. Som illustrert en rekke steder i rapporten foregår det i dag en differensiering fra NAV sin side. Riktignok ikke i form av en variabel støttesats, men ved å regulere innsøkingen av nye VTA-deltakere.

Som drøftet i 2.3 ble det på midten av 2000-tallet gjennomført et forsøk med differensierte satser for VTA. Det var imidlertid knyttet en del forutsetninger til forsøket, og utfordringer til selve gjennomføringen, som gjør at det ikke er mulig å trekke noen bastante konklusjoner fra forsøket. Til det var forsøket for avgrenset og gikk over for kort tid.

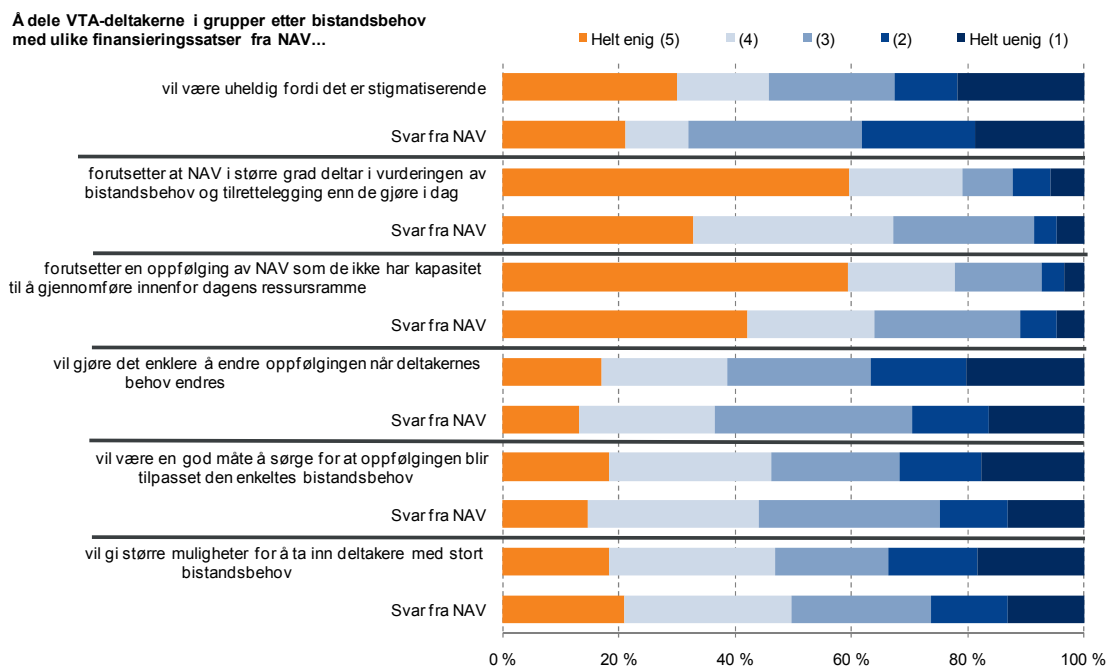
I forsøket praktiserte man tre støttesatser; 75 prosent av statens sats, statens sats og 125 prosent av statens sats. Vi har ikke noe godt faglig grunnlag for å vurdere antall støttesatser ved en eventuell innføring av differensierte satser for NAV og hva som bør være de riktige støttesatsene. Erfaringen fra både forsøket og tilbakemeldingene i vår studie tyder imidlertid på at en spredning fra 75 til 125 prosent av dagens sats blir for liten til at nye grupper kan rekrutteres til en VTA-plass. I tillegg ligger en mulighet for å benytte VTA i ordinær virksomhet til de som har høyest arbeidsevne.

Dersom tynge målgrupper skal inn i VTA er det grunn til å anta at satsen må være en del høyere enn 125 prosent av dagens statlige sats. Den høyeste satsen vi har fått rapportert for kommunens medfinansiering er 137 prosent. I 2011 vil en dobling av samlet tilskudd bli 256.688 kroner, noe som tilsvarer omtrent halvparten av hva det koster å ansette en arbeidsleder på full tid. Skal for eksempel en VTA-deltaker følges opp én til én må øverste sats trolig være enda høyere – forutsatt at vedkommende er i VTA-plass på "full tid". Hvis flere deler én VTA-plass vil regnestykket se annerledes ut.

Hva som vil være riktig støttesats må også sees i sammenheng med den enkelte VTA-deltakers bidrag til produksjonen samt mulig innpassing til produksjonslinjen. I tillegg til at det avhenger av egenskaper ved den enkelte virksomhet og det som produseres av varer og tjenester, spiller naturligvis den enkelte VTA-deltakers arbeidsevne og tilstedeværelse (dager/timer) inn. Salgsinntektenes andel av de samlede inntekter varierer også betydelig mellom virksomhetene. I enkelte VTA-virksomheter kan andelen være så lav som 10-20 prosent.

Vi spurte virksomhetene og NAV-kontorene om mulige konsekvenser av å innføre differensierte satser for NAVs støtte til en VTA-plass. I Figur 8.2 sammenstilles svarene.

Figur 8.2 *Konsekvenser av å innføre differensierte satser på NAVs støtte til en VTA-plass*



Note: Virksomhetenes svar er i den øverste liggende søylen innenfor hver oppdeling

Et forhold som ble trukket frem i Møreforskning evaluering av forsøket med differensierte satser fra 2005 og i våre intervjuer våren 2010, er at en del frykter at differensierte satser vil være stigmatiserende for VTA-deltakerne. Argumentasjonen er at deltakerne i større grad enn i dag vil få et individuelt ”stempel” basert på vedkommendes arbeidsevne og bistandsbehov. ”Deltakerne er blitt stemplet nok som de er – de trenger ikke å bli stemplet enda en gang”. Som vi kan se i Figur 8.2 mener også om lag halvparten av virksomhetene at differensierte satser fra NAV vil være stigmatiserende for VTA-deltakerne. Andelen er noe lavere blant NAV-kontorene, men også her finner vi en del som er enig. I underkant av 40 prosent er imidlertid uenig.

Som vi kan se mener et klart flertall av både virksomhetene og NAV-kontorene at NAV - ved innføring av differensierte satser – i større grad må delta i vurderingen av bistandsbehov og tilrettelegging, enn de gjøre i dag. Svært få er uenig i dette. Et like stort flertall mener også at det vil være behov for en oppfølging fra NAV ved innføring av differensierte satser som de ”ikke har kapasitet til å gjennomføre innenfor dagens ressursramme”.

Vi ser at både virksomhetene og NAV-kontorene er mindre samstemte til spørsmålet om ulike finansieringssatser fra NAV vil gjøre det enklere å justere oppfølgingen når deltakernes behov endres. Her er både virksomhetene og NAV-kontorene delt omtrent på midten. Om lag 40 prosent er enig, mens rundt en tredjedel er uenig.

Rundt halvparten av både virksomhetene og NAV-kontorene er enig i at en innføring av differensierte satser vil være en god måte å sørge for at oppfølgingen blir tilpasset den enkeltes bistandsbehov. Vi ser imidlertid at i underkant av en tredjedel er uenig i dette.

Om lag halvparten er enig i at differensierte satser vil gi større muligheter for å ta inn deltakere med stort bistandsbehov enn i dag. Det er kanskje ikke så overraskende, siden differensierte satser skal bidra til at det blir større samsvar mellom den enkelte VTA-deltakers behov for tilrettelegging/bistand og økonomisk kompensasjon.

8.3 UTFORDRINGER VED DIFFERENSIERTE SATSER FRA NAV

Et mål ved denne studien har vært å vurdere om innføring av differensierte satser fra NAV vil øke andelen deltakere på VTA med relativt stort bistandsbehov. Tanken er at differensierte satser fra NAV vil kunne gjøre VTA-plasser aktuelle for flere målgrupper enn i dag. I tillegg vil differensierte satser gi bruker en tydeligere spesifikasjon av hva de kan forventet og kreve, samtidig som NAV og kommunen enklere kan følge opp om vedkommende "får som avtalt".

Vi ser imidlertid en rekke utfordringer knyttet til å innføre differensierte satser for VTA fra NAV. Nedenfor drøfter vi blant annet utfordringer knyttet til diagnose, egenskaper ved virksomheten, kostnader for virksomhetens tilrettelegging. Videre drøfter vi mulighetene for å bruke metodikken arbeidsevnevurdering for å fastsette riktig støttesats.

Diagnose er ikke egnet som grunnlag for differensiering

Det kan være liten sammenheng mellom diagnose og den enkeltes arbeidsevne og bistandsbehov. Selv blant psykisk utviklingshemmede, som i utgangspunkt ofte oppfattes som en ganske homogen gruppe, er det stor spredning. I tillegg til at aldri¹⁷ ofte slår tidligere og kraftigere ut enn for befolkningen ellers kan arbeidsevne, bistandsbehov og adferd variere betydelig innenfor gruppen. En del kan også ha fysiske funksjonshemminger som påvirker arbeidsevnen og/eller bistandsbehovet.

For VTA-deltakerne med psykiske diagnoser kan også bistandsbehovet variere betydelig. En grunn er at dette er en samlebetegnelse for en rekke svært ulike lidelser. I tillegg har mange også rusproblemer – noe som kan ha betydning for arbeidsevnen og bistandsbehovet. Det å fastsette en sats for denne gruppen kan dermed i praksis være umulig, spesielt hvis den skal fastsettes på forhånd og gi et korrekt bilde over tid.

Et kjennetegn for mange med psykiske lidelser er at de i perioder kan fungere meget godt. Mange kan ha høy kompetanse og store ressurser. I andre perioder kan de imidlertid slite med psykoser mv. som gjør at de har svært liten arbeidsevne og/eller stort bistandsbehov. I tillegg til bistand fra virksomheten kan de også ha behov for bistand fra psykolog, kommunens førstelinje og/eller helsevesenet. De kan også være borte fra arbeidet i kortere og lengre perioder – med svært liten forutsigbarhet for de involverte.

Også blant deltakere med fysiske funksjonshemminger kan det være svært stor spredning. Blant døve og blinde kan det argumenteres for en relativt lik redusert arbeidsevne og bistandsbehov, men ellers kan variasjonen blant fysisk funksjonshemmede også være stor. Førlighet i armer og bein har naturligvis stor betydning. Andre forhold som spiller inn er for eksempel mulighetene for fysisk tilrettelegging og fare for belastningsskader.

Den enkeltes arbeidsevne avhenger av egenskaper ved virksomheten

For de fleste VTA-deltakerne kan ikke arbeidsevne og bistandsbehov vurderes ut fra egenskaper ved deltakeren alene. Mulighetene for tilrettelegging av arbeidsoppgaver gjennom tekniske hjelpemidler og bistand fra arbeidsledere er avhengig av egenskaper ved virksomheten, samt de varer og tjenester som produseres. Det er først når man ser bistandsbehovet i sammenhengen med muligheten for tilrettelegging – gitt den konkrete virksomheten og produksjonen – at kan man fastsette riktig støttesats.

En funksjonshemmet kan med god tilrettelegging få kompensert for store deler av den reduserte arbeidsevnen. For en del VTA-deltakere vil kanskje småskalaproduksjon innen

¹⁷ Gjennomsnittlig levealder for mennesker med utviklingshemning er i dag rundt 56 år. Sosial og helsedirektoratet 2007; Vi vil, vi vil, men får vi det til? IS-1456

metall og trevare være et godt utgangspunkt for tilrettelegging, mens for andre kan dette være umulig på grunn av de fysiske kravene som stilles til slikt arbeid. På tilsvarende måte kan ikke alle VTA-deltakere – selv med omfattende tilrettelegging – jobbe i en kafé, butikkutsalg eller liknende. For eksempel trenger enkelte å arbeide under trygge rammer uten å måtte forholde seg til fremmede.

Vi ser imidlertid ikke bort fra at omgivelsene ofte overdriver utfordringene ved tilrettelegging og ikke fullt ut ser hva som er mulig. I tillegg til en bredt spekter av fysiske hjelpemidler har det de siste årene også kommet en rekke tekniske hjelpemidler innen for eksempel kommunikasjon. Nye løsninger bidrar til at stadig flere funksjonshemmede kan ha nytte og glede av en tilrettelagt arbeidsplass.

Virksomhetenes kostnader varierer avhengig av om tilretteleggingen er fysisk eller skjer gjennom bistand/støtte fra arbeidsledere

Et annet viktig forhold som kan ha betydning for hva som vil være rett støttesats fra NAV er at en VTA-virksomhets kostnader avhenger av type tilrettelegging. I den grad bistanden utføres av arbeidsledere er det grunn til å argumentere for at kompensasjonen bør ligge i den årlige satsen som NAV benytter. Hvis det derimot er tilrettelegging gjennom tekniske hjelpemidler vil kostnadene primært være knyttet til investeringer som virksomheten må gjøre før en eventuell ansettelse av en VTA-deltaker.

Den årlige statlige driftsstøtten på 128 344 kroner per år per VTA-plass i skjermede virksomheter (sats i 2011) skal bl.a. dekke kostnader til nødvendig tilrettelegging. Personer som deltar på VTA får ikke stønad over folketrygden til hjelpemidler og lignende, jf. § 10-5. Dette fordi det ikke gis slik stønad til personer som mottar uførepensjon.

Tiltaksarrangører av VTA-tiltaket kan etter forskrift om arbeidsrettede tiltak derimot motta tilskudd til teknisk tilrettelegging for deltakere som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Tilskuddet skal gis på bakgrunn av en behovs- og arbeidsevnevurdering og skal dekke utgifter til utstyr som er nødvendig for at deltakerne skal kunne gjennomføre tiltaket, ut i fra dens arbeidsevne. Tilskuddet gis i tilknytning til oppstart i tiltaket og inkluderer nødvendig opplæring i bruk av utstyret. Tilskuddet gis etter regning, men inntil en fast maksimalsats (112 895 kr per år i 2011). Forskriften åpner for at det også kan gis tilskudd til omstrukturering.

Det å ansette tiltaksdeltakere med behov for omfattende tilrettelegging ved hjelp av tekniske hjelpemidler trenger dermed ikke å gi virksomheten høyere kostnader enn hva som kreves av "tradisjonelle" VTA-deltakere. For enkelte VTA-deltakere kan arbeidsevnen, gitt god og relevant tilrettelegging, være vel så høy som hos "ordinære" arbeidstakere.

Utfordrende å finne et system/verktøy for å fastsette støttesatsen som har legitimitet hos alle parter

Hvis det skal innføres en differensiering av NAVs støttesats må satsen bygge på en vurdering av den enkeltes arbeidsevne og bistandsbehov med utgangspunkt i egenskaper ved virksomheten og dens produksjon. Etter vår mening er en viktig forutsetning at systemet/verktøyet oppfattes som objektivt og transparent og at det har legitimitet hos aktørene. Aktørene må kunne delta i og/eller kontrollere vurderingene som ligger til grunn for de satsene som benyttes.

En aktuell tilnærming er å vurdere potensialet som ligger i NAVs arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurdering ble innført for fullt i forbindelse med ny lov for arbeids- og velferdsforvaltningen fra februar 2010. Med metoden ønsker NAV å få sterkere brukarmed-

virkning, fokus på muligheter framfor begrensninger, og å se individuelle forhold i relasjon til arbeidslivets og omgivelsenes krav og forventninger.

Selve vurderingen bygger på en egenrevisning og en ressursprofil. Egenrevisningen er brukernes egen framstilling av sine ressurser og hindringer (i et eget skjema), mens ressursprofilen er veilederens beskrivelse og vurdering av brukernes ressurser og hindringer. Brukeren skal selv delta i å kartlegge sine egne muligheter/ressurser og vinteren 2011¹⁸ ikke mulig å vurdere hvor egnet en arbeidsevnevurdering vil være i å vurdere arbeidsevne og bistandsbehov for VTA-deltakere. Det er grunn til å forvente at NAV i en arbeidsevnevurdering retter søkelys på om vedkommende fyller kravene til en uførepensjon eller ikke. NAV vil trolig i vurderingen ikke være like konkret på eventuelle tilrettelegging- og bistandsbehov hvis vedkommende skulle være aktuell for en VTA-plass.

Et annet aspekt er at den fastsatte støttesatsen må ha legitimitet hos alle berørte parter. Vi tror ikke at tiltaksarrangører vil akseptere en vurdering gjort av NAV alene. At virksomhetene skal gjøre dette alene vil trolig heller ikke ha nødvendig legitimitet. Enten må NAV, eventuelt i sammen med bostedskommune, delta i vurderingene i sammen med den aktuelle virksomheten eller så må en uavhengig instans fastsette støttesatsen.

Eksempler på en uavhengig instans kan være fylkesmannen, fastlegen og/eller andre deler av det statlige hjelpeapparatet. En annen mulighet kan være å benytte private aktører som en type "revisor". En forutsetning for at dette skal fungere er imidlertid at den eksterne instansen sitter med nødvendig kompetanse og har høy tillitt hos relevante parter.

Differensierte satser vil kreve mer av NAV når det gjelder kompetanse og ressurser

Skal NAV kunne vurdere om støttesatsen er riktig kan det argumenteres for at de trenger mer kompetanse enn det mange kontor har i dag. I tillegg til kunnskap om ulike sykdommer/diagnoser kan det være relevant å ha kompetanse om for eksempel tekniske hjelpemidler og ergonomi, samt kunnskap om ulike produksjonslinjer. Spørsmålet er hvilken kompetanse som vil være relevant og hvor realistisk er det at NAV vil ha slik kompetanse i fremtiden. I tillegg til å være et økonomisk spørsmål er det grunn til å forvente rekrutteringsutfordringer, ikke minst i mindre kommuner.

Et annet aspekt er om NAV har nok ressurser, og eventuelt vilje, til å prioritere arbeidet med å fastsette den enkelte VTA-deltakers støttesats. Uten sterke føringer fra sentralt hold om å satse på VTA er det grunn til å forvente at oppgaver overfor sykemeldte, arbeidssøkere, inntektssikring mv. prioriteres foran personer som er på en varig ordning (uførepensjon).

Utfordrende å fastsette støttesats for VTA-deltakere med varierende arbeidsevne og/eller bistandsbehov

En del VTA-deltakere kan ha svært varierende arbeidsevne og bistandsbehov over relativt kort tid. Vi tenker her ikke minst på deltakerne med psykiske lidelser. I perioder kan personer i denne målgruppen fungere meget bra, mens de i andre perioder kan trenge omfattende tilrettelegging og bistand. Andelen av deltakerne med sammensatte lidelser har også hatt en vekst de siste årene. Dette er grupper som det kan være svært utfordrende å sette en støttesats for og som vil være korrekt over tid. Hvor viktig dette argumentet vil være må imidlertid sees i sammenheng med hvor mange satser som eventuelt innføres og hvor stort økonomisk spenn som vil ligge i NAVs differensiering.

¹⁸ Proba samfunnsanalyse følgevaluerer NAVs arbeidsevnevurdering. Oppdraget startet våren 2010 og skal avsluttes i august 2011. Det foreligger foreløpig ingen offentlige dokumenter fra oppdraget.

Støttesatsen må kontrolleres og jevnlig revideres

En utfordring for mange av VTA-deltakerne er at arbeidsevnen og bistandsbehovet kan endres over tid. For eksempel påvirkes de psykisk utviklingshemmede i større grad av aldring enn befolkningen ellers. Også en del andre målgrupper kan ha relativt store endringer i funksjonsnivå over tid. Som regel er det snakk om forverring, men det motsatte er naturligvis også mulig.

Et sentralt spørsmål er da hvor ofte vil det være nødvendig å revidere støttesatsen og om NAV i tilfelle vil prioritere en slik oppfølging. Ved innføring av differensierte støttesatser må man også avklare hvordan NAV skal kontrollere at virksomheten følger opp som avtalt og hvilke konsekvenser eventuelle avvik skal ha. Flere vi har intervjuet forutsetter at en eventuell støttesats må revideres årlig. Spørsmålet er om NAV vil ha nok ressurser og vilje til å prioritere en regelmessig oppfølging av VTA-deltakerne.

Differensierte satser vil gi VTA-virksomheten større uforutsigbarhet

I følge dagens regulering av skjermet sektor skal NAV varsle en reduksjon i antall VTA-plasser seks måneder før endringen iverksettes og dermed får økonomisk betydning for tiltaksarrangør. Det gir virksomheten mulighet til å tilpasse seg til ny situasjon; for eksempel ved å justere organisasjonen, si opp ansatte/arbeidsledere, og lignende. Det er ikke gitt hvilken løsning¹⁹ man velger ved en eventuell innføring av differensierte satser, men det er grunn til å forvente større og hurtigere endringer i NAVs kompensasjon til den enkelte VTA-virksomhet, enn vi ser i dag. Det skyldes at den økonomiske kompensasjonen følger bruker og ikke en VTA-plass (som i dag).

Hurtigere endringer i NAVs økonomiske kompensasjon kan gi VTA-virksomhetene økt behov for justering av egen organisasjon. I tillegg til organisasjonsendringer, samt hyppigere oppsigelser og nyrekrutteringer, kan VTA-virksomhetene få større utfordringer med å rekruttere nøkkelpersonell. Det kan forklares med at stillinger, selv om de utlyses som faste, kan oppfattes som mer usikre (enn i dag). Differensierte satser kan dermed gi virksomhetene større utfordringer på både personell- og økonomisiden.

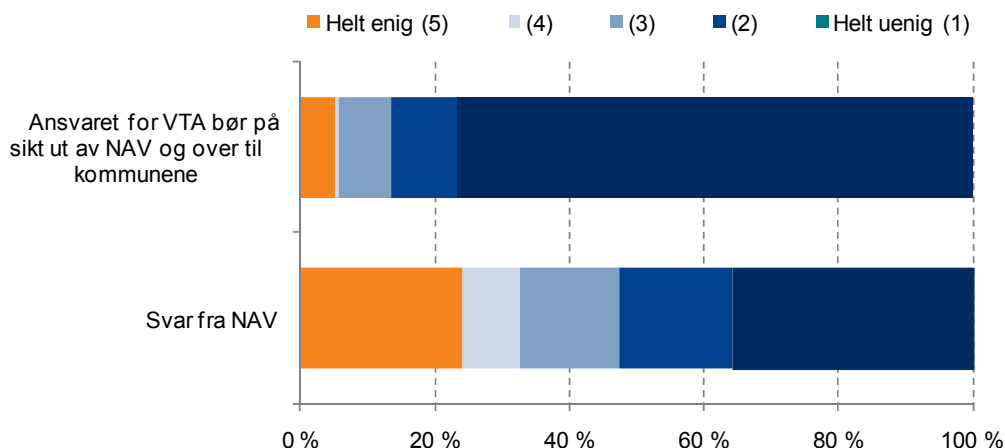
Basert på siste års erfaringer er det også grunn til å forvente at stadige justeringer i NAVs økonomiske kompensasjon til VTA-virksomhetene kan skape betydelig støy. Ikke bare lokalt, men også sentralt. Skal enhver endring gi oppslag i media, og få lokal- og riks-politikere på banen, kan det gi aktørene økt belastning. Dette er en mulig konsekvens av å innføre differensierte satser som alle aktørene må være forberedt på.

8.4 ANSVAR FOR VTA I FREMTIDEN

Med en større andel tyngre brukere kan fokus på formidling til ordinært arbeid blir mindre enn i dag. Enkelte informanter frykter at VTA skal nærme seg tilbud som kommunene allerede kan ha, som ulike typer dag- og aktivitetssentre. Vi stilte derfor spørsmål i spørreundersøkelsen om NAV bør ha ansvar for VTA på sikt, eller om det bør overføres til kommunene.

¹⁹ Det mest ytterliggående vil være at NAV stopper kompensasjon den dagen VTA-deltaker slutter i virksomheten. Det kan også tenkes mer smidigere ordninger med for eksempel en nedtrapping e.l.

Figur 8.3 NAVs ansvar for VTA i fremtiden



Note: Virksomhetenes svar er i den øverste liggende søylen

I Figur 8.3 ser vi at nesten 80 prosent av virksomhetene er helt uenig i at ansvar på sikt bør ut av NAV og over på kommunene. Det er to begrunnelser for dette. Den viktigste er nok frykten for at VTA vil bli den tapende part når kommunens økonomi er under press – med mindre statens midler ikke øremerkes. En overføring av ansvar til kommunene kan dessuten gi et signal til omgivelsene om at VTA ikke (lenger) er et arbeidsmarkedstiltak. Man frykter at fokus vil rettes bort fra arbeid og over på ”fritidsaktivitet”.

8.5 KONKLUSJON

I denne studien har vi vurdert om differensierte tilskuddssatser for VTA kan bidra til å utvikle arbeidsplassene mer i tråd med intensjonene. Et sentralt spørsmål har vært å vurdere mulighetene for å rekruttere brukere med stort bistandsbehov ved et mer differensiert tilskuddssystem.

Det er både positive og negative sider ved å innføre differensierte tilskuddssatser for NAV. Vi må imidlertid skille mellom teori og praksis. I teorien kan differensierte satser virke fornuftig, både for deltaker, virksomhet, kommunen og NAV.

En økonomisk differensiering fra NAV kan gi økte muligheter for individuell tilrettelegging, gi bruker og NAV bedre mulighet til å følge opp om tiltaksarrangør leverer som avtalt, og gi større samsvar mellom tilskudd for å ansatte VTA-deltaker og det virksomheten gjør ovenfor vedkommende. Det sentrale spørsmålet er imidlertid hvordan differensierte satser vil fungere i praksis.

Innføring av differensierte satser for NAV vil ikke nødvendigvis gi endringer i sammensetting av VTA-deltakerne

En viktig betingelse for effekten av differensierte satser er naturligvis hvilke økonomiske rammer som gis NAV og hvordan NAV prioriterer innenfor tildelt ramme. Dette er et politisk spørsmål. Vil politikere prioritere VTA – eventuelt på bekostning av andre velferdsordning – har det naturligvis stor betydning for antall VTA-deltakere, hvilke målgrupper som får en VTA-plass og NAVs oppfølging.

Hvis vi forutsetter at myndighetene innfører differensierte satser for NAV uten å øke den økonomiske rammen og/eller pålegger NAV å prioritere VTA på bekostning av andre oppgaver, ser vi for oss følgende utviklingstrekk.

En differensiering av satsene vil trolig bety lite for VTA-deltakernes sammensetning på kort sikt. Dagens deltakere vil fortsette, siden det vil være umulig å si opp VTA-deltakere med høyest arbeidsevne og/eller lavest bistandsbehov. Ved innføring av differensierte satser vil dermed VTA-deltakerne være de samme som i dag. Og de vil være i de samme virksomhetene. Den eneste endringen er at de, på grunn av differensieringen, blir gruppert innen ulike støttesatser etter bistandsbehov. I tillegg vil kompensasjonen følge den enkelte deltaker.

Det er grunn til å forvente at de fleste virksomhetene vil få omtrent den samme økonomiske kompensasjon som i dag, med mindre fordelingen av VTA-deltakerne etter bistandsbehov skulle avvike betydelig fra det som er typisk i sektoren.

På litt lengre sikt vil det, etter hvert som plasser blir ledig, kunne rekrutteres nye VTA-deltakere. Vi ser ikke bort fra at NAV med en differensiert sats kan innsøke flere med større bistandsbehov, og som dermed skal ha en høyere kompensasjon, enn de gjør i dag. Uten økte økonomiske rammer vil imidlertid mulighetene for dette begrenses av et press om også å ta inn VTA-deltakere fra de grupper som i dag får VTA-plass. Noen omfattende endring av sammensetningen av VTA-deltakere vil dermed først finne sted hvis den samlede rammen til VTA økes betraktelig.

Skal den økonomiske kompensasjonen differensieres ytterligere bør dette gjøres av bostedskommunen

I den grad den økonomiske kompensasjonen skal differensieres mer, bør ansvaret etter vår mening ligge hos bostedskommunen. Muligheten er der i dag, men utnyttes i liten grad. Kommunen kjenner de fleste potensielle VTA-deltakerne bedre enn NAV fordi de ofte mottar bistand fra kommunens førstelinje. Kommunen har dermed best mulighet til å vurdere den enkelte bistandsbehov. Det er også bostedskommunen som best kan vurdere en eventuell VTA-plass opp mot andre tilbud i kommunen. Det gir også den riktige incentivvirkningen, siden kommunen er den som ofte har ansvaret hvis vedkommende ikke får en VTA-plass.

En stram kommuneøkonomi kan redusere kommunenes muligheter og vilje til å differensiere sin medfinansiering. Det er likevel åpenbart at en VTA-plass kan være lønnsom for kommunen hvis alternativet for eksempel er en kostbar oppfølging av kommunalt ansatte.

Vi ser derfor ikke bort fra at en informasjonskampanje i kommunesektoren kan øke kommunens vilje til å differensiere etter bistandsbehov. Øremerking er trolig det mest effektive virkemidlet fra statens side for øke kommunens differensiering. Bruk av øremerking er imidlertid et virkemiddel som det ofte er stor politisk uenighet om. Et alternativ er å avsette en pot som for eksempel forvaltes av en annen offentlig instans (for eksempel Helse- direktoratet, fylkesmannen, fylkeskommunen, helseforetak eller lignende).

VTA-plasser til (nye) brukergrupper med behov for mye tilrettelegging og/eller bistand fra arbeidsledere med spisskompetanse bør legges til spesielt tilrettelagte virksomheter/avdelinger

Hvis målet skal være å rekruttere flere brukere med stort bistandsbehov tror vi ikke at et mer differensiert tilskuddssystem er veien å gå med mindre myndighetene vil øke bevilgningene til VTA betraktelig og/eller prioritere VTA fremfor andre velferdsordninger. I tillegg forutsetter differensierte satser at NAV prioriterer en oppfølging av VTA-virksomhetene og VTA-deltakerne i større grad enn de gjør i dag.

I stedet for å utvikle en universell finansieringsordning med utgangspunkt i differensierte satser for NAV anbefaler vi å satse på å utvikle enkeltvirksomheter og/eller avdelinger i eksisterende virksomheter som rettes spesifikt mot en eller noe få målgrupper med

omfattende og sammenfallende bistandsbehov. Vi tenker her spesielt på grupper som trenger omfattende fysisk tilrettelegging og/eller bistand fra arbeidsledere med spisskompetanse.

Vi ser for oss enkeltvirksomheter/avdelinger som tilrettelegger for forhåndsdefinerte målgrupper. Det gjøres gjennom målrettede investeringer i lokaler og produksjonsmidler, klart definert produksjon og rekruttering av ordinært ansatte/arbeidsledere med relevant spisskompetanse. Utviklingen av slike enheter kan gjøres gjennom en tilskuddordning og/eller ved at myndighetene i samarbeid med relevante aktører utvikler nye virksomheter. Eksempler på slike virksomheter kan være Rycon i Oslo som har døve, hørselshemmede og døvblinde som målgruppe, Adaptor på Hønefoss som har blinde og Marensro i Skien som er spesielt tilrettelagt for sterkt fysisk funksjonshemmede. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om akkurat disse er de beste eksemplene på slike virksomheter, men de angir en retning på hva vi anbefaler.

Fordelen med å satse på enkeltvirksomheter/avdelinger til forhåndsdefinerte målgrupper er at tilnærmingen er mer målrettet, eventuelle konsekvenser er lettere å overskue og vil bli mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det skyldes ikke minst at investeringer i lokaler, utstyr og personalet i større grad vil bli utnyttet, siden den ikke er like sårbare når VTA-deltakere slutter.

Når det gjelder brukergrupper som trenger omfattende bistand fra arbeidsledere, men uten behov for spisskompetanse, er det ikke like åpenbart at spesielt tilrettlagte virksomheter/avdelinger er nødvendig. For disse vil trolig en økt økonomisk kompensasjon kunne fungere. Vi er imidlertid av den oppfatning at det i tilfelle bør være bostedskommunen som øker sin medfinansiering.

En mulig konsekvens av å opprette flere spesielt tilrettelagte virksomheter/avdelinger er større forskjeller i VTA-tilbudet på tvers av landet. Det er for eksempel grunn til å forvente at det bredeste VTA-tilbudet vil ligge i de største byene. Differensierte satser kan imidlertid også gi store forskjeller på tvers av landet. Det er grunn til å anta at små virksomheter i mindre kommuner ikke kan tilby arbeidsoppgaver til alle som kunne fått VTA-plass i en eventuelt spesielt tilrettelagt virksomhet/avdeling. For disse brukerne vil spesielt tilrettelagte virksomheter/avdelinger være eneste mulighet.

REFERANSER

Econ Pöyry, 2009, *Økonomi og organisering i skjermet sektor*. Rapport 2009-064.

Econ Pöyry, 2010, *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Rapport 2010-086.

Fafo, 2008, *"De har jo uansett uførepensjon" – En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport 2008-42.

Møreforsking, 2005, *Systematikk og innleving: Evaluering av forsøket med differensierte støttesatsar for VTA-bedrifter*. Arbeidsrapport nr. 180.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretningsspesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com



www.econ.no / www.poyry.com