



ALTERNATIVE FINANSIERINGSFORMER FOR ARBEID MED BISTAND

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2010-068
Prosjektnr.	5Z090085.10
ISBN	978-82-8232-142-6
ISSN	0803-5113
Interne koder	EBO/HBE/ETO/LEB/pil, AUG
Dato for ferdigstilling	8. september 2010
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 5
0051 Oslo

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus' gt 14A
0185 Oslo

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

Proba samfunnsanalyse

Øvre Vollgate 6
0158 Oslo

Telefon: + 47 97 70 41 70
e-post: post@proba.samfunnsanalyse.no

Web: <http://www.proba.samfunnsanalyse.no>

Org.nr: 994642340

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

INNHOLD

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand (AB)	5
1.2 Tidligere undersøkelser av AB	5
1.3 Nærmere om forsøket	7
1.3.1 Forsøk med alternative finansieringsformer for AB	7
1.3.2 Regelverk og retningslinjer for de ulike modellene	8
1.4 Metoder	12
2 TEORI OG INTERNASJONALE ERFARINGER	15
2.1 Generelt om finansiering og organisering	15
2.2 Internasjonale erfaringer	16
2.2.1 USA	17
2.2.2 Andre land	19
2.3 Sammenfattende kommentarer	19
3 OPPSUMMERING AV INTERVJUER MED TILTAKSBEDRIFTENE OG NAV	21
3.1 Deltakerne på AB	21
3.2 Avklaring og rekruttering av deltakere	21
3.3 Differensiering av bistandsbehov	22
3.4 Bonus	23
3.5 Resultater	24
3.6 Samlet vurdering av forsøket	25
3.7 Selvseleksjon	25
4 SPØRREUNDERSØKELSE TIL TILRETTELEGGERE	27
4.1 Tilretteleggenes deltakergruppe	27
4.2 Avklaring og rekruttering av deltakere til AB	28
4.3 Oppfølging i tiltaket	30
4.4 Tilretteleggenes tidsbruk	34
4.5 Tilretteleggenes vurderinger av finansieringsmodellen	35
5 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN TIL DELTAKERNE	39
5.1 Innledning	39
5.2 Kjennetegn ved deltakerne	40
5.3 Rekruttering til tiltaket	41
5.4 Den første tiden i AB – uten jobb	41
5.5 Tid i AB med jobb	43

5.6	Situasjonen i dag	47
6	ARBEIDSGIVERNES ERFARINGER	49
6.1	Innledning	49
6.2	Motivasjonen for å ta inn deltakere på AB	49
6.3	Oppfølgingen fra arbeidsmarkedsbedriften	50
6.3.1	Oppfølging av arbeidsgiver	50
6.3.2	Oppfølging av deltaker	51
6.4	Utviklingen av arbeidsforholdet	51
6.4.1	Deltaker får ofte jobb i de tilfeller der dette er målet	51
6.4.2	Variasjon i bruk av virkemidler mellom ulike tiltaksarrangører	52
6.4.3	Lite utvikling av tiltaket over tid	52
6.5	Hva avgjør et godt resultat?	52
6.5.1	I alle fall ikke tilrettelegger?	53
6.6	Alternative finansieringsformer sett fra arbeidsgivers side	53
6.6.1	Nesten ingen har merket noen endring i forsøksperioden	53
6.6.2	Arbeidsgiverne er i utgangspunktet skeptiske til alternative finansieringsformer	54
6.7	Oppsummering	55
7	SAMLEDE VURDERINGER	57
7.1	Hva slags finansieringsmodeller er det egentlig vi ser på?	57
7.2	Effekt på avklaring, arbeidsmåter og resultater	57
7.3	Mulige uheldige virkninger av de to modellene	59
7.4	Hva nå?	60
	REFERANSER	62

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Resymé

Arbeid med bistand er et arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Ordinært finansierer NAV tiltaket med en fast sats til tiltaksarrangørene, til dekning av lønn for tilretteleggere som jobber i tiltaket. Det pågår et forsøk for å prøve ut to alternativer finansieringsformer for tiltaket, begge med en differensiering av tilskuddet etter deltakernes bistandsbehov, samt en bonus til tiltaksarrangøren dersom deltakeren får fast ansettelse. Vi har evaluert hvordan de to forsøksmodellene fungerer.

Bakgrunn

Arbeid med bistand (AB) er et tiltak med formål å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan bestå av kartlegging, bistand til å finne en egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter og veiledning av arbeidsgivere.

Tanken bak AB er at arbeidstrening og kvalifisering er mer effektivt når det skjer i et arbeidsforhold, enn om deltakeren først skulle gå på kurs eller ha arbeidspraksis i skjermede omgivelser for deretter å søke arbeid. Tiltaket var tidligere forbeholdt personer med særlige behov for tett og bred bistand for å få eller beholde arbeid. I 2006 ble målgruppen utvidet, slik at den nå omfatter alle med behov for denne typen oppfølging og tilrettelegging. Det vil derfor være større variasjon i bistandsbehov hos deltakerne enn det som var tilfellet tidligere.

Tiltaket har en maksimal varighet på tre år, og deltakerne mottar lønn, folketrygdytelser eller individstønad. Tiltaksarrangørene ansetter tilretteleggere som følger opp den enkelte deltaker. Den tradisjonelle finansieringen skjer ved at tiltaksarrangøren mottar tilskudd til dekning av driftsutgifter og, etter en fast sats, til dekning av lønn for tilretteleggeren. Videre er det en norm for antall deltakere som tilretteleggerne til enhver tid skal følge opp.

Det er et mål med Arbeid med bistand at deltakerne skal komme i ordinært arbeid, og at de skal beholde jobben i det ordinære arbeidslivet. Et forsøk med nye finansieringsmodeller for AB startet opp i juli 2008. De nye finansieringsformene er ment å øke sannsynligheten for at deltakerne skal komme i arbeid, gjennom bedre rammer og incentiver for å tilby nødvendig og hensiktsmessig bistand til deltakerne og arbeidsgiverne.

Arbeidsdepartementet har initiert evalueringen av forsøket, som er gjennomført av Econ Pöyry i samarbeid med Proba samfunnsanalyse.

Problemstilling

Formålet med evalueringen er

- *å få avklart om, i hvilken grad, og på hvilken måte finansieringsmodellene bidrar til måloppnåelse, samt*
- *gi en kartlegging og drøfting av bistanden og tjenestene som gis i tiltaket*

Arbeidsdepartementet har videre spesifisert 5 delproblemstillinger. Disse omhandler betydningen av finansieringsmodell for

- Utforming og resultat av tiltaket
- Hensyn til variasjoner i bistandsbehov mellom deltakere og over tid
- Seleksjonen av arbeidssøkere

- Tiltaksarrangørens erfaringer med bonusordningen
- Måloppnåelse og videre oppfølging av deltakere

Konklusjoner

To forsøksmodeller

Siden 2008 er det forsøkt to nye finansieringsmodeller for Arbeid med bistand. De viktigste kjennetegnene ved modellene er gjengitt i tabellen nedenfor:

Tabell A *De viktigste kjennetegnene ved modellene*

Ordinær modell	Modell A	Modell B
Månedlig tilskudd per tilrettelegger	Månedlig tilskudd per deltaker (to satser avhengig av deltakerens bistandsbehov).	Tilskudd per time oppfølgingsbistand.
Veiledende antall deltakere per tilrettelegger	Veiledende antall deltakere per tilrettelegger	Det lages på forhånd et veiledende anslag på timebehovet for hver deltaker, men dette justeres underveis.
	Bonus hvis deltaker kommer i jobb	Bonus hvis deltaker kommer i jobb

Bonuselementet utgjør i begge forsøksmodellene en liten del av den samlede finansieringen for tiltaksarrangørene (i størrelsesorden 8-9 prosent). Modell A kan karakteriseres å ha viktige elementer fra en stykkprismodell, for øvrig langt på vei i likhet med hva som er tilfellet med ordinær modell. En stykkprismodell innebærer at tilskuddet gis per "produsert enhet" – i dette tilfellet antall deltakere, med en fast sats som er upåvirket av de faktiske kostnadene i bedriften.

I modell B har tiltaksarrangøren trolig betydelig innflytelse på hvor mye bistand som skal gis den enkelte. Dermed vil modell B ha elementer både av å være en stykkprismodell og en refusjonsmodell – en modell der tiltaksarrangøren refunderes de utgiftene som *faktisk* påløper.

Metodeproblem

Forsøket med de to alternative modellene for å finansiere Arbeid med bistand har til nå ikke gitt identifiserbare effekter av modellene på hovedmålet; Flere deltakere over på ordinært arbeid. En årsak kan være at det ikke er tilfeldig hvilke tiltaksbedrifter og tilretteleggere som deltar i forsøket. Tvert imot har det vært *selvseleksjon* både når det gjelder hvilke bedrifter, og hvilke tilretteleggere innen hver bedrift, som er med i forsøket. Vi observerer en del forskjeller mellom de ulike gruppene, men vi kan altså ikke generelt tolke dem som effekter av forsøket.

Ingen effekt på rekrutteringen?

Ett mål med modellene har vært at de skal forhindre at personer med relativt stort bistandsbehov ikke får plass i tiltaket. Tilretteleggerne selv mener at verken de nye tilskuddssatsene eller bonusordningen har endret rekrutteringen eller sammensetningen av deltakergruppen. Det tilsier at vi ikke har sett en effekt av den ønskede typen. Vi har for øvrig ikke informasjon om de enkelte deltakernes behov for oppfølging, noe som ville ha kunnet belyse dette spørsmålet. Selv om vi mener at de endringene som er gjort i finansieringsmodellene i forsøket bør gi bedriftene større muligheter til å ta inn deltakere med store behov og som krever mye ressurser, kan vi ikke konkludere om en slik endring i rekrutteringen faktisk har skjedd. Svarene fra tilretteleggerne indikerer ingen endring, og det øvrige informasjonsgrunnlaget er for mangelfullt til at vi kan trekke klare konklusjoner.

Bedre kvalitet i tiltaket pga modellene?

Til tross for usikkerhetene på grunn av seleksjon til forsøket, anser vi at begge forsøksmodellene har ført til mer bruk av trekantsamtaler og økt oppfølging av deltakerne i avklarings/kartleggingsfasen. Resultatene tyder også på at tilretteleggerne legger større vekt på å sørge for at deltakerne kommer i arbeid, og følge dem opp etter at de eventuelt har fått en arbeidskontrakt. Dette er viktig, siden erfaringene både fra Norge og andre land tyder på at det for mange deltakere kan være like utfordrende å holde på en jobb som å få den.

Bonuselementet er ment å motivere til økt kvalitet i tilretteleggerens arbeid. Vi vurderer det slik at bonusen har bidratt til å rette oppmerksomheten mot at målet med tiltaket faktisk er å få deltakeren i jobb. Vi kan imidlertid ikke observere effekter på resultatet av tiltaket.

Modell B mer kostnadsdrivende enn modell A?

Modell B synes et stykke på vei å innebære at bedriften selv kan bestemme hvor mange timers oppfølging den enkelte deltaker skal ha til enhver tid. Selv om det skal skje i dialog med NAV, får bedriften refundert utgifter til faktiske timeverk utført av tilretteleggerne. Modellen medfører derfor en fare for at effektiviteten svekkes fordi bedriftene ikke har en absolutt grense for timebruk. En tett oppfølging av bedriftene fra NAVs side kan eventuelt motvirke slike tendenser.

Videreføring?

Problemene med selvseleksjon av forsøksbedrifter og tilretteleggere vil også for senere år gjøre det tvilsomt å tolke forskjeller mellom forsøksgruppene og kontrollgruppen som effekter av forsøket. Likevel mener vi man ved å videreføre forsøkene vil kunne høste ytterligere erfaringer gjennom vurderinger fra tilretteleggerne, NAV-ansatte og deltakere.

Eventuelle effekter av endringer i finansieringsmodeller må antas å komme over tid, og vil kunne være annerledes og større etter at det er gått lenger siden oppstart. Endringene med økt vekt på økonomiske incentiver kan fortone seg som uvante blant en del som arbeider i sektoren, noe som forsterker argumentet for at det vil ta tid før man kan se de fulle effektene.

Vi vil anbefale følgende endringer i modellene:

- Bonusen bør økes. Bonuselementet i forsøksmodellene er lite sammenlignet med hva det er i tilsvarende modeller i andre land, og vil selv ved ganske god måloppnåelse utgjøre bare noen få prosent av virksomhetenes inntekter.
- Bonus bør utløses av flere typer måloppnåelse. Nå utløses bonus bare av én begivenhet, om deltaker er kommet i fast jobb eller ikke. I andre land benyttes et rikere sett med indikatorer. Nye målindikatorer som kan vurderes kan være bedret funksjonsevne, å ha jobb med lavere stillingsandel, om det skal differensieres ved om vedkommende har jobb uten eller med lønnstilskudd.
- Det kan også være grunn til å vurdere om bonusen kunne være høyere for personer med stort bistandsbehov, nettopp for å stimulere til å arbeide med denne gruppen deltakere.

Endringene over kan gjøres uten å øke de samlede utgiftene, gjennom samtidig å redusere de aktivitetsbaserte tilskuddene.

En del av bedriftene lar bonus gå inn i det ordinære driftsbudsjettet på linje med alle andre inntekter. Vi mener at det kan virke motiverende på de ansatte hvis midlene fordeles til dem som har gitt særlige bidrag til måloppnåelsen eller til tiltak som de ansatte verdsetter spesielt høyt (for eksempel kompetanseoppbygging, sosiale tiltak, m.v.). Vi er imidlertid skeptiske til om NAV bør legge føringer på bedriftenes bruk av bonus.

1 INNLEDNING

1.1 ARBEIDSMARKEDSTILTAKET ARBEID MED BISTAND (AB)

Arbeid med bistand (AB) er et tiltak med formål å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket kan bestå av kartlegging, bistand til å finne en egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, og veiledning av arbeidsgivere. Deltakerne får en tilrettelegger ("coach") som skal bistå og følge dem opp. Tiltaket har en maksimal varighet på tre år, og deltakerne mottar lønn, folketrygdytelse eller individstønning.

Tanken bak AB er at arbeidstrening og kvalifisering er mer effektivt når det skjer i et arbeidsforhold, enn om deltakeren først skulle gå på kurs eller ha arbeidspraksis i skjermede omgivelser før deretter å søke arbeid. Tiltaket var tidligere forbeholdt personer med særlige behov for tett og bred bistand for å få eller beholde arbeid. I 2006 ble målgruppa utvidet, slik at den nå omfatter alle med nedsatt arbeidsevne. Det vil derfor være større variasjon i bistandsbehov hos deltakerne enn det som var tilfellet tidligere.

Tiltaket tilbys av attføringsbedrifter og vekstbedrifter, som ansetter tilretteleggerne. Den tradisjonelle finansieringen skjer ved at tiltaksarrangøren mottar tilskudd etter en fast sats til dekning av lønn for tilretteleggeren, samt driftsutgifter. Det har vært gitt et fast beløp per tilrettelegger per måned. Det har vært satt et veiledende tall for gjennomsnittlig antall deltakere som hver tilrettelegger har hatt ansvar for, med variasjoner som følge av variasjoner i deltakernes behov for oppfølging.

1.2 TIDLIGERE UNDERSØKELSER AV AB

AB har blitt ansett som et vellykket tiltak for personer som har særlig behov for tett og bred oppfølging for å få og beholde arbeid. I ulike undersøkelser er det imidlertid blitt påpekt mangler ved gjennomføringen av tiltaket og problematiske sider ved organiseringen.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har gjennomført flere evalueringer av Arbeid med bistand. Den første var en evaluering av forsøksperioden. Blystad og Spjelkavik (1996) konkluderte med at erfaringene ga støtte til at sentrale prinsipper i Arbeid med bistand er viktige faktorer for integrering av særlig utsatte grupper av personer med nedsatt arbeidsevne i det ordinære arbeidsliv.¹

En oppfølgingsundersøkelse av personer med psykiske lidelser konkluderer med at Arbeid med bistand er særlig godt egnet nettopp for personer med slike diagnoser (Schafft og Seierstad, 1999).² Det synes derfor hensiktsmessig at en økende andel av deltakerne i tiltaket har vært personer med psykiske lidelser.

I 2003 publiserte AFI en bred evaluering av tiltaket slik det har fungert etter at det kom i ordinær drift (Spjelkavik m.fl., 2003).³ Formålet med undersøkelsen var å beskrive og analysere situasjonen i tiltaket, vurdere det i forhold til internasjonale kvalitetskriterier for Supported Employment, og identifisere områder for videre utvikling. Evalueringen omhandlet ikke hva som skjer etter tiltaksperioden.

¹ Blystad, R. og Ø. Spjelkavik (1996): Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Evaluering av Arbeid med Bistand. AFI, Rapport 5/96.

² Schafft, Helle og Seierstad (1999): Arbeidsmarkedsetatens tilbud til personer med psykiske lidelser. AFI, Rapport 1/1999.

³ Spjelkavik, Frøyland og Skardhamar (2003): Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet inkludering gjennom Arbeid med bistand. AFI, Rapport 3/2003.

Kort oppsummert konkluderer evalueringen med at deltakerne i stor grad når målene sine om jobb i det ordinære arbeidslivet (mens de er i tiltaket), at de trives, og at arbeidsgiverne mener de gjør en tilfredsstillende jobb. Begge parter legger vekt på betydningen av den personlige oppfølgingen av en tilrettelegger i tiltaket. Spørreundersøkelsen rettet mot personer som er i tiltaket viser at 22 prosent ikke hadde noen arbeidstilknytning, 43 prosent hospiterte på en arbeidsplass, 18 prosent var i midlertidig arbeid, mens 16 prosent var i fast arbeid. En noe større andel av arbeidsgiverne oppgir at deltakerne hadde fast ansettelse (22 prosent).

De tre nevnte evalueringene ga bred informasjon om hvordan selve tiltaket Arbeid med Bistand fungerte, og er overveiende positive i sine konklusjoner. Spjelkavik m.fl. (2003) mente imidlertid at tiltaket kunne forbedres. De pekte på noen faktorer som er egnet til å redusere effekten av Arbeid med bistand i forhold til hva som kan være mulig å oppnå. For det første kunne mye tyde på at tiltaket ble benyttet som et avklaringstiltak i forhold til uførepensjon. Det er lite heldig bruk av ressursene å benytte Arbeid med bistand til slik avklaring. For det andre stilte de spørsmål om deltakerne var for kort tid i tiltaket etter at de er formidlet til en jobb, og at bistanden fra tilretteleggerne i for liten grad var rettet mot hjelp til å *beholde* en jobb.

I 2004 gjennomførte Econ en registeranalyse av langtidseffektene av AB. Vi fant da at det var en relativt liten andel av deltakerne som var i stabilt ordinært arbeid etter at tiltaket var slutt, mens en stor andel fikk uførepensjon⁴. Undersøkelsen bygget utelukkende på analyser av registerdata. Alle som deltok i Arbeid med bistand og avsluttet tiltaket i årene 1998-2001, ble inkludert i analysen. Fire år etter tiltaket hadde halvparten av deltakerne fått 100 prosent uførepensjon. 29 prosent hadde hatt et ordinært arbeid en gang i løpet av de fire årene, men mange av arbeidsforholdene hadde kort varighet. Resultatet var overraskende, og reiste spørsmål om hva årsakene til et såpass svakt resultat kan være.

I 2005 gjennomførte Econ en oppfølgingsundersøkelse, der formålet var å belyse årsakene til at så få kom i ordinært arbeid etter tiltaket⁵. Vi benyttet i hovedsak kvalitative metoder: Intervjuer av saksbehandlere ved Aetat lokal, tilretteleggere som jobbet i AB og arbeidsgivere, samt skriftlig dokumentasjon for om lag 50 deltakere som nylig hadde avsluttet tiltaket. Vi fant flere årsaker til de svake resultatene. For det første var deltakerne gjennomgående en svak gruppe, noe som tilsier at måloppnåelsen må forventes å være relativt lav.

Vi fant imidlertid også at kvaliteten på selve tiltaket varierte mye, og at den jobben tilretteleggerne gjorde kunne være helt avgjørende for utfallet. Det var store ulikheter i hvor mye deltakerne og arbeidsgiverne ble fulgt opp, og mange av AB-deltakerne var i arbeid en liten del av den tiden de var registrert i tiltaket. Det kunne gå noen måneder før man fant en hospiteringsplass, deretter varte hospiteringen i maksimum tre måneder, så kunne det igjen gå tid før man fant en ny hospiteringsplass, osv. I mange tilfeller ble tiltaket avsluttet uten at deltakeren har vært i noe mer langvarig arbeidsforhold. I disse søkeperiodene før og eventuelt mellom arbeidsforhold, skjedde det svært lite for deltakeren.

Vi konkluderte blant annet med at organiseringen og finansieringen av tiltaket i større grad burde bidra til kvalitet i tiltaket. Det lå imidlertid utenfor mandatet for undersøkelsen å drøfte finansieringsformer nærmere. I det pågående forsøket prøver man ut finansieringsformer som potensielt kan bidra til bedre kvalitet.

⁴ ECON-rapport 2004-102: *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?*

⁵ ECON-rapport 2005-054: *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand.*

1.3 NÆRMERE OM FORSØKET

1.3.1 *Forsøk med alternative finansieringsformer for AB*

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) ble det foreslått å sette i gang et forsøk med alternative finansieringsformer for AB. Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte i november 2007 et brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet og tiltaksarrangørens organisasjoner hvor det ble orientert om forsøket.

Målet med forsøket ble beskrevet slik: "å utvikle finansieringsmodeller som på sikt kan bidra til både å øke overgangen til ordinært arbeidsliv for deltakerne, og at deltakerne beholder jobben i det ordinære arbeidslivet". Det ble videre slått fast at en ny finansieringsordning bør innebære at finansieringen blir knyttet til deltaker og ikke tilrettelegger, ta hensyn til at deltakere har ulikt oppfølgingsbehov, gi insentiver til fast, varig ansettelse og oppfølging etter ansettelse, samt ikke fremme skjevfordeling i den forstand at deltakere som antas å ha best arbeidsevne foretrekkes (såkalt fløteskumming).

Forsøket skulle gå over to år, og to ulike finansieringsmodeller skulle prøves ut. I det norske forsøket prøves det ut to modeller:

- A: Fast tilskudd etter lav eller høy sats avhengig av bistandsbehovet, og bonus ved fast ansettelse
- B: Tilskudd etter antall timers oppfølgingsbistand, og bonus ved fast ansettelse

De to forsøksmodellene skiller seg altså fra den ordinære modellen ved at de inneholder et bonuselement, samt et element av differensiering mellom deltakerne etter bistandsbehov. Den ene modellen differensierer etter en vurdering av behovet (på forhånd), den andre etter hvor mye bistand som faktisk blir ytt (det erfarte behovet).

Departementet ba om at informasjonen ble sendt ut til tiltaksarrangørene, som kunne melde sin interesse til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I januar 2008 ble det sendt ut informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til alle NAV fylkeskontorene om igangsetting av forsøket. 32 bedrifter hadde da meldt interesse for å delta i forsøket. Fylkene ble bedt om å gi tilbakemelding på om det var uklarheter ved beskrivelsen/forhold ved forsøket, gi en vurdering av de aktuelle bedriftene, og eventuelt prioritere mellom bedrifter for deltakelse i forsøket.

Når vi skal undersøke virkninger av forsøket, er det av interesse å vurdere om det er særlige kjennetegn ved de bedriftene som deltar, sammenliknet med de som ikke deltar. Det er klart at det har vært en "skjev" rekruttering av virksomheter til forsøket, ved en blanding av selvseleksjon og at NAV ikke har valgt tilfeldig. Det ble sagt i nevnte brev at det ikke var utarbeidet endelige kriterier for utvelgelse av forsøksbedrifter, men at fylkene skulle vurdere de interesserte bedriftenes oppnådde resultater for AB, systematisert næringslivskontakt og kapasitet hos tilretteleggerne. Tiltaksarrangørens organisasjoner ble orientert om valget av forsøksbedrifter i februar 2008. NAV skrev da at de ga sin innstilling på bakgrunn av fire kriterier:

- Geografisk spredning
- Både små og store bedrifter
- Motivasjon for å delta
- Endringstrykk lokalt når det gjelder gjennomføring av NAV-reformen

Følgende bedrifter (tiltaksarrangører) ble valgt ut for å prøve ut de to modellene:

Tabell 1.1 Arbeidsmarkedsbedriftene som har deltatt i forsøket med nye finansieringsformer for Arbeid med bistand

Modell A		Modell B	
Bedrift	Fylke	Bedrift	Fylke
Mølla Kompetansesenter	Akershus	Mølla Kompetansesenter	Akershus
Jobb:Intro AS	Vestfold	Aktør AS	Hedmark
ALF AS	Hordaland	Hadelands Produkter AS	Oppland
Bergmo Produkter AS	Møre og Romsdal	Mona Vekst AS	Sogn og Fjordane
Innherred Produkter AS	Nord-Trøndelag	Prima AS	Sør-Trøndelag

Forsøket startet opp sommeren 2008, og det ble sendt ut utfyllende retningslinjer, kravspesifikasjoner og skjemaer for økonomioppfølging. Både deltakere som var inne i AB da forsøket startet opp og nye deltakere har inngått i forsøket.

1.3.2 Regelverk og retningslinjer for de ulike modellene

Rammene for Arbeid med bistand er lagt i *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.* Kapittel 6 omhandler tiltaket Arbeid med bistand, og angir i tillegg til en beskrivelse av innholdet som gjengitt over, en angivelse av maksimum varighet på tre år (med mulighet for 6 måneders forlengelse). Varigheten skal imidlertid tilpasses deltakernes individuelle behov. Tiltaket skal være organisert som en egen faglig og økonomisk enhet i virksomheten (tiltaksarrangøren).

Ordinær modell

I ordinær modell mottar tiltaksarrangøren tilskudd til dekning av lønnskostnader for tilretteleggerne og av driftsutgifter knyttet til AB. Tilskuddet gis etter en fast sats per tilrettelegger. Det stilles ingen krav til formidling til arbeid eller oppfølging av deltakeren etter en eventuell ansettelse for at driftstilskuddet skal bli utbetalt.

Det er laget utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskriften. Det heter blant annet at:

- Deltakerne skal være tilstrekkelig avklart før de henvises til AB, det kan gjennomføres av NAV, eller ved hjelp av et eget avklaringstiltak.
- Tiltaksarrangøren skal fortløpende ta inn de som NAV henviser (etter tilretteleggerens kapasitet). Det er et veiledende antall deltakere per tilrettelegger på 12. Antallet avtales lokalt.
- Tiltaksarrangøren skal innkalle deltakeren til en forhåndssamtale før oppstart, helst som en trekantsamtale der også NAV deltar
- Tilretteleggerne skal jobbe for at deltakeren skal få en ansettelse så raskt som mulig
- Oppfølgingen på arbeidsplassen skal tilpasses deltakernes og arbeidsgivernes individuelle behov
- Det skal lages en oppfølgingsavtale med deltaker
- Tiltaksarrangør skal rapportere til NAV om utvikling og status for deltakerne
- NAV lokalt skal påse at tiltaket avsluttes når det ikke lenger er behov, eller det er u hensiktsmessig å videreføre

- Tiltaksarrangøren skal ha minimum to tilretteleggere ansatt, med en av dem som faglig koordinator.

Forsøket med alternative finansieringsformer er hjemlet i en egen forskrift, men retningslinjene over gjelder for de sidene ved tiltaket som ikke er beskrevet her. De to modellene som prøves ut er beskrevet slik:

Modell A: Høy/lav tilskuddssats etter deltakernes behov for tjenester. Bonus ved fast ansettelse etter gjennomført prøvetid.

Modellen bygger på at deltakerne plasseres i to grupper, med ulik sats:

- *Lav:* Personer med behov for oppfølging og tilrettelegging for å få eller beholde arbeid: Kroner 3.400 per deltaker per måned.
- *Høy:* Personer med omfattende og sammensatte behov for oppfølging og tilrettelegging for å få eller beholde arbeid. Kroner 8.500 per deltaker per måned.

Det er satt et tak på antall deltakere per tilrettelegger fra hver av de to gruppene – 15 fra den første gruppa eller 6 fra den andre (ved en blanding teller én deltaker i den gruppen med høy sats like mye som 2,5 deltakere i gruppen med lav sats). Arbeidet med de to gruppene skal skje i henhold til to ulike kravspesifikasjoner. Gruppen med størst bistandsbehov skal følge gjeldende kravspesifikasjon for AB generelt, mens det er laget en egen kravspesifikasjon for den "lettere" gruppa.

Modell B: Finansiering etter antall timer med oppfølgingsbistand. Bonus ved fast ansettelse etter gjennomført prøvetid.

Deltakerne kategoriseres ikke i klart avgrensede grupper, men finansieringen skjer etter deltakernes behov for antall timers oppfølgingsbistand. I modellen legger man til grunn at det gjennomsnittlige behovet er 11 timers bistand per måned. Det skal på forhånd lages et veiledende anslag på timebehov for hver deltaker, basert på NAVs kartlegging av brukerens behov. I denne modellen skal kravspesifikasjonen for ordinær AB følges.

Timesatsen er på kroner 609 per time, og kan faktureres for individuell veiledning og oppfølging av deltakeren, veiledning/oppfølging av arbeidsgiver, reisetid, samt kontakt med andre relevante bistandsyttere for den enkelte deltaker. Tilretteleggerne skal bruke minimum 95 timer per måned til oppfølging av deltakerne. Hver tilrettelegger kan maksimalt ha 15 deltakere.

Bonus

Begge modellene har et bonuselement, og retningslinjene for bonusutbetaling er lik i de to modellene. Bonusen utløses ved *fast ansettelse av deltakeren etter gjennomført prøvetid i fast stilling*. Det gir rett til bonus også dersom deltakeren blir ansatt med et lønnstilskudd (etter gjennomført prøvetid). Stillingen må utgjøre minst 50 prosent. Bonusen består av et beløp på kroner 8.000.

Sammenlikning av økonomien i de tre modellene

I tabellen under sammenlikner vi satsene i de tre ulike finansieringsordningene, ved å beregne hvor stort tilskuddet om lag vil utgjøre per tilrettelegger og per deltaker med de forutsetningene og normene som er lagt til grunn for forsøket.

I modell A blir det utbetalt 3.400 kroner per deltaker per måned i den "letteste" gruppa, 8.500 kroner per deltaker i den "tyngste" gruppa. Med maksimum antall deltakere per tilrettelegger, innebærer det et tilskudd på kroner 51.000 per tilrettelegger per måned (det gjelder alle sammensetninger av "lette" og "tunge" deltakere, gitt maksimalt antall).

I modell B blir det utbetalt kroner 609 per time for oppfølgingsbistand. Med (minimum) 95 timer per tilrettelegger per måned innebærer det et tilskudd per tilrettelegger per måned på kroner 57.855.

I ordinær modell er tilskuddet per tilrettelegger per måned 46.485 kroner.

Tabell 1.2 *Satser i de to forsøksmodellene og i ordinær finansieringsmåte ved oppstart av forsøket. De gitte satsene er uthevet, de øvrige er beregnet under forutsetning av at normene følges*

Modell A		Modell B		Ordinær modell	
<i>Lav sats:</i>					
Maksimum antall deltakere/tilrettelegger	15	Sats per time	609	Veiledende antall deltakere/tilrettelegger	12
Tilskudd per mnd per deltaker	3 400	Gjennomsnittlig timebehov per mnd	11	Tilskudd per mnd per tilrettelegger	46 485
Tilskudd per tilrettelegger per mnd	51 000	Gjennomsnittlig tilskudd per deltaker	6 699	Tilskudd per mnd per deltaker ⁶	3873
<i>Høy sats:</i>					
Maksimum antall deltakere/tilrettelegger	6	Minimum timer per mnd per tilrettelegger	95		
Tilskudd per mnd per deltaker	8 500	Tilskudd per tilrettelegger per mnd	57 855		
Tilskudd per tilrettelegger per mnd	51 000				
Bonus ved fast ansettelse	8 000	Bonus ved fast ansettelse	8 000		

Hva kjennetegner modellene?

De to forsøksmodellene skiller seg altså fra den ordinære modellen, ved at de inneholder et bonuselement, samt et element av differensiering mellom deltakerne etter bistandsbehov. Den ene modellen differensierer etter en vurdering av behovet (på forhånd), den andre etter hvor mye bistand som faktisk blir ytt (det erfarte behovet). Formålet er å øke overgangen til ordinært arbeidsliv og varig arbeid, samt ta hensyn til ulike bistandsbehov hos deltakerne. Formålet er altså direkte relatert til problemstillingene som er:

- Utforming og resultat av tiltaket: Bonusordningen skal gi incentiver til å sørge for en hensiktsmessig og kvalitativt god tjeneste
- Hensyn til variasjoner i bistandsbehov mellom deltakere og over tid: Begge ordningene differensierer etter bistandsbehov.
- Seleksjonen av arbeidssøkere til tiltaket (såkalt "fløteskumming") og å konsentrere ressursbruken i tiltaket på dem som har best utsikt til å få jobb ("parkering" av andre deltakere): Differensieringen skal bidra til å unngå "skumming" og "parkering" av deltakere, som er en fare ved en bonusordning.
- Tiltaksarrangørenes erfaringer med bonusordningen: Bonusordningene bør ikke gi uheldige virkninger på det interne samarbeidet og utskrivning av deltakere.

⁶ Dette tallet er basert på det veiledende antall deltakere. Det faktiske antall deltakere har i gjennomsnitt trolig vært noe lavere. For eksempel har det hittil i 2010 har det vært om lag 9 deltakere per tilrettelegger. Med dette antall deltakere ville satsen for 2008 tilsvart kr. 5 165 per deltaker.

- Måloppnåelse og videre oppfølging av deltakere: Til syvende og sist er formålet at disse elementene skal gi bedre måloppnåelse for tiltaket

Inntektene fra bonus utgjør en beskjeden del av den samlede inntekten fra finansieringsmodellen. Vi har i Tabell 1.3 nedenfor vist inntekter i de tre finansieringsmodellene basert på satsene og tall for deltakere per tilrettelegger i Tabell 1.2.

Tabell 1.3 Karakteristika ved finansieringsmodellene

	Modell A	Modell B	Ordinær
Tilskudd per tilrettelegger pr mnd	51 000	57 885	46 485
Per tilrettelegger 3 år	1 836 000	2 083 860	1 673 460
Snitt deltakere pr tilrettelegger	10,5	10,5	9,0
Per deltaker (snitt) 17 måneder	82 571	93 719	87 805
Bonus, kr	8 000	8 000	
Andel av finansiering som bonus (3 år)	9,7 %	8,5 %	

Kilde: Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse

Med realistiske anslag for deltakertall og timebruk vil bonusen på 8.000 kroner dersom deltakeren kommer i jobb, utgjøre mindre enn 8-10 prosent av den samlede finansieringen for den aktuelle deltakeren på et forløp med vanlig lengde på deltagelsen, dvs. 17 måneder⁷ (jf. avsnitt 5.4). Mange av virksomhetene oppgir at om lag halvparten av deltakerne kommer i jobb. I så fall kan samlet bonusinntekt utgjøre 4-5 prosent av virksomhetens inntekter på AB.

Avklaring av deltakere i forsøket

Som nevnt heter det i de utfyllende reglene til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av tiltaksforskriften at deltakerne skal være tilstrekkelig avklart før de henvises til AB, av NAV selv, eller ved hjelp av et eget avklaringsstiltak. Dette er ytterligere understreket og utdypet i retningslinjene for forsøket. Følgende forhold skal være kartlagt:

- Antatt behov for oppfølging
- Antatt behov for tilrettelegging
- Hvilke typer tjenester brukeren har behov for
- Arbeidsevnevurdering skal være gjennomført i Arena

Kravspesifikasjonene som gjelder i de to finansieringsmodellene kan benyttes i kartleggingen, for å vurdere hvorvidt brukeren har behov for tilrettelegging og oppfølging eller har omfattende og sammensatte behov (modell A), og hvilke og hvor omfattende tjenester brukeren har behov for (modell B).

Etter henvisning skal tiltaksarrangøren innkalle brukeren til en trekantssamtale der også NAV deltar. I samtalen skal det utarbeides et anslag på antall timer oppfølging for modell B. Justering av dette timetallet underveis skal skje i dialog med NAV. Det skal utarbeides en oppfølgingsavtale mellom tilretteleggeren og deltakeren, der type, omfang og varighet på oppfølgingen er angitt.

⁷ Gjennomsnittslengden på deltagelse er lengre for kontrollgruppa enn for dem som er med i forsøket. Hvis man hadde basert beregningene på den faktiske varigheten i de ulike finansieringsmodellene, ville støtten per deltaker blitt lengre i forsøksmodellene. Dermed ville også bonus i prosent av samlet finansiering blitt noe lavere enn det som er vist i tabellen.

1.4 METODER

I undersøkelsen har vi benyttet en rekke ulike datakilder.

Litteratur

Vi har studert litteratur om relevant teori og empirisk forskning relatert til forsøket. Vi har sett på litteratur om finansieringsmodeller for arbeidsmarkedstiltak i ulike land (USA, Storbritannia, Australia og Nederland).

Intervjuer av tiltaksarrangører

Vi har intervjuet en representant for alle tiltaksarrangørene som deltar i forsøket, samt fem som ikke deltar – i alt 14 intervjuer. Intervjuene er gjennomført på telefon. Alle informantene jobbet med tiltaket på overordnet nivå.

Formålet med intervjuene har først og fremst vært å få informasjon om hvordan tiltaksarrangørene jobber med AB, hva de tenker om finansieringsmodellene, og kunnskap som kan benyttes til å utforme de påfølgende spørreundersøkelsene. De fleste problemstillingene i undersøkelsen ble likevel berørt:

- Tiltakets innhold, tidsbruk, administrative oppgaver, varighet og sluttresultat
- Hvordan finansieringen av tiltaket tar hensyn til at deltakerne har ulikt behov for bistand, og at bistandsbehovet kan endre seg underveis
- Oppfatning av selekteringen av arbeidssøkere ved inntak til tiltaket.
- For de som deltar i tiltaket: Erfaringer med bonusordningen, hvordan den benyttes og hvilken påvirkning den har i forhold til samarbeid internt og til utskrivning av deltakerne

Intervjuer av saksbehandlere i NAV

Vi har også intervjuet ansatte ved noen NAV-kontorer telefonisk. Intervjuobjektene var saksbehandlere som jobbet med attføring/oppfølging av arbeidssøkere med behov for tilrettelegging, fra kontorer som "sokner til" de deltakende bedriftene. Vi intervjuet ikke ansatte ved NAV-kontorer som ikke har kontakt med de deltakende bedriftene, siden alle saksbehandlere vil ha erfaring med den tradisjonelle finansieringsmodellen. Vi gjennomførte 8 intervjuer. Intervjuene omhandlet særlig erfaringer med varigheten i tiltaket, sluttresultat samt seleksjon til tiltaket.

Spørreundersøkelse til tilretteleggere

Tiltaksbedriftene som deltar i forsøket og tiltaksbedriftene i kontrollgruppa ble bedt om å sende oss e-postadresser til alle sine tilretteleggere. Noen av forsøksbedriftene har både tilretteleggere som deltar i forsøket, og noen som ikke gjør det, og én av bedriftene har både modell A og B.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 105 e-postadresser. Det viste seg at sju av adressene var feil, eller mottakeren var i permisjon. Vi kan anta at 98 tilretteleggere mottok spørreundersøkelsen. Etter to purringer hadde vi fått svar fra 74 av dem, noe som gir en svarprosent på 76. 15 av dem deltok i forsøket med modell A, 14 med modell B, mens 45 var i kontrollgruppa. Selv om antallet respondenter er lite, har vi informasjon fra en stor del av tilretteleggerne som faktisk deltar i forsøket (de er få).

Vi presenterer en del av svarene i form av prosenter. Dette er nødvendig for å kunne sammenlikne de ulike finansieringsmodellene, men vi må være klar over at det lave antallet kan gi en del tilfeldige utslag i svarfordelingene. Vi vil derfor tolke enkeltresultater med forsiktighet, og dessuten se de ulike datakildene i sammenheng.

I undersøkelsen til tilretteleggerne stilte vi spørsmål om sammensetning av deltakerne på AB, avklaring og rekruttering til tiltaket, innholdet/oppfølgingen i tiltaket, samt tilretteleggerens oppfatning av effekter finansieringsmåten. En del av spørsmålene omhandlet hvorvidt og hva slags endringer som hadde skjedd de siste 2 årene. Formålet har vært å sammenlikne forsøksgruppene og kontrollgruppa på en mer "objektiv" måte enn ved å få deres egen vurdering av effekter av finansieringsmåten (selv om vi også har spurt om det). Så vel rekrutteringen, som sammensetningen av deltakere og arbeidet i tiltaket vil uansett endre seg over tid. Spørsmålet er derfor om det har endret seg på en *annen måte* i forsøket enn for kontrollgruppa.

Spørreundersøkelse til deltakere

Vi har gjennomført en postal spørreundersøkelse til alle deltakerne som er/har vært i AB i forsøks- og kontrollbedriftene de siste 3 årene. Av hensyn til personvernet, ble spørreskjemaene sendt ut av tiltaksarrangørene. Konvolutten inneholdt en frankert svarkonvolutt, hvor respondentene skulle sende inn skjemaet anonymt til oss.

Det ble sendt ut til sammen 1.500 skjemaer. De ble nummerert, slik at vi hadde informasjon om hvilken finansieringsmodell og bedrift de deltok hos, samt at vi hadde mulighet til å purre.

Etter én purring (kun til deltakere i forsøksbedriftene) fikk vi svar fra 275 deltakere. I forhold til antall utsendte skjemaer gir dette en lav svarprosenten – 24 prosent blant de som deltok i forsøket og 13 prosent blant de som deltok med ordinær modell. Vi fikk en del skjemaer i retur på grunn av ukjent adresse. En del ringte dessuten og sa at de ikke hadde vært på AB

En stor del av frafallet er nok knyttet til at mange av de som fikk spørreskjemaet hadde sluttet i AB for lenge siden. Fordi vi visste at vi hadde få deltakere "å ta av" sendte vi skjemaet til deltakere som hadde vært i AB en gang i løpet av de siste 3 årene (og derfor potensielt kunne vært med i forsøket). Ulempen med dette er at svarprosenten ble lav, fordelene er at vi har fått et høyere antall respondenter enn vi hadde fått om vi bare hadde sendt ut til de som hadde vært inne de siste 2 årene/startet i tiltaket de siste 2-3 årene eller liknende.

Blant de som svarte, var det 60 prosent som fremdeles var i tiltaket, blant de som hadde sluttet, hadde 83 prosent sluttet i 2009 eller senere. Det betyr at svarprosenten blant de "ferskeste" deltakerne trolig er høyere enn den samlede svarprosenten.

I undersøkelsen stilte vi spørsmål om bakgrunnskjennetegn, tidligere erfaringer med arbeid og tiltak, rekruttering til tiltaket, oppfølging mens de var i tiltaket med og uten arbeid, deltakernes vurderinger av bistanden, og deres situasjon på arbeidsmarkedet i dag.

Intervjuer med arbeidsgivere

Arbeidsgiveren er en viktig kunnskapskilde til hva slags oppfølging både de og deltakerne får i tiltaket. Vi har telefonisk intervjuet om lag (20) arbeidsgivere som deltar i tiltaket/forsøket. Temaene for intervjuene var:

- Oppfølging av deltakerne og veiledning av arbeidsgiverne i tiltaket, varighet og arbeidskontrakt
- Oppfatning av deltakernes eget bistandsbehov og om innholdet har svart til deres behov, eventuelle endringer over tid
- Starttidspunkt i tiltaket, nå-situasjon og oppfatning av stabiliteten av arbeidsforholdet.

2 TEORI OG INTERNASJONALE ERFARINGER

I dette kapitlet vil vi se nærmere på litteratur som omhandler betydningen av finansieringsmodeller for effekten av arbeidsmarkedstiltak. Kapitlet starter med en generell drøfting av finansieringsmodeller innen offentlig tjenesteproduksjon og går deretter over til å drøfte utviklingstrekk i finansieringsmåten for arbeidsmarkedstiltak, og særlig tiltak for utsatte grupper, i andre land.

2.1 GENERELT OM FINANSIERING OG ORGANISERING

Tradisjonelt har det offentlige finansiert ulike former for tjenesteproduksjon gjennom hva som kan kalles en "forhandlingsmodell", med rammefinansiering eller finansiering basert på satser som gjenspeiler gjennomsnittlig ressursbruk blant alle brukere, kombinert med styringsdialog, kommunikasjon og forhandling. Bekymring for at denne finansieringsmodellen innebærer for liten motivasjon til å drive effektivt og med høy kvalitet, har vært grunnen til at finansiering basert på resultatindikatorer har fått økt utbredelse. Når målet, som i dette tilfellet, er å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb, er en nærliggende løsning å gi en bonus desto flere deltakere på tiltaket man faktisk klarer å få i varig arbeid.

Denne typen insentivbaserte finansieringsmodeller har potensial for at virksomheten kan drives bedre og mer effektivt, men kan også "friste" virksomheten til å drive tiltakene på en lite formålstjenlig måte. Grunnen til det siste er at man ofte ikke vil ha noe godt mål på hvor godt bedriften arbeider med sine tiltaksdeltakere. Det "egentlige" målet med tiltaket er en størst mulig økning i sannsynligheten for at deltakerne kommer i varig arbeid. Det er i praksis umulig å måle. Det man faktisk kan måle, er den faktiske tilbøyeligheten til at deltakerne på tiltaket kommer i jobb. Variasjoner i denne tilbøyeligheten er selvsagt påvirket av hvor godt man arbeider i tiltaket, men kanskje i langt større grad av variasjoner i nedsettelsen av deltakernes arbeidsevne, hvorvidt deltaker og jobb "passer" godt sammen og selvsagt arbeidsmarkedssituasjonen. Et generelt resultat fra litteraturen er at betydningen av resultatmålet for finansieringen bør begrenses dersom resultatindikatoren bare delvis gir et godt mål på måloppnåelsen, noe som altså er tilfellet i situasjonen med arbeidsmarkedstiltak.

I debatt og forskning om finansieringsmodeller har man vært opptatt av problemet ved at bedriften kan "fløteskumme" brukerne for å maksimere andelen som kommer i jobb etterpå, uten at det trenger bety at man driver spesielt godt. Det kan gjøres ved at tiltaksarrangøren påvirker rekrutteringen til tiltaket. Ved å påvirke rekrutteringen i retning av personer med gode jobbmuligheter og forsøke å ikke rekruttere personer med små jobbmuligheter, kan den oppnå høy målt jobbt tilbøyelighet etter at tiltaket er avsluttet. Et annet problem med resultatbasert finansiering er at selv om bedriftene ikke selekterer hvem som kommer inn på tiltak gjennom å skumme fløten, kan de velge å bruke lite ressurser på tiltaksdeltakere som synes å ha små muligheter til å få jobb etterpå. Denne atferden omtales i litteraturen som "parkering".

Dessuten kan ytre forhold som konjunkturer og situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet ha betydning for hvor lett tiltaksdeltakere kommer i jobb. Ideelt sett bør ikke slike ytre kilder til variasjoner i antall deltakere som kommer i jobb, påvirke hvordan bedriften skal belønnes gjennom finansieringsmodellen.

En oppgave finansieringsmodellen bør oppfylle, er at den 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 til, må tilskuddssatser og satser for belønning av resultatmål settes slik at inntektene over tid i store trekk dekker kostnadene, evt. de kostnadene man realistisk kan oppnå gjennom effektivisering. Pga mangelfull informasjon er dette vanskelig for regulator. Bli inntektene gjennomgående mindre enn dette nivået, vil det bli et politisk press i retning av

å øke satsene, og oppstår det store overskudd eller svekket effektivitet i virksomhetene fordi inntektene vokser raskt, vil regulator presse i retning av å redusere satsene. Begge typene endringer i satser vil undergrave logikken i reguleringsregimet. Et system som i utgangspunktet gir incentiver til effektivitet og kvalitetsforbedring fordi bedriftene står overfor faste satser, vil gjennom stadige satsendringer kunne degenerere til et system som over tid i realiteten blir et refusjonssystem som dekker faktiske kostnader. Da forsvinner mange av de gunstige effektene ved reguleringen.

Enhver finansieringsmodell vil stille tiltaksarrangøren overfor en økonomisk risiko. En tradisjonell modell med rammestyring, styringsdialog og kontroll gir trolig begrenset risiko for arrangør. En finansieringsmodell som refunderer med faste satser (satser som ikke påvirkes av de faktiske kostnadene hos arrangøren) per deltaker, gir en økonomisk risiko for underskudd dersom arrangøren har for høye kostnader (kostnadsrisiko), men ingen risiko for underskudd dersom man ikke klarer å få en høy andel av deltakerne i jobb. En resultatbasert finansieringsmodell etter oppskriften "nocure – no pay" overfører en stor del av risikoen til tiltaksarrangøren; dersom færre enn antatt kommer i jobb etterpå, svikter inntektene. Hvorvidt underskuddet truer bedriftens eksistens vil avhenge både av hvor stor den er og bedriftens finansielle styrke – evne til å tåle midlertidig inntektssvikt. En god vektfordeling mellom aktivitetsbaserte tilskudd (for eksempel tilskudd per deltaker) og resultatbaserte tilskudd (for eksempel tilskudd per person som får jobb etter avsluttet tiltak) vil således være viktig for at tiltaksarrangørene skal bli stilt overfor en passende blanding av risiko og utsikt til belønning.

Nødvendig ressursbruk hos tiltaksarrangøren vil ofte variere mye mellom deltakerne. Differensierte tilskuddssatser basert på en klassifisering av deltakerne er en mulighet til å bøte på dette.

Problemer knyttet til insentivbasert finansiering kan bøtes på ved tiltak som organisering, juridiske virkemidler og kontroll. Man kan for eksempel motvirke fløteskumming ved å la tildeling av deltakere til bedriftene bli gjort av andre enn bedriften selv. Da hindres de i å "screene" deltakerne. Å ha differensierte støttesatser per deltaker-årsverk (slik man i forsøket har hatt) basert på forskjeller i hvor stort behov for oppfølging deltakerne trenger, vil også redusere faren for fløteskumming og parkering. Også ulike former for rapporterings- og kontrollsystemer vil kunne bidra til å redusere uønskede bieffekter av insentivbaserte finansieringsmodeller.

Generelt synes behovet for kontrollmekanismer og kvantitativ rapportering å være høyere desto større grad av resultatmål som nyttes i finansieringen, og også jo mer differensiert den aktivitetsbaserte støtten utformes. Differensierte støttesatser medfører behov for kvalitetssikring og kanskje ekstern kontroll av klassifiseringen av deltakerne i de to gruppene. Disse tiltakene medfører kostnader som selvsagt bør telles med når man skal vurdere fordeler og ulemper ved finansieringsmodellene. Disse kostnadene trenger ikke slå ut i økte utgifter i kroner og øre i regnskapene til tiltaksbedriftens eller det offentlige organet som kontrollerer bedriften, men er like fullt viktige å ta hensyn til.

2.2 INTERNASJONALE ERFARINGER⁸

Utviklingen av finansieringsmodeller for offentlige tjenester basert på aktivitetsbasert finansiering ("stykkpris") og resultatindikatorer har sin opprinnelse i USA helt tilbake til 1970-tallet. Etter hvert har også andre angelsaksiske land som Storbritannia og Australia begynt å bruke slike finansieringsmodeller, og senere også Nederland. Vi ser i dette kapitlet nærmere på sentrale utviklingstrekk i bruken av finansieringsmodeller i disse landene.

⁸ Beskrivelsen er i stor grad basert på Finn (2009).

2.2.1 USA

USA har tradisjonelt basert seg på private leverandører av viktige offentlige velferdstjenester som har arbeidet på kontrakt med det offentlige. De private leverandørene har både vært ideelle organisasjoner og kommersielle selskaper. Hovedtrekkene i utviklingen av finansieringsmodeller for arbeidsmarkedstiltak er skissert i Figur 2.1.

Figur 2.1 *Utvikling av finansieringsmodeller for arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne i USA*



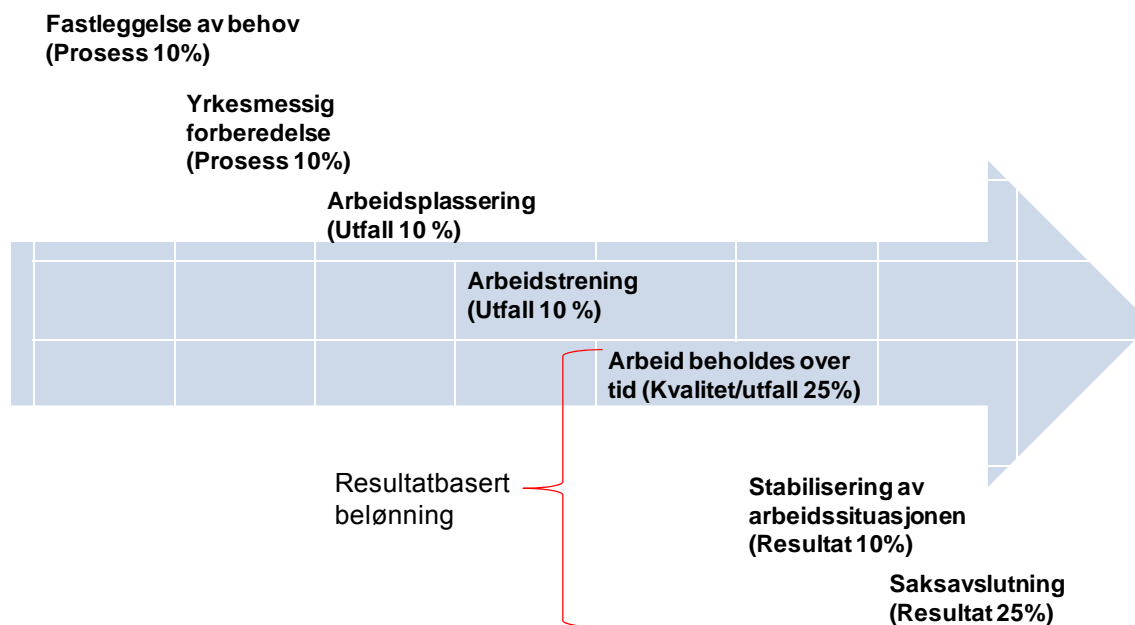
Mens disse tjenestene på 1970-tallet ble finansiert gjennom kontrakter som innebar refusjon av faktiske kostnader og der man i liten grad evaluerte måloppnåelsen, fikk kontraktene på 1980-tallet i økende grad elementer av finansiering basert på konkrete aktivitetselementer ("fee for service"). Med spredningen av "New Public management" på 1990-tallet fikk finansieringen i økende grad preg av å være basert på resultatindikatorer. Valg av tilbyder ble også i økende grad basert på anbuds konkurranser. Bruken av disse nye finansieringsmodellene spredte seg til andre anglosaksiske land.

Milepælsmodell - Oklahoma

Kontraktsutsetting av velferdstjenester i USA skjøt fart etter en velferdsreform i 1996. Nesten alle delstatene har private tilbydere av arbeidsmarkedstiltak, men omfanget varierer betydelig. Kontraktene innebærer finansiering med en blanding av aktivitets- og resultatindikatorer. Det har vært mye debatt om bivirkninger av kontraktene i form av fløteskumming og "parkering" og at det er vanskelig å rette tiltakene mot personer som erfaringsmessig trenger mest bistand for å komme i arbeid.

Mange kontrakter i USA er basert på en såkalt "milepælsmodell", og den har utviklet seg til en mal for finansieringsmodeller i USA og andre land. Modellen er illustrert i Figur 2.2.

Figur 2.2 Milepælsmodellen



Milepælsmodellen hadde sitt opphav i Oklahoma og kalles ofte Oklahoma-modellen, men har blitt normgivende for hvordan slike kontrakter utformes i USA. Tiltaksarrangøren mottar betaling for aktiviteter gradvis etter som tiltaksforløpet utvikler seg. Resultatindikatorerne er også delt opp, blant annet fordi det erfaringsmessig har vært mange som har fått jobb etter tiltak som har mistet den igjen. Det er varig sysselsetting som er det målet som skal oppnås, noe som gjenspeiler seg i resultatindikatorerne. Ved bruk av modellen synes man i mange kontrakter å legge ca 40 prosent av finansieringen på aktivitetsindikatorer og ca 60 prosent på resultatindikatorer. Det er ofte differensierte satser, både aktivitets- og resultatbaserte, mellom ulike grupper av tiltaksdeltakere.

I USA har det dessuten vært vanlig med anbudskonkurranser for å velge tilbydere.

Tidlige evalueringer av Oklahoma-modellen tydet på at de nye finansieringsmodellene på 1990-tallet gav bedre resultater og lavere kostnader sammenlignet med tidligere, men det var også problemer knyttet til fløteskumming blant klientene.

New York

New Yorks kontrakter anses i litteraturen som interessant for sammenligning bl.a. fordi byen driver mange arbeidsmarkedstiltak for grupper som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. I 2005 startet byen et nytt program for dem med høyest barrierer og størst problemer. Belønningen i finansieringsmodellene for å inkludere personer med store problemer og å skaffe disse jobb er derfor blitt økt. Byen har kontrakt med en stor kommersiell tilbyder og en tilbyder som drives av en ideell organisasjon. Disse har i sin tur kontrakter med underleverandører av de enkelte tjenestene. Kontraktene er en blanding av aktivitets- og resultatbasert finansiering, der utbetaling skjer når milepæler passerer. Omtrent 2/3 er resultatbasert og 1/3 aktivitetsbasert.

Det er verdt å merke seg at den ikke-kommersielle tilbyderen mottar 2.000 dollar for hver person som kommer i subsidiert jobb, og 2.500 dollar for hver som kommer i ordinær jobb. Disse satsene øker til nesten 3.000 dollar hvis vedkommende fortsatt er i jobb etter et halvt år. Å kanalisere deltakerne til føderal uføretrygd gir også uttelling i finansieringsmodellen, men med en lavere sats, 750 dollar.

Vurderinger

Modellene består av så mange aspekter at det har vært vanskelig å evaluere de enkelte elementene isolert. Generelt synes det som om debatt og kritikk har utviklet programmene over tid. Evalueringer tyder altså på at de nye modellene har bidratt til bedre resultater, men at man mer incentivbaserte modeller har medført en god del problemer som man har måttet løse underveis gjennom å modifisere modellene. Det har vært mye debatt om fløteskumming og parkering, men at omfanget av dette problemet tross alt har vært begrenset. Likevel har de fleste programmer hatt vansker med å integrere grupper med de største utfordringene på arbeidsmarkedet.

Et hovedinntrykk synes å være at kortsiktige resultatindikatorer er lite hensiktsmessige, bl.a. fordi det å få jobb rett etter tiltaket erfaringsmessig synes å være lavt korrelert med det å få en varig jobb. Dette er trolig grunnen til at man i New York har benyttet mer langsiktige indikatorer. Evalueringer kan videre tyde på at økt lønn er et bedre mål på resultat enn det å være i jobb i seg selv.

2.2.2 Andre land

På 1980-tallet begynte man med resultat- og aktivitetsbasert finansiering av arbeidsmarkedstiltak i Storbritannia. Det har vært store endringer i organisering og finansiering over tid, bl.a. som resultat av debatt og kritikk av fløteskumming og parkering. Eksempler som ble brukt var at enkelte tiltaksarrangører brukte midlertidige jobber for å utløse resultatbonus. Siden 2001 har staten hatt bestilleransvaret, og brukt differensierte satser for aktiviteter rettet mot ulike grupper, og gitt økonomiske incentiv (belønning) for å få deltakerne i arbeid. Et eksempel på måten bonusen er organisert på, er at tiltaksarrangøren fikk overført midler tilsvarende kostnaden ved tiltak i 21 uker, men var økonomisk ansvarlig for deltakeren opp til 26 uker. Arrangøren får dermed det overskuddet som måtte oppstå dersom deltakeren kommer i jobb før 21 uker.

Resultatbasert finansiering har også vært på frammarsj i Australia og Nederland. I Australia har programmene et ganske detaljert sett med indikatorer. I tillegg til å få jobb, belønnes tiltaksarrangørene når deltakerne kommer på andre tiltak, fagopplæring eller begynner utdanning. Også bedre resultater i form av mer stabil livssituasjon og bosituasjon utløser belønning. Man søker også å justere resultatindikatorerne for konjunktursituasjonen for å rense ut den delen av resultatet som kan tilskrives andre faktorer enn tiltaket. Evalueringer tyder på at differensiert prising har bidratt til å øke innsatsen mot brukere med størst problemer.

I Nederland har man over tid forsterket kravene til faglighet og formaliserte rutiner, for å redusere tallet på mindre tilbydere som hadde vokst fram under det tidligere regimet. Nå konkurrerer leverandørene med hverandre om å få kontrakter. Også i Nederland er det relativt detaljerte aktivitets- og resultatindikatorer som nyttes i finansieringen av tiltaksarrangørene. Et element i det nederlandske systemet er prosjektledere ansatt i arbeidsmarkedsmyndighetene som overvåker deltakernes framgang i forhold til deres mål. Hensikten er å unngå fløteskumming og parkering.

2.3 SAMMENFATTENDE KOMMENTARER

I de land (dvs. USA og Storbritannia) vi har funnet data, synes andelen av finansieringen som kommer fra resultatindikatorer klart høyere enn det som er tilfellet i det norske forsøket innen Arbeid med bistand. Indikatorerne som benyttes i de aktuelle landene er videre mer milepælsbaserte når det gjelder den aktivitetsbaserte finansieringen. Den resultatbaserte finansieringen synes også å være basert på mer finmaskede indikatorer, både når det gjelder typer resultat og når det gjelder varigheten av for eksempel det å komme i jobb etter tiltak. Det er også vanlig med konkurranse mellom tilbyderne. Utviklingen i disse landene har vist at det er utfordrende å komme fram til gyldige

indikatorer, men at de mer detaljerte indikatorene har bidratt til å løse en god del problemer og å gjøre programmene mer treffsikre. Sammenfattende synes det mulig å ha resultatbaserte indikatorer og høste en del gevinster ved dem, uten å dra med seg store uønskede bivirkninger, jf den langvarige debatten om fløteskumming og parkering.

Når det gjelder overføringsverdien av utenlandske erfaringer til norske forhold, må en huske på at størrelsen og den finansielle styrken til tiltaksarrangørene er viktig for å kunne finne den beste blandingen av aktivitetsbasert og resultatbasert finansiering. Små bedrifter har mindre evne til å tåle økonomisk risiko enn store bedrifter. Risikofordelingen mellom offentlige myndighet og tiltaksarrangør i ulike kontrakter i Norge bør således vurderes nøye og ta hensyn til aktørenes evne til å bære risiko i det enkelte tilfelle.

3 OPPSUMMERING AV INTERVJUER MED TILTAKSBEDRIFTENE OG NAV

I dette kapitlet oppsummerer vi informasjon fra intervjuene med tiltaksbedriftene og NAV-ansatte som rekrutterer deltakere til de samme bedriftene. Til sammen har vi informasjon fra 14 tiltaksbedrifter – de ni forsøksbedriftene og fem sammenlikningsbedrifter, samt åtte NAV-kontorer. Det viste seg at informantene fra NAV gjennomgående hadde lite kunnskap om hvordan tiltaket ble gjennomført og lite meninger om betydningen av de alternative finansieringsordningene.

3.1 DELTAKERNE PÅ AB

De ni bedriftene i forsøksordningen har fra 2 til 13 tilretteleggere ansatt. Fire av bedriftene har i tillegg også tilretteleggere som ikke er med i forsøksordningen. Antall deltakere per tilrettelegger varierer mellom 4,5 og 15 med et gjennomsnitt på 9,5. Det er ingen nevneverdig forskjell mellom de to forsøksmodellene når det gjelder antall deltakere per tilrettelegger.

I bedriftene utenfor forsøksordningen varierer antall tilretteleggere mellom 4 og 16. Antall deltakere per tilrettelegger ligger nær 12 i alle bedriftene.

De fleste intervjuobjektene formidler at personer med muskel-/skjelettlidelser samt psykiske diagnoser dominerer i deltakergruppa. Også rusproblematikk, gjerne i form av ettervirkninger, samt ulike former for utbrenthet, nevnes av flere.

Det er en del sprik mellom bedriftene i beskrivelsen av deltakergruppa og av om sammensetningen av deltakere har endret seg over tid. To av bedriftene i forsøket og én utenfor er klare på at det over tid har vært en tendens til færre deltakere med sterkt redusert arbeidsevne. Én av bedriftene mener at andelen unge har økt sterkt over tid.

3.2 AVKLARING OG REKRUTTERING AV DELTAKERE

Bedriftene mener at deltakerne ofte ikke er tilfredsstillende avklart før de blir henvist til tiltaket. De fleste oppgir at de har trekantsamtaler med deltakeren og NAV, men samtalen brukes ikke alltid til avklaring. En del av bedriftene sier at de deltar i en avklaring på forhånd, mens andre tar imot alle deltakere som NAV henviser, men bruker tiltaksperioden til avklaring. Flere av bedriftene oppgir at NAV ofte ikke har kapasitet til å gjennomføre avklaring eller trekantsamtaler.

Én bedrift skiller seg ut ved at de ikke tar inn deltakere som de mener ikke er avklart. Videre krever de at deltakerne skal være motiverte og bedriften skal se en viss mulighet for at vedkommende skal kunne komme seg inn på arbeidsmarkedet. Denne bedriften krever også at det blir gjennomført trekantsamtale før deltakeren tas inn i tiltaket.

Enkelte bedrifter mener at NAV burde arbeidet mer med avklaring på forhånd, og at NAV bryter retningslinjene for ordningen ved å rekruttere deltakere med liten sjanse til å komme i arbeid. Én av informantene er sterkt kritisk til NAVs kompetanse. Vedkommende mener at saksbehandlerne i NAV ikke har kompetanse til å sluse folk over på riktig tiltak.

Mange oppgir imidlertid at en stor andel av deltakerne på AB kommer fra andre tiltak, noe som innebærer at de er grundigere avklart.

I enkelte av distriktene er det et sterkt sprik mellom NAVs og bedriftens framstilling av hvordan avklaringen av deltakere før AB skjer. Mens NAV i en del tilfeller oppgir at avklaring skjer på forhånd, at trekantsamtaler avholdes, m.v., sier enkelte av bedriftene at de må ta initiativ til slik avklaring, men at NAV i mange tilfeller mangler både folk og kompetanse.

Bare to av bedriftene i forsøket mener at differensiering av satser etter bistandsbehov har endret avklaringen og rekrutteringen til ordningen. Flere legger vekt på at rutineene for differensiering ikke følges opp i praksis fra NAVs side. Isteden justeres anslaget for ressursbehov etter at tiltaket er igangsatt. Av de to bedriftene som mener at differensieringen har påvirket rekrutteringen, sier den ene at NAV fant det nye systemet for ressurskrevende for dem og at de dermed begynte å bruke AB mindre enn før. Den andre bedriften mente at differensiering hadde medført at det ble lagt større vekt på avklaring. Dette styrket kvaliteten på seleksjonsprosessen. Etter en tid "rasjonaliserte imidlertid NAV bort" trekantsamtalene, og seleksjonsprosessen ble dermed dårlig enn noen gang før.

Dialog mellom NAV og bedriftene underveis

Med et delvis unntak for én av bedriftene, ga bedriftene og NAV-kontorene i forsøksordningen overveiende positive karakteristikk av dialogen seg imellom. Unntaket var én som sa at kvaliteten på dialogen var personavhengig. Samtidig nevnte nesten alle bedriftene at de merket at NAV-reformen har gjort at NAVs ansatte er blitt mindre tilgjengelige.

Blant bedriftene utenfor forsøket, var det en større andel som nevnte at det var vanskelig å få tilgang til NAVs folk og at NAV mangler kompetanse. NAV-reformen ble pekt på som en årsak til begge disse problemene. Blant annet hadde omorganisering medført at NAV-ansatte med relevant kompetanse hadde flyttet på seg.

3.3 DIFFERENSIERING AV BISTANDSBEHOV

Anslag på bistandsbehov

Bedriftene er nærmeste samstemte i at NAV mangler ressurser (tid) og/eller kompetanse til å klassifisere deltakerne etter antatt bistandsbehov (modell A) eller å lage veiledende anslag på oppfølgingstimer (modell B). De fleste bedriftene sier at de lager forslag til NAV og at NAV godkjenner dette. I tillegg er det en del av bedriftene som sier at deltakerne selv har betydelige innflytelse på beslutningen. Deltakerne uttrykker sine ønsker i samtaler med bedriften og eventuelt NAV, og disse ønskene tillegges betydelig vekt.

Mange av bedriftene uttrykker en betydelig skepsis til om opplegget for klassifisering og anslag i det hele tatt er hensiktsmessig. De mener at det er nærmest umulig å beregne bistandsbehovet på forhånd, bortsett fra for deltakere som kommer fra lignende tiltak. Bedriftene mener at det er behov for å justere bistandsbehovet etter hvert, noe som også skjer i praksis.

NAV-kontorenes framstilling samsvarer i stor grad med bedriftenes på dette området; de lar bedriftene styre dette og ser behov for fleksibilitet over tid. Én av saksbehandlerne i NAV uttrykte usikkerhet om deres fleksibilitet i tildeling av tilskudd var i samsvar med reglene for forsøket.

Betydningen av differensierte satser på arbeidet i tiltaket

Hovedinntrykket fra intervjuene er at valg av finansieringsmodell har begrenset betydning for arbeidet i tiltaket; Bedriftene oppgir at de gir den bistand de mener det er behov for uavhengig av anslaget på ressursbehovet. Men det er også enkelte som mener at forsøksordningen har ført til bedre oppfølging av deltakere med behov for mye bistand.

Enkelte mener at differensieringen av bistandsbehovet har ført med seg en økt administrasjonsbyrde og at fokus flyttes fra person til system. Men på den andre siden er det også enkelte som mener at prosedyrene rundt differensiering øker bevisstheten om den enkelte deltakers behov, samt om hva ressursene brukes til. Flere mener dessuten at forsøket har gjort at det legges mer vekt på å sikre at deltakerne får arbeidskontrakter.

Det er også sprikende vurdering av hvordan den ordinære modellen fungerer i forhold til variasjon i bistandsbehov. Enkelte av bedriftene i forsøksordningen mener at svært lite er endret; bedriften gir den bistand den mener deltakerne trenger uavhengig av ulike normer og måltall. To av bedriftene mener at den ordinære modellen ikke legger forholdene til rette for å ta inn deltakere med omfattende bistandsbehov. Blant bedriftene som ikke deltar i forsøket, var det flere som framholdt at den ordinære modellen er underfinansiert. Videre svarte én at de måtte passe på at de ikke fikk for mange med stort bistandsbehov inn i ordinær ordning. En annen svarte at det er altfor rigid med 12 deltakere per tilrettelegger ettersom bistandsbehovet er ulikt for den enkelte deltaker.

Nivået på satsene

Flere av dem som har besvart spørsmål om nivået på satsene i modell A har angitt at økonomien i denne modellen er bedre enn med ordinær ordning. Dette betyr imidlertid ikke at bedriftene mener at satsene er gode nok; Flere mener at tiltaket subsidieres av andre tiltak bedriftene arbeider med. Det er også bedrifter som mener satsene er tilstrekkelig høye.

De to bedriftene som har svart på nivået på satsene under modell B, har gitt svar som tyder på at de er litt misfornøyde med satsene. Misnøyen er knyttet til at satsene kanskje ikke er tilstrekkelig til å dekke administrasjon, opplæringsbehov, m.v.

3.4 BONUS

Fire av de ni bedriftene i forsøket har ikke mottatt eller søkt bonus, en hadde fått aksept, men ikke pengene, mens fire hadde fått utbetalt bonus på det tidspunktet vi intervjuet dem. Til sammen oppga informantene å ha fått bonus for 16 deltakere, men én av dem oppga ikke antall.

Kriteriene for bonusutbetaling

De aller fleste oppfattet kriteriene for bonus som klare. Én av bedriftene mente imidlertid at det var mange forskjellige kriterier og at avgrensningene var uklare. Er lønnstilskudd utover prøvetiden diskvalifiserende? Hva hvis deltakeren selv sier opp før prøvetiden er over?

De fleste av bedriftene var imidlertid skeptiske til kriteriene for bonus. Bedriftenes oppfatninger om hva som burde være kriterier for bonus gjenspeiler deres oppfatninger om hva som bør være målet for tiltaket. Flere nevnte en eller flere av følgende momenter:

- Faste stillinger er ikke lenger det normale i mange deler av arbeidsmarkedet. Det er derfor ikke rimelig at det bare er fast stilling som gir grunnlag for bonus.
- Mange av deltakerne er ikke i stand til å jobbe i halv stilling eller mer. Også en lavere stillingsbrøk burde gitt grunnlag for bonus for denne gruppen.
- For noen deltakere vil AB gi en avklaring som tilsier at en form for utdanning er det riktige. Får man deltakerne i gang med et slikt løp, er dette like positivt som at de kommer i jobb. Det viktige er at man får en avklaring, og at de kommer i gang med det avklaringen tilsier at de skal drive med.

I tillegg legger bedriftene vekt på at ytre omstendigheter som utvalg av deltakere og arbeidsmarkedssituasjonen har stor betydning for hvor mange som kommer i jobb. Antall som kommer i jobb reflekterer dermed ikke bare kvaliteten på bistanden som er gitt.

Også blant NAV-kontorene var det en viss skepsis til at bare fast stilling på minst 50 prosent gir grunnlag for bonus. Enkelte av dem mente at lavere stillingsbrøk burde kunne være tilfredsstillende. To av kontorene oppfattet reglene omkring bonus for ansettelser med lønnstilskudd som uklare.

Bruk av bonusen

Fire av bedriftene oppgir at bonusmidlene vil inngå i driften på samme måte som andre inntekter. Én vil bruke midlene til opplæring. I én bedrift gikk bonusmidler i modell A til den aktuelle ansattegruppen, mens bonus innenfor modell B gikk til de enkelte medarbeiderne som hadde hatt oppfølging av deltakerne man fikk bonus for. Tre av bedriftene hadde ikke bestemt hvordan bonusmidlene skulle brukes.

Betydningen av bonus

Det er nesten full enighet om at muligheten for bonus ikke har påvirket adferden til bedriftene, men enkelte vil ikke helt avskrive at muligheten for bonus har positive virkninger.

Bare én av bedriftene mener at mulighetene for bonus gir en viss motivasjon i arbeidet. De fleste er klare på at bonus ikke har effekt. To av bedriftene kom med kritiske merknader, dels til at bonusordningen forsterket det allerede overdrevne fokuset på økonomien i virksomheten og dels at resultatene ble oppnådd i teamarbeid (i bedriften som helhet) og at det ble feil at bare ett av tiltakene de arbeidet med ga mulighet for bonus.

De fleste bedriftene mente at bonusordningen heller ikke har påvirket rapporteringen til NAV. Men det var to bedrifter som mente at de kanskje hadde begynt legge større vekt på å være tidlig ute med å identifisere deltakere med begrenset mulighet på arbeidsmarkedet, slik at deltakere som har liten sjanse til å komme i arbeid fases ut av AB tidligere enn før.

3.5 RESULTATER

Den måten bedriftene har oppgitt sine resultater på er ikke helt sammenlignbare, men de formidler at 30-50 prosent av deltakerne kommer i jobb. To av bedriftene oppgir at mer enn 50 prosent gikk over til jobb, men disse kjente ikke varigheten av arbeidsforholdet. Én av bedriftene oppga at 57 prosent av dem med moderat bistandsbehov kom i jobb, men bare 10 prosent av dem med utvidet behov.

NAV-kontorene hadde lite kunnskap om resultatene av AB.

Enkelte bedrifter mente at konjunktorene eller arbeidsmarkedssituasjonen hadde svekket måloppnåelsen den senere tid.

Flere av bedriftene oppgir deltakernes kapasitet som viktigste faktor for måloppnåelsen. Også situasjonen på arbeidsmarkedet, godt samarbeid med næringslivet og konsulentenes egnethet nevnes som viktige av enkelte.

Viktige rammebetingelser

Bedriftene og NAV ble spurt om hvilke rammebetingelser som er viktigst for at tiltaket skal lykkes. Det var ingen faktorer som pekte seg spesielt ut, men både behov for tilstrekkelige ressurser og kompetanse hos NAV ble nevnt av flere. I forbindelse med NAV, var det særlig betydningen av god avklaring som ble vektlagt. Videre var det flere som var inne på viktigheten av genuint individuell behandling av deltakerne, gjerne med tverrfaglig opplegg. Dessuten nevnte flere viktigheten av godt samarbeid med både NAV og arbeidsgiverne.

3.6 SAMLET VURDERING AV FORSØKET

Trekantsamtaler og økt dialog med NAV ble nevnt som positive nyvinninger i forsøksordningen, men flere av bedriftene mener likevel at NAV oftest ikke kapasitet har til å gjøre sin del av jobben.

En av bedriftene mente det ble for rigid å ha separate kvoter for deltakere med høyt/lavt bistandsbehov. De opplevde lang venteliste for de med høyt behov, men ledige plasser for dem med lavt behov. Kvotene burde justeres i samsvar med "etterspørselen".

Én av bedriftene mislikte gruppeinndeling (høyt/lavt bistandsbehov). Det ble foreslått å anslå bistandsbehovet individuelt, men slutte med kategoriseringen.

Enkelte av bedriftene og ett av NAV-kontorene mente at forsøksordningene la bedre til rette for omfattende bistand til dem som har størst behov. Samtidig var det enkelte som mente at man kunne hatt flere deltakere med lavt bistandsbehov. Delvis i strid med dette, var det flere – både bedrifter og NAV-kontor – som mente at modellen ikke betød noe; de jobbet på samme måte uavhengig av reglene.

Enkelte av bedriftene mente at kravet til dokumentasjon har ført til mer gjennomtenkte valg av arbeidsplasser og bedre kvalitetssikring av arbeidet generelt.

Flere mente at særlig den ordinære ordningen er underfinansiert. Det var også flere som mente at de finansielle vilkårene er bedre i forsøksordningene. Bedriftene mente at forsøksordningene hadde liten virkning på kostnadene, men ga noe høyere inntekter.

Tidsbruk

En del av bedriftene har god oversikt over tidsbruken til dem som arbeider med AB, men det er også flere av bedriftene som bare har grove anslag på hva arbeidstiden brukes til.

Av dem som har gitt direkte anslag på tidsbruken, anslås tid med til direkte oppfølging av deltakerne til 50-70 prosent av arbeidstiden. Enkelte kommenterer at andelen som går med til administrasjon har økt under forsøksordningen.

De fleste bedriftene mener at tidsbruken er nærmest uavhengig av finansieringsmodell, men enkelte av dem mener at rapportering og andre prosedyrer i forsøksordningene bidrar til mer bevissthet om bruk av arbeidstiden.

Imidlertid er det også to av bedriftene som bruker modell B som mener at forsøksordningen gir betydelig økt administrativ byrde.

Ett av NAV-kontorene mente at forsøket (modell A) medførte et betydelig ekstraarbeid for dem. De andre kontorene var ikke enige i dette, og oppga ingen endring eller bare svak økning i den administrative byrden som følge av forsøket.

3.7 SELVSELEKSJON

Bedriftene som deltar i forsøket har selv uttrykt ønske om å være med. Vi stilte spørsmål om hva som var deres motivasjon. Det var flere av bedriftene som regnet med at det ville komme endringer i finansieringsordningene uansett. De ville være med på forsøket for å skaffe seg informasjon om kommende endringer og være med å påvirke gjennom å si sin mening.

Det har altså skjedd en selvseleksjon av tiltaksbedrifter til forsøket. For å belyse effekter av forsøket med de to alternative modellene, har vi sammenlignet deltakere i forsøket med en kontrollgruppe av deltakere med tradisjonell finansieringsmodell for AB. For at dette skal gi pålitelige utsagn om effekter av forsøket, burde både valget av hvilke tiltaksarrangører som skal være med i forsøket og hvilke tilrettleggere innen hver tiltaksbedrift som skal omfattes av forsøket, være basert på tilfeldig trekning. Det har det altså ikke.

Intervjuene med bedriftene tyder på at heller ikke valget av hvilke tilretteleggere i hver bedrift som skulle være med, har vært basert på tilfeldig trekning. Isteden har dette vært basert på uttrykte ønsker blant tilretteleggerne. Det er derfor trolig blitt en overhyppighet av tilretteleggere som enten er spesielt engasjerte, spesielt opptatt av å prøve nye ting, eller kanskje spesielt dyktige.

4 SPØRREUNDERSØKELSE TIL TILRETTELEGGERE

I dette kapitlet rapporterer vi svarene fra spørreundersøkelsen til tilretteleggerne. Av de 74 tilretteleggerne som svarte på undersøkelsen, var det 15 som deltok i forsøket med modell A, 14 med modell B, mens 45 var i kontrollgruppa. Ni av dem hadde jobbet som tilretteleggere i under ett år, og ytterligere 11 hadde jobbet i under to år i Arbeid med bistand. Det betyr at en del av respondentene oppfattet spørsmålene om endringer i tiltaket de siste par årene som vanskelig å besvare (vi ba dem imidlertid om å svare for den perioden de hadde erfaring med). 24 av tilretteleggerne hadde jobbet i AB i 5 år eller mer. Gjennomsnittet var 4,1 år.

De tilretteleggerne som deltar i forsøket med modell A har en del lengre erfaring enn de som deltar i forsøket med modell B (henholdsvis 5,3 og 3,2 år i gjennomsnitt). Tilretteleggerne i kontrollgruppa har erfaring som gjennomsnittet.

4.1 TILRETTELEGGERNES DELTAKERGRUPPE

Det er stor spredning i antall deltakere som tilretteleggerne har oppfølgingsansvar for i dag – fra 3 til 19 (noen jobber for øvrig deltid som tilrettelegger). Gjennomsnittet er 11 deltakere per tilrettelegger, og dette er noe høyere blant de som deltar i forsøket med modell B enn i de to andre gruppene.

Vi stilte spørsmål til tilretteleggerne som jobber med modell A om hvor mange deltakere de har i hver av de to gruppene som deltakerne blir inndelt i. I gjennomsnitt hadde de 3,6 deltakere med omfattende behov for oppfølging og tilrettelegging og 6,8 deltakere med relativt mindre behov for oppfølging og tilrettelegging.

På spørsmål om antall deltakere de har ansvar for har endret seg de siste 2 årene, er det flest som svarer at det er uendret. Her er det ganske store forskjeller mellom de tre gruppene: Blant tilretteleggerne i modell A er det et flertall som svarer at de har ansvar for færre deltakere i dag, i modell B er det et flertall som svarer at de har ansvar for flere.

På spørsmål om sammensetningen av deltakergruppa har endret seg de siste 2 årene når det gjelder *diagnoser*, svarer 39 prosent ja (og en god del svarer "vet ikke"). Det er en vesentlig større andel i kontrollgruppa enn i forsøksgruppene som mener det – over halvparten, mot under 15 prosent i de to forsøksgruppene.

26 av tilretteleggerne har angitt mer eller mindre spesifikke diagnosetyper som de ser har økt. Av disse er det 21 som nevner psykiatri generelt, 6 nevner rusproblematikk, 5 nevner henholdsvis AD/HD, Aspergers og angst/depresjon/utbrenthet. Bipolar lidelse og muskel-/skjelettlidelser blir også nevnt. Flere svarer at sammensatt problematikk, også med sosiale faktorer, er blitt vanligere enn før. På spørsmål om hvilke typer diagnoser som er blitt *mindre* vanlig, er det noe færre som svarer. De fleste av de som har svart mener imidlertid at det er blitt mindre av "enkle" eller rent fysiske skader/funksjonshemminger uten tilleggsproblematikk.

I underkant av 20 prosent av tilretteleggerne mener at *alderssammensetningen* av deltakere er endret de siste par årene. Blant disse nevnes både at det er blitt en større andel unge (under 30, unge som har droppet ut av skolen), men også en større andel eldre (over 55). Flere mener at *begge* utviklingstrekkene har skjedd.

Over halvparten svarer "vet ikke" på spørsmål om det er blitt en større andel *innvandrere* blant deltakerne – 1/3 svarer ja.

På spørsmål om *bistandsbehovet* til deltakerne har endret seg, er det noe flere som svarer nei enn ja. Også her er det flere i kontrollgruppa enn i forsøksgruppa som mener at deltakergruppa er endret, men forskjellen er ikke så stor.

Blant de 27 som svarte ja, blir det utdypet på følgende måte: En større andel av deltakerne i dag trenger tett oppfølging, mye samtaler, motivasjon osv, fordi de har "tyngre" problematikk – særlig psykiatri (11 svar). Det er større behov for å samordne bistand fra flere instanser/tverrfaglige tjenester (psykiatri, rus, økonomi mv) (6 svar). Noen svarer at det generelt er blitt mer komplekse og sammensatte plager, noen nevner språkproblemer, og en siste gruppe mener at bistandsbehovet har økt fordi arbeidsmarkedet er endret. Over halvparten av tilretteleggerne mener også at det har blitt større *spredning* i bistandsbehovet til deltakerne de siste par årene. Denne andelen er høyest i modell B og lavest i modell A.

Til slutt under dette temaet, ga vi respondentene muligheten til å komme med kommentarer. Svært mange påpeker da at deltakergruppa er svært heterogen, men at de stadig oftere avdekker tilleggsproblematikk/udiagnostiserte helseproblemer mv i løpet av en kartleggingsperiode.

Oppsummert finner vi følgende forskjeller mellom tilretteleggerne i de tre modellene på deres oppfatning omendringer i deltakergruppa de siste 2 årene:

- Det er blitt flere deltakere i modell B, færre i modell A
- Det har vært relativt lite endring i diagnosegrupper i A og B sammenliknet med kontrollgruppa
- Det har vært relativt lite endring i bistandsbehov i modell A og B sammenliknet med kontrollgruppa
- Det har blitt en større spredning i bistandsbehovet til deltakerne i modell B enn de andre gruppene

På spørsmål om *differensieringen* etter bistandsbehov/timefakturering har hatt konsekvenser for hvilke deltakere som faktisk blir rekruttert til tiltaket, svarte bare én i modell A og to i modell B at det er blitt flere med omfattende bistandsbehov som følge av differensierte satser. Ingen svarte at det er blitt flere med mindre bistandsbehov som et resultat av satsene.

På spørsmål om muligheten for bonus har hatt konsekvenser for hvilke deltakere som faktisk blir rekruttert til tiltaket, er det *ingen* som svarer ja.

4.2 AVKLARING OG REKRUTTERING AV DELTAKERE TIL AB

I utfyllende regler for anvendelse av *Forskrift om arbeidsrettede tiltak*, blir det slått fast at deltakerne skal være tilstrekkelig avklart, av NAV eller ved hjelp av et avklaringstiltak, før de henvises til AB og at deltakerne skal innkalles til en forhåndssamtale før oppstart, helst som en trekantsamtale med deltakelse fra NAV. I retningslinjene for forsøket heter det i tillegg at det skal være gjennomført en arbeidsevnevurdering og at følgende skal være avklart av NAV før tiltaket: Antatt oppfølgingsbehov, antatt tilretteleggingsbehov og typer tjenester deltakeren har behov for. Tiltaksarrangøren skal innkalle til trekantsamtale,

Vi spurte tilretteleggerne om det blir gjennomført trekantsamtale med NAV før deres deltakere begynner på AB. 2/3 av dem svarte at dette "alltid" eller "ofte" blir gjort, 10 prosent svarte "av og til", mens 28 prosent svarte at det "sjelden" eller "aldri" blir gjort. Her er det forskjell på de tre gruppene tilretteleggere. Mens andelen av kontrollgruppa som svarer sjelden eller aldri er over 1/3, er den bare 14 prosent i forsøksgruppene. Andelen som svarer at det alltid eller ofte skjer, er høyest blant tilretteleggere som deltar i forsøket med modell B, her er det hele 86 prosent som svarer det.

I trekantsamtalene blir det oftest lagt vekt på hvorvidt AB er det rette tiltaket. Hva slags bistand deltakeren trenger er det nest hyppigste temaet. Det er relativt sett sjeldnere at det er et tema om deltakeren trenger bistand fra andre instanser, eller om uklarheter i bestillingen fra NAV.

På spørsmål om deltakerne ofte er på et avklaringstiltak før de blir henvist til AB, svarer nesten halvparten av tilretteleggerne at det skjer alltid eller ofte. Det er under 20 prosent som svarer at deltakerne alltid eller ofte blir avklart gjennom *andre* tiltak. Det er imidlertid mange som svarer at dette av og til skjer.

Vi stilte spørsmål om måten deltakerne avklares på har endret seg de siste 2 årene, og ba respondentene krysse av om det skjer oftere, sjeldnere eller som før, at det blir holdt trekantsamtaler, at deltakerne er på et avklaringstiltak på forhånd, og at deltakerne blir avklart gjennom deltakelse i et annet tiltak.

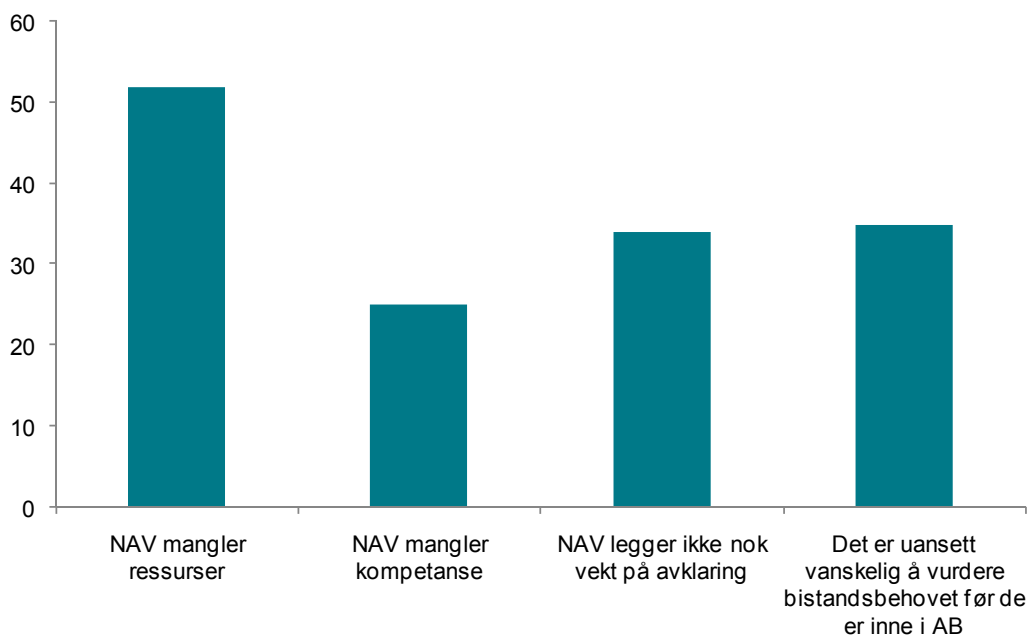
Mer enn halvparten svarte "som før" på hvert av de tre spørsmålene. Det er i underkant av 30 prosent som mener at det blir holdt trekantsamtaler *oftere* enn før, men i underkant av 20 prosent mener tvert om – at det blir holdt trekantsamtaler sjeldnere enn før. Det er også i underkant av 30 prosent som mener at deltakerne *oftere* enn før blir avklart gjennom avklaringstiltak, og bare 2 svarer at det skjer sjeldnere enn før.

I svarene på spørsmålet om trekantsamtaler er det stor forskjell mellom de tre gruppene. Blant tilretteleggerne som deltar i forsøket med modell B, svarer over 70 prosent at det blir holdt trekantsamtaler oftere enn før. Blant dem med modell A er andelen rundt 1/3, mens i kontrollgruppa er andelen bare i overkant av 10 prosent. I begge forsøksgruppene er det under 10 prosent som mener at det skjer sjeldnere enn før.

Vi stilte spørsmål om tilretteleggerne mente at deltakerne var tilstrekkelig avklart fra NAVs side før de blir rekruttert til AB. 15 prosent av dem svarte "ofte" (ingen svarte "alltid"), 42 prosent "av og til", og 43 prosent "sjelden" eller "aldri". På dette spørsmålet er det ingen tydelige forskjeller i svarene fra tilretteleggerne i forsøket og kontrollgruppa.

Vi hadde satt opp fire mulige årsaker til at deltakere ikke er tilstrekkelig avklart, og ba tilretteleggerne sette så mange kryss som passet. Svarene er gjengitt i Figur 4.1. De fleste angir manglende ressurser i NAV som en årsak. Mange mener at det "uansett er vanskelig å vurdere bistandsbehovet før deltakerne er i tiltaket", samt at NAV ikke legger nok vekt på avklaring. Av de fire alternativene er det færrest som mener at manglende kompetanse hos NAV er en årsak til mangelfull avklaring.

Figur 4.1 Hva mener du er årsakene i de tilfellene deltakerne ikke er tilstrekkelig avklart før AB? Antall svar



Noen nevnte også andre årsaker, som at deltakere skjuler sitt egentlige problem, som for eksempel kan være rusrelatert. Det hender også at NAV egentlig ønsker en avklaring ifm uføresaker gjennom AB. Flere nevner at AB generelt blir brukt til avklaring. Andre momenter er at det går lang tid mellom avklaringen og oppstart i tiltaket, slik at situasjonen kan endre seg i mellomtiden. Dessuten kan deltakere ha gale forventninger til tiltaket, som blir avdekket underveis.

Den største forskjellen mellom svarene til tilretteleggerne gjelder altså gjennomføring av trekantsamtaler:

- Andelen som svarer at det alltid eller ofte gjennomføres trekantsamtaler, er høyest blant tilretteleggere som deltar i forsøket med modell B, lavest i kontrollgruppe.
- Andelen som svarer at det blir holdt trekantsamtaler oftere enn for 2 år siden, er svært mye høyere i modell B enn de andre, og lavest i kontrollgruppa.

Til tilretteleggerne som deltar i forsøket stilte vi spørsmål om de mente at differensieringen etter bistandsbehov/timefakturering har hatt konsekvenser for kvaliteten på avklaringen av deltakerne før tiltaket. Det var bare én av tilretteleggerne i hver av forsøksmodellene som svarte at avklaringen er blitt bedre som følge av differensierte satser, én mente at den er blitt dårligere.

En del tilretteleggere ga utfyllende kommentarer om spørsmålene om avklaring og rekruttering av deltakere. Noen av kommentarene understreket ytterligere at hverken avklaringen eller rekrutteringen blir påvirket av finansieringsordningen. De fleste kommentarene handlet om utfordringene i å avklare deltakeren før de er i AB. Det handlet om ressurser hos NAV, kompetanse hos NAV, men først og fremst at det reelle bistandsbehovet først blir synlig når personen er inne i AB.

4.3 OPPFØLGING I TILTAKET

Kontakt med deltaker og arbeidsgiver

For å vurdere oppfølgingen av deltakerne og arbeidsgiverne i AB, ba vi tilretteleggerne anslå hvor mange ganger per måned de har kontakt med deltaker eller arbeidsgiver "i et gjennomsnittlig tilfelle", i de ulike fasene av tiltaket. Det var ikke alle som ønsket å angi et bestemt tall. I disse tilfellene har vi anslått et tall på grunnlag av svaret: "4-6" er for eksempel anslått til 5, "Minst hver uke" er anslått til 5, mv.

Tilretteleggerne har hyppigst kontakt med *deltakerne* i de tidlige fasene i AB; kartleggingsfasen, søkefasen og oppstartfasen i arbeid. Gjennomsnittet er 6,5-7 ganger per måned. De følger opp noe sjeldnere når deltakeren er etablert i et arbeidsforhold, men *før* en eventuell arbeidskontrakt – i gjennomsnitt 4 ganger per måned, og *etter* en eventuell arbeidskontakt 2-3 ganger per måned.

Veilederne følger også opp *arbeidsgiverne* hyppigst den første tiden: I gjennomsnitt 4 ganger per måned, og 2 ganger per måned etter at deltakeren er etablert i arbeidsforholdet.

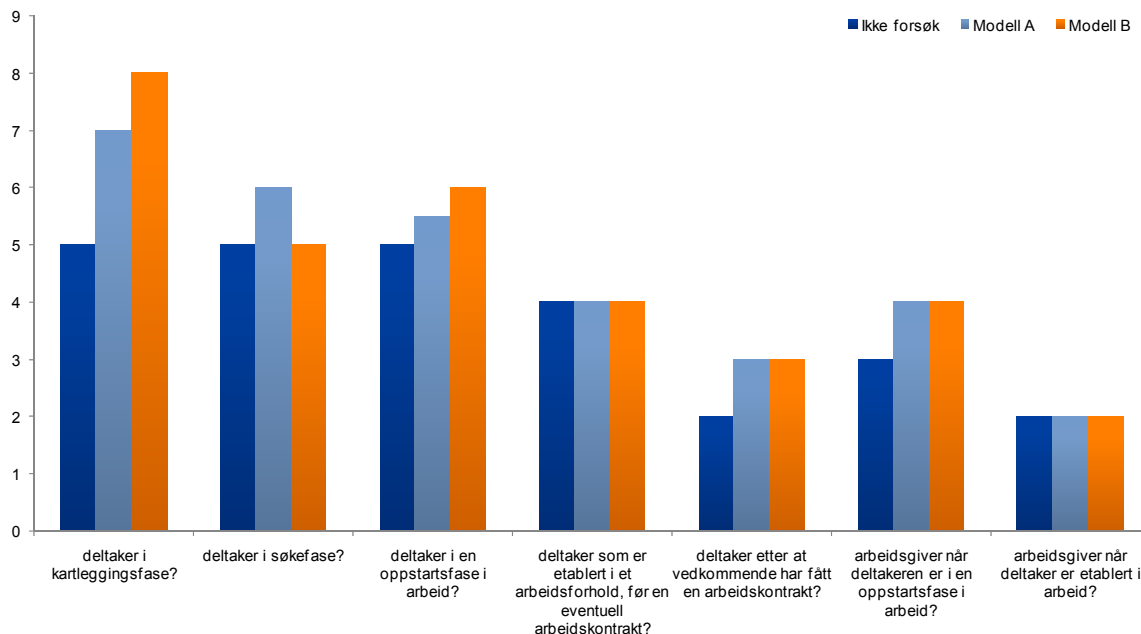
Siden det er relativt stor spredning i svarene på dette spørsmålet, og noen få svarer at de har kontakt med deltakerne vesentlig oftere enn andre, kan gjennomsnittet være noe misvisende. I tabellen under har vi gjengitt medianverdien, samt de intervallene rundt medianen som minst 3/4 av svarene ligger innenfor.

Tabell 4.1 *Hvor mange ganger per måned vil du anslå at du har kontakt med...*

	Median	Minst 3/4 av svarene ligger i intervallet
... deltaker i kartleggingsfase?	6	4 – 8
... deltaker i søkefase?	5	4 – 8
... deltaker i en oppstartsfase i arbeid?	6	4 – 8
... deltaker som er etablert i et arbeidsforhold, før en eventuell arbeidskontrakt?	4	2 – 5
... deltaker etter at vedkommende har fått en arbeidskontrakt?	2	1 – 4
... arbeidsgiver når deltakeren er i en oppstartsfase i arbeid?	4	2 – 5
... arbeidsgiver når deltaker er etablert i arbeid?	2	1 – 3

Det er enkelte (små) forskjeller mellom forsøksgruppene og kontrollgruppa i svarene på dette spørsmålet. I Figur 4.2 viser vi svarene (median) på disse spørsmålene blant de tre gruppene tilretteleggere. Tilretteleggerne i de to forsøksgruppene svarer at de har noe oftere kontakt med deltakerne i kartleggingsfasen enn kontrollgruppa. Blant tilretteleggerne som deltar i forsøkets modell B, er det noen som angir svært mye hyppigere kontakt enn medianen i hver av fasene. Hvis vi ser på gjennomsnittet, er det derfor i modell B at deltakerne blir fulgt opp hyppigst i de fleste fasene i AB.

Figur 4.2 *Hvor mange ganger per måned vil du anslå at du har kontakt med... Median*



Vi stilte spørsmål til tilretteleggerne om de oftere eller sjeldnere enn de pleide for 2 år siden har kontakt med deltakere/arbeidsgivere i hver av fasene. Et stort flertall av dem mente at det ikke var noen endring. Imidlertid er det en del forskjell i svarene mellom de tre gruppene på dette spørsmålet. I kontrollgruppa er det en del som svarer at de oftere enn før har kontakt med deltakerne i kartleggingsfasen og i oppstartfasen i arbeid – det gjelder over 25 prosent. Som vi så av figuren er hyppigheten av kontakt i disse fasene i

dag likevel lavere i denne gruppa enn i forsøksgruppene, hvor nesten ingen svarte at hyppigheten har økt.

På den annen side er det en del av tilretteleggerne i forsøksgruppene som oppgir at de oftere enn før har kontakt med arbeidsgiver når deltaker er etablert i arbeid.

Varighet av ulike faser i AB

Generelt er det en fordel om mest mulig tid i Arbeid med bistand benyttes i en jobb – selv om det er nødvendig å legge et godt grunnlag i kartleggings- og søkefasen. Vi stilte ikke spørsmål om varigheten i seg selv, men om hvordan varigheten eventuelt er endret de siste 2 årene, for hver av fasene kartleggingsfase, søkefase, oppfølging i arbeid *før* en arbeidskontrakt og oppfølging i arbeid *etter* en eventuell arbeidskontrakt.

De fleste svarer at varigheten er uendret i alle fasene, men det er flere som svarer at hver av fasene i dag varer lenger enn kortere. Andelen av tilretteleggere som svarer at de enkelte fasene varer lenger enn før er høyest i kontrollgruppa og lavest i gruppa med modell A, med unntak av oppfølging *etter* at deltakeren har fått en arbeidskontrakt – hvor over halvparten i gruppe A svarer at denne fasen er blitt lenger, mens andelen i de to andre gruppene er 7-17 prosent.

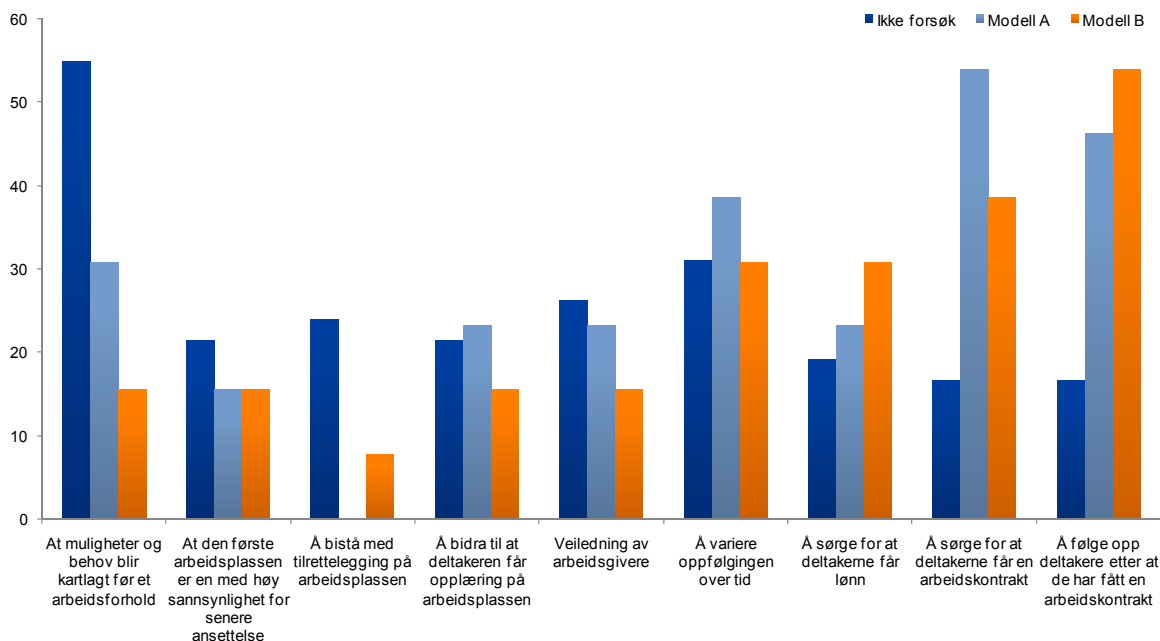
Tilretteleggerens vekt på ulike hensyn/målsettinger i AB

Vi stilte følgende spørsmål til tilretteleggerne om måten de jobber på: "Nedenfor lister vi opp en del mål/elementer som man kan legge mer eller mindre vekt på i AB. Har din vektlegging av de ulike elementene endret seg de siste 2 årene?" For hvert mål skulle de svare med alternativene "Legger mer vekt på" "Som før", eller "Legger mindre vekt på".

Generelt er det mellom 20 og 30 prosent av alle som svarer at de legger *mer* vekt på alle disse elementene, mens svært få svarer at de legger mindre vekt på noen av dem. Det er to forskjeller mellom de tre gruppene tilretteleggere som er verdt å merke seg (se Figur 4.3):

- Mens over 50 prosent av tilretteleggerne i kontrollgruppa har økt vektleggingen av at muligheter og behov blir kartlagt før et arbeidsforhold, er det bare vel 20 prosent av tilretteleggerne i forsøksgruppene som svarer det samme. Dette samsvarer med hva de svarte om hyppigheten av kontakt i denne fasen.
- På den andre siden svarer 40-50 prosent av tilretteleggerne i forsøksgruppene at de nå legger mer vekt på å sørge for at deltakeren får en arbeidskontrakt, samt å følge opp deltakeren etter at vedkommende har fått en arbeidskontrakt. Tilsvarende tall for tilretteleggerne i kontrollgruppa er om lag 17 prosent.

Figur 4.3 Har din vektlegging av de ulike elementene endret seg de siste 2 årene? Prosent som svarer at de "legger mer vekt på"...



Oppsummering og effekter av forsøket

De viktigste forskjellene mellom tilretteleggerne i de tre gruppene i hvordan de jobber er:

- Tilretteleggerne i de to forsøksgruppene har noe oftere enn kontrollgruppa kontakt med deltakerne i kartleggingsfasen. Tilretteleggerne i modell B følger opp deltakerne hyppigst i de fleste fasene i AB i gjennomsnitt.
- Imidlertid er det i kontrollgruppa at fleste svarer at de oftere enn før har kontakt med deltakerne i kartleggingsfasen og i oppstartfasen i arbeid. De svarer også i større grad at de legger mer vekt enn før på at muligheter og behov blir kartlagt før et arbeidsforhold.
- En del av tilretteleggerne i forsøksgruppene oppgir at de oftere enn før har kontakt med arbeidsgiver når deltaker er etablert i arbeid. En stor andel av dem legger dessuten mer vekt enn før på å sørge for at deltakeren får en arbeidskontrakt, samt å følge opp deltakeren etter at vedkommende har fått en arbeidskontrakt.

Tilretteleggerne som deltok i forsøket, ble for hver av endringene de hadde oppgitt, bedt om å vurdere hvorvidt den aktuelle endringen er forårsaket av differensierte satser/timefakturering, bonus, og/eller andre forhold.

Siden det er relativt få som mener at det har skjedd noen endringer i vektleggingen, er det også få som tillegger endringene finansieringsmodellen. For de to siste momentene, hvor en større andel av tilretteleggerne i forsøket mener at det har skjedd endringer, er det imidlertid *noen* som tillegger endringene differensieringen av satsene og/eller bonusordningen:

Av 7 tilretteleggere i modell A og 6 i modell B som mener at de legger mer vekt på å sørge for at deltakerne får en arbeidskontrakt, er det 4 som mener at differensieringen av satser eller modellen med timefakturering er årsak til endringen, og 5 som mener at muligheten for å få bonus er årsak til endringen.

Av 6 tilretteleggere i modell A og 5 i modell B som mener at de legger mer vekt på å følge opp deltakere etter at de har fått en arbeidskontrakt, er det 4 som mener at differensier-

ingen av satser eller modellen med timefakturering er årsak til endringen og 3 som mener at muligheten for å få bonus er årsak til endringen.

Vi stilte et åpent spørsmål om hva tilretteleggerne mener har størst betydning for kvaliteten av arbeidet i AB. Det var noen få typer svar som gikk igjen:

- At de har tid og ressurser til å etablere en god relasjon til deltaker, samt tilstrekkelig avklaring før jobb og tett oppfølging i alle faser. Dette er det et stort flertall av tilretteleggerne som svarer. En del er bekymret for at rammene er for snau, det vil si at de til enhver tid har for mange deltakere å jobbe med.
- At det er en dialog med NAV hele veien
- Kompetanse og god ledelse i tiltaksbedriften
- Sørge for god oppfølging av arbeidsgiver

4.4 TILRETTELEGGERNES TIDSBRUK

Vi stilte tilretteleggerne følgende spørsmål om eventuelle endringer i tidsbruken deres: "Bruker du i dag mer eller mindre tid på følgende aktiviteter enn du gjorde for 2 år siden?" Aktivitetene som ble listet opp var direkte kontakt med deltakere, direkte kontakt med arbeidsgivere, kontakt med andre bistandsyttere, administrativt arbeid/ rapportering mv, og kompetanseutvikling. Generelt er det en liten overvekt av respondenter som svarer at de bruker mer tid på hver av aktivitetene.

Bare én aktivitet skiller seg ut ved at en stor andel mener at det har vært en endring i tidsbruken: I underkant av 60 prosent mener at de i dag bruker mer tid på administrativt arbeid, rapportering mv, enn de gjorde for 2 år siden.

Det er lite forskjell mellom forsøksgruppene og kontrollgruppa i svarene på spørsmålet: Tilretteleggerne i kontrollgruppa mener i større grad enn forsøksgruppene at de bruker mer tid på "alt". De er nesten på linje med forsøksgruppene når det gjelder andelen som svarer at de bruker mer tid på administrativt arbeid.

De to forsøksgruppene fikk spørsmål om de endringene de hadde oppgitt i tidsbruk var et resultat av elementene i forsøket; differensiering av satser/timefakturering og/eller mulighet for bonus.

Blant 9 tilretteleggere i modell A som svarer at de bruker mer tid på administrativt arbeid enn for 2 år siden, er det 2 som mener at det kommer av de differensierte satsene, ingen som mener at bonusordningen er en årsak, og 5 som mener det har helt andre årsaker. Blant 8 tilretteleggere i modell B som svarer at de bruker mer tid på administrativt arbeid enn for 2 år siden, er det hele 7 som mener at en årsak er ordningen med timefakturering, ingen mener at bonusordningen er en forklaring, og to mener at det har andre årsaker. Men det er altså ikke noen større andel av tilretteleggerne i modell B enn i modell A som mener at tid til administrasjon har økt.

På et åpent spørsmål om tidsbruk er det mange som kommenterer at de bruker mye tid til administrativt arbeid, som de kunne brukt på deltakerne. Blant tilretteleggerne i modell B, er det imidlertid både positive og negative syn på timeregistreringen. Noen oppfatter det som en tidstyv, og/eller at det tar oppmerksomheten bort fra kvalitet i arbeidet. Andre mener at de på denne måten får mer informasjon om deltakernes behov, og at det bidrar til mer systematikk i arbeidet.

4.5 TILRETTELEGGERNES VURDERINGER AV FINANSIERINGSMODELLEN

Til slutt i spørreundersøkelsen hadde vi satt opp en del utsagn om hvordan finansieringsmodellen for AB fungerer, og ba tilretteleggerne angi hvor enig eller uenig de var i hver av disse.

Den ordinære finansieringsmodellen

Tre av utsagnene gjaldt den ordinære finansieringsmodellen, og gikk til alle de tre gruppene tilretteleggere. Om påstanden "Den ordinære finansieringsordningen gjør det vanskelig å ta inn deltakere med stort bistandsbehov" er det omtrent jevn fordeling mellom "Helt eller delvis enig", "Verken eller" og "Helt eller delvis uenig". Om påstanden "Den ordinære finansieringsordningen fungerer bra selv om det er forskjeller i deltakernes bistandsbehov", er det en overvekt av tilretteleggere som svarer at de er "Helt eller delvis enig", mens en sterk overvekt av dem er uenige i påstanden "Den ordinære finansieringsordningen gir lite motivasjon for å gjøre en god jobb i tiltaket".

Det er forskjeller mellom de tre gruppene tilretteleggerne i hvordan de vurderer påstanden "Den ordinære finansieringsordningen fungerer bra selv om det er forskjeller i deltakernes bistandsbehov". Over halvparten av tilretteleggerne i modell A sier seg helt eller delvis uenige i dette, det gjelder $\frac{1}{4}$ av kontrollgruppa og under 10 prosent av tilretteleggerne med modell B.

Det er også en liten forskjell i vurderingen av påstanden "Den ordinære finansieringsordningen gir lite motivasjon for å gjøre en god jobb i tiltaket", hvor en *mindre* andel av kontrollgruppa enn av forsøksgruppene er uenige.

Modell A: Differensierte tilskuddsatser

Til tilretteleggerne i modell A stilte vi opp en del utsagn om hvordan differensieringen av tilskuddsatser fungerer. Disse er gjengitt i Figur 4.4.

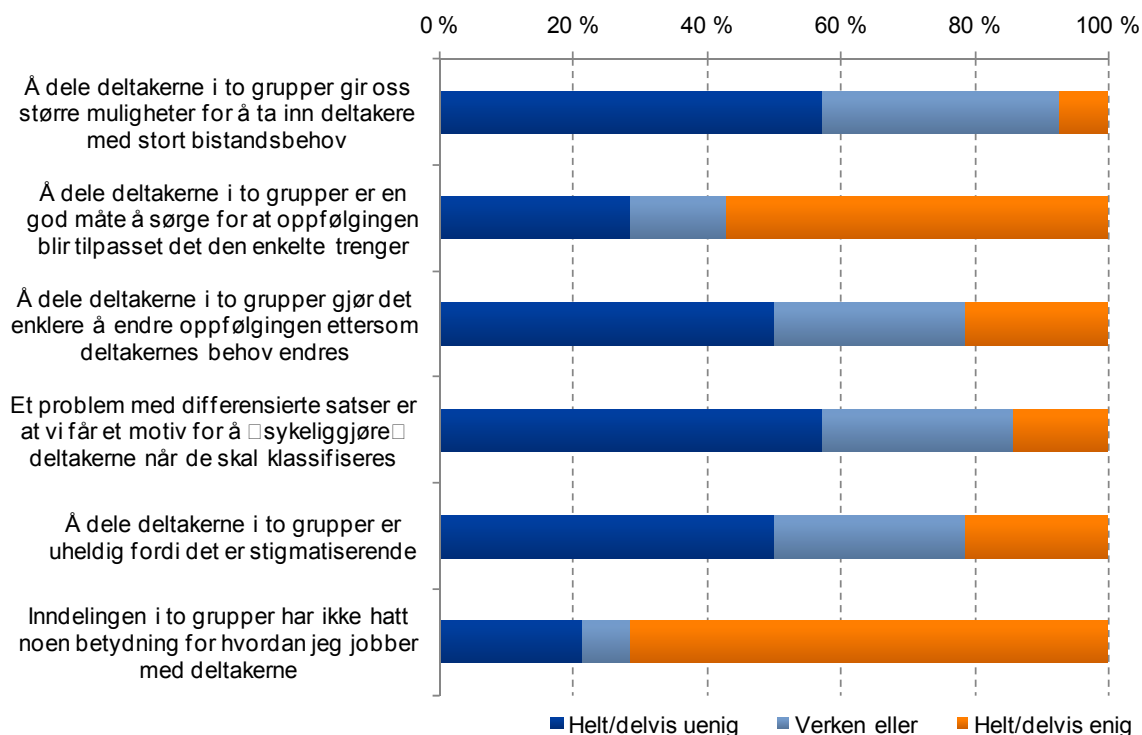
Tre av utsagnene dreier seg om positive virkninger av differensieringen. Minst halvparten av tilretteleggerne er helt eller delvis *uenige* i to av dem: At det gir dem større mulighet til å ta inn deltakere med stort bistandsbehov (under 10 prosent er enige i det), og at differensieringen gjør det enklere å endre oppfølgingen etter som deltakernes behov endres (rundt 20 prosent enige).

Til den tredje positive påstanden er imidlertid et flertall enige: At differensieringen er en god måte å sørge for at oppfølgingen blir tilpasset det den enkelte trenger (over halvparten er enig i det).

To av påstandene omhandler mulige problematiske sider ved å differensiere tilskuddsatser: At de får et motiv for å "sykeliggjøre" deltakerne når de skal klassifiseres (for å oppnå høy sats), og at inndelingen er uheldig fordi det er stigmatiserende. Det er et mindretall av tilretteleggerne som er enige i hver av disse påstandene.

Over 70 prosent sier seg helt eller delvis enig i at inndelingen i to grupper ikke har hatt noen betydning for hvordan de jobber – dette er med andre ord den påstanden som det er størst enstemmighet om.

Figur 4.4 Utsagn om virkninger av differensiering av tilskuddsatser (modell A). Andel av tilretteleggerne som svarer helt/delvis enig, verken eller, og helt/delvis uenig



Modell B: Timefakturerering

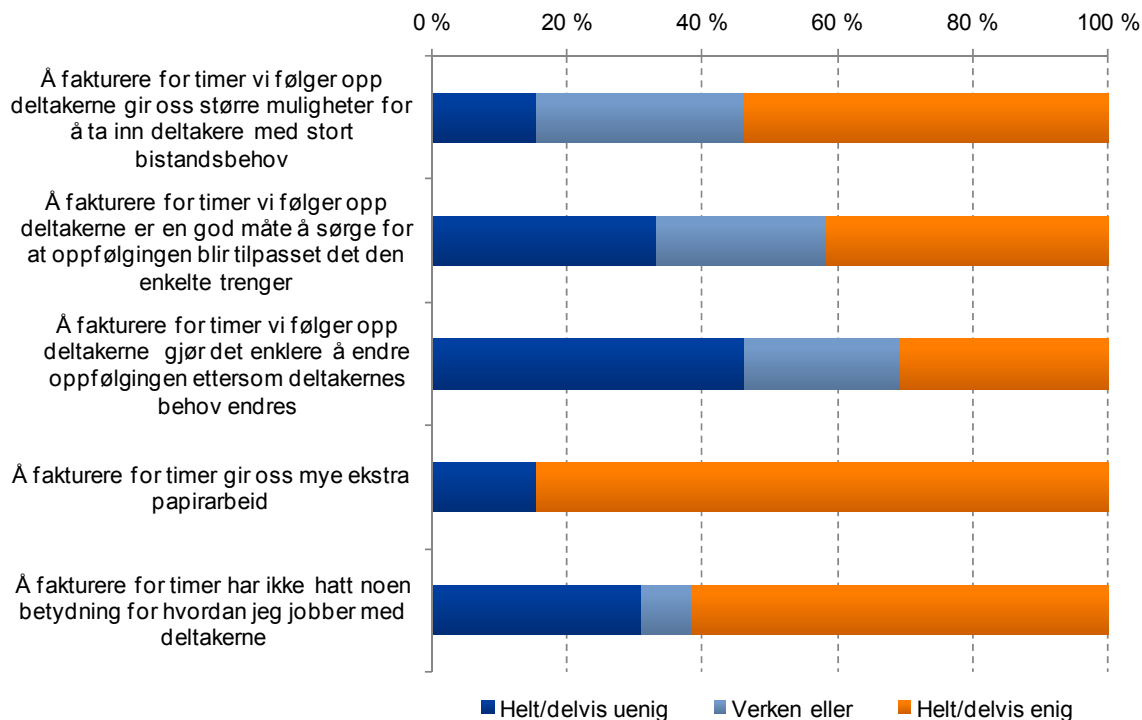
Tilretteleggerne i modell B ble presentert for en del utsagn om hvordan timefaktureringen fungerer. Disse er gjengitt i Figur 4.5. Også her hadde vi satt opp tre påstander om mulige positive effekter av timefaktureringsmodellen. Mest positive var tilretteleggerne til at timefaktureringen gir dem større muligheter for å ta inndeltakere med stort bistandsbehov – over halvparten sier seg enige i det. Tilretteleggerne i modell B er med andre ord svært mye mer positive til de mulighetene modellen gir på dette området, enn de med modell A.

Noe færre er enige i at det er en god måte å sørge for at oppfølgingen blir tilpasset det den enkelte trenger, her er de med andre ord mer negative enn de i modell A.

Bare 30 prosent er enige i at timefaktureringen gjør det enklere å endre oppfølgingen etter som deltakernes behov endres, dette er likevel noe mer enn A-gruppas mening om tilsvarende effekt av differensierte satser.

Til slutt: Tilretteleggerne i modell B er på linje med tilretteleggerne i modell A om at satsene (timefaktureringen) ikke har noen betydning for hvordan de jobber – over 60 prosent sier seg enige i det.

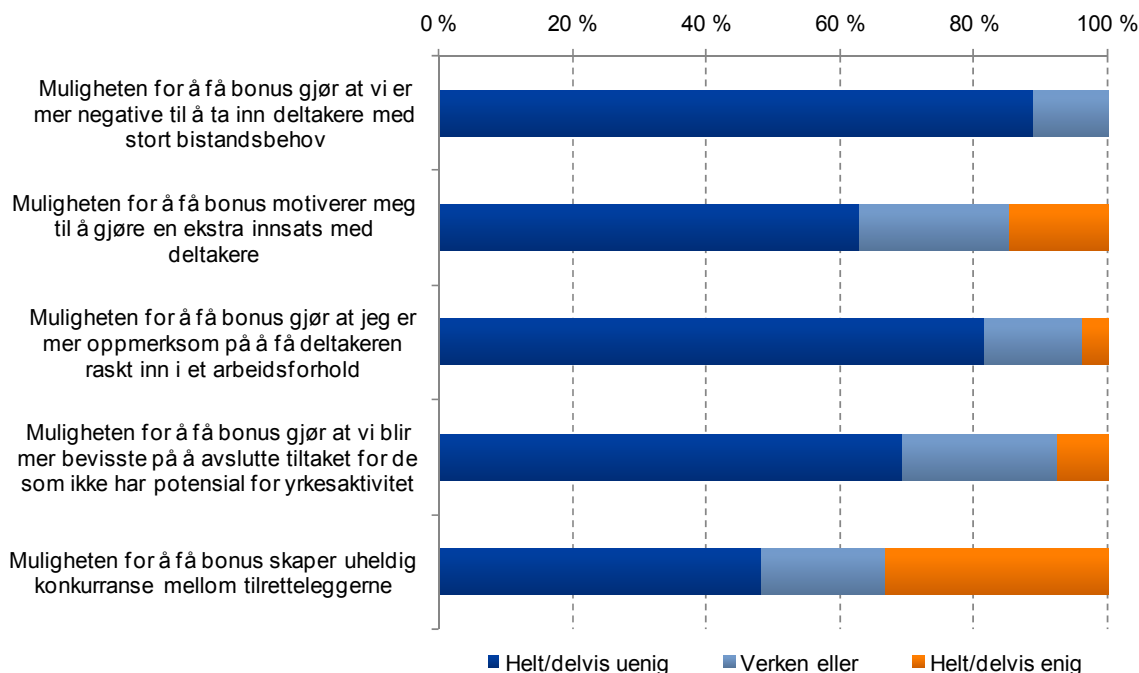
Figur 4.5 Utsagn om virkninger av timefakturering (modell B). Andel av tilretteleggerne som svarer helt/delvis enig, verken eller, og helt/delvis uenig



Modell A og B: Bonusordning

Fem utagn om bonusordningen gikk til alle tilretteleggerne i forsøket, gjengitt i Figur 4.6. Vi ser at tilretteleggerne stort sett er uenige i påstandene – enten de dreier seg om positive eller negative effekter. Mest positiv er vurderingen av påstanden ”Muligheten for å få bonus motiverer meg til å gjøre en ekstra innsats med deltakerne – 15 prosent er enige i det (men over 60 prosent er uenige). Omtrent en tredjedel av tilretteleggerne ser som en negativ konsekvens at bonusordningen skaper uheldig konkurranse mellom tilretteleggerne.

Figur 4.6 Utsagn om virkninger av bonusordningen (modell A og B). Andel av tilretteleggerne som svarer helt/delvis enig, verken eller, og helt/delvis uenig



På et åpent spørsmål om forsøket har hatt noen betydning for hvordan tilretteleggerne jobber på, er det to typer svar som går igjen. Noen mener at arbeidet er blitt stressende og har flyttet fokus bort fra å jobbe nært med deltakerne. En del mener imidlertid at finansieringsordningen har gitt noen positive effekter, i form av bedre synliggjøring, dokumentasjon, kvalitetssikring av arbeidet, samt at det har ført til en tettere dialog med NAV.

Det blir påpekt at det er vanskelig å få utløst bonus – at flere utfall eller kombinasjoner av utfall burde kvalifisere for bonus.

I avsluttende kommentarer til forsøket, gir et flertall av tilretteleggerne i forsøket negative kommentarer. Et stort antall av dem handler om at det ikke er mulig å avklare deltakernes bistandsbehov på forhånd.

5 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN TIL DELTAKERNE

5.1 INNLEDNING

Vi har svar fra 275 deltakere på Arbeid med bistand, fra de 9 forsøksbedriftene og 3 sammenlikningsbedrifter. Det er 91 prosent som oppgir at de begynte i AB i 2007 eller senere, til sammen 76 prosent at de begynte i 2008 eller senere. 60 prosent av dem oppgir at de fremdeles er i AB. Blant de som har sluttet i AB, oppgir 83 prosent at de sluttet i 2009 eller senere. Vi fikk imidlertid tilbakemelding om at spørsmålet om når de begynte og sluttet i AB var vanskelig å svare på, og vi ser at det er en del avvik mellom svarene her, og svarene på et senere spørsmål om hvor mange måneder de var i AB til sammen (også det siste ble framhevet som et vanskelig spørsmål). Vi vil derfor tolke svarene på disse tre spørsmålene med forsiktighet. Spørsmålet om når de sluttet er trolig det mest pålitelige.

Respondentene fordeler seg på de tre typene bedrifter og de tre typene finansieringsmodeller som vist i Tabell 5.1. Vi ser at vi har til sammen 199 svar fra bedriftene som er med i forsøket, og 76 svar fra sammenlikningsbedriftene. Blant deltakerne i forsøksbedriftene er det imidlertid en del som ikke er med i forsøket (det vil si at tilretteleggeren deres ikke er med i forsøket). Vi har derfor 124 svar fra deltakere med ordinær modell (vi kaller dem sammenlikningsgruppe), 63 svar fra deltakere med modell A, og 88 svar fra deltakere med modell B.

Tabell 5.1 Deltakere i undersøkelsen fordelt på type bedrift og type finansieringsmodell

	Modell A	Modell B	Ordinær modell	Sum
Forsøksbedrifter	63	88	48	199
Sammenlikningsbedrifter	-	-	76	76
Sum	63	88	124	275

I analysen kan det være aktuelt å sammenlikne deltakerne både etter finansieringsmodell og etter type bedrift (forsøksbedrifter og sammenlikningsbedrifter). Eventuelle forskjeller etter modell kan være knyttet til at bedriftene er ulike, og ikke at finansieringsmodellen er ulik. I analysen har vi derfor sammenliknet fire grupper:

- Deltakere med modell A
- Deltakere med modell B
- Deltakere i forsøksbedriftene med ordinær modell
- Deltakere i sammenlikningsbedriftene

5.2 KJENNETEGN VED DELTAKERNE

Bakgrunnskjenntegn

Hvordan fordeler deltakerne seg på ulike bakgrunnskjenntegn? 60 prosent av alle deltakerne er kvinner, og gjennomsnittsalderen er 42 år. Det er imidlertid stor spredning i alder, med 16 prosent under 30 år, og 28 prosent på minst 50 år. Det er også relativt stor spredning i utdanningsnivå, med 14 prosent av deltakerne med grunnskole eller mindre, og 28 prosent høyere utdanning.

Det er en større andel menn blant deltakerne med modell A enn de andre tre gruppene. Det er relativt små forskjeller i alderfordelingen mellom de fire gruppene – men i sammenlikningsbedriftene er det en høyere andel av deltakerne som er minst 50 år, og gjennomsnittsalderen er 44 år, mot 41-42 år i alle de tre gruppene i forsøksbedriftene.

Når det gjelder utdanning er det en god del forskjell mellom de tre gruppene i forsøksbedriftene: Modell A har lavest andel deltakere uten fullført videregående opplæring, og en vesentlig høyere andel med høyere utdanning enn de andre gruppene. Sammenlikningsgruppa i forsøksbedriftene har lavest utdanningsnivå av alle fire gruppene.

Deltakernes historikk

Over $\frac{3}{4}$ av alle deltakerne har tidligere vært i arbeid. Denne andelen er imidlertid vesentlig lavere i forsøksbedriftene enn i sammenlikningsbedriftene, og i forsøksbedriftene er andelen lavere i modell A og sammenlikningsgruppa enn i modell B.

Vi har beregnet gjennomsnittlig antall år deltakerne tidligere har vært i arbeid, ved å sette antall år lik null dersom de ikke har vært i jobb. Vi finner da at deltakere i sammenlikningsbedriftene tidligere har vært i arbeid i 14,5 år i gjennomsnitt, mens gjennomsnittet i forsøksbedriften, i alle de tre modellene ligger mellom 9 og 10 år.

På spørsmål om hvor lenge det er siden de var i jobb, skiller imidlertid deltakerne i de to forsøksmodellene seg ut, ved at det er nærmere 5 år i gjennomsnitt siden de var i jobb, mens gjennomsnittet er under 4 år blant de som ikke deltar i en forsøksmodell, i alle bedriftene.

Andelen av deltakerne som har deltatt i tiltak tidligere er 76 prosent. Denne andelen er noe høyere i modell A og noe lavere i modell B. De typene tiltak som er mest vanlig, er arbeidspraksis, avklaringstilrak og skole (i denne rekkefølgen).

38 prosent av deltakerne var i et annet NAV-tiltak rett før de begynte på AB, mens 30 prosent oppgir at de var på rehabilitering og 21 prosent arbeidsledige. Modell B skiller seg ut ved at en mindre andel var på et annet NAV-tiltak og en større andel på rehabilitering eller arbeidsledig. Både i modell A og B var det flere som hadde vært arbeidsledige enn i de andre gruppene.

Oppsummert: Kjennetegn ved deltakerne

I Tabell 5.2 oppsummerer vi forskjellene mellom de fire gruppene med hensyn til de kjennetegnene vi har informasjon om. Vi ser at deltakerne i modell A skiller seg fra de andre tre gruppene på flere måter: Det er en større andel menn, det er en større andel med høyere utdanning, det er en lav andel med tidligere arbeidserfaring, og det er en høy andel som har deltatt i andre tiltak tidligere.

Deltakerne i modell B skiller seg mindre fra gjennomsnittet, men de har vært mindre på tiltak tidligere.

Deltakerne i ordinær modell i forsøksbedriftene har lavest utdanning og lite arbeidserfaring.

Deltakerne i sammenlikningsbedriftene er i gjennomsnitt eldre enn de andre tre gruppene, en høy andel av dem har tidligere arbeidserfaring.

De ulike kjennetegnene trekker i litt ulike retninger, slik at det er vanskelig å trekke noen konklusjon om deltakernes bistandsbehov og/eller sannsynlighet for å komme i arbeid uten bistand.

Tabell 5.2 Oppsummering av forskjeller i bakgrunnskjenntegn og historikk i de fire gruppene deltakere

	Modell A	Modell B	Ordinær modell i forsøksbedriftene	Sammenlikningsbedriftene
Kjønn	Høy andel menn			
Alder				Eldst
Utdanningsnivå	Høyest utdanning		Lavest utdanning	
Tidligere arbeidserfaring	Lav andel		Lav andel	Høyest andel
Tidligere tiltak	Høyest andel	Lavest andel		

5.3 REKRUTTERING TIL TILTAKET

Vi stilte spørsmål om hvem som foreslo at deltakerne skulle på Arbeid med bistand. I 69 prosent av tilfellene var det NAV, mens det i 17 prosent var en kontakt fra et tidligere tiltak de hadde deltatt i. 9 prosent oppgir at det var de selv som foreslo det. Det er en noe høyere andel av deltakerne i modell A og B som oppgir at NAV foreslo deltakelse i AB.

81 prosent av deltakerne oppgir at de hadde samtaler med saksbehandler i NAV der de diskuterte om AB var det rette tiltaket, og 64 prosent at de hadde samtaler med saksbehandler i NAV der de diskuterte hvor mye og hva slags hjelp de ville ha behov for i AB. 57 prosent oppga at tilrettelegger fra AB var med på møte med NAV før de begynte i AB.

Både i modell A og B er det en høyere andel av deltakerne som svarer at de hadde samtaler med saksbehandler i NAV der de diskuterte hvor mye og hva slags hjelp de ville ha behov for i AB, og at tilrettelegger fra AB var med på møte med NAV. Det gjelder særlig i modell B, der hele 73 prosent svarer at tilretteleggeren var med. Svarene kan tyde på at det er tettere kommunikasjon med NAV angående deltakere i forsøket enn ellers.

72 prosent av deltakerne oppgir at de sammen med tilretteleggeren laget en oppfølgingsplan. 16 prosent svarte nei, og 12 prosent svarte "vet ikke" på spørsmålet. Denne andelen er like høy i sammenlikningsbedriftene som i modell A og B, mens den er lavere i sammenlikningsgruppa i forsøksbedriftene.

5.4 DEN FØRSTE TIDEN I AB – UTEN JOBB

Vi stilte spørsmål om hvor mange måneder deltakerne hadde vært i AB uten å være i en jobb, og hvor mange måneder de hadde vært i tiltaket med en jobb. Som tidligere nevnt er det en del inkonsistens mellom svarene på dette spørsmålet og svarene på når de begynte og sluttet i AB. Gjennomsnittet er imidlertid ganske likt: Blant de som svarte at de hadde sluttet i AB, var varigheten beregnet ut fra start- og sluttidspunkt i gjennomsnitt 16,9 måneder, mens summen av måneder de samme personene oppgir med og uten jobb i AB, er på 16,3 måneder. Den varighet deltakerne oppgir synes uansett lav.

Vi har sammenliknet varigheten i AB for de fire gruppene deltakere på flere måter: Ved hjelp av antall måneder de oppga å ha vært i AB uten og med jobb, og med utgangspunkt

i oppgitt start- og sluttidspunkt for AB. Vi har sammenliknet alle i de fire gruppene, og bare de som svarte at de ikke lenger er i AB. Uansett hvordan vi måler det, ser det ut til at deltakerne i sammenlikningsbedriftene har kortest varighet, mens deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene har lengst varighet.

For alle, også de som ikke har avsluttet, er gjennomsnittet de oppgir i AB på 16,7 måneder, hvorav 5,9 måneder har vært uten jobb og 10,7 måneder med jobb. Siden en del av dem fremdeles er i AB, er dette et minimumstall.

Den gruppa som har vært lengst tid i AB *uten* å være i arbeid, er deltakerne i sammenlikningsbedriftene, mens de som har vært i AB kortest tid uten jobb, er deltakerne i forsøksbedriftene som ikke deltar i forsøket.

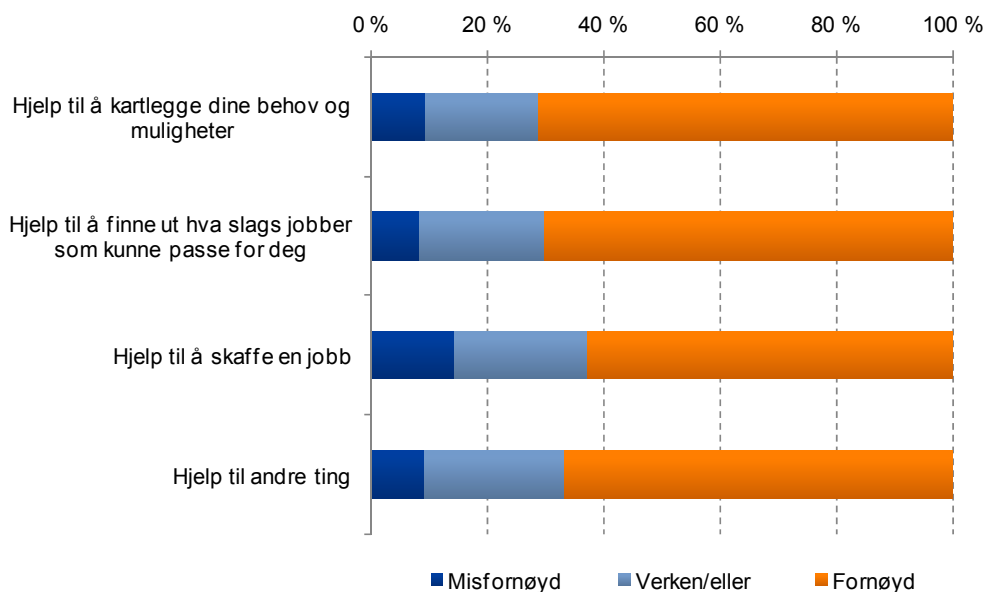
19 prosent av deltakerne oppgir at de hadde kontakt med tilretteleggeren sin mer enn en gang i uka i den første måneden de var i AB (de som ikke umiddelbart kom i jobb). 42 prosent oppgir at det var kontakt omtrent en gang i uka, 28 prosent omtrent annenhver uke, og 11 prosent sjeldnere enn annenhver uke. Det er tendens til at deltakerne i modell B ble fulgt opp oftere enn deltakerne i de andre gruppene, deltakerne i sammenlikningsbedriftene sjeldnest. Forskjellene stemmer godt med svarene fra tilretteleggerne.

Et stort flertall av deltakerne syntes de hadde nok (passe) kontakt med tilretteleggeren denne første tiden – 86 prosent, men 12 prosent mente det var for lite. Denne andelen er vesentlig lavere både i modell A og B enn i de to sammenlikningsgruppene.

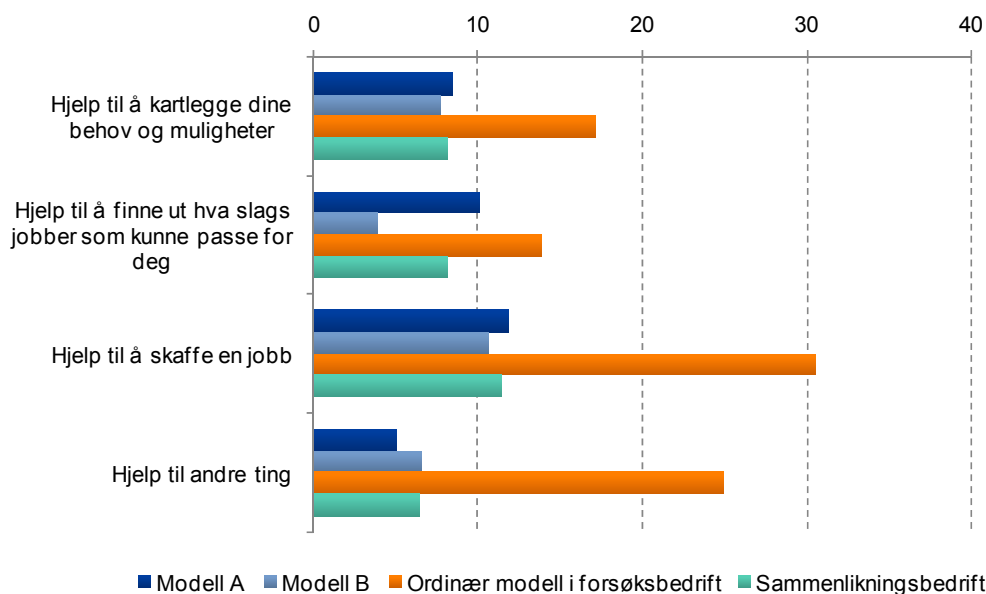
Vi spurte deltakerne hvor fornøyde de var med den bistanden de hadde fått i den første fasen i AB, når det gjelder hjelp til å kartlegge behov og muligheter, hjelp til å finne ut hva slags jobber som kunne passe for dem, hjelp til å skaffe en jobb og hjelp til andre ting. På hvert av områdene kunne de svare "Misfornøyd", "Verken/eller" eller "Fornøyd". Som vi ser av Figur 5.1 er et flertall av deltakerne fornøyde med hjelpen på alle disse områdene, omtrent 70 prosent svarer det, mens rundt 10 prosent er misfornøyde. Det området flest er misfornøyde med er hjelpen de fikk til å skaffe en jobb – her er 14 prosent misfornøyde.

Generelt er det deltakere med ordinær modell i forsøksbedriftene som er mest misfornøyde – se Figur 5.2. De er særlig misfornøyde med den hjelpen de fikk til å skaffe en jobb – over 30 prosent av dem svarer det. Deltakerne i modell B er noe mer fornøyde enn de andre når det gjelder den hjelpen de har fått til å finne ut hva slags jobber som kunne passe for dem.

Figur 5.1 Tenk på den hjelpen du fikk av tilretteleggeren din den første måneden du var i Arbeid med bistand. Hvor fornøyd er du med hjelpen når det gjelder....



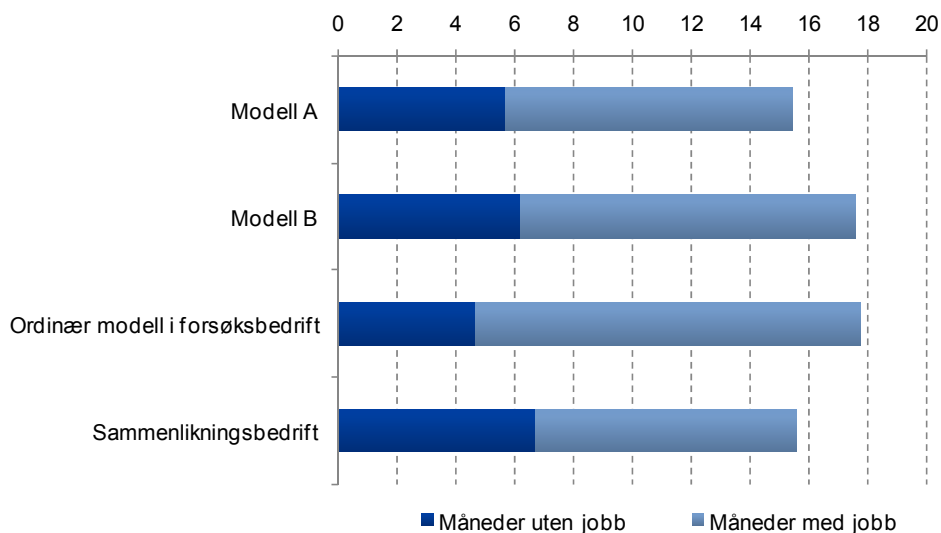
Figur 5.2 Andel av deltakerne i de fire gruppene som er misfornøyd med hjelpen de fikk når det gjelder....



5.5 TID I AB MED JOBB

Som nevnt oppgir deltakerne i gjennomsnitt at de har vært i AB med jobb i 10,7 måneder. I Figur 5.3 viser vi gjennomsnittlig antall måneder i AB med og uten jobb i de fire gruppene. Vi ser at det er deltakere i sammenlikningsbedriftene som var lengst til i AB uten jobb, mens de har vært kortest tid i AB med jobb. I motsatt ende av skalaen er deltakerne i ordinær modell i forsøksbedriftene, som var kortest tid i AB uten jobb, og lengst tid med jobb.

Figur 5.3 Antall måneder i AB med og uten jobb, blant de fire gruppene deltakere. Gjennomsnitt



40 prosent av deltakerne oppgir at de har hatt mer enn én jobb i løpet av denne tiden, det er da oftest snakk om 2 eller 3 ulike jobber.

63 prosent av de som har hatt en jobb mens de var i AB oppgir at det var tilretteleggeren som skaffet jobben, 24 prosent at det var dem selv. Noen har svart (åpent alternativ) at det var dem selv og tilretteleggeren i fellesskap.

På spørsmål om de mente at det var en jobb som passet for dem (eventuelt den siste jobben), svarte 58 prosent ja, 15 prosent nei og 27 prosent "både og". Det er en tendens til at deltakerne i forsøksbedriftene er mer fornøyde enn deltakerne i sammenlikningsbedriftene. Bare 46 prosent av deltakerne i sammenlikningsbedriftene svarer at det var en jobb som passet for dem, mens andelen er 64 prosent i deltakerne i modell B (som er det høyeste).

I den perioden de har vært i AB med en jobb, oppgir 16 prosent av deltakerne at de har hatt kontakt med tilretteleggeren mer enn en gang i uka, 38 prosent svarer omtrent en gang i uka, 32 prosent omtrent annenhver uke, og 14 prosent sjeldnere. Dette er altså noe sjeldnere enn i den første perioden de var uten jobb. Også her stemmer svarene ganske godt overens med svarene fra tilretteleggerne.

Blant deltakerne i modell B er det en større andel som oppgir at de ble fulgt opp ofte, men andelen som svarer at de ble fulgt opp mindre enn annenhver uke er omtrent like lav i alle de fire gruppene. Over halvparten av deltakerne oppgir at de ble fulgt opp sjeldnere etter hvert i løpet av den tiden de har vært i AB med jobb.

Så mye som 91 prosent av deltakerne synes de ble fulgt opp passe mye mens de har vært i AB med jobb. Igjen er det deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene som er mest misfornøyde – 17 prosent av dem mener de ble fulgt opp for lite i denne perioden.

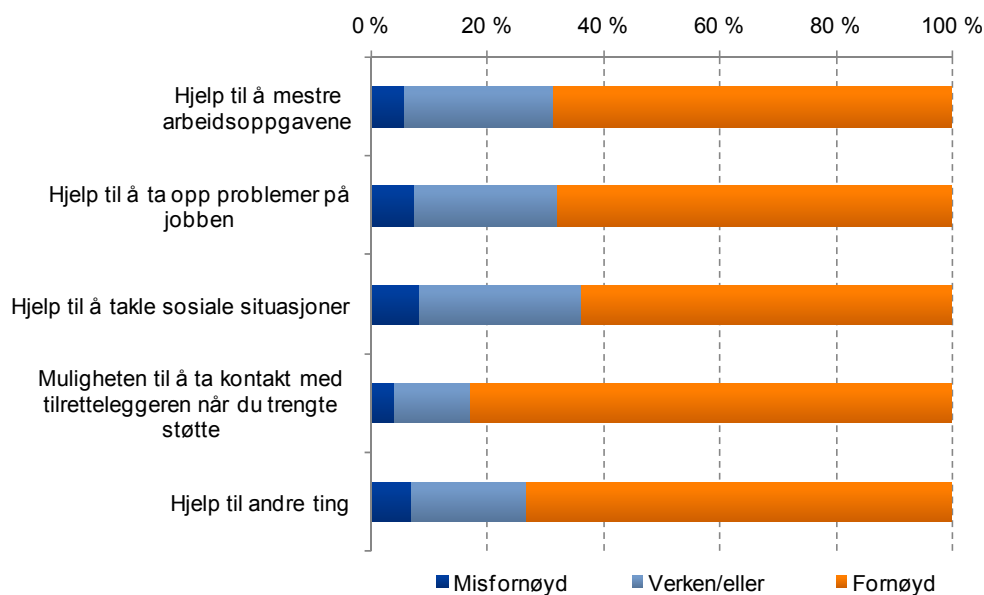
80 prosent av deltakerne oppgir at det har vært møter der arbeidsgiveren og tilretteleggeren har vært med. Andelen er en god del lavere blant deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene, mens den er ganske lik i de tre andre gruppene. Ifølge de som har svart på både spørsmålet om antall møter og antall måneder de har vært i AB med jobb, har det vært slike møter annenhver måned i gjennomsnitt.

37 prosent av deltakerne som har vært i jobb oppgir at de har fått lønn. Denne andelen er noe høyere i modell A og B enn i de andre gruppene. 63 prosent av deltakerne oppgir at

de har fått en arbeidskontrakt, men her er det flest blant deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene som svarer ja. Færrest er det i sammenlikningsbedriftene.

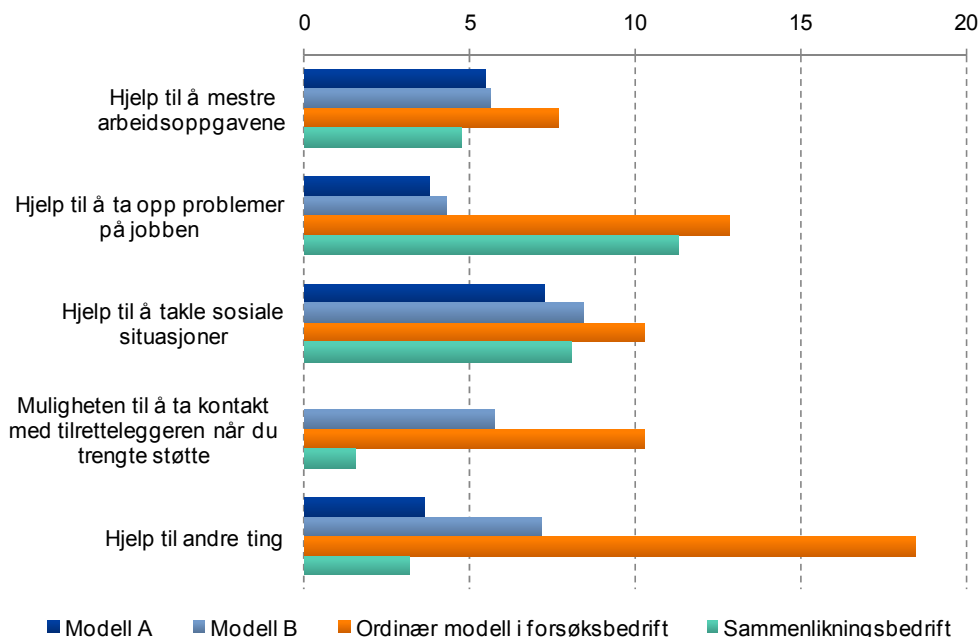
Vi stilte spørsmål om hvor fornøyd deltakerne var med ulike typer bistand i den perioden de var i AB med jobb. Fordelingen av svarene er vist i Figur 5.4. Vi ser at en relativt stor andel er fornøyd med bistanden. 60 - 70 prosent er fornøyd med henholdsvis hjelp til å mestre arbeidsoppgavene, hjelp til å ta opp problemer på jobben, og hjelp til å takle sosiale situasjoner, og godt under 10 prosent er misfornøyd. Over 80 prosent er fornøyd med muligheten til å ta kontakt med tilretteleggeren når de trenger støtte.

Figur 5.4 Tenk på den hjelpen du har fått av tilretteleggeren din mens du har vært i Arbeid med bistand med jobb. Hvor fornøyd er du med hjelpen når det gjelder....



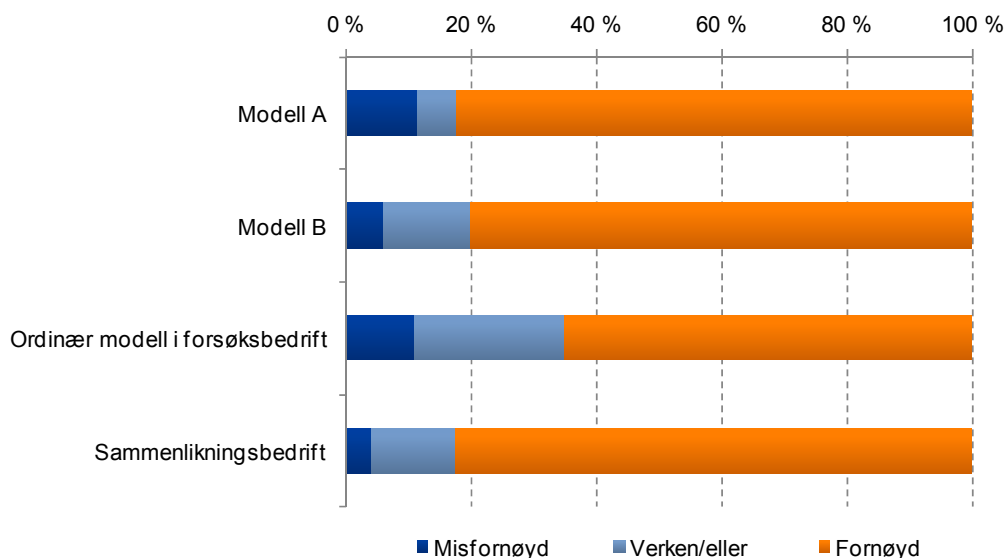
I Figur 5.5 viser vi andelen i de fire gruppene som er misfornøyd med bistanden på de ulike områdene. På flere av områdene er det lite forskjell mellom gruppene. Blant deltakerne med modell A og B er det lavere andel som er misfornøyd med den hjelpen de har fått til å ta opp problemer på jobben. Blant deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene er det en høyere andel som er misfornøyd med "hjelp til andre ting" enn blant de andre gruppene, og det er i denne gruppa det er høyest andel som er misfornøyd med muligheten til å ta kontakt med tilretteleggeren når de hadde behov for støtte. Den siste andelen er uansett lav.

Figur 5.5 *Andel av deltakerne i de fire gruppene som er misfornøyd med hjelpen de fikk når det gjelder...*



Det er 79 prosent av alle deltakerne på AB som sier seg fornøyd med den oppfølgingen de har fått av tilretteleggeren *alt i alt*. Her skiller deltakerne med ordinær modell i forsøksbedriftene seg relativt mye ut, ved at de har en vesentlig mindre andel fornøyd enn i de andre tre gruppene (se Figur 5.6).

Figur 5.6 *Tenk på hele den tiden du har vært på Arbeid med bistand. Hvor fornøyd er du med den oppfølgingen du har fått fra tilretteleggeren din alt i alt?*



5.6 SITUASJONEN I DAG

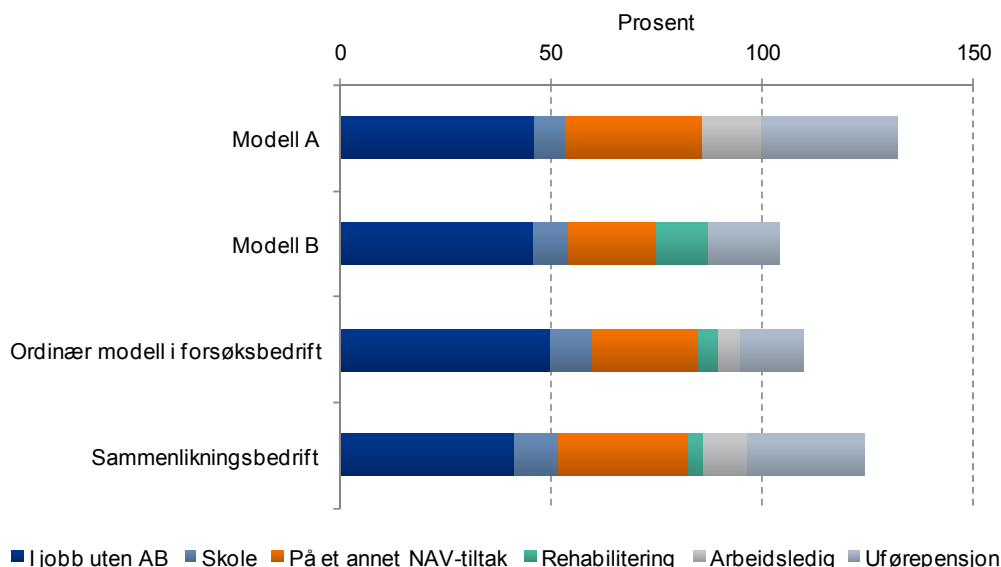
107 personer oppga at de ikke lenger er i Arbeid med bistand. Disse fikk spørsmål om hva de gjør i dag. Vi hadde satt opp en del alternativer, og åpnet for at de kunne sette flere kryss, for eksempel hvis de var i deltidsjobb med en gradert uføreytelse. Noen konkretiserte ulike alternativer under "annet", som vi dels har innplassert i de faste kategoriene.

46 prosent av de tidligere deltakerne oppgir at de i dag er i jobb helt eller delvis uten AB. Blant disse er det 1/5 som også har svart at de har uførepensjon. Den nest størst gruppa er på et annet NAV-tiltak(28 prosent), mens til sammen 24 prosent har full eller gradert uførepensjon. Blant disse svarer 42 prosent at de også er i jobb. De andre alternativene er arbeidsledig, skole og rehabilitering.⁹

I Figur 5.7 viser vi svarene på dette spørsmålet blant deltakerne i de fire gruppene. Siden en del svarte at flere av alternativene passer, er summene høyere enn 100 prosent. Vi ser at andelen som er i jobb er svakt lavere i bedriftene som ikke er med i forsøket enn i de tre andre gruppene, men forskjellene er små. Blant deltakerne i modell A er et en større andel enn i de andre gruppene som har uførepensjon. Deltakerne denne gruppa svarer generelt flere alternativer – de kombinerer oftere enn de andre flere statuser – for eksempel jobb og uførepensjon.

Forskjellene mellom de fire gruppene i hvilken situasjon de er i i dag er for små til å trekke noen konklusjoner om forskjeller i resultater. Som vi har sett tidligere, er det dessuten en del forskjeller mellom de fire gruppene som kan innebære at de i utgangspunktet hadde ulik avstand til arbeidslivet.

Figur 5.7 Situasjon i dag blant deltakere i de fire gruppene



Blant de deltakerne som har en jobb, oppgir 39 prosent at det er en heltidsjobb, 36 prosent at det er deltid på minst 50 prosent, og 25 prosent at det er under 50 prosent stilling. 65 prosent oppgir at det er en fast stilling.

Det er 83 prosent av dem som svarer ja på spørsmål om de tror det er en jobb de kommer til å ha i flere år. Blant de resterende er det noen som oppgir at de ikke tror det fordi det ikke er en fast jobb, noen fordi de selv ønsker seg en annen jobb, og et par at de ikke tror de vil klare jobben på grunn av helsen.

⁹ Trolig blir andelen som er i ordinært arbeid overvurdert noe, siden mange oppfatter det som ordinært arbeid selv om de skulle ha lønnstilskudd el.l.

6 ARBEIDSGIVERNES ERFARINGER

6.1 INNLEDNING

Vi har intervjuet 20 arbeidsgivere som har tatt imot deltakere på AB¹⁰. Utvalget ble gjort ved at tiltaksarrangørene, både forsøksbedriftene og sammenlikningsbedriftene, gav oss kontaktinformasjon til arbeidsgivere de hadde kontakt med for en eller flere av sine deltakere på AB, og vi valgte deretter blant disse ut fra et ønske om å få størst mulig variasjon mht bransjer. Det var en liten overvekt av private arbeidsgivere. Blant de offentlige arbeidsgiverne var seks kommunale og én statlig.

14 av arbeidsgiverne vi har snakket med har hatt deltakere fra til sammen seks forsøksbedrifter, og seks av arbeidsgiverne har hatt deltakere fra tre sammenlikningsbedrifter. De fleste av intervjuene med arbeidsgivere i privat sektor ble gjennomført med daglig leder. I offentlig sektor ble intervjuene foretatt med nærmeste leder som hadde hatt ansvar for deltakeren på tiltak.

De fleste arbeidsgiverne var små bedrifter. 12 av arbeidsgiverne har 15 eller færre ansatte, og ni av disse igjen hadde færre enn ti ansatte. Kun fem arbeidsgivere har mer enn 50 ansatte. De offentlige arbeidsgiverne er de største i vårt utvalg.

Intervjuene er gjort slik at vi knyttet brorparten av spørsmålene om arbeidsgivers erfaring med tiltaket opp til én bestemt deltaker (som regel den som hadde vært der i lengst tid) og dermed én bestemt prosess, for så å stille generelle spørsmål om arbeidsgivernes erfaringer. Slik oppnådde vi både ønsket fokus rundt de konkrete prosessene samt kunnskap om variasjonene i erfaringene og eventuell utvikling over tid. Vi stilte imidlertid ikke spørsmål om deltakeren, men om hvordan tiltaket hadde fungert og oppfølgingen de hadde fått av tilretteleggeren.

6.2 MOTIVASJONEN FOR Å TA INN DELTAKERE PÅ AB

Nær sagt alle arbeidsgiverne har vært motivert av en kombinasjon av samfunnsansvar og behov for arbeidskraft når de har tatt inn en eller flere deltakere på AB. Mange uttaler at det er fint å kunne hjelpe noen som trenger det. De fleste beskriver også en vinn-vinn-situasjon. Noen er i bransjer der det kan være vanskelig å få tak i arbeidskraft. Andre peker på at det i en oppstartsfase kan være ekstra gunstig med rimelig arbeidskraft til enkle arbeidsoppgaver, og at det samtidig er fint å på denne måten få "testet ut" om personen passer til arbeidsoppgaven.

I tre av 20 tilfeller er det arbeidsgiverne selv som har tatt kontakt med arbeidsmarkedsbedriften for å høre om de har noen kandidater som kunne passe til bestemte arbeidsoppgaver.

Kun én av arbeidsgiverne vi har snakket med svarer "nei" på spørsmålet om han kunne tenke seg å ta inn deltakere på AB i fremtiden. Dette er imidlertid ikke fordi han har hatt dårlige erfaringer, men fordi han mener at det ikke bør være for mange som skiller seg ut med utfordringer på ett sted av hensyn til integreringen av disse personene. Dette var en arbeidsgiver som hadde ansatt en tidligere deltaker med synlige funksjonshemninger og la stor vekt på integreringen av denne personen. For øvrig var det noen som var usikre eller som satte noen betingelser for om de ville ta inn deltakere på tiltaket igjen. Én ville bare gjøre det om han kjente vedkommende fra før, et par uttalte at de ville være flinkere til å si hvilke som passet hos dem, tre arbeidsgivere understreket at de i tilfelle måtte *treng*

¹⁰ En av dem formidlet imidlertid at det var et annet tiltak de hadde erfaring med.

folk og få de rette folkene, og et par stykker nevnte at det var litt vanskelig dersom målet var fast ansettelse.

6.3 OPPFØLGINGEN FRA ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTEN

Vi stilte spørsmål om hva slags oppfølging arbeidsgiver har fått gjennom tiltaket, samt hvilket inntrykk de hadde av den oppfølgingen *deltaker* hadde fått. I noen grad går denne oppfølgingen over i hverandre, siden det ofte er en hensiktsmessighetsvurdering som avgjør når møter avholdes med to av partene (arbeidsgiver og tilrettelegger eller tilrettelegger og deltaker) eller alle tre.

6.3.1 *Oppfølging av arbeidsgiver*

Når det gjelder hvorvidt arbeidsgiver fikk tilstrekkelig informasjon om deltakerens arbeidsevne og eventuelle bistandsbehov da deltakeren først begynte, har arbeidsgiverne i nær sagt alle tilfeller vært godt fornøyd. Tre syntes at de hadde fått for dårlig informasjon. Noen har på eget initiativ nevnt at de ikke ønsker mer informasjon enn det som er absolutt nødvendig, siden de ønsker at deltakeren skal få en så nøytral start som mulig.

Når det gjelder videre oppfølging etter oppstartsmøte, oppgir én arbeidsgiver ikke å ha fått noen oppfølging i det hele tatt. Hyppigheten på oppfølgingen underveis varierer, men uansett om arbeidsgiver har svart at de har hatt møter med tilrettelegger en gang i uken, hver måned eller annenhver måned, virker det å være slik at oppfølgingen føles jevn og "passe". Noen opplyser at hyppigheten var størst i startfasen, og at oppfølgingen etter hvert er blitt noe sjeldnere, men at det oppfattes som naturlig. I noen tilfeller beskrives oppfølgingen også mer vilkårlig, "etter behov", men for de fleste har det vært en jevn oppfølging som i liten grad er avhengig av spesielle behov.

For de som har hatt flere deltakere på samme tiltak, spurte vi om det hadde vært variasjoner i forhold til hvor mye de som arbeidsgivere hadde trengt eller fått av oppfølging. Ingen sier at behovet eller oppfølgingen de har fått har variert nevneverdig i omfang.

Hva går oppfølgingen ut på?

Innholdsmessig beskrives det generelt å være en kontinuerlig oppfølging av deltakeren; om hvordan det går sosialt og arbeidsmessig, om det er noen tilretteleggingsbehov, samt en fortløpende vurdering av deltakerens arbeidsevne knyttet til hvor stor stillingsprosent som er den rette. Noen ganger diskuteres tiltak i forhold til hvordan deltakeren kunne gjøre arbeidsoppgavene bedre, og noen ganger diskuteres tiltak for å øke motivasjon. Muligheter for jobb i fremtiden er et tema for dem som har åpnet opp for at det kan være et mål, noe ikke alle har. Noen av arbeidsgiverne har kommentert at "veien blir til mens man går", og at oppfølgingen er en kombinasjon av at man følger en oppfølgingsplan og at man håndterer eventuelle utfordringer som dukker opp.

Noen problemer underveis?

Omtrent halvparten svarer at det ikke har vært noen spesielle problemer underveis. I to tilfeller hadde det vært alvorlige utfordringer, men dette dreide seg om personlige problemer for deltakere som i utgangspunktet ikke hadde med arbeidsplassen å gjøre. I begge tilfellene oppsto problemene etter at deltakerne hadde fått fast jobb. Forøvrig beskriver arbeidsgivere eventuelle problemer som "utfordringer". Noe har dreid seg personalproblemer som har blitt ryddet opp i, noe har vært i form at av de har forsøkt ting som ikke har fungert, noe har vært språklige utfordringer og noe har handlet om den mentale innstillingen til arbeid, noe som har blitt beskrevet som utfordrende av flere siden det er "litt skjult" og vanskelig å gjøre noe med.

Alt i alt er arbeidsgiverne veldig godt fornøyde med tilretteleggenes oppfølging både overfor dem som arbeidsgivere og overfor deltakerne. Et par stykker har reagert på at det har vært mye å gjøre administrativt, og at også økonomiske utlegg i forbindelse med tilrettelegging har falt på dem. En av arbeidsgiverne forteller at han selv har måttet stå for arbeid med søknader og kontakt mot NAV om ulike tilskudd til deltakeren, noe han synes har vært svært ressurskrevende. De fleste oppgir imidlertid at tilrettelegger har ordnet alt papirarbeid. Flere arbeidsgivere oppgir at de nok fikk hjelp til å finne frem til hva som skulle til at praktiske hjelpemidler i tilretteleggingen, men at de selv har måttet betale for det. Det varierer i hvor stor arbeidsgiverne reagerer negativt på dette, men én har pekt på at dette er svært urimelig så lenge personen er inne på hospitering og at arbeidsgiver allerede bruker ekstra tid og ressurser på oppfølging.

6.3.2 *Oppfølging av deltaker*

Når det gjelder oppfølgingen fra tilrettelegger av deltaker, er det flere som kommenterer at de ikke har kunnskap om hvordan dette fungerer. Ut fra sitt ståsted og det de vet, tror allikevel samtlige at denne er god. Over tre fjerdedeler av de spurte beskriver også oppfølgingen som jevnlig. Ingen beskriver den som ujevn, men et par stykker nevner at deltaker ikke egentlig har hatt behov for oppfølging, og at det dermed ble slik at det som var av oppfølging skjedde helt i startfasen. For de som har hatt flere deltakere på samme tiltak, spurte vi om det hadde vært store variasjoner mellom deltakerne i hvor mye oppfølging de har hatt behov for. Omtrent halvparten svarte at omfanget av oppfølgingen hadde vært ganske lik. Den andre halvparten viste til at det hadde variert tildels mye mellom deltakerne de hadde erfaring med i forhold til hvor mye oppfølging de trengte og også faktisk fikk. Noen har også nevnt at det alltid vil være mulig å spørre om/etterlyse mer oppfølging hvis man skulle føle at det trengs.

Noen av arbeidsgiverne nevner at de i liten grad kan si noe om oppfølging før arbeidsforholdet startet og at de derfor holder det åpent hvorvidt noen har fått mye mer oppfølging på forhånd enn hva andre har fått.

6.4 **UTVIKLINGEN AV ARBEIDSFORHOLDET**

Vi stilte spørsmål rundt arbeidsforholdet til deltakerne og hvordan dette hadde utviklet seg over tid.

6.4.1 *Deltaker får ofte jobb i de tilfeller der dette er målet*

Alle arbeidsforholdene vi fikk informasjon om hadde starter med hospitering, der arbeidsgiver ikke har betalt noen form for lønn. Som nevnt var én av de 20 arbeidsgiverne vi snakket med "feil adressat" siden han oppgav at han hadde deltaker på et annet tiltak enn AB. Men også fem av de resterende 19 kunne fortelle at det aldri på noe tidspunkt hadde vært snakk om at arbeidsforholdet skulle utvikle seg til å bli noe annet enn hospitering/arbeidstrening. En av disse nevnte at hans bidrag som arbeidsgiver var at han kunne gi vedkommende en attest, og ellers mente de alle at arbeidstreningen og den sosiale treningen var av stor verdi for deltakeren på tiltak.

Av de 14 som hadde fast ansettelse som et mål dersom arbeidsforholdet utviklet seg godt, var det åtte som hadde en hospiteringsperiode på mellom tre og ni måneder. Av de resterende seks, har halvparten hatt en kortere hospiteringsperiode og halvparten har hatt en lengre hospiteringsperiode. Av disse 14 har 11 fått jobb eller engasjement etter hospiteringen og i mange tilfeller også en eller flere "mellomperioder" der arbeidsgiver utbetalte noe lønn til deltakeren etter avtale med NAV. To er fortsatt i hospitering der ansettelse er målet, og én har fått Varig tilrettelagt arbeid hos arbeidsgiver etter å ha forsøkt lønnet arbeid uten at dette fungerte. Av de 11 som fikk jobb eller engasjement

begynte tre i 100 prosent stilling og åtte i reduserte stillinger. Tre av de som fikk arbeidskontrakt har senere måttet slutte av ulike grunner.

6.4.2 Variasjon i bruk av virkemidler mellom ulike tiltaksarrangører

Det er veldig stor variasjon med tanke på hvor lang hospiteringsperioden er, og hvordan utviklingen går videre. I nær sagt alle tilfeller der ansettelse har vært en mulighet har tilrettelegger ifølge arbeidsgiver jobbet jevnt med muligheten for ansettelse. Betingelsene for arbeidsforholdet har imidlertid vært veldig ulike. Noen har fått en slags "frist" på tre måneder før de må utvikle arbeidsforholdet, mens andre har kunnet ha en hospitering gående til det åpner seg en mulighet for ansettelse. I et par tilfeller har dette tatt halvannet år. Det er også forskjell på om lønnstilskudd eller andre tilskudd blir brukt/tilbudt eller ikke. Noen av arbeidsgiverne har "tenkt høyt" om at de kunne ønske seg en engangssum eller lignende som ville kunne gjøre det enklere å ansette, og disse har ikke hørt om muligheter for tilskudd, for eksempel til tilrettelegging eller lønnstilskudd. Andre har fått gode ordninger presentert og har gode erfaringer med de mulighetene som finnes. Det varierer også hvor pågående tilretteleggerne har vært når det gjelder å jobbe frem en ansettelse, og det varierer i hvor stor grad arbeidsgivere ser på en slik pågående tilrettelegging som positiv eller negativ. Mens noen av arbeidsgiverne gir inntrykk av at tilretteleggerne gjerne kunne ha vært bedre selgere (og tjent på det), er det noen som understreker at de ikke vil ha med "selgere" å gjøre, og at de ville ha sagt mer nei dersom tilrettelegger hadde vært pågående og krevende.

6.4.3 Lite utvikling av tiltaket over tid

Når vi har spurt om variasjoner i arbeidsgiveres erfaringer med ulike deltakere, er det mange av de som har hatt minst to deltakere som sier at det har vært variasjoner, men at dette i de aller fleste tilfellene handler om at deltakerne er ulike. Deltakerne har vært forskjellige, har hatt ulike ressurser og utfordringer, og de har hatt ulik motivasjon for å komme inn i jobb.

I noen tilfeller ble det også nevnt at tilretteleggere har ulik personlighet og gjør ting litt forskjellig, uten at dette medførte store variasjoner i oppfølgingen. De færreste mener at det har vært endringer i måten tiltaket blir drevet på over tid. Kun fire nevner variasjon på det planet. To arbeidsgivere mente tilretteleggerne de hadde kontakt med var blitt flinkere, og spesifiserte det med at de var blitt bedre menneskekjennere og tryggere på den måten at de ikke sendte deltakerne så fort ut av eget system og over til arbeidsgiver. Det ble også nevnt at det at tilretteleggerne etter hvert var blitt bedre kjent med dem som arbeidsgivere trolig hadde ført til at de i større grad traff bedre når det gjelder rett deltaker til rett jobb. En arbeidsgiver nevnte at han selv som arbeidsgiver hadde fått mer erfaring og at han dermed kanskje hadde fått et annet tak på prosessen.

6.5 HVA AVGJØR ET GODT RESULTAT?

Vi har spurt hva arbeidsgivere som har tidligere deltakere som fremdeles har jobb hos dem mener har vært grunnen til at de har lyktes. Hva skiller en vellykket prosess fra en mislykket?

Det er stort sett deltakers egen innsats og egnethet det pekes på i de tilfellene der det lykkes. I en del tilfeller pekes det også på en høy trivselsfaktor på arbeidsplassen. Det at noen arbeidsoppgaver kan egne seg for personer som har hatt vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet nevnes også av noen. Mange arbeidsgivere nevner imidlertid konjunkturer som en viktig faktor i forhold til om de kan tilby en person jobb eller ikke. Dersom det ikke er gode økonomiske tider for en bedrift, kan de ikke ansette noen samme hvor godt en person gjør jobben sin.

En av de offentlige arbeidsgiverne adresserte også et formelt hinder for en eventuell ansettelse: Siden de ville måtte utlyse en ledig stilling, ville vedkommende som nå var inne på tiltak, selv om hun gjorde en god jobb, aldri nå opp slik at hun ville bli innstilt til jobben foran de andre søkerne. Andre hindre mot ansettelse der deltaker selv ikke kunne gjøre noe fra eller til som ble nevnt var at mange små bedrifter ikke ønsker, eller greier, å vokse i størrelse på en måte at det vil være naturlig å ansette deltakeren i fast jobb.

6.5.1 *I alle fall ikke tilrettelegger?*

Ingen nevner uoppfordret tilretteleggers innsats som årsak til at arbeidsforholdet har resultert i ansettelse. Selv om nær sagt alle arbeidsgiverne var fornøyde med oppfølgingen, var det ulike oppfatninger av hvorvidt tilretteleggeren faktisk hadde en viktig rolle i utviklingen av arbeidsforholdet eller ikke. Det er ingen som ser tilretteleggers rolle som avgjørende for utviklingen av arbeidsforholdet. Fire av arbeidsgiverne mente at utviklingen av arbeidsforholdet ikke hadde noe å gjøre med innsatsen fra tilrettelegger i det hele tatt. En mente at tilrettelegger faktisk var et forstyrrende element, som hindret integrering idet tilrettelegger ble viktigere enn kollegaer. Denne arbeidsgiveren mente imidlertid at tilrettelegger kunne ha en positiv rolle i forkant av arbeidsforholdet dersom han eller hun kunne lære opp arbeidsgiver i hvordan man skal takle ulike utfordringer. Kun få mener tilrettelegger har en del å si for utviklingen av arbeidsforholdet, men de fleste ser visse områder der de tror tilretteleggerne har en viktig funksjon.

- Tilretteleggeren kan være en ressurs og en trygghet for både deltaker og arbeidsgiver om noe skulle skje.
- Mange nevner også at det er viktig at tilrettelegger er "på lag" med deltaker, og at det etableres et tillitsforhold som gjør at tilrettelegger kan fungere som et bindeledd.
- Tilretteleggeren kan ha en viktig rolle når det gjelder å motivere og jobbe med eventuelle utfordringer med fravær.
- Vurdering av arbeidsevnen og behov for tilrettelegging underveis nevnes også av flere, men her mener de fleste at de også kunne ha klart dette selv.

Ellers er det i den initierende rollen at flest ser tilretteleggeren som en viktig ressurs. Dette gjelder for det første det å være offensive mot arbeidsplasser og få arbeidsgivere med på ordningen. For det andre gjelder det å gi deltaker nødvendig opplæring i forkant, og for det tredje handler det om selve rekrutteringsjobben; det å finne rett person til rett arbeid. Mange nevner også viktigheten av rollen tilretteleggerne har i å klargjøre forventninger samt det praktisk-økonomiske i at arbeidsgiver gjennom at han får økonomisk støtte får tid på seg til å hjelpe vedkommende inn i stillingen. I selve arbeidsforholdet mener de fleste at tilrettelegger kommer mer på siden, og at det er først og fremst står på viljen og evnen til deltaker, men også på arbeidsgiver og samspillet dem i mellom.

6.6 *Alternative finansieringsformer sett fra arbeidsgivers side*

Som tidligere nevnt hadde 14 arbeidsgivere deltakere i tiltaket fra tiltaksarrangører som over en periode har vært med i forsøket med alternative finansieringsformer for AB, mens seks arbeidsgivere hadde deltakere fra tiltaksarrangører som jobber med ordinær modell. Vi spurte de 14 arbeidsgiverne om de hadde merket noe til forsøket, og om de hadde noe tro på de alternative finansieringsordningene.

6.6.1 *Nesten ingen har merket noen endring i forsøksperioden*

Vi spurte arbeidsgiverne om de kjente til at tiltaksarrangøren var med i et forsøk. Kun én arbeidsgiver kjente til dette. Spørsmål om han opplevde at finansieringsformen hadde påvirket hvordan tilretteleggerne hadde jobbet, var for ham ikke et aktuelt spørsmål. For

det første hadde han bare erfaring med én deltaker, og for det andre var han en av arbeidsgiverne der ansettelse aldri hadde blitt oppfattet som aktuelt. Én av arbeidsgiverne som *ikke* kjente til at det pågikk forsøk, utbrøt imidlertid at ”det kunne jo forklare hvorfor de er så gira”. Han syntes at presset for ansettelse hadde økt det siste året.

6.6.2 *Arbeidsgiverne er i utgangspunktet skeptiske til alternative finansieringsformer*

Vi spurte samtlige arbeidsgivere om de trodde slike finansieringsformer som nå prøves ut i forsøket hadde noe for seg. Svarene bærer i noen grad preg av at de ikke kjenner til ordningen og at de blir tatt litt på senga og bedt om å ”synse” litt.

De fleste var i utgangspunktet skeptiske eller tvilende til om de nye finansieringsformene hadde noe for seg. Skepsisen gjelder både bonusordningen og differensieringen av betaling, men flere var mer positive overfor differensiering av betaling enn bonus. Mange hadde en åpen innstilling og hadde argumenter både for og mot.

Når det gjelder bonusordningen, gikk de fleste motargumenter på at resultatet av prosessen i størst grad avhang av deltakeren selv og at nest viktigste faktor var hva arbeidsplassen evnet å tilby. Flere argumenterte også mot kriteriene for å få bonus. For det første ble det pekt på at det er svært sjelden at en person som har vært på tiltak vil få 100 prosent stilling. For det andre er det flere som trekker frem at de vet at de hjelper deltakere uten at de har kunnet tilby fast jobb, og at hospitering eller arbeidstrening er veldig nyttig på lang sikt; ”Det er bedre å gjøre folk i stand til å ha en jobb enn å dytte dem inn i en jobb de fort vil miste.” Noen berører også problemstillingen vi har berørt tidligere i kapittelet; om hvordan og når en tilrettelegger faktisk kan påvirke utviklingen av arbeidsforholdet. Flere peker på at det tilretteleggers viktigste jobb består i å finne rett person til rett jobb, men at det utover dette er lite tilrettelegger kan gjøre. En av arbeidsgiverne mener også at problemet ikke er i perioden de er på tiltak, men at problemer ofte oppstår i forbindelse med ordinær jobb etterpå og at tiltaksarrangør da ikke er der lenger. Flere av arbeidsgiverne mener også at de som jobber innen dette feltet uansett gjør så godt de kan, og at deltakerne er der av en grunn og ikke kan pushes utover det som allerede gjøres. Det blir også nevnt at det er *arbeidsgiverne* som trenger økonomiske incentiver, som f.eks. en sum til støtte for de ressurser de bruker på personen som de ellers ville kunne bruke på inntektsbringende arbeid eller enklere rekrutteringsprosesser.

Noen arbeidsgivere tror bonus kan fungere som en motivasjonsfaktor for tilretteleggerne. Argumentene er gjerne litt generelle – som at økonomiske incentiver kan motivere og gjøre at man jobber litt ekstra og gir mer oppfølging. Områder som nevnes der tilrettelegger kunne gjøre noe ”ekstra”, er å bruke mer tid på å jobbe med fraværspromatikk siden det ofte er en utfordring, eller bygge kompetanse og kunnskap om arbeidsgivere og næringslivet generelt. Én nevnte også at tilretteleggerne gjerne kunne vært litt bedre selgere – og at en bonusordning kanskje vil kunne få frem selgerinstinkt hos noen. En av arbeidsgiverne nevner at en bonusordning med klare kriterier kan være nyttige i at det gir et tydeligere mål for jobben tilretteleggerne gjør. Ulempen de nevner, også de som stiller seg positive til bonusordningen, er for det første at det alltid vil finnes noen deltakere som egentlig ikke *vil* ha jobb, og for det andre at mye kommer an på økonomi og arbeidsgivers budsjett, og at det dermed ikke er sikkert at iherdig og godt arbeid fra en tilrettelegger vil være utslagsgivende.

Det er færre arbeidsgivere som har noen formening om differensieringen av finansieringen ut fra om deltaker trenger mer eller mindre oppfølging. Kun få er direkte negative, og da er det ut fra et menneskesyn om at man skal gi den oppfølging en deltaker trenger uten tanke på hvor mye man får betalt. Andre motargumenter som kommer opp er at det kan bli et problem med asymmetrisk informasjon der NAV ikke har kompetansen eller kunnskapen til å klassifisere deltakerne, og det derfor blir en situasjon der tiltaksarrangørene er ”bukken som er satt til å passe havresekken”. For øvrig anses det positivt

med selektiv innsats for å unngå at tilretteleggere vil vegre seg mot å ta de som trenger mer støtte.

6.7 OPPSUMMERING

Arbeidsgivere som tar imot deltakere på AB motiveres av både samfunnsansvar og eget behov for arbeidskraft. De fleste har gode erfaringer med tiltaket, og opplever jevnlig og god oppfølging fra tilrettelegger og liten grad av problemer underveis. Det området der det virker å være størst variasjon når det gjelder tilretteleggers oppfølging av arbeidsgiver, er i hvilken grad andre tilgjengelige virkemidler, som f.eks. lønnstilskudd, blir presentert som en mulighet for arbeidsgiver eller ikke.

Det er ikke alltid ansettelse er et mål etter endt hospiteringsperiode. Flere av arbeidsgiverne forteller at arbeidspraksis er det uttalte målet som også tilrettelegger er fullt inneforstått med. I de tilfeller der ansettelse har vært et mål, har målet stort sett blitt oppnådd. Det er imidlertid sjelden at en deltaker blir ansatt i 100 prosent stilling.

Arbeidsgiverne har i liten grad erfart noen endring eller utvikling i tiltaket Arbeid med bistand over tid, verken som et resultat av de alternative finansieringsmodellene eller andre faktorer.

Arbeidsgiverne mener i liten grad at utviklingen av arbeidsforholdet har å gjøre med innsatsen fra tilretteleggeren. Det er allikevel verdt å merke seg at mange ser at tilretteleggerne på flere områder har eller potensielt kan ha en viktig rolle å spille, særlig i koplingen av deltaker med arbeidsgiver og i den innledende fasen av tiltaket.

Mange av arbeidsgiverne er skeptiske eller usikre på om de alternative finansieringsmodellene har noe for seg. Personlige eller kompetansemessige ulikheter mellom deltakerne pekes på som den viktigste faktoren for hvorvidt deltakeren får jobb eller ikke, dernest match mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

7 SAMLEDE VURDERINGER

7.1 HVA SLAGS FINANSIERINGSMODELLER ER DET EGENTLIG VI SER PÅ?

De alternative finansieringsmodellene i forsøket er i liten grad resultatbaserte finansieringsmodeller. I størrelsesorden 8 prosent av finansieringen i et typisk forløp på 17 måneder som fører til at deltakeren kommer i jobb, vil skyldes bonusen. For en virksomhet der for eksempel en av tre deltakere kommer i fast jobb etterpå, vil bonusinntekter utgjøre 3 prosent av de samlede inntektene fra finansieringsmodellene. Her er forskjellene mellom finansieringsmodellene små. Dette er en lav vekt på resultatelementet i forhold til finansieringsmodeller for lignende tiltak i andre land vi har sett på.

Forsøksmodellene framstår isteden som varianter av den ordinære modellen, der det gis et fast tilskudd per tilrettelegger per måned, og der det er retningslinjer for hvor mange deltakere hver tilrettelegger kan ha.

Modell A framstår i hovedsak som en stykkprismodell, der det gis ulik månedssats per deltaker med henholdsvis lavt og høyt bistandsbehov. At stykkprisen i ordinær modell utmåles per tilrettelegger og i modell A per deltaker, gjør likevel ikke modellene særlig ulike prinsipielt sett. I begge modellene er det retningslinjer for antall deltakere per tilrettelegger, og da spiller det mindre rolle hvorvidt tilskuddet (stykkeprisen) utmåles per tilrettelegger eller per deltaker.

Modell B synes i utgangspunktet også (om vi ser bort fra bonuselementet) å være en stykkprismodell, der tilskuddet utmåles per time deltakerne mottar oppfølging fra tilrettelegger. Flere deltakere utløser flere timer som utløser mer finansiering. Modell B legger imidlertid opp til at fastleggelsen av timetallet for hver deltaker vurderes nøye individuelt og at det også kan endres over tid. Dette åpner for at tiltaksarrangøren (bedriften) selv i stor grad er med på å påvirke hvor mange timer bistand som skal gis. NAV skal formelt godkjenne tidsbruken, men her vil det i praksis ofte være slik at hva bedriften selv mener er riktig timebruk, vil ha stor betydning for den endelige utbetalingen. I så fall vil modell B ha elementer av en refusjonsmodell. Refusjonsmodeller var tidligere vanlig i ulike deler av offentlig tjenesteyting (bl.a. sykehusene før modellene med rammetilskudd og DRG-poeng), og er ansett å være problematiske fordi de gir dårlige incentiver til utgiftskontroll og effektivitet¹¹. Hvordan modell B faktisk fungerer, vil avhenge mye av rollefordelingen mellom bedriften og NAV når det gjelder fastleggelsen av timetallet for tiltaksdeltakerne.

Et annet poeng er at modellene for realistiske anslag på tidsbruk per deltaker og antall deltakere per tilrettelegger gir ulik finansiering i gjennomsnitt. Modell A synes i gjennomsnitt å gi noe høyere tilskuddsnivå for bedriftene enn ordinær modell. Modell B synes å innebære at det gis betydelig høyere tilskudd i gjennomsnitt.

7.2 EFFEKT PÅ AVKLARING, ARBEIDSMÅTER OG RESULTATER

Informasjonen fra de ulike datakildene vi har benyttet tyder samlet sett på at det er en del forskjeller i rekruttering og arbeidsform i forsøksmodellene og i gruppen med ordinær modell.

I modell A og B var det oftere samtaler mellom deltaker og NAV for å diskutere hvor mye og hva slags bistand de hadde behov for, og tilretteleggeren var oftere med. Tilretteleggere i forsøksmodellene, særlig modell B, svarer at de har noe mer kontakt med

¹¹ Fordelen med slike modeller er imidlertid at de ikke gir dårligere incentiver til kvalitet.

deltakerne i innledende faser enn tilretteleggere med ordinær modell. Dette bekreftes av svarene fra deltakerne. Videre svarer tilretteleggerne i forsøksmodellene i langt større grad enn tilretteleggerne i ordinær modell at de i sitt arbeid legger mer vekt enn for to år siden på å sørge for at deltakerne kommer i arbeid og på å følge opp deltakere som har arbeidskontrakt. Selv om vi ikke finner store forskjeller mellom forsøksgruppene og dem som har ordinær modell når det gjelder deltakernes vurderinger, vurderer vi det slik at forsøksmodellene synes å ha ført til endringer i tilretteleggerens arbeid i ønsket retning.

Selv om bare noen av tilretteleggerne mener at endringene i arbeidsmåter kan tilskrives differensiering av tilskudd etter bistandsbehov og bonusen i finansieringsmodellene, heller vi i retning av å anse at disse elementene kan ha hatt en viss effekt. Bare det at kartleggingen av oppfølgingsbehovet er sterkere formalisert kan ha hatt en bevisstgjørende effekt på arbeidsformene. Intervjuene og kommentarer i spørreskjema til tilretteleggerne tyder også på det.

Mens modell A i prinsippet er basert på avklaring av bistandsbehov der deltakeren plasseres i den ene av de to gruppene for bistandsbehov før oppstart av tiltaket, er logikken i modell B at man løpende kan og bør oppdatere anslaget på hvor mange timer per uke deltakeren må ha kontakt med tilrettelegger. Modell B legger altså opp til løpende vurdering av ressursbruken. Det er derfor ikke uventet at det er i modell B vi ser større endringer i atferden i tiltaket enn i modell A. Selve modellen, der tiltaksarrangør er en aktiv deltaker i den løpende fastleggelsen av hvor mange timer oppfølging hver deltaker mottar, tilsier imidlertid at modell B kan være kostnadsdrivende.

Metodisk vanskelig å finne effekter på resultater

I prinsippet vil et forsøk der man har en kontrollgruppe og (her) to forsøksgrupper, gjøre det mulig å identifisere effekter av forsøket. Forskjeller mellom forsøksgruppe og kontrollgruppe for ulike utfall (f. eks. det å komme i jobb) kan da i prinsippet tolkes som å være en effekt av forsøket. Selv om vi har to forsøksgrupper med nye finansieringsmodeller og en kontrollgruppe med ordinær finansieringsmodell (hvor noen deltakere er i forsøksbedriftene og noen utenfor), kan dette teoretiske idealet ikke oppfylles i dette forsøket. En grunn til det er at det er relativt få observasjoner (deltakere) slik at rene tilfeldigheter vil kunne forstyrre eventuelle effekter. Deltakergruppene har dessuten i utgangspunktet ulik sammensetning langs noen kjennetegn som kan påvirke jobb-sannsynligheten.

Et annet viktig moment er at det har vært selvseleksjon både av hvilke bedrifter (tiltaksarrangører) som har deltatt i forsøket, og at det i bedrifter som deltar i forsøket har vært selvseleksjon av hvilke tilretteleggere i bedriften som har deltatt på forsøket. Det kan bety at tilretteleggerne som deltar og ikke deltar i forsøket i utgangspunktet jobber forskjellig og har forskjellige resultater. Det kan også hende at det er tilretteleggere som blir motivert av finansieringsmåten som har valgt å delta, mens de som ikke blir påvirket ikke deltar. Dersom forsøksmodellene skulle innføres generelt, vil det ikke være slik.

At det bare er gått ca 2 år siden forsøket ble startet opp, kan også ha gjort det vanskelig å finne effekter. Siden mange forløp varer mer enn to år, er det grunn til å forvente at effekter trenger mer enn to år for å spille seg helt ut.

Til slutt er det resultatbasert elementet i forsøket svært lite, noe som gjør det vanskelig å vurdere om en resultatbasert finansiering kan ha effekt.

Nye modeller har endret arbeidsformene

Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser har vi kartlagt om virksomhetene og tilretteleggerne som har erfaring både med ordinær modell og forsøksmodeller om nye modeller har ført til endring i arbeidsformer. Det virker som modellene har ført til følgende endringer:

- Bruken av trekantsamtaler har økt
- Deltagerne i forsøksgruppene ser ut til å ha fått hyppigere kontakt med tilrettelegger når deltakeren er etablert i arbeid.
- Tilretteleggerne har økt fokus på at deltakerne skal få arbeidskontrakt samt på oppfølging av deltakerne etter at de er kommet i arbeid

Samtidig tyder også spørreundersøkelsen på at tilretteleggerne i ordinær modell, i større grad enn dem som er med i forsøket, har økt kontakten med deltakerne i tidlig fase av tiltaket.

Men virkningene på hovedmålet er usikre

Hovedmålet med AB og forsøksordningen er å få deltakerne i arbeid. Vi finner ikke grunnlag for å konkludere om forsøksordningene har hatt virkning på dette målet. Spørreundersøkelsene mot deltakerne indikerer hvor mange av de tidligere deltakerne som nå er i arbeid. Vi har dessuten spurt virksomhetene om hvor stor andel av deres deltakere som kommer i arbeid og dessuten spurt virksomhetslederne og tilretteleggerne om de mener forsøksmodellene påvirker andelen som kommer i jobb.

Vi finner at det er ordinær modell i forsøksbedriftene som har høyest andel deltakere som kommer i arbeid (50 prosent av deltakerne). Det er sammenligningsbedriftene (41 prosent) som ligger lavest, mens i begge de to forsøksmodellene ligger andelen på 46 prosent.

At jobbandelen skulle være høy blant dem med ordinær modell i forsøksbedriftene og høyere enn blant dem med ordinær modell i sammenligningsbedriftene, er vanskelig å forklare på annen måte at sammensetningen av deltakergruppene (eventuelt tilretteleggergruppene) er forskjellige.

Enkelte av dem vi har intervjuet mener at bonusordningen kan ha gjort at flere av deltakerne kommer i arbeid, men de aller fleste tilretteleggerne og virksomhetslederne mener at bonus ikke har noen betydning.

Selv om forsøksmodellene ser ut til å påvirke hvordan AB gjennomføres, herunder vektleggingen av ulike aktiviteter og faser, er det ikke grunnlag for å konkludere om disse endringene i sin tur påvirker hvor mange deltakere som kommer i jobb.

7.3 MULIGE UHELDIGE VIRKNINGER AV DE TO MODELLENE

Fløteskumming og parkering

I debatt og litteratur om finansieringsmodeller for arbeidsmarkedstiltak har begrepene fløteskumming og parkering stått sentralt. Fløteskumming innebærer at bedriftene klarer å hindre rekruttering av deltakere de anser vanskelige å få i arbeid eller hjelpe videre på annen måte. Parkering innebærer at deltakere som er i bedriften, men som anses å ha små muligheter til å lykkes i tiltaket, gis svært liten assistanse (parkeres i tiltaket) og at bedriften isteden konsentrerer ressursene om dem som de anser har større muligheter for å lykkes. Siden modellene har et så svakt resultatelement i finansieringen gir de svake incentiver til slik atferd, og vi har heller ikke funnet tegn til at dette skulle være noe problem med de to forsøksmodellene.

Enkelte av virksomhetene mente at økt fokusering på å få deltakerne i arbeid hadde ført til at deltakere med liten sjanse ble raskere faset ut av AB. Dette kan være en fornuftig ressursbruk.

Transaksjonskostnader

Ved å bevege seg fra mer uformelle og tillitsbaserte modeller som ordinær modell til formaliserte modeller med fakturering og klassifisering, oppstår det økte transaksjons-

kostnader. Dels er disse tidsbruk til rapportering og papirarbeid, og dels er det tidsbruk til møter og kontakt mellom bedrift og NAV. Svarene tyder på at dette ikke er et stort problem, selv om det trolig har blitt noe mer papirarbeid med modell B.

7.4 Hva nå?

I hovedsak kan man velge fire ulike veier når de gjelder alternative finansieringsformer for AB:

1. Fortsette forsøksordningen som nå
2. Avslutte forsøksordningen og gå tilbake til ordinær modell
3. Avslutte forsøksordningen, men endre ordinær modell
4. Fortsette forsøksordningen, men med endringer

Ad 1: En del av intervjuene tyder på at den formaliseringen og vektleggingen av avklaringsfunksjonen som ligger innbakt i begge forsøksmodellene medfører økt bevissthet om ressursbruken og sterkere fokus på at ressursbruken skal understøtte målet om flest mulig i arbeid. Vi mener imidlertid at forsøksmodellene er lite radikale, og mange av effektene vi (kanskje) ser kan tenkes å ville oppstå også innenfor ordinær modell dersom styringssignaler var blitt styrket innenfor samme formelle ramme.

Bonuselementet utgjør en relativt liten del av virksomhetenes forventede inntekter. Dette kan bidra til å begrense virkningene av bonusordningen, og dermed også mulighetene for å identifisere virkningene.

Fordelen med en videreføring er at man får tilstrekkelig varighet til at virkningene faktisk kan registreres. Kanskje kan virkningene forsterkes hvis AB i større grad gjennomføres i samsvar med intensjonene; Intervjuene har vist at NAV i dag ikke fullt ut fyller sin rolle i forbindelse med avklaring av deltakere og fastsettelse av oppfølgingsomfanget for deltakerne.

Ulempen med en videreføring er bl.a. at forsøksmodellene kanskje er for lite radikale til at endringer uansett vil kunne identifiseres.

Ad 2: Hvis man avslutter forsøket, vil man – etter vår mening – ikke kunne trekke noen konklusjoner om bonusordninger kan spille en nyttig rolle på dette feltet. Foreløpig kan man ikke vise til sikre, viktige positive virkninger av forsøkene, men man kostnadene ved en videreføring vil også være beskjedne, så vidt vi kan se.

Ad 3: Man kunne tenkt seg at de pågående forsøkene hadde gitt grunnlag for å endre hovedmodellen for AB. Vi kan ikke se at forsøksordningene hittil har gitt et slikt grunnlag, og kan derfor ikke anbefale at hovedmodellen for AB endres som følge av erfaringene med forsøkene.

Ad 4: Som nevnt, mener vi at dagens forsøksmodeller er lite radikale. Dette kan tale for at man gjør forsøksmodellene mer radikale for å kunne utløse identifiserbare virkninger. I tillegg har en del av virksomhetslederne og tilretteleggerne kritisert forsøksmodellene fordi det er kun ordinær fast jobb med høy stillingsandel som gir bonus. Disse informantene har tatt til orde for at det er mange andre utfall som kan regnes som gode og som derfor bør gi grunnlag for bonus. Kanskje kan også bonus graderes ut fra hvor vanskelig utgangspunktet har vært. Vi tenker da særlig på den enkelte deltakers relevante ressurser ved oppstart av tiltaket.

Vi mener det vil være uheldig å avslutte forsøket nå. Både NAVs manglende ressurser til å utfylle sin rolle overfor deltakerne og virksomhetene og forsøkets innretning og varighet kan ha bidratt til at man foreløpig ikke kan trekke sikre konklusjoner om virkningene.

Vi mener at forsøksordningene bør videreføres, men med visse endringer; Bonusandelen i samlet utbetaling til AB bør økes, og grunnlaget for bonus bør utvides til flere utfall enn bare fast jobb med høy stillingsbrøk. Både for forsøket og for AB generelt, er det dessuten en klar fordel om NAV fyller sin tiltenkte rolle. Kanskje vil NAVs ressursituasjon bedres i tiden som kommer.

REFERANSER

Blystad, R. og Ø. Spjelkavik (1996): *Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Evaluering av Arbeid med Bistand*. AFI, Rapport 5/96.

ECON (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* ECON-rapport 2004-102.

ECON (2005): *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke. En kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand*. ECON-rapport 2005-054:

Finn, D. (2009): *Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence*. UK Department for Work and Pensions. Research report no 564.

Schafft, Helle og Seierstad (1999): *Arbeidsmarkedsetatens tilbud til personer med psykiske lidelser*. AFI, Rapport 1/1999.

Spjelkavik, Frøyland og Skardhamar (2003): *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet inkludering gjennom Arbeid med bistand*. AFI, Rapport 3/2003.

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 forretnings-spesifikke 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

Biskop Gunnerus' gt 14A
0185 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com

