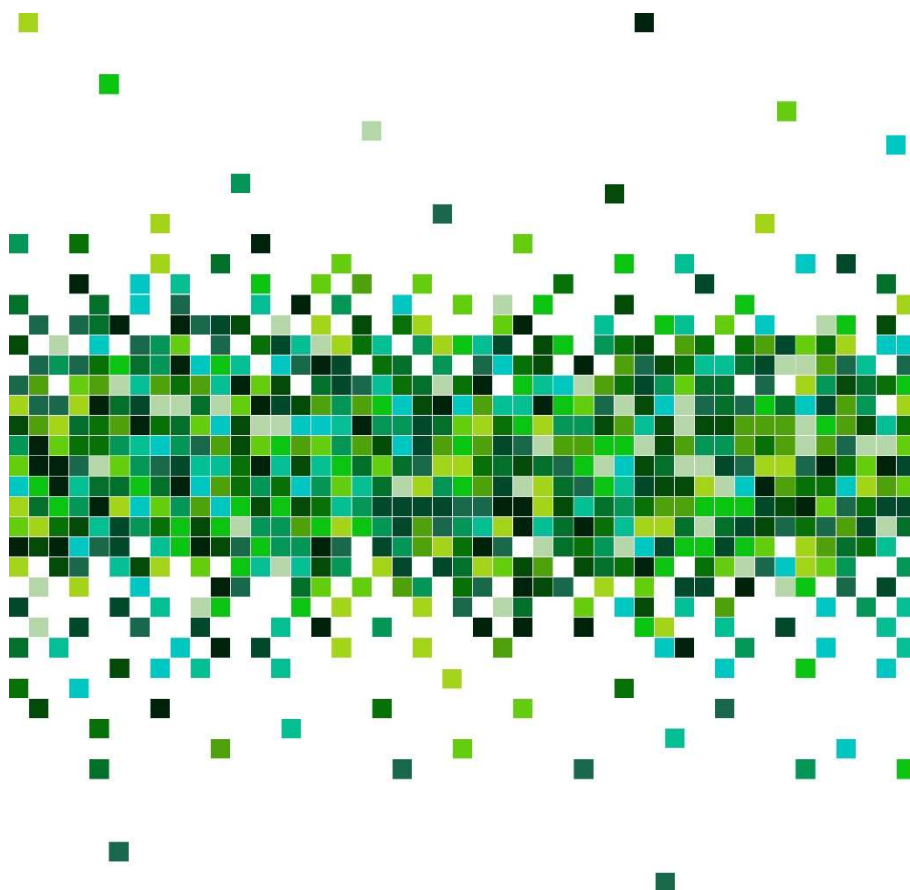




Evaluering av forsøk med varig tilrette- lagt arbeid i kommunal regi

GEIR MØLLER OG ERIK MAGNUSSEN

TF-rapport nr. 552

2020

Tittel: Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi
Undertittel:
TF-rapport nr: 552
Forfatter(e): Geir Møller og Erik Magnussen
Dato: 24.9.2020
ISBN: 978-82-336-0339-7
ISSN: 1501-9918
Pris: 270 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Istock.com / naqiewei
Prosjekt: Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi
Prosjektnr.: 20170780
Prosjektleder: Geir Møller
Oppdragsgiver(e): Arbeids- og sosialdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

I denne rapporten har Telemarksforsking evaluert forsøket med kommunalt ansvar for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Forsøket startet opp i 2018 og har blitt gjennomført i kommunene Ullensaker, Skedsmo (nå Lillestrøm), Oslo, Stavanger, Fjell (nå Øygarden) og i Indre Fosen. I evalueringen har vi sammenlignet forsøkene med dagens tiltaksarrangører. Evalueringen viser at forsøkskommunene har gjennomført tiltaket med ulike lokale tilpasninger. I hovedsak er det etablert tiltaksplasser innenfor kommunal sektor, men de har også benyttet ordinære tiltaksbedrifter og private virksomheter. De VTA-ansatte i forsøkene har er godt fornøyd med arbeidet og arbeidsoppgavene, og vel så fornøyd som de VTA-ansatte i de ordinære tiltaksbedriftene. Evalueringen viser likevel at de ordinære tiltaksbedriftene både er billigere (målt etter antall VTA-stillinger) og har kvaliteter på flere områder som vi ikke finner i forsøkene.



Geir Møller er utdannet statsviter ved Universitetet i Bergen (Institutt for sammenlignende politikk). Hans interessefelt og forskningsområde omfatter politikktutforming og forvaltning av offentlige tjenester, herunder tjenesteutvikling, implementering og resultatmålinger. Møller har gjennomført undersøkelser i flere ulike velferdstjenester. Dette omfatter bl.a. NAV, sosialtjenesten, barnevern, kommunal helsetjeneste, pleie- og omsorgstjenesten og flyktningetjenesten. Dette har også innbefattet utviklingsarbeid i ulike kommunale tjenester, herunder tidlig innsats overfor barn og unge og samordning av ulike kommunale tjenester.



Erik Magnussen jobber som forsker og med ulike typer oppdrag i innen kommunal- og velferdsfeltet, slik som evalueringer av nasjonale velferdsordninger, organisasjons-, drifts- og ressursgjennomganger, interkommunalt samarbeid, omstillingsprosjekter og helse- og velferdsplaner. Erik er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med fordypning innen offentlig politikk og ledelse, og endring og omstilling i lokalforvaltningen.

Forord

Med denne rapporten har Telemarksforsking evaluert forsøk med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. Evalueringen av forsøket har pågått siden 2018 og frem til høsten 2020. I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført en rekke intervjuer med både VTA-ansatte, veiledere og ansvarlige i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter. Vi vil derfor benytte anledningen til å takke så mye til alle som har bidratt med informasjon og minnerike opplevelser. Spesielt vil vi takke de VTA-ansatte som har bidratt med omvisninger, erfaringer og synspunkter på arbeidsplassen sin. Det er ikke fritt for at vi sitter igjen med uforglemmelige øyeblikk når vi gjennomfører en slik evaluering. Vi vil også takke alle som har brukt tid på å fylle ut spørreundersøkelsen vi har gjennomført. Til slutt vil vi takke Arbeids- og sosialdepartementet for et interessant oppdrag og Arbeids- og velferdsdirektoratet for samarbeidet.

Bø i Telemark, 15.9.2020

Geir Møller

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	8
1. Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Om VTA	10
1.3 VTA-forsøket	13
1.4 Evalueringen av forsøket	14
2. Forsøksdesign og metode	17
2.1 Valg av forsøkskommuner	17
2.2 Evaluering av forsøkene	18
3. Beskrivelse av VTA-forsøkene	20
3.1 Skedsmo kommune (Lillestrøm fra 2020)	21
3.2 Ullensaker kommune	27
3.3 Stavanger kommune	38
3.4 Fjell kommune (Øygarden fra 2020)	46
3.5 Indre Fosen kommune	52
3.6 Oslo kommune	57
3.6.1 Bydel Nordre Aker	59
3.6.2 Bydel Frogner	62
3.6.3 Bydel Alna	65
3.6.4 VTA-ansatte og veilederstillinger i de tre bydelene	66
3.6.5 Vurdering av forsøket i Oslo	70
3.7 Oppsummering	70
4. Innholdet i ordinære VTA-tiltak	72
4.1 Omtale av tiltaksbedriftene med VTA-tiltak	73
4.2 Case-virksomheter	75

4.3	Type arbeidsoppgaver i tiltaksbedriftene.....	77
4.4	Rekruttering av VTA-kandidater	78
4.5	VTA-ansatte.....	82
4.6	Faglige ressurser (arbeidsledere og veiledere).....	84
4.7	Tilrettelegging og oppfølging	86
4.8	Opplæring, hospitering og kvalifisering	93
4.9	Oppsummering	97
5.	Sammenligning av VTA i forsøkene og i tiltaksbedrifter	100
5.1	Hvem er de VTA-ansatte?	100
5.2	Ressursinnsatsen og kompetanse	104
5.3	Rekruttering og kartlegging	109
5.4	Arbeidsoppgaver i VTA	112
5.5	Matching.....	116
5.6	Opplæring, oppfølging og koordinering av tjenestetilbudet	119
5.7	Oppsummering	121
6.	Gir kommunalt ansvar for VTA bedre resultater	124
6.1	Livskvalitet	124
6.1.1	Jobbtilfredshet	124
6.1.2	Opplevelse av verdiskaping, mestring og medbestemmelse og livskvalitet	127
6.2	Overgang til andre tiltak eller aktiviteter	130
6.3	Kost-nytte-vurdering.....	133
6.3.1	Veilederlønn per VTA-stilling	133
6.3.2	Dagsenteraktiviteter.....	134
6.3.3	Gir forsøket tilbud til flere deltakere?	136
6.3.4	Nyttebetraktninger.....	137
6.4	Oppsummering	139
7.	Oppsummering og konklusjoner	141

8. Vedlegg.....	151
------------------------	------------

Sammendrag

I denne rapporten har Telemarksforskning evaluert forsøket med kommunalt ansvar for tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). I dag er ansvaret for tiltaket lagt til den statlige delen av NAV som i all hovedsak kjøper tiltaksplasser hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Forsøket med kommunalt VTA startet opp i 2018 og har blitt gjennomført i kommunene Ullensaker, Skedsmo (nå Lillestrøm), Oslo, Stavanger, Fjell (nå Øygarden) og i Indre Fosen.

Hovedformålet med evalueringen har vært å undersøke hvorvidt en overføring av ansvaret for tiltaket vil gi et VTA-tilbud til like mange eller flere i målgruppa for tiltaket, og om kvaliteten på tilbudet er minst like god eller bedre enn dagens tilbud.

Evalueringsrapporten beskriver forsøksvirksomheten i de seks kommunene fra 2018 og frem til sommeren 2020. Vurderingen av forsøkene baserer seg på en analyse av strukturkvaliteten, produkt-/prosesskvaliteten og resultat kvalitet i forsøkene. Langs disse kvalitetsmålene sammenlignes forsøkene med VTA-tiltaket slik det gjennomføres av dagens tiltaksarrangører (tiltaksbedrifter).

En hovedkonklusjon er at VTA-tiltaket i forsøkene fremstår som noe dyrere enn i ordinære tiltaksbedrifter, men at dette avhenger av premisset for beregningene. En vesentlig forskjell mellom forsøkene og virksomheten i ordinære tiltaksbedrifter er at de VTA-ansatte (tiltaksdeltakere) i forsøkene har langt lavere stillingsbrøker. Beregninger som tar utgangspunkt i summen av alle VTA-stillingene, viser da at kostnadene per VTA-stilling er høyere i forsøkene enn i ordinære tiltaksbedrifter. Dersom vi baserer beregningene på antall VTA-ansatte, er derimot kostnadene per VTA-ansatt i forsøkene lavere.

En annen hovedkonklusjon er at det er kvalitetsforskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene. Det betyr at de ordinære tiltaksbedriftene generelt ser ut til å ha bedre kvalitet på VTA-arbeidet enn det vi finner i forsøkene. En sammenligning av forsøkene med ordinære tiltaksbedrifter, viser for det første at forsøkene har mer veilederbemannning som følger opp de VTA-ansatte, men de har samtidig ikke tilsvarende erfaringsbasert kompetanse når det gjelder å matche de aktuelle målgruppene (eksempelvis deres arbeidsevne) til passende arbeid. For det andre viser sammenligningen at kartleggingen av aktuelle VTA-kandidater gjennomgående er mer omfattende og systematisk i de ordinære tiltaksbedriftene. For det tredje ser det ut som at VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter har større bredde i arbeidsoppgavene og større muligheter for varierte oppgaver. Ikke minst bidrar muligheten for å hospitere i andre ordinære virksomheter til dette. Til sammenligning er en stor del av arbeidsoppgavene i forsøkene avgrenset til visse typer oppgaver innen kantine, kafe, vedlikehold og likende. Det betyr imidlertid ikke at arbeidsoppgavene i forsøkene er mindre viktige, relevant eller interessante. Et fjerde moment er at forsøkene ikke har tilsvarende tilbud som tiltaksbedriftene, med å kunne tilby VTA-ansatte formell kvalifisering (kompetansebevis og fagbrev). Det er for øvrig en større andel av de VTA-ansatte som har sluttet i forsøkene enn i de ordinære tiltaksbedriftene. Dette kan være en indikasjon på at forsøkene i større grad har svakheter eller mangler ved rekrutteringsprosessen, i matchingen av kandidater til aktuelle jobber eller i oppfølgingen av de VTA-ansatte.

En vesentlig del av kvalitetsvurderingen bygger på de VTA-ansattes egne subjektive vurderinger. For å belyse dette har vi gjennomført en undersøkelse av både VTA-ansatte i forsøkene og i et utvalg ordinære tiltaksbedrifter. Denne viser at det ikke er noen vesentlig forskjell i de ansattes vurdering av innholdet i arbeidet eller i arbeidsmiljøet. I den grad vi finner noen forskjeller, kommer forsøkene bedre ut enn de ordinære tiltaksbedriftene. I motsetning til vurderingene over, betrakter dermed de VTA-ansatte selv at kvaliteten ved forsøkene er vel så god som i de ordinære tiltaksbedriftene. Samtidig omfatter undersøkelsen kun VTA-ansatte som på undersøkelsestidspunktet var i tiltaket, ikke deltakere som hadde sluttet.

Konklusjonene over må ses i sammenheng med at forsøkskommunene langt på vei har bygd opp en ny tjeneste i løpet av forsøksperioden. Det at prosessen bærer preg av prøving og feiling er derfor ikke overraskende. Samtidig er inntrykket at prosessen har bidratt til å øke den erfaringsbaserte kompetansen til veilederne og til skrittvis forbedringer underveis. Videre har forsøkene også oppnådd resultater i tråd med forventningene. For eksempel har minst tre av forsøkene utviklet et tett samarbeid med dagsentervirksomheten i kommunen, noe som har åpnet for mer fleksible overganger mellom dagsentrene og VTA-tiltaket. Dette var også et av hovedargumentene for forslaget om å overføre tiltaket til kommunene. Forsøket i Stavanger har dessuten vist at det er mulig å bygge opp en mer helhetlig tjeneste rundt VTA-tiltaket. Videre ser vi at forsøkene har åpnet for bruk av flere typer tiltaksplasser. Dette innbefatter kommunale plasser i tilrettelagte og ordinære virksomheter, i private virksomheter og hos ordinære tiltaksbedrifter.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I Meld. St. 14 (2014-2015) om kommunereformen vurderes muligheten for å overføre et mer helhetlig ansvar for VTA-tiltaket (Varig tilrettelagt arbeid) til kommunene. Bakgrunnen for forslaget er dels at tiltaket tangerer virksomheten i kommunale dagsenter, og dels at kommunen har ansvaret for andre tjenester rettet mot målgruppene i tiltaket (helsetjenester, botilbud etc.). Meldingen peker samtidig på faren med å skape nye gråsoner mellom dette arbeidsmarkedstiltaket og øvrige arbeidsmarkedstiltak. Bl.a. antydes det at arbeidsmarkedsetaten har særskilt kompetanse på det ordinære arbeidsmarkedet og dermed på bruken av VTA i ordinært arbeidsliv (VTAO).

Med dette som bakteppe, foreslo Arbeids- og sosialdepartementet at en ordning med et helhetlig kommunalt ansvar for VTA-tiltaket ble utredet nærmere. Konkret foreslo departementet å gjennomføre et forsøk med kommunalt ansvar i noen få kommuner (Prop 1 S, 2016-2017). Formålet var å høste kunnskap om fordeler og ulemper ved en eventuell overføring av ansvaret for VTA til kommunene.

1.2 Om VTA

Dagens ordinære VTA-tiltak har en historie som kan spores tilbake til ansvarsreformen (HVPU-reformen) på begynnelsen av 1990-tallet. En sentral målsetting med reformen var at arbeidstilbudene for utviklingshemmede skulle styrkes gradvis (Sosialdepartementet, 1989, s. 51). Styrkingen skulle skje både gjennom det ordinære arbeidsmarkedet, og gjennom å skape ulike former for varig vernede og tilrettelagte arbeidsplasser. I den forbindelse ble arbeidsmarkedstiltakene Produksjonsverksted (PO), Arbeidssamvirke (ASV) og Arbeidssamvirke i offentlig sektor (ASVO) utviklet. I 2002 ble disse tre tiltakene slått sammen til dagens ordning med varig tilrettelagt arbeid (VTA).

I forskriften om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskirften) fremgår det at VTA skal gi deltakerne arbeid som bidrar til å utvikle ressurser gjennom kvalifisering og tilrettelagt arbeid (§14-2). Målgruppen er personer som mottar eller som i nær fremtid forventes å få innvilget uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. I tillegg skal andre arbeidsmarkedstiltak ha blitt vurdert og funnet uaktuelle (§ 14-3). Tiltaket er ikke tidsbegrenset, men det skal likevel vurderes jevnlig om det er aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid (§ 14-4).

VTA-tiltaket arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Kravene er at virksomheten skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet (§ 14-5). For å bli godkjent arrangør, skal attføring eller VTA være tiltaksarrangørens primære

virksomhet, overskuddet skal forbli i virksomheten og det skal ikke utbetales utbytte. Eventuelle overskudd kan dermed bare brukes til å bygge opp egenkapital, til nyinvesteringer eller fordeles som bonus til de ansatte.

Det er NAV fylke som inngår avtaler med tiltaksarrangører om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak. Med avtalen følger en kravspesifikasjon som tiltaksarrangøren må forholde seg til. Kravene består av rutiner, faglig innhold, metoder og rapportering, og skal sikre at tiltaksdeltakerne får et tilbud av god kvalitet. Det inngås også avtaler mellom tiltaksarrangør og deltakerens hjemkommune om kommunal medfinansiering.

Tiltaksarrangøren mottar statlig tilskudd som utgjør en fast månedlig sats per godkjent tiltaksplass. I 2020 var satsen 14 051 kroner per måned for VTA i forhåndsgodkjente bedrifter og 5 894 kroner per måned for VTA i ordinære virksomheter. I tillegg skal tiltaksarrangøren også motta et kommunalt tilskudd som skal utgjøre minst 25 prosent av det statlige tilskuddet (§ 14-8). I det utfyllende regelverket for Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak er regelverket for tilskuddssatsen spesifisert nærmere. Her fremgår det at deltakere som har 50%-stilling eller mer (av det som er definert som full stilling) gir 100% refusjon, mens de som har mindre enn 50%-stilling gir en refusjon på 50% av den statlige tilskuddssatsen. I regelverket fremgår det samtidig at VTA-deltakerne som hovedregel bør kunne arbeide minst halv ordinær arbeidstid pr. uke.

Tildeling av VTA-plass kan foregå på flere måter. Ifølge tidligere undersøkelser er det vanlig at kommunen tar et initiativ ut fra kjennskap til aktuelle kandidater som benytter ulike kommunale tjenester. Tildeling kan også skje etter initiativ fra enten NAV lokalt eller personen selv og/eller familie og nettverk (Mandal, 2008; Spjelkavik m.fl. 2012, NOU 2012:6, s. 55).

Det fremgår av tiltaksforskriften at VTA-deltakerne skal være fast ansatt, noe som betyr at det også skal foreligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet. Fordi deltakerne mottar uførepensjon er det imidlertid ikke krav til at det utbetales lønn (§ 14-7). Det fremgår likevel at dette ikke er til hinder for at det kan utbetales bonuslønn.

Deltakelse i VTA skal bidra til å opprettholde og utvikle den enkelte deltaker sine egne ressurser og ferdigheter gjennom tilrettelagte arbeidsoppgaver, og kvalifisering gjennom produksjon av varer og tjenester. I tillegg skal sosial trening og motivering, samt fysisk aktivitet, kosthold og ernæring ivaretas. Selv om tiltaket ikke er tidsbegrenset, skal det jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid. Et mål med VTA-ordningen er med andre ord at deltakerne går ut i ordinært arbeid. Tidligere studier har imidlertid vist overgangen fra denne typen tiltak til ordinært arbeid er lav (Seierstad, Eide, Helle og Schafft, 1998; Mandal, 2008).

Det er mulig for deltakerne i VTA å hospitere i ordinære virksomheter i en periode på inntil 6 måneder (§ 14-10). Formålet med hospitering i ordinær virksomhet er ifølge tiltaksforskriften, å stimulere til overgang fra tiltaksbedriften til ordinær virksomhet. Ved hospitering skal tiltaksdeltakerne likevel være registrert hos den ordinære VTA-virksomheten, og VTA-virksomheten har både ansvar for oppfølging av og tilrettelegging under hospiteringsoppholdet.

I 2006 ble det åpnet for at varig tilrettelagt arbeid også kan tilbys i ordinære virksomheter (VTAO). Det betyr at kravene til virksomheten som arrangør av VTA ikke gjelder (§ 14-5).

Samtidig er tiltaksplassen knyttet til en bestemt person, ikke en virksomhet. Det er NAV som er ansvarlig for både opprettelsen og oppfølging av slike plasser, men arbeidsgiver skal tilby et individuelt tilpasset opplegg og oppnevne en fadder for den enkelte deltakeren. I VTAO opereres det med lavere satser enn hos forhåndsgodkjente arrangører. Samtidig fremgår det av det utfyllende regelverket at tilskuddssatsen til arbeidsgiver skal utbetales uavkortet uavhengig av deltakernes stillingsprosent. Ifølge Spjelkavik m.fl. (2012) har deltakerne i varig tilrettelagt arbeid i tiltaksbedrifter (VTA), og i ordinær virksomhet (VTAO), i stor grad sammenfallende diagnoser og mye av de samme bistandsbehovene (behov for tett oppfølging og tilrettelegging, forutsigbarhet, sosial kontakt, tilhørighet og mestring av arbeidsoppgaver).

Antall deltakere i VTA-tiltakene økt forholdsvis mye i løpet av de siste 20 årene. I 2002 var det 3750 personer i tiltaket, i 2010 omtrent 8700 personer, og i 2019 omtrent 11 100 personer (Spjelkavik mfl. 2012; Mandal 2008; Arbeids- og velferdsetaten 2018). Samtidig har det også vært en utvikling i retning av at flere har arbeidsplassen i ordinære virksomheter. I 2010 var åtte prosent av VTA-deltakerne i ordinær virksomhet (Spjelkavik mfl., 2012), en andel som har økt til 18 prosent i 2019 (Arbeids- og velferdsetaten).

Mens varig tilrettelagt arbeid ble utviklet med et særlig fokus på utviklingshemmede, er dagens VTA-deltakere mer sammensatt når det gjelder diagnosegrupper enn tidligere. Det er fremdeles mange VTA-ansatte med psykisk utviklingshemming, men det har de senere årene vært en økning blant personer med psykiske lidelser.

Det er gjennomført relativt få undersøkelser av VTA-tiltaket, men de som er gjennomført gir i hovedsak et positivt bilde av tiltaket. Mandal (2008) konkluderer bl.a. med at tiltaket ivaretar et unikt behov, og at passivitet og inaktivitet ville vært situasjonen for mange av deltakerne dersom VTA ikke hadde eksistert. I undersøkelsen tegner både deltakere og arrangørbedriftene et positivt bilde av arbeidsmiljøet i bedriftene, og forteller om trivsel, glede og humor i arbeidshverdagen. De fleste deltakerne i studien mener de får benyttet sine ressurser og evner og utviklet sine ferdigheter gjennom VTA. Tilsvarende viser Reinertsen (2012) til at tiltaket utgjør et viktig tilbud for mange, siden det er innrettet mot personer med små sjanser til å få innpass i det ordinære arbeidslivet.

Ifølge Mandal (2008) har VTA-tiltaket likevel noen svakheter. Spesielt pekes det på utfordringer knyttet til oppfølging og tilrettelegging av arbeidsoppgaver ut fra den enkelte deltaker sine behov og ferdigheter. En årsak til dette er at mange bedrifter har en heterogen gruppe deltakere (diagnose og funksjonsnivå), samtidig som at bedriftene må forholde seg til produktjons- og produktivitetskrav. Andre utfordringer er at mange arrangørbedrifter mangler tilstrekkelig utføringskompetanse og pedagogisk kompetanse, mens oppfølging av arrangørbedriftene og kjennskap til ordningen og ordningens regelverk varierer hos NAV lokalt. Til slutt viser flere studier også at finansieringen av ordningen er en utfordring, og at det er behov for flere VTA-plasser (Mandal, 2008; Spjelkavik mfl., 2012).

De forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene omtales med ulike begreper, f.eks. utføringsbedrifter, vekstbedrifter, skjermede virksomheter osv. I rapporten har vi valgt å omtale virksomhetene som tiltaksbedrifter.

1.3 VTA-forsøket

I forskriften til forsøket står det at formålet er å vurdere fordeler og ulemper med statlig eller kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. Videre står det at formålet er å vurdere om en overføring av VTA til kommunene vil kunne:

- gi et tilbud om tilrettelagt arbeid som er bedre enn i dag
- herunder om det kan gi tilbud til flere deltakere enn det dagens ordning gjør

Målet om et *bedre tilbud* vil kreve en nærmere utdyping av formålet med VTA generelt. I den ordinære tiltaksforskriftens omtale av VTA heter det at VTA skal bidra til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Samtidig står det i forskriften at arbeidsoppgavene skal tilpasses den enkeltes arbeidsevne. De to formuleringene er forholdsvis generelle, og nedenfor vil vi utype nærmere de kvalitative aspekter ved tilrettelagt arbeid.

Det andre målet handler om hvorvidt kommunene kan gi et *tilbud til flere* innenfor de samme økonomiske remmene. I det ordinære VTA-tiltaket mottar tiltaksarrangør et statlig tilskudd i form av en fast månedlig sats per tiltaksplass. I forsøket er dette endret på den måten at hver av forsøkskommunene får et rammetilskudd uten at det stilles noe krav til antall deltakere. Et formål med forsøket er med andre ord å undersøke om kommunene kan øke kapasiteten innenfor den gitte tilskuddsrammen.

I den ordinære tiltaksforskriften er målgruppen for VTA personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd. I forsøket er målgruppen snevret inn. I forskriften til forsøket står det at personer som er under 30 år ved oppstart eller som mottar uføretrygd etter reglene om ung ufør, bør prioriteres. Målgruppen er altså yngre personer. I tillegg er punktet om «personer som i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd» tatt ut i forsøksforskriften.

På samme måte som i den ordinære forskriften, skal deltakerne ansettes som arbeidstakere. I forsøket er imidlertid deltakerne midlertidig ansatt. Deltakerne kan ansettes enten i heltids- eller deltidsstillinger.

Deltakerne i VTA mottar uføretrygd, og har dermed ikke krav på utbetaling av lønn. Dette gjelder også i forsøket. Samtidig kan arbeidsgiver – som i det ordinære VTA-tiltaket – inngå en avtale om bonuslønn på inntil 1G.

En vesentlig forskjell fra ordinær VTA er at kommunene selv kan bestemme innenfor formålsbestemmelsen (jf. §1) hvordan forsøket skal organiseres, størrelsen på tilskuddet til arrangør og hvordan anvisning og utbetaling skal skje. Det er med andre ord denne friheten som skal testes ut. De ordinære VTA-plassene er knyttet til godkjente arbeidsmarkedsbedrifter som har en kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet (eventuelt andre godkjente virksomheter). Det er ingen slike krav i forskriften til forsøksordningen. I forsøket vil dermed kommunen som ansvarlig for tiltaksmidlene kunne benytte ulike tiltaksarrangører, både egne kommunale tjenester, tiltaksbedrifter og frivillige eller private virksomheter.

1.4 Evalueringen av forsøket

I 2017 fikk Telemarksforskning i oppdrag å evaluere forsøket med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. I utlysningen fremgår det at evalueringen skal belyse følgende to hovedspørsmål:

- Hvorvidt en ordning med kommunalt ansvar bidrar til bedre og mer tilpassede løsninger
- Hvorvidt kommunalt ansvar bidrar til bedre måloppnåelse langs ulike dimensjoner (kvalitet, herunder struktur, prosess- og resultat kvalitet).

Bedre og mer tilpassede løsninger

En viktig begrunnelse for å teste ut ordningen med kommunalt ansvar for VTA er å utnytte potensialet som ligger i den kommunale friheten til å organisere og tilrettelegge tiltaket på en bedre måte enn i dag. Antakelsen er at denne friheten vil åpne for bruk av flere typer tiltaksarenaer, skape bedre samordning med andre tjenester, gi muligheter for bedre rekrutteringsprosedyrer og ikke minst tilpasse tilbudet til nye brukergrupper. Mer spesifikt vil vi i evalueringen vurdere om kommunalt ansvar for VTA vil bidra til:

- Bedre koordinering med andre kommunale tjenester
- Tettere samarbeid med lokalt næringsliv og nye tiltaksarrangører
- Endret sammensetning av deltakere
- Endring av prosedyrer og kriterier for rekruttering og utvelgelse av deltakere

Det første punktet må bl.a. ses i lys av at kommunene har fått et økt ansvar for oppfølging av ulike grupper brukere i kjølvannet av Samhandlingsreformen. I ekspertutvalget for oppgaveløsning i kommunene (2014) ble det også pekt på at VTA har «særlige kommunale grenseflate» og at tiltaket derfor egner seg til å bli overført til kommunen. I utredningen pekes det samtidig på at en kommunal ordning kan skape nye gråsoner mot de øvrige arbeidsmarkedstiltakene.

Det andre punktet handler om hvorvidt det kommunale ansvaret bidrar til å utvide spekteret av tiltaksarrangører. Dette må bl.a. ses i lys av kritikken mot tiltaksbedriftene og en økt satsing på varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO). Bl.a. viser Proba samfunnsanalyse (2016) til at det er flere som har potensiale for å få plass i VTA ved forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, og flere som har potensiale for å arbeide i ordinært arbeidsliv. Mer bruk av VTAO antas også å lette overgangen til ordinært arbeid.

På samme måte som at HVPU-reformen bidro til at kommunene fikk økt ansvar for psykiske utviklingshemmede, har Samhandlingsreformen også bidratt til at kommunene har fått økt ansvar for rehabilitering og oppfølging av nye brukergrupper. Ikke minst gjelder dette personer som skrives ut fra behandling innenfor psykiatrien og rusomsorgen. Det tredje punktet handler dermed om hvorvidt et kommunalt ansvar i større grad bidrar til at andre grupper med behov for arbeid kommer inn i ordningen.

Tidligere undersøkelser har pekt på at det har vært varierende praksis med rekruttering til VTA-tiltaket, og at mye av rekrutteringen skjer etter initiativ fra kommunene (Mandal 2008, Proba

2016). Et spørsmål er derfor om et kommunalt ansvar fører til bedre systemer for rekruttering av deltakere, f.eks. gjennom kommunens koordinerende enhet, bestillerkontor eller liknende.

Andre mulige virkninger av å overføre ansvaret for VTA til ordinær virksomhet vil f.eks. være økt utnyttelse av ressursene, dvs. at flere deltakere kan komme inn i ordningen innenfor de samme økonomiske rammene. Dette må ses i lys av argumentet om at det i kommunene er etterspørsel etter VTA-plasser. Ifølge NOU (2016:17) er det et potensiale for at flere utviklingshemmede kunne deltatt i arbeidslivet med tilstrekkelig støtte og tilrettelegging. Her vises det også til en undersøkelse fra NAKU der det fremgår at 13 prosent av utviklingshemmede verken har dagtilbud eller et arbeidstilbud. Videre anslår den samme rapporten at 21 prosent av de med kommunalt dagtilbud er kvalifisert for VTA (Reiersen 2012).

Ut over de temaene som er nevnt over, vil vi også vektlegge den administrative forankringen i kommunen. Med administrativ forankring menes formelle aspekter som organisatorisk tilknytning, utarbeidelse av strategiske dokumenter og rutiner for forsøksvirksomhetene. Spørsmålene her er om tiltaket er tilknyttet en bestemt styringslinje og om det er utarbeidet rutiner for hvordan tjenesten i forsøket skal gjennomføres. I tillegg vil vi også vurdere hvorvidt det finnes et naturlig fagmiljø eller kunnskapsgrunnlag i eksisterende tjenester som forsøket kan bygge på.

Bedre måloppnåelse

Det andre hovedspørsmålet i evalueringen handler om hvorvidt kommunalt ansvar bidrar til en bedre måloppnåelse. Bedre måloppnåelse måles etter følgende fire kvalitetsbegreper: Strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet (Borge m.fl. 2012). I denne sammenheng er det ikke nødvendigvis noe tydelig skille mellom prosess- og produktkvalitet, men vi har likevel skilt mellom dem nedenfor. Flere av de punktene som er nevnt over, vil også falle inn under de fire kvalitetsmålene.

Med strukturkvalitet menes de innsatsfaktorene som legges inn i VTA-tiltaket. Konkret tenker vi da på de økonomiske rammebetingelsene, personalinnsatsen og personalets kompetanse. Det vi kaller strukturkvalitet vil også inkludere den administrative forankringen av forsøkene i den kommunale virksomheten.

Med prosesskvalitet tenker vi først og fremst på kvalitative sider ved sentrale prosesser knyttet til VTA-tilbudet. Det mest relevante her er rekrutteringsprosessen og oppfølgingsprosessen i tiltaket. I tillegg vil prosesskvalitet i prinsippet handle om hvorvidt det *tilrettelegges* for overgang til ordinært arbeid, eventuelt hospitering eller arbeid i ordinære virksomheter. Med andre ord er vi ikke bare opptatt av faktiske overganger, men også om det gis muligheter for å få arbeid i ordinær virksomhet.

Produktkvalitet innebærer egenskaper ved en tjeneste som er av betydning for brukerne. Det kan være vanskelig å skille dette fra prosesskvalitet, men i denne sammenheng vil sentrale elementer være hvordan tiltaket bidrar til å tilrettelegge for tilpassede arbeidsoppgaver og kvalifisering for deltakerne. Her er det også naturlig å inkludere spørsmålet om kommunene har blitt bedre til å koordinere VTA tiltaket med øvrige kommunale tjenester (jf. omtale over).

Det siste kvalitetsbegrepet er resultatkvalitet. Med dette menes den virkning eller resultat tiltaket har for brukerne eller deltakerne. Konkret vil dette kunne innebære tre indikatorer: a) overgang til ordinær jobb/utdanning, b) bidrag til produksjon av varer og tjenester og c) økt livskvalitet for deltakerne. Det er imidlertid visse utfordringer med å måle alle disse tre indikatorene. For det første viser tidligere undersøkelser at det er en forholdsvis liten overgang til ordinær jobb. Dessuten er det lite sannsynlig at en stor del av de som rekrutteres inn i forsøkene, vil være klare for overgang til ordinært arbeid i løpet av forsøksperioden. Det vil derfor være mer relevant å betrakte overgangen til ordinært arbeid i lys begrepet prosesskvalitet, dvs. om tiltakene har systemer og/eller prosedyrer for slike overganger. Den andre indikatoren innebærer resultater i form av å produsere varer og tjenester. Utfordringen her er at målbarheten varierer avhengig av tiltaksarena. I en produksjonsvirksomhet vil dette kunne måles i form av salgsinntekter, noe som f.eks. ikke er mulig i offentlig virksomhet.¹ Den siste indikatoren, økt livskvalitet, vil derimot kunne måles direkte ved å spørre deltakerne. Samtidig er ikke livskvalitet et entydig begrep og det vil alltid være usikkerhet knyttet til hva vi faktisk måler i slike subjektive målinger. I evalueringen legger vi imidlertid først og fremst vekt på deltakernes subjektive vurderinger av egen livskvalitet som et resultatmål. Dette begrunnes dels ut fra måleproblemene med de to andre indikatorene og dels fordi brukernes tilfredshet på en eller annen måte vil kunne si noe om kvaliteten på VTA-tiltaket.

Kostnadseffektivitet

I evalueringen vil vi også vurdere kostnadseffektiviteten til forsøkene. Dette ved å sammenligne med VTA-tiltaket i tiltaksbedrifter. Generelt kan vi si at kostnadseffektivitet er et mål på hvor mye ressurser som går med til å produsere eller oppnå en gitt målsetting med en bestemt kvalitet.

¹ I praksis vil det også være vanskelig å skille produksjonsinntektene til et VTA-tiltak fra andre tiltak i en tiltaksbedrift.

2. Forsøksdesign og metode

2.1 Valg av forsøkskommuner

Forsøkskommunene ble plukket ut med bakgrunn i en kunngjøring av forsøket (varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi) som ble sendt til alle norske kommuner sommeren 2017. Her ble det orientert om at forsøket skulle gi grunnlag for å vurdere om en overføring av ansvaret for VTA ville gi:

- Tilrettelagt arbeid til minst like mange eller flere i målgruppa
- Et tilbud om tilrettelagt arbeid som kvalitativt er minst like godt eller bedre enn før

I kunngjøringen fremgikk det at kommuner som meldte interesse for å være med, ville bli invitert til å søke om å delta i forsøket. Videre sto det at endelig utvelgelse av forsøkskommuner ville skje på bakgrunn av kvalitet i søknaden, ved at kommunene hadde en konkret plan for hvordan forsøket skulle innrettes lokalt, og at kommunene hadde et visst antall aktuelle og kvalifiserte deltakere.

Det var 52 kommuner som meldte sin interesse for å delta i forsøket. De kommunene som hadde under 5000 kommuner, og som ikke inngikk i et interkommunalt samarbeid, ble ikke invitert med videre. Begrunnelsen for dette var antakelsen om at de minste kommunene ville ha vanskeligheter med å rekruttere et tilstrekkelig antall deltakere, og at det var ønskelig at hvert forsøk hadde et visst antall VTA-deltakere. Av de kommunene som meldte sin interesse, var det i første omgang 20 som ble invitert med videre. Senere ble ytterligere 15 kommuner invitert til å levere inn søknad, dvs. at alle interesserte kommuner med mer enn 5000 innbyggere ble invitert med. I invitasjonen ble de aktuelle kommunene bedt om å gi en beskrivelse av hvordan de ville rekruttere deltakere, hvorvidt de la opp til samarbeid med ulike kommunale tjenester, og hva slags tiltaksarenaer de så for seg.

Det kom i alt inn 19 søknader. Etter en vurdering av de innkomne søknadene, ble det til slutt valgt ut seks forsøkskommuner. Disse ble godkjent som forsøkskommuner i januar 2018 og fikk beskjed om dette i februar 2018. De utvalgte forsøkskommunene og tilskuddsbeløpet fremgår i tabellen under.

Tabell 2.1 Forsøkskommuner og bevilget beløp (kroner)

	Beløp (kroner)
Skedsmo	2 300 000
Oslo	3 500 000
Stavanger	1 400 000
Fjell	1 550 000
Indre Fosen	700 000
Ullensaker	1 550 000
Sum	11 000 000

Det bør også nevnes at bevilgningene til ordinære VTA-plasser ble økt med 15 millioner i statsbudsjettet for 2018. Dette utgjør omtrent 95 plasser dersom vi tar utgangspunkt i tilskuddssatsen for 2018 på 158 772 kroner. Implikasjonene av dette er at forsøkskommunene har fått flere plasser både som en del av forsøket og som en del av det ordinære VTA-tiltaket.

2.2 Evaluering av forsøkene

Evalueringen av forsøkene bygger i hovedsak på en case-undersøkelse av de seks forsøkene og en sammenlignende undersøkelse med det ordinære VTA-tiltak. Sammenligningen omfatter VTA arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, og omfatter dermed ikke VTA-plasser i ordinær virksomhet (VTAO) der deltakerne følges opp av NAV.

Evalueringen bygger i grove trekk på følgende fire metodiske innfallsvinkler:

- Case-undersøkelse av forsøkene
- Sammenlignende case-undersøkelse med VTA i ordinære tiltaksbedrifter
- Spørreundersøkelse til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter
- Regnskapsundersøkelse av ressursbruk/økonomi

Case-undersøkelse av forsøkene

Case-undersøkelsen i forsøkene bygger på intervjuer med involverte aktører i hvert av forsøkene. Dette omfatter ansvarlige i kommunen, ansvarlig for den praktiske gjennomføringen av forsøket, prosjektmedarbeidere (veiledere), VTA-ansatte og faddere/arbeidsledere på de enkelte arbeidsplassene. Ut over dette har vi hatt jevnlig telefonisk kontakt med prosjektansvarlig underveis i forsøksperioden.

I hovedsak er datainnsamlingen basert på intervjuer. I tillegg har vi innhentet relevant dokumenter fra forsøkene og gjennomført en egen kartlegging av veilederressurser og VTA-ansatte. Vi har også samlet inn annen dokumentasjon fra forsøkskommunene. Det siste innbefatter i hovedsak tertialrapporter som er sendt til AV-dir. og andre typer beskrivelser av forsøksvirksomheten.

Intervjuene er gjennomført på ulike tidspunkter i de ulike forsøkene. Dette fordi forsøkene har kommet i operativ drift på ulike tidspunkter. For å unngå å evaluere et forsøk som bærer preg av å være i oppstart, har vi derfor ventet så lenge som mulig med å gjennomføre hovedintervjuene. I enkelte av forsøkskommunene ble disse gjennomført våren 2019 og i andre høsten 2019. Intervjuer med forsøket i Oslo startet opp i februar 2020, men ble midlertidig stoppet på grunn av koronaepidemien.

Intervjuene med de VTA-ansatte er i alle hovedsak gjennomført ansikt til ansikt og med et standardisert spørreskjema. Skjemaet inneholdt et skjema med lukkede svaralternativer som de VTA-ansatte stort sett fylte ut på egenhånd, og en del med åpne spørsmål der informantene kunne svare friere på spørsmålene. En del av skjemaet er også fylt ut av de VTA-ansattes veiledere.

Sammenlignende case-undersøkelse

Evalueringen bygger også på en sammenlignende undersøkelse med VTA-tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Disse er plukket ut med tanke på geografisk nærhet til forsøkene og en viss variasjon i størrelse. Sammenligningen av casene i forsøkene og i ordinære VTA bygger hovedsakelig på to datakilder:

- Intervjuer med tiltaksarrangør, herunder leder, veileder og andre tilretteleggere i virksomheten/tiltaket
- Spørreundersøkelse og kort intervjusamtale med VTA-ansatte

Vi har tilstrebet oss på å gjennomføre intervjuer på en lik måte både i forsøkene og i ordinære VTA-virksomheter.

Spørreundersøkelsen med deltakerne er også gjennomført på samme måte som i forsøkene og i sammenligningsvirksomhetene. Det betyr at de har fått samme informasjon om undersøkelsen og tilbud om bistand fra egen veileder til å fylle ut skjema/være med på intervjuet. I all hovedsak har de VTA-ansatte selv fylt ut svarene.

Spørreundersøkelse til ordinære tiltaksbedrifter

Spørreundersøkelsen til de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene gjennomføres for å innhente supplerende informasjon om ulike tema. Dette gjelder bl.a. spørsmål om ressursinnsats, økonomi, hospiteringsordninger og oppfølgingstilbudet i virksomheten. Dette er dermed et supplement til intervjuene nevnt over.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i starten av august 2020 og ble avsluttet ved utgangen av august 2020. Den ble i alt sendt til 264 virksomheter som er registrert medlemmer i enten «Vekstbedriftene» eller i «Arbeid og inkludering». Av disse ga 14 virksomheter tilbakemelding på at de ikke hadde VTA, noe som reduserte bruttoutvalget til 239. Blant disse igjen var det 153 virksomheter som svarte på undersøkelsen, dvs. 63 prosent. Kvaliteten på en del av besvarelsene var imidlertid av forholdsvis dårlig kvalitet, og i praksis er derfor svarprosenten på omtrent 50 prosent. Kvaliteten på dataene varierer avhengig av tema og vi har derfor vasket datamaterialet tema for tema, noe som betyr at antallet enheter i de ulike analysene kan variere.

3. Beskrivelse av VTA-forsøkene

I denne delen har vi beskrevet VTA-tiltaket i de seks forsøkskommunene. Formålet med kapitlet er å gi en beskrivelse av de sentrale delene av tiltaket og dermed de temaene som er omtalt i innledningskapitlet. Tiltakene i hver av forsøkskommunene beskrives etter omtrent den samme strukturen.

Tematisk har vi for hver kommune først gitt en kort beskrivelse av forsøkets utvikling over tid og en kort omtale av hvor tiltaket er plassert organisatorisk. Derne st har vi beskrevet noe mer utfyllende hvordan forsøket er organisert, hvordan rekrutteringen av deltakere har foregått, hva slags arbeidsplasser som inngår i tiltaket, personalressurser og antall deltakere. Til slutt beskrives hvordan forsøkene har tilrettelagt arbeidet og fulgt opp deltakerne. Beskrivelsene bygger dels på dokumenter fra forsøkene, intervjuer og rapporterte tall om deltakere og personalressurser.

Det er forholdsvis store kommuner som har vært med i forsøket. I 2019 var innbyggertallet i Stavanger 134 000, i Skedsmo 56 000, i Ullensaker 38 000, i Fjell 26 000 og i Indre Fosen 10 000. I Oslo kommune er det tre bydeler som har deltatt i forsøket (Alna, Frogner og Nordre Aker), og som hver har mellom 50 og 60 000 innbyggere. Det at forsøket består av forholdsvis store kommuner, betyr at vi har begrensede muligheter til å si noe om hvordan mindre kommuner vil kunne ivareta et kommunalt ansvar for VTA. Selv om Indre Fosen er en forholdsvis liten kommune sammenliknet med de andre forsøkskommunene, er det likevel opp mot 70 prosent av dagens kommuner som er mindre enn Indre Fosen i innbyggertall.

I løpet av forsøksperioden (2020) har tre av kommunene også slått seg sammen med andre kommuner. Dette er Stavanger (med Finnøy og Rennesøy), Fjell (med Øygarden og Sund) og Skedsmo kommune (med Fet og Sørumsund). I tillegg ble Rissa og Leksvik slått sammen til Indre Fosen i 2018. Kommunesammenslåingen har også medført at de nye kommunene som Fjell og Skedsmo inngår i fra 2020, har endret navn til henholdsvis Øygarden og Lillestrøm kommune. Det generelle inntrykket er at kommunesammenslåingene ikke har påvirket forsøksvirksomheten i vesentlig grad.

3.1 Skedsmo kommune (Lillestrøm fra 2020)

I Skedsmo har de etablert egne kommunale tiltaksplasser for VTA-deltakerne. Med egne tiltaksplasser menes at de ulike virksomhetene er etablert og utformet primært med tanke på å sysselsette VTA-deltakerne. På disse arbeidsplassene er det videre ansatt egne veiledere som ivaretar tilrettelegging, opplæring og oppfølging av deltakerne. I prosjektet er det etablert i alt fem arbeidsstasjoner med ansatte veiledere som tilrettelegger og følger opp deltakerne.

Tabell 3.1 Sentrale milepæler i utvikling av tiltaket i Skedsmo (Lillestrøm)

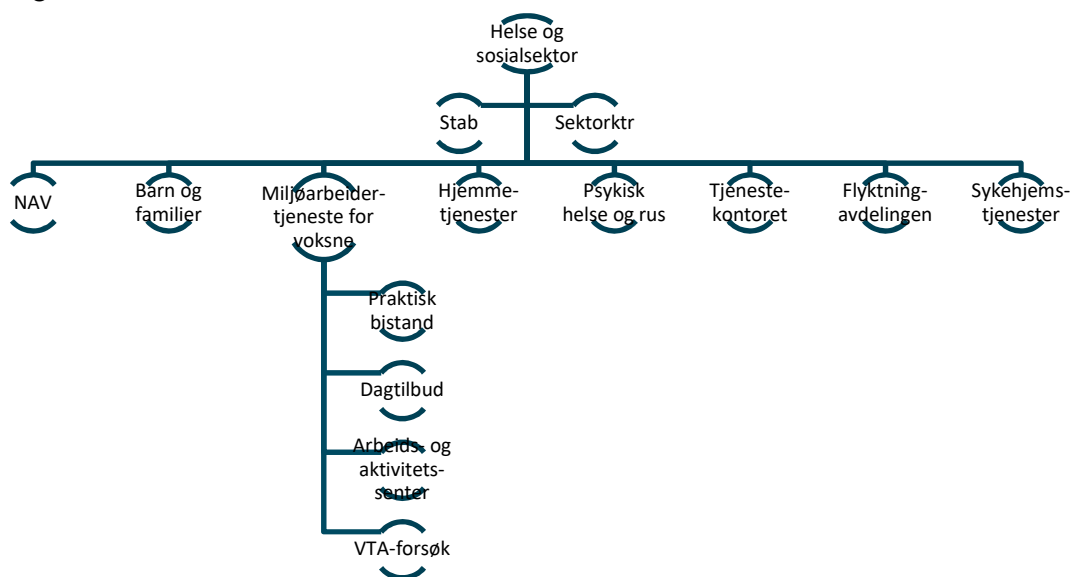
Skedsmo		Fremdrift
2018	1. halvår	- Ansvar for forsøket legges til en prosjektgruppe bestående av tre personer. Prosjektgruppen består av to ledere for dagsentret og leder for kommunens boligavdeling. - Etablering av Laake kafe som arbeidsplass for VTA-ansatte (april 18) - Frem til sommeren 2018 var det ansatt totalt 10 personer i VTA-forsøket.
	2. halvår	- Åpning av Stalsberg kafe som arbeidsplass for VTA-ansatte (sept. 18) - Åpning av Solheisgaten kantine som arbeidsplass for VTA-ansatte (oktober 18) - Etablering av oppdragsgruppe med VTA-ansatte som tar på seg ulike jobboppdrag i kommunen - 11 nye VTA-ansatte rekrutteres og én slutter
2019	1. halvår	- Drift av 3 kantiner, 1 kafe og 1 oppdragsgruppe - Rekruttert i alt 21 VTA-ansatte i prosjektet - Jobber med produktutvikling i kantiner/kafe samt med å få nye oppdrag til oppdragsgruppen
	2. halvår	- Har økt til 24 VTA-ansatte (oktober 2019) - Har tatt inn deltakere fra kommunene Sørumsund og Fet (slås sammen med Skedsmo fra 2020) - Flytting av oppdragsgruppe fra Laake til Solbakken arbeids- og aktivitetssenter (kommunens dagsenter)

Tabellen over viser sentrale aktiviteter i prosjektet i 2018 og 2019. Den første arbeidsplassen som ble etablert i kommunen var kafeen Laake. Høsten 2018 ble tre nye arbeidsplasser etablert. Dette var arbeidsgruppen som hadde sin base i tilknytning til Laake kafe, Stalsberg kafe (september 2018) og kantine i Solheimsgate (oktober 2018). Den forholdsvis raske etableringen av arbeidsstasjonene førte til at de i Skedsmo i alt hadde 21 deltakere i starten av 2019.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

Skedsmo kommune var frem til kommunesammenslåingen i 2020 organisert i fire sektorer med hver sin kommunalsjef. Forsøksprosjektet er organisert under helse- og sosialsektoren, og i en enhet som kalles miljøarbeidertjenesten for voksne. Miljøarbeidertjenesten har til sammen omtrent 180 stillinger, og her tilbys praktisk bistand, tjenester i døgnbemannede boliger og dagsen-

ter. Dagsentret (Solbakken arbeids- og aktivitetssenter) er et tilbud for voksne med funksjonshemming.



Figur 3.1 Organisering av helse og sosialsektoren i Skedsmo kommune

Fra 2020 ble Skedsmo kommune slått sammen med kommunene Fet og Sørumsund. I den nye kommunen som nå heter Lillestrøm kommune, er det etablert en ny enhet med tittelen «Arbeid og aktivitetstilbud» som skal erstatte Miljøarbeider-tjenesten. Den nye tjenesten er underlagt et eget kommunalsjefområde som heter «Bo- og miljøtjenester», som igjen er underlagt sektoren «Helse og mestring». Andre tjenester i «Bo- og miljøtjenester» er bemannede boliger, ambulerende tjenester og miljøtjenester i institusjon. I henhold til organisasjonskartet for den nye kommunen Lillestrøm kan det se ut som enheten VTA-tiltaket sorterer under (Bo- og miljøtjenester), inneholder mange av de samme tjenestene som Miljøarbeider-tjenesten hadde før kommunesammenslåingen i 2020. Siden datainnsamlingen ble gjennomført før omleggingen, velger vi nedenfor å bruke benevnelsen Miljøarbeider-tjenesten.

Organisering av forsøket

VTA-forsøket i Skedsmo er ledet av avdelingslederen for Miljøarbeider-tjenesten. Prosjektet har ikke hatt noen egen prosjekt- eller styringsgruppe, og er derfor direkte underlagt kommunalsjefen for helse- og sosialtjenestene. Det fremgår ellers av intervjuene at tiltaket ikke har vært spesielt sterkt forankret på rådmannsnivå eller politisk. I kommunen synes tiltaket derimot å være godt forankret på tjenestenivå på to måter. For det første er tiltaket lagt til miljøarbeider-tjenesten der de fra før har kjennskap til målgruppen for forsøket. For det andre har flere av veilederne i forsøket bakgrunn fra, og jobber i, kommunens dagsenter. VTA-forsøket kan i den forstand betraktes som en arbeidsrettet knoppskyting fra kommunens dagsentervirksomhet.

De VTA-ansatte i forsøket er fordelt på fem ulike arbeidsstasjoner, og på de ulike arbeidsstasjonene er det til sammen ansatt 9 veiledere. Alle disse har deltidsstillinger i forsøket, og har i tillegg stillinger ved andre enheter i miljøarbeider-tjenesten, f.eks. ved Solbakken arbeids- og aktivitetssenter (dagsenter/aktivitetssenter). Det betyr at VTA-forsøket har nær tilknytning til både

dagsenteret/aktivitetssentret og til tjenesten med booppfølging. Dette fordi VTA-forsøket og de tilgrensede tjenestene har en felles leder. Videre jobber veilederne i forsøket i de tilgrensede tjenestene, og flere av de VTA-ansatte har også booppfølging og tilbud ved aktivitetssentret.

Rekruttering av deltakere

Deltakerne i Skedsmo er primært rekruttert gjennom kommunens miljøarbeidertjeneste. Konkret er rekrutteringen tatt opp på avdelingsledermøtene, og de ulike avdelingslederne har søkt etter aktuelle kandidater innenfor sine respektive avdelinger. En sentral person i rekrutteringsarbeidet er faglederen for aktivitet i miljøarbeidertjenesten, bl.a. fordi denne personen også har hatt rollen som leder for brukerrådet i Skedsmo. I tillegg har de i prosjektet kontaktet skoler tilrettelagt for psykisk utviklingshemmede (i Lillestrøm) med tanke på å rekruttere deltakere som avslutter videregående utdanning. I Skedsmo har de ikke brukt NAV i rekrutteringen av deltakere.

Ifølge informanter fra kommunen har det vært god tilgang på aktuelle kandidater. En del av kandidatene omtales som å befinne seg i «mellomsjiktet». Med det menes at de er for godt fungerende til utelukkende å ha et tilbud på dagsentret, samtidig som de ikke fungerer i ordinært arbeid. Enkelte peker også på at de sannsynligvis vil ha utfordringer med å mestre produksjonskravene i en tiltaksbedrift. En utfordring som nevnes, er imidlertid å få kandidater som ønsker å jobbe i store nok stillinger. Dette forklares dels med at de aktuelle deltakerne ikke har vært vant til å jobbe tidligere, og dels med at også har sosiale aktiviteter på dagsentret de ønsker å delta på.

Arbeidsplasser

I Skedsmo er det etablert arbeidsplasser spesielt tilrettelagt for VTA-ansatte. De fem arbeidsstasjonene er:

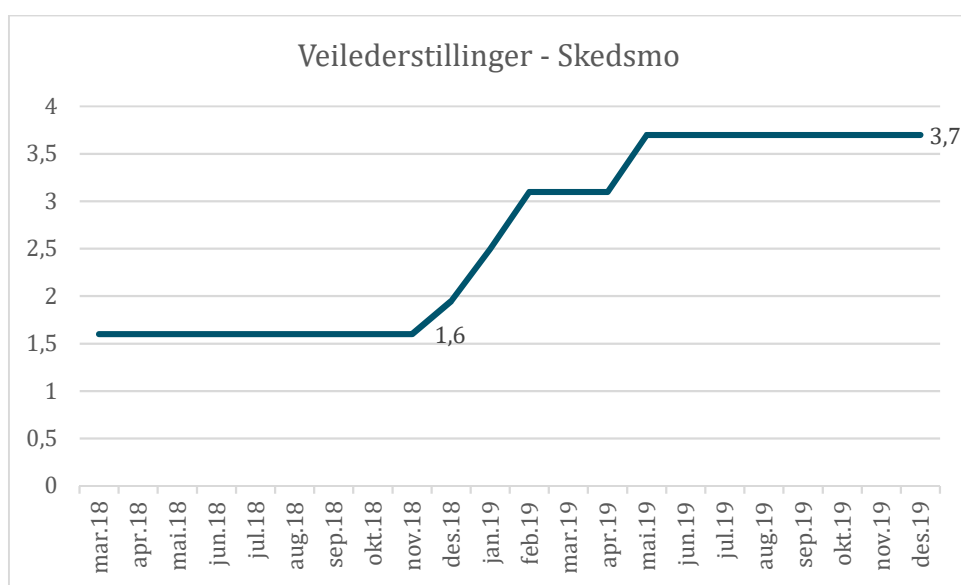
- Laache kafé: Etablert kafé der det tilberedes og selges mat og drikke. Arbeidsoppgavene består av salg, rydding, renhold og gjennomføring av ulike arrangementer.
- Oppdragsgruppe: Arbeidsgruppe som tar oppdrag ulike steder i kommunen. Dette kan være renhold, rydding, vedlikehold av utearealer, avfallshåndtering, samt arrangementer for beboerne på Stalsberg sykehjem. Gruppen har base i samme bygg som Laache kafé. I 2019 blir arbeidsgruppen flyttet til Solbakken arbeids- og aktivitetssenter (dagsenter).
- Stalsberg sykehjem: Drift av kantine på sykehjemmet der det selges mat og drikke. Ut over dette, består oppgavene av rydding, renhold og gjennomføring av ulike typer arrangement for dagsentret på sykehjemmet. Kantinen befinner seg i umiddelbar nærhet til Laache kafé.
- Solheimsgate kantine: Kantinen befinner seg i bygning med kommunale kontorer i Lillestrøm sentrum. Kantinen betjener ansatte i kommunen.
- Sørvald kantine i Sørums kommun.

Mye av aktivitetene er knyttet til Stalsberg bo- og behandlingssenter. Dette består av et sykehjem, et døgnbemannet bofellesskap for utviklingshemmede/funksjonshemmede, omsorgsboliger til eldre og et dagsenter med tilbud til hjemmeboende eldre i kommunen. I tillegg til kaféen

ved Stalsberg sykehjem, befinner kaféen Laache seg i umiddelbar nærhet. Oppdragsgruppen hadde opprinnelig sin base ved kaféen, men ble i løpet av siste halvdel av 2019 flyttet til Solbakken arbeids- og aktivitetssenter.

Veilederstillinger og VTA-ansatte

I Skedsmo var det ved utgangen av 2019 i alt 9 prosjektmedarbeidere ansatt i prosjektet, i tillegg til prosjektleder. Disse er fordelt med fire medarbeidere på Laake kafe, tre ved kantinen i Solheimsgate og to ved kantinen på Sørvald. De 9 medarbeiderne hadde ved utgangen av 2019 totalt 3,7 stillinger i prosjektet, og stillingsprosenten varierer mellom 20% og 60 %.



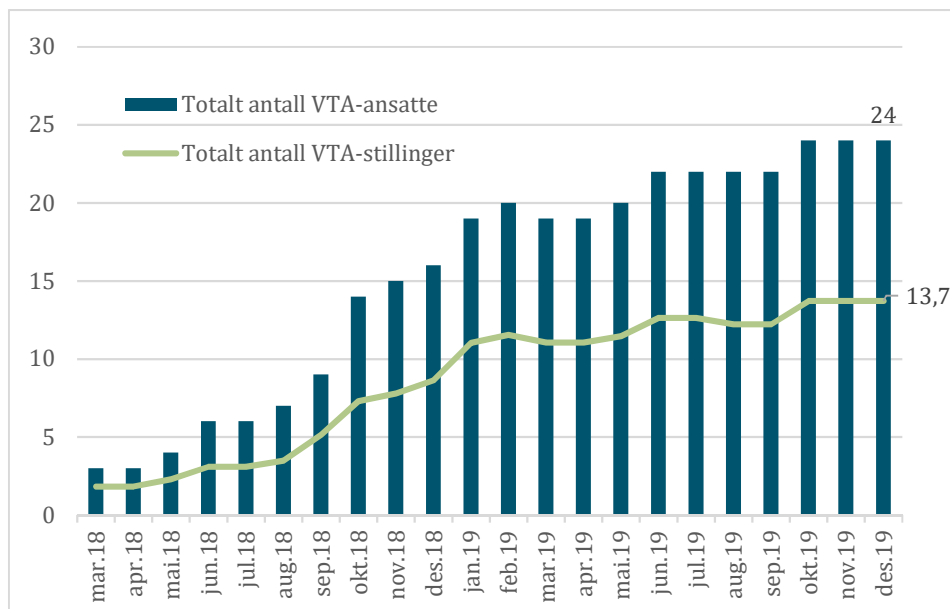
Figur 3.2 Veilederstillinger i Skedsmo

Det fremgår av figuren over at det ved oppstart av forsøket (mars 2018) var totalt 1,6 veiledersstillinger i Skedsmo. Disse var fordelt på tre medarbeidere. Fra utgangen av 2018 økte antall stillinger frem mot mai 2019 da bemanningen totalt utgjorde 3,7 stillinger. Med 9 medarbeidere utgjør dette i gjennomsnitt noe over 0,4 stilling på hver. Det betyr med andre ord at det har vært mange ansatte med små stillinger i dette forsøket. De aktuelle medarbeiderne har imidlertid også hatt andre oppgaver (stillinger) innenfor miljøarbeidertjenesten.

Prosjektlederen inngår ikke i dette tallgrunnlaget, men denne har også i perioden vært leder for en bolig underlagt miljøarbeidertjenesten, og fra og med 2020 leder for avdelingen «Arbeids- og aktivitetstilbud». Prosjektlederen selv anslår at tidsbruken i 2019 var omtrent 40-50 prosent av stillingen.

Veilederne i tiltaket har ulik bakgrunn, men har i hovedsak utdanning fra helsefag (vernepleier, hjelpepleier og helsefagarbeider). Flere har også lang erfaring med å jobbe i boliger med psykisk utviklingshemmede og fra dagsentret i kommunen. Veilederne har ikke fått opplæring i forkant av tiltaket, men viser til at de bygger på erfaringer fra boliger, dagsentervirksomheten og

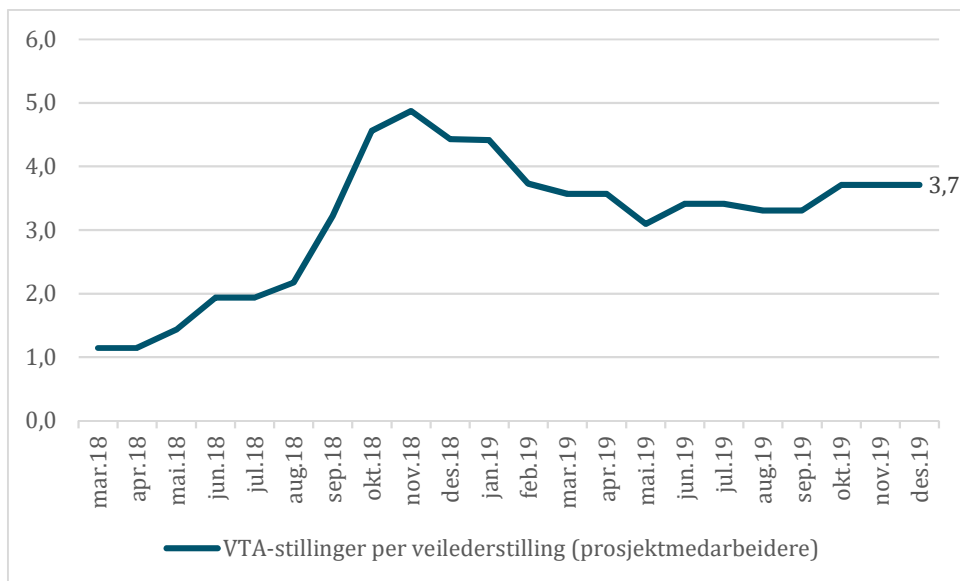
med opplæring av såkalte ADL-ferdigheter.² Ellers vektlegger veilederne at de har lært underveis. Bortsett fra én av veilederne som er utdannet konditor, har ingen av veilederne erfaring med de arbeidsoppgavene som deltakerne gjennomfører. Dels har de fått tilført kompetanse fra eksterne (f.eks. i renholdsrutine) og dels har de tilegnet seg erfaring underveis.



Figur 3.3 Antall VTA-deltakere og totalt antall VTA-stillinger i Skedsmo

Figur 3.3 viser at antall VTA-ansatte og samlet stillingsprosent øker jevnt fra starten i mars 2018 og frem til starten av 2019. Fra januar 2019 øker antall deltaker fra 19 og opp til 24 ved utgangen av året. Antall stillinger øker samtidig fra 11 til 13,7 i løpet av perioden januar til desember 2019. Det betyr at gjennomsnittlig stillingsprosent er 57 prosent ved utgangen av 2019, men for de enkelte deltakerne varierer dette fra 16 prosent og opp mot 100 prosent. Av de 24 VTA-ansatte som var i prosjektet ved utgangen av 2019, hadde 11 mindre enn 50 % stilling. Av i alt 28 personer som har startet i VTA-forsøket i Skedsmo, har 4 sluttet (14 %).

² ADL-ferdigheter er ferdigheter for å beherske daglige gjøremål. Forkortelsen kommer fra det engelske begrepet «Activities of Daily Living».



Figur 3.4 Antall VTA-stillinger per veiledestilling, Skedsmo kommune

Figur 3.4 viser antall VTA-stillinger per veilederstilling i Skedsmo kommune. Grafen viser for det første at det var forholdsvis mange VTA-stillinger per veilederstillinger høsten 2018, noe som hadde bakgrunn i at det da ble rekruttert mange VTA-ansatte. Ut over i 2019 ser vi at forholdet mellom VTA-ansatt og veiledere stabiliserer seg på mellom 1:3 og 1:4. Ifølge rapporteringen fra forsøket har målet vært å ha en oppfølgingsfaktor på 1:4, dvs. at det er én medarbeider som følger opp fire deltakere.

Ifølge informantene fra Skedsmo har det vært stor variasjon i behovet for oppfølging, og enkelte har hatt behov for nærmest 1:1-oppfølging. I slike tilfeller blir læringsevnen vurdert med tanke på om de har potensiale til å bli mer selvstendig eller om de bør tas ut av prosjektet. Veilederne viser imidlertid til at mange av deltakerne har blitt mer selvstendig ut over i tiltaksperioden. Samtidig har de også erfart at noen har større vansker med å lære eller bli selvstendig, og som det dermed er aktuelle for å ta ut av VTA-ordningen. En alternativ løsning har da vært at de fortsetter med arbeidsoppgavene, men da med følge fra veileder i boligen de har.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakerne

Arbeidsoppgavene til de VTA-ansatte i Skedsmo er knyttet til kantine, kafe og en arbeidsgruppe. Deltakerne ble ved inntak kartlagt av prosjektledelsen primært med tanke på om de egnet seg i forsøket. Det ble også brukt et skjema for å kartlegge de potensielle deltakernes arbeidsinteresser. Samtidig er mange av deltakerne kjent fra dagsentrene, og erfaringen herfra ble også benyttet for å vurdere hvem som egnet seg til å jobbe i forsøket, og hvem som egnet seg til hvilke oppgaver. Det betyr at arbeidsplassen og oppgaver for den enkelte ble valgt ut på bakgrunn av både interesser og evner. På hver av arbeidsplassene fordeles oppgavene etter hver enkelt deltakers evner eller funksjonsnivå. Vi har også eksempler på at oppgaven er tilpasset ved å ta i bruk enkelte hjelpemidler, f.eks. en kuleramme til hjelp for å regne ut priser. En annen form for tilpasning er å rullere på oppgavene. Dette for å unngå for ensformige oppgaver og at deltakerne blir lei. Inntrykket er imidlertid at dette er personavhengig og at mulighetene for rulling

begrenses av den enkeltes evner til å utføre flere oppgaver, evne til læring og evne til selvstendighet.

Ifølge informantene har deltakerne hatt ulike forutsetninger for å jobbe med de aktuelle oppgavene. Ut over den daglige oppfølgingen på arbeidsplassen, har de også medarbeidersamtaler med deltakerne. Dette gjennomføres omtrentlig hver tredje måned. Samtalene dokumenteres og legges i egne mapper for deltakerne.

De VTA-ansatte kvalifiseres først og fremst gjennom oppgavene de får tildelt. Målet er at de skal kunne utføre de tildelte oppgavene mest mulig selvstendig og at de skal kunne mestre nye oppgaver. Ifølge informantene har dette i starten vært en lang læringsprosess fordi mange av deltakerne ikke har hatt arbeidserfaring fra tidligere. Opplæringen foregår primært i form av å vise hvordan de skal utføre oppgavene. Et tema som diskuteres blant informantene er behovet for mengdetrening, dvs. at læring av oppgaven forutsetter at deltakerne får innarbeidet arbeidsrutiner. En utfordring i den sammenheng er at noen av deltakerne har små stillinger, noe som bl.a. begrenser muligheten for å rullere på flere oppgaver.

I VTA-tiltaket er det ingen særskilt tilrettelegging for samordning eller koordinering med andre tjenester. Unntaket er samarbeidet med bolig tjenesten, dvs. ledere og ansatte i boligene som har bistått i rekrutteringsprosessen og som ellers følger opp deltakerne på fritiden. Det synes også å være et tett samarbeid mellom dagsentret og VTA-forsøket.

Vurderinger av tiltaket

Generelt er erfaringene med innretningen av forsøket i Skedsmo positive. Hovedutfordringen har vært å lære opp deltakerne til å bli selvgående, gjennomføre de tildelte oppgavene og å finne egnede arbeidsoppgaver i spesielt servicegruppa. Vurderingen fra arbeidslederne er at deltakerne etter hvert blir selvgående gjennom å finne egnede arbeidsoppgaver kombinert med opplæring. Stort sett opplever de å ha lykket med dette, men med enkelte unntak. Det anslås derfor at det vil være enkelte deltakere som ikke lever opp til kravet om at de skal være rimelig selvgående på arbeidsplassene. Det har også vært en utfordring å finne egnede arbeidsoppgaver i spesielt servicegruppa. Dette henger sammen med at oppdragene de får kan variere, samtidig som VTA-deltakerne har behov for å ha standardiserte oppgaver for å kunne mestre dem på egenhånd. Det har derfor vært behov for mer oppfølging enn planlagt ved denne arbeidsstasjonen.

3.2 Ullensaker kommune

I Ullensaker kommune har de valgt en VTA-modell der de primært benytter ordinære kommunale arbeidsplasser som arena for VTA-tiltaket. Ved hver av arbeidsplassene er det utnevnt en mentor som har til oppgave å følge opp deltakerne. I tillegg er det etablert en servicegruppe der deltakerne tar ulike oppdrag for ulike tjenester i kommunen.

Tabell 3.2 Sentrale milepæler i utviklingen av tiltaket i Ullensaker

		Fremdrift
2018	1. halvår	- Det etableres en egen prosjektgruppe for forsøket. Denne bestod av personal-sjef, ansatte i personalavdelingen, enhets-/avdelingsleder i NAV, enhetsleder for tildelingskontoret og hovedtillitsvalgt. Første møte i prosjektgruppen var i april 2018. - Etablering av et tverrfaglig inntaksteam som møtes jevnlig for å vurdere aktuelle kandidater. - Ved utgangen av 1. halvår 2018 blir de tre første deltakerne ansatt (juni 2018).
	2. halvår	- I perioden fra sommeren frem til oktober 2018 starter det opp 7 nye deltakere - To deltakere sluttet i henholdsvis august og desember. - Det opprettes en stilling som miljøarbeider for å følge opp deltakerne og kontaktpersonene ute i virksomhetene (tiltrådte des. 2018). - Det etableres et forsøk med service-team, dvs. et team med VTA-ansatte som skal ta oppdrag for ulike kommunale tjenester.
2019	1. halvår	- Det innføres en ordning med medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler med de VTA-ansatte - Tar inn ny én VTA-ansatt med kontrakt på ett år. - En VTA-ansatt slutter
	2. halvår	- Tester ut en ordning med å lyse ut VTA-stillinger offentlig. Fikk ingen søkere. - Tar inn 5 nye VTA-ansatte, og én slutter - Serviceteam legges ned - Stillingen som miljøarbeider avvikles (januar 2020).

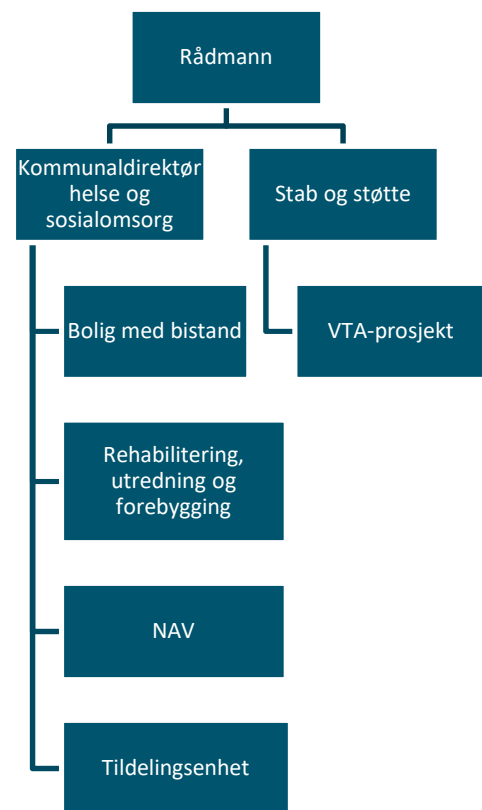
Tabell 3.2 viser sentrale milepæler i utviklingen av forsøket i Ullensaker. Det fremgår her at de første deltakerne ble rekruttert sommeren 2018 og i løpet av høsten samme år var det totalt rekruttert 10 deltakere. Samtidig var det to som sluttet i løpet av det siste halvåret av 2018, en på grunn av manglende oppmøte og en på grunn av oppstart av studier. Ved utgangen av 2018 var det dermed 8 VTA-ansatte i forsøket. I løpet av 2019 rekrutteres ytterligere 6 VTA-ansatte, og i samme periode er det 3 som slutter. Videre ansetter de ved utgangen av 2018 en egen prosjekt-koordinator/miljøterapeut. Denne stillingen ble imidlertid avviklet i januar 2020. Serviceteamet blir også lagt ned som følge av at miljøarbeiderstillingen avvikles.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

Ullensaker kommune er organisert i tre sektorer med hver sin kommunaldirektør og en egen enhet med ulike stabsfunksjoner. Forsøket er formelt lagt til Stab og støtteenheten og mer spesifikt til HR-funksjon i kommunen. Det betyr at ansvarlig for forsøksprosjektet er lagt til kommunens HR-sjef. Samtidig er VTA-tiltaket også forankret i sektoren helse- og sosialomsorg gjennom representasjon i forsøkets styringsgruppe. I helse- og sosialsektoren inngår både bolig med bistand, pleie- og omsorgstjenester, rehabilitering, NAV, forebyggende tjenester for barn og unge og kommunens tildelingskontor.

Ifølge informanter fra kommunen har forsøket for øvrig vært godt forankret på kommunalsjefnivå i den forstand at rådmannen, kommunalsjefen for helse og sosialomsorg og kommunens personaldirektør har støttet opp om forsøket.

I Ullensaker benyttes ordinære kommunale arbeidsplasser som tiltaksarena, og det har derfor også vært nødvendig å forankre prosjektet ut i de ulike kommunale enhetene. Dette ble gjort ved å informere om forsøket på et ledermøte med alle enhetslederne i kommunen. Her ble det også gitt signaler om at kommunen forventet at enhetslederne stilte opp med arbeidsplasser og oppfølging av aktuelle deltakere. Det kan imidlertid se ut som dette forankringsarbeidet har hatt blandet suksess, noe vi omtaler nærmere under.



Organisering av forsøket

Prosjektet i Ullensaker er organisert med en prosjektgruppe som har ansvar for strategisk utvikling av VTA-forsøket. Denne gruppen består av kommunens personalsjef, HR-rådgivere, avdelingsledere ved NAV-kontoret, enhetsleder for tjenesten Bolig med bistand, enhetsleder for kommunens tildelingsenhet (tildelingskontor) og hovedtillitsvalgt i kommunen. Med andre ord er dette representanter for ulike tjenester innenfor sektoren for helse og sosialomsorg, og som dermed er underlagt samme kommunaldirektør. Prosjektgruppa har rollen med overordnet strategisk styring av forsøket, og mandatet har bl.a. vært å diskutere budsjett, bestemme kriterier for tildeling av plasser og strategiske beslutninger når det gjelder valg av arbeidsplasser (kommunale versus private). Det administrative ansvaret med å inngå arbeidskontrakter med VTA-ansatte og utbetaling av lønn er lagt til kommunens personalsjef.

I Ullensaker har de også etablert et inntaksteam som har ansvar for inntak av VTA-kandidater, og for utplassering av VTA-ansatte på ulike arbeidsplasser. Denne gruppen tar også beslutninger omkring den daglige driften av tiltaket. Prosjektkoordinatoren/miljøterapeuten som ble ansatt i desember 2018, har hatt ansvar for den daglige driften og koordinering av forsøket, herunder å følge opp deltakere og arbeidsgivere i forsøket. Samtidig har koordinatoren også deltatt

i inntaksgruppen og delvis i prosjektgruppen. Når denne stillingen avvikles i januar 2020 blir ansvaret for oppfølgingen av de VTA-ansatte lagt til en personalrådgiver i kommunens HR-avdeling.

Rekruttering av deltakere

I Ullensaker har deltakerne blitt rekruttert gjennom et inntaksteam som ble etablert i forbindelse med forsøket. Inntaksteamet består av en representant for personalavdelingen, en fra NAV og en fra tjenesten bolig med bistand. Det vil si at det er et visst sammenfall av medlemmer i prosjektgruppen og inntaksteamet.

I prosjektet har de rekruttert deltakere gjennom to kanaler. Den viktigste kanalen har vært gjennom tjenesten Bolig med bistand. Med andre ord har de i forsøket rettet henvendelse til aktuelle brukere av denne tjenesten med forespørsel om å delta i VTA-forsøket. Den andre kanalen har vært via NAV-kontoret. I tillegg har kommunens tildelingskontor vært involvert, men dette innebærer de samme brukerne som rekrutteres fra tiltaket Bolig med bistand. Det er derfor i hovedsak via Bolig med bistand deltakerne er rekruttert.

Det er inntaksteamet som vurderer kandidatene og tar endelig beslutning om hvem som får tildelt VTA-stillinger. Kartleggingen av deltakerne ved inntak har ifølge kilder fra forsøket, endret seg over tid og vært basert på både formelle og uformelle prosedyrer. I utgangspunktet har de benyttet et kartleggingsskjema der aktuelle kandidater skal oppgi noen personlige opplysninger og opplysninger om arbeidssted/-oppgaver og hvor mye de ønsker å jobbe. I den andre fasen ble dette supplert med en samtale med miljøterapeuten. Ellers har kartleggingen også vært basert på at deltakerne er kjent fra kommunens boliger og i tiltaket bolig med bistand.

Siden Ullensaker har benyttet ordinære kommunale arbeidsplasser, har de også hatt behov for å rekruttere arbeidsgivere i kommunen. Her fikk prosjektet støtte av kommunens ledelse, og i ifølge kilder fra kommunen ble det gitt tydelige signaler om at kommunens ledelse forventet at de ulike enhetene stilte opp med arbeidsplasser. Det betyr at når forespørslene kom fra forsøket, oppfattet arbeidsgiverne det som vanskelig å si nei. Langt på vei har det derfor vært prosjektgruppen og inntaksteamet som valgte ut aktuelle arbeidsplasser basert på vurderinger av VTA-kandidatenes interesser. Dette kan også være med på å forklare at de fikk etablert 10 arbeidsplasser forholdsvis raskt sommeren 2018.

Arbeidsplasser

I Ullensaker kommune har de primært valgt å plassere ut VTA-deltakerne i ordinære kommunale virksomheter. De aktuelle tjenestene var ved utgangen av 2019:

- Park og idrett: Diverse forefallende arbeid, søppelhåndtering
- VAR-tjenesten: Medarbeider på diverse vedlikeholdsoppgaver i kommunen
- Bo- og aktivitetssenter: Aktiviteter knyttet til dagsentervirksomheten og diverse oppgaver knyttet til aktivitetssentret.
- Kulturetaten/ungdomsklubb: Bibliotekarbeid og drift av ungdomsklubb/aktivitetsklubb

- Renhold: Ordinært renholdsarbeid på skole
- Kantine/kafé på rådhuset: Arbeid med salg og diverse i kafé på rådhuset (åpen for alle) og i skolekantine (Gnist).
- Servicegruppe: Tar enkle oppdrag ulike steder i kommunen. Driver oppsøkende virksomhet for å få oppdrag, og oppdrag registreres via eiendom/VAR sitt datasystem. Da miljøterapeuten ble tatt ut av prosjektet, ble denne gruppen lagt ned.
- Frivillighetssentralen

En av deltakerne har også vært uplassert i en matbutikk, men dette arbeidsforholdet ble tidlig avviklet, og den aktuelle kandidaten fikk nytt arbeid i kommunen.

Som nevnt over, har det langt på vei vært en prosjektstyrt utvelgelse av arbeidsplasser i Ullensaker. Det betyr også at VTA-kandidatenes interesser har spilt en stor rolle i valg av arbeidsplasser. I oversikten ser vi også at arbeidsplassene varierer fra de mer tekniske sektorene (vann og avløp, park og fritid) til omsorgssektoren og kantinedrift. Erfaringene fra Ullensaker viser samtidig at det ved enkelte av arbeidsplassene har vært vanskelig å finne relevante arbeidsoppgaver. Dette gjelder spesielt ved park og idrett, vann og avløp og i kultursektoren.

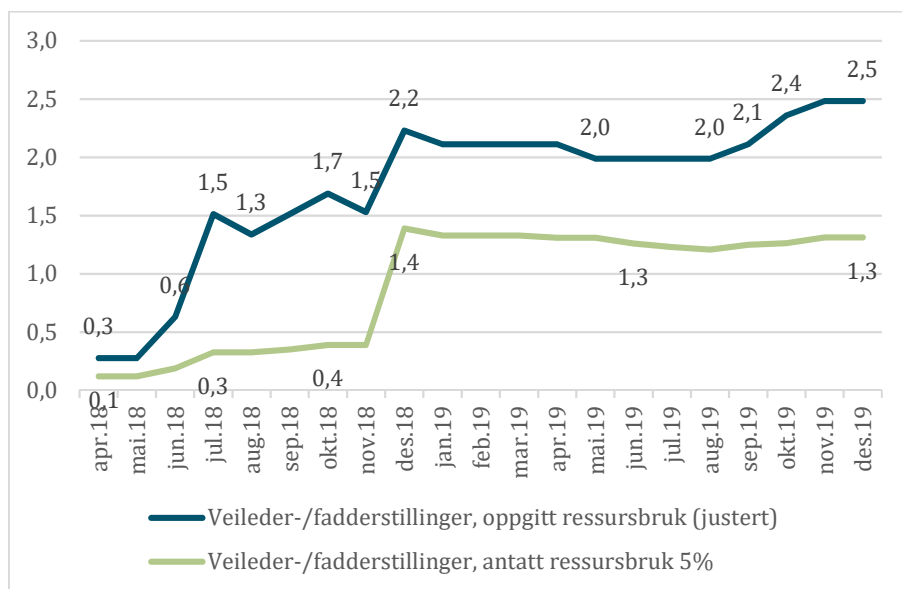
Veilederstillinger og VTA-ansatte

I Skedsmo ble prosjektet driftet av en prosjektgruppe og en inntaksgruppe frem til utgangen av 2018 da de ansatte en prosjektkoordinator/miljøterapeut som skulle følge opp arbeidsgiver og de VTA-ansatte på arbeidsplassene. Den daglige oppfølging og opplæring av VTA-deltakerne ivaretas av arbeidsledere/faddere ute på de enkelte arbeidsplassene.

Det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser arbeidslederne/fadderne bruker på opplæring og veiledning. Dels har dette sammenheng med at oppfølgingen er en del av arbeidsledernes/faddernes ordinære arbeid, og dels kan det være flere som har rollen med oppfølging/opplæring av den enkelte VTA-ansatte. Samtidig fremgår det av intervjuene med arbeidslederne/fadderne at det er stor variasjon i behovet for opplæring/oppfølging mellom VTA-ansatte. Et anslag fra arbeidsledere/fadderne ved de ulike arbeidsplassene viser at ressursinnsatsen på oppfølging og opplæring varierer mellom 2 % av en stilling og opp til hele 60 %. Det er imidlertid grunn til å tro at oppfølgingsbehovet er størst i starten av arbeidsforholdet. En av arbeidslederne viser for eksempel til et tilfelle der opplæringen/oppfølgingen av en VTA-ansatt i starten nærmest krevde en hel ordinær stilling, mens behovet etter hvert ble minimalt. Likevel er inntrykket at behovet for opplæring/oppfølging også varierer fra VTA-ansatt til VTA-ansatt, og at det avhenger av hvor god match det er mellom den VTA-ansattes arbeidsevne og de tildelte arbeidsoppgavene.

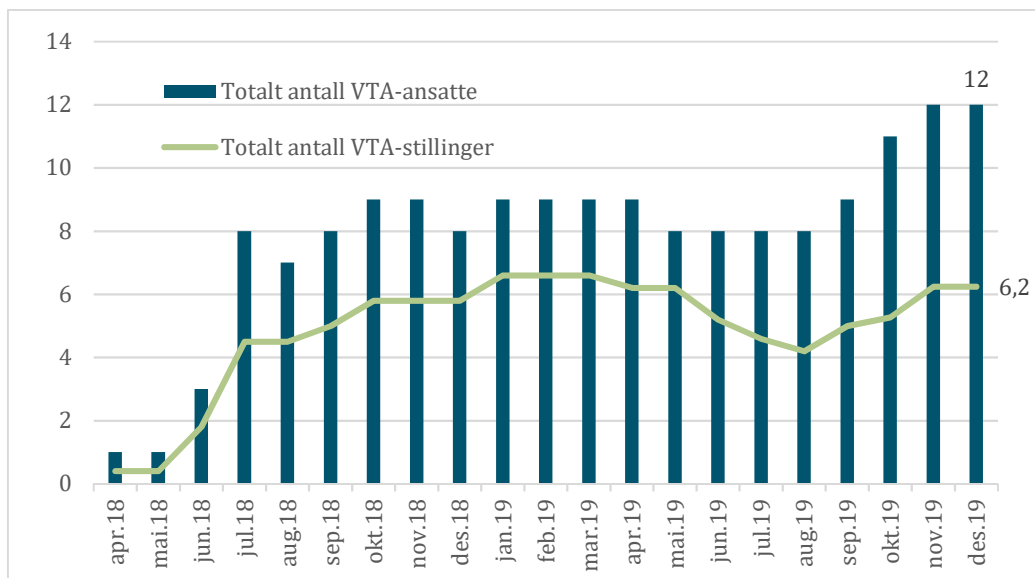
I Ullensaker har vi innhentet informasjon om antatt ressursbruk som arbeidsledere/faddere bruker til opplæring og oppfølging. Som nevnt varierer anslagene forholdsvis mye, noe som sannsynligvis har sammenheng med at noen er forholdsvis nyansatt på målingstidspunktet, mens andre har vært i stillingen i lengre tid. Vi har derfor beregnet ressursinnsatsen til arbeidslederne/fadderne på to ulike måter og med noe ulike tilpasninger av den oppgitte ressursbruken. I den ene beregningen har tatt utgangspunkt i arbeidsledernes/faddernes oppgitte ressursbruk (med noen justeringer). I gjennomsnitt finner vi da at arbeidslederne/fadderne bruker noe over

en 20 %-stilling per VTA-stilling eller en 15 %-stilling per VTA-deltaker. I den andre beregningen har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig tidsbruk hos de arbeidslederne/fadderne som bruker minst ressurser på opplæring/oppfølging. Dette utgjør omtrent en 5 %-stilling til opplæring/oppfølging. I tillegg til ressursbruken til arbeidsledere/faddere er også ressursbruken til inn-
taksteamet og prosjektgruppen kun anslått ressursbruk. Det er kun miljøterapeuten som ble an-
satt i 2019, som har avsatt en definert stillingsressurs (100 %-stilling).



Figur 3.5 Antatt veileder-/fadderstillinger brukt til tilrettelegging, opplæring og oppfølging av VTA-ansatte i Ullensaker, oppgitt ressursbruk og antatt ressursbruk (5%)

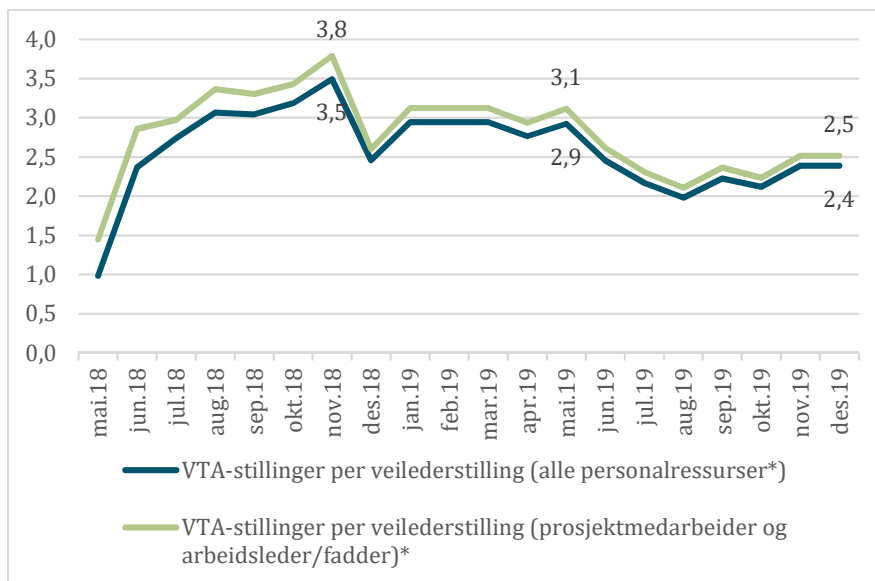
Grafen over viser anslått ressursbruk (stillingsressurser) fra oppstart i 2018 og ut 2019. Frem til desember 2018 utgjør dette kun antatt innsats fra arbeidsledere/faddere og en mindre stillingsbrøk hos prosjektleder (10 %). Fra og med desember 2018 øker ressursinnsatsen som følge av at det ble ansatt en egen miljøterapeut som hadde ansvar for å følge opp deltakerne i forsøket. Fra januar 2020 går imidlertid miljøterapeuten ut av stillingen og det administrative arbeidet med å følge opp deltakerne overtas av en rådgiver i kommunens HR-avdeling. Avhengig av om vi beregner ressursbruken til arbeidslederne/fadderne med den første eller andre metoden beskrevet over, ser vi at den samlede ressursbruken er på henholdsvis 1,3 og 2,5 stillinger ved utgangen av 2019. I dette har vi ikke innberegnet ressursinnsatsen i inntaksteamet og prosjektgruppen.



Figur 3.6 Antall VTA-ansatte og totalt antall VTA-stillinger i Ullensaker

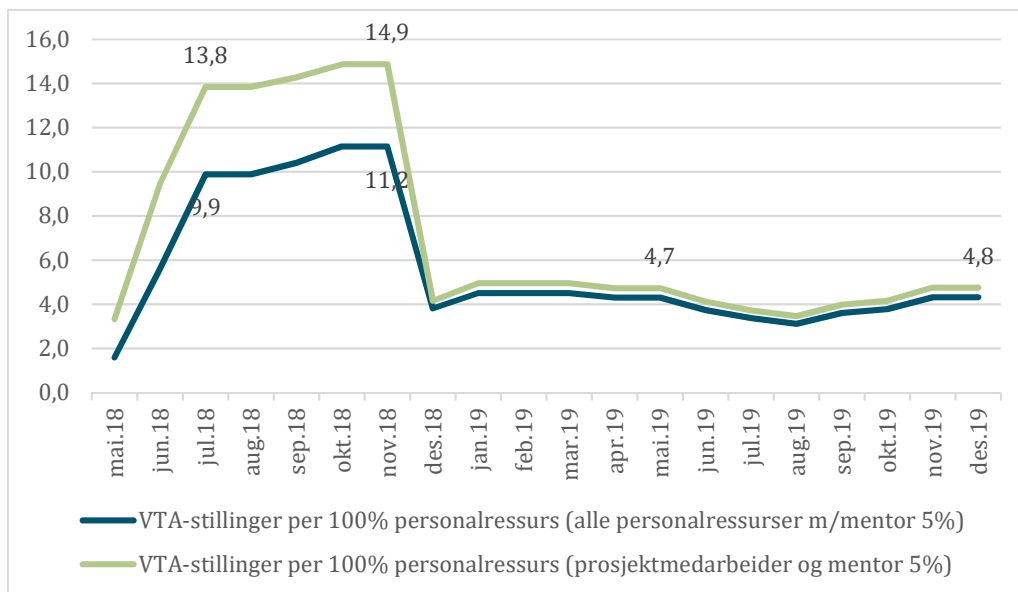
Figur 3.6 viser antall VTA-deltakere og totalt antall VTA-stillinger i prosjektet fra starten i april 2018 og frem til desember 2019. Fra sommeren 2018 og frem til sommeren 2019 varierte antall VTA-ansatte mellom 8 og 9, og fra høsten 2019 øker antall deltakere opp til 12. Grafen indikerer også at det er enkelte deltakere som har sluttet. I hovedsak skyldes dette manglende eller ustabil oppmøte, men i ett tilfelle også overgang til studier. I den siste rapporteringen fra forsøket i 2019 fremgår det også at én av deltakerne har gått over i ordinært arbeid. Av i alt 16 personer som startet opp i Ullensaker, har 4 sluttet (25%).

Grafen som viser totalt antall VTA-stillinger, indikerer at mange av deltakerne har reduserte stillinger. Dette varierer imidlertid i perioden. Ved årsskifte 2018-2019 er gjennomsnittlig stillingsbrøk på noe over 70 prosent, mens den ved utgangen av 2019 faller ned mot 50 prosent. Årsaken er i hovedsak at VTA-deltakere som startet med høy stillingsbrøk, har redusert denne i løpet av prosjektperioden. Dette har hovedsakelig helsemessige årsaker og i ett tilfellet også at VTA-stillingen kombineres med skole.



Figur 3.7 Antall VTA-stillinger per veilederstilling, alle personalressurser og personalressurs til prosjektmedarbeidere og mentor (basert på oppgitt ressursbruk til arbeidsleder/fadder), Ullensaker kommune.

Figur 3.7 viser antall VTA-stillinger per personalressurs når vi benytter oppgitt tidsbruk fra arbeidsledere/faddere. Den øverste grafen viser ressursbruken til prosjektmedarbeidere og arbeidsleder/fadder, mens den nederste også inkluderer ressursbruken i prosjektgruppen og i inntaksteamet. Ved utgangen av 2019 ser vi at de har en bemanningsfaktor på 1:2,5, dvs. at på hver ordinært ansatt er det 2,5 VTA-ansatte. Det betyr at det er en forholdsvis høy bemanningsfaktor i prosjektet, men da basert på arbeidslederne/faddernes egen ressursbruk på opplæring/oppfølging. Økningen i VTA-stillinger per personalressurs frem til utgangen av 2018 skyldes at nye VTA-ansatte rekrutteres inn i prosjektet. Årsaken til at det blir færre deltakere per personalinnsats i løpet av 2019 skyldes dels at det ansettes en miljøterapeut (økt veilederressurs) og dels at antallet VTA-stillinger reduseres, enten ved at de reduserer stillingene eller slutter.



Figur 3.8 Antall VTA-stillinger per veilederstilling, alle personalressurser og personalressurs til prosjektmedarbeidere og mentor (basert på antatt ressursbruk til arbeidsleder/fadder på 5% per VTA-stilling), Ullensaker kommune.

Figur 3.8 viser antallet VTA-stillinger per personalressurs når vi legger til grunn at alle arbeidsleder/faddere bruker 5% av sin stilling til opplæring/veiledning per VTA-stilling. Det betyr med andre ord at vi reduserer ressursinnsatsen til arbeidsleder/fadder forholdsvis mye sammenlignet med den forrige grafen. I 2018 ser vi at dette får forholdsvis store utslag. Avhengig av hvilke aktører som tas med i beregningen (med eller uten inntaksteam og prosjektgruppe), er det i denne perioden over 10 VTA-stillinger per veilederstilling. Etter at de i Ullensaker ansatte en miljøterapeut i full stilling, ser vi at bemanningsfaktoren øker, dvs. at for hver stilling til oppfølging/opplæring, er det opp mot 5 VTA-stillinger.

Grafen for 2018 er interessant fordi de i Ullensaker fra 2020 har lagt opp til en modell der arbeidsledere/faddere skal ivareta det meste av oppfølgingen. Gitt at de lykkes med dette, og det ikke medfører økt ressursbruk hos arbeidsledere/faddere, kan tallene for 2018 gi en indikasjon på ressursinnsatsen i en slik modell. En forutsetning for dette vil imidlertid være at de lykkes bedre med å matche deltakere og arbeidsoppgaver enn det de gjorde i 2018. Men mye tyder på at flere av arbeidslederne/fadderne brukte en del mer tid på opplæring/oppfølging i denne perioden enn det som er lagt til grunn i regnestykket.

Grafene for ressursbruken i Ullensaker viser generelt stort sprik avhengig av hva slags regnestykke som brukes. Dette illustrerer også at det er vanskelig å gjøre nøyaktige beregninger av ressursbruken i VTA-forsøkene. Spesielt gjelder det i de tilfellene hvor de VTA-ansatte er utplassert i ordinær kommunal virksomhet.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakere

Tiltaket i Ullensaker kan deles inn i tre faser, og i de tre fasene er innretningen på oppfølgingen av deltakerne ulik. Den første fasen var fra prosjektstart og frem til utgangen av 2018. Dette kan

betraktes som en oppstartsperiode der deltakere ble rekruttert og plassert på ulike arbeidsplasser. Den andre fasen varte fra januar 2019 og frem til januar 2020. I denne perioden ble det ansatt en egen miljøterapeut for å drive med oppfølging av deltakere og veilederne på arbeidsplassene. I den siste fasen ble ansvaret for deltakerne lagt til en rådgiver ved HR-seksjonen. Denne personen har hatt omtrent de samme oppgavene som miljøterapeuten, bortsett fra å ha en oppsøkende oppfølging av arbeidsgivere/faddere og VTA-ansatte.

Fase 1: I Ullensaker startet rekrutteringen av deltakere våren 2018, men det var først sommeren 2018 at antallet deltakere økte omtrent til det nivået de har hatt siden. Ifølge informanter fra kommunen var det første halvåret med deltakere (dvs. siste halvår av 2018) en periode med utprøving av forsøket. Foruten prosjektgruppen bestod tiltaket av et inntaksteam og utvalgte arbeidsgivere i kommunen. Arbeidsgivernes erfaringer fra denne perioden viste imidlertid at det var behov for en mer operativ veileder som kunne følge opp både arbeidsgivere og deltakere. Dette var også bakgrunnen for at de ansatte en miljøterapeut i desember 2018.

Fase 2: I den andre perioden hadde deltakerne oppfølging fra miljøterapeuten og mentorene på de respektive arbeidsplassene. Miljøterapeutens rolle har mer spesifikt dreid seg om å følge opp deltakere og arbeidsgiver, herunder vurdere arbeidsoppgaver og utviklingsmuligheter og håndtere eventuelle problemer som oppstår i arbeidssituasjonen. I denne fasen er det dermed tre aktører som har operative roller i prosjektet: personalsjefen som har ansvar for kontrakter og lønn, inntaksteamet som har ansvar for rekrutteringen av deltakere og arbeidsgivere, og miljøterapeuten som har ansvar for å følge opp deltakere og arbeidsgivere ute på arbeidsplassene.

Fase 3: I den tredje perioden ble ansvaret for oppfølgingen av deltakerne flyttet til en rådgiver i kommunens HR-avdeling. Denne har hatt mye av de samme oppgavene som miljøterapeuten hadde i fase 2, dvs. deltakelse i inntaksteamet, prosjektgruppen og telefonisk kontakt med arbeidsgivere/faddere på de enkelte arbeidsplassene. En forskjell er imidlertid at HR-rådgiveren ikke driver oppsøkende virksomhet på de enkelte arbeidsplassene. Det er heller ikke noe systematisk oppfølging fra HR-rådgiverens side, og i praksis er det slik at det er arbeidsgiverne/fadderne som skal ta kontakt ved behov. Samtidig har de planlagt og gjennomført jevnlige samlinger for både arbeidsgivere/faddere og VTA-ansatte. Det betyr likevel at man i den tredje fasen av forsøket har lagt mer ansvar for oppfølgingen av VTA-ansatte på den enkelte arbeidsgiver/fadder. I den forbindelse har også den avtroppende miljøarbeideren utarbeidet en håndbok for arbeidsgivere/faddere til hjelp i arbeidet med å følge opp deltakerne på arbeidsplassene.

Håndboken for VTA-veilederne inneholder informasjon om arbeidsreglementet i kommunen (arbeidstid, lønn, forsikringer, ferie- og permisjonsordninger samt fraværsregler), prosedyrer ved oppstart av arbeidsforholdet, og anbefalinger vedrørende opplæring av VTA-ansatte. Dette innbefatter blant annet at de enkelte arbeidsplassene skal utarbeide en arbeidsplan, at arbeidsforholdet skal evalueres jevnlig og at arbeidsplassen skal ivareta opplæring av den VTA-ansatte. Det fremgår også at det skal gjennomføres en «arbeidsoppfølgingstime» én gang i måneden og utviklingssamtaler to ganger i året. Formålet med arbeidsoppfølgingstimen er blant annet å samtale om hvordan arbeidsoppgavene gjennomføres, og veiledningen fungerer.

I håndboken er det for øvrig utarbeidet ulike krav og ansvarsområder til veilederen. Disse er formulert på følgende måte:

- Ingen formelle krav til å være veileder. Det er likevel en fordel om veileder har fagbrev i aktuelle lærefag eller lang og relevant praksis
- Sørger for tilstrekkelig opplæring
- Påse den daglige oppfølgingen av den VTA-ansatte
- Gjennomføre veiledningstimer, utviklingssamtaler og oppfølging med den VTA-ansatte
- Ivareta og inkludere den VTA-ansatte slik at den blir inkludert blant de elles ordinære ansatte.

I veiledere er det videre spesifisert noen normkrav til opplæring av de VTA-ansatte. Her står det at opplæringen bør inneholde både instruksjon og veiledning. Med instruksjon menes da å vise deltakerne hvordan oppgaver skal gjøres, mens veiledning handler om å gi råd mens den VTA-ansatte gjennomfører oppgavene.

Vurderinger av tiltaket

En stor del av de VTA-ansatte i Ullensaker ble rekruttert i den første fasen, dvs. før det ble ansatt en miljøarbeider i prosjektet. Etter en innledende kartlegging ble deltakerne plassert ut på ulike arbeidsplasser i kommunen etter kandidatens ønsker og antatt arbeidsevne. I denne fasen av prosjektet oppstår det ulike utfordringer. For det første opplever arbeidsgiverne et visst press på å ta imot kandidatene, og at de var lite forberedt på kandidatene som ble plassert ut. For det andre var det til dels store utfordringer med å matche aktuelle arbeidsoppgaver til de enkelte kandidatens arbeidsevne eller arbeidskapasitet. I hovedsak handlet dette om at arbeidsoppgavene stilte krav som de aktuelle deltakerne ikke mestret. Etter hvert ble dette håndtert delvis ved at man utformet spesifikke oppgaver til deltakerne og dels ved at det ble gitt omfattende opplæring. Samtidig var erfaringene at det krevde forholdsvis store ressurser å drive opplæring/oppfølging, og i tillegg peker enkelte arbeidsgivere på at de ikke hadde tilstrekkelig forutsetninger eller kompetanse i å håndtere dette. Utfordringene arbeidsgiverne møtte, synes i stor grad å handle om mangelfull kartlegging, både av aktuelle arbeidsoppgaver og av den enkeltes arbeidsevne.

Til tross for utfordringene enkelte arbeidsgivere opplevde i starten av forsøket i Ullensaker, er de siste endringene i innretningen av forsøket interessant. For det første har de utviklet ordningen med en oppsøkende veileder som følger opp både VTA-ansatte og arbeidsgivere. Dette til forskjell fra forsøket i Fjell kommune, Indre Fosen og Stavanger (kafeen). For det andre legges ansvaret for oppfølgingen til en rådgiver som har en mer tilbaketrukket rolle i en avdeling som ellers håndterer kommunens personalansvar (HR-avdeling). Ifølge informanter fra kommunen har avdelingen og de aktuelle personene som følger opp VTA-ansatte, også ansvaret for å følge opp ordinære lærlinger i kommune. Det betyr at de til tross for å ha valgt en løsning med en mer tilbaketrukket veilederrolle, har valgt å følge opp VTA-ansatte innenfor et system som ivaretar tilsvarende rolle for andre grupper. Dette på linje med forsøket i Skedsmo som langt på vei har utviklet forsøket med utgangspunkt i Miljøarbeidertjenesten, og med forsøket i Stavanger der en del av forsøket har nær tilknytning til PFF-ordningen.

3.3 Stavanger kommune

I Stavanger har de valgt en todelt modell for forsøket. I den ene delen er det etablert en kafé ved ett av byens sykehjem. Kafeen driftes av VTA-ansatte og av én ordinært ansatt arbeidsleder. I tillegg følges de VTA-ansatte opp jevnlig av veiledere fra kommunen. I den andre delen har Stavanger kommune valgt å kjøpe VTA-plasser fra en etablert tiltaksbedrift.

Tabell 3.3 Sentrale milepæler i utviklingen av VTA-forsøket i Stavanger

Stavanger		Fremdrift
2018	1. halvår	- Ansatt prosjektleder - Administrativt arbeid for å forankre prosjektet politisk i kommunen. Enstemmig vedtak i formannskapet mars 2018. - Valgte en todelt løsning. Den ene var å etablere kommunale arbeidsplasser og den andre å konkurranseutsette enkelte plasser. Kommunen har brukt tid på å utarbeide anbudsdokumenter. - Oppstart av arbeidet med å rekruttere deltakere - Veileder fra PFF-ordningen (Praksisplass for funksjonshemmede) og KVP (kvalifiseringsprogrammet) engasjeres i prosjektet
	2. halvår	- Oppstart av kafedrift ved Lervig sykehjem, september 2018 - Ansatt arbeidsleder ved kafedriften, finansiert av sykehjemmet. - Ansatt VTA-deltakere til kafeen (totalt 5), oktober 2018 - Utlyste anbud på 5 VTA-stillinger til to tiltaksbedrifter i kommunen, høsten 2018 - Tildeling av VTA-plasser ved Allservice (5 plasser), november 2018 - En (av 5) VTA-ansatte ved kaféen slutter, desember 2018
2019	1. halvår	- En ny deltaker starter ved Kaféen (totalt 5), mai 2019 - To nye deltakere ansatt hos Allservice (totalt 7), februar/mars 2019.
	2. halvår	- Én deltaker ved kafeen slutter (totalt 4), juli 2019 - Ny deltaker starter ved kafeen (totalt 5), september 2019 - Én deltaker ved kafeen slutter (totalt 4), oktober 2019

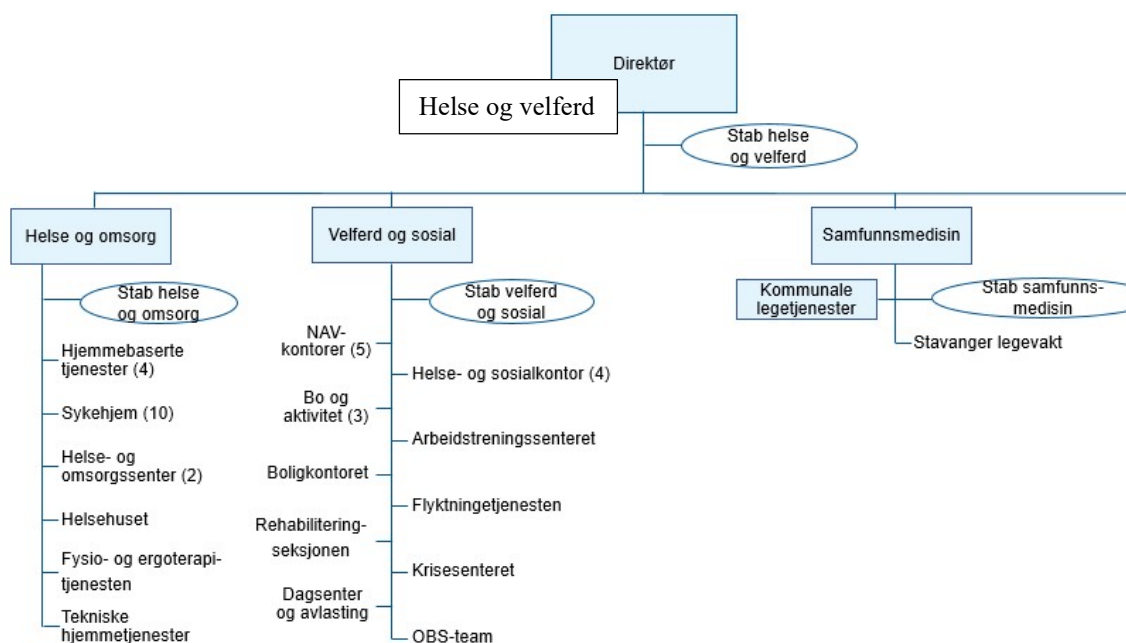
Tabell 3.3 viser noen sentrale milepæler i utviklingen av prosjektet i Stavanger kommune. I Stavanger ble forsøket i mars 2018 forankret politisk i et enstemmig vedtak i formannskapet. I vedtaket fremgår det at forsøket skal bestå dels av at man oppretter interne praksisplasser i kommunen og dels av at det kjøpes plasser i ordinære tiltaksbedrifter.

Den interne arbeidsplassen i Stavanger kommune er lagt til kafeen ved Lervig sykehjem. Kafeen startet opp virksomheten i september 2018 og de første VTA-ansatte ble rekruttert måneden etter. Høsten 2018 ble det også lyst ut konkurranse om plasser til to leverandører, og der virksomheten Allservice vant tilbudet. De første fem deltakerne startet ved Allservice sent på året 2018, og to nye ble rekruttert tidlig på året 2019.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

I Stavanger er forsøket godt forankret både på administrativt og politisk nivå. På politisk nivå ble forsøket behandlet i formannskapet i mars 2018. Formannskapet gjorde et enstemmig vedtak om å etablere en kafé ved Lervik sykehjem og fordele plasser til en av tiltaksbedriftene som kommunen har eierandeler i. Ut over dette finner vi også at forsøket i Stavanger er godt forankret i etablerte strukturer på tjenestenivå i kommunen, dvs. ved kommunens Arbeidstreningssenter. Dette omtales nærmere under.

I organisasjonskartet for nye Stavanger kommune fra 2020 er forsøksvirksomheten lagt til kommunalsjef for velferd og sosiale tjenester (som igjen er underlagt direktør for helse og velferd). I kommunalsjefområdet inngår arbeidstreningssentret som har ansvaret for forsøket. Under det samme kommunalsjefområdet inngår også fire helse- og sosialkontor (bestillerenheter), NAV-kontor, bo- og aktivitetstjenester og dagsenter. Dette er tjenester som alle har en relasjon til forsøksvirksomheten eller kandidatene som inngår i forsøket.

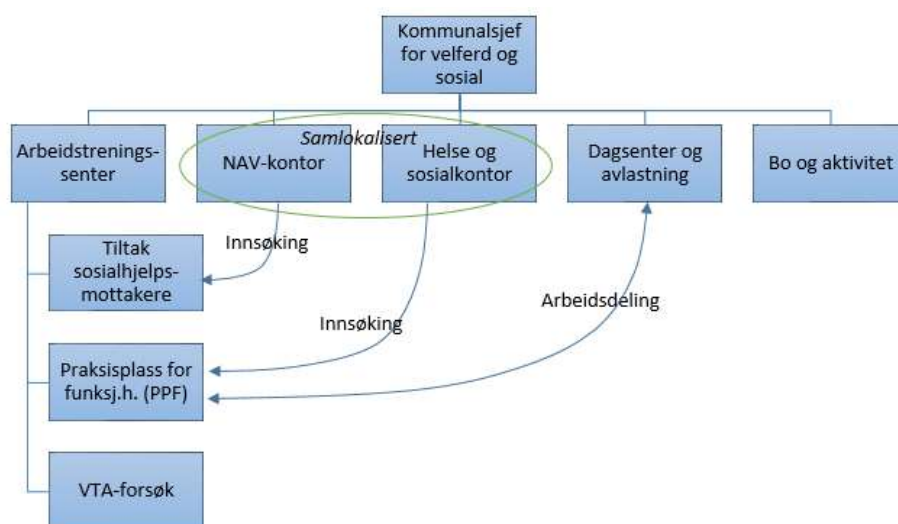


Figur 3.9 Stavanger kommunes organisasjonskart fra 2020

Arbeidstreningssentret tilbyr tiltaksplasser til personer som har behov for tett oppfølging, kvalifisering eller avklaring for å komme i jobb. Senteret har to typer tilbud avhengig av deltakernes inntektsgrunnlag. Det ene tilbudet er til personer med midlertidige ytelser (økonomisk sosialhjelp) og det andre til personer med funksjonshemminger og uføretrygd som inntektsgrunnlag. Den sistnevnte ordningen kalles Praksisplasser for personer med funksjonsnedsettelse (PFF). Det betyr at kommunen før forsøket allerede hadde en enhet som over lang tid hadde tilbudt tiltaksplasser til uføretrygdde. Ut over PFF-ordningen har Arbeidstreningssentret også oppdrag for NAV (stat) med å følge opp personer med varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO), og mottar således statlig refusjon for oppfølgingen av deltakerne i denne ordningen.

I PFF-ordningen var målgruppen opprinnelig personer med psykisk utviklingshemming, men ordningen er etter hvert også utvidet til å gjelde personer med psykiske lidelser. Virksomheten

tilbyr hovedsakelig kommunale arbeidsplasser, men også arbeidsplasser i privat virksomhet. Ordningen baserer seg på at mentorer ute på arbeidsplassene følger opp deltakere, i tillegg til en stab på 3 personer (2,5 stillinger) som administrerer ordningen sentralt i kommunen. Deres oppgave er bl.a. å rekruttere deltakere, administrere avtaler og følge opp deltakere og mentorer ute på arbeidsplassene. Tanken er at PFF skal være et supplement til VTAO og for de som ellers faller utenfor ordningen med ordinær VTA/VTAO. Ved utgangen av 2019 var det omtrent 70 personer i praksis innenfor PFF-ordningen. Arbeidsoppgavene er bl.a. arbeid i butikk (dagligvare mv), barnehage, forefallende arbeid på skole, arbeid i kafé eller på kjøkken, postbud, kontorarbeid og postombringing. I gjennomsnitt er stillingsstørrelsen på noe over 60 prosent, og varierer fra 25 prosent og opp til 100 prosent. I denne ordningen får deltakerne en bonuslønn på 32 kroner time.



Figur 3.10 Virksomheter i Arbeidstreningssentret og tilgrensede tjenester

Innenfor avdelingen for velferd og sosiale tjenester har Arbeidstreningssentret fire tilgrensede tjenester. Den ene er kommunens fire helse- og sosialkontor som er samlokalisert med kommunens NAV-kontor (NAV-kontoret inneholder en kommunal minimumsløsning). Kommunens helse- og sosialkontor sin rolle er å søke inn deltakere til PFF-ordningen, mens NAV rekrutterer til de øvrige tiltakene i Arbeidstreningssentret (kvalifiseringsprogram og VTAO). NAV-kontoret er for øvrig også innsøkende instans til VTA i tiltaksbedrifter.

Avdelingen for helse og velferd består også av en seksjon som heter «Dagsenter og avlastning». Målgruppen i denne tjenesten er voksne utviklingshemmede, hjerneskadde og personer med fysisk-/psykisk utviklingshemming som ikke kvalifiserer til PFF eller VTA/VTAO. Det er med andre ord en arbeidsdeling mellom dagsenteret og PFF-ordningen avhengig av aktuelle deltakers arbeidsevne. Samtidig er grensene flytende og det kan rekrutteres deltakere til PFF-ordningen fra dagsenteraktiviteten, og deltakerne som ikke mestrer PFF-ordningen kan gå over til dagsenterordningen midlertidig eller permanent.

Organisering av forsøket

Det er ikke etablert egen prosjekt- eller styringsgruppe med ansvar for forsøksvirksomheten. Den prosjektansvarlige er plassert i kommunalsjefens stab, mens den utførende enheten er Arbeidstreningssentret. Det betyr at det operative ansvaret for forsøket er lagt til lederen for sentret, mens medarbeiderne ved Arbeidstreningssentret har ansvar for den daglige oppfølgingen. Ansvar for bestilling av og oppfølging av plasser ved Allservice er lagt til staben hos kommunalsjefen for helse og velferd, nærmere bestemt hos prosjektlederen for VTA-forsøket.

Rekruttering av deltakere

Deltakerne på kafeen i Stavanger ble søkt inn etter prosedyrene som brukes i PFF-ordningen. Det er utarbeidet detaljerte rutiner for innsøking til PFF-ordningen. I korte trekk handler det om at helse- og sosialkontoret, som bestillerenhet, tar imot og registrerer søknader og sender saken til Arbeidstreningssentret for en vurdering. Ved Arbeidstreningssentret vurderes det både om det er aktuelt å tilby plass, når det er aktuelt, og eventuelt hvor. Etter at Arbeidstreningssesksjonen har gjort sin vurdering, fattes et endelig vedtak ved helse- og sosialkontoret. Etter at vedtaket er fattet, fremgår det av prosedyrene at Arbeidstreningssentret skal finne praksisplass, inngå avtale og gjennomføre besøk på praksisplassen. Det er også slik at de i innsøkingsprosedyrene skal vurdere om innsøking til VTA/VTAO er aktuelt, før de eventuelt tildeler plass i PFF-ordningen. Dette bl.a. for å unngå konkurranse med tiltaksbedriftene. Ifølge informanter fra kommunen, er søkerne ofte kjent for kommunen fra tidligere, enten fordi de bor i kommunalt bofellesskap, deltar i dagsentervirksomhet, eller mottar andre tjenester fra kommunen. Dette vil ofte være grunnlaget for vurderinger av arbeidsevne og interesse.

Deltakerne som arbeider ved Allservice i Stavanger, ble i forsøket søkt inn via de ordinære ventelistene til virksomheten. Denne prosessen foregår ved at det først kommer en søknad til NAV, og med bakgrunn i denne gjennomfører Allservice et jobbintervju med den aktuelle kandidaten. Allservice lager så en innstilling som behandles i et rådgivende utvalg. Utvalget består av en representant fra NAV, en fra kommunen og en fra bedriften. Etter vedtak i rådgivende utvalg, kommer aktuelle kandidater på ventelisten til bedriften.

Arbeidsplasser

I Stavanger er det opprettet VTA-plasser på en kafé tilknyttet Lervig sykehjem og ved tiltaksbedriften Allservice. I utgangspunktet er det tiltenkt 4 plasser ved kafeen og 5 plasser ved Allservice. I løpet av prosjektperioden har de imidlertid økt til 7 plasser ved Allservice.

Lervig sykehjem er nytt og åpnet i januar 2018. I tilknytning til sykehjemmet ble det etablert en kafe (Kafé Sjøsidan) som åpnet offisielt i november 2018. Kafeens åpningstider er mellom kl. 10-14 på hverdager. Sykehjemmet har i alt 123 beboere fordelt på 15 boenheter, og i tilknytning til sykehjemmet er det også planlagt et dagtilbud for 30 personer. Ved sykehjemmet er det også et produksjonskjøkken som skal levere varmmat til avdelingene ved sykehjemmet og til kafeen. Kafeen skal være et tilbud til beboere, besøkende og ansatte. Det betyr at arbeidet til deltakerne er å lage mat til kafeen, tilberede til større arrangement, gjøre innkjøp, rydding og vasking. Ved

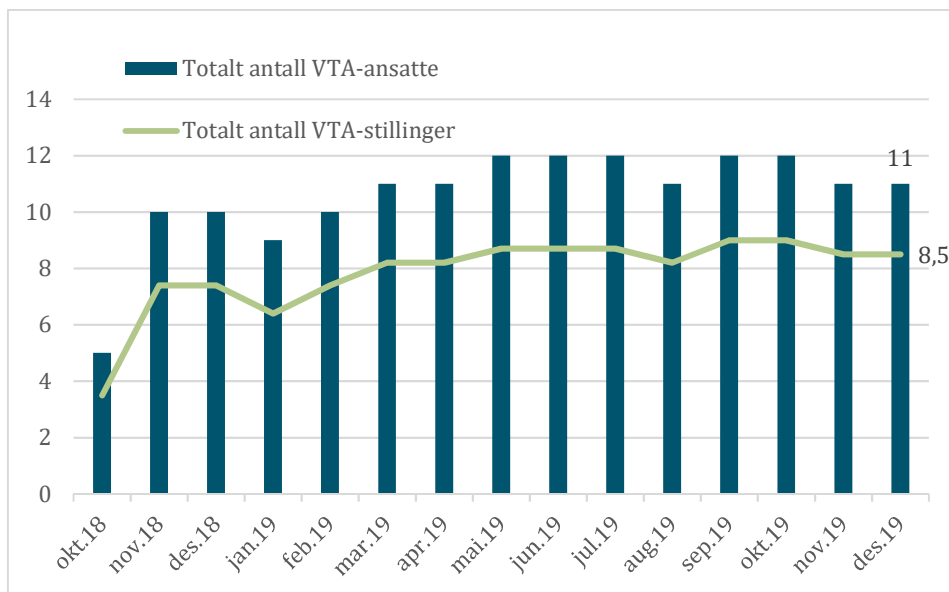
kafeen er det også ansatte en faglig leder som er utdannet kokk, men som også har mentoroppgaver overfor de VTA-ansatte. Det betyr at kafeen driftes utelukkende med den faglige lederen og de VTA-ansatte.

Hovedvirksomheten ved Allservice er ulike typer produksjonsoppgaver knyttet til pakking og montering av ulike produkter. I tilknytning til dette inngår også lagerarbeid og transporttjenester. Ut over dette har virksomheten også en snekkeravdeling og en IT-virksomhet. Deltakerne i VTA-forsøket deltar i virksomheten på lik linje med andre VTA-ansatte. Fem av de syv medarbeiderne arbeider med produksjonsoppgaver knyttet til pakking og montering. Ifølge dem selv består arbeidet mer konkret av å styre pakkemaskiner, pakke bøker i esker, lime pappesker, pakking av ulike produkter, lagerarbeid, og å være sidemann på lastebil. To av de VTA-ansatte arbeider ved virksomhetens IT-avdeling. Her setter de opp og konfigurerer routere, installerer programvare og operativsystem på datamaskiner. Videre har en av de sju i forsøket også hospitert på en nabobedrift med lagerarbeid.

Veilederstillinger og VTA-ansatte

Som i de andre forsøkene, må vi i Stavanger gjøre noen antakelser og tilpasninger når vi skal beregne veilederressursene som går med til opplæring og oppfølging. De VTA-ansatte i kafeen har oppfølging fra to veiledere fra henholdsvis kvalifiseringsprogrammet og PFF-ordningen. Begge disse har avsatt en 50% stilling, men behovet for oppfølging har avtatt over tid. Et anslag er derfor at de bruker omtrent 30 prosent av stillingen hver til oppfølging av VTA-ansatte i kafeen. I beregningen nedenfor har vi derfor tatt utgangspunkt en 100 % stilling i starten av perioden, men redusert denne til 60 % mot slutten av perioden. I beregningen av bemanningsfaktoren ved kafeen, har vi i tillegg inkludert en 100 % stilling til arbeidslederen.

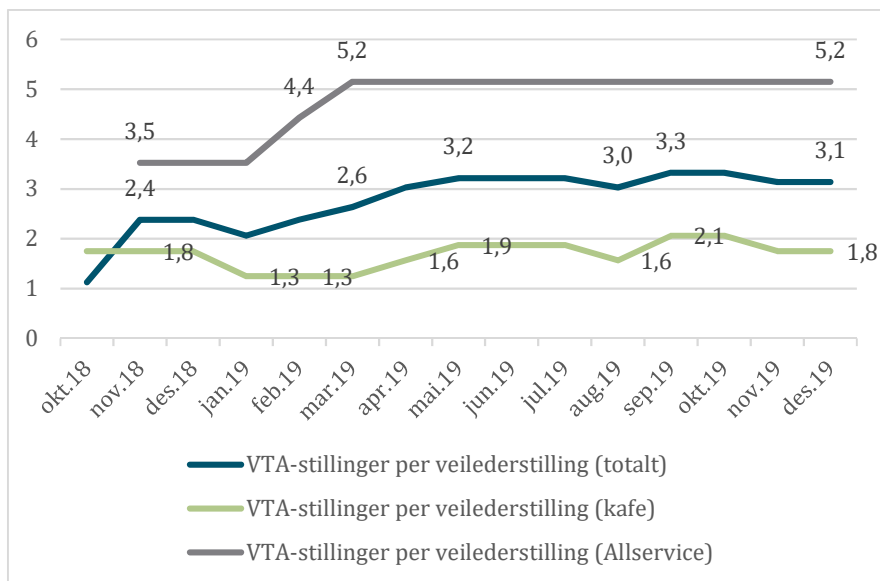
For å beregne personalressursene som brukes til oppfølging av de VTA-ansatte ved Allservice, må vi ta utgangspunkt i de veilederressursene som brukes på de VTA-ansatte generelt i virksomheten. Dette fordi de VTA-ansatte som inngår i forsøket får veiledning på lik linje med øvrige VTA-ansatte i virksomheten. Allservice har totalt 62 VTA-ansatte, inkludert de som inngår i forsøket. Dette utgjør i alt 51,5 stillinger. Videre er det 9 ansatte veiledere, i tillegg til en fagleder og en avdelingsleder. Dersom vi kun innberegner faglederen i bemanningen, blir regnestykket at det er ca. 1,1 stilling som går med til opplæring og oppfølging av de VTA-stillingene som inngår i forsøket.



Figur 3.11 Antall VTA-ansatte og totalt antall stillinger i Stavanger

Figur 3.11 viser totalt antall VTA-ansatte og totalt antall VTA-stillinger i Stavanger. Vi ser at rekrutteringen av ansatte startet høsten 2018 og økte gradvis opp til totalt 12 deltakere i mai 2019. Fra dette tidspunktet har antallet deltakere vært mellom 11 og 12, og i samme periode har det også vært noe utskiftninger av VTA-ansatte. Av de i alt 14 personene som startet opp i VTA i Stavanger, er det 3 som har sluttet (21 %). Alle disse har hatt arbeid ved kafeen. En av disse har imidlertid gått over til praksisplass i en privat virksomhet. Ved utgangen av 2019 var det totalt 8,5 VTA-stillinger i forsøket.

Allservice fikk i første omgang tildelt 5 VTA-plasser. Som følge av at enkelte av disse reduserte stillingsbrøken sin, ble det senere tatt inn to nye deltakere. Ved utgangen av 2019 hadde de da 7 VTA-ansatte med totalt 5,7 stillinger, og en gjennomsnittlig stillingsbrøk på 81 prosent. Ved kafeen på Lervig sykehjem ble det i første omgang ansatt 5 VTA-deltakere, hvorav to hadde fulle stillinger og tre 50 prosent stilling. En av disse sluttet ved utgangen av 2018 og to i løpet av 2019. Samtidig ble det ansatt to nye i løpet av året. Det betyr at ved utgangen av 2019 var det 4 ansatte med totalt 2,8 stillinger, og en gjennomsnittlig stillingsbrøk på 70 prosent.



Figur 3.12 Bemanningsfaktor i forsøket i Stavanger, totalt, for kafe og Allservice

Figur 3.12 viser antallet VTA-stillinger per veilederstilling totalt og for de to tiltaksarenaene i Stavanger. Totalt ser vi at bemanningsfaktoren er på noe over 3:1, dvs. at hver veilederstilling har veilederansvar for noe over 3 VTA-stillinger. Bemanningsfaktoren er imidlertid en god del høyere ved kaféen enn ved Allservice. Ved Allservice er det 1 veilederstilling per 5 VTA-stilling, mens ved kaféen er det omtrent 1 veilederstilling per 2 VTA-stillinger. Her er det imidlertid et spørsmål om det er grunnlag for å inkludere arbeidslederen i en 100 % stilling. Hvis vi f.eks. regner med at arbeidslederen bruker 20% av stillingen på opplæring/veiledning (5% per VTA-ansatt), blir bemanningsfaktoren på 1:3,5.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakere

Forsøket i Stavanger foregår på to ulike arenaer og tilrettelegging og oppfølging av arbeidet foregår derfor på ulike måter.

Ved Allservice foregår tilrettelegging og oppfølging av deltakerne omtrent slik som det er beskrevet i kapitlet om tiltaksbedriftene. Vi kan her skille mellom den formelle tilretteleggingen og oppfølgingen, og den praktiske tilretteleggingen som foregår i produksjonen. Den formelle delen innebærer at arbeidslederne har samtaler med hver ansatt to ganger i året. Her diskuteres bl.a. den enkeltes handlingsplan. I tillegg har deltakerne en medarbeidersamtale med fagleder en gang i året. Den praktiske tilretteleggingen og oppfølgingen i produksjonen foregår på tre måter. For det første har de VTA-ansatte mulighet for å prøve seg på ulike arbeidsplasser. Et viktig formål med dette er å kartlegge hva de mestrer. Blant de som deltar i forsøket har vi eksempler på at de har forsøkt seg i flere avdelinger, i tillegg til at én også har hospitert i en annen virksomhet. For det andre foregår tilpasningen ved at ulike produksjonsprosesser deles inn i mindre deler der de ulike delene er tilpasset hver enkelt sin funksjonsevne. For det tredje har arbeidslederne ansvar for opplæring i arbeidsoppgavene og med å koordinere arbeidet.

Oppfølgingen av deltakerne ved kafeen er todelt. Arbeidslederen ved kafeen skal i prinsippet bidra med faglig opplæring i de ulike arbeidsoppgavene, mens veilederne skal ta ansvar for det sosialfaglige. Den faglige opplæringen handler da om å lære opp VTA-ansatte i prosessen med å forberede og å lage mat, lære å bruke kassaapparat, forholde seg til kunder og rydde og gjøre rent. Den sosialfaglige opplæringen innebærer at veilederne har faste samtaler med deltakerne. I utgangspunktet skulle veilederne komme fast til kafeen to dager hver, men dette er redusert til en dag hver, i tillegg til at de VTA-ansatte kan ta kontakt ved behov. Mye av oppfølgingssamtalene handler om oppgavene de har på arbeidsplassen, men også forhold utenfor arbeidsplassen som påvirker arbeidsforholdet.

Vurdering av tiltaket

Forsøket i Stavanger er interessant fordi de har benyttet en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift i forsøket. Dette skulle i så fall gitt grunnlag for å vurdere kommunen som bestiller til sammenligning med dagens ordning der NAV har denne rollen. Selv om oppdraget ble lyst ut på anbud, omtales prosessen likevel som å være småskala og tillitsbasert. Forsøket gir med andre ord begrenset med erfaring som kan overføres til et bestillersystem i stor skala. Samtidig har kommunen et system for å bestille andre velferdstjenester og ifølge informanter fra kommunen vil de være i stand til å bygge opp en mer profesjonell bestillerenhet for et eventuelt VTA-tiltak. Hovedprinsippet i et slikt system er at ansvaret legges til en sektorstab, men med støtte fra en sentral tjeneste. Samtidig er vurderingen at kommunen også har et forbedringspotensial i rollen som bestiller.

Stavanger kommune har ikke utarbeidet noe system for oppfølging av VTA-ansatte ved Allservice. Som nevnt over, er relasjonen tillitsbasert. Det er likevel levert kvartalsrapporter på generelt grunnlag, og som en del av den rapporteringen forsøkene har forpliktet seg til. Ifølge informantene fra Stavanger kommune, har de imidlertid ingenting å utsette på Allservices gjennomføring av prosjektet.

Når vi sammenligner de to delene av forsøket, ser vi også at de som har fått jobb ved Allservice har vært mer stabile i arbeidsforholdet. De har også en høyere stillingsprosent enn de ansatte ved kafeen. I den grad dette er et kvalitetsstempel, synes de med andre ord å ha lykket bedre ved Allservice enn i kafeen.

Ved kafeen har den største utfordringen vært å finne stabile VTA-kandidater. Samtidig vises det til at kafedriften slik den drives ved sykehjemmet, er mer utfordrende enn arbeidsplassene i eksempelvis PFF-ordningen. Dette skyldes at de ansatte her er mer eksponert for kunder og fordi virksomheten er avhengig av deltakerne. Dette kan også være noe av forklaringen på at det har vært relativt mye utskifting av VTA-ansatte ved virksomheten, og at det har vært behov for en del oppfølging. Til tross for utskiftninger og vansker med å finne deltakere, fungerer driften med kafeen. Arbeidslederen som er tilstede til daglig, er også godt fornøyd med hvordan det har utviklet seg.

Det spesielle med forsøket i Stavanger er at begge delene av forsøket bygger på etablerte systemer. I den delen hvor de benytter Allservice, innebærer det at de har tatt i bruk et etablert sys-

tem for VTA-ansatte, herunder både for rekruttering, oppfølging og ikke minst bruk av Allservices sitt nettverk for hospitering. Dette systemet er nærmere omtalt i kapitlet om ordinære virksomheter. Den andre delen, hvor tiltaksarenaen er kafeen, bygger samtidig langt på vei på kommunens PFF-ordning, og på kompetanse som er hentet fra kommunens kvalifiseringsprogram. Begge deler er organisert inn under en egen tjenesteenhet som har eksistert lenge og er veletablert. Det ligger ikke innenfor rammene av denne evalueringen å studere PFF-ordningen, men den kan likevel stå som et mulig eksempel på hvordan en fremtidig VTA-ordning kan se ut i praksis. En intervjuundersøkelse gjennomført av Sentio Research blant deltakerne i 2019, viser at deltakerne er gjennomgående godt fornøyd med arbeidspraksisen, men at det også er enkelte forbedringsområder. Et forhold som nevnes er at veilederne ved Arbeidstreningssesksjonen for enkelte oppleves lite tilgjengelig. Et annet forhold som nevnes, er at det er begrensede muligheter for å skifte jobb hvis man mistrives i jobben. Et tredje forhold som nevnes, er at enkelte deltakere opplevde å ha lavere status på jobben enn andre. Det fremgår av rapporten at disse forholdene ikke er gjennomgående, men samtidig kan det være et uttrykk for at det er behov for tettere oppfølging av deltakerne, eventuelt mer ressurser til oppfølging.

3.4 Fjell kommune (Øygarden fra 2020)

I Fjell kommune har de valgt en modell som benytter ordinære kommunale arbeidsplasser som arena for VTA-tiltaket. Ved hver av arbeidsplassene er det utnevnt en mentor som har til oppgave å følge opp deltakerne. Prosjektet bygger på en tilsvarende modell med praksisplasser for flyktninger i kommunen (Rett i jobb i Fjell kommune).

Tabell 3.4 Milepæler i utviklingen av tiltaket i Fjell kommune

		Fremdrift
2018	1. halvår	- Utgangspunktet for prosjektet er metode som tidligere på integreringsområdet. - Ansetter prosjektleder i april 2018 - Prosjektet forankres i rådmannens lederteam
	2. halvår	- Første møte i styringsgruppa, september 2018 - Ansatt prosjektmedarbeider september 2018 - Oppstart med å kartlegge deltakere og utarbeidet kriterier for deltakelse i prosjektet - 7 deltakere startet opp i perioden august til desember 2018.
2019	1. halvår	- 3 deltakere stater opp i perioden januar til mai 2019 - 2 deltakere slutter i februar/mars 2019 - Prosjektleder slutter sommeren 2019 og prosjektmedarbeider overtar ansvar for prosjekt og oppfølging.
	2. halvår	- 4 deltakere starter opp i perioden august til desember 2019 - 2 deltakere slutter i august 2019

Tabell 3.4 viser noen viktige hendelser i Fjell kommune. Tiltaket bygger på en modell Fjell kommune tidligere har benyttet på integreringsområdet. Det første halvåret av forsøksperioden ble benyttet til planlegging, forankring og ansettelse av prosjektleder/-medarbeider. Det andre halvåret av 2018 dreide seg i hovedsak om å rekruttere deltakere og aktuelle arbeidsplasser. Ved utgangen av 2019 var det rekruttert 7 VTA-ansatte, men målet var å nå et antall på 10. I løpet av

2019 ser vi at det både rekrutteres nye deltakere (totalt 7), men samtidig er det fire som slutter i løpet av året. Totalt når imidlertid Fjell kommune målet om å rekruttere 10 personer.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

I Fjell er forsøket organisert som et prosjekt, og prosjektet ledes av en styringsgruppe. Styringsgruppa består av skolesjefen, leder i avdeling for flyktninger og tjenesteutvikling, en representant fra personalavdelingen og to representanter for fagorganisasjonene. Prosjektlederen for VTA-prosjektet fungerer som sekretariat for styringsgruppen. Ifølge informantene i Fjell har prosjektet vært godt forankret på rådmannsnivå i kommunen. Samtidig vises det til at forberedelse til kommunesammenslåing har tatt bort noe av oppmerksomheten om tiltaket.

Styringsgruppen har også vært styringsgruppe for et tilsvarende prosjekt kalt «Rett i jobb i Fjell kommune», og VTA-prosjektet baserer seg på mye av den samme strukturen og de samme metodene. Prosjektet «Rett i jobb i Fjell kommune» ble gjennomført i regi av flyktningetjenesten, og målgruppen for dette prosjektet var flykninger i introduksjonsprogrammet. På samme måte som i VTA-forsøket, ble det her benyttet praksisplasser i ordinære kommunale tjenester. Arbeidsmetodikken i flyktningeprosjektet ble utviklet med tilskuddsmidler fra IMDi og hadde en varighet fra 2017-2019.³ Det betyr at det å ha praksiskandidater er kjent i mange av kommunens virksomheter. De ansvarlige for VTA-forsøket var også sentrale i utviklingen og gjennomføringen av prosjektet «Rett i jobb i Fjell kommune».

Frem til årsskifte 2019-2020 var forsøket lagt til avdelingen for flyktninger og tjenesteutvikling. Fra 2020 ble Fjell kommune slått sammen med kommunene Øygarden og Sund kommune, og fra da av ble forsøket underlagt flyktningetjenesten. Dette kan fremstå som en noe underlig plassering, men må forstås i lys av at VTA-forsøket bygger både på personalet og metoden fra det ovenfor nevnte prosjektet «Rett i jobb i Fjell kommune».

Organisering av forsøket

Den daglige driften av forsøket ble frem til sommeren 2019 ledet av en prosjektleder og en prosjektmedarbeider som begge har 100% stilling avsatt til prosjektet. Deres rolle er i hovedsak å rekruttere deltakere og følge opp arbeidsgivere og deltakere på ulike kommunale arbeidsplasser. Prosjektet involverer ca. 8 ulike arbeidsgivere eller ledere for ulike kommunale enheter. På hver arbeidsplass er det også utnevnt en egen mentor som skal følge opp deltakerne til daglig. Etter at prosjektlederen sluttet sommeren 2019, overtok prosjektmedarbeideren ansvaret for prosjektet og for oppfølgingen av deltakere og arbeidsgivere.

³ <https://www.fjell.kommune.no/aktuelt/eigen-metodehandbok-for-rett-i-jobb-prosjektet/>

Rekruttering av VTA-kandidater og arbeidsgivere

I Fjell kommunene har de i all hovedsak rekruttert VTA-ansatte fra ulike kommunale tjenester. Dette innbefatter tjenester som kommunens støttetiltak for funksjonshemmede (lettere psykisk utviklingshemming), ADL-team (Psykisk utviklingshemmet) og kommunens psykiske helsetjeneste. Støttetiltaket for funksjonshemmede er en tjeneste som bl.a. tilbyr avlastning, støttekontakt og fritidstilbud.⁴ Kommunens ADL-team er en oppsøkende tjeneste som retter seg mot hjemmeboende med behov for ekstra bistand.⁵ I en tidlig fase av prosjektperioden var det også kontakt med NAV og DPS, men det ble ikke rekruttert deltakere fra noen av disse tjenestene.

Arbeidet med å finne arbeidsplasser i kommunen startet med at VTA-forsøket først ble presentert på en ledersamling i kommunen. Derneft tok prosjektleder kontakt med ulike ledere som på forhånd kjente til prosjektet, og som de antok hadde arbeidsplasser å tilby. Samtidig var det også enkelte ledere som tok kontakt med de prosjektansvarlige for å tilby arbeidsplasser, mens andre ikke har ønsket å ta inn kandidater. Erfaringen er med andre ord at interessen for å ta imot kandidater har variert fra arbeidsgiver til arbeidsgiver.

Arbeidsplasser

Ved utgangen av 2019 var det i alt 10 VTA-ansatte som var plassert ut på ulike arbeidsplasser rundt om i kommunale virksomheter i Fjell. Dette har i hovedsak vært arbeidsplasser i parkavdelingen, i skolen og SFO, i omsorgssektoren og i ulike kantiner. Listen under viser i korte trekk hva oppgavene har bestått av:

- Grønt og parkavdeling: skogsarbeid, muring, rengjøring/rydding og vaktmesteroppgaver
- Vaktmesterassistent: Ordinære vaktmestertjenester og vedlikehold
- Skolebibliotek: vasking og rydding, sortering og merking av bøker
- Kantinevirksomhet: smøring og servering av mat til beboere, rydding og vask
- Omsorgstjeneste: matservering og diverse assistentoppgaver overfor beboere i heldøgns og omsorgssenter
- Hjelpemiddellager: Tar imot henvendelse, monterer rullestoler, vasker hjelpemidler og mindre reparasjoner

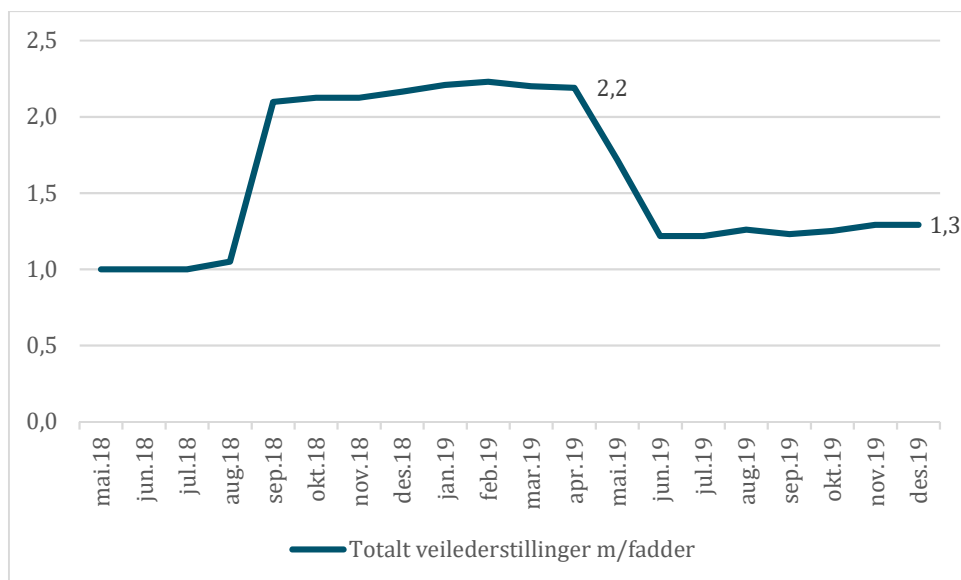
Ifølge informanter fra Fjell har det generelt vært større etterspørsel etter VTA-plasser enn det har vært tilbud av arbeidsplasser. Dels henger dette sammen med at de ikke har kunnet dekke enkelte kandidaters arbeidsønske (innen IT) og dels at arbeidsgiverne ønsker personer som er mer selvgående i arbeidet. Til forskjell fra prosjektet med innvandrergruppen, er erfaringen at VTA-ansatte trenger både mer og andre typer oppfølging enn det som var tilfellet med innvandrergupper (språk og arbeidskultur).

⁴ <http://www.fritidforalle.no/stoettetiltak-for-funksjonshemma-i-fjell-kommune.5797045-359971.html>

⁵ Ifølge Holm og Bjørnsen (2012) er teamets formål å gjøre brukerne mest mulig selvstendige ved utforme et tilrettelagt system som fremmer hverdagsmestring.

Veilederstillinger og VTA-ansatte

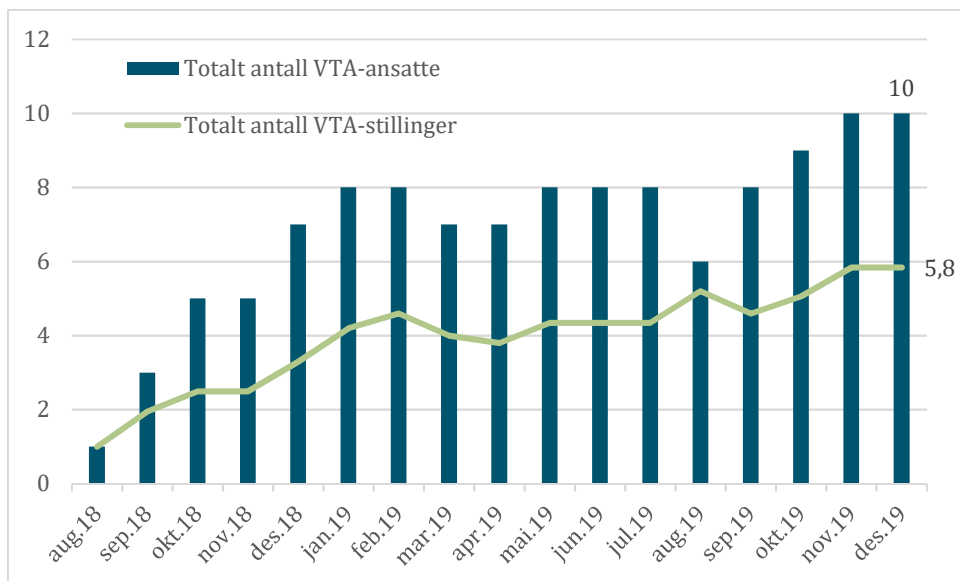
I Fjell hadde de frem til sommeren 2019 to faste medarbeidere i forsøket. Den første av disse ble ansatt i mai 2018 og den andre i september 2018. Fra den tid har det vært to fulltidsansatte prosjektansvarlig/-veileder frem til våren 2019. Etter at prosjektansvarlig sluttet i stillingen, har det vært avsatt én veilederstillingstilling i prosjektet. Ut over disse to stillingene, kommer også arbeidsledernes/fadderens ressursbruk ute på arbeidsplassene.



Figur 3.13 Avsatte veilederressurser i Fjell kommune, inkludert arbeidsleder/fadder (5%-stilling per 100%-VTA-ansatt)

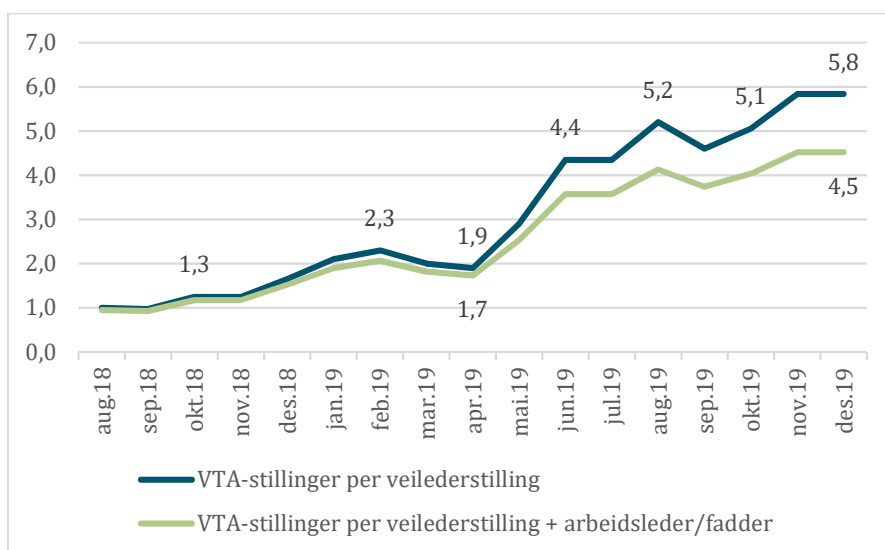
Figur 3.13 viser stillinger avsatt til prosjektet i tillegg til en beregnet ressursbruk på 5% av stillingen til arbeidsledere/faddere per 100% VTA-stilling. Det betyr at de totalt hadde 2.2 stillinger til oppfølging/opplæring våren 2019, og 1,3 stilling ved utgangen av 2019.

På samme måte som i Ullensaker fremgår det av intervjuene at det varierer en del hvor mye tid arbeidslederne/fadderne bruker på å følge opp deltakerne. På den ene siden er det deltakere som har fått sine tildelte oppgaver og trenger liten oppfølging eller veiledning. Enkelte har heller ikke egne faddere på arbeidsplassen, og i disse tilfellene er ansvaret gjerne delt mellom flere ordinært ansatte. På den andre siden er det deltakere som trenger mer opplæring og oppfølging i forhold til det sosiale på arbeidsplassen. Arbeidslederne/fadderne har derfor vanskelig for å vurdere hvor mye tid som går med til opplæring og oppfølging. Det er derfor usikkert hvor mye ressurser arbeidslederne/fadderne bruker til opplæring/oppfølging av de VTA-ansatte.



Figur 3.14 Totalt antall VTA-ansatte og totalt antall VTA-stillinger

Figur 3.14 viser totalt antall VTA-ansatte og totalt antall VTA-stillinger i prosjektet frem til og med desember 2019. Etter at den første VTA-deltakeren ble ansatt i august 2018, ser vi at totalt antall deltakere øker jevnt frem til januar 2019. Det rekrutteres ytterligere deltakere i januar og februar, men samtidig er det frafall av to deltakere i samme perioden. Dette forklarer nedgangen i totalt antall aktive deltakere i mars og april 2019. Tilsvarende skjer i august da ytterligere to slutter, men samtidig rekrutteres det gjennom høsten fire nye deltakere, og ved utgangen av 2019 er det totalt 10 VTA-ansatte inne i forsøket. Vi ser også at den samlede stillingsprosenten øker i takt med rekrutteringen frem til årsskifte. Samtidig indikerer denne grafen at det dreier seg om flere deltidsstillinger. Likevel har stillingsbrøken til de VTA-ansatte økt svakt fra ca. 50 % ved utgangen av 2018 og opp til 60 % ved utgangen av 2019.



Figur 3.15 VTA-stilinger per veilederstilling med og uten ressurser til arbeidsleder/fadder

Figur 3.15 viser antall VTA-stillinger per veilederstillinger i Fjell kommune. I den øverste grafen inngår kun de definerte veilederne i prosjektet. Her ser vi at antall VTA-stillinger per veileder øker betydelig i perioden etter sommeren 2019 som følge av reduksjon i veilederstillinger fra 2 til 1 etter sommeren. Ved utgangen av 2019 fremgår det av grafen at det er én veilederstilling per 5,8 VTA-stillinger i prosjektet. Dersom vi også inkluderer antatt ressursbruk til arbeidsledere/faddere på 5 prosent av en full stilling, blir resultatet én veilederstilling per 4,5 VTA-stilling.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakerne

Deltakerne i Fjell er rekruttert inn gjennom ulike tjenester i kommunen (støttetiltak for funksjonshemmede, ADL-team og kommunens psykiske helsetjeneste) som både prosjektleder og prosjektmedarbeideren kjente fra tidligere. På oppfordring fra prosjektlederen, ble lederne for de aktuelle tjenestene bedt om å gå gjennom sine brukere med tanke på å finne aktuelle kandidater. Når disse ble kalt inn til intervju for VTA-stillingene, var derfor bakgrunnen og interessene til de aktuelle kandidatene allerede kjent. Intervjuet med kandidatene ble gjennomført ved hjelp av et kartleggings skjema som inneholdt spørsmål om tidligere utdanning/kurs/yrkeserfaring, kandidatens sterke sider, helsesituasjonen og behov for tilrettelegging. Med bakgrunn i kartleggingen, ble så de enkelte kandidatene ansatt ved de arbeidsplassene som hadde vist interesse for å være med i forsøket. Til en viss grad kan vi derfor si at matchingen av VTA-ansatt med arbeidsplass bygger på en viss grad av gjensidig interesse. Dette i kontrast til erfaringene fra Ulensaker, der inntrykket er at flere av arbeidsgiverne i større grad opplevde et visst press på å ta imot kandidater. Ifølge informantene fra Fjell er det en stor fordel å både kjenne personer og tjenester i kommunen godt med tanke på å finne relevante jobber til aktuelle kandidater. Samtidig har dette også bidratt til at det har vært vanskelig å finne jobb til enkelte kandidater. Ifølge informantene gjelder dette spesielt personer som har interesse for arbeid med IT, og der den aktuelle avdelingen i kommunen ikke har ønsket å ta inn kandidater.

Tilrettelegging og oppfølging av de VTA-ansatte i Fjell foregår i form av jevnlig besøk fra veilederne (prosjektmedarbeider), og av arbeidsledere/faddere som står for den daglige opplæringen/oppfølgingen av de VTA-ansatte. Ifølge prosjektmedarbeideren har hun ukentlig besøk på de ulike arbeidsplassene. Formålet er å undersøke hvordan de VTA-ansatte trives med og mestrer arbeidet, hvordan de håndterer eventuelle utfordringer, og hvordan de vurderer muligheten for å utvide arbeidsoppgavene. Samtalen med arbeidsleder eller fadder handler ifølge prosjektmedarbeideren i hovedsak om håndtering av utfordringer som har oppstått eller om mulighetene for endring eller utvidelse av arbeidsoppgavene. Ifølge informantene har de VTA-ansatte ikke noe skriftlig plan, men de jobber likevel etter mål som defineres på møter de har med de enkelte VTA-ansatte.

Det er arbeidslederen og/eller fadderen som skal ha den daglige oppfølgingen av de VTA-ansatte. Ifølge informantene våre, varierer det hvem som har denne oppgaven. I noen tilfeller er det lederen ved enheten og i andre tilfelle er det utpekt en fadder blant medarbeiderne. Det er ikke fra prosjektets side definert bestemte oppgaver eller roller lederen/fadderen skal ha overfor de VTA-ansatte. Ifølge fadderne selv er de heller ikke spesielt bevisst fadderrollen, men heller deres rolle i å lære opp de VTA-ansatte. Foruten den opplæringen som enhver ny arbeidstaker

har behov for, viser fadderne til at de VTA-ansatte trenger tettere oppfølging. Dette innebærer at de må bruke mer tid på å fortelle hvordan oppgavene skal utføres, de må kontrollerer at oppgavene blir utført og hvordan de blir utført. Stort sett viser fadderne til at det å finne aktuelle oppgaver og det å følge opp deltakerne i hverdagen, fungerer med hjelp av det de kaller «sunt bondevett».

Vurdering av forsøket i Fjell kommune

Det som kjennetegner prosjektet i Fjell kommune er at VTA-forsøket bygger på en metodikk som er kjent både av prosjektlederen, prosjektmedarbeideren og blant arbeidsgivere i kommunen for øvrig. Selv om målgruppene er forskjellige, var både arbeidsformen kjent og kontaktnettet ut i kommunen var godt etablert. Slik sett har Fjell kommune likhetstrekk med Stavanger som bygde forsøket på bakgrunn av erfaringer med PFF-ordningen. Det som er nytt med VTA-forsøket i Fjell, er målgruppen og metoden for å rekruttere deltakere. Som i andre forsøk ble det også i Fjell testet ut ulike rekrutteringskanaler, men uten at det ble etablert noen fast struktur på denne prosessen. Dette må også ses i sammenheng med at forsøket er forholdsvis lite i omfang, og da VTA-kandidatene var rekruttert, så var det kanskje ikke så stort behov for å utforme et mer formalisert rekrutterings- eller innsøkningsapparat.

Det generelle inntrykket er at forsøket i Fjell kommune har fungert rimelig godt. Med dette menes at de har funnet en rimelig god match mellom VTA-ansatte og aktuelle arbeidsplasser. Noe av forklaringen er sannsynligvis at de aktuelle arbeidsplassene selv har valgt å delta, samtidig som prosjektlederne har hatt forholdsvis god kjennskap til deltakerne fra tidligere. Samtidig har dette også bidratt til å begrense antall aktuelle arbeidsplasser og muligheten for å tilby spesielle typer arbeidsoppgaver.

3.5 Indre Fosen kommune

I Indre Fosen har kommunen valgt en modell der de benytter ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena. Dette innbefatter både kommunale, frivillige og private virksomheter. I løpet av prosjektet har de også etablert en avklarings- og mestringsarena for nye som skal inn i tiltaket eller personer som er i tiltaket, og som av ulike grunner avbryter arbeidsforholdet.

Tabell 3.5 Sentrale milepæler i utviklingen av forsøket i Indre Fosen

		Fremdrift
2018	1. halvår	- Ansatt prosjektleder i mai 2018. - Utarbeider plan for forsøket i mai 2018. - Starter arbeidet med å rekruttere deltakere. Forventet å ha deltakere klare i september 2018
	2. halvår	- Rekruttering av de første deltakerne fra august 2018. - Totalt hadde det vært 8 VTA-ansatte i prosjektet høsten 2018, men en av dem sluttet. Ved utgangen av 2018 var det dermed 7 VTA-ansatte i forsøket.

2019	1. halvår	- Etablert et internt tiltak med formål å avklare deltakere og gi deltakerne mestringsopplevelser - Frem til sommeren 2019 hadde det vært i alt 11 VTA-ansatte i forsøket, og av disse hadde tre sluttet. I juni 2019 var det i alt 8 VTA-ansatte.
	2. halvår	- Ansettelse av ny prosjektleder som følge av at den forrige hadde fått ny jobb i kommunen. - To nye deltakere kommer inn i prosjektet, og ingen slutter i løpet av halvåret. - Ordningen med kursaktivitetene, innebærer imidlertid at personer som slutter et arbeidsforhold, kommer inn i avklarings- og mestringstiltaket. Dette med tanke på å finne ny arbeidsplass/-oppgaver.

Tabell 3.5 viser ulike hendelser i forsøket i Indre Fosen. Det fremgår her at prosjektleder ble ansatt i mai 2018 og at det praktiske arbeidet med å rekruttere VTA-kandidater startet høsten 2018. I 2019 etableres også et internt tiltak i Indre Fosen. Formålet med tiltaket er å avklare nye kandidater og være et støttetiltak for de som har fått VTA-stillinger.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

Forsøket i Indre Fosen har vært lagt til kommunens NAV-kontor, og prosjektleder har vært ansatt i den kommunale delen av NAV. NAV-kontoret er videre underlagt enhet for helse og velferdstjenester, som igjen ligger under helse og omsorgssektoren. I enheten for helse og velferdstjenester inngår foruten NAV-kontoret, koordinerende enhet, bo- og aktivitetstjenester og psykisk helsetjeneste.

Organisering av forsøket

Forsøket i Indre Fosen har vært ledet av en styringsgruppe bestående av kommunalsjefer (helsesjef, NAV-leder og personalsjef). Videre ble det formelt etablert en arbeidsgruppe og en referansegruppe i tilknytning til forsøket. De ulike gruppene har imidlertid vært lite aktive i prosjektperioden.

I forsøket har det videre vært ansatt en prosjektleder som har ansvar for den daglige driften av forsøket. Denne har hatt ansvar for å både rekruttere deltakere og for oppfølging på arbeidsplassen. Prosjektlederen har vært tilknyttet kommunens NAV-kontor. I tillegg til prosjektlederen, har forsøket engasjert en ekstern konsulent som har hatt ansvar for et mestrings- og avklaringskurs.



Figur 3.16 Organisasjonskart Indre Fosen

Rekruttering av VTA-kandidater og arbeidsgivere

Deltakerne i forsøket er rekruttert inn på ulike måter. I utgangspunktet ble det laget en oversikt over alle uføre under 30 år via NAV sitt saksbehandlingssystem. Etter en gjennomgang av disse ble de aktuelle kandidatene kontaktet av prosjektleder med forespørsel om å delta i prosjektet. Enkelte deltakere har også blitt tatt inn i prosjektet gjennom andre uformelle kontakter. Ifølge prosjektlederen gjennomførte de i starten av forsøksperioden samtaler eller intervjuer med omtrent 20 aktuelle personer, men en stor del av disse viste seg å være mindre aktuelle på grunn av helsesituasjonen. Et viktig utvelgelseskriterium har for øvrig vært at kandidatene skal være i stand til å gjøre et selvstendig arbeid. Ifølge prosjektlederen har de fleste av de utvalgte VTA-ansatte vært forholdsvis godt fungerende og arbeidsføre personer. Ingen i forsøket har hatt psykisk utviklingshemming. Samtidig er det varierende hvor stabil de har vært i arbeidsforholdet.

I Indre Fosen har de benyttet ordinære arbeidsplasser, både private og kommunale. Inntrykket er at arbeidet med å rekruttere arbeidsplasser i alle hovedsak har vært basert på prosjektlederens nettverk og kjennskap til ulike tjenester og virksomheter i kommunen. Med bakgrunn i kartleggingen av VTA-deltakernes interesser og arbeidsevner, har prosjektlederen med andre ord tatt kontakt med aktuelle virksomheter med forespørsel om å stille opp med arbeidsplasser. I enkelte tilfeller har den VTA-ansatte selv også hatt en aktuell arbeidsplass.

Arbeidsplasser

I Indre Fosen er det etablert arbeidsplasser i ordinære virksomheter, både i kommunal og privat sektor. Følgende oversikt viser hvor arbeidsplassene er etablert:

- Hjemmetjenesten (offentlig)
- Vaktmestertjeneste i kommune (offentlig)
- Barnehage (offentlig)
- Kulturetaten (offentlig)
- Frivillighetssentralen (ideell organisasjon)
- Fosen varmesenter (privat)
- Dagligvarebutikk, Joker (privat)
- Gårdsbruk (privat)

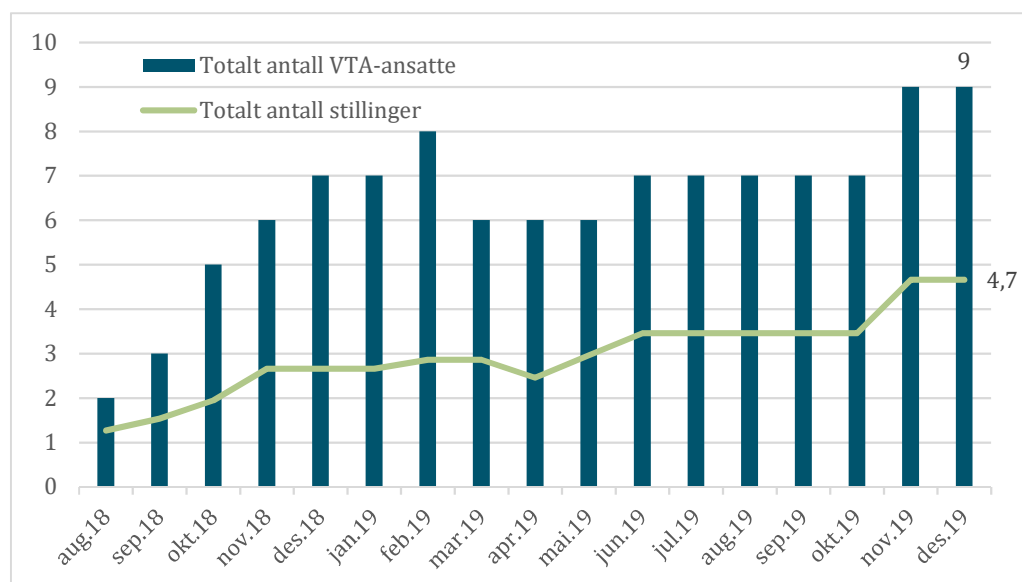
Den VTA-ansatte i hjemmetjenesten har arbeidet med praktisk bistand innenfor den ordinære hjemmetjenesten, dels som medhjelper og dels alene. Vaktmestertjenesten i kommunen har videre bestått av oppgaver med diverse vedlikehold i kommunen, f.eks. tømning av søppel, skiftning av lypærer, plenklipping og rydding i og rundt kommunens rådhus. I kulturetaten har arbeidet vært knyttet opp til en ungdomsklubb der vedkommende har drevet med diverse aktiviteter tilknyttet drift av klubben. Medarbeidere på frivillighetssentralen (2 personer) har dels hatt arbeid tilknyttet en nærradio (teknikker) og dels stått i buktbutikk som eies av frivillighetssentralen. En av disse har i løpet av forsøksperioden gått over til jobb med IKT-oppgaver i kommunens oppvekstsektor. Dette arbeidet består bl.a. av å installere programvare på PC-er og opprette nye brukere. VTA-ansatte i de tre private virksomhetene (Fosen varmesenter, dagligvarebutikk Joker og gårdsbruk) har langt på vei ordinære arbeidsoppgaver knyttet til virksomheten. Ved varmesentret innebærer det å assistere ordinært ansatte og utføre enkelt vedlikehold på egenhånd. I dagligvarebutikken beskrives rollen som å være «alt-mulig-mann», mens gårdsarbeidet består av ordinære oppgaver med dyrehold.

I løpet av forsøksperioden har alle de tre VTA-ansatte som er i private virksomheter, gått over til ordningen med VTAO, men der det er prosjektlederen for forsøket som følger opp deltakerne. Dette er dermed en likende ordning som vi finner i Stavanger kommune, der kommunen har inngått avtale om oppfølging av ansatte i VTAO-ordningen. I Indre Fosen har hovedformålet med denne overgangen vært å sikre de aktuelle personene arbeid etter forsøksperioden.

I Indre Fosen har de fra januar 2019 engasjert en privat virksomhet med å drifte et avklarings- og mestringstilbud for deltakerne i forsøket (Englegalleriet). Her kan aktuelle kandidater delta i ulike aktiviteter i forkant av et arbeidsforhold, parallelt med eller mellom ulike arbeidsplasser. Tilbudet har to hovedfunksjoner. Den ene er å avklare aktuelle kandidaters arbeids- eller mestringsevne i forkant av en utplassering i ordinært arbeid. Den andre rollen er å gi de VTA-ansatte et mestringstilbud parallelt med at de er i arbeid eller mellom ulike arbeidsforhold. Det siste handler da om at VTA-ansatte som har vanskelig for å mestre arbeidet de har fått, ikke skal falle ut av forsøket, men ha et tilbud frem til de finner nytt arbeid. Eventuelt kan de som er i jobb, delta parallelt ved Englegalleriet for å få ekstra støtte og oppmuntring.

Veilederstillinger og VTA-ansatte

I Indre Fosen har det vært ansatt én person i 60 % stilling for å lede og drifte prosjektet. I tillegg har kommunen også engasjert en ekstern konsulent som driver et avklarings- og mestringstiltak, og som for flere av deltakerne fungerer som en tiltaksbase for VTA-forsøket. Ut over disse to sentrale prosjektmedarbeiderne, har de VTA-ansatte fått oppfølging fra arbeidsleder eller fadder på de ulike arbeidsplassene. Ved utgangen av 2019 anslår vi at dette utgjør totalt én veilederstilling. Da har vi innberegnet at arbeidsledere/faddere har en ressursbruk på 5 % av stillingen.

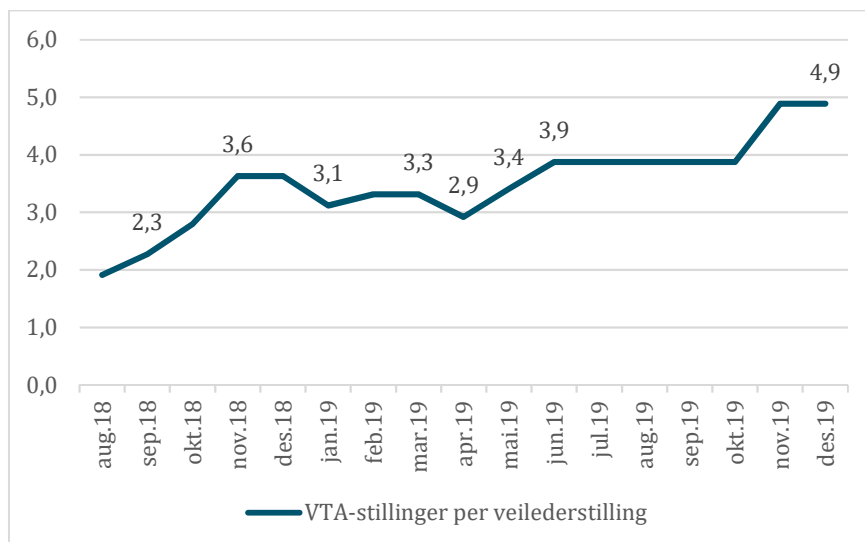


Figur 3.17 Antall VTA-deltakere og totalt antall VTA-stillinger i Indre Fosen

Figur 3.17 viser at antall VTA-ansatte i Indre Fosen økte fra 2 til 8 personer i perioden fra august 2018 til februar 2019. Som følge av enkelte sluttet første halvdel av 2019, ble antallet

VTA-ansatte redusert, men i utgangen av 2019 har antallet økt igjen til totalt 9 personer. Tre av disse har imidlertid gått over til ordningen med VTAO.⁶

Gjennomsnittlig stillingsbrøk er ved utgangen av 2019 på 47 prosent. Til sammenligning var den siste halvår av 2018 og første halvår av 2019 på rundt 40 prosent. Det er imidlertid kun de to siste månedene at vi ser gjennomsnittlig stillingsbrøk øker til 47 prosent.



Figur 3.18 Antall VTA-stillinger per veilederstilling

Figur 3.18 viser antall VTA-stillinger per veilederstilling i Indre Fosen. I veilederstillingene har vi har innberegnet prosjektlederstillingen på 60 prosent, innleid konsulent (12 prosent stilling, basert på regnskapstall) og innsatsen til arbeidsledere/faddere. Det siste bygger på antakelsen om at det brukes 5 prosent av en stilling til veiledning/opplæring av en VTA-stilling. Gitt disse forutsetningene, viser figuren at det ved utgangen av 2019 er nesten 5 VTA-stillinger per veilederstilling i Indre Fosen.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakere

Tilrettelegging, oppfølging og opplæring av deltakere har foregått på tre måter i Indre Fosen. For det første har prosjektlederen en rolle med å følge opp på både arbeidsgivere og VTA-ansatte. Dette har foregått etter behov og med ujevne mellomrom på de ulike arbeidsplassene, og i tilfeller det har vært behov for å håndtere utfordringer i arbeidsforholdet. Ifølge prosjektlederen er det også sånn at: «Dette lille samfunnet gjør at jeg likevel snapper opp ting selv om verken VTA-ansatt eller arbeidsgiver sier noe».

Den andre formen for oppfølging er arbeidsgivernes daglige opplæring og veiledning av de VTA-ansatte. I samtaler med et utvalg av arbeidslederne/fadderne fremgår det at dette hovedsakelig handler om opplæring i konkrete arbeidsoppgaver. Ut over dette beskriver de rollen sin

⁶ For enkelte av de VTA-ansatte har vi ikke fått oppgitt nøyaktig stillingsprosent. Dette gjelder tre personer som var ansatt i oktober 2018 til mars 2019. For disse har vi kun anslått stillingsprosent, og tallene for denne perioden blir derfor usikre.

som det å gi opplæring i mer grunnleggende krav som oppmøte og renslighet, det å gi de ansatte positiv støtte og mestringsopplevelser og det å skape en atmosfære med gjensidig respekt mellom arbeidsgiver og VTA-ansatt. Ifølge arbeidsgiverne/fadderne har de stort sett håndtert oppfølgingsarbeidet på egenhånd.

Den tredje formen for oppfølging har vært eventuelle opphold ved Englegalleriet. Foruten at dette har fungert som en avklaringsarena før utplassering, har galleriet også hatt som oppgave å gi støtte og mestringsfølelse parallelt med at de er i et arbeidsforhold eller ved jobbskifte. Det siste for å unngå passive perioder hvis de slutter i et arbeidsforhold.

Vurderinger av forsøket i Indre Fosen

I Indre Fosen har forsøket vært lagt til kommunens NAV-kontor og prosjektlederen har vært ansatt i den kommunale delen. Et generelt inntrykk er at forsøket i kommunen har vært svakt forankret i kommunen, og langt på vei vært et «enkelpersonforetak» i regi av prosjektlederen. Til tross for dette har de fått mye ut av forsøksvirksomheten i form av å rekruttere deltakere, finne aktuelle arbeidsplasser og matche aktuelle kandidater med relevante arbeidsplasser. Inntrykket er at resultatene som er oppnådd i stor grad baserer seg på uformelle kontakter og personlig engasjement fra prosjektleders side. Selv om slike strukturer for så vidt ikke er uvanlig i mindre kommuner, viser det likevel at personavhengigheten gjør tiltaket sårbart.

3.6 Oslo kommune

I Oslo kommune er forsøket lagt til tre av kommunens bydelene. De tre bydelene er Bydel Frogner, Bydel Nordstrand og Bydel Alna. I alle bydelene er det i hovedsak benyttet kommunale arbeidsplasser, men innretningen er noe forskjellig. I Nordre Aker består prosjektet av arbeidsplasser i administrasjonsbyggets kantine, i Bydel Alna er arbeidsoppgavene tilknyttet et avlastnings- og aktivitetssenter og i Bydel Frogner er arbeidet knyttet til ulike oppgaver i bydelens hus.

Forsøkets organisatoriske tilknytning

I Oslo er det overordnede ansvaret for forsøket lagt til Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid. Det praktiske ansvaret med å koordinere forsøket er videre lagt til Helseetaten som er én av to etater underlagt Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid (den andre er Velferdsetaten). Både i byrådsavdelingen og i Helseetaten er det en person som har et særskilt ansvar for VTA-forsøket.

Det er tre bydelene Bydel Frogner, Bydel Nordstrand og Bydel Alna har ansvar for den praktiske gjennomføringen av forsøket. Rent formelt har de tre bydelene fått tildelt oppdraget gjennom et oppdragsbrev, og i oppdragsbrevet står det bl.a. at bydelen har ansvar for å utarbeide mandat og fremdriftsplan. I hver av bydelene er det utnevnt en person som har det praktiske ansvaret for gjennomføringen av forsøket.

De tre bydelene gjennomfører forsøket etter et oppdragsbrev fra Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid. Her fremgår det at bydelene har frihet til å utforme tiltaket innenfor rammen av det nasjonale regelverket for forsøket. Oslo kommune har imidlertid innsnevret målgruppen til personer som har utviklingshemming eller andre utviklingsforstyrrelser.

Politiske føringer og tilgrensede tiltak

Oslo kommune utarbeidet i 2017 en egen handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2017-2020.⁷ Ambisjonene i planen er at mennesker med funksjonsnedsettelser skal leve mest mulig aktive og selvstendige liv. Planen inneholder et eget temaområde kalt «næring og arbeid» der det inngår flere overordnede tiltak som har til formål å øke arbeidsdeltakelsen til funksjonshemmede. Ett av disse overordnede tiltakene (tiltak 15) er: «Vektlegg økt arbeid og sysselsetting for mennesker med utviklingshemming blant annet gjennom flere varige tilrettelagte arbeidsplasser». Inn under dette tiltaksområdet finner vi igjen fem ulike tiltak:

1. Øremerkede midler til å få flere i målgruppen i arbeid/ aktivitet, herunder både kommunale og statlige midler.
2. Tjenesteutviklingsprosjektet “flere i tilrettelagt arbeid”
3. Flere stillinger i kommunen for målgruppen
4. Styrking av lærekandidatordningen. Dette styres av «Vis vei» prosjektet i Utdanningsetaten med midler fra byrådsavdelingen
5. Utvikling av et eget løp for høyere utdanning i samarbeid med flere organisasjoner og høyskolesektoren.

Det første tiltaket (1) er omfatter alle bydeler og inkluderer dermed de tre bydelene som mottar tilskudd til forsøket «VTA i kommunal regi». Det betyr at det er 12 bydeler som får øremerkede kommunale midler (8 mill. årlig) parallelt med at de tre bydelene har statlige midler gjennom forsøksordningen.

Tjenesteutviklingsprosjektet (2) startet opp i januar 2019 og skal vare fram til utgangen av 2020. Frem til høsten 2019 har arbeidet i prosjektet hovedsakelig bestått av å utarbeide en strategi med følgende satsingsområder:

- Utvikle en samarbeidsmodell for overganger mellom videregående skole og arbeid
- Utvikle en samarbeidsmodell for yrkesløp
- Utvikle en digital oversikt over arbeids-, aktivitets- og videregående skoletilbudet i Oslo

Det tredje tiltaket (3) innebærer å motivere bydelene til å få flere inn i tilrettelagt arbeid. Ansvaret for denne ordningen er også lagt til Byrådsavdelingen for helse, eldre og arbeid, mens det administrative ansvaret er lagt til Helseetaten. I prosjektet samarbeides det både med NAV (tiltak), utdanningsetaten i Oslo, kommunens arbeidsmarkedsbedrifter og bydelene i Oslo.

⁷ Dette var en videreføring av tidligere handlingsplaner der også arbeid var en strategisk satsing (Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelser, Rullering 2015-2016).

De tre prosjektene støtter dermed opp om hverandre ved at det både ligger økonomiske midler inne, en satsing på å bygge opp en arbeidsmetodikk, og en satsing på å øke det kommunale arbeidsmarkedet for utviklingshemmede særskilt. Samtidig er de tre prosjektene også integrert i den forstand at den praktisk oppfølgingen – dvs. koordinering, kompetanseheving og nettverksbygging – er lagt til Helseetaten. I Helseetaten er det i alt 6 personer som jobber med de tre tiltakene. Det er imidlertid Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid som har de overordnede ansvaret for de tre prosjektene.

Ansvar for det fjerde og femte tiltaket som retter seg mot utviklingshemmede, ligger hos Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Tiltaket med lære kandidatordningen er videre et oppdrag fra byrådet til Utdanningsetaten og inngår i etatens «Vis-vei»-prosjekt.

Foruten de fem tiltakene som ligger under tiltak 15 i handlingsplanen, inngår også under området «Næring og arbeid» to andre tilgrensede tiltak som er rettet mot funksjonshemmede generelt (tiltak 16 og 17). Det ene er en rekrutteringsordning for funksjonshemmede (tiltak 17). Rekrutteringsordningen startet opp i 2014 som et forsøksprosjekt frem til 2017. Etter prosjektperioden har ordningen blitt permanent og skiftet navn til «Rekrutteringsordningen for mennesker med funksjonsnedsettelse». Det innebærer at det i dag lyses ut stillinger med vanlige betingelser og kvalifikasjonskrav, i tillegg til krav om å ha nedsatt funksjonsevne. I følge midtveisevalueringen var det i perioden frem til evalueringen i 2016, utlyst 21 stillinger og ansatt 14 personer i trainee-stillingene.

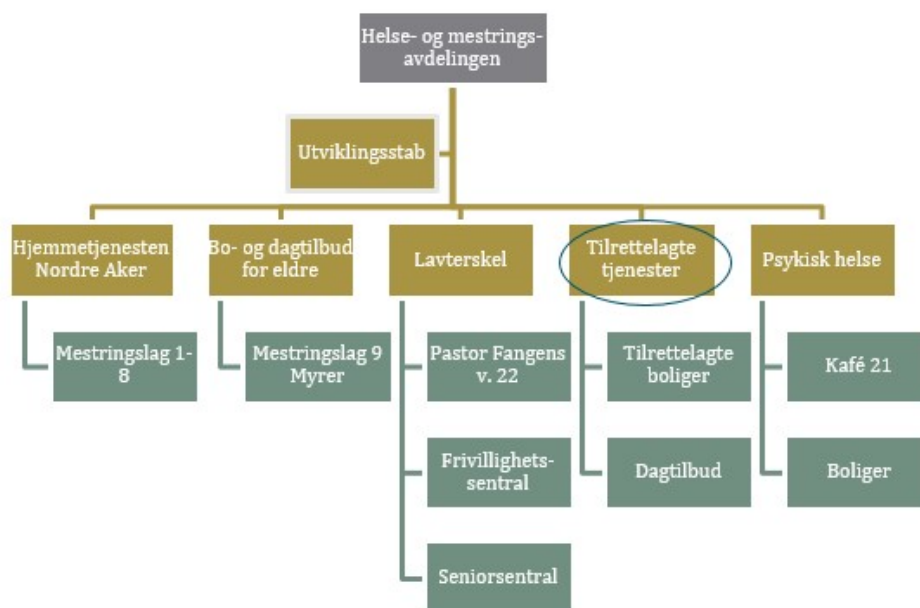
Det andre tiltaket under området «Næring og arbeid» innbefatter en strategi med å omorganisere arbeidsmarkedsbedriftene i Oslo (sammenslåing) med tanke på å øke kvaliteten og få flere varige tilrettelagte arbeidsplasser til virksomhetene (tiltak 16).

I følge kilder i kommunen, er plasseringen av ansvaret for både VTA-forsøket og de øvrige tiltakene i Helseetaten vært under diskusjon. Det betyr at de strategiske satsingene på VTA og tilsvarende tiltak ikke har hatt noe naturlig faglig tilholdssted i administrasjonen, bortsett fra at bydelene vil ha et naturlig ansvar. Det at ansvaret ble lagt til Helseetaten var dermed mer på grunn av etatens eget ønske. Samtidig vises det til at det nettopp har vært et formål med VTA-forsøket å teste ut den administrative forankringen og finne ut hva slags systemer som var nødvendig å bygge opp rundt en slik tjeneste.

I Oslo kommune har de kommet noe senere i gang med forsøket enn i de øvrige kommunene. Det var først i oktober 2018 at de tre bydelene fikk tilsendt oppdragsbrevet der mandat og krav fremgikk. Det betyr at de tre bydelene i praksis startet med rekrutteringen av aktuelle VTA-kandidater først i 2019.

3.6.1 Bydel Nordre Aker

I Bydel Nordre Aker er det bydelsdirektøren som er prosjekteier. Som det fremgår av organisasjonskartet under, er VTA-forsøket i bydelen lagt til seksjon for tilrettelagte tjenester, som ligger under Helse- og mestringsavdelingen.



Figur 3.19 Organisering av Helse- og mestringsavdelingen i Bydel Nordre Aker per 2020

Seksjonen for tilrettelagte tjenester har ansvar for tjenester til personer med funksjonsnedsettelser, hovedsakelig personer med utviklingshemming, fysisk funksjonshemming, og autismespekterforstyrrelser. Mer konkret har seksjonen ansvar for å drifte bydelens tilrettelagte boliger, dagsenter og arbeidstiltak, avlastningstilbud og aktivitetsskole til barn og unge (AKS), brukerstyrt personlig assistanse, støttekontakt og omsorgsstønad. Begrunnelsen for å legge forsøket til nettopp denne seksjonen, er at tjenesten allerede leverer en rekke tjenester, og har mye kontakt med målgruppen for forsøket i Oslo (personer med utviklingshemming).

I Bydel Nordre Aker er tiltaket organisert med en prosjektleder, en veileder og en fagarbeider. I forbindelse med forsøket er det etablert en kantine i bydelens hus. Alle VTA-plassene har vært tilknyttet denne kanten.

Rekruttering av deltakere

Rekrutteringen til forsøket i Bydel Nordre Aker har primært skjedd i samarbeid mellom prosjektleder og en veileder fra NAV-kontoret. Disse har sammen gått gjennom aktuelle kandidater fra VTA-køen ved bydelens NAV-kontor. Videre er det forsøkt rekruttert kandidater prosjektledelsen har kjent til fra omsorgsboliger og andre kommunale tjenester i bydelen, voksenopplæring og potensielle kandidater fra videregående skole. Fra desember 2019 har den vesentlige rekrutteringsprosedyren, ifølge informanter, vært at NAV kontakter prosjektleder når de får inn arbeidssøkere med uføretrygd, før eventuell innsøking til ordinær VTA. Formålet er da å kartlegge hvorvidt forsøket har en egnet jobb, slik at vedkommende slipper å stå i den ordinære VTA-køen.

I Oslo er målgruppen i forsøket yngre personer med utviklingshemming. Ifølge informanter har det vært relativt god tilgang på kandidater, og de legger vekt på at de kjenner til mange flere i

bydelen som kunne vært inne i forsøket. Det pekes for eksempel på at det er mange med kognitive nedsettelse og psykiske utfordringer som trenger et tilbud.

I forkant av oppstart er deltakerne kartlagt i to faser. I den første fasen har aktuelle kandidater fylt ut et kartleggingsskjema med personlige opplysninger, informasjon om arbeidsevne og interesser mv. I den andre fasen, og med kartleggingsskjemaet som utgangspunkt, har så prosjektleder eller veileder gjennomført en oppfølgingssamtale med den enkelte. De aktuelle deltakerne har imidlertid ikke prøvd seg på de reelle arbeidsoppgavene i kantina, før de starter i jobben.

Arbeidsplasser

I forbindelse med forsøket er det etablert et kjøkken i kantina i bydelens hus. Alle arbeidsplassene i forsøket har vært tilknyttet denne kantinen. Arbeidsoppgavene i kantina består i hovedsak av salg- og kassearbeid, tilberedning av enklere matretter, oppvask og renhold. Utover å fungere som kantine for ansatte og besøkende til bydelens hus, lever kantinen også møtemat og har i tillegg noe catering-virksomhet. Det betyr at det er et visst produksjonskrav og tidspress knyttet til arbeidsoppgavene i forsøket.

Forsøket har hatt en ambisjon om å kunne tilby deltakerne flere typer arbeidsplasser og arbeidsoppgaver i andre kommunale tjenester i regi av bydelen. Eksempler på tjenester som nevnes er dagsenter for eldre, barnehager, vaktmestertjenester, frivillighetssentral og i bydelsadministrasjonen. Hensikten har vært å få en større bredde i arbeidsoppgavene som kan matche aktuelle kandidaters interesser og evner. På undersøkelsestidspunktet var dette foreløpig ikke realisert.

Tilrettelegging og oppfølging av deltakerne

I Bydel Nordre Aker er det to veilederstillinger i forsøket. I kantina er det ansatt en person som kokk og kjøkkensjef. Vedkommende har også ansvaret for den yrkesfaglige oppfølgingen av de VTA-ansatte og selve produksjonsbiten. Den andre veilederen har ansvar for det sosialfaglige og mye av tilretteleggingen i det daglige. Begge veilederne er tilstede i kantina hele tiden. Veilederen med ansvar for det sosialfaglige ble først ansatt mot slutten av 2019. Før det hadde yrkesfaglig veileder i praksis mye av det sosialfaglige dag-til-dag-ansvaret i kantina. Begrunnelsen for å ha både yrkesfaglig og sosialfaglig veileder tilstede hele tiden, er at de begge skal få en helhetsforståelse av kjøkkenvirksomheten og hvordan den enkelte deltaker fungerer.

Tilrettelegging, oppfølging og opplæring av deltakere har foregått på ulike måter. For det første gjøres det en arbeidsdeling i den forstand at deltakerne tildeles oppgaver som de mestrer. Dette kan f.eks. være å dele opp arbeidsprosesser i mindre enkeltoppgaver eller lage arbeidsoppgaver der man ikke har kundekontakt. For det andre tar gjerne veilederne mer av arbeidsbyrden når det er tidspress og korte frister. I tillegg gjøres tilpasninger i menyen ut fra hva deltakerne mestrer. For det tredje er det gjort en tilrettelegging med hensyn til hvor mange deltakere som jobber samtidig. Dette for å sikre at alle deltakere får tilstrekkelig oppfølging mens de er på jobb. En fjerde form for tilrettelegging handler om at arbeidsoppgaver, matoppskrifter og rutiner forklares med bruk av bilder eller ved at veilederne viser i praksis hvordan rutiner skal utføres. Som

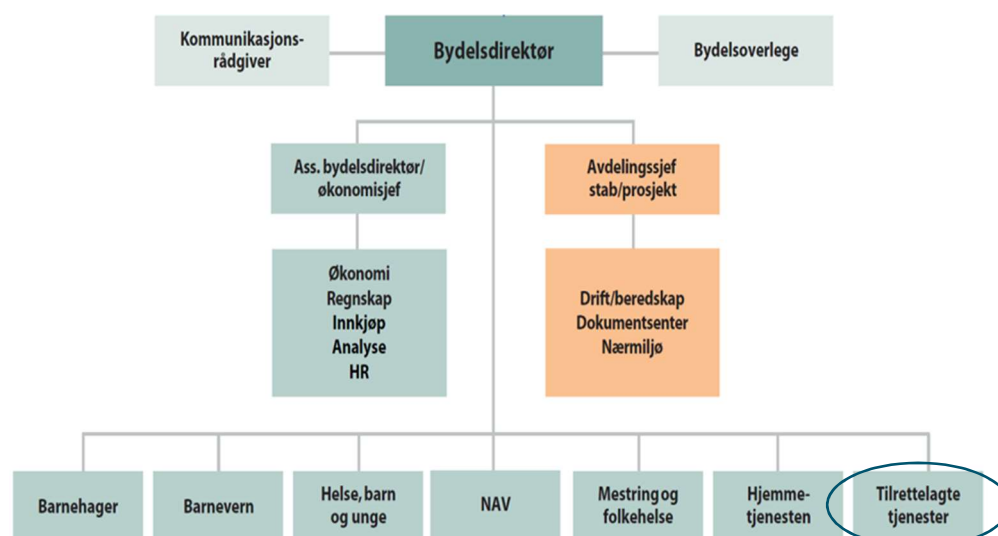
en del av oppfølgingsarbeidet har de også samarbeidet noe med bolig tjenesten for de av deltakerne som bor i kommunale boliger.

Som en del av arbeidet med å trygge deltakerne og bygge fellesskap, vektlegger informantene i forsøket at de har satset på å ha jevnlig sosiale samlinger, og tiltak som julebord, lønningspils, spillkvelder mv.

3.6.2 Bydel Frogner

Organisering av forsøket

Forsøket i Bydel Frogner er organisatorisk lagt til enhet for tilrettelagte tjenester. Tilrettelagte tjenester har ansvar for tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne i form av utviklingshemming og/eller psykiske lidelser. Det omfatter tjenester som psykisk helseteam, ambulerende miljøtjenester, bemannede boliger for personer med utviklingshemming og psykiske lidelser, avlastning, dagaktivitetstilbud, brukerstyrt personlig assistent og støttekontakt.



Figur 3.20 Bydel Frogners organisasjonskart fra 2020

I Bydel Frogner er det ansatt en prosjektleder i full stilling og en prosjektmedarbeider i halv stilling. Begge har hatt i oppgave å rekruttere kandidater og følge opp VTA-ansatte. Arbeidsoppgavene i bydelen er primært knyttet til ulike aktiviteter i bydelens hus.

Det er kartlagt forholdsvis mange aktuelle kandidater til forsøket i bydelen, men de fleste er enten «satt på vent», er henvist andre steder eller er uavklart på andre måter. Av de 24 kandidatene som er kartlagt, er det 4 som er ansatt i VTA-tiltaket.

Rekruttering av deltakere

I Bydel Frogner har rekruttering av deltakerne foregått i flere steg. Det første steget kan kalles for innledende markedsførings- og nettverksarbeid. Prosjektleder gjorde seg først kjent med

kommunale tjenesteområder og enheter i bydelen. Derneft ble det gjennomført møter med alle enheter, og forsøket ble presentert i et møte med alle ledere i bydelen. I tillegg til å gjøre prosjektleder kjent med det kommunale tjenestetilbudet, var hensikten med disse mtene å gjøre både ledere og enhetene kjent med forsøket. Liknende mter ble avholdt mellom prosjektleder og NAV. Et hovedformål med denne innledende fasen var ifølge våre informanter å bygge kjennskap til forsøket ute i bydelsorganisasjonen, for i neste omgang å ha på plass et nettverk av potensielle aktører for rekruttering av både kandidater og arbeidsplasser.

Steg to handler om selve rekrutteringen av deltakere, og om å finne egnede arbeidsplasser og arbeidsoppgaver. En viktig kanal for rekruttering av kandidater har vært NAV. En annen viktig rekrutteringskanal er øvrige tjenester i enhet for tilrettelagte tjenester. Her er det saksbehandlere som vurderer aktuelle kandidater og som tar kontakt med prosjektleder. Informanter forteller eksempelvis om kandidater som er formidlet til forsøket via både psykisk helse-team, helsesøster, støttekontakt-tjenesten og bemannede boliger for personer med utviklingshemming. Til slutt er det også formidlet potensielle kandidater fra andre enheter, hvor enhet for helse, barn og unge nevnes eksplisitt. Ifølge informanter er denne formen for rekruttering i liten grad systematisert. Derimot handler det mer om den kjennskap, mellom prosjektledelsen og enkeltsaksbehandlere i enhetene/tjenestene, som er bygd opp gjennom markedsførings- og nettverksarbeidet (steg 1).

Steg tre omhandler selve kartleggingen av kandidatene som er formidlet inn. Som nevnt innledningsvis er det kartlagt forholdsvis mange aktuelle kandidater til forsøket i bydelen (24 kandidater). Noen av kandidatene er etter kartleggingen satt på vent, eller er uavklart, de har fått en anbefaling om å fortsette i det tilbudet de allerede har, eksempelvis i skole, eller de er henvist til andre tiltak, eksempelvis attføringsbedrift. I andre tilfeller er kandidatene formidlet videre til andre tiltaks- eller attføringsbedrifter. Kartleggingen har foregått på den måten at prosjektleder først har hatt samtaler med den enkelte kandidat om interesser og ønsker, og derneft forsøkt å finne egnede arbeidsplasser ute i tjenestene. Til syvende og sist er arbeidsoppgaver blitt definert i en dialog mellom prosjektleder, potensielle arbeidsgivere og den enkelte kandidat.

I Bydel Frogner er tanken at alle kartlagte kandidater skal følges opp, også de som ikke har fått arbeidskontrakt i selve forsøket. Sammenliknet med forsøkene i de to andre bydelene, er det med andre ord noe «lsere grenser» for hva som inngår, og hva som ikke inngår i forsøket i Frogner.

Arbeidsplasser

Som nevnt i forrige avsnitt er arbeidsplasser i stor grad fremskaffet som følge av prosjektledelsens markedsførings- og nettverksarbeid ovenfor de kommunale tjenestene/enhetene i bydelen. Arbeidsplassene i forsøket er videre i stor grad knyttet til oppgaver i enheter lokalisert i Bydelens hus.

Deltakerne har blant annet utført arbeidsoppgaver for kommunikasjonsavdelingen, enhet for drift og beredskap og enhet for miljø- og områdeutvikling. Forsøket kan med andre ord trekke på en relativt bred portefølje av ulike typer arbeidsplasser og arbeidsoppgaver. Eksempler på oppgaver deltakerne jobber med er:

- Oppmåling av eiendom, behandling av søknader knyttet til næringsvirksomhet i bydelen
- Oppfølging av kunstsamlingen i Bydelens hus, og kunstdokumentasjon
- Resepsjonstjeneste
- Rydding og renhold av møterom
- Service og gjennomgang av brukt IT-utstyr, enkel IT-støtte og oppbygging av nytt lager for IT-avdelingen
- Etablering av eget livestreaming-tilbud
- Fotodokumentasjon til alle elektroniske plattformer
- Overvåkning av krigsminne
- Kantinearbeid
- Illustrasjoner, design og skisser (eksempelvis forsiden til bydelens budsjettdokument)
- Fagbrev som kokk og innen reiseliv

Tilrettelegging og oppfølging av deltakere

Overordnet er systemet i Bydel Frogner slik at den enkelte arbeidsgiver, eksempelvis for en enhet i bydelen, tilbyr deltakerne arbeidsoppgaver innen den enkeltes interessefelt. Deltakerne blir likevel ansatt i enhet for tilrettelagte tjenester, og personal- og oppfølgingsansvaret ligger til prosjektleder.

Veilederne (prosjektleder og –medarbeider) har sosionom- og sykepleierbakgrunn, og lang yrkeserfaring fra bolig for personer med utviklingshemming, karriereveiledning og kommunikasjonsbransjen. Alle deltakerne som jobber i bydelens hus, får ukentlig oppfølging av veilederne i prosjektet. Den ukentlige oppfølgingen karakteriseres av informanter som mer uformelle samtaler, i den forstand at veileder og deltaker snakker om hvordan det står til, hvordan de trives sosialt og med arbeidsoppgaver, om det er noen utfordringer mv.

Videre er det i stor grad veilederne som følger opp deltakerne i deres daglige arbeid. Prosjektkontoret er plassert i Bydelens hus, og ettersom alle deltakerne har arbeidsoppgaver i ulike enheter på huset, er veien inn til veilederne i utgangspunktet kort. Veilederne har en «åpen dør»-politikk, i den forstand at de gjerne har en dialog med den enkelte deltaker gjennom dagen. Ellers gir informantene uttrykk for at deltakerne i stor grad er selvgående, og styrer mye av jobbhverdagen selv.

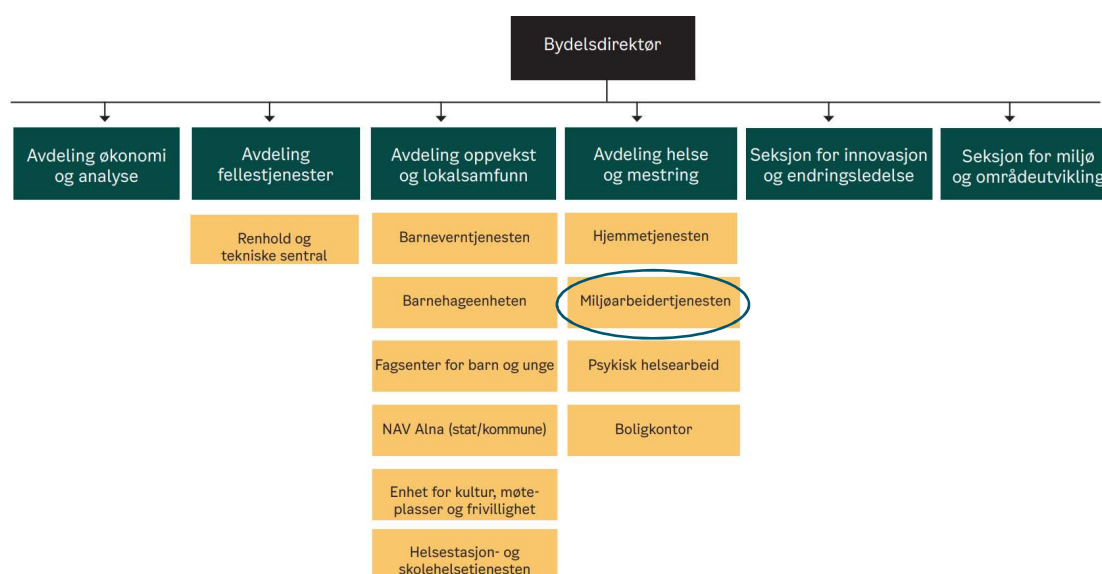
Selv om deltakerne har arbeidsoppgaver i ulike enheter, er det vårt inntrykk at deltakerne i varierende grad har oppfølging fra og dialog med arbeidsgivere/ledere for disse enhetene. Noen deltakere har mye dialog med lederne rundt de arbeidsoppgavene de skal gjøre, andre deltakere har mest kontakt med veilederne i forsøket. Alle arbeidsgivere som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, gir imidlertid uttrykk for at de både opplever samarbeidet med forsøket som god, og at deltakerne får god oppfølging derfra. Veilederen håndterer dermed ikke bare den sosialfaglige oppfølgingen, men også en del av den direkte yrkesfaglige oppfølgingen av deltakerne, men da gjerne etter dialog med den enkelte arbeidsgiver.

Prosjektleder har undertegnet samtykkeerklæring, som gjør det lettere å – ved behov – få til samarbeid og koordinering med andre tjenester. Det kan typisk være brukerstyrt personlig assistent, IP-koordinator, ambulerende tjenester, boligtjeneste eller ergoterapeut. Informantene gir likevel uttrykk for at det har vært nokså lite behov for samarbeid med andre tjenester.

3.6.3 Bydel Alna

Organiseringen av forsøket

I Bydel Alna er tiltaket lagt til Haugentunet avlastnings- og aktivitetssenter. Det er et dagtilbud som ligger til Miljøarbeidertjenesten, som igjen er en av flere enheter underlagt Avdeling helse og mestring.



Figur 3.21 Bydel Alnas organisasjonskart fra 2020

Prosjektet har ingen formell styringsgruppe. Prosjektleder er ansatt som koordinator ved Miljøarbeidertjenesten i Alna, og hennes ledere rapporterer om prosjektet oppover til bydelsdirektøren og bydelsdirektørens ledergruppe. Det er videre prosjektlederen som har ansvar for oppfølgingen av de aktuelle VTA-ansatte. I Bydel Alna har tanken vært å etablere en arbeidsgruppe som tar ulike arbeidsoppgaver i kommunen og i tilknytning til kommunale boliger. I praksis jobber de VTA-ansatte med ulike arbeidsoppgaver ved Haugentunet avlastnings- og aktivitetssenter.

Rekruttering av deltakere

Som nevnt over er prosjektleder ansatt som koordinator ved Haugentunet, og har tidligere vært koordinator for flere av deltakerne som er rekruttert inn i forsøket. Dette er kandidater som primært er rekruttert som følge av prosjektlederens kjennskap til dem..

I Bydel Alna er det videre en veileder i Miljøarbeidertjenesten som jobber med å fange opp personer i bydelen som har falt ut av jobb- eller skolesystemet, men som har en diagnose og som trenger oppfølging. Etter hvert som forsøket har skredet frem, har denne veilederen hatt en

første kontakt med kandidater, kandidatenes familie og NAV eller andre enheter som tar kontakt, gjort en innledende kartlegging og vurdering av hvorvidt den enkelte kandidat er egnet for forsøket.

Deretter har prosjektleder gjort en nærmere kartlegging, både ved at kandidatene har fylt ut et kartleggingsskjema, ved at prosjektleder har snakket med kandidatene, og ved at de har fått prøve seg på ulike arbeidsoppgaver under oppfølging av prosjektleder.

Arbeidsplasser

Deltakernes arbeidsplass er ved Haugentunet avlastnings- og aktivitetssenter. Aktivitetene her består av å lage ulike produkter som selges i en liten butikk på Haugentunet, til ansatte, pårørende og besøkende. Grillkrydder, olivenolje, bursdagskort og tennbriketter er eksempler på slike produkter. Videre har flere av de VTA-ansatte oppgaver med å vaske og brette fellestøy for en barnebolig, samt makulere papirer og tømme søppel. I tillegg lager også de VTA-ansatte mat som selges til ansatte og beboere en dag i uka. Målet er at de VTA-ansatte skal ha varierte arbeidsoppgaver, men samtidig at de skal føle seg trygge på oppgavene de får tildelt. Etter eget ønske er det også deltakere som har prøvd seg på hospitering ute i andre enheter, både i barnehage og ved et seniorsenter.

Tilrettelegging og oppfølging

Veiledningsansvaret består i stor grad av å tilpasse arbeidsoppgaver til den enkeltes mestrings-evne, og å følge dem opp i det daglige. I dette ligger både å veilede, lage maler, bistå og gjøre oppgaver sammen med deltakerne.

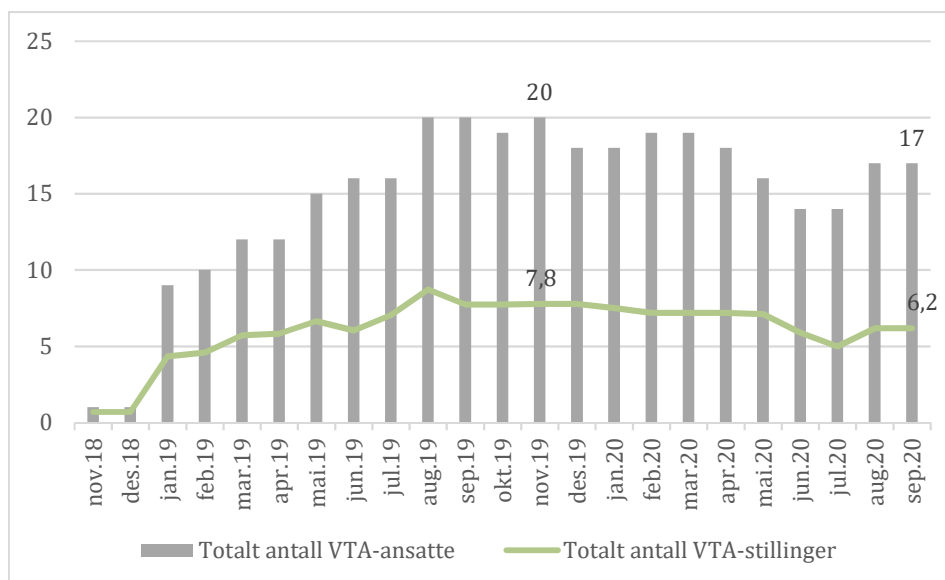
I tillegg til selve arbeidsoppgavene, trener deltakerne i forsøket mye på ADL-ferdigheter (ferdigheter som kreves for å mestre hverdagslivet), det vil si sosial trening, matlaging og ernæring, hygiene og fysisk trening. Det vil si at de er med på en rekke ulike aktiviteter. På Haugentunet er det eksempelvis et eget treningsrom hvor deltakerne trener sammen med fysioterapeut. Informantene påpeker at en av fordelene med at VTA-plassene er lagt til Haugentunet, er at man kan utnytte fagkompetansen i nærliggende tjenester, og at deltakerne får ADL-trening i trygge omgivelser. De fleste deltakerne er kjent med lokalene eller personalet fra tidligere tjenester. Det fremheves også at et tilbud i egen bydel er positivt i den forstand at omgivelsene er kjente for dem, og reiseveien kort.

3.6.4 VTA-ansatte og veilederstillinger i de tre bydelene

Til forskjell fra beskrivelsene av de øvrige forsøkene, har vi her valgt å beskrive VTA-ansatte og veilederstillinger i de tre bydelene i Oslo samlet.

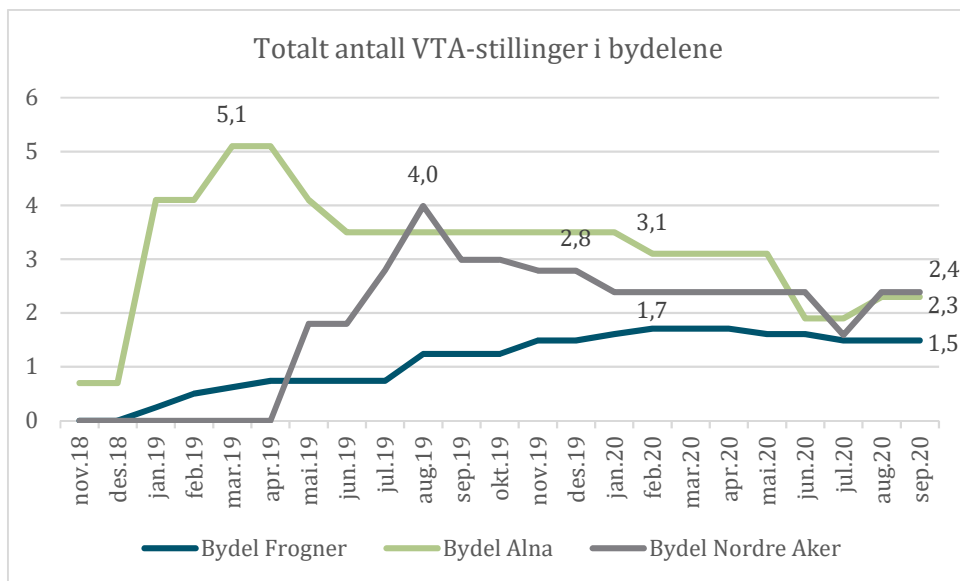
Det er vanskelig å anslå eksakt hvor mye ressurser som går med til veiledning og opplæring. Det henger delvis sammen med at det kan være flere som har rollen med oppfølging/opplæring

av den enkelte VTA-ansatte. Som vi har vært inne på i omtalen av de andre forsøkene, er inntrykket også her at behovet for opplæring/oppfølging avhenger av hvor god match det er mellom den VTA-ansattes arbeidsevne og de tildelte arbeidsoppgavene; jo dårligere match, desto større er behovet for oppfølging.



Figur 3.22 Utvikling i antall VTA-ansatte og totalt antall VTA-stillinger i Oslo (forsøkene i bydelene Alna, Frogner og Nordre Aker samlet)

Figuren over viser at både antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger totalt har variert over tid. De første deltakerne i Oslo ble ansatt sent på høsten 2018 (i Bydel Alna), men vi ser at rekrutteringen først tok seg opp fra og med januar 2019. Deretter økte antall VTA-ansatte våren og sommeren 2019. Toppen ble nådd i august 2019 da det var ansatt mellom 18 og 20 personer totalt i forsøkene i de tre bydelene. Deretter sank antall VTA-ansatte noe frem mot sommeren 2020. Det fremgår også av figuren at antallet VTA-stillinger økte jevnt frem mot august 2019. Da var det 8,7 VTA-stillinger fordelt på 20 ansatte. Deretter sank antall VTA-stillinger til 6,2 i september 2020.



Figur 3.23 Utvikling i antall VTA-stillinger i bydelene Alna, Frogner og Nordre Aker

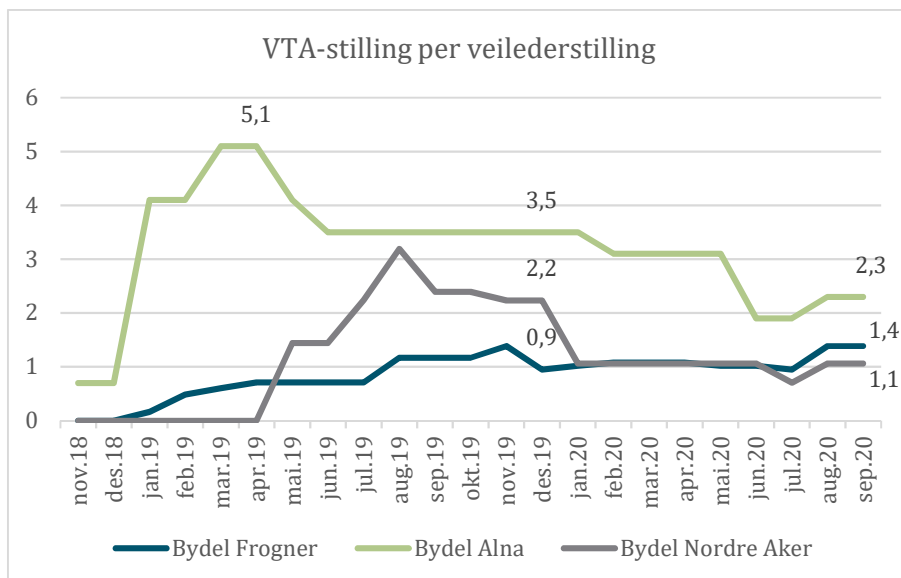
Figuren over viser antall VTA-stillinger i de tre bydelene. Her ser vi at forsøket i Bydel Alna kom raskere i gang med rekrutteringen enn forsøkene i de to andre bydelene. I mars 2019 hadde forsøket i Bydel Alna 5,1 VTA-stillinger. Deretter sank antallet VTA-stillinger til 3,1 i februar 2020 og videre til 2,3 i september 2020. På dette tidspunktet var det 4 VTA-ansatte inne i forsøket.

Bortsett fra at forsøket i Nordre Aker kom litt senere i gang med rekrutteringen enn i Alna (april 2019), ser vi av grafen at utviklingen i antall VTA-stillinger har vært nokså lik. Fra en topp på 4 VTA-stillinger i august 2019 (fordelt på 8 ansatte), sank antallet stillinger i andre halvdel av undersøkelsesperioden. I september 2020 hadde Bydel Nordre Aker 2,4 VTA-stillinger fordelt på 6 ansatte.

Bydel Frogner ansatte den første deltakeren i januar 2019 i én 30%-stilling. Deretter økte antall stillinger svakt frem til februar 2020. På det tidspunktet var det 1,7 VTA-stillinger i bydelen fordelt på 8 ansatte, og i september 2020 var antallet stillinger redusert til 1,5 fordelt på 6 ansatte.

De VTA-ansatte i forsøkene i Oslo har vært registrert med en relativt liten gjennomsnittlig stillingsbrøk gjennom hele forsøksperioden. Mer konkret har gjennomsnittlig stillingsprosent stort sett vært under 50 prosent gjennom hele perioden, og den har vært synkende i løpet av forsøksperioden. I januar 2019 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse 48 prosent, mens den i september 2020 var nede i 36 prosent.

De tre bydelene skiller seg noe fra hverandre. I Bydel Alna har gjennomsnittlig stillingsstørrelse ligget på om lag 50 prosent gjennom store deler av forsøksperioden, men sank til om lag 40 prosent mot slutten av perioden. I Bydel Nordre Aker har gjennomsnittlig stillingsstørrelse ligget stabilt på om lag 40 prosent gjennom mer eller mindre hele perioden. I Bydel Frogner har gjennomsnittlig stillingsstørrelse ligget på om lag 25 prosent gjennom store deler av forsøket. Samlet gir dette et bilde av at forsøkene i Oslo har hatt nokså mange VTA-ansatte inne, men i relativt små stillinger.



Figur 3.24 Bemanningsfaktor i Oslo, fordelt på forsøkene i bydelene Alna, Frogner og Nordre Aker

Figuren over viser bemanningsfaktoren i forsøkene i Oslo, dvs. hvor mange VTA-stillinger den enkelte veilederstilling har veiledningsansvaret for. Her ser vi at forsøkene i alle tre bydelene har hatt en relativt høy bemanningsfaktor gjennom store deler av forsøket. Bydel Alna hadde innledningsvis i forsøket en bemanningsfaktor på om lag 5:1, dvs. at hver veilederstilling hadde veiledningsansvaret for noe over 5 VTA-stillinger (mars-april 2019). Deretter økte bemanningsfaktoren i Alna til noe over 3:1 gjennom store deler av prosjektperioden. Mot slutten av forsøket var bemanningsfaktoren i underkant av 2:1 (fra juni 2020 og frem til september 2020). Både i Nordre Aker og i Frogner har bemanningsfaktoren vært høyere enn i Alna. Nordre Aker hadde tidlig i forsøksperioden en bemanningsfaktor på om lag 3:1. Fra januar 2020 og frem til september 2020 har bemanningsfaktoren vært på om lag 1:1. I Frogner har bemanningsfaktoren gjennom stort sett hele forsøksperioden vært på om lag 1:1.

I tillegg til at bemanningsfaktoren har vært gjennomgående høy i Oslo gjennom hele forsøket, har den vært økende gjennom prosjektperioden. I september 2020 var det i gjennomsnitt 1,3 VTA-stillinger per veilederstilling i Oslo, alle bydelene sett under ett (altså en bemanningsfaktor på om lag 1:1). En årsak til økende ressursbruk per VTA-ansatt er at nokså mange VTA-ansatte har sluttet i løpet av forsøket. Av de i alt 31 personene som har begynt i en VTA-stilling i de tre bydelene i Oslo, er det i alt 14 som har sluttet (45 %). Her er det særlig forsøket i Alna og i Nordre Aker som bidrar til dette.

Noe av årsaken til at Frogner gjennomgående har hatt få VTA-stillinger per veilederstilling, er at de her har hatt mange inne til avklaring, men få som har fått kontrakt. Videre har de som har blitt ansatt i VTA, hatt små stillingsbrøker. I Frogner har de for øvrig brukt mye ressurser til kartleggings- og avklaringsarbeid. Foruten de åtte som i løpet av forsøksperioden har hatt en kontrakt, har de også avklart ytterligere 15 andre personer. Den høye ressursbruken per VTA-ansatt må ses i sammenheng med dette.

3.6.5 Vurdering av forsøket i Oslo

I en vurdering av forsøket i Oslo er det viktig å huske på at det kom nokså sent i gang sammenliknet med de andre forsøkene. Det har den konsekvens at forsøkene nok ikke fremstår like etablert som enkelte av de andre forsøkene.

Når det gjelder selve innretningen på forsøket i Oslo, så skiller det seg ikke i vesentlig grad fra de andre forsøkene. I alle de tre bydelene er det for eksempel opprettet egne arbeidsplasser internt i bydelene. I Frogner er det etablert arbeidsplasser ved bydelens hus, hvor de VTA-ansatte utfører arbeidsoppgaver for ulike kommunale tjenester i bydelen. I Bydel Alna er det etablert arbeidsplasser i tilknytning til Haugentunet avlastnings- og aktivitetssenter, hvor deltakerne lager enklere produkter til salg i en butikk tilknyttet senteret, i tillegg til å lage mat og gjøre diverse forefallende arbeidsoppgaver. I Bydel Nordre Aker er det etablert arbeidsplasser ved kantina i bydelens hus. Dette har likhetstrekk med forsøkene i Skedsmo (interne arbeidsplasser) og Stavanger (kafe).

Ellers synes både Bydel Frogner og Bydel Alna å ha fått til interessante samarbeid med det øvrige kommunale tjenesteapparatet. I Bydel Frogner er det først og fremst rekrutterings- og kartleggingspraksisen som er interessant i så måte, og som skiller seg fra flere av de andre forsøkene. Prosjektledelsen har drevet det som må kunne kalles en svært aktiv markedsføring av forsøket ovenfor de andre kommunale tjenestene i bydelen, noe som resulterte i at de har fått inn – og kartlagt – mange kandidater. Selv om mange av kandidatene som er kartlagt ikke endte opp med VTA-plass, har prosjektleder og veileder i forsøket fulgt opp alle kandidater videre, også de som ikke har fått arbeidskontrakt i selve forsøket. Med tanke på forsøkets formål, er den rollen forsøket i Bydel Frogner har tatt når det gjelder å tenke samarbeid med øvrige tjenester rundt kartlegging og avklaring interessant. Når det gjelder Bydel Alna er det først og fremst det at forsøket har tatt i bruk annen fagkompetanse i nærliggende tjenester ved Haugentunet avlastnings- og aktivitetssenter, blant annet ved at deltakerne får tilbud om trening på ADL-ferdigheter,

Et særtrekk ved forsøket i Oslo er for øvrig at de VTA-ansatte har forholdsvis små stillingsbrøker. Når vi beregner bemanningsfaktoren i forhold til fulle stillinger, betyr det at bemanningsfaktoren er forholdsvis høy i Oslo. En mulig forklaring på dette kan være at de har brukt relativt mye ressurser på rekruttering og avklaringsarbeid. Dette gjelder spesielt i Bydel Frogner hvor de har avklart forholdsvis mange kandidater. Et annet trekk ved forsøket i Oslo er at det har vært relativt stort frafall av kandidater.

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi beskrevet mer inngående rammene rundt og innholdet i VTA-forsøkene. Gjennomgangen viser at kommunene har valgt to måter å gjennomføre forsøket på. Den ene er å etablere egne arbeidsplasser for de VTA-ansatte, og den andre er å benytte ordinære kommunale arbeidsplasser.

Den første varianten finner vi i Stavanger, Skedsmo og i Bydel Nordre Aker. I Stavanger har de valgt å benytte to typer tiltaksarenaer. Den ene arenaen er en kafé som er lokalisert ved et av kommunens sykehjem, og som driftes hovedsakelig av VTA-ansatte. Den andre arenaen er en

ordinær tiltaksbedrift der kommunen har kjøpt tiltaksplasser, og der deltakeren i forsøket inngår i arbeidsfellesskapet på lik linje med andre VTA-ansatte. Som i Stavanger har de i Bydel Nordre Aker også etablert en egen kafé som tiltaksarena. Tilsvarende finner vi også i Skedsmo der fire av fem arbeidslokasjoner er knyttet til kafé- og kantinevirksomhet. Den siste er en arbeidsgruppe som tar oppdrag for ulike kommunale tjenester. Alle virksomhetene i Skedsmo driftes i hovedsak av VTA-ansatte, men ved hvert arbeidssted er det også ansatt egne arbeidsledere.

I den andre varianten har forsøkene valg å benytte ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena. Dette gjelder forsøkene i Indre Fosen, Ullensaker, Fjell kommune og i de to øvrige bydelene i Oslo. I hovedsak benyttes kommunale arbeidsplasser, men i Indre Fosen har de også noen plasser i privat virksomhet. I disse forsøkene får både arbeidsgiverne og de VTA-ansatte oppfølging av egne veiledere. Det varierer imidlertid hvor systematisk denne oppfølgingen er. Mens de i Fjell har faste ukentlige møter, er det mer basert på behov i Indre Fosen og i Oslo. I Ullensaker har de valgt ulike løsninger gjennom forsøksperioden. I første fase hadde de ingen oppsøkende veileder, i den andre fasen ble det engasjert en miljøterapeut som hadde en aktiv og oppsøkende rolle, og i den tredje fasen har de valgt en modell med en mer tilbaketrukket kontaktperson for arbeidsgiverne.

Vi finner at ressursbruken per VTA-ansatt varierer en god del. Målet på ressursbruken avhenger imidlertid av hvordan dette beregnes. I forsøkene hvor de benytter ordinære arbeidsplasser, finner vi at bemanningsfaktoren er fra 4-5 VTA-ansatte per veilederstilling. I forsøkene som har etablert egne arbeidsplasser, ser de ut til å være en større bemanningsfaktor. Her anslår vi den til å være fra 3-4 VTA-ansatte per veilederstilling. Bydelene i Oslo kommune skiller seg fra dette mønstret ved at de gjennomgående har en høyere bemanningsfaktor enn i de øvrige forsøkene.

I kapitlet har vi også presentert sentrale milepæler i forsøkene. Et gjennomgående trekk er at forsøkene har brukt langt tid på å komme inn i ordinær drift. I utgangspunktet startet forsøket på nyåret 2018, men det fremgår at flere av forsøkene ikke var fullt operative før ved utgangen av 2018 og i Oslo først i 2019.

4. Innholdet i ordinære VTA-tiltak

I dette kapitlet har vi beskrevet virksomheten ved tiltaksbedrifter som arrangerer VTA. Formålet med beskrivelsen er først og fremst å ha et sammenligningsgrunnlag å vurdere VTA-forsøkene opp imot. Dette fordi hovedformålet med forsøkene og evalueringen, er å finne ut av om det kommunale ansvaret bidrar til bedre og mer tilpassede løsninger. Kapitlet baserer seg på tre følgende tre kilder:

- Spørreundersøkelse til ordinære tiltaksbedrifter som arrangerer VTA
- Registerdata om VTA-ansatte
- Intervjuer med ansatte i seks ordinære tiltaksbedrifter som arrangerer VTA

Formålet med spørreundersøkelsen er først og fremst å gi et generelt bilde av dagens tiltaksbedrifter som har VTA-tiltaket. Undersøkelsen inneholder bl.a. spørsmål om virksomhetenes tiltaksaktivitet, økonomi, rekruttering av deltakere og systemet for oppfølging av deltakerne. På enkelte områder supplerer vi spørreundersøkelsen med registerdata om VTA-ansatte.⁸ I tillegg har vi også gjennomført observasjoner og kvalitative intervjuer i seks utvalgte tiltaksbedrifter. På samme måte som i forsøkene, har vi her gjennomført intervjuer både med ansatte/veiledere og de VTA-ansatte. Ved alle virksomhetene har vi også observert de VTA-ansattes arbeidsoppgaver på nært hold. I det store og hele har vi forsøkt å gjennomføre den kvalitative datainnsamlingen på en lik måte i sammenligningsvirksomhetene og i forsøkene.

En svakhet ved å utelukkende bruke tiltaksbedriftene som sammenligningsgrunnlag er at vi da ikke fanger opp dagens VTAO-ordning og spesielt NAV sitt ansvar for å følge opp disse kandidatene. Statistikken hentet fra registerdata (se vedlegg) viser at 18 prosent av de VTA-ansatte er ansatt i ordinære virksomheter. Blant VTA-ansatte i den aktuelle målgruppen til forsøkene – dvs. aldersgruppen 18-29 år – er andelen på 25 prosent. Vi finner også at det i denne aldersgruppen har vært en relativt større økning i bruk av VTAO enn VTA. Det må derfor understrekes at beskrivelsen i dette kapitlet baserer seg på virksomheten i de forhåndsgodkjente virksomhetene. Samtidig representerer disse virksomhetene arbeidsplassen til de aller fleste VTA-ansatte, også blant de i den yngste aldersgruppen.

I dette kapitlet gis innledningsvis en kort presentasjon av tiltaksbedriftene basert på data fra spørreundersøkelsen og intervjuer ved de seks utvalgte tiltaksbedriftene. Videre har vi lagt vekt på å beskrive: 1) Omfanget av VTA-tiltaket og andre tiltak i tiltaksbedriftene generelt; 2) tiltaksbedriftenes organisering og næringsvirksomhet; 3) rekrutteringsprosesser; 4) kjennetegn ved de VTA-ansatte; 5) faglige ressurser ved virksomhetene (arbeidsledere/veiledere); 6) tiltaksbedriftenes arbeid med tilrettelegging og oppfølging av den enkelte VTA-ansatte, herunder også samarbeid med andre instanser. I de tematiske delene av kapitlet, har vi benyttet data både fra case-virksomhetene og fra spørreundersøkelsen.

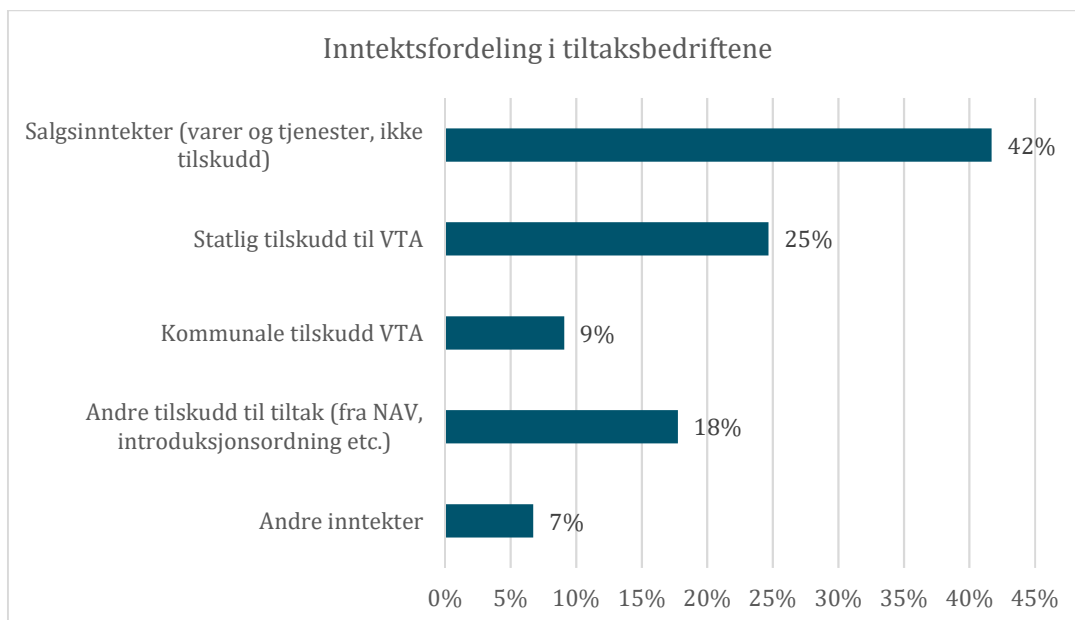
⁸ Statistikken er tilrettelagt av Arbeids- og velferdsdirektoratet og er presentert i sin helhet i vedlegget til rapporten.

4.1 Omtale av tiltaksbedriftene med VTA-tiltak

Tabell 4.1 Kjennetegn ved tiltaksbedrifter med VTA

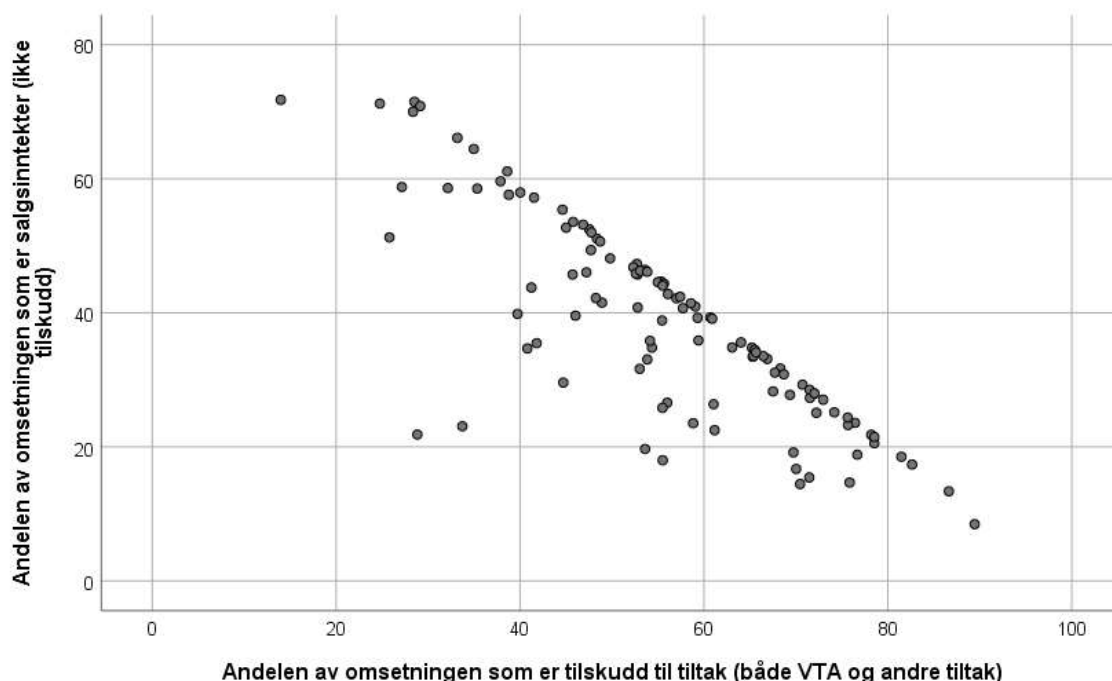
	Gj.snitt	Min	Max	Sum	N
Antall ordinært ansatte	18	3	207	2429	134
Tiltaksdeltakere totalt	71	12	517	9673	136
VTA-ansatte	38	1	233	5249	136
AFT	21	0	226	2895	136
Andre tiltak	11	0	125	1529	136
Omsetning (driftsinntekter)	23,0 mill	2,8 mill	120,4 mill	2 526 mill	110
Salgsinntekter	9,6 mill	0,62 mill	86,1 mill	1 053 mill	110
Statlig tilskudd VTA	5,7 mill	0,98 mill	26,9 mill	624 mill	110
Kommunalt tilskudd VTA	2,1 mill	0 mill	14,9 mill	230 mill	110

Tabell 4.1 viser noen sentrale kjennetegn ved tiltaksbedriftene som har svart på undersøkelsen. I gjennomsnitt har de 18 ordinært ansatte, 38 VTA-ansatte, 71 tiltaksdeltakere totalt og en omsetning på 23 millioner kroner. Størrelsen på virksomhetene varierer imidlertid mye. Antall VTA-ansatte varierer mellom 1 og 233 og omsetningen mellom ca. 3 millioner og 120 millioner kroner. De fleste virksomhetene har imidlertid en omsetning under 20 mill. kroner (64 prosent av virksomhetene). Tallene antyder også at VTA utgjør en vesentlig del av tiltaksaktiviteten. Tilskuddene til VTA utgjør imidlertid i gjennomsnitt en forholdsmessig mindre del av virksomhetenes økonomi. Dette skyldes at en del av virksomhetene har forholdsvis store salgsinntekter og inntekter (tilskudd) fra andre tiltak.



Figur 4.1 Inntektsfordeling i tiltaksbedriftene, samlet for alle virksomheter i utvalget (N=110)

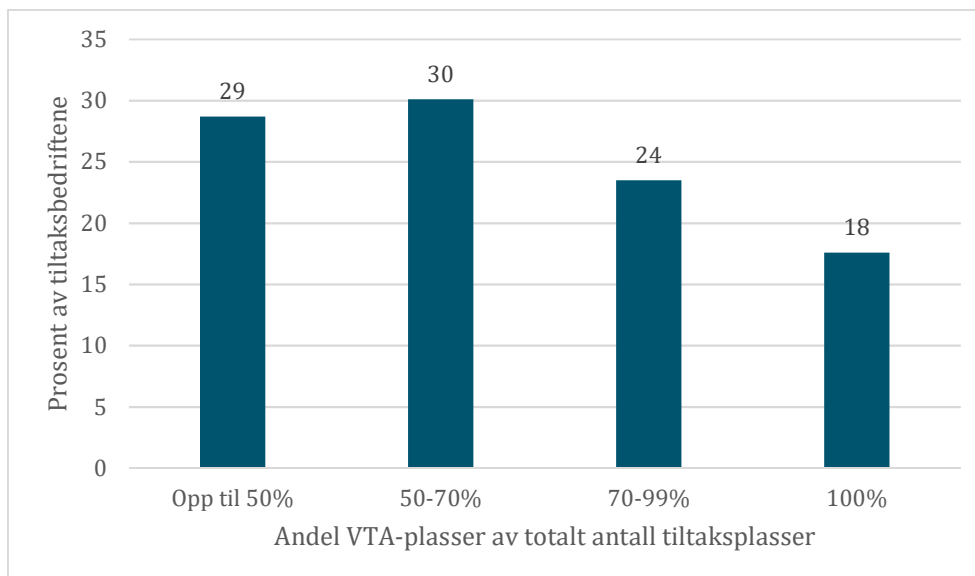
Figuren over viser inntektsfordelingen samlet for alle virksomhetene i utvalget (totalt 2,5 mrd). Her fremgår det at salgsinntektene utgjør den største delen av inntektene (42 prosent), mens statlige og kommunale tilskudd til VTA-plasser utgjør 34 prosent, hvorav kommunalt tilskudd utgjør 9 prosentpoeng. I kommentarene til regnskapet fremgår det at enkelte virksomheter også har fullfinansierte kommunale tiltaksplasser, noe som tilsier at den kommunale andelen kan være noe høyere enn det den obligatoriske kommunale egenandelen på 25 prosent.



Figur 4.2 Fordeling av tiltaksbedriftene etter andel av omsetningen fra tilskudd og andel fra salgsinntekter

Inntektsfordelingen varierer en god del mellom tiltaksbedriftene. Figuren over viser at tiltaksbedriftenes omsetning i all hovedsak baserer seg på en kombinasjon av tilskudd og salgsinntekter. Til venstre i figuren har vi noen virksomheter som har en forholdsvis stor del av omsetningen som salgsinntekter, mens på høyresiden finner vi virksomheter hvor omsetningen for en stor del består av tilskudd. De fleste samler seg imidlertid på midten med en balansert kombinasjon av salgsinntekter og tilskudd.

For en stor del av virksomhetene er det de VTA-ansatte som bidrar til produksjonen og dermed til salgsinntektene. I gjennomsnitt oppgir respondentene at de VTA-ansatte står for 70 prosent av produksjonen. Videre er det 3 av 4 tiltaksbedrifter som oppgir at de VTA-ansatte står for 50 prosent eller mer av produksjonen. Det betyr at de fleste virksomhetene i stor grad er avhengig av VTA-tiltaket både gjennom tilskudd og ved at de VTA-ansatte står for mye av salgsinntektene i virksomhetene.



Figur 4.3 Fordeling av tiltaksbedrifter etter hvor stor andel av tiltaksplassene som er VTA-plasser

Figuren over viser også at VTA-plassene utgjør en forholdsvis stor del av tiltaksplassene. I alt er det 70 prosent av tiltaksbedriftene hvor VTA-plassene utgjør 50 prosent eller mer av alle tiltaksplassene. Videre er det nesten 20 prosent av tiltaksbedriftene som kun har VTA-plasser.

4.2 Case-virksomheter

De seks case-bedriftene som omtales i dette kapitlet, er valgt ut med et henblikk på å få en viss variasjon i størrelse på virksomheten og geografisk spredning. Samtidig har vi valgt virksomheter som har en viss geografisk nærhet til forsøkskommunene. Det betyr at vi ikke har med i utvalget virksomheter nord for Trøndelag. De seks virksomhetene er derfor ikke nødvendigvis representative, men vi har heller ingen grunn til å tro at de skiller seg vesentlig fra andre tiltaksbedrifter med VTA-tiltak. På denne bakgrunn ble følgende seks virksomheter valgt ut:

- Bærum kommune: Arba AS
- Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien kommuner: Grep Grenland AS
- Os kommune (slått sammen med Fusa til Bjørnafjorden kommune): Os ASVO
- Ski kommune (slått sammen med Oppegård til Nordre Follo kommune): Empo AS
- Stavanger kommune: Allservice AS
- Skaun kommune: Kapto AS

Arba AS er eid av Bærum kommune. Datterselskapet Arba Inkludering er tiltaksarrangør for NAV og består av de to avdelingene Arba Formidling og Arba Produksjon. VTA-plassene ligger til avdelingen Arba Produksjon, og er fordelt på en lokasjon i Asker (Vakås) og en lokasjon i Bærum (Løxa). Arba Produksjon ledes av en felles operativ leder, i tillegg til at hver lokasjon har en avdelingsleder. Ved Vakåsveien jobber det åtte arbeidsledere, mens det ved Løxaveien jobber to teamledere og 11 arbeidsledere. Arba Inkludering med omtrent 110 VTA-ansatte (fordelt på to lokasjoner).

Grep AS har virksomheter i både Bamble, Porsgrunn og Skien kommuner, og er eid av disse tre kommunene, i tillegg til Siljan kommune. Grep har følgende fem avdelinger: arbeid og utvikling, salg og marked, produksjon, i tillegg til en avdeling for personal og kvalitet og en administrasjonsavdeling. VTA-tiltaket ligger til avdeling produksjon som har fire lokasjoner. Lederen for avdeling produksjon (leder for produksjon og salg) har en todelt lederstruktur under seg – spesialisert etter produksjonsfaglig og sosialfaglig ansvar. En VTA-ansvarlig har videre lederansvar for jobbkonsulentene ved de ulike lokasjonene. Disse har ansvar for den sosial- og attføringsfaglige oppfølgingen av VTA-ansatte. I tillegg har fem driftsledere lederansvar for arbeidslederne ved de ulike lokasjonene. Arbeidslederne har ansvar for den produksjonsfaglige oppfølgingen av VTA-ansatte. Grep Grenland er en av Norges største tiltaksbedrifter, og er den største av de seks tiltaksbedriftene vi har undersøkt i denne evalueringen. Grep har omtrent 200 VTA-ansatte.

Os ASVO AS holder til i Os kommune. På undersøkelsestidspunktet hadde virksomheten en daglig leder og to attføringsansvarlige for VTA-ansatte, i tillegg til ni arbeidsledere. Os ASVO driver med tilrettelagt arbeid innenfor tiltakene VTA og AFT (Arbeidsforberedende trening), i tillegg til å tilby arbeidsevnekartlegging. Virksomheten har i tillegg kommunale plasser, plasser for psykiatritjenesten og et varierende antall elevplasser gjennom fylkeskommunen. Til slutt har Os ASVO også et samarbeid med flyktningetjenesten og er en godkjent lærebedrift. Os ASVO har omtrent 50 VTA-ansatte.

Empo AS var 100 % eid av Ski kommune frem til sammenslåingen av Ski og Oppegård kommuner i 2020. Da overtok den nye kommunen Nordre Follo eierskapet. På undersøkelsestidspunktet var gamle Ski kommune fortsatt eier. Empo er organisert i to avdelinger – en produksjonsavdeling og en medieavdeling. Begge avdelingene har en attføringsansvarlig med ansvar for det attførings- og sosialfaglige, og en leder for produksjonen og det yrkesfaglige. I produksjonsavdelingen har en salgs- og driftsleder dette ansvaret, mens en redaksjonsleder har det produksjons- og yrkesfaglige ansvaret i medieavdelingen. I tillegg har virksomheten seks faginstruktører fordelt på de to avdelingene. Empo har omtrent 45 VTA-ansatte.

Allservice AS eies Stavanger kommune (majoritetseier) og Rogaland fylkeskommune. I tillegg har flere andre kommuner i fylket mindre eierposter, hvorav Sandnes den største med ca. 10 prosent. Varig tilrettelagt arbeid er organisert til avdeling Kvaleberg, som igjen har to lokasjoner. Avdelingen for VTA-tiltaket ledes av en driftsleder, som har det overordnede produksjonsansvaret og en faglig leder som har det overordnede sosialfaglige ansvaret. I tillegg har avdelingen ni veiledere fordelt på bedriftens ulike produksjonsområder ved de to lokasjonene. Allservice har omtrent 50 VTA-ansatte.

Kapto AS er en vekstbedrift som ble etablert i 2002 under navnet Skaun Produkter, og eies av Skaun Kommune i Trøndelag fylke. Virksomheten ledes av en daglig leder som har personalansvar for en faglig leder med hovedansvar for attføring, i tillegg til fire veiledere hvis hovedansvar er det produksjonsfaglige. Selv om virksomheten har en faglig leder for attføringsbiten, håndteres også mye av den daglige, mer uformelle sosialfaglige oppfølgingen av de produksjonsfaglige. Kapto AS har omtrent 15 VTA-ansatte.

4.3 Type arbeidsoppgaver i tiltaksbedriftene

Som grunnlag for å beskrive arbeidsoppgavene i tiltaksbedriftene baserer vi oss utelukkende på case-undersøkelsen. Som det fremgår av tabellen under, er det en viss variasjon i type virksomhet og arbeidsoppgaver VTA-ansatte tilbys ved de ulike bedriftene. Men flere av bedriften jobber også med likeartede oppgaver.

En stor del av virksomheten består av det vil her velger å kalle «tradisjonell virksomhet» for arbeidsmarkedsbedrifter. Eksempler på det er oppgaver som pakking og montering av ulike varer, og enklere produksjons- eller reparasjonsoppgaver. Samtidig er det flere av virksomhetene som de senere årene har satset på å utvide virksomhetsporteføljen. Empo har for eksempel etablert en egen medieavdeling, og Grep Grenland har etablert et fullskala merkeverksted for maskiner og gressklippere og driver med digitalisering. Allservice har også en egen IT-avdeling og har etablert et komplett lager- og logistikk-senter for e-handel med en plattform for ordrehåndtering, pakking, og utsendelse av varer. Verdt å nevne er også Arba, som ved sin monteringsavdeling monterer nokså avanserte fiskeoppdrettsanlegg.

Selv om enkelte av bedriftene har kommet lengre enn andre i arbeidet med å utvide oppgaveporteføljen, ser langt de fleste av våre informanter et behov for å gjøre nettopp det. Dels begrunnes dette med at tradisjonelle og enklere pakke- og monteringsoppdrag er mindre etterspurt i markedet enn tidligere. En annen begrunnelse er at søkerne til VTA i større grad har andre og mer varierte interesser samt annen arbeidsevne enn tidligere. På den måten kan vi si at begrunnelsene handler både om en form for markedstilpasning av virksomheten, altså et behov for å finne mer inntektsgivende arbeid, men også om å tilpasse arbeidstilbudet til aktuelle kandidater.

Tabell 4.2 Oversikt over virksomheten i utvalgte tiltaksbedrifter

Navn	Type virksomhet
Os ASVO	Os ASVO sin viktigste gjeskjeft er produksjon og leveranse av tre- og metallprodukter til lokal industri. Bedriften tilbyr mer konkret trearbeid, overflatebehandling, snekkerarbeid og diverse industriproduksjon. I tillegg har de en pakke- og monteringsavdeling, drifter rådhuskantinen med møtemat- og cateringvirksomhet, budbil og grafisk design.
Grep Grenland AS	VTA-ansatte i Grep Grenland jobber med produksjon av varer og tjenester for salg på det åpne markedet – innen ulike fagretninger og avdelinger fordelt på i alt fire lokasjoner. Hovedvirksomheten skjer imidlertid på Rødmyr i Skien og på Vallermyrene i Porsgrunn. Ved Rødmyr i Skien er det en snekkeravdeling, vaskeri, sømavdeling, kantinedrift og en digitalavdeling som blant annet driver med digitalisering av bilde og film og pakkeavdeling. I Skien drifter Grep også Sitt Ned, en kafé i sentrum av byen som også har livescene for konserter og foredrag. Ved Vallermyrene Porsgrunn leverer jobbfrukt til kunder i Grenlandsområdet og i Vestfold, serviceavdelingen vedlikeholder uteområder for borettslag, sameier mv., plukker søppel, pakker ved, driver med

	brøytestikking og har et verksted for reparasjon av maskiner som gressklippere, snøfresere mv. Også i Porsgrunn har de en pakke- og monteringsavdeling. Lokasjonen i Bamble har et snekkerverksted, i tillegg til å drifte en dekkbutikk og dekkhotell.
Kapto AS	Ved hovedkontoret omfatter virksomheten jobbfrukt, sømverksted og produksjon av bjørkepinner til pinnekjøtt. I tillegg drifter Kapto kantinen ved rådhuset, som også driver cateringvirksomhet.
Empo	Produksjonsavdelingen tilbyr merking og etikettering, pakke-, monterings- og distribusjonsjobber, ferdiggjøring og utsendelse, montering av mekaniske komponenter og displayer, vedproduksjon, piknikbenker og fuglekasser av ulike typer. Mediaavdelingen jobber med produksjon av TV-innslag og sendinger til web-TV, sosiale medier, Frikanalen, informasjons- og reklamefilmer på oppdrag fra næringslivet.
Allservice	Ved avdelingens hovedlokasjon i Kvalevåg tilbys VTA-ansatte arbeid innen resepsjonstjenester, kjøkkentjeneste, sjåførvirksomhet, IT-avdeling, i tillegg til plastpakking/adressering og pakking- og montering. Ved den andre lokasjonen består virksomheten av logistikk- og lagertjenester, i tillegg til en snekkeravdeling.
Arba	Arba har et mekanisk verksted, leverer pakke- og monteringstjenester, jobbfrukt og diverse ute- og hagearbeid som gressklipping, raking av løv og klipping av hekk.

Flere av våre informanter gir videre uttrykk for at det er vanlig praksis at de VTA-ansatte roterer mellom de ulike avdelingene eller produksjonsområdene. Det vil si at de fordeler tiden sin mellom ulike avdelinger. Ofte skyldes dette individuelle ønsker om variasjon, eller fysiske eller psykiske utfordringer som gjør at de VTA-ansatte trenger variasjon for å fungere i jobben. Slik rotasjon kan også være et resultat av at arbeidsmengden varierer mellom ulike avdelinger. Både ved Allservice og ved Arba forteller våre informanter om at pakkeavdelingen rett som det er får inn hasteoppdrag som krever at arbeidsinnsatsen omdisponeres for å rekke tidsfristene. Rotasjon og rulling kan med andre ord både skyldes individuell tilrettelegging, men også bedriftens behov for å disponere ressursene for å møte produksjons- og leveransekrav.

Til slutt gir de fleste virksomhetene uttrykk for at de, gjennom god kjennskap til, og samarbeid med det lokale næringslivet, har lang erfaring med å finne eksterne praksis- og hospiteringsplasser i ordinære virksomheter etter individuelle behov. Os ASVO hadde på undersøkelsestidspunktet for eksempel VTA-ansatte i praksis på et gartneri og det lokale sykehjemmet, og vi fikk høre tilsvarende eksempler fra våre informanter ved de andre virksomhetene.

4.4 Rekruttering av VTA-kandidater

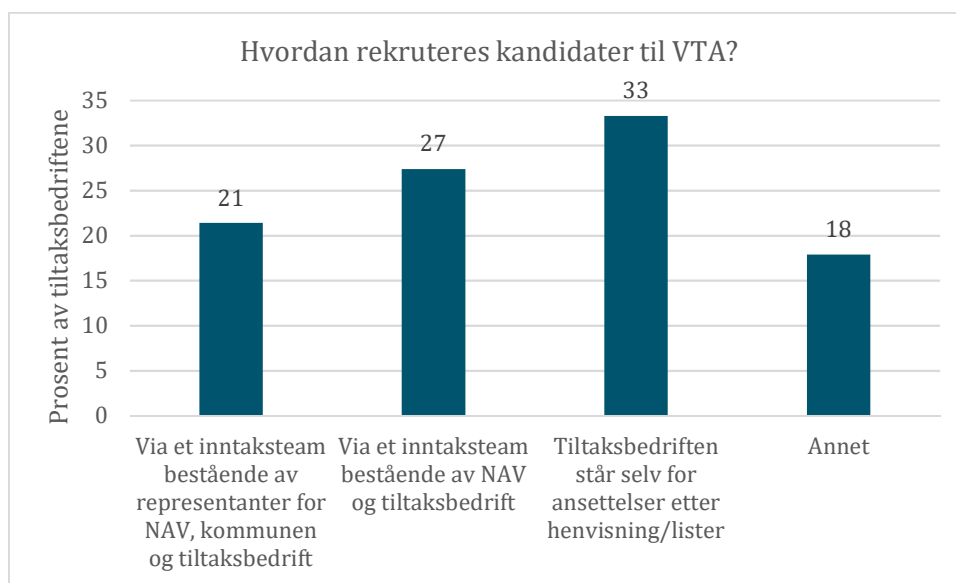
I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan innsøking og rekruttering av nye kandidater til VTA-tiltaket foregår ved de ulike tiltaksbedriftene. Datagrunnlaget bygger dels på spørreundersøkelsen og dels på intervjuer fra case-virksomhetene. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvorvidt de opererer med ventelister og hvem som er involvert i rekrutteringsprosessen. I tillegg ba vi respondentene gi utfyllende informasjon om hvordan prosessen foregår.

På spørsmålene om rekrutteringen av deltakere baserte seg på ventelister, svarte 46 prosent at de benytter ventelister, 31 prosent at de delvis opererer med ventelister og 23 prosent at de ikke har ventelister.

Av kommentarene ser vi at blant de som oppgir at de har ventelister, er det et vanlig prinsipp at den som har stått lengst på listen, blir vurdert først når det blir ledig plass. Det fremgår også av kommentarene at det er NAV som setter opp ventelistene. Samtidig viser flere til at prinsippet kan fravikes i spesielle tilfeller, eller at ventelisteprinsippet kombineres med andre kriterier. Andre kriterier kan f.eks. være en vurdering av om kandidaten er egnet og har interesse for de aktuelle arbeidsoppgavene. Dette vurderes gjerne på bakgrunn av et intervju, eventuelt i kombinasjon med omvisning ved bedriften. Slik vi tolker det, betyr det at nye plasser ikke nødvendigvis fylles opp av de som har stått lengst på ventelisten, men av kandidaten som har stått lengst på listen og samtidig vurderes som egnet eller har interesser for arbeidet ved virksomheten. Ifølge én av respondentene, er det også slik at de kan innkalle flere kandidater for intervju til en stilling. Dette betyr at en del av de 46 prosentene som svarer at de opererer med ventelister, i realiteten har kombinert rekrutteringskriterier der ventetid kombineres med andre kriterier.

Det fremgår av kommentarene til de som svarer at de delvis opererer med ventelister, at de mer gjennomgående opererer med slike kombinerte kriterier ved rekruttering, dvs. ventetid i kombinasjon med andre kriterier. Blant disse finner vi et større mangfold av kombinerte kriterier enn blant de som svarer at de opererer med ventelister. Andre kriterier kan f.eks. være skjønnsvurderinger vurdert av et inntaksteam, prioritering av unge og personer som avslutter videregående skole, eller prioritering av personer med overgang fra AFT.

I kommentarene til de som ikke opererer med ventelister, fremgår det at det enten ikke er noe venteliste på VTA-plassene eller at det er NAV som tar vurderingene og henviser én og én kandidat. Enkelte respondenter viser også til at VTA-plassene primært fylles av deltakere i AFT eller at det ikke har vært eller sjeldent er nyttilsettinger i VTA.



Figur 4.4 Aktører involvert i rekrutteringsprosessen til VTA-tiltaket

Figur 4.4 viser at det varierer hvem som er involvert i prosessen med rekruttering av VTA-ansatte. I de fleste tilfellene viser det seg at tiltaksbedriften selv foretar ansettelsen etter henvisning eller ventelister (33 prosent). En gjennomgang av kommentarene viser at dette gjennomgående handler om at NAV henviser aktuelle kandidater, men at det er tiltaksbedriften som gjør vurderingen av om kandidatene er aktuelle. Den nest største gruppen oppgir at kandidater rekrutteres via et inntaksteam bestående av representanter for NAV og tiltaksbedriften (28 prosent). Av kommentarene fremgår det at rekrutteringen her ofte foregår gjennom dialog eller møter mellom tiltaksansvarlig i NAV og ansvarlig ved tiltaksbedriften. Til slutt er det en del virksomheter som oppgir at de har et inntaksteam bestående av representanter både fra NAV, kommunen og tiltaksbedriften (21 prosent). I kommentarene gis det i liten grad utfyllende beskrivelser av denne måten å rekruttere på. Denne modellen er imidlertid mer utførlig beskrevet nedenfor med bakgrunn i en av case-bedriftene.

Figur 4.4 viser også at det er en forholdsvis stor andel av virksomhetene som svarer at de har andre systemer for rekruttering. Av kommentarene til respondentene, fremgår det at dette handler om to former for rekruttering. Den ene er at NAV henvender seg til tiltaksbedriften med en aktuell kandidat eller en liste med kandidater. Denne varianten har med andre ord likhetstrekk med både den første og andre kategorien nevnt over. Den andre metoden er at bedriften selv er aktive i å rekruttere deltakere eller at deltakere selv tar kontakt med tiltaksbedriften. Dette er i så fall en metode som må involvere NAV på et senere tidspunkt i prosessen.

Tre hovedtyper rekrutteringsprosesser

Basert på utdypende kommentarer i spørreundersøkelsen og på intervjuer fra case-virksomhetene kan vi skille mellom tre hovedtyper rekrutteringsprosesser.

- NAV-styrt rekruttering
- Virksomhetsstyrt rekruttering
- Samarbeidsorientert rekruttering

Den NAV-styrte rekrutteringen innebærer at det primært er NAV som kontrollerer rekrutteringen til VTA. Som beskrevet over, innebærer dette enten at NAV kontrollerer ventelistene, eventuelt i kombinasjon med at tiltaksbedriftene har det endelige ordet, eller at NAV henviser én og én kandidat. Denne modellen kjennetegnes med andre ord av at rekrutteringen foregår i samarbeid mellom NAV og tiltaksbedriften, at NAV styrer prioriteringene ved å sette opp ventelister eller ved henvisning av enkeltpersoner, men at tiltaksbedriftene likevel har en viss «veto-rett» dersom det er gode grunner for at aktuelle kandidater ikke egner seg.

I den virksomhetsstyrte modellen er det tiltaksbedriften selv som i stor grad er styrer rekrutteringsprosessen og hvem som tildeles plass. Med denne modellen har både NAV og kommune en relativt passiv rolle, mens det er tiltaksbedriften selv som gjør det meste av kartleggings- og prioriteringsjobben. Rekrutteringsprosessen starter gjerne ved at søkere kalles inn til intervju, og at tiltaksbedriften har en aktiv rolle i å finne kandidater som egner seg. I denne fasen blir gjerne deres interesser, utfordringer og behov kartlagt, bl.a. ved gjennom en omvisning ved bedriften. Deretter gjør tiltaksbedriften en prioritering. Da kan kriteriene vel så mye handle om hvorvidt kandidaten passer inn sosialt, om de viser interesse for arbeidet og deres arbeidskapasitet.

Den virksomhetsorienterte rekrutteringsprosessen blir vurdert å være både fleksibel og effektiv, i den forstand at det kreves lite «rigging» når det dukker opp en ledig jobb. Blant virksomhetene med denne modellen opplever imidlertid enkelte av informantene at NAV og kommune kan være relativt passive. Med det menes at de i liten grad er «aktive bestillere», legger få føringer eller kriterier til grunn for hvordan virksomheten skal prioritere kandidater, og er heller ikke særlig involvert i selve ansettelsesprosessen. Tiltaksbedriften blir på sett og vis «overlatt til seg selv». Det betyr at det langt på vei er virksomhetene som i praksis tar det avgjørende ordet i rekrutteringsprosessen.

Den tredje hovedtypen rekrutteringsprosess er som nevnt mer samarbeidsorientert. Med det mener vi at NAV og kommune er mer aktive i selve rekrutteringsprosessen. Et eksempel på denne modellen finner vi ved Grep. Selve rekrutteringsprosessen starter her ved at kandidatene selv går til NAV og får bistand til å utarbeide søknad, som så blir oversendt Grep. Jobbkonsulentene ved Grep kaller så inn søker til en søkersamtale, hvor de fremskaffer utfyllende informasjon til søknaden.⁹ I søkersamtalen kartlegges mer konkret interesser og ønsker, særskilte behov for tilrettelegging mv. Etter dette går søknaden til et eget inntaksteam som hvert kvartal gjennomgår søkerlisten. I inntaksteamet sitter tiltaksansvarlig fra NAV, representanter fra de aktuelle kommunene og jobbkonsulenter fra Greps ulike lokasjoner. Representantene fra kommunene har gjerne ansvar for bolig eller dagaktivitetssentre i kommunen.

Den samarbeidsorienterte modellen oppleves av informantene i case-bedriften å fungere godt. Samtidig gir informantene uttrykk for at det i enkeltsaker kan være ulike prioriteringsønsker fra kommune og NAV sin side. Erfaringen er likevel at det er både nyttig og konstruktivt å ha med begge parter i inntaksteamet, og at man stort sett klarer å diskutere seg fram til enighet om hvilke kandidater som skal tilbys de til enhver tid ledige plassene. I denne modellen ser det dermed ut til at tiltaksbedriften ikke har like stor selvråderett over rekrutteringen.

Gjennomgående opplever informantene fra de seks case-virksomhetene at systemet for rekruttering av VTA-deltakere fungerer godt. Samtidig er det enkelte forhold som tilsier at det er visse svakheter ved systemet. Det ene er som nevnt over, at innenfor den virksomhetsorienterte modellen gir tiltaksbedriften forholdsvis stor kontroll over hvem som rekrutteres inn og ikke. Det betyr at det fort kan bli bedriftens interesser som styrer inntaket og ikke andre hensyn som ventelister, behov osv. En annen ting, som kan være en følge av det første, er at det også finnes en praksis med at aktuelle kandidater selv kan ta kontakt med virksomhetene for å søke om plass. Hvorvidt dette innebærer at de av den grunn blir vurdert annerledes enn andre, er imidlertid usikkert. Et tredje forhold er inntrykket av at det er varierende praksis med bruk av ventelister til VTA på NAV-kontorene, dvs. om det eksisterer reelle ventelister og hvordan disse eventuelt fungerer. Dette er for så vidt også dokumentert i tidligere undersøkelser av VTA-tiltaket (Mandal 2008, Proba 2016). Til slutt kan vi også nevne at enkelte informanter fra case-bedriftene etterspør mer engasjement fra kommunene som eiere og som medfinansierer av tiltaksplassene. I tillegg fremgår det av kommentarene til enkelte av respondentene i spørreundersøkelsen, at de etterlyser mer engasjement og interesse fra NAV sin side. Enkelte viser også til at NAV ikke har tilstrekkelig kunnskap om tiltaket.

⁹ I en av de fire eierkommunene som rekrutterer deltakere, har de valgt at det tiltaksansvarlige ved NAV som håndterer denne søkersamtalen.

Krav og prioriteringskriterier

Som nevnt over, baserer prioriteringene av søkere seg i stor grad på en kombinasjon av venteliste (prioritering av de som har ventet lengst) med andre kriterier. Et generelt inntrykk er at ventetid vektlegges i størst grad i den NAV-styrte modellen, men også her fremgår det at andre kriterier legges til grunn. Inntrykket fra både case-bedriftene og spørreundersøkelsen er at kandidatene må ha en viss arbeidsevne. Et prinsipp som gjennomgående gjelder i case-bedriftene er at søkerne i hovedsak må fungere i en 50 prosent stilling, og med en bemanning på om lag én veileder per fem VTA-ansatte. Det presiseres imidlertid at ikke absolutt alle arbeidstakerne har så høy arbeidsevne, men at det bør være en generell norm på gruppenivå. De som ansettes skal gjerne også kunne komme seg på jobb på egenhånd. Videre må de VTA-ansatte kunne håndtere en relativt fysisk krevende arbeidsdag med produksjonsoppgaver. Søkere med et større hjelpebehov enn det tiltaksbedriften kan tilby, vurderes som mindre aktuelle. Med det gjøres gjerne en vurdering av i hvilken grad de er egnet for arbeidsmiljøet i virksomheten. Bl.a. vurderes kandidater med utagerende atferd som lite aktuelle. Samtidig fremgår det at kandidatens behov for et arbeidstilbud har betydning i ansettelsesprosessen.

I tillegg prioriteres kandidater ut fra en vurdering av behovet for ulike typer ferdigheter i bedriften. I mange tilfeller betyr det i praksis at det til syvende og sist handler om å finne rett kandidat til den jobben som er ledig. Det betyr at dersom virksomheten har et særskilt behov for en bestemt kompetanse, så kan det trumfe andre kriterier. Et eksempel kan være søkere med sertifikat blir prioritert, dersom bedriften har behov for en arbeidstaker som kan kjøre og levere jobbfukt. Selv virksomhetene med en mer samarbeidsorientert modell gir uttrykk for at de i stor grad har en slik form for «styringsrett», og at både NAV og kommune er lydhøre for denne typen behov. Samtidig betyr dette i praksis at det ikke nødvendigvis er de som har stått lengst i kø, eller har størst behov for et dag- og arbeidstilbud, som blir prioritert først.

4.5 VTA-ansatte

I denne delen har vi kort beskrevet de VTA-ansatte i forhold til deres diagnose, uføregrad og stillingsstørrelse. Formålet er primært å gi en beskrivelse som grunnlag for å sammenligne med VTA-ansatte i forsøkene. I denne delen har vi kun presentert data for VTA-ansatte innenfor det ordinære tilbudet, mens vi i neste kapittel gjør en mer systematisk sammenligning med deltakerne i forsøkene.

Tabell 4.3 Fordeling av VTA-ansatte etter diagnose. Kilde: AV-direktoratet (registerdata)

	Prosent (inkludert de uten diagnose)	Prosent (ekskludert de uten diagnose)
Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser	50,6 %	66,4 %
Medfødte misdannelser og kromosomavvik	9,1 %	11,9 %
Sykdommer i nervesystemet	7,1 %	9,3 %
Sykdommer, diverse fysisk	6,5 %	8,5 %
Annet	3,0 %	3,9 %
Ingen diagnose	23,7 %	-
Totalt	100,0 %	100,0 %

Tabell 4.3 viser hvordan VTA-ansatte fordeler seg på ulike diagnosegrupper. Tabellen baserer seg på registerdata og omfatter dermed et tverrsnitt av alle VTA-ansatte i 2019 (september). Opprinnelig er diagnosene delt inn i 16 ulike diagnoser, men i tabellen har vi slått sammen disse til fem diagnosegrupper. En svakhet ved datamaterialet er imidlertid at en stor andel ikke er registrert med diagnose (23,7 prosent). Vi har derfor beregnet prosentfordelingen med og uten de som mangler diagnose.¹⁰ Det fremgår av tabellen at de aller fleste er personer med psykiske lidelser eller atferdsforstyrrelser (50 prosent). Videre er det omtrent 10 prosent som har medfødte misdannelser og kromosomavvik. Kategoriseringen i tabellen over er ikke sammenlignbar med tidligere publiserte diagnosekategoriseringer (Mandal 2008). Mye tyder likevel på at andelen med psykiske plager har økt, mens det har vært en reduksjon i andelen VTA-ansatte med medfødte misdannelser og kromosomavvik.

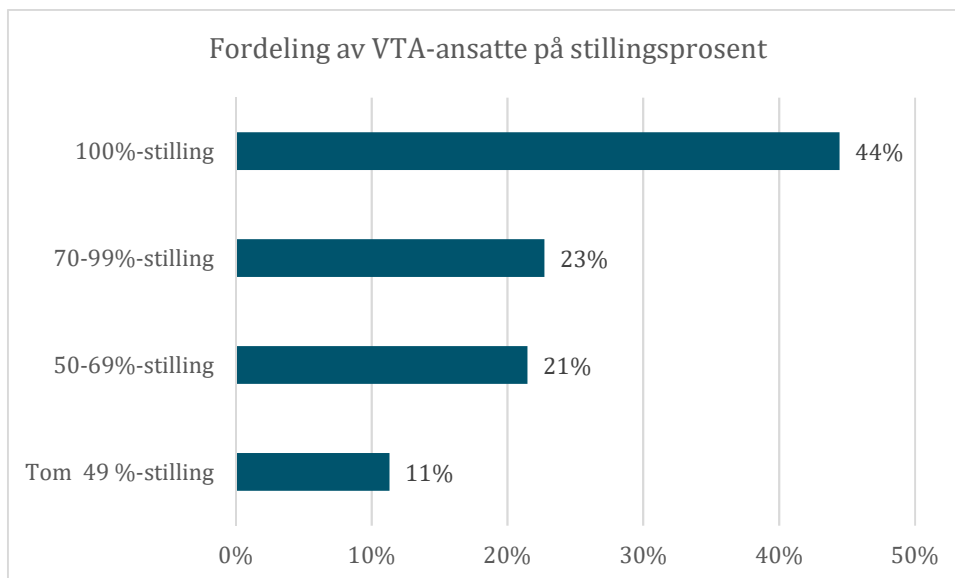
Med bakgrunn i intervjuene med case-bedriftene fremgår det at de VTA-ansatte er en mangfoldig gruppe med en rekke ulike diagnoser. Det fremgår at det innenfor kategorien psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser er store ulikheter og diagnosegrupper som har økt i omfang. Dette gjelder spesielt lett til moderat psykisk utviklingshemming og utviklingsforstyrrelser som Asperger syndrom, i tillegg til psykiske lidelser som schizofreni, depresjon og angst. Det fremgår også at flere VTA-ansatte har ulike former for fysiske funksjonshemminger, gjerne i kombinasjon med de øvrige diagnosene. Det betyr at kategoriseringen i tabellen over ikke nødvendigvis deler inn de VTA-ansatte på en fruktbar måte, både fordi enkelte kategorier er svært heterogene og fordi de ofte har flere diagnoser.

Informanter fra flere av virksomhetene gir også uttrykk for at det de senere årene har vært en utvikling i hva slags type kandidater som rekrutteres til VTA. En informant peker for eksempel på at andelen med psykiske lidelser er økende blant de unge som rekrutteres inn i dag, mens andelen med psykisk utviklingshemming er synkende. Ofte har de flere og mer sammensatte problemer.

I henhold til registerdata har de VTA-ansatte for øvrig følgende kjennetegn:

- Det er en større andel menn (62 prosent) enn kvinner (38 prosent)
- 28 prosent er i alderen 18-29 år og 27 prosent er over 50 år.
- 98 prosent har 100 prosent uføregrad
- 45 prosent er registrert med videregående utdanning og 4 prosent med høyere utdanning (her inngår også 36 prosent med ukjent utdanning).

¹⁰ Siste uførediagnoser er per desember 2015, antall VTA-deltakere som mangler diagnoseopplysninger, har derfor økt for hvert år fra og med 2015. I praksis betyr det at de med diagnose er VTA-deltakere som var i VTA-tiltaket i 2015.



Figur 4.5 Fordeling av VTA-ansatte etter stillingsprosent

I spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene stilte vi også et spørsmål om hvor mange VTA-ansatte virksomhetene hadde med ulik stillingsprosent. Når vi summerer opp fordelingen fra alle virksomhetene, fremgår det at 44 prosent av de VTA-ansatte har en stillingsprosent på 100 prosent. Videre er det omtrent 90 prosent som har en stilling på 50 prosent eller mer. Det tyder på at det bare er unntaksvis at det tilbys stillinger under 50 prosent. Det er rimelig å anta at dette har sammenheng med at det i de utfyllende reglene til tiltaksforskriften står at: «Arbeidstakeren bør som hovedregel kunne arbeide minst halv ordinær arbeidstid pr. uke». En annen viktig grunn er sannsynligvis at den statlige tilskuddssatsen reduseres med det halve når stillingsbrøken er under 50 prosent, og at det gis fullt tilskudd for alle stillinger på 50 prosent og mer. Samtidig fremgår det av intervjuene i case-bedriftene at virksomheten også har interesse av store stillingsbrøker av hensyn til kontinuiteten i opplæringen og av hensyn til den daglige produksjonen.

4.6 Faglige ressurser (arbeidsledere og veiledere)

Kompetanse og erfaring

I dette avsnittet gjennomgår vi kompetansen og erfaringen til de ordinært ansatte i tiltaksbedriften som jobber med å følge opp VTA-ansatte. Vi kan her skille mellom to hovedgrupper ansatte. Den første gruppen er de som har ansvar for det sosialfaglige og attføringsarbeidet, mens den andre gruppen er de som har et produksjonsfaglig ansvar og som følger opp VTA-ansatte i deres daglige arbeid. I noen av virksomhetene gis det nokså klart uttrykk for at det er en klar arbeidsdeling mellom de med produksjonsfaglig og sosialfaglig ansvar. I andre virksomheter er det gjerne litt mer glidende overganger eller overlapp mellom hva som er arbeidsoppgavene til de med produksjonsansvar og de med attføringsansvaret. Det vil si at attføringsansvarlig deltar og følger opp VTA-ansatte noe i produksjonen og vice versa. Hvem som gjør hva, avhenger da gjerne litt av hvilke relasjoner den enkelte produksjonsansvarlige/ attføringsansvarlige har til den enkelte VTA-ansatte. Inntrykket er at dette avhenger av virksomhetens størrelse, dvs. at de

større virksomhetene har en noe tydeligere spesialisering og ansvarsdeling, mens medarbeiderne i de mindre virksomhetene virker å være mer «generalister».

Når det gjelder formell kompetanse, har medarbeiderne med et arbeids-/produksjonsfaglig ansvar (arbeidsledere/veiledere) stort sett yrkesfaglig utdanning og erfaring fra samme type virksomhet fra tidligere. Flere av tiltaksbedriftene gjennomfører også kurs og kompetansepåfyll innen sosialfaglige områder for de med produksjonsansvar. Når det gjelder medarbeiderne med ansvar for attføring og det sosialfaglige, virker den formelle kompetansen å være noe mer varierende. I noen virksomheter har de fleste en helse- og sosialfaglig bakgrunn. Typiske utdanninger er hjelpe- eller vernepleie, sosionomfag, pedagogikk eller psykologi. I andre virksomheter er det mindre formalkompetanse. Et fellestrekk er likevel at det i overveiende grad er snakk om personer med lang arbeidserfaring og praktisk erfaring fra helse- og sosialfaglig arbeid generelt, gjerne også attførings- og tilretteleggingsarbeid spesielt.

Utover formalkompetanse og erfaring, er det flere som vektlegger at personlig egnethet og mellommenneskelige ferdigheter er viktig. Det gjelder uavhengig av om medarbeiderne har hovedansvar for det sosialfaglige eller produksjonsmessige. Empati, respekt og tålmodighet er eksempler på slike ferdigheter eller egenskaper som går igjen blant våre informanter. Flere gir videre uttrykk for at det er gunstig å ha en viss kunnskap om sykdommer eller diagnoser som går igjen hos de VTA-ansatte. Dette for å forstå deres atferd bedre. Samarbeidsevner og kreativitet er andre ferdigheter som blir fremhevet, ikke minst for å klare å tilpasse den enkelte sine arbeidsoppgaver samtidig som man skal ivareta det helhetlige produksjonsbehovet i virksomheten. Til slutt er det flere som nevner at det er en fordel at medarbeiderne har en viss kjennskap til det offentlige tjeneste- og hjelpeapparatet.

Bemanning, kapasitet/ressurser

I kravspesifikasjonen for VTA-tiltaket fremgår det at tiltaksbedriften som hovedregel skal tilby én fulltidsansatt veileder per fem tiltaksplasser, dvs. en bemanningsnorm på 1:5. Dette for å sikre tilstrekkelig veiledningsressurser for deltakerne.

Ved hjelp av tallmaterialet innhentet fra spørreundersøkelsen har vi beregnet bemanningsfaktoren for VTA-ansatte. En utfordring med å beregne bemanningsfaktoren er at de i en del virksomheter ikke skilles mellom hvem som er veiledere for VTA-ansatte og andre tiltaksdeltakere. I spørreundersøkelsen har vi derfor beregnet bemanningsfaktoren både for virksomheter der det er mulig å skille VTA fra andre deler av virksomheten, og for virksomheter der dette skillet ikke er like tydelig. Det betyr at den førstnevnte beregningen er mer sikker enn de sistnevnte. I det sistnevnte tilfellet (der VTA ikke er skilt ut) har vi bedt respondentene oppgi omtrentlig bemanningsfaktor.

Det er i alt 64 virksomheter som har oppgitt nøyaktig antall veiledere/arbeidsledere knyttet til VTA-virksomheten, og 67 virksomheter som har oppgitt omtrentlig bemanningsfaktor. Resultatet er imidlertid omtrent det samme. Når vi beregner bemanningsfaktoren ut fra faktiske antall ansatte veiledere/arbeidsledere, finner vi at bemanningsfaktoren i gjennomsnitt er 4,9 VTA-ansatt per veileder/arbeidsleder. I de tilfellene det er oppgitt omtrentlig bemanningsfaktor, er det et gjennomsnitt på 4,8 VTA-ansatte per veileder/arbeidsleder. Det er for øvrig verdt å legge til

at det er store variasjoner mellom virksomhetene (standardavvik = 2), og det er enkelte virksomheter som har en forholdsvis lav bemanningsfaktor.

Begge beregningene over baserer seg på antall ansatte. Siden det både er VTA-ansatte og veiledere/arbeidsledere med deltidsstillinger, vil et mer presist mål være å beregne bemanningsfaktoren med utgangspunkt i stillingsprosenter. Dette er ikke minst aktuelt når vi skal sammenligne med forsøkene der det er mer vanlig med bruk av mindre stillingsbrøker både blant VTA-ansatte og veiledere/arbeidsledere. Her har vi imidlertid kun tall fra de virksomhetene som har en adskilt VTA-virksomhet. Beregningene her viser at bemanningsfaktoren er på 4,4 VTA-ansatte per veileder/arbeidsleder.

Som nevnt over varierer bemanningsfaktoren forholdsvis mye mellom tiltaksbedriftene. Det kan være mange forklaringer på denne variasjonen. Men en naturlig forklaring er at oppfølgingsbehovet mellom virksomhetene varierer. Ifølge informanter fra case-virksomhetene har enkelte VTA-ansatte et såpass lavt funksjonsnivå at de krever langt tettere oppfølging enn normen, og enkelte som er mer selvstendige og dermed krevere mindre oppfølging. Det fremgår også at oppfølgingsbehovet kan variere forholdsvis mye mellom ulike avdelinger innenfor en og samme virksomhet. Hovedinntrykket er likevel at tiltaksbedriftene opplever at de i sum har relativt god kapasitet med hensyn til å følge opp de VTA-ansatte, og ligger godt innenfor bemanningsnormen på én ordinært ansatt per fem VTA-ansatt.

4.7 Tilrettelegging og oppfølging

Når det gjelder tilrettelegging for og oppfølging av VTA-ansatte, kan vi skille mellom virksomhetenes mer formelle rutiner for oppfølging og tilrettelegging, og den mer praktiske tilretteleggingen som skjer i det daglige. Den mer formelle oppfølgingen handler om den oppfølgingen som er nedfelt i virksomhetens rutiner, prosedyrer og systemer. Alle case-bedriftene har en eller annen form for slikt systematisk oppfølgingsarbeid. Dette innebærer gjerne en kartlegging av VTA-kandidatene ved oppstart, jevnlig medarbeider- og utviklingssamtaler, og utarbeiding av individuelle handlings- og oppfølgingsplaner.

Utover den systematiske oppfølgingen og tilretteleggingen, er våre informanter også opptatt av å fremheve at det er den mer uformelle oppfølgingen av de VTA-ansatte som kanskje er viktigst. Med uformell oppfølging forstår vi alt det som skjer av oppfølging og tilrettelegging i det daglige. Dette handler om å være synlige i arbeidsmiljøet og praktisere en «åpen dør»-politikk, som enkelte informanter selv sier det. Det betyr konkret å snakke med, følge opp og skape tillit til de ansatte også utover de faste møtepunktene. Samtidig vil det være vekselvirkninger her, i den forstand at den daglige oppfølgingen til en viss grad har sin basis nettopp i virksomhetens rutiner og prosedyrer.

Kartlegging ved oppstart

Som vi var inne på tidligere, kartlegges VTA-kandidatene allerede i søknads- og rekrutteringsprosessen. Samtidig gir våre informanter uttrykk for at det er først når de har kommet i gang med arbeidet, at de ser hvordan han eller hun fungerer og trives i det daglige. Tiltaksbedriftene har derfor også en eller annen form for videre kartleggingsprosess i den første fasen etter oppstart. Dette både for å kartlegge hvordan den VTA-ansatte fungerer, trives og opplever mestring rent faglig, men også hvordan de fungerer sosialt. Denne kartleggingen foregår gjerne ved at den VTA-ansatte får prøve seg på ulike avdelinger og arbeidsoppgaver, og med ulike kolleger for å finne en best mulig «match» - under relativt tett oppfølging fra veileder. Alle som begynner i VTA har en prøvetid på seks måneder, og målet er gjerne at man i løpet av den perioden finner ut av hva den enkelte trives med av arbeidsoppgaver, arbeidstid og det sosiale.

Et par av våre informanter i Allservice i Stavanger, forteller for eksempel at mange av de som skal begynne i VTA hos dem ikke klarer å se helheten i produksjonen, og at de ikke alltid klarer å håndtere mange ulike oppgaver samtidig. Kartleggings- og tilretteleggingsprosessen handler da om å bruke tid på å finne ut hvilke deloppgaver av en større arbeidsprosess den enkelte mestrer, og lage et system for dem som til sammen utgjør en helhet. Ifølge våre informanter er denne typen kartleggingsprosesser viktig for å sikre tilstrekkelig god tilrettelegging og tilpasning for den enkelte, selv om det også kan være både tids- og ressurskrevende.

Individuelle planer og medarbeidersamtaler

I styringsdokumentene for VTA-tiltaket ligger det flere føringer som tilsier at oppfølgingen av de VTA-ansatte skal struktureres ved hjelp av individuelle planer. I de utfyllende reglene til tiltaksforskriften fremgår det at arbeidsoppgavene kontinuerlig skal evalueres og endres ut fra de behov og forutsetninger arbeidstakerne/søkerne har. Videre fremgår det her at kvalifiseringen av de VTA-ansatte bør tilknyttes individuelle kvalifiseringsplaner. Noe av det samme fremgår av kravspesifikasjonen for VTA-tiltaket der det står at en veileder hos tiltaksarrangøren skal ha et hovedansvar for utforming av en plan for oppfølgingen av den ansatte.

Omtrent alle tiltaksbedriftene som svarte på spørreundersøkelsen oppgir at de benytter opplæringsplan, handlingsplan eller liknende (95 prosent). Det er kun fire virksomheter som oppgir at bare noen av VTA-ansatte får utarbeidet planer. I alle disse tilfellene fremgår det imidlertid i kommentarfeltet at de likevel har oppfølgingssamtaler med de ansatte. Det er også to virksomheter som oppgir at de ikke har planer for de VTA-ansatte. Dette dreier seg imidlertid om arrangører med kun 1-2 VTA-ansatte.

Det fremgår av kommentarene i spørreundersøkelsen at det opereres med ulike begreper på de VTA-ansattes planer. Begreper som går igjen er handlingsplaner, utviklingsplan, aktivitetsplan, kompetanseplaner og kvalifiseringsplan. Det synes likevel som at det er to typer planer som benyttes. Dette er mer generelle *handlingsplaner* og mer spesifikke *kvalifiseringsplaner*. En handlingsplan vil normalt omhandle både arbeidsrelaterte forhold og sosiale forhold, mens en kompetanse- eller kvalifiseringsplan består av mål og aktiviteter som skal fremme faglig utvikling og kvalifikasjoner. Disse to typer planer kan både inngå i ulike oppfølgingsprosesser og de kan være integrert i en og samme prosess.

Planene utarbeides og revideres i forbindelse med medarbeidersamtaler, oppfølgingssamtaler eller liknende. Gjennomgangen viser at det er vanlig å ha faste medarbeidersamtaler en til to ganger i året. Men det kan også være oftere, og hyppigheten kan variere etter individuelle behov. Følgende eksempler som er hentet fra de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen, illustrerer noe av mangfoldet:

«Ved virksomheten gjennomføres halvårlige medarbeidersamtaler, månedlig oppfølging av handlingsplan og ukentlige fellessamlinger der de ulike avdelingenes mål diskuteres.»

«Alle har en handlingsplan som gjennomgås minimum én gang i året. Handlingsplanen inneholder også en egen kvalifiseringsplan for de VTA-ansatte som følger et fagopplæringsløp.»

«Det gjennomføres årlig medarbeidersamtaler (arbeids og utviklingssamtale) som ender opp med en handlingsplan med målsetting for den VTA-ansatte. Videre gjennomføres det minimum to møter i året for å evaluere og eventuelt justere mål i oppfølgingssamtaler med den ansatte. De faglige opplæringsplaner bygger på kompetansemål fra læreplan for de ulike fagområdene. Kompetansemålene deles opp for å kunne tilpasse den enkelte kandidat.»

«Etter 4 ukers ansettelse lages en personlig handlingsplan som er basert på den VTA-ansattes egne mål og ønsker. Handlingsplanen sendes til NAV fem måneder senere. Hvert halvår gjennomføres medarbeidersamtaler. Ellers gjennomføres samtaler etter den VTA-ansattes behov eller etter observerte behov. Det gjennomføres også daglige «lean» møter hvor alle ansatte møter og blir orientert i forhold til produksjon, i tillegg til at de VTA-ansatte selv kan bidra med forslag til eventuelle forbedringer eller ønsker.»

«Hver VTA-ansatt har egen karriereveileder. Fram til ansettelse etter seks måneders prøvetid gjennomføres det ukentlige samtaler med karriereveileder om utvikling, trivsel, mål for arbeid og egenutvikling, samt daglig oppfølging av arbeidsleder. Etter ansettelse gjennomføres det i tillegg to formelle medarbeidersamtaler i året, i tillegg til månedlig oppfølging av opplæringsplan, kompetansebevis/kompetanseheving, livskvalitet og trivsel.»

Det fremgår av kommentarene at virksomhetene gjerne opererer med en handlingsplan som gjelder alle VTA-ansatte og en kompetanseplan for de som tar sikte på mer målrettet kvalifisering i form av kompetansebevis eller fagbrev. Videre ser vi at det ofte er årlige eller halvårlige medarbeidersamtaler der handlingsplanene i sin helhet gjennomgås. Ut over dette gjennomføres mer jevnlige samtaler der de ulike tema i planen følges opp. Inntrykket er med andre ord at planene i de fleste tilfeller er aktive dokumenter som styrer den praktiske og daglige oppfølgingen gjennom året.

Innholdet i planene er gjerne strukturert som mål og tiltak. Temaene som tas opp varierer, men kan grupperes i følgende tre temaområder:

- Arbeidsrelaterte tema
 - o Mestring av arbeidsoppgaver (evaluering)
 - o Ønsker med hensyn til arbeidsoppgaver ved virksomheten
 - o Tilretteleggingsbehov
 - o Opplæring og formell kvalifisering
- Arbeidsmiljø, sosial fungering og livskvalitet
 - o Arbeidsmiljø og trivsel
 - o Gjensidige forventninger
 - o Sosial fungering/samhandling

- Fysisk aktivitet og kosthold
- Andre forhold i privatlivet/hjemmeforhold/fritidsaktiviteter
- Brukermedvirkning/mestring
- Livskvalitet
- Utviklingsmuligheter
 - Fremtidsønsker
 - Hospiteringsmuligheter
 - Overgang til arbeid/andre tiltak
 - Måloppnåelse og tiltak (knyttet til arbeid og sosiale forhold)

Begrepet utviklingsmål går også igjen i beskrivelsene både i case-bedriftene og i kommentarene fra spørreundersøkelsen. I tråd med listen over, handler dette både om sosiale og faglige mål. F.eks. kan det handle om å bli flinkere til å komme på jobb i tide, hilse på folk når man kommer på jobb, eller det å sitte sammen med andre i lunsjpausen. Faglige målene handler om yrkesfaglig utvikling, for eksempel at den VTA-ansatte skal få prøve seg på mer kompliserte arbeidsoppgaver, eller på andre avdelinger som driver med annen type virksomhet. Flere av case-bedriftene lager også faglige mål på bakgrunn av konkrete fagopplæringsplaner. Grep bruker for eksempel mål i fagopplæringsplaner for ulike avdelinger/yrker når de lager handlingsplaner, men tilpasser målene etter den VTA-ansattes behov, forutsetninger og nivå.

Handlingsplanene kan også omhandle hospitering og praksis i andre virksomheter, eller overgang til ordinær jobb eller utdanning. Når det gjelder praksis eller overgang til ordinær jobb, er vårt inntrykk at det varierer litt hvor proaktive tiltaksbedriftene er. Noen gir uttrykk for at de først og fremst forsøker å tilrettelegge for dette i de tilfeller den VTA-ansatte selv ytrer ønske om det. Andre virksomheter forsøker i større grad å utfordre eller «dulte» de som kan ha kapasitet, evner og interesse til å prøve seg i ordinært arbeid. Enkelte informanter peker likevel på dilemmaet mellom det å formidle flinke VTA-ansatte til andre virksomheter (til hospitering eller jobb) og det å beholde personer som er viktige for produksjonen.

Håndtering av sosiale utfordringer

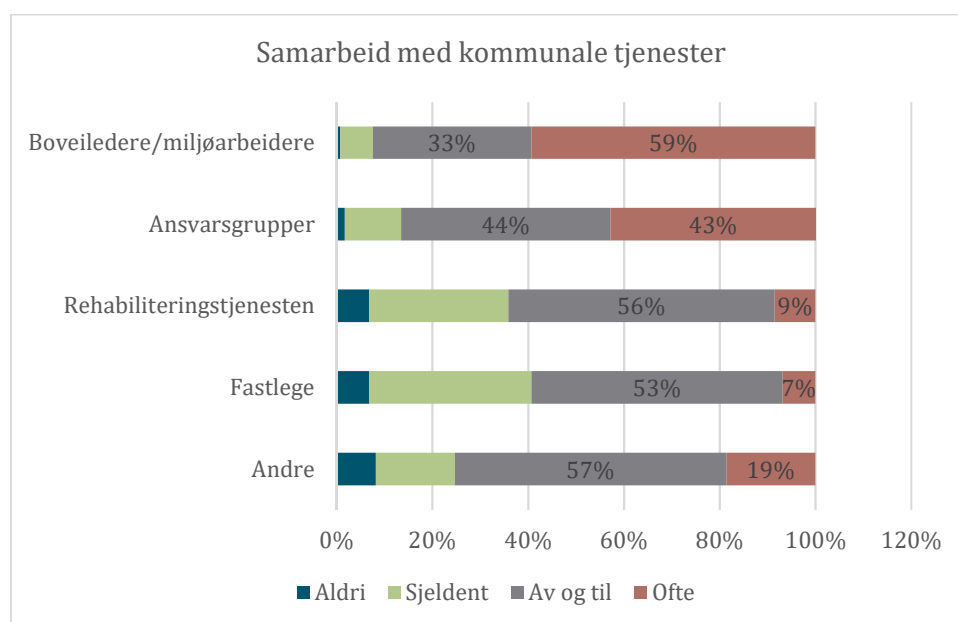
Tiltaksbedriftene kjennetegnes av at mange VTA-ansatte – med ulike diagnoser, fungeringsevne og behov – er samlet på et og samme produksjonsområde. Mange av dem har utfordringer med å fungere i relasjon til andre, eller med å uttrykke følelser og behov. Da er det lett å se for seg at sosiale utfordringer kan oppstå. I tillegg til tilpasning og tilrettelegging for faglig utvikling, gir våre informanter i case-bedriftene også uttrykk for at mye av det daglige arbeidet handler om å få til gode team og et fellesskap, og et godt arbeidsmiljø.

Nøyaktig hva slags type tiltak eller metoder som tas i bruk for å få til dette, har ikke vært et sentralt tema i vårt intervjumateriale. Det gis imidlertid uttrykk for at dette består av metoder som bygger på «taus» eller implisitt kunnskap og praksis blant veiledere eller arbeidsledere. Bl.a. vises det til at arbeidsoppgavene til den enkelte legges opp ut fra sosiale behov, og at veilederne er observante på hvem som kan jobbe sammen eller hvem som ikke fungerer sammen. Det opereres videre med ordensregler, og det arrangeres en rekke sosiale aktiviteter – både i arbeidstiden og på fritiden. Det kan være alt fra faste dager i uken hvor det er ekstra fokus på det

sosiale samværet i lunsjpausen, til julebord, årlige velferdsturer og ekskursjoner. Case-bedriftene har også ulike ordninger med tillitsvalgte blant VTA-ansatte og ordninger hvor det gis muligheter for å gi løpende tilbakemeldinger om arbeidsplassen.

Samarbeid for koordinerte tjenester

I kravspesifikasjonen fra NAV, heter det at tiltaksarrangør skal legge til rette for samarbeid med andre aktuelle instanser dersom dette er hensiktsmessig. I spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene stilte vi derfor et spørsmål om tiltaksbedriften samarbeid med kommunale tjenester i arbeidet med oppfølging og støtte til VTA-ansatte.



Figur 4.6 I hvilken grad veiledere/arbeidsledere ved tiltaksbedriftene samarbeider med kommunale tjenester

Figur 4.6 viser hvor stor andel av tiltaksbedriftene som oppgir at de har et samarbeid med fire ulike kommunale tjenester.¹¹ Det fremgår her en stor del av tiltaksbedriftene ofte har kontakt med kommunale boveiledere/miljøarbeidere (59 prosent). Det er også forholdsvis mange som oppgir at de ofte deltar i ansvarsgrupper (43 prosent). På den andre siden er det relativt få som oppgir at de ofte samarbeider med rehabiliteringstjenesten eller fastlegene. Resultatene fra spørreundersøkelsen samsvarer også med inntrykkene fra case-bedriftene. Her fremgår det at samarbeidet med andre først og fremst går gjennom ansvarsgruppemøter og til en viss grad med bolig-tjenesten for de VTA-ansatte som bor i bofellesskap/får boligbistand. Ut over dette er inntrykket at det bare i særskilte tilfeller samarbeides med andre tjenester.

I spørreundersøkelsen oppgir en del av tiltaksbedriftene at de også samarbeider med andre tjenester. En gjennomgang av svarene på et åpent spørsmål viser at dette innbefatter både kommunale tjenester, spesialisthelsetjenesten, samarbeid i ansvarsgruppemøter (som kan bestå av både

¹¹ Rehabiliteringstjenesten kan også innbefatte den statlige spesialisthelsetjenesten

kommunale og statlige tjenester) og med de VTA-ansattes familie eller verge. Av kommunale tjenester som enkelte tiltaksbedrifter samarbeider med, nevnes miljøtjenesten, psykisk helse- og rustjeneste, økonomiske veiledere/rådgiver, hjemmetjenesten og boligkontor (ved ønske om kjøp av bolig). Innenfor spesialisthelsetjenesten nevnes videre både re-/habiliteringstjenesten, psykiatritjenester, rusinstitusjoner og DPS.

Selv om flere virksomheter samarbeider med de nevnte tjenestene over, fremgår det i mange av kommentarene at mye av dette samarbeidet foregår i innenfor ansvarsgruppemøter. Dette samsvarer også med inntrykket fra case-bedriftene. Inntrykket fra case-bedriftene er samtidig at tiltaksbedriftene ikke har noen sentral plass i ansvarsgruppene, men at de deltar i de tilfellene de blir innkalt. Vi kan imidlertid ikke se bort ifra at enkelte virksomheter har en mer sentral og fast rolle ansvarsgruppene.

Både i case-bedriftene og i spørreundersøkelsen fremgår det også at mye av samarbeidet kan handle om kompetanseoverføring fra ulike tjenester til tiltaksbedriften. Bl.a. nevner en av respondentene habiliteringstjenesten:

«Habiliteringstjenesten på sykehuset har vi god relasjon til. De veileder oss dersom de har hatt personer fra oss som har blitt utredet hos dem (bare åpne saker). De veileder også i generelle faglige spørsmål og vi har hatt dem flere ganger på avdelingsmøter i forhold til spesifikke diagnoser.»

Flere av kommentarene i spørreundersøkelsen viser også til forhold som begrenser samarbeidet med kommunen (eller andre tjenester). Først og fremst nevnes personvern hensyn som en begrensning for samarbeidet (GDPR). En annen kommentar går ut på at det er manglende vilje i kommunen til å samarbeide. Dette er også begrunnelsen for at enkelt etterlyser bedre samarbeid med kommunale tjenester. En faglig begrunnelse for dette er at arbeidsplassen er en arena hvor det er lett å oppdage de første tegnene på at en VTA-ansatt kan ha behov for helsehjelp eller annen bistand (f.eks. ved endret atferd eller sinnstilstand).

I tillegg til at manglende kommunal vilje eller personvern hensyn kan hindre samarbeid, nevner også en av respondentene i spørreundersøkelsen et tredje forhold som innebærer at tiltaksbedriften selv ønsker å trekke et skille mellom de VTA-ansattes arbeidsplass og deres øvrige tjenestebehov:

«Vi er en arbeidsplass og skal konsentrere oss om det, samtidig som vi har en holistisk tilnærming og tenker at 'alt har en innflytelse på alt'. Godt fungerende samarbeid er som oftest nøkkelen til gode løsninger. At det er et skille mellom den ansattes ulike arenaer, er viktig – men vi skal samarbeide og kjenne til hverandre.»

Dette argumentet finner vi også igjen i case-bedriftene der enkelte av veilederne legger vekt på at de VTA-ansatte skal ha en så normal arbeidssituasjon som mulig, og at det derfor er et poeng å ha et skille mellom arbeidsplassen og de VTA-ansattes øvrige tjenestetilbud.

Det siste argumentet peker dermed på noe av det tveeggede med kravet om å legge til rette for samarbeid andre aktuelle aktører eller tjenester. På den ene siden kan et samarbeid bidra til å

støtte opp om de VTA-ansattes arbeid, men på den andre siden kan faren være at den opprinnelige intensjonen med VTA – nemlig at hverdagen skulle normaliseres – bli undergravet gjennom institusjonaliserte samarbeid rundt de ansatte.

Samarbeid og kontakt med NAV

Vi har over beskrevet hvordan tiltaksbedriftene samarbeider med NAV i rekrutteringsprosessen. Ut over dette framgår det av kravspesifikasjonen at det også skal være kontakt med NAV i løpet av arbeidsoppholdet, bl.a. i form av faste rapporteringer (individuell plan, statusrapport og årlig individuell rapport).

Spørsmålet om samarbeidet med NAV blir belyst i intervjuene med case-bedriftene. Oppfatningen her er at samarbeidet med NAV er av varierende omfang. Selv om enkelte av virksomhetene opplever å ha et rimelig tett og godt samarbeid med NAV, så er det flere som gir uttrykk for at samarbeidet med NAV kunne vært bedre. Sentralt i den forbindelse er en opplevelse av at NAV i stor grad «slipper ballen» straks søker har fått fast plass, og så å si overlater de VTA-ansatte og tiltaksbedriftene «til seg selv».

Kravspesifikasjonen stiller også forholdsvis omfattende krav til hvordan tiltaksbedriftene skal rapportere til NAV. Det omfatter blant annet rapportering på individuell plan, statusrapport etter endt prøvetid og årlig individuell rapport, inkludert eventuelt kvalifiseringsplan. Flere av våre informanter gir imidlertid uttrykk for at de sjelden, eller aldri får noen form for tilbakemelding fra NAV på denne, tross alt, relativt omfattende rapporteringen. En informant uttrykker seg slik:

«Noen ganger kan det føles som om rapportene vi er pliktige til å utarbeide til NAV, bare blir sendt ut i verdensrommet, og ikke blir lest av noen. Vi får aldri noen tilbakemeldinger på rapportene. En gang har de tatt kontakt i forbindelse med en rapport, og det var fordi vi var et par dager for sent ute med å levere den. Det har ikke vært noen interesse for de som er på VTA. Jeg skulle gjerne hatt mer samarbeid».

Enkelte gir også uttrykk på at det er vrient å få fatt på kontaktperson i NAV når det er behov for kjappe avklaringer, for eksempel knytta til økonomi, eller hvis det er behov for mer informasjon om de VTA-ansatte, slik som sykdomsbilde, familiesituasjon osv. En rådgivningstjeneste, hvor man slipper å stå i kø, blir derfor etterspurt.

Det er imidlertid viktig å påpeke at dette ikke gjelder alle. Vi har også intervjuet informanter som opplever at samarbeidet med NAV i det store og hele fungerer godt, og at NAV følger med på utviklingen hos de VTA-ansatte.

Et interessant eksempel som belyser variasjonen i oppfatningene av oppfølgingen i NAV, finner vi i Grep. Som nevnt er Grep eid av flere kommuner, og de forholder seg dermed også til NAV-kontor og saksbehandlere i flere kommuner. Deres erfaring er at oppfølgingen fra NAV til dels varierer nokså mye fra lokalkontor til lokalkontor og fra saksbehandler til saksbehandler. Dels handler det om den enkelte saksbehandlers engasjement, og dels handler det om organiseringen ved det enkelte NAV-kontor. I en av kommunene er for eksempel ansvaret for de VTA-ansatte spredt rundt på flere ulike saksbehandlere i NAV, mens lokalkontoret i en av de andre kommu-

nene har én dedikert saksbehandler som følger opp alle de ansatte i VTA-tiltaket. Erfaringen deres er at forståelsen for VTA-tiltaket generelt, og behovene ved Grep som tiltaksarrangør spesielt, er større ved NAV-kontoret som har én dedikert person de kan forholde seg til.

Systematisk kvalitetsarbeid og sertifisering

Med mål om sikre god kvalitet på tjenestetilbudet, har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt som krav at tiltaksbedriftene må ha ekstern revisjon og sertifisering for å kunne drifte arbeidsmarkedstiltak. Alle de seks case-bedriftene vi har undersøkt i denne evalueringen, har en slik kvalitetssertifisering på plass. En av dem er ISO-sertifisert, mens de øvrige fem benytter EQUASS, som er en europeisk kvalitetsstandard for tiltaksbedrifter og andre leverandører av velferdstjenester.

Vårt hovedinntrykk er at tiltaksbedriftene opplever at sertifiseringskravet har bidratt til økt fokus på eget kvalitetsarbeid og vært bevisstgjørende for de ansatte. Det betyr at de også har bygd opp og forbedret sine kvalitetssystemer og rutiner for å ivareta sertifiseringskravene. Informantene gir også uttrykk for at sertifiseringsprosessene og kvalitetskriteriene har bidratt til at de har fått på plass bedre rutiner for tilbakemeldinger og brukermedvirkning. Forslagskasser, responsforum og ordninger med tillitsvalgte er noen eksempler på det. Flere av våre informanter gir også uttrykk for at det å bli «sett litt i korta» bidrar til å holde virksomheten på tå hev og til en stadig utvikling av tilbudet, og at en jevnlig sertifisering gir virksomheten en trygghet på at de leverer tjenester med god kvalitet og i tråd med forventningene til dem som tiltaksbedrifter.

4.8 Opplæring, hospitering og kvalifisering

Tilpasning av og opplæring i arbeidsoppgavene

Gjennomgående baserer opplæringen av de VTA-ansatte seg på en tilpasning av arbeidsoppgavene til hver enkelt. Tilpasningen av arbeidet foregår på flere måter. For det første gjøres en vurdering av tilretteleggings- og oppfølgingsbehov når den enkelte VTA-ansatte er ny. Vedkommende får da gjerne prøve seg i ulike typer jobber. Videre gjøres det en vurdering av hvilke typer arbeidsoppgaver den enkelte mestrer, og det krever gjerne en hel del tilpasning. En vanlig måte å tilrettelegge på, er å dele opp helhetlige produksjonsprosesser i små deler for at den enkelte skal forstå og mestre oppgaven. Med grunnlag i en slik tilpasning foregår det meste av opplæringen gjennom praktisk utprøving og repetering av de ulike oppgavene. Samtidig er opplæringen som regel satt inn i et system, enten i form av en handlingsplan eller en kompetanseplan.

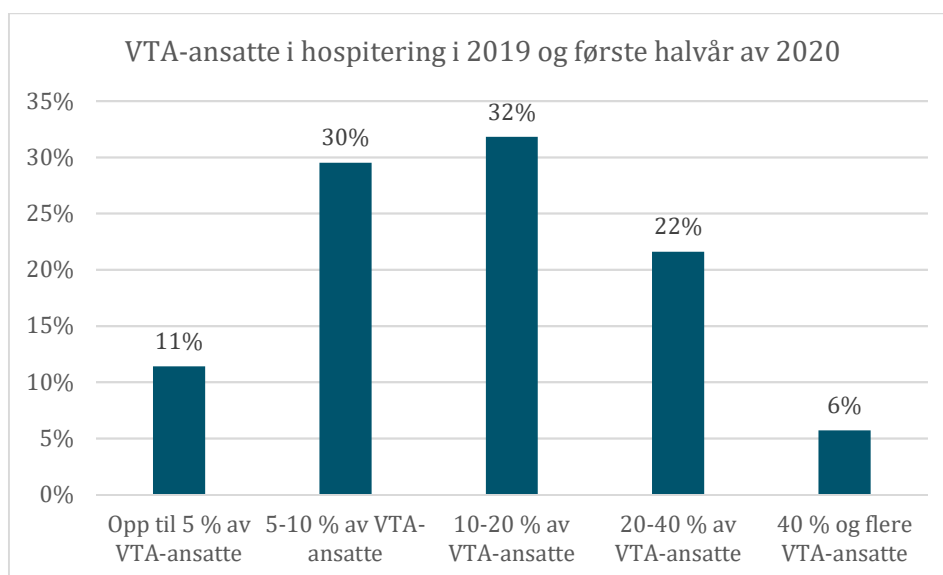
Ekstern hospitering

Utover å tilrettelegge arbeidsoppgaver og utvide egen virksomhetsporteføljen internt i tiltaksbedriften, er samarbeid med eksterne virksomheter en hyppig brukt metode for å bidra til individuell tilrettelegging og faglig utvikling. Blant tiltaksbedriftene som har svart på dette spørsmålet i

spørreundersøkelsen, er det 84 prosent som svarer at de har hatt VTA-ansatte ute i hospitering i løpet av 2019 og første halvdel av 2020. Det er imidlertid en del virksomheter som ikke har svart på dette spørsmålet, og dersom vi legger til grunn at disse ikke har hatt hospitering, reduseres andelen til 66 prosent.

De som oppgir at de ikke har hatt VTA-ansatte ute på hospitering, er med enkelte unntak mindre virksomheter med relativt liten omsetning. Samtidig er dette virksomheter som kjennetegnes av å ha en relativt stor andel VTA-ansatte på intern kvalifisering (kompetansebevis).

I spørreundersøkelsen ba vi også tiltaksbedriftene oppgi totalt antall VTA-ansatte som var eller hadde vært i praksis den aktuelle perioden. I de virksomhetene som har svart på dette spørsmålet, finner vi at i alt 16 prosent av de VTA-ansatte har vært ute i praksis i løpet av 2019 og første halvår av 2020. Men dersom vi legger til grunn at de virksomhetene som ikke svarte på spørsmålet, heller ikke har hatt VTA-ansatte i praksis, utgjør andelen kun 10 prosent. Tallmaterialet her er med andre ord noe usikkert, men det er grunn til å tro at det faktiske tallet ligger mellom 10 og 16 prosent.



Figur 4.7 Fordeling av tiltaksbedrifter etter hvor stor andel av VTA-ansatte som har vært i praksis i løpet av 2019 og første halvår av 2020.

Figur 4.7 viser hvordan virksomhetene fordeler seg etter andelen VTA-ansatte som har vært i praksis. Vi ser at omfanget varierer forholdsvis mye. For de fleste virksomhetene (62 prosent) utgjør andelen VTA-ansatte som har vært i praksis mellom 5 og 20 prosent. Samtidig er det også en god del som oppgir at de har en langt større andel enn dette ute i praksis. Enkelte av disse synes å ha reindyrket en modell med utplassering av VTA-deltakere, fremfor å drive egen intern produksjonsvirksomhet. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at inntektene til tiltaksbedrifter som i stor grad har utplassert deltakere, består av en relativt høy andel VTA-tilskudd og en lav andel salgsinntekter.

Inntrykket fra case-bedriftene gjenspeiler resultatene fra spørreundersøkelsen i den forstand at omfanget av og aktiv tilrettelegging for hospitering varierer. Flere av virksomhetene har gode

erfaringer med å få plass praksisplasser. Fellestrekket for disse er at de gjerne har utstrakt samarbeid med andre virksomheter i eget nærområde, det være seg kunder og leverandører eller andre samarbeidspartnere.

Tiltaksbedriftens vurderinger av denne praksisen er at det gir gode muligheter for å tilby mer varierte oppgaver for de VTA-ansatte, og at det kan være viktig for enkelte VTA-ansatte å ha denne muligheten. Tanken er også at hospitering kan være en «myk start» på overgangen til ordinært arbeid for de VTA-ansatte som har potensiale for dette. Hospiteringsordningen gir dermed en viss trygghet ved at ikke alle relasjoner til tiltaksbedriften er brutt dersom det viser seg at det ikke fungerer med ordinært arbeid. Enkelte av de VTA-ansatte vi har intervjuet, gir også uttrykk for at hospiteringen er en god ordning som på den ene siden gir muligheter, men som samtidig reduserer usikkerheten med å forlate et trygt og sosialt arbeidsmiljø. Et eksempel er en ung VTA-ansatt som gir uttrykk for at han på sikt ønsker å hospitere ute, men at han først vil opparbeide seg arbeidstrening og kvalifisere seg ved tiltaksbedriften.

Til tross for at tiltaksbedriftene tilrettelegger for overgang til ordinært arbeid, viser både resultatene fra spørreundersøkelsen og inntrykket fra intervjuene i case-bedriftene at overgang til ordinært arbeid sjeldent forekommer. Ifølge informantene – både veiledere og VTA-ansatte – forklares dette med den tryggheten tiltaksbedriften representerer. For noen representerer tryggheten det sosiale fellesskapet og for andre er tryggheten knyttet til faglig mestring av arbeidsoppgavene ved tiltaksbedriften. Samtidig er vårt inntrykk at det å ha muligheten er ganske viktig for enkelte av de VTA-ansatte som har et potensiale for å klare seg i det ordinære arbeidslivet.

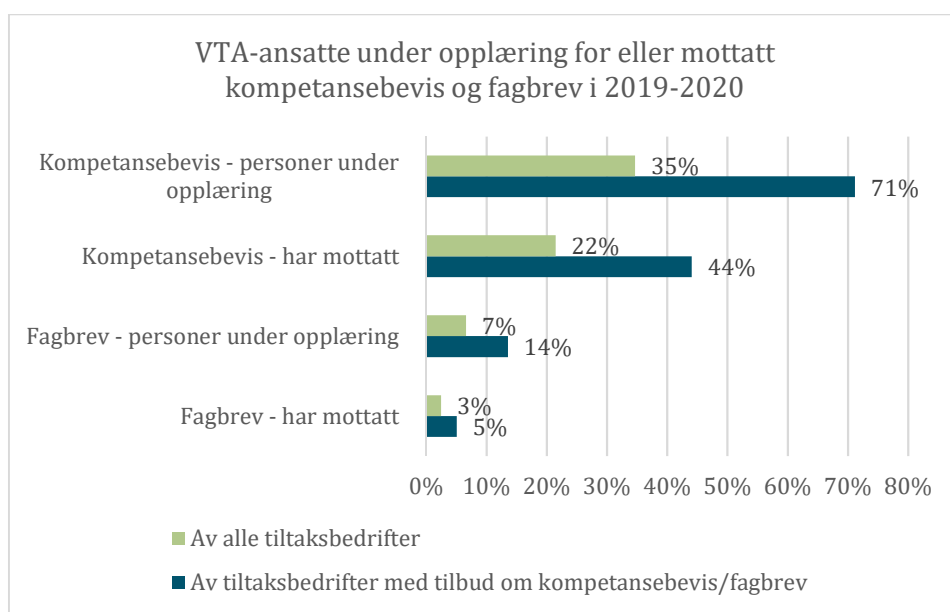
I enkelte av case-bedriftene opplever de det mer utfordrende med hospiteringsordningen. Det handler da gjerne om at det er et begrenset arbeidsmarked i kommunen eller regionen, eller at de opplever det som vanskelig å få aktuelle bedrifter til å ta inn praksiskandidater. Men selv blant virksomhetene i kommuner hvor arbeidsmarkedet er begrenset, finner vi eksempler på at man har lyktes med hospiteringsordningen. Ved Os ASCO gir de for eksempel uttrykk for at de har relativt begrensede muligheter i næringslivet lokalt, men at de likevel har lyktes med å få enkelte VTA-ansatte ut i praksis, blant annet på et sykehjem i nærheten og ved et lokalt gartneri.

Sett i lys av størrelsen på de minste tiltaksbedriftene, er det også grunn til å anta at utstrakt bruk av hospitering vil gjøre den interne produksjonsvirksomheten sårbar. Når enkelte informanter også påpeker at de som er mest aktuelle for ordinært arbeid, ofte også er de medarbeiderne i tiltaksbedriftene er mest avhengig av i sin produksjon, forsterker dette sårbarheten. Således kan man si at tiltaksbedriftene blir stående i et dilemma mellom den enkeltes utviklingsmuligheter på den ene siden, og bedriftens produksjonsbehov på den andre.

Kompetansebevis og fagbrev

I de utfyllende reglene til tiltaksforskriften står det at tiltaksarrangør skal kunne tilby de VTA-ansatte et tilrettelagt kvalifiseringsopplegg. Her står det også at gjennomførte kvalifisering må kunne dokumenteres og dersom det er mulig, innrettes på en slik måte at opplæringen kan godkjennes offentlig. En formell godkjenning vil i alle hovedsak dreie seg om kompetansebevis og fagbrev.

I spørreundersøkelsen er det omtrent halvparten (49 prosent) av tiltaksbedriftene som svarer at de har tilbud om kompetansebevis eller fagbrev for de ansatte. I et åpent spørsmål har vi også bedt virksomhetene om å oppgi hvilken type fagopplæring dette dreier seg om. Det fremgår her at det tilbys opplæring innenfor en rekke fagområder. De som oftest nevnes er følgende: kjøkken/kokk/matfag, logistikk/lager/transport, tømrer/snekker/treproduksjon, renhold og salg og service. Det er for øvrig gjennomgående større virksomheter med stor omsetning og mange tiltaksdeltakere som tilbyr kompetansebevis/fagbrev.



Figur 4.8 Andel av virksomheter med VTA-ansatte under opplæring til eller mottatt kompetansebevis/fagbrev i løpet av 2019-2020.

Selv om halvparten av tiltaksbedriftene har tilbud om kompetansebevis/fagbrev, er det ikke nødvendigvis slik at VTA-ansatte benytter denne muligheten. Figur 4.8 viser andelen av tiltaksbedriftene som i løpet av 2019 og 2020, har hatt VTA-ansatte som har vært under opplæring eller mottatt kompetansebevis eller fagbrev. Figuren viser både andelen av tiltaksbedriftene som har slikt tilbud, og andelen av alle tiltaksbedriftene.

Av de tiltaksbedriftene som har et tilbud om kompetansebevis, fremgår det at 71 prosent av dem har hatt kandidater under opplæring for kompetansebevis. Videre er det 44 prosent av dem som har hatt VTA-ansatt som har mottatt kompetansebevis. Det betyr at det er 35 prosent av alle tiltaksbedriftene som har hatt VTA-ansatte under opplæring for kompetansebevis, og 22 prosent som har hatt VTA-ansatte som har mottatt kompetansebevis.

I spørreundersøkelsen har tiltaksbedriftene også oppgitt *hvor mange* VTA-ansatte som har vært under opplæring til eller fått kompetansebevis, og vi kan derfor også beregne omfanget av denne typen opplæring i de aktuelle virksomhetene (i løpet av 2019 og første halvår 2020). Blant de som har hatt kandidater som har mottatt kompetansebevis (dvs. 22 prosent av virksomhetene), omfatter dette i gjennomsnitt 6 VTA-ansatte, noe som utgjør i gjennomsnitt 17 prosent av alle VTA-ansatte i virksomheten.

Omfanget av VTA-ansatte som har vært under opplæring for eller mottatt fagbrev er langt mindre. Av de tiltaksbedriftene som har et slikt tilbudet, er det 14 prosent som har hatt VTA-ansatte under opplæring for fagbrev, og 5 prosent av virksomhetene har hatt VTA-ansatte som har tatt fagbrev. Det betyr at blant alle tiltaksbedriftene er det kun 7 prosent som har hatt VTA-ansatte under opplæring, og 3 prosent som har hatt ansatte som har mottatt fagbrev. Det siste omfatter kun tre virksomheter og i disse er det i gjennomsnitt to deltakere som har mottatt fagbrev (i gjennomsnitt 4 prosent av de VTA-ansatte).

Resultatene her viser at det er et visst gap mellom det tiltaksbedriftene oppgir at de har mulighet til å gi av kompetansebevis og fagbrev, og omfanget av VTA-ansatte som gjennomfører denne typen formelle opplæringsløp. Ifølge informanter fra case-virksomhetene og kommentarene i spørreundersøkelsen, er det minst to forklaringer på dette. Den ene er at det for en stor del av de VTA-ansatte, er lite aktuelt å oppnå et fagbrev. En annen forklaring er at det gis et tilbud, men at de VTA-ansatte avslår tilbudet. En tredje forklaring er at de starter opp, men at de over tid avslutter opplæringsprosessen.

Det fremgår ellers av kommentarene i spørreundersøkelsen at tiltaksbedriftene også opererer med bedriftsinterne kvalifiseringsordninger. Det betyr at det etableres egne opplæringsløp som dokumenteres med interne ordninger, f.eks. i form av diplomer, kursbevis eller mestringsbevis. Enkelte peker samtidig på at disse systemene gjerne bygger på mål i læreplanverket.

Kursvirksomhet

De aller fleste tiltaksbedriftene har også opplæring ut over de formelle kvalifiseringsoppleggene med kompetansebevis og fagbrev. På spørsmål til tiltaksbedriftene om de har andre typer opplæringstilbud, svarer noe over 80 prosent at de har et slikt tilbud. Innholdet varierer mellom virksomhetene, men vi kan skille mellom fire typer: 1) faglig orienterte kurs, 2) HMS-kurs, 3) arbeidsrettede kurs og 4) kurs innrettet mot personlige forhold. Innenfor den første gruppen nevnes foruten kurs i rutiner ved arbeidsplassen, truckførerkurs, sertifikat og IT-relaterte kurs. I den andre gruppen inngår kurs i HMS-arbeid generelt, sikkerhetskurs (bl.a. knyttet til bruk av maskiner), førstehjelpskurs og kurs for tillitsvalgte. I den tredje gruppen inngår kurs som omhandler karriereveiledning, CV-skriving og liknende. Til slutt er det også relativt mange som nevner kurs som omhandler mer personlige forhold som hygiene, økonomi, kosthold, fysisk aktivitet og helse.

4.9 Oppsummering

De tiltaksbedriftene vi har valgt ut som sammenligningsgrunnlag for VTA-forsøkene, varierer i både størrelse, antall VTA-ansatte og i arbeidsoppgaver de har å tilby. De største har naturlig nok et større spenn i arbeidsoppgaver enn de minste. En stor del av virksomheten består likevel av enkle produksjonsoppgaver, herunder ulike former for pakking og montering. Men i tillegg finner vi at virksomhetene også tilbyr arbeidsoppgaver innenfor mer avansert produksjon, innen media, IT-virksomhet samt kafé- og kantinevirksomhet.

Det fremgår av gjennomgangen at det er vanlig at de VTA-ansatte roterer mellom ulike typer arbeidsoppgaver. Dels skyldes dette individuelle ønsker, dels at det er behov for å variere arbeidsoppgavene og dels er det av hensyn til produksjonskravene. De fleste virksomhetene har også en praksis med utplassering av VTA-ansatte på hospitering i andre nærliggende virksomheter.

Tiltaksbedriftene rekrutterer VTA-kandidater på noe ulik måte, og vi har skilt mellom tre typer rekrutteringsprosesser: NAV-styrt rekruttering, virksomhetsstyrt rekruttering og samarbeidsorientert rekruttering. Den første varianten (NAV-styrt rekruttering) innebærer at det primært er NAV som kontrollerer innsøkingen til VTA. Den andre varianten (virksomhetsstyrt) innebærer at tiltaksbedriften i stor grad styrer inntaket på egenhånd, og NAV og kommunene har ellers en relativt passiv rolle. I den tredje varianten (samarbeidsmodell) har både NAV og kommunene en mer aktiv rolle i inntaket av kandidater. Informantene gir generelt uttrykk for at alle modellene fungerer godt. Samtidig har vi i kapitlet påpekt enkelte svakheter ved det ordinære rekrutteringssystemet. Det ene er at tiltaksbedriften i den virksomhetsstyrte modellen har stor innflytelse over hvem som rekrutteres inn i tiltaket. Det andre er at det fremstår som noe uklart hvordan deltakerne rekrutteres inn og om det i det hele tatt opereres med ventelister.

Resultatene fra spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene viser at de har en bemanningsfaktor som er i tråd med kravene til VTA-tiltaket (1 veileder per 5 VTA-ansatte). Med bakgrunn i case-undersøkelsen, fremgår det også at veiledere og arbeidsledere i tiltaksbedriftene har lang erfaring med opplæring og oppfølging av VTA-ansatte. Gjennomgående opererer virksomhetene med veiledere som både har sosialfaglig og yrkesfaglig kompetanse. Mens de i enkelte bedrifter har en arbeidsdeling mellom de med sosialfaglig kompetanse og de med yrkesfaglig kompetanse, har veilederne/arbeidslederne i andre virksomheter i større grad kombinert disse to rollene.

De VTA-ansatte i tiltaksbedriftene får tett oppfølging av veiledere og/eller arbeidsledere i det daglige. I beskrivelsen har vi skilt mellom den formelle delen og den uformelle daglige oppfølgingen. Den formelle delen består av faste medarbeidersamtaler og bruk av ulike typer handlingsplaner, kvalifiseringsplaner eller utviklingsplaner. Dette er verktøy som skal sikre at de VTA-ansatte trives i jobben, og at de får muligheter til å utvikle evner og ferdigheter. Tiltaksbedriften tilbyr også VTA-ansatte formell kvalifisering ved bruk av fagopplæringsplaner der målet er å få kompetansebevis eller fagbrev. Det er imidlertid et en forholdsvis liten andel av de VTA-ansatte som deltar i opplæring til eller har mottatt kompetansebevis eller fagbrev.

Utover den systematiske oppfølgingen og tilretteleggingen, fremhever informantene i tiltaksbedriftene at den daglige og mer uformelle oppfølgingen av de VTA-ansatte er vel så viktig. Mye av dette arbeidet handler om å dele opp produksjonen i små deloppgaver for å tilpasse den til de VTA-ansattes evner og funksjonsnivå. Samtidig handler oppfølgingen om opplæring i praktiske ting som f.eks. å komme tidsnok på jobb, sosial fungering og renslighet. Ut over dette, legges det vekt på å skape et sosialt fellesskap på arbeidsplassen, noe som både har en verdi i seg selv, men også en verdi fordi mye av produksjonen forutsetter at de VTA-ansatte samarbeider.

De aller fleste tiltaksbedriftene oppgir at de har hatt VTA-ansatte på hospitering i andre ordinære virksomheter. Dette utgjør en relativt liten del av de VTA-ansatte. Beregningene våre viser

at det er mellom 10 og 16 prosent av de VTA-ansatte som har vært ute på hospitering i løpet av en periode på halvannet år.

5. Sammenligning av VTA i forsøkene og i tiltaksbedrifter

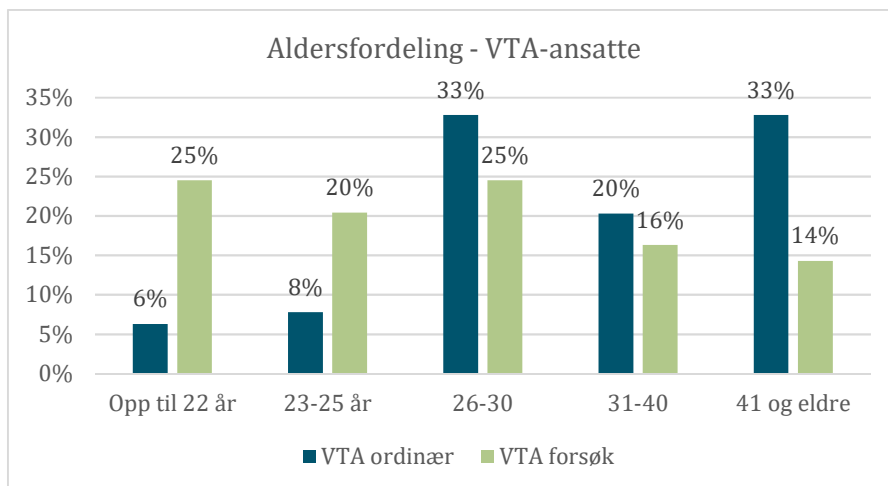
I dette kapitlet sammenligner vi VTA-forsøkene med VTA-tiltaket i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. I sammenligningen vil vi her ta for oss elementer i det vi har omtalt som struktur-, prosess- og produktkvalitet. Strukturkvalitet innebærer i hovedsak personellressursene som benyttes til oppfølgingen av deltakerne og den kompetansen disse har. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom produkt- og prosesskvalitet, og vi har derfor ikke lagt vekt på dette skillet i kapitlet. Vi har likevel forsøkt å belyse sentrale egenskaper ved prosessen fra inntak og kartlegging av VTA-kandidater, til egenskaper ved arbeidet, oppfølgingen og utviklingsmuligheter for de VTA-ansatte. Denne prosessen vil dermed inneholde ulike kvaliteter knyttet til egenskaper ved arbeidsoppgavene, hvordan arbeidsoppgavene tilpasses den enkelte, kvalifisering av de VTA-ansatte og om det er tilrettelagt for koordinerte tjenester. Innledningsvis i kapitlet presenteres en oversikt over egenskaper ved VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene. Formålet er å undersøke om de som er ansatt i forsøkene skiller seg fra de som er ansatt i ordinære tiltaksbedrifter.

5.1 Hvem er de VTA-ansatte?

I denne delen har vi sett nærmere på om VTA-deltakerne i forsøkene skiller seg fra VTA-deltakere i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse/intervjuer gjennomført ansikt til ansikt med VTA-ansatte i forsøket og med VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter. I forsøkene er undersøkelsen besvart av 49 VTA-ansatte og i de ordinære tiltaksbedriftene (sammenligningsgruppen) av 68 VTA-ansatte. I forsøkene er svarprosenten 75 prosent, og frafallet skyldes enten at de ikke møtte til avtalt intervju, at de ikke ønsket å bli intervjuet eller at de var forhindret av andre grunner.¹² Blant de intervjuede i tiltaksbedriftene (sammenligningsgruppen), er fire personer eldre enn den eldste i forsøket, og disse er derfor tatt ut av datamaterialet. Av de planlagte intervjuene i tiltaksbedriftene møtte alle til intervju.

Spørreundersøkelsen/intervjuet som denne delen bygger på, er tredelt. De to første delene av skjemaet/intervjuguiden er fylt ut under intervjuet med de VTA-ansatte. Den første delen inneholder bakgrunnsspørsmål om den VTA-ansatte, bl.a. kjønn, alder, utdanning og tidligere arbeidserfaring. Resultatene fra denne delen presenteres nedenfor. Den andre delen inneholder spørsmål der vi ber informantene vurdere ulike sider ved arbeidsforholdet og egen livskvalitet. Resultatene herfra presenteres senere i rapporten. I den tredje delen ba vi veilederne fylle ut generelle spørsmål om de VTA-ansattes helsesituasjon og arbeidsevne. Resultatene fra denne delen presenteres også i dette kapitlet.

¹² Intervjuene ble gjennomført våren 2019 (Fjell, Skedsmo og Ullensaker), høsten 2019 (Indre Fosen) og våren 2020 (Stavanger og Oslo). På dette tidspunktet var det i alt 65 VTA-ansatte i forsøket, dvs. at svarprosenten er på 75 prosent.



Figur 5.1 Aldersfordeling i forsøk- og sammenligningsgruppe. N=117

Figur 5.1 viser aldersfordelingen i forsøkene sammenlignet med utvalget av ordinære VTA-ansatte. Vi ser at utvalget er forholdsvis skjevt i den forstand at de VTA-ansatte i forsøkene er yngre enn i de ordinære tiltaksbedriftene. Forklaringen på dette er at ordinære VTA-ansatte gjennomgående er eldre enn i forsøkene, og at det derfor har vært vanskelig å finne tilstrekkelig antall yngre VTA-ansatte i de ordinære tiltaksbedriftene. På grunn av de store skjevhetene, har vi vektet utvalget i de tilfeller det viser seg å ha betydning for resultatene. Det betyr at verdien av de yngste VTA-ansatte i sammenligningsgruppen får større betydning og de eldste mindre betydning.

Samlet sett er det 63 prosent menn og 37 prosent kvinner i utvalget. Det er den samme kjønnsfordelingen i VTA-forsøket som i det ordinære VTA-tiltaket.

Tabell 5.1 VTA-ansattes utdanningsbakgrunn (uveid utvalg). N=117

	VTA ordinær	VTA forsøk	Total
Grunnskole	3 %	4 %	4 %
Ikke fullført videregående skole	13 %	16 %	14 %
Fullført videregående skole	84 %	78 %	81 %
Høyskole eller universitet (påbegynt eller fullført)	-	2 %	1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Tabell 5.1 viser utdanningsbakgrunnen til de VTA-ansatte. Det er her ingen vesentlige forskjeller i det veide og uveide utvalget, og tabellen inneholder derfor det uveide utvalget. Som det fremgår av tabellen, har de aller fleste fullført videregående utdanning (8 av 10), mens omtrent

15 prosent ikke har fullført videregående utdanning. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter.¹³

Tabell 5.2 Annen utdanning hos VTA-deltakerne. N=115

	Vektet utvalg		Uvektet utvalg	
	VTA ordinær	VTA forsøk	VTA ordinær	VTA forsøk
Nei	66 %	64 %	56 %	64 %
Ja	34 %	36 %	44 %	36 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

I undersøkelsen stilte vi også spørsmål om de VTA-ansatte hadde annen type utdanning. Her viser det seg å være forskjell i det vektete og uvektete utvalget. I det uvektete utvalget ser vi at VTA-ansatte i tiltaksbedriftene i noe større grad enn i forsøket, har annen utdanning. Dette skyldes imidlertid aldersfordelingen, og i det vektete utvalget ser vi at andelen i begge tilfeller er rundt 35 prosent.

Det er i hovedsak to typer *annen* utdanning som nevnes i undersøkelsen. Det ene er folkehøyskole og det andre er ulike typer kurs. Det siste omfatter bl.a. datakurs, førstehjelpskurs, sikkerhetskurs, sveisekurs og, truckførerkurs. Relativt mange oppgir at de har gått på folkehøyskole, og spesielt blant VTA-ansatte i tiltaksbedriftene (omtrent halvparten av de med annen utdanning).

I undersøkelsen ba vi også veilederne oppgi om VTA-ansatte hadde en psykisk utviklingshemming, fysisk utviklingshemming, psykisk lidelse eller annen diagnose, eventuelt kombinasjoner av disse. Her var det mulig å krysse av for flere alternativer, og prosentene i tabellen under summerer seg derfor til mer enn 100 prosent.

Tabell 5.3 VTA-ansattes diagnose (vektet utvalg).¹⁴ N=108

	VTA ordinær	VTA forsøk	Total
Psykisk utviklingshemmet	65 %	60 %	63 %
Fysisk utviklingshemmet	9 %	13 %	11 %
Psykiske lidelser	20 %	29 %	24 %
Annet	38 %	24 %	32 %

¹³ Registerdata om VTA-ansattes utdanning inneholder en forholdsvis stor andel med ukjent utdanning (35 %). Disse egner seg derfor dårlig til å teste ut representativiteten til utvalgsdataene i de tiltaksbedriftene. Når vi ser bort i fra gruppen med ukjent utdanning, er det likevel et godt samsvar mellom registerdata og utvalgsdata. Blant gruppen i alderen 18-29 år finner vi i registerdata at 13 prosent har fullført grunnskoleutdanning, 85 prosent har fullført videregående utdanning og 2 prosent høyere utdanning (se tabell i vedlegg).

¹⁴ Kolonnesummen blir > 100% fordi respondentene kan plasseres i flere kategorier.

Tabell 5.3 viser at de aller fleste VTA-ansatte har en psykisk utviklingshemming. Innenfor gruppen andre diagnoser finner vi også en god del med det som kalles utviklingsforstyrrelser (autisme, asperger). Dette gjelder spesielt blant VTA-ansatte i forsøket, men det gjelder også en del VTA-ansatte i tiltaksbedriftene. Det generelle bildet er imidlertid at det ikke er vesentlige forskjeller i diagnosene mellom ansatte i ordinær VTA og ansatte i forsøkene.

På spørsmål om uføregraden til de VTA-ansatte fremgår det med ett unntak i forsøket, at alle har 100 prosent uføretrygd. Som vist i forrige kapittel, samsvarer dette også med registerdataene som viser at så å si alle VTA-ansatte har 100 prosent uføretrygd.

Tabell 5.4 Veilederne vurdering av VTA-ansattes fysiske og/eller psykiske helse (vektet). N=112.

	VTA ordinær	VTA forsøk
Svært god	19 %	14 %
Nokså god, men varierende	55 %	69 %
Verken god eller dårlig	9 %	6 %
Nokså dårlig, men varierende	17 %	10 %
Svært dårlig	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %

Tabell 5.4 viser hvordan veilederne vurderer de VTA-ansattes fysiske og/eller psykiske helse. Her ser vi en tendens til at veilederne i forsøkene vurderer den fysiske/psykiske helsen som noe bedre enn veilederne i de ordinære tiltaksbedriftene. Mens de i forsøkene vurderer at 83 prosent har nokså god/svært god fysisk/psykisk helse, er tilsvarende andel i ordinære tiltaksbedrifter 74 prosent. Sett i lys av at det er relativt få enheter i de to gruppene, er totalbildet likevel at det ikke er vesentlige forskjeller mellom de VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter.

Tabell 5.5 Veilederne vurdering av VTA-ansattes arbeidsevne, dvs. evnen til å mestre arbeidsoppgavene i VTA-virksomheten (vektet). N=112

	VTA ordinær	VTA forsøk
Svært god	35 %	29 %
Nokså god, men varierende	56 %	59 %
Verken god eller dårlig	6 %	6 %
Nokså dårlig, men varierende	4 %	6 %
Svært dårlig	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %

Tabell 5.5 viser at det er en forholdsvis lik vurdering av de VTA-ansattes arbeidsevne i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter, dvs. evne til å mestre arbeidsoppgavene i VTA-virksomheten. I forsøkene er det rundt 30 prosent som mener at de VTA-ansattes arbeidsevne er svært god, omtrent 60 prosent som vurderer den som nokså god (men varierende), og rundt 10 prosent som vurderer den som nokså dårlig. Til tross for at de VTA-ansattes fysiske/psykiske

helsen vurderes som noe bedre i forsøkene, ser dette ikke ut til å ha noe utslag på vurderingen av de VTA-ansattes arbeidsevne.

Tabell 5.6 Veiledernes vurdering av VTA-ansattes muligheter for å ta arbeid i ordinær virksomhet. N=108

	VTA ordinær tiltaksbedrifter	VTA forsøk		
		Totalt	Ordinær virksomhet	Egne (skjermede) VTA-plasser
Svært god	2 %	8 %	17 %	0 %
Nokså god	23 %	35 %	38 %	32 %
Verken god eller dårlig	38 %	25 %	17 %	32 %
Nokså dårlig	26 %	22 %	25 %	20 %
Svært dårlig	11 %	10 %	4 %	16 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 5.6 viser svarene på spørsmålet om de VTA-ansattes mulighet til å ta arbeid i ordinær virksomhet. Her ser vi at de vurderer denne muligheten som bedre i forsøkene enn i de ordinære tiltaksbedriftene. Blant de ordinære VTA-ansatte er det kun 25 prosent som anses å ha nokså/svært gode muligheter, mens tilsvarende i forsøkene er 43 prosent.

Når vi her skiller mellom de forsøkene som har basert seg på å bruk av ordinære VTA-plasser (Indre Fosen, Ullensaker og Fjell) og de som har etablert egne arbeidsplasser for VTA-ansatte (Stavanger og Skedsmo), ser vi at vurderingene varierer en del. De som baserer forsøket på ordinære arbeidsplasser, vurderer mulighetene som langt bedre enn de som har etablert egne arbeidsplasser for de VTA-ansatte. Blant de forsøkene som bruker ordinære arbeidsplasser, er det hele 55 prosent som vurderer muligheten som nokså/svært god, mens tilsvarende i de øvrige forsøkene kun er 32 prosent.

Bortsett fra de sistnevnte resultatene, tyder gjennomgangen over på at det ikke er vesentlige forskjeller mellom VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene. I den grad vi ser en tendens her, så handler det om at de VTA-ansattes fysiske/psykiske helse vurderes som bedre i forsøkene enn i ordinære tiltaksbedrifter. Men det er usikkert om disse forskjellene innebærer at det er en positiv seleksjon av deltakere i forsøkene, sammenlignet med deltakerne i de ordinære VTA-tiltakene. Det siste resultatet, som viser at vurderingene varierer mye innenfor forsøkene, kan bety at vurderingene vel så mye handler om at egenskapen ved tiltaksarenaen (ordinære arbeidsplasser) skaper visse forventinger til deltakerne.

5.2 Ressursinnsatsen og kompetanse

Begrepet strukturkvalitet inneholder minst to aspekter. Det ene er *ressursinnsatsen* og det andre er *kompetanse*. Ressursinnsatsen vil i denne sammenheng bestå av de personalressursene som benyttes til opplæring og veiledning av VTA-ansatte. Det betyr at vi her betrakter ressursbruken

som et kvalitetsaspekt i seg selv, ut fra antakelsen om at jo mer ressurser som settes inn i tiltaket, desto bedre blir kvaliteten. Normen som sier at tiltaksarrangør skal tilby én fulltidsansatt veileder per fem tiltaksplasser, bygger på en slik forutsetning. Men ressursinnsatsen i seg selv er ikke nødvendigvis et godt mål på kvalitet, men kan være en viktig premiss for å ivareta produkt- eller prosesskvaliteten. Det andre aspektet ved strukturkvaliteten er kunnskap og kompetanse. I kravspesifikasjonen til VTA-tiltaket legges det vekt på at veilederne/arbeidslederne har både formal- og realkompetanse. I gjennomgangen under har vi imidlertid lagt vekt på å belyse dette gjennom en kvalitativ beskrivelse av kunnskapen i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter.

Veilederressurser

I kravspesifikasjonen til VTA-tiltaket opereres det med en bemanningsnorm på 1:5, dvs. at for hver arbeidsleder/veileder så har de fem VTA-ansatte. I forrige kapittel har vi også sett at de ordinære tiltaksbedriftene ligger nært opp til denne normen, selv om det varierer forholdsvis mye fra virksomhet til virksomhet.

I kapitlet som omhandler forsøkene har vi vist at det kan være vanskelig å beregne bemanningsfaktoren i forsøkene. Årsaken er at mange av VTA-stillingene har oppfølging fra ordinært ansatte i offentlig sektor og enkelte i privat sektor (Indre Fosen). For å kunne sammenligne med tiltaksbedriftene, er utfordringen å beregne hvor mye tid de enkelte fadderne, arbeidslederne eller medarbeiderne bruker på å lære opp eller følge opp den enkelte VTA-ansatte. Som vist i kapitlet om forsøkene, avhenger dette både av den enkelte VTA-ansatte, av hvor godt jobbmatchen er, og av hvor lenge den enkelte VTA-ansatte har vært i stillingen. Det siste innebærer at det gjerne brukes mye opplæringsressurser i starten av ansettelsesforholdet, men at behovet avtar etter hvert som deltakerne lærer arbeidsoppgavene. Den enkelte VTA-ansattes evne til å lære vil dermed være avgjørende for ressursbruken. Det betyr at ressursbruken til opplæring og oppfølging kan variere fra nærmest ingenting til det å legge beslag på en hel stilling over lang tid. Denne problemstillingen er aktuell både i Ullensaker, Fjell og Indre Fosen som alle har utplassert VTA-ansatte i ordinære kommunale virksomheter. I Skedsmo og Stavanger er det muligens noe enklere å beregne ressursbruken fordi de har avsatt definerte stillingsressurser til veiledning. Men også her inngår veilederne i produksjon av de aktuelle tjenestene, og det blir derfor vanskelig å vurdere hvor mye av veiledernes tid som brukes til opplæring og veiledning, og hvor mye som brukes til produksjon av tjenester. Til tross for disse vanskelighetene, har vi sammenlignet ressursbruken i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter, men da ut fra gitte forutsetninger.

Tabell 5.7 Ressursbruk i VTA-forsøkene. VTA-stillinger per veilederstilling. Desember 2019.

		VTA-stillinger per veiledere
Ordinære tiltaksbedrifter	Stillinger (gjennomsnitt)	4,4
	Ansatte (gjennomsnitt)	4,9
Forsøk (kun veilederstillinger)	Stavanger	3,1
	- Allservice	5,2
	- Kafe	1,8 (3,5)
	Skedsmo	3,6
	Ullensaker*	2,5 - 4,8
	Fjell*	4,5
	Indre Fosen*	4,9
	Oslo *	2,0

*Inkludert faddere/arbeidsledere som bruker 5% av stillingen til opplæring/oppfølging (gjelder kun Bydel Frogner i Oslo)

Basert på tallmaterialet fra spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene, viser resultatene at bemanningsfaktoren her ligger på 1:4,9. Siden det i forsøkene opereres med forholdsvis små stillingsbrøker både blant veiledere og VTA-ansatte, har vi også beregnet en bemanningsfaktor ved å ta utgangspunkt i stillingsstørrelser. I de ordinære tiltaksbedriftene finner vi at denne er på 1:4,4.

Tilsvarende beregninger i forsøkene viser at de gjennomgående har en noe tettere oppfølging av de VTA-ansatte. Ved Allservice i Stavanger ser vi at bemanningsfaktoren er omtrent som normen. Men både ved kafeen i Stavanger og i Skedsmo er det klart færre VTA-stillinger per veilederstilling enn i de ordinære tiltaksbedriftene. I Stavanger er det 1,8 og i Skedsmo det 3,6 VTA-stillinger per veilederstilling. Ved kafeen i Stavanger legger vi da til grunn at arbeidslederen bruker 100% av sin stilling til opplæring/veiledning.¹⁵ Bemanningsfaktoren bestemmes imidlertid i stor grad av hva som inkluderes av personalressurser, noe som ikke alltid er like lett å vurdere.

I Ullensaker varierer bemanningsfaktoren avhengig av hvordan ressursbruken til faddere/arbeidsledere beregnes. Dersom vi tar utgangspunkt i faddernes/arbeidsledernes egne vurderinger av ressursbruk (se kapittel 3 for nærmere omtale), er bemanningsfaktoren på 1:2,5. Det er imidlertid grunn til å tro at disse vurderingene av ressursbruken baserer seg på en periode da det var forholdsvis mange nye VTA-ansatte, og som derfor i starten krevde relativt mye opplæring og veiledning. Det andre målet baserer seg derfor på et mer nøkternt anslag om at hver fadder/veileder bruker 5 % av en stilling til opplæring/veiledning (dette er basert på tidsbruken til de fadderne/veilederne som oppgir å bruke minst tid på opplæring/veiledning). I så fall er bemanningsfaktoren 1:4,8.

Av tabellen ser vi at Fjell og i Indre Fosen har en bemanningsfaktor som er omtrent lik den vi finner i de ordinære tiltaksbedriftene (henholdsvis 4,5 og 4,9). I begge disse forsøkene har vi basert beregningene på at fadderne/arbeidslederne ved de ulike arbeidsplassene bruker 5 prosent

¹⁵ I avsnittet som omhandler forsøket i Stavanger har vi også vist til en alternativ beregning der vi legger til grunn at arbeidslederen bruker 20% av stillingen på opplæring/veiledning (5% per VTA-ansatt). I så fall blir bemanningsfaktoren 1:3,5.

av en stilling på oppfølging av én VTA-stilling. Disse tallene kan dermed sammenlignes med bemanningsfaktoren på 4,8 i Ullensaker.

Til slutt ser vi at det er langt mer veilederressurser i Oslo enn i de øvrige forsøkene. Samlet for kommunen er det her to VTA-stillinger per veilederstilling. Bemanningsfaktoren varierer imidlertid forholdsvis mye i løpet av perioden og i noen grad også mellom bydelene. Noe av forklaringen er at det er forholdsvis små stillingsbrøker (Frogner), antall VTA-ansatte er redusert (Alna) og antall veilederstillinger har økt (Nordre Aker).

Beregningene av ressursinnsatsen i de ulike forsøkene viser for det første at det er vanskelig å anslå, og dermed også sammenligne ressursbruken til veileder, faddere og arbeidsledere i forsøkene. Men gitt de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene, viser resultatene at bemanningsfaktoren i minst tre av forsøkene er noe større enn det vi finner i tiltaksbedriftene. Dette gjelder forsøkene som har valgt å etablere egne tiltaksarenaer (Skedsmo og Stavanger), og spesielt Oslo der de har valgt ulike løsninger i de ulike bydelen. I de øvrige forsøkene ligger bemanningsfaktoren nært opp til det vi finner i tiltaksbedriftene.

Kunnskap og kompetanse

Et annet aspekt ved ressursinnsatsen er den kunnskapen og kompetansen som veiledere, faddere og arbeidsledere har i arbeidet med opplæring og oppfølging av VTA-ansatte. Vi har ikke gjort noen systematisk kartlegging av formalkompetansen til veilederne i verken forsøkene eller i tiltaksbedriftene. Etter vårt skjønn sier det heller ikke nødvendigvis noe vesentlig om kvaliteten i veiledertilbudet. Isteden har vi lagt vekt på vurderingen av den erfaringsbaserte kunnskapen vi finner i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene.

Den mest åpenbare forskjellen mellom tiltaksbedriftene og forsøkene er at veiledere og arbeidsledere i tiltaksbedriftene har lengre erfaring og mer mengdeerfaring enn de som har opplærings- og oppfølgingsansvar i forsøkene. Dette handler da i korte trekk om ferdigheter i å håndtere personer med ulike evner og funksjonsnivå, matche disse mot bestemte arbeidsoppgaver, og bistå med opplæring slik at deltakerne mestrer arbeidet. Som nevnt i kapitlet om de ordinære tiltaksbedriftene, handler dette ikke minst om å tilrettelegge produksjonsprosessen for å skape best mulig match mellom evner og oppgaver. I forsøkene fremgår det at veilederne langt på vei har måttet håndtere denne rollen og de aktuelle oppgavene gjennom prøving og feiling. Dette bildet må imidlertid nyanseres.

For det første har veilederne i Stavanger mye av det samme erfaringsgrunnlaget som de har i tiltaksbedriftene. Dette fordi de har erfaring både fra PFF-ordningen og veiledning i kvalifiseringsprogrammet. I begge tilfeller tilhører veilederne også et fagmiljø hvor jobbmatching er en sentral del av virksomheten. Dessuten har arbeidslederen i kafeen flere års yrkeserfaring fra en tiltaksbedrift. Som en del av forsøket, har de videre benyttet en ordinær tiltaksbedrift hvor de ansatte har den kompetansen som er beskrevet over. Det spesielle med Stavanger er derfor at de har bygd forsøket på etablerte systemer og dermed også involvert et personale med lang og relevant erfaring.

For det andre har mange av de ansatte i de andre forsøkene både formalkompetanse og lang praksis fra tjenester rettet mot målgruppene i VTA. Dette gjelder spesielt i Skedsmo der flere kommer fra bolig tjenesten og dagsenter virksomheten, og har utdanningsbakgrunn som vernepleier eller tilsvarende. De kjenner derfor målgruppen godt, men har ikke nødvendigvis erfaring med den delen som handler om å matche VTA-kandidatene mot arbeidslivet.

Det øvrige forsøkene har valgt en annen variant med bruk av hovedsakelig ordinære kommunale arbeidsplasser, og lener seg derfor i større grad på den kompetansen som finnes hos de ulike arbeidsgiverne, men med støtte fra veiledere utenfra. Både Fjell og Ullensaker er interessante i denne sammenheng.

I Fjell har de bygd forsøket på et tilsvarende prosjekt rettet mot innvandrere, noe som har gitt både prosjektleder, veileder og de aktuelle arbeidsgiverne en viss erfaring. Inntrykket herfra er at arbeidsgiverens erfaring med å ha praksisplasser og det at de har en faddere på arbeidsplassen, er viktig for å lykkes.

Ullensaker er interessant på den måten at de først engasjerte en miljøterapeut for å gi arbeidsgiverne mer faglig støtte, bl.a. med å finne bedre match mellom kandidatens evner og aktuelle oppgaver på arbeidsplassen. I forsøket gikk de imidlertid bort fra denne ordningen og valgte isteden en løsning med en veileder som har en mer tilbaketrukket rolle. Det betyr at de i Ullensaker ytterligere har lagt vekt på arbeidsgivernes kompetanse med å følge opp deltakerne. Som et alternativ til å ha veiledere som følger opp arbeidsgiver/VTA-ansatt, har de også valgt en løsning der de etablerer en læringsarena for arbeidsgiverne. Dette er imidlertid en forholdsvis ny ordning, og det er derfor vanskelig å si hvordan denne fungerer med tanke på å styrke arbeidsgivernes kompetanse.

De sistnevnte forsøkene legger altså vekt på den kompetansen arbeidsgiverne har i å drive opplæring og med å følge opp de VTA-ansatte. Erfaringene fra forsøkene viser at dette både har lyktes, og ikke. Mange arbeidsgivere har vært uerfarne, og inntrykket er at det har fungert bedre der arbeidsgiverne har blitt spurt om å ta imot VTA-kandidater, enn der de har blitt pålagt å stille med arbeidsplasser. Forskjellen innebærer sannsynligvis at der det har vært frivillig, har det også vært en positiv seleksjon av arbeidsgivere som har interesse, er mer forberedt og som har erfaringer fra tidligere.

Hva sier så arbeidsgiverne selv om behovet for kompetanse? I hovedsak nevnes tre faktorer. Det ene er å ha noen grunnleggende humanistiske verdier og normer, dvs. verdier og normer som handler om at det både er viktig og berikende å inkludere målgruppen på arbeidsplassen. Det andre er fagkunnskapen og kunnskapen om arbeidsplassen. Selv om arbeidsgiverne ikke nødvendigvis kjenner målgruppen godt, kjenner de arbeidsplassen godt og har dermed gode forutsetninger for å finne egnede oppgaver, og drive opplæring. Et tredje moment som nevnes er sunn fornuft. Med dette forstår vi at det ofte er tilstrekkelig å benytte metoder og virkemidler i oppfølgingen og opplæringen som ikke nødvendigvis er så mye mer raffinert eller pedagogiske enn det man ellers tar i bruk ved opplæring av nye medarbeidere. I tillegg vil vi legge til en fjerde faktor som handler om at arbeidsgiverne også inngår i en læringsprosess. Dette innebærer i korthet at arbeidsgiveren etter hvert håndterer opplæring og oppfølging bedre ved at de over tid lærer å bli bedre kjent med den konkrete personen som har en VTA-stilling.

Dersom vi tar utgangspunkt i den kompetansen vi finner i de ordinære tiltaksbedriftene, blir spørsmålet om kompetansen hos arbeidsgiverne i ordinære virksomheter kan måle seg med denne. Er de i stand til å matche arbeidsoppgavene like godt, se brukernes unike evner og dele inn arbeidet i tilpassede prosesser? Erfaringene fra forsøkene viser at dette varierer. I mange tilfeller har de lyktes godt, og i andre tilfeller ikke. Slik sett kan vi si at den kompetansen og erfaringen de har i ordinære tiltaksbedrifter, gir en større trygghet for at de VTA-ansatte blir ivare tatt på arbeidsplassen. Erfaringene fra forsøkene viser samtidig at en viktig forutsetning for å lykkes med bruk av ordinære arbeidsplasser, er å velge rett arbeidsgiver. Med andre ord kan man sikre kvalitetene i form av verdier og kompetanse gjennom en viss grad av seleksjon av arbeidsgivere. Inntrykket fra forsøkene er også at det å ha en ekstern veileder som kan stille opp for både VTA-ansatt og arbeidsgiver, er noe som bidrar til å sikre kvalitet i tilrettelegging og opplæring for de VTA-ansatte. Dette er også erfaringene fra tilsvarende ordninger med praksisplass i ordinære virksomheter (Møller m.fl. 2014, Proba 2019).

5.3 Rekruttering og kartlegging

I denne delen har vi sammenlignet prosedyrene for rekruttering og kartlegging av VTA-kandidater til forsøkene og tiltaksbedriftene. I rekrutteringsprosessen vil et viktig kvalitetstrekk være om systemet er transparent. Med dette menes at det er åpent og tilgjengelig for alle potensielle kandidater som ønsker en VTA-stilling. Samtidig vil det være et kvalitetsstempel at kartleggingen av aktuelle kandidater gjennomføres på en faglig forsvarlig måte. Et aspekt ved denne delen av prosessen er om det finnes prosedyrer eller verktøy som er av en slik karakter at kartleggingen gir relevant informasjon om den aktuelle kandidaten. Et annet aspekt ved denne prosessen er de faglige og mer skjønnsmessig vurderingene som gjøres. I tillegg vil en vellykket kartlegging kunne vurderes etter hvor god match det er mellom den enkelte deltakers funksjonsnivå eller evner og arbeidsoppgavene som blir tildelt.

Rekruttering av deltakere

Rekrutteringen til de ordinære tiltaksbedriftene foregår på noe ulike måter. I forrige kapittel viste vi til tre modeller, en NAV-styrt modell, en virksomhetsstyrt modell og en samarbeidsmodell. Alle modellene bygger på mer eller mindre faste rutiner for rekruttering, og der NAV formelt er den innsøkende instansen. Til tross for forskjellene, opplever tiltaksbedriftene at alle modellene fungerer rimelig godt. Samtidig har vi pekt på enkelte svakheter med systemene for rekruttering av deltakere. Den ene er at tiltaksbedriftene i noen tilfeller har forholdsvis stor innflytelse over rekrutteringen. Den andre er at det i enkelte tilfeller ikke opereres med reelle ventelister for å komme inn i VTA-tiltaket. Det er også verdt å nevne at enkelte også opplever at både kommunene og NAV er for passive og har for liten interesse for virksomheten i tiltaksbedriftene.

Måten de ulike forsøkene har rekruttert kandidater på, har variert en god del. Generelt kan vi likevel si at det er noen sentrale kjennetegn som i varierende grad gjør seg gjeldende i de ulike forsøkene. Dette er følgende:

- Rekrutteringsprosessen bærer preg av at de i forsøkene har prøvd ut ulike rekrutteringskanaler
- Deltakerne er rekruttert via ulike kommunale tjenester
- I forsøkene har de drevet aktiv oppsøkende virksomhet for å rekruttere deltakere
- Det er etablert faste rutiner for rekruttering, men samtidig bærer rekrutteringsprosessen preg av å være en uformell prosess

Alle punktene kan sies å være et resultat av at VTA-ordningen har vært et forsøk, og at det i de fleste kommunene derfor har vært nødvendig å etablere et nytt system for å rekruttere deltakere.

Det første punktet viser til at forsøkene har prøvd ut ulike kanaler for å rekruttere deltakere. I noen tilfeller har de lyktes, men i andre tilfeller ikke. I Ullensaker forsøkte de f.eks. å rekruttere gjennom både tjenesten Bolig med bistand, tildelingskontoret og NAV, men det var primært gjennom Bolig med bistand og til dels NAV at det ble rekruttert kandidater. Tilsvarende finner vi i Fjell. Der forsøkte de både støttetjenesten for funksjonshemmede, ADL-teamet, NAV og DPS, men i praksis ble kandidatene rekruttert gjennom de to første kanalene.

Det andre punktet innebærer at rekrutteringen i hovedsak har gått via kontakter i kommunale tjenester. Dette gjelder foruten Ullensaker og Fjell som er nevnt over, også i Skedsmo og dels i Oslo. I Skedsmo ble de fleste av kandidatene rekruttert gjennom Miljøarbeidertjenesten. I Ullensaker og Fjell søkte de forholdvis bredt etter kandidater, men i praksis har rekrutteringen likevel i stor grad vært blant de som allerede har et kommunalt tjenestetilbud. I Oslo har rekrutteringen i hovedsak gått via kommunale tjenester, men også via NAV. Selv om de fleste i målgruppen for VTA vil ha tjenester i kommunen, innebærer dette at andre som ikke mottar kommunale tjenester, har hatt mindre muligheter for å få plass.

Punkt tre innebærer at forsøkene i all hovedsak har drevet aktiv oppsøkende virksomhet for å rekruttere deltakere. Dette betyr at prosjektledere, via kontakter i ulike kommunale tjenester eller andre kontakter, har forespurt aktuelle kandidater. Det er kun i Ullensaker de har forsøkt å gå ut med en åpen utlysning av stillinger, men uten i første omgang å lykkes med denne strategien. Samtidig er det også grunn til å nevne at det i forsøkene delvis opplevdes vanskelig å finne kandidater, og at det tok tid å rekruttere deltakere. Hvorvidt dette skyldes måten deltakerne ble rekruttert på, at det har vært for dårlig informert om forsøkene, eller at det rett og slett er liten etterspørsel etter VTA-passar, er vanskelig å si.

I Bydel Frogner har de hatt en omfattende markedsføring av forsøket gjennom utforming og formidling av en kommunikasjonsstrategi og med påfølgende oppsøkende arbeid i ulike kommunale tjenester. Resultatet er at det ble fanget opp forholdsvis mange kandidater som ble kartlagt (20). Samtidig er det relativt få av dem som har fått arbeidskontrakt i forsøket. Eksemplet viser på den ene siden at et slikt systematisk informasjonsarbeid bidrar til en bredere rekruttering, men samtidig at alle kandidatene ikke nødvendigvis er aktuelle for ordinært VTA-arbeid.

Punkt fire viser til at det i de fleste forsøkene er etablert faste rutiner for å rekruttere deltakere, men at prosessen likevel bærer preg av å være uformell. Det forsøket som skiller seg ut med å ha etablerte faste rutiner, er Stavanger. Her er rekrutteringen basert på systemene i PFF-ordningen som er tilgjengelig via kommunens helse- og sosialkontor, og der de har faste rutiner for å ta imot søkere og kartlegge dem. De betyr også at forsøket i Stavanger ikke kjennetegnes

av noen av de fire punktene nevnt over. Men vi finner også systemer som skal ivareta rekrutteringen i de øvrige kommunene. I Ullensaker etablerte de f.eks. et inntaksteam bestående av en representant fra NAV, en fra personalavdelingen og en fra tjenesten Bolig med bistand. Videre er rekrutteringen i Skedsmo i praksis lagt til ledergruppen i Miljøarbeidertjenesten. I de øvrige kommunene er inntrykket at rekrutteringen har vært en oppgave som er lagt ene og alene til prosjektlederen, og langt på vei basert på uformelle prosesser. Unntaket fra det siste (uformelle prosesser) er markedsførings- og kommunikasjonsstrategien i Bydel Frogner og samarbeidet med NAV i Bydel Nordre Aker.

Hvis vi skal sammenfatte erfaringene med rekrutteringsprosessen i forsøkene, så er hovedinntrykket at det i stor grad bærer preg av å ha vært en forsøksvirksomhet. Det betyr at det i liten grad har vært basert på etablerte systemer og i stor grad har rekrutteringen foregått skrittvis gjennom prøving og feiling. Men det viktigste ankepunktet er at det ikke er etablert åpne systemer som er tilgjengelige for alle aktuelle kandidater, ut over de som har tjenester fra kommunen. Samtidig synes heller ikke systemene som benyttes for å rekruttere deltakere til tiltaksbedriftene, å leve opp til kravet om transparens. Forsøket i Stavanger skiller seg imidlertid ut fra både tiltaksbedriftene og de øvrige forsøkene. Her er rekrutteringsprosessen forankret i kommunens helse- og sosialkontor der alle har mulighet til å søke tiltaksplass. Videre er det innenfor PFF-ordningen etablert faste rutiner for å vurdere kandidatene, noe som også involverer Arbeidstreningssentret hvor fagpersoner involveres i prosessen. Dersom vi legger til grunn kvalitetskravet om transparens, kan det se ut som forsøket i Stavanger har etablert et system som også overgår systemet for å rekruttere kandidater til ordinære VTA-passar. I den forbindelse er det ellers noe overraskende at ingen av de øvrige forsøkene i større grad har knyttet rekrutteringsarbeidet opp mot kommunenes tildelings- eller bestillerkontor.

Kartlegging

I tiltaksbedriftene foregår kartleggingen av VTA-kandidatene i to faser. Den første fasen handler om å vurdere hvorvidt kandidaten er aktuell for jobb i virksomheten eller ikke. Dette foregår på litt ulike måter (j.f. forskjellen mellom virksomhetsstyrt og samarbeidsorientert inntak), men et fellestrekk er at det gjøres en vurdering av søkerens interesser og funksjonsevne. Den andre fasen foregår i tiltaksbedriften og gjennom praktisk utprøving av kandidatens interesser og arbeidsevne i de ulike delene av produksjonen. Gjennomgående synes den andre fasen å fungere godt i den forstand at de som søker seg inn, har gode muligheter til å finne egnede arbeidsoppgaver. Dette ivaretas ved at virksomheten langt på vei tilpasser oppgavene etter behovet til de ansatte.

I forsøkene har kartleggingsprosessen vært noe mer varierende og utprøvende. Kartleggingen handler først og fremst om å innhente informasjon om de enkelte kandidatene. Generelt er denne informasjonen fremskaffet gjennom:

- forhåndskunnskap fra kilder i ulike kommunale tjenester
- kartleggingssamtaler
- observasjon av deltakere i praktiske arbeidssituasjoner.

Det er videre tre hovedtyper informasjon som innhentes. Dette er: 1) informasjon om deltakerens interesser, yrkesønsker og arbeidsmengde; 2) informasjon om kvalifikasjoner og personlige egenskaper; og 3) informasjon om helsesituasjon, funksjonsnivå og tilsvarende.

I alle forsøkene har de en kartleggingssamtale med aktuelle kandidater. Det varierer imidlertid hva innholdet i denne er. I Fjell har de et eget kartleggingsskjema som inneholder alle de tre temaene nevnt over (interesser, kvalifikasjoner og helse/funksjon). I alle de øvrige forsøkene gjennomføres også en kartlegging av yrkesinteresser og kvalifikasjoner, men enkelte har tonet ned den formelle kartleggingen av helsesituasjonen/funksjonsevnen eller innhentet denne gjennom uformelle kanaler. Det siste gjelder spesielt i Skedsmo der de på ulike måter har innhentet forhåndsinformasjon om kandidatene fra dagsintervirksomheten eller boligjenestene. I Ullensaker – der forsøket er forankret i kommunens personalavdeling – har de videre hatt en diskusjon om kartleggingen skal følge vanlige prosedyrer for rekruttering av ansatte i kommunen (dvs. vektlegging av interesser og kvalifikasjoner), eller om den skal være ekstraordinær og dermed innbefatte kartlegging av helsesituasjonen og funksjonsevne.

Flere viser også til at de i praksis kartlegger deltakerne etter at de er uplassert i praksis. Det betyr også at kandidatene ikke får en arbeidskontrakt før de har fått prøvd seg i praksis på arbeidsplassen. Kartleggingen foregår da ved at veileder observerer kandidaten, eller har samtaler med arbeidsgiver eller med deltakeren selv. Når det gjelder utprøving i praksis, er det verdt å nevne forsøket i Indre Fosen, der de også har etablert en egen tiltaksarena der aktuelle kandidater kan prøve seg i ulike aktiviteter før de plasseres ut på en arbeidsplass. Ifølge informantene fra Indre Fosen har dette vært et nyttig virkemiddel for å få informasjon eller kunnskap om de aktuelle kandidatene.

Det er ellers verdt å trekke frem forsøket i Stavanger der de har basert kartleggingen av deltakerne på systemet i PFF-ordningen. Her er det utarbeidet egne saksbehandlingsrutiner for innsøking og kartlegging av aktuelle deltakere. I korte trekk innebærer dette at søknadene forhåndsbehandles ved helse- og sosialkontorene, og deretter oversendes til vurdering hos Arbeidsrettningssaksjonen. Her drøftes de ulike kandidatene i et PFF-møte der det vurderes om det er aktuelt å gi et tilbud. Etter at det er fattet et vedtak og det er funnet en aktuell arbeidsplass, gjennomføres møte med den aktuelle kandidaten, og kandidaten får mulighet til å komme på besøk på aktuelle arbeidsplasser. Ifølge informantene fra kommunen legges det vekt på å kartlegge yrkesønsker og kvalifikasjoner, mens annen informasjon innhentes gjennom andre kilder. Samtidig fremgår det at de har lagt mer vekt på kartleggingsprosessen i dag enn tidligere. Til tross for at de i Stavanger har et etablert system for rekruttering og kartlegging av aktuelle deltakere, er det samtidig enkelte som har stilt spørsmål ved hvor godt dette systemet har fungert i forsøket. Dette har bakgrunn i at det ved kafeen har vært flere kandidater som har sluttet.

5.4 Arbeidsoppgaver i VTA

En vesentlig forskjell mellom forsøkene og tiltaksbedriftene er at forsøkene i all hovedsak har etablert arbeidsplasser i kommunal virksomhet, mens tiltaksbedriftene har egne produksjonslokaler. Det betyr også at arbeidsplassen og arbeidsoppgavene er forskjellige. Ved tiltaksbedriftene består arbeidet av ulike produksjonsprosesser som i hovedsak gjennomføres av VTA-

ansatte. Videre består arbeidsoppgavene i stor grad av vareproduksjon og bearbeiding av produkter, og virksomheten inngår i et marked bestående av både leverandører og kunder. Det betyr at virksomheten har produksjonskrav, selv om dette langt på vei kan justeres etter de VTA-ansattes kapasitet. Arbeidsoppgavene er videre definert av de oppdragene virksomheten til enhver tid får. En del av dette er det vi tidligere har kalt «tradisjonelle» oppgaver, f.eks. pakking og montering. Men i tillegg ser vi at flere av virksomhetene har skaffet mer tjenesterelaterte oppgaver (IT, film og media) og oppdrag med produksjon av mer tekniske avanserte produkter. Virksomhetens inntektsgrunnlag er viktig, men vel så viktig er det at de ulike oppdragene egner seg for et vidt spekter av VTA-ansatte med ulikt funksjonsnivå. Spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene viser også at en del virksomheter har enkelte VTA-ansatte på hospiterer i andre virksomheter.

Til sammenligning foregår det meste av arbeidet i forsøkene i kommunal sektor. En stor del av arbeidet foregår innenfor kantine, kjøkken og kafevirksomhet, samt ulike typer vedlikeholdsarbeid. I motsetning til hos tiltaksbedriftene, består dette i stor grad av servicetjenester. Blant forsøkene er det ellers en forskjell mellom de som har VTA-passer i ordinær kommunal virksomhet (Fjell, Ullensaker og Indre Fosen) og de som har etablert arbeidsplasser spesielt for VTA-ansatte (Skedsmo, Stavanger). Det er likevel overlapping mellom oppgavene i de to typene forsøk. I Ullensaker har de f.eks. plassert ut deltakere i kafeen Gnist som i utgangspunktet er en tilrettelagt virksomhet. Tilsvarende har Skedsmo en servicegruppe som arbeider ut mot ordinær kommunal virksomhet.

Tabell 5.8 Arbeidsoppgaver i forsøkene og forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter (Kilde: Spørreundersøkelse/intervju med VTA-ansatte)

	VTA forsøk	VTA ordinær	Totalt
Produksjon	8 %	44 %	28 %
Pakking og montering	6 %	38 %	24 %
Jobbfrukt	-	20 %	12 %
Transport og lager	4 %	11 %	8 %
Vaktmester og vedlikehold	27 %	11 %	18 %
Media, kommunikasjon og IT	16 %	13 %	14 %
Adm. og resepsjonsarbeid	-	6 %	4 %
Kafé, kantine og kjøkken	41 %	13 %	25 %
Omsorgsoppgaver	6 %	2 %	4 %
Renhold	12 %	3 %	7 %
Butikkarbeid	4 %	2 %	3 %
Annet	14 %	-	6 %

I intervjuene med de VTA-ansatte ba vi dem beskrive arbeidsoppgavene sine med egne ord. Med bakgrunn i disse beskrivelsene har vi kategorisert arbeidsoppgavene i 12 ulike typer arbeid. *Tabell 5.8* viser prosentandelen VTA-ansatte i forsøkene og i tiltaksbedriftene som jobber med oppgaver innenfor de 12 kategoriene. Som nevnt over, kjennetegnes arbeidet ved tiltaksbedriftene av at det i stor grad er produksjonsoppgaver (44 %), pakking og montering (38%) samt jobbfrukt (20%). Produksjonsoppgaver innbefatter et stort spenn av oppgaver, alt fra produksjon

av enkle tekstil og trevarer til produksjon av mer avanserte produkter som kasser til oppdrett av fisk og avanserte elektriske komponenter. Pakking og montering består i hovedsak av å pakke inn ferdigproduserte varer eller å sette sammen komponenter til ferdige produkter. Jobbfrukt innebærer salg av fruktkurver og består av en hel produksjonslinje fra innkjøp av råvarer, pakking og levering av fruktkurver til kunder.

I tabellen ser vi at arbeidsoppgavene i forsøkene i langt større grad består av oppgaver innen kafe, kantine og kjøkken (41 %) samt av vaktmestertjenester og vedlikehold (27 %). Arbeidsoppgavene innen kafe, kantinedrift og kjøkkentjenester består igjen av flere oppgaver, bl.a. tilrettelegging av mat, renhold og salg til kunder. Vaktmestertjenester og vedlikehold foregår i hovedsak innenfor ulike deler av kommunal virksomhet.

Tabell 5.9 Antall ulike oppgaver den enkelte VTA-ansatte jobber med (Kilde: Spørreundersøkelse/intervju med VTA-ansatte)

	VTA i tiltaksbedrift	VTA i forsøk	Totalt
En oppgave	55 %	63 %	58 %
To oppgaver	27 %	33 %	30 %
Tre-fire oppgaver	19 %	4 %	11 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Hver enkelt VTA-ansatt kan også ha flere typer arbeidsoppgaver. Som en indikasjon på variasjonene i arbeidsoppgaver, har vi derfor også summert opp antall ulike oppgaver den enkelte VTA-ansatte nevner i beskrivelsen. *Tabell 5.9* viser antall oppgaver vi har registrert på de VTA-ansatte i forsøkene og tiltaksbedriftene. Vi ser at de VTA-ansatte i tiltaksbedriftene gjennomgående har flere oppgaver enn i forsøkene. I de ordinære tiltaksbedriftene er det nesten 20 prosent som har tre eller fire ulike oppgaver, mens tilsvarende i forsøkene er 4 prosent. Noe av årsaken til at de har oppgitt flere typer arbeidsoppgaver i tiltaksbedriftene, er sannsynligvis at det her er større bredde i arbeidsoppgavene og bedre muligheter for å jobbe på tvers av flere avdelinger enn det er i forsøkene. Vi ser at dette også er mulig i forsøkene, men måten arbeidet her er organisert på, innebærer at de ansatte gjerne må flytte til et annet arbeidsmiljø.

Som vi har vært inne på over, har forsøkene operert med forholdsvis lave stillingsprosjenter sammenlignet med det som er vanlig eller kravet i tiltaksbedriftene. Normen i tiltaksbedriftene er at de VTA-ansatte bør kunne jobbe minst 50 prosent, selv om de også kan avvike fra dette. I spørreundersøkelsen fremgår det at 11 prosent av de VTA-ansatte i tiltaksbedriftene har en stilling på under 50 prosent.

Tabell 5.10 Gjennomsnittlig stillingsprosent for VTA-ansatte i forsøkene, desember 2019
(Kilde: Rapporterte tall fra forsøkene)

	Gjennomsnittlig stillingsbrøk (%)	Minimum (%)	Maksimum (%)
Fjell	58	20	100
Indre Fosen	47	21	100
Skedsmo	57	16	100
Stavanger – totalt	77	50	100
- Kafe Lervik	70	50	100
- Allservice	81	60	100
Ullensaker	52	8	97
Oslo	39	12	80
Total	54	8	100

Tabell 5.10 viser at den gjennomsnittlige stillingsprosenten i forsøkene er på 54 prosent (egen-rapporterte tall fra forsøkene). Samtidig ser vi at Stavanger skiller seg ut ved å ha en langt høyere gjennomsnittlig stillingsprosent enn de øvrige forsøkskommunene. Her er det heller ingen av de VTA-ansatte som har en stilling på under 50 prosent. Det er de VTA-ansatte ved Allservice som primært bidrar til å trekke opp gjennomsnittet i Stavanger.

I den andre enden ser vi at forsøket i Oslo har den laveste gjennomsnittlige stillingsprosenten på 39 prosent (i desember 2019). Denne reduseres ytterligere til 35 prosent i september 2020. Den gjennomsnittlige stillingsprosenten varierer imidlertid mellom bydelene. I september 2020 er gjennomsnittet i Bydel Alna og Bydel Nordre Aker på rundt 40 prosent, mens den i Bydel Frogner er på 25 prosent.

Tabell 5.11 Andel VTA-ansatte med ulik stillingsprosent, forsøk og ordinære tiltaksbedrifter

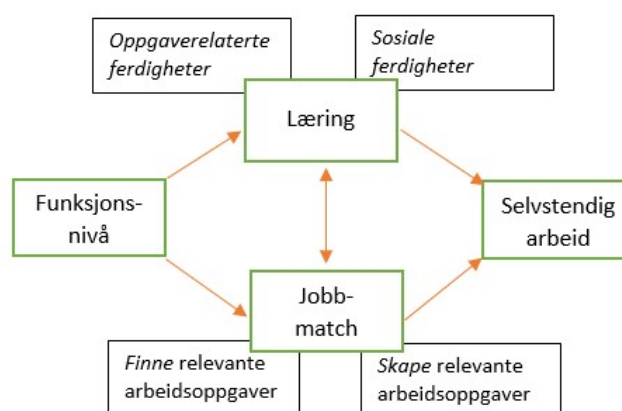
Stillingsprosent	Ordinære tiltaksbedrifter (Kilde: spørreundersøkelse – tiltaksbedrifter)	Forsøksvirksomheter (Kilde: Rapporterte tall fra forsøkene)
Opptil 50 %	11 %	44 %
50-69 %	21 %	29 %
70-99 %	23 %	18 %
100 %	44 %	9 %
Totalt	100 %	100 %

Tabell 5.11 viser fordelingen av VTA-ansatte etter stillingsprosent i ordinære tiltaksbedrifter og i forsøksvirksomhetene. Her fremgår det at 67 prosent av de VTA-ansatte i tiltaksbedriftene har en stillingsstørrelse på 70 prosent eller mer, mens tilsvarende i forsøkene er 27 prosent. Videre ser vi at det i ordinære tiltaksbedrifter kun er 11 prosent av de VTA-ansatte som har under 50% stilling, mens tilsvarende i forsøkene er 44 prosent.

Det kan være flere årsaker til at de i forsøkene opererer med lavere stillingsprosenter. En sentral faktor er at de VTA-ansatte selv ikke ønsker å jobbe mer. Mange har lite erfaring med arbeidslivet, og vil derfor være usikre i starten på hvor mye de klarer å jobbe. I enkelte av forsøkene viser de også til at noen av VTA-deltakerne har en aktiv fritid, og at de derfor ikke ønsker større stillinger. En annen faktor er at de ansvarlige for forsøket har anbefalt de VTA-ansatte å starte forsiktig for å bli vant til arbeidslivet og de forpliktelsene dette medfører. Dette ser vi bl.a. i enkelte forsøk der de ansatte har økt stillingsbrøken underveis i forsøket. Begge de to nevnte forklaringene kan også en felles bakenforliggende forklaring, nemlig at de i forsøkene har rekruttert kandidater som har mindre forutsetninger for å jobbe i større stillingsbrøker eller fulltid. En tredje faktor er at de definerte arbeidsoppgavene i seg legger begrensninger på arbeidsmengden. Dette kan i igjen ses i sammenheng med at mange av arbeidsoppgavene ikke er definert på forhånd, men at de ofte må konstrueres for å tilpasses den enkelte VTA-ansattes ferdigheter eller arbeidsevner.

5.5 Matching

Et sentralt kvalitetsaspekt ved VTA-tiltaket er veiledernes evne til å finne passende arbeid til de enkelte kandidatene. Vi kan beskrive jobbmatchen i forsøkene og i tiltaksbedriftene ved hjelp av modellen til høyre. I modellen fremgår det at målet er at de ansatte skal kunne jobbe så selvstendig som mulig, og med dette menes at behovet for oppfølging eller opplæring i arbeidsoppgavene er minimal. Det er funksjonsnivået som i utgangspunktet begrenser disse mulighetene.



Figur 5.2 Modell som beskriver forutsetninger for at VTA-ansatte skal leve opp til målet om å mestre et selvstendig arbeid

Muligheten for å oppnå et selvstendig arbeid handler videre om å finne en god

match mellom den enkeltes evner og ferdigheter på den ene siden, og en eller flere bestemte oppgaver på den andre. Dette gjelder for så vidt alle som skal ansettes i en stilling, men spesielt for de med uføretrygd (siden mulighetene per definisjon er mer begrenset). I arbeidet med å finne en god match, kan vi skille mellom to strategier. Den ene er å *finne en jobb* med relevante oppgaver i en eksisterende virksomhet som passer til funksjonsnivået. Den andre er å *skape en jobb* ved å sette sammen ulike oppgaver som egner seg for den enkelte.

Foruten matching er læring en viktig faktor. Evne til å lære de aktuelle oppgavene vil være en forutsetning for å kunne gjøre et selvstendig arbeid. Samtidig vil funksjonsnivået kunne sette begrensninger på læringen, og i valg av arbeidsoppgaver er det derfor viktig at det er potensiale for læring. I forsøkene har vi eksempler som viser at enkelte VTA-ansatte har hatt vanskelig for å lære seg oppgavene, med den følge at veilederen i praksis må gjennomføre oppgavene. I andre tilfeller er erfaringen at det har tatt svært lang tid til å lære opp de ansatte. Selv om læringspotensialet i utgangspunktet bestemmes av kognitive evner, viser dette at en god jobbmatch er en viktig

forutsetning for læring. Som det fremgår av modellen, kan vi her skille mellom læring av oppgaverelaterte ferdigheter og sosiale ferdigheter.

I tiltaksbedriftene foregår jobbmatchen innenfor rammen av bedriftens virksomhetsområder. Generelt kan vi si at matchingen her foregår ved at produksjonen tilrettelegges for de ansatte, i motsetning til at de ansatte tilpasser seg en bestemt produksjonsprosess. Dette gjøres på tre måter. For det første foregår tilretteleggingen ved at de har produksjon eller tar på seg oppdrag som er tilpasset de ansatte. Selv om produksjonen også avhenger av hva som etterspørres i markedet, finner vi flere eksempler på virksomheter som er godt tilpasset de ansatte, men som det er lite inntjening på. For det andre foregår tilpasningen ved at det gis muligheter for de VTA-ansatte å teste ut arbeidsoppgaver ved ulike avdelinger. Spesielt gjelder dette den første utprøvningsfasen. For det tredje foregår tilpasningen ved at arbeidsprosessene deles opp i mindre oppgaver som er tilpasset de som til enhver tid inngår i produksjonen. Det betyr at det langt på vei designes oppgaver til personer med forholdsvis store kognitive og fysiske begrensninger. På den andre siden finner vi også oppgaver som er mer komplekse og som krever både fysiske og kognitive ferdigheter. Spennvidden i arbeidsoppgavenes kompleksitet kan derfor være stor, og dermed kan det også være stor spredning i funksjonsnivået til de VTA-ansatte. Den store spennvidden i arbeidsoppgavene øker også muligheten for å lykkes med jobbmatchen.

Med den tilpassede produksjonen de har i tiltaksbedriftene, er det også gode vilkår for at personer med ulikt funksjonsnivå skal ha muligheter for å lære en arbeidsoppgave. Her må det også legges til at veiledere og arbeidsledere har mye erfaring med å lære de VTA-ansatte opp i de ulike delene av produksjonen. Det at tiltaksvirksomhetene både har ordinært ansatte med fagarbeiderbakgrunn og sosialfaglig bakgrunn (eller at de kombinerer disse rollene) innebærer også at opplæringen i de oppgaverelaterte og sosiale ferdighetene går hånd i hånd.

Kombinasjonen av å designe arbeidsprosessene etter de VTA-ansattes funksjonsnivå og det å ha erfarne veiledere som er nært på produksjonsprosessen, tilsier at det er gode vilkår for å kunne utføre selvstendig arbeid i en tiltaksbedrift. Samtidig er det begrenset hvor stort spenn av jobbpreferanser som en tiltaksbedrift kan dekke. Riktignok kan det tilbys andre arbeidsoppgaver gjennom hospiteringsordninger, men i praksis er omfanget av dette forholdsvis lite i de fleste bedrifter. Dessuten er det tidsbegrenset hvor lenge den enkelte kan være i en hospiteringsordning.

Blant forsøkene har vi skilt mellom de som har etablert arbeidsplasser spesielt for VTA-ansatte, og de forsøkene som har benyttet ordinære virksomheter som arbeidsplasser. Det er i Stavanger, Skedsmo, Bydel Nordre Aker og delvis i Bydel Alna at de har etablert spesielle arbeidsplasser for de VTA-ansatte i forsøket.

Matchingen ved kafeen i Stavanger foregår gjennom rekrutteringsprosessen og til en viss grad gjennom tilpasning av oppgavene på arbeidsplassen. I praksis består denne tilpasningen av å gi den enkelte VTA-ansatt ulike deloppgaver ved kafedriften. Det at de har en arbeidsleder til stede ved kafeen til daglig, tilsier videre at det er godt med lærerressurser ved virksomheten. Langt på vei har de derfor også lykkes med matchingen ved kafeen for en del medarbeidere. Når flere likevel har sluttet, har dette sannsynligvis sammenheng med to ting. Det ene kan være at forhåndskartleggingen ikke har vært god nok. Det andre er at det er begrenset hvor mye det er

mulig å tilpasse arbeidsoppgavene i en kafe der de ansatte både står for matlaging og salg over disk. I det minste synes muligheten mindre enn den er i en tiltaksbedrift.

I Skedsmo ser det ut til at de har lykket godt med matchingen i den forstand at de har rekruttert mange VTA-ansatte (28) samtidig som få har sluttet (4). Noe av forklaringen er sannsynligvis at mange av deltakerne er kjent fra tidligere, og at veilederne har erfaring med denne gruppen fra boliger og dagsentret. Matchingen har dermed foregått gjennom en mer bevisst utvelgelse av deltakere til de bestemte oppgavene i forsøket. Selv om Stavanger har et veletablert system for rekruttering av kandidater, kan det hende at dette systemet ikke sikrer like god informasjon om kandidatene som i Skedsmo. Samtidig ser vi at de i Skedsmo har lavere stillingsbrøker enn i Stavanger, noe som også kan ha bidratt til bedre match i forhold til de VTA-ansattes arbeidskapasitet. På samme måte som i Stavanger, er veilederne i Skedsmo tett på de VTA-ansatte i det daglige arbeidet. En forskjell er imidlertid at det er et større spenn av arbeidsoppgaver i Skedsmo. Dessuten har de i Skedsmo i stor grad veiledere som har bakgrunn fra dagsenter og boliger, og som har erfaring og kunnskap i såkalte ADL-ferdigheter (ferdigheter for å beherske daglige gjøremål). Dette, sammen med at mye av virksomheten foregår i kantiner og kafeer, tilsier at opplæringen er blitt godt ivaretatt i Skedsmo, ikke minst de sosiale ferdighetene.

Langt på vei ser vi at forsøkene i Stavanger og Skedsmo har likhetstrekk med den tilpasningen og opplæringen som foregår i tiltaksbedriftene. I begge forsøkene har de veiledere som arbeider til daglig sammen med de VTA-ansatte, og de foretar tilpasninger av arbeidsoppgavene slik at det matcher deres arbeidsevner. I den tette kontakten blir det samtidig gitt opplæring i både oppgaverelaterte og sosiale ferdigheter. På linje med tiltaksbedriftene har også Skedsmo et visst spenn i mulige arbeidsoppgaver, men som i Stavanger, er mye knyttet til kafe og kantinevirksomhet.

De forsøkene som har valgt å benytte ordinære arbeidsplasser (Fjell, Ullensaker, Indre Fosen og Bydel Frogner), er i større grad avhengig av å ha en god forhåndsavklaring av deltakerne for å lykkes med jobbmatchen. Samtidig er det begrenset hvor mye de her har av muligheter til å tilpasse arbeidsoppgavene til de VTA-ansatte. I det minste ser det ut til at ansvaret i stor grad har vært overlatt til de enkelte arbeidsgiverne. Evnen og viljen til å foreta slike tilpasninger vil derfor lang på vei avhenge av om man finner den rette arbeidsgiver, eventuelt om veilederne får tilgang til å tilrettelegge for de enkelte VTA-ansatte. Unntaket her er i Bydel Frogner hvor prosjektleder/veileder befinner seg fysisk i nærheten av de VTA-ansattes arbeidssteder, og der de også har hatt en tettere daglig oppfølging av den enkelte VTA-ansatte.

Generelt ser vi at det har vært noen utfordringer i de tre forsøkene med å finne en god match for enkelte deltakere. Dette synes å ha litt ulike årsaker. Dels har det sammenheng med at forhåndskartleggingen ikke har vært god nok, dels at arbeidsgiverne ikke har vært tilstrekkelig forberedt, og dels at veilederne ikke har fått tilgang eller muligheter til å gjøre tilpasninger i de enkelte virksomhetene. Siden de aktuelle kommunene har liten erfaring med denne typen tjenester, er inntrykket at de kanskje også har undervurdert betydningen av å finne en god match mellom deltakernes arbeidsevner og arbeidsoppgavene. Samtidig er inntrykket at mye av opplæringen i disse forsøkene har vært lagt til arbeidsgiverne, mens veilederne har ivaretatt eventuelle sosiale utfordringer som har oppstått. Både i Fjell og i Indre Fosen har arbeidsgiverne fått et tilbud om å ta imot kandidater, mens i Ullensaker opplevde arbeidsgiverne i større grad å bli pålagt et slikt

ansvar. Inntrykket er at dette har bidratt til en seleksjon av mer velvillige arbeidsgivere i Fjell og Indre Fosen.

Hvis vi skal sammenligne hvordan det foretas jobbmatch i tiltaksbedriftene sammenlignet med i forsøkene, er hovedinntrykket at dette blir ivaretatt på en bedre måte i tiltaksbedriftene enn i forsøkene. Dette handler om at de både har flere virksomheter innenfor bedriften de kan utnytte, og de har en produksjon de kan «manipulere» for å tilpasses de ansattes funksjonsevne. Det betyr at de også lykkes i stor grad med å finne egnet arbeid til et stort spenn av ansatte med ulikt funksjonsnivå. Samtidig er det begrenset hvor stort spenn av interesse- eller virksomhetsområder en tiltaksbedrift kan dekke. Til sammenligning vil de forsøkene som har valgt å bruke ordinære virksomheter som tiltaksarena, ha langt flere muligheter til å dekke ulike yrkes- eller arbeidsinteresser. I noen grad ser vi at dette er tilfellet, men i det store og hele er ikke spennvidden noe særlig større enn det som tilbys i tiltaksbedriftene. Mens virksomheten i tiltaksbedriftene i stor grad handler om ulike typer produksjon, pakking og montering, ser vi at det i kommunal sektor handler mye om kantine, kafe og vaktmestertjenester.

En indikasjon på hvor godt man har lykket med jobbmatchen kan være å se på hvor mange som har sluttet i forsøkene som følge av manglende mestring eller tilsvarende årsaker. Dette presenteres nærmere i detalj i neste kapittel, men resultatene tyder på at de har hatt større utfordringer med å matche kandidater og arbeidsoppgaver i forsøkene enn i de ordinære tiltaksbedriftene.

5.6 Opplæring, oppfølging og koordinering av tjenestetilbudet

I denne delen har vi sammenlignet opplæringen, oppfølgingen og koordinering av tjenestetilbudet til de VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter.

I kapitlet som omhandler tiltaksbedriftene, har vi skilt mellom den formelle oppfølgingen som er nedfelt i virksomhetens rutiner, og den mer praktiske tilretteleggingen som foregår i det daglige. I korte trekk handler den formelle delen om faste medarbeidersamtaler og bruk av handlingsplaner. Dette utgjør de formelle aktivitetene som skal sikre at de ansatte trives og får muligheter til å utvikle seg gjennom nye arbeidsoppgaver eller opplæring. Spesielt her er at flere av virksomhetene benytter fagopplæringsplaner for å gi de ansatte kompetansebevis eller fagbrev. Det er langt på vei virksomhetene kvalitetssikringssystem som legger føringer for den formelle delen av oppfølgingen (EQUASS eller ISO). Ifølge informantene fra tiltaksbedriftene er det imidlertid den praktiske og uformelle oppfølgingen som er viktigst. I det store og hele handler dette om å bygge relasjoner til de VTA-ansatte, og da både den sosialfaglige oppfølgingen (sosial trening og relasjonsbygging mellom de ansatte) og den yrkesfaglige (tilpasning og oppfølging i arbeidssituasjonen).

Når vi skal sammenfatte opplæringen og oppfølgingen i forsøkene må vi igjen skille mellom de forsøkene som har etablert egne arbeidsplasser for VTA-ansatte (Skedsmo, Stavanger, Bydel Nordre Aker og delvis Bydel Alna), og de som har benyttet ordinære arbeidsplasser i kommunen (Ullensaker, Fjell, Indre Fosen og Bydel Frogner).

For de første forsøkene innebærer oppfølgingen å finne egnede arbeidsoppgaver til den enkelte, vise hvordan arbeidet skal utformes, bistå med mengdetrening, og delvis utvide arbeidet med

nye oppgaver. I tillegg kommer også den sosialfaglige oppfølgingen. Ifølge informanter fra Stavanger handler det sosialfaglige mye om å bistå med å håndtere forhold utenfor arbeidstiden som påvirker oppmøte og utførelsen av arbeidet. I Stavanger og i Bydel Nordre Aker er ansvaret for den arbeidsfaglige og sosialfaglige delen delt mellom henholdsvis arbeidsleder og ekstern veileder, mens i Skedsmo ivaretar de stedlige veilederne begge rollene. På samme måte som i tiltaksbedriftene har de også her medarbeidersamtaler, og i Stavanger opererer de også med handlingsplaner for de VTA-ansatte. Oppfølgingen her har dermed likhetstrekk med det vi finner i de ordinære tiltaksbedriftene.

I de øvrige forsøkene foregår oppfølgingen til daglig av arbeidsleder/fadder og dels av ekstern veileder. Veilederrollen er utformet på noe ulike måter i de aktuelle forsøkene. I Fjell har veilederen systematisk ukentlig oppfølging av både arbeidsgiver og VTA-ansatt, i Indre Fosen gjennomføres besøk eller det tas kontakt ved behov, og i Ullensaker har de hatt litt ulike løsninger gjennom forsøksperioden.¹⁶ I den andre fasen, da de hadde ansatt en egen miljøterapeut, var praksisen at denne oppsøkte arbeidsgiver og VTA-ansatt ved behov. Selv om de tre forsøkene har valgt ulike løsninger, er formålet stort sett det samme. I hovedsak dreier kontakten/besøkene seg om å undersøke hvordan den VTA-ansatte har det og fungerer i arbeidet, samt håndtere eventuelle utfordringer som oppstår på arbeidsplassen. Ut over dette, har de ikke etablert noe fast system med bruk av handlingsplaner eller medarbeidersamtaler med de VTA-ansatte. Så langt vi kan se har ikke arbeidsgiverne i disse tre forsøkene fått noe særskilt opplæring eller støtte ut over de nevnte besøkene. Unntaket her er i Ullensaker der de har utarbeidet en veileder til arbeidsgiverne, samtidig som de i den siste fasen har etablert en læringsarena for arbeidsgiverne. I Fjell har de også utarbeidet en metodehåndbok for arbeidsgivere, men denne er utarbeidet i forbindelse med et tidligere prosjekt (Rett i jobb i Fjell kommune). Inntrykket er likevel at de fleste arbeidsgiverne er fornøyde med oppfølgingen fra veilederne.

Både i kravspesifikasjonen til VTA og i grunnlaget for forsøket er det lagt vekt på samarbeid med andre instanser eller tjenester. I kravspesifikasjonen oppfordres det til slikt samarbeid dersom det er behov for dette. Videre har en av begrunnelsene for forslaget om å overføre ansvaret for VTA til kommunene vært at det ville bidra til bedre samordning av tilbudet til de VTA-ansatte.

I omtalen av de ordinære tiltaksarrangørene fremgår det at virksomhetene har en del samarbeid med øvrige kommunale tjenester gjennom deltakelse i ansvarsgrupper og direkte med boveiledere/miljøarbeidere i kommunene. Ut over dette synes det å være varierende og litt tilfeldig hvem tiltaksarrangørene har kontakt med. Samtidig er enkelte også opptatt av at tiltaksbedriften skal være mest mulig som andre arbeidsplasser, og at veilederne derfor ikke nødvendigvis bør involvere seg i andre private forhold hos de VTA-ansatte. Med andre ord, selv om de ansatte har behov for flere tjenester ut over bistanden på arbeidsplassen, er det ikke nødvendigvis slik at det er behov for å koordinere oppfølging og bistand på arbeidsplassen til de øvrige tjenestene de ansatte mottar.

Bortsett fra i rekrutteringsprosessen, har det ikke vært noe utstrakt samarbeid med andre kommunale tjenester rundt oppfølgingen av VTA-ansatte i forsøkene. Unntaket er at det i flere av

¹⁶ Bydel Frogner skiller seg noe fra de øvrige tre forsøkene ved at veilederne sitter i fysisk nærhet av de VTA-ansattes arbeidsplasser. Dette innebærer at prosjektleder/veileder i større grad har daglig kontakt med de VTA-ansatte.

forsøkene er et mer eller mindre tett samarbeid med bolig tjenesten og i noen grad dagsentra. Dette har oppstått naturlig siden deltakerne dels er rekruttert herfra, dels fordi de inngår i samme enhet som forsøket er lagt til, og dels fordi det er overlapping av medarbeider fra bolig tjenesten/dagsentrene og forsøkene. Vi ser at dette har betydning på to måter. For det første har koblingen bidratt til at de i forsøkene har fått bakgrunnsinformasjon om deltakerne, noe som har vært til nytte både i rekrutteringen og i oppfølgingen av de VTA-ansatte. For det andre ser vi i Stavanger at samarbeidet (eller det at forsøket inngår i en tjeneste med ansvar for både dagsenter og PFF-ordningen), gjør det lettere for enkeltpersoner å bevege seg mellom de ulike tiltaksarenaene.

Det sentrale spørsmålet i denne delen er om kvaliteten på opplæringen og oppfølgingen er annerledes eller bedre i forsøkene enn i de ordinære tiltaksbedriftene. Det er imidlertid vanskelig å svare entydig på dette spørsmålet. Årsaken er dels at de i forsøkene har valgt en annen tiltaksarena enn det vi finner i tiltaksbedriftene. De begrensningene dette kan innebære ved at «profesjonelle» veiledere ikke kan følge like tett opp som på en tiltaksbedrift, kan veies opp med andre kvaliteter i de ordinære virksomhetene. En arbeidsleder/fadder i en ordinær virksomhet kan ha vel så gode kvaliteter i opplæringen/oppfølgingen som en arbeidsleder ved en tiltaksbedrift. Det er likevel noen momenter som tilsier at kvaliteten på opplæringen og oppfølgingen i forsøkene ikke lever opp til standarden i tiltaksbedriftene. Dette er:

- Tiltaksbedriftene har gjennomgående mer formalisert system for medarbeidersamtaler og bruk av handlingsplaner
- Tiltaksbedriftene har et kvalitetssikringssystem som legger visse normer til grunn for oppfølgingsarbeidet
- Tiltaksbedriftene har systemer for kompetanseutvikling (kompetansebevis og fagopplæring) og muligheter for hospiteringsordninger
- Veilederne i forsøkene har mindre erfaring med å kombinere sosialfaglig og arbeidsrelatert opplæring/oppfølging
- Oppfølgingen i forsøkene bærer mer preg av prøving og feiling

Disse punktene må også ses i lys av at de involverte kommunene er forsøksvirksomheter, og som det siste punktet antyder, kjennetegnes forsøkene også av mye læring underveis i forsøksperioden. Det er også grunn til å trekke frem den koblingen enkelte forsøk har med bofellesskapene og dagsentrene. Dette har åpenbart noen fortrinn ved at tiltaksansvarlige kan dra nytte av forhåndskunnskapen i opplæringen og oppfølgingen av deltakerne. Videre gir dette også muligheter for mer fleksible overganger mellom dagsentervirksomheten og VTA-tiltaket.

5.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sammenlignet forsøkene med et utvalg ordinære tiltaksbedrifter. Formålet har vært å vurdere hvorvidt forsøkene har rekruttert en annen gruppe ansatte enn de gjør i tiltaksbedriftene, om ressursinnsatsen og veilederkompetansen er forskjellig (strukturkvalitet), og om det er forskjeller i det vi har kalt prosess- og produktkvalitet. Det siste innbefatter måten kandidatene rekrutteres på, hvordan jobbmatchen foregår, hva slags arbeid som tilbys og hvordan opplæring og oppfølgingen ivaretas.

Resultatene viser at det ikke er store forskjeller i kjennetegnene ved de VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter. Vi finner likevel at veilederne vurderer arbeidsevnen til VTA-ansatte i forsøkene som noe bedre enn VTA-ansatte i tiltaksbedriftene. Dette kan skyldes at de i forsøkene i stor grad har valgt ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena.

I de ordinære tiltaksbedriftene opereres det med en bemanningsnorm på 1:5, dvs. at hver veileder/arbeidsleder har opplæring og oppfølgingsansvar for 5 VTA-ansatte. I praksis ligger den faktiske bemanningsfaktoren nært opp til denne normen. I forsøkene finner vi at de har en noe større bemanningsfaktor. I forsøkene som har valgt å bruke ordinære arbeidsplasser, er bemanningsfaktoren mellom 1:4 og 1:5, men dette bygger på usikre forutsetninger om ressursbruken til virksomhetenes arbeidsledere/faddere. I forsøk hvor de har etablert arbeidsplasser spesielt for VTA-ansatte anslår vi at bemanningsfaktoren er mellom 1:2 og 1:4. Men også her bygger beregningen på usikre forutsetninger. I Oslo kommune hvor de både benytter både ordinære arbeidsplasser og tilrettelagte arbeidsplasser, er bemanningsfaktoren 1:2.

I kapitlet har vi videre lagt vekt på å sammenligne den erfaringsbaserte kompetansen til veiledere/arbeidsledere i forsøkene og tiltaksbedriftene. Det er spesielt to kompetanseområder som er relevant. Det ene er den sosialfaglige kompetansen, dvs. kompetanse om målgruppens helsetilstand, sosial fungering, væremåte og læringsevne, og det andre er arbeidslivskompetanse. Det siste handler om alt fra regler i arbeidslivet til forståelse av produksjonsprosesser og hvordan tilpasse denne til VTA-ansatte. I kapitlet har vi pekt på at veiledere/arbeidsledere i de ordinære tiltaksbedriftene har mer relevant erfaringsbasert kunnskap enn veiledere/arbeidsledere i forsøkene. Med dette menes at kjernekompetansen i virksomhetene nettopp består av en kombinasjon av sosialfaglig kompetanse og arbeidslivskompetanse. Et unntak er forsøket i Stavanger hvor de i den ene delen av forsøket har benyttet en ordinær tiltaksbedrift, og i den andre delen av forsøket har rekruttert ansatte som innehar tilsvarende kompetanse som i tiltaksbedriftene. I de øvrige forsøkene er veilederne i hovedsak rekruttert fra helsefaglige eller sosialfaglige yrker, bl.a. fra bofellesskap og dagsentra.

I forsøkene har VTA-ansatte i hovedsak blitt rekruttert via ulike kommunale tjenester. Selv om de har forsøkt å rekruttere bredt gjennom ulike kanaler, betyr det at en stor del av de VTA-ansatte i praksis er personer som allerede har tjenester i kommunen. Generelt er inntrykket at rekrutteringsprosessen bærer preg av at VTA-ordningen har vært et forsøk. Med dette menes at de har hatt et visst press på å rekruttere deltakere raskt, at de ikke har hatt etablerte kanaler å rekruttere fra, og at de derfor langt på vei har benyttet uformelle kanaler. Et unntak er forsøket i Stavanger der de har rekruttert deltakere gjennom en den etablerte PFF-ordningen i kommunen. Dette er en transparent ordning som innebærer at innsøkingen er åpen for alle, mens rekrutteringen bygger på åpne og faste rutiner. Ordningen i Stavanger synes også å ha kvaliteter som overgår dagens praksis med rekruttering av VTA-kandidater til ordinære tiltaksbedrifter. Et annet unntak er forsøket i Bydel Nordre Aker der de har benyttet NAV som rekrutteringskanal.

Arbeidsoppgavene i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter er forskjellige, noe som har bakgrunn i at forsøkene i stor grad har valgt å benytte kommunale arbeidsplasser. Mens arbeidsoppgavene i forsøkene i stor grad består av arbeid i kafé/kantine/kjøkken og ulike former for vaktmestertjenester, kjennetegnes virksomhetene i tiltaksbedriften av å ha ulike typer produksjonsvirksomhet, samt arbeid knyttet til pakking og montering. Samtidig er det også en viss overlap-

ping av oppgaver, det vil si oppgaver som går igjen både i forsøkene og i tiltaksbedriftene. Eksempler på dette er arbeid med ulike former for media, kommunikasjon og IT. En annen forskjell er at arbeidet i forsøkene i stor grad foregår innenfor ordinær kommunal virksomhet. Selv om arbeidsoppgavene er forskjellige, er det ikke mulig å vurdere om arbeidsoppgavene i forsøkene er kvalitativt bedre eller dårligere enn arbeidsoppgavene i tiltaksbedriftene. Siden både arbeidsoppgaver og arbeidsplassene er forskjellige, vil det til syvende og sist handle om de VTA-ansattes arbeidsønsker.

En vesentlig forskjell mellom forsøkene og ordinære tiltaksbedrifter er imidlertid at VTA-ansatte i forsøkene har klart lavere stillingsprosent enn VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter. Det kan være flere forklaringer på dette. En forklaring er at kandidatene selv ikke ønsker større stillinger. En annen forklaring er at de ansvarlige i forsøkene har ønsket å starte forsiktig med kandidatene. En tredje forklaring er at de definerte arbeidsoppgavene har begrenset muligheten for større stillinger.

Et sentralt kvalitetsaspekt ved VTA-tiltaket er veiledernes evne til å finne passende arbeid til den enkelte kandidat (matching). Forutsetningene for å gjøre en god jobbmatch er bedre i de ordinære tiltaksbedriftene enn i forsøkene. Dette har dels sammenheng med den kompetansen de har i tiltaksbedriftene, dels at de har et visst mangfold av oppgaver, og dels at de har større muligheter for å tilpasse produksjonen til de VTA-ansattes behov. Ulempen er at arbeidsoppgavene i utgangspunktet begrenser seg til den produksjonen som finnes i virksomheten. Forsøkene har i større grad valgt å benytte ordinære arbeidsplasser. For å lykkes med jobbmatchen, forutsetter dette bedre forhåndskartlegging av VTA-kandidatene og bevisst utvelgelse av aktuelle arbeidsplasser. I forsøkene har de i varierende grad lykkes med dette. I enkelte forsøk har de lykkes som følge av at de har god forhåndskunnskap om aktuelle VTA-kandidater (eller kjennskap til egnede arbeidsgiver i kommunen), mens i andre tilfeller har matchingen åpenbart vært basert på en for enkel forhåndskartlegging.

I kapitlet har vi også sammenlignet opplæringen og oppfølgingen i forsøkene med tiltaksbedrifter. Igjen blir forutsetningene noe ulike siden flere av forsøkene har valgt å benytte ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena. Det betyr at mye av ansvaret for opplæringen og oppfølgingen i forsøkene er lagt til arbeidsgiverne. Generelt er likevel inntrykket at tiltaksbedriftene har et bedre system for oppfølging og opplæring av sine VTA-ansatte. Dette bygger dels på at virksomhetene har et kvalitetssikringssystem, at de har formaliserte rutiner for gjennomføring av medarbeidersamtaler og bruk av handlingsplaner, og til slutt at de har etablerte systemer for kompetanseutvikling for de VTA-ansatte (kompetansebevis og fagopplæring). Samtidig kan det fremheves at enkelte forsøk kan vise til gode samarbeidsrelasjoner med boligjeneste og dagsenter. Dette vil ha noen fortrinn ved at kommunale tiltaksarrangører vil ha tilgang til forhåndskunnskap om aktuelle kandidater, og det gir mulighet for å skape mer glidende overganger mellom ulike kommunale tilbud.

6. Gir kommunalt ansvar for VTA bedre resultater?

I dette kapitlet har vi sett nærmere på det vi innledningsvis i rapporten har omtalt som resultat-kvalitet. Resultatene kan måles på ulike måter. Et første resultatmål vil være deltakernes opplevelse av livskvalitet. Med livskvalitet menes både den enkeltes opplevelsen av å være tilfreds med livet generelt – og i denne sammenheng arbeidsplassens bidrag til dette (et hedonisk perspektiv på livskvalitet), og hvorvidt det finnes muligheter til mestring og utvikling (et eudaimonisk perspektiv på livskvalitet). Et annet mål er overgang til ordinært arbeid. Et tredje mål er at kostnadene skal stå i forhold til nytteverdien.

I kapitlet har vi lagt mest vekt på det første målet som omhandler livskvalitet. Dette fordi det ifølge de utfyllende retningslinjene for VTA-tiltaket, er et mål i seg selv at arbeidet skal bidra til å opprettholde og utvikle ressurser hos arbeidstakerne. Videre fremgår det av kravspesifikasjonen for tiltaket at: «Arbeidsplassen hos tiltaksarrangør skal oppleves som en trygg og god arena for vekst og utvikling». Det andre målet er også relevant, ikke minst fordi det uttrykkes spesifikt i retningslinjene at overgang til ordinært arbeid skal vurderes jevnlig. Det er imidlertid svært liten overgang til ordinært arbeid, utdanning eller tilsvarende fra VTA-tiltaket, og det kan derfor diskuteres hvorvidt dette er et godt kvalitetsmål. Det siste målet har vi forsøkt å belyse gjennom en kost-nytte-vurdering. En utfordring her er imidlertid å sammenligne ordinære tiltaksbedrifter med forsøkene siden store deler av arbeidet i forsøkene foregår i offentlig sektor.

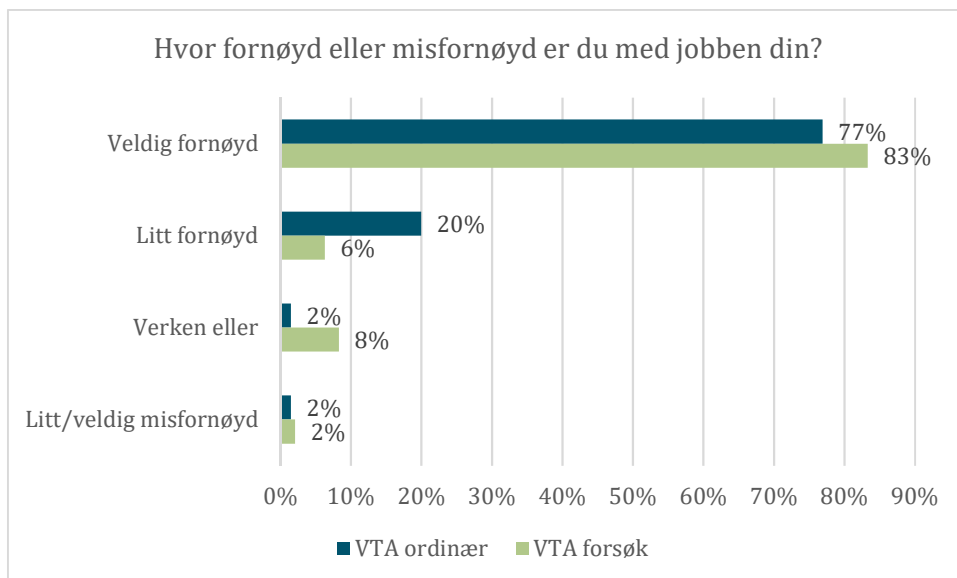
6.1 Livskvalitet

I denne delen har vi sammenlignet svarene i spørreundersøkelsen fra de VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene. I den grad det er kvalitetsforskjeller mellom de to typene tiltak, skulle vi anta at dette gjenspeiler seg i svarene.

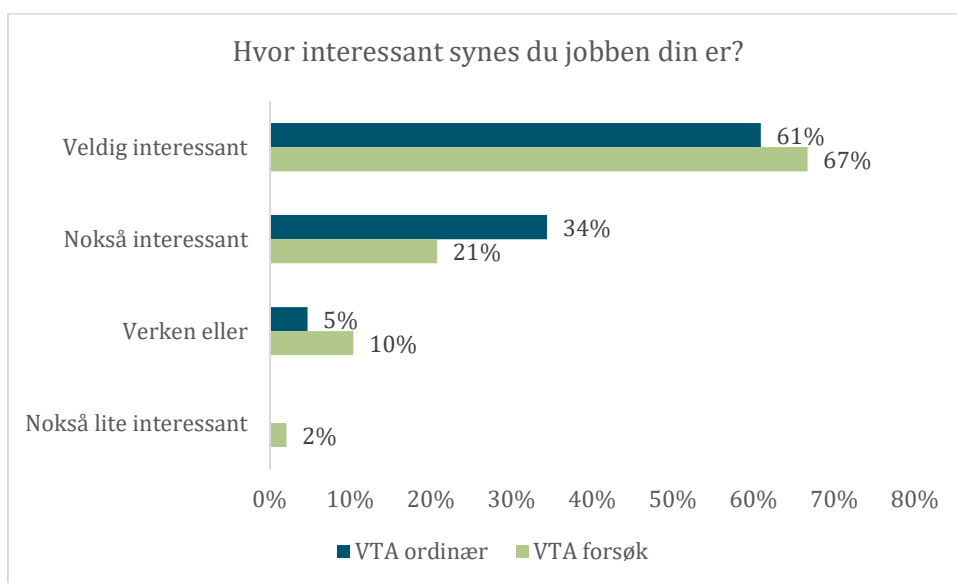
Gjennomgående er de VTA-ansatte i forsøket og i ordinære VTA-virksomheter godt fornøyd med det arbeidet de har og livskvaliteten generelt. Dette må imidlertid ses i lys av at de vi har intervjuet, er de som også har blitt værende i jobben. Dersom vi også hadde intervjuet de som sluttet, ville bildet sannsynligvis blitt mer nyansert. Resultatene må derfor ses i sammenheng med antall som har sluttet i forsøkene, og der årsaken har vært forhold ved arbeidsplassen (i motsetning til de som slutter på grunn av annet tiltak, utdanning eller arbeid).

6.1.1 Jobbtilfredshet

Vi har spurt de VTA-ansatte flere spørsmål om tilfredshet med ulike aspekter ved jobben. Mer konkret har vi spurt om hvor fornøyd de er med selve jobben, hvor interessant de synes den er, om forholdet til arbeidskolleger og sin sjef, og om arbeidsmengde og -belastning.



Figur 6.1 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med jobben din? Svar i prosent. N=113



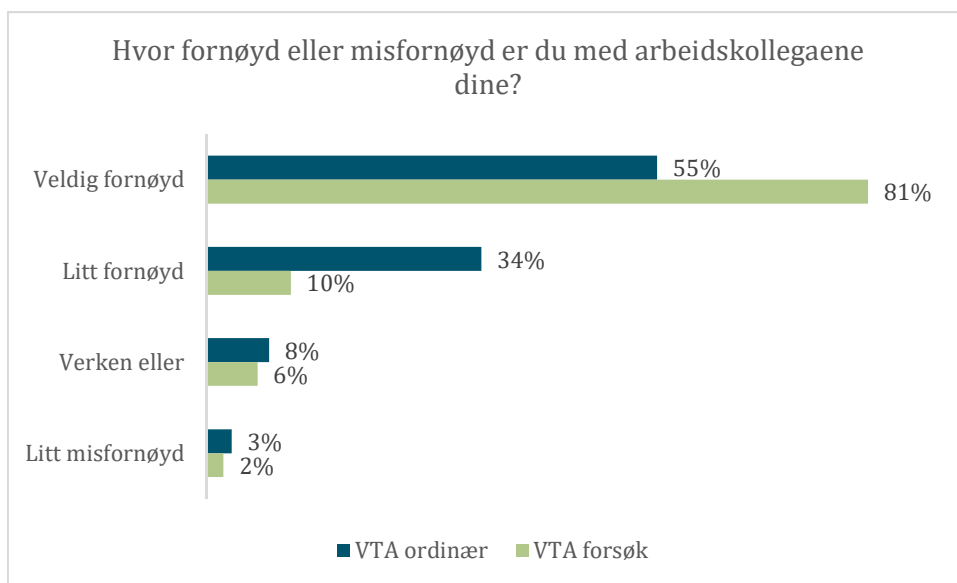
Figur 6.2 Hvor interessant synes du jobben din er? Svar i prosent. N=112

Figur 6.1 viser hvor fornøyd de VTA-ansatte er med jobben generelt. Her svarer de aller fleste at de er veldig fornøyd med jobben, og det er relativt små forskjeller mellom de ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter. Vi ser likevel en tendens til at svarene er mer polarisert i forsøkene. På den ene siden ser vi at 83 prosent i forsøkene er veldig fornøyd, mens tilsvarende i ordinære tiltaksbedrifter er 77 prosent. På den andre siden finner vi at 10 prosent i forsøkene svarer «verken eller» eller at de er misfornøyd, mens tilsvarende i tiltaksbedriftene er 4 prosent.

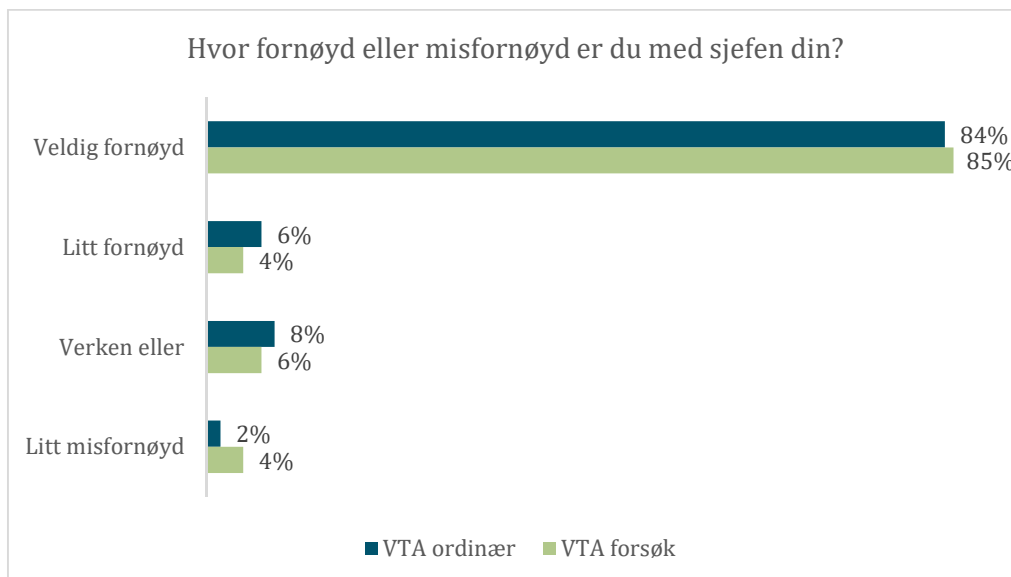
Figur 6.2 viser videre at en forholdsvis stor del av de VTA-ansatte opplever at arbeidet de har er interessant. Heller ikke her finner vi de store forskjellene mellom forsøkene og tiltaksbedriftene,

men det er likevel en tendens til polarisering i svarene i forsøkene. Selv om de aller fleste synes jobben er interessant, ser vi også at det er en liten gruppe som opplever arbeidet som lite interessant.

Et viktig aspekt ved arbeid, er forholdet til kolleger og ledelsen ved virksomheten. Et godt forhold til kolleger og egen sjef er viktig rent faglig, men også med tanke på det sosiale, herunder trivsel og et godt arbeidsmiljø. Vi har derfor spurt de VTA-ansatte hvor fornøyd de er med egne arbeidskolleger og sin sjef.



Figur 6.3 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med arbeidskollegaene dine? Svar i prosent. N=113

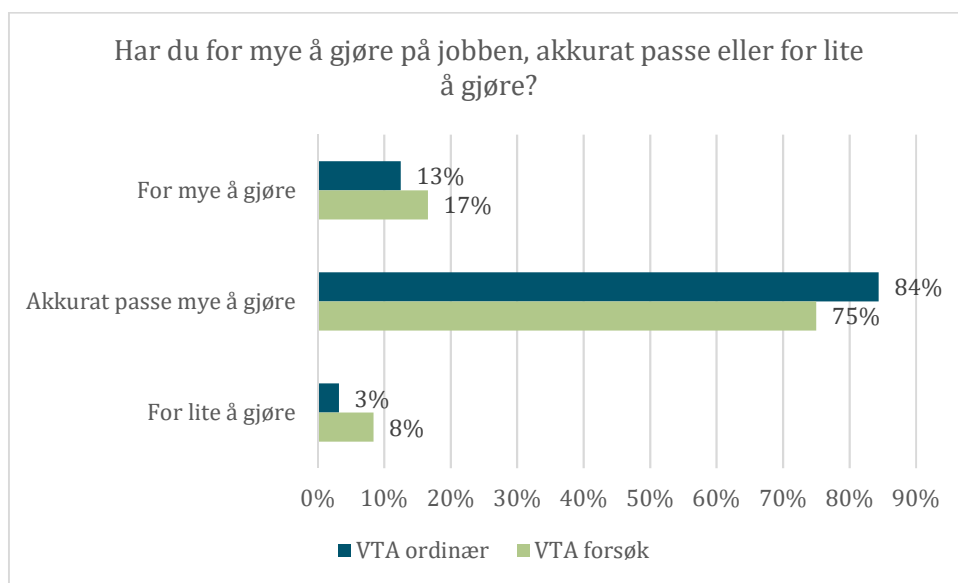


Figur 6.4 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med sjefen din? Svar i prosent. N=112

Figur 6.3 viser at de aller fleste i forsøkene er godt fornøyd med arbeidskollegaene (81 prosent). Vi finner imidlertid at de VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter er noe mindre fornøyd med

sine kollegaer. Her viser resultatene at det bare er 55 prosent som er veldig fornøyd med kollegaene. Men slår vi sammen kategoriene veldig og litt fornøyd, ser vi at forskjellen blir små. Det betyr at vi her snakker mer og gradsforskjeller enn vesensforskjeller i vurderingene. *Figur 6.4* viser at de aller fleste også er fornøyd med sjefen på arbeidsplassen (85 prosent), og her finner vi ingen forskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene.

I all hovedsak etterlater disse svarene et inntrykk av at deltakerne både i forsøkene og i ordinær VTA er meget godt fornøyd med, og har et nært forhold til sine arbeidskollegaer og sjef, noe som igjen er en indikasjon på at de opplever å ha et trygt og godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

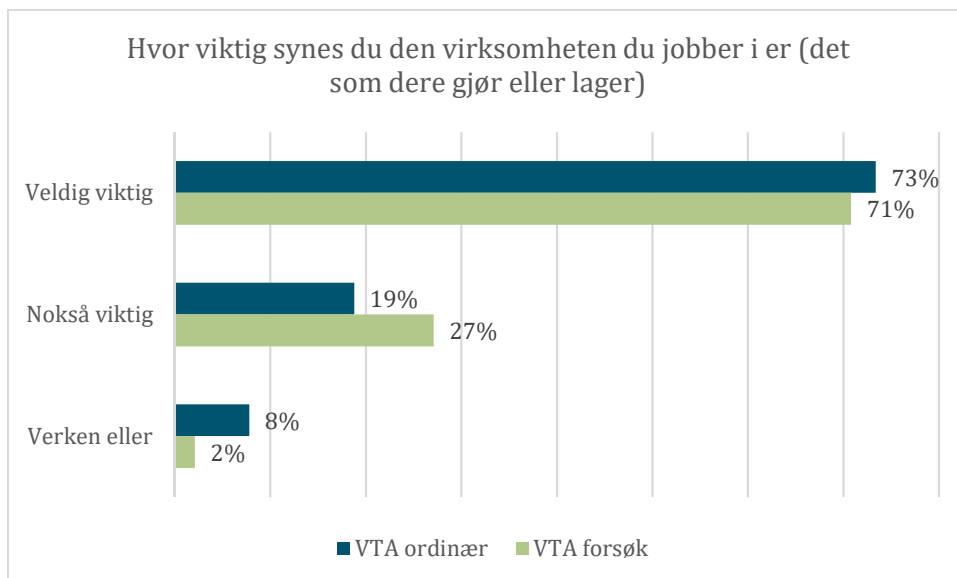


Figur 6.5 Har du for mye å gjøre på jobb, akkurat passe eller for lite å gjøre? Svar i prosent. N=112

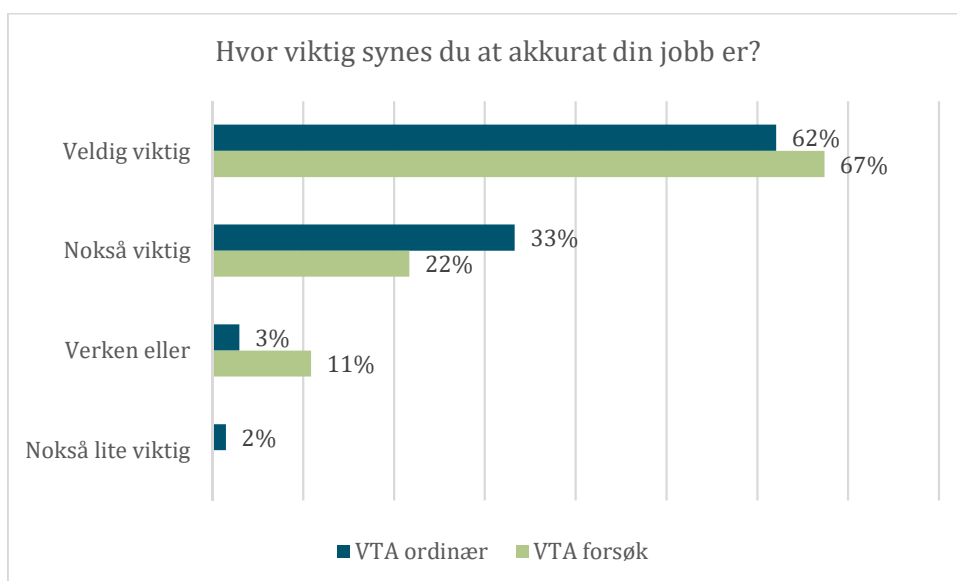
Til slutt har vi spurt de VTA-ansatte om hvordan de opplever arbeidsmengden på jobben. *Figur 6.5* viser at de aller fleste, både i forsøkskommunene og i de ordinære tiltaksbedriftene, opplever at de har akkurat passe med arbeid. Andelen som mener dette, er imidlertid noe mindre i forsøkene enn i tiltaksbedriftene. I forsøkene er det samtidig både noen flere som opplever at de har for mye og noen for lite å gjøre. Dette indikerer likevel at både i forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene gjør en rimelig god jobb med tanke på å «matche» arbeidsmengden og -belastningen med deltakernes individuelle arbeidsevne og behov.

6.1.2 Opplevelse av verdiskaping, mestring og medbestemmelse og livskvalitet

I dette avsnittet ser vi nærmere på de VTA-ansattes verdsetting av oppgavene på arbeidsplassen, opplevelse av å mestre jobben, samt opplevelse av å ha muligheter til læring.

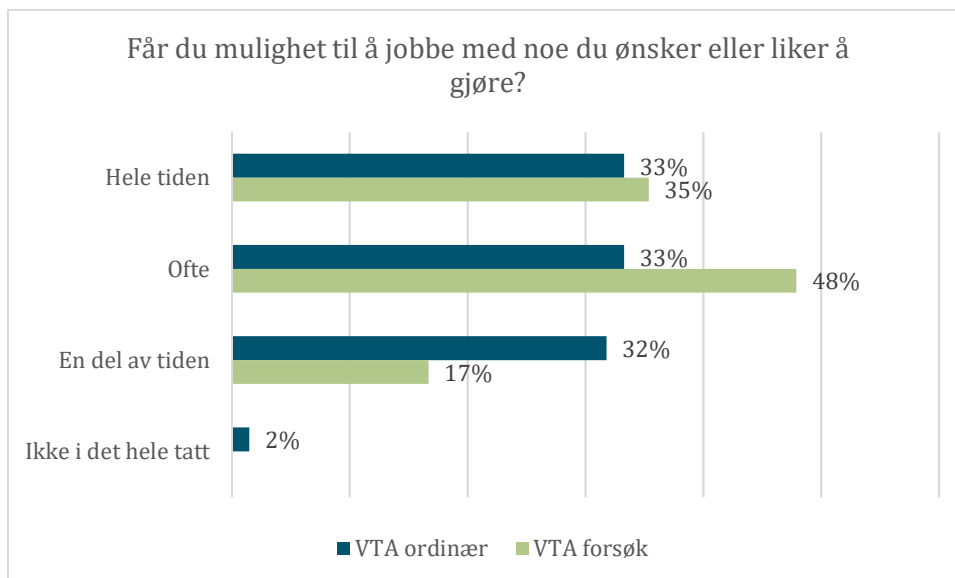


Figur 6.6 Hvor viktig synes du den virksomheten du jobber i er (det som dere gjør eller lager)? Svar i prosent. N=112



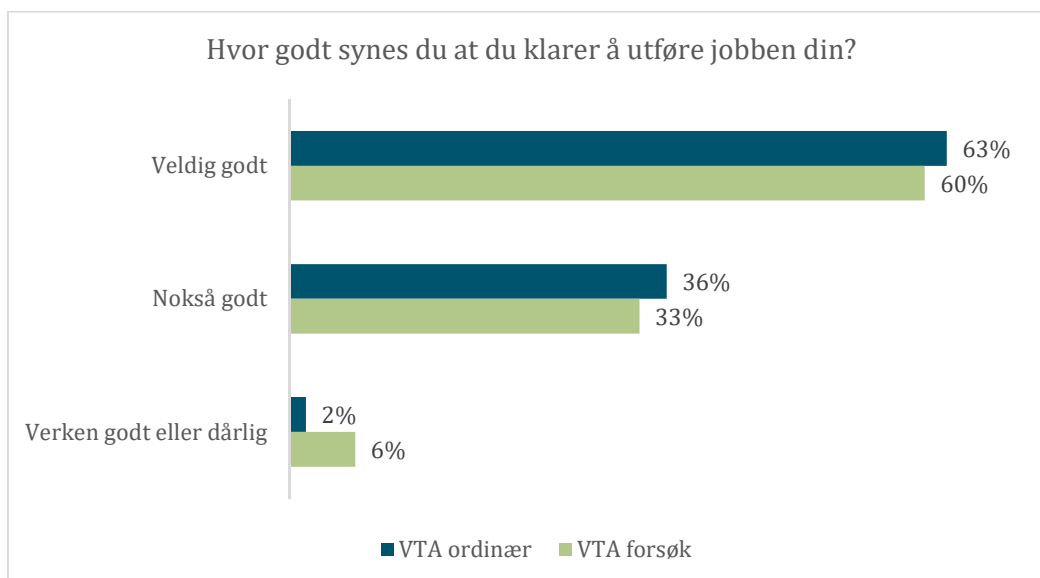
Figur 6.7 Hvor viktig synes du at akkurat din jobb er? Svar i prosent. N=112

Figur 6.6 viser resultatet fra spørsmålet om arbeidsplassen oppleves viktig eller betydningsfull. Det fremgår her at 3 av 4 opplever arbeidsplassen som betydningsfull, og samlet sett er det små forskjeller mellom de VTA-ansatte i forsøkene og i tiltaksbedriftene. Det er en noe mindre andel som mener at akkurat deres jobb er viktig (Figur 6.7), men heller ikke her er det samlet sett vesentlige forskjeller mellom forsøkene og tiltaksbedriftene. I den grad det er noen forskjeller, ser det ut til å være mer polarisert blant de ansatte i forsøkene.



Figur 6.8 Får du mulighet til å jobbe med noe du ønsker eller liker å gjøre? Svar i prosent. N=114

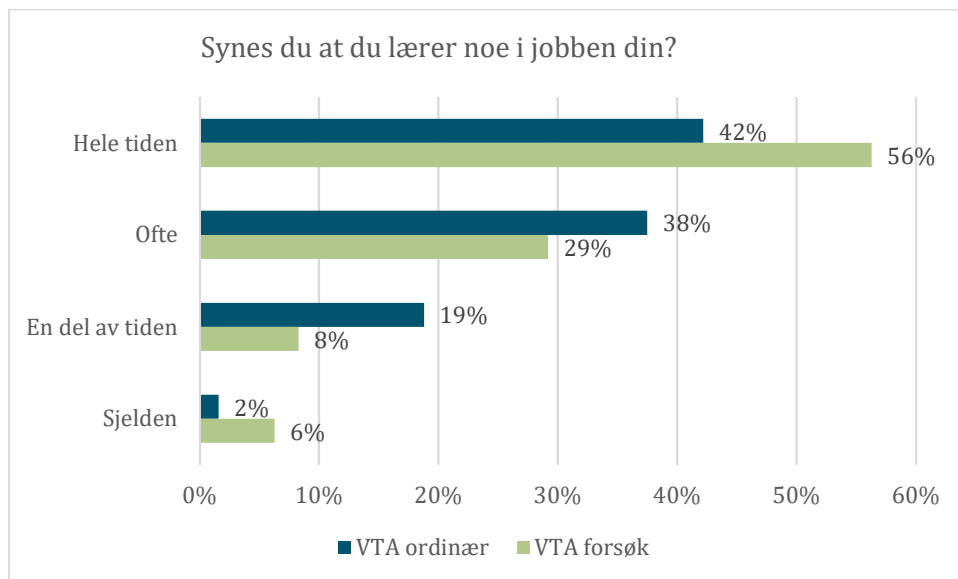
Figur 6.8 viser svarene på spørsmålet om de VTA-ansatte opplever å få jobbe med noe de ønsker eller liker å gjøre. Her er resultatene noe mer blandet enn på de foregående spørsmålene. I tiltaksbedriftene er det omtrent 1/3 som svarer hele tiden, 1/3 som svarer ofte og 1/3 som svarer en del av tiden. Til sammenligning opplever de VTA-ansatte i forsøkene at de i større grad opplever å få jobbe med ting de liker å gjøre. Her finner vi at nesten halvparten oppgir at de ofte får jobbe med ting de liker, mens det bare er 17 prosent som mener at dette gjelder en del av tiden.



Figur 6.9 Hvor godt synes du at du klarer å utføre jobben din? N=112

Vi har også tatt med et spørsmål som omhandler hvordan de VTA-ansatte opplever å mestre jobben. Figur 6.9 viser at det samlet sett er omtrent 60 prosent som opplever å klare jobbet veldig godt, mens vel 1/3 svarer nokså godt. Det er kun noen få som mener at de klarer jobben verken

godt eller dårlig. Det er imidlertid små forskjeller mellom VTA-ansatte i forsøkene og i tiltaksbedriftene.



Figur 6.10 Synes du at du lærer noe i jobben din?

Til slutt i undersøkelsen har vi stilt spørsmål om de VTA-ansatte opplever å lære noe på jobben. Figur 6.10 viser at en større andel av de ansatte i forsøkene opplever å lære noe hele tiden sammenlignet med de ansatte i tiltaksbedriftene. I forsøkene ser vi at det er 56 prosent som oppgir at de lærer noe hele tiden, mens det er 42 prosent som svarer det samme i tiltaksbedriftene. Det er imidlertid grunn til å tro at disse forskjellene har å gjøre med at VTA-ansatte i forsøkene opplever mer læring, siden de har vært kortere i arbeidsforholdet enn flere av de ansatte i tiltaksbedriftene.

Samlet sett viser resultatene at VTA-ansatte gjennomgående er gode fornøyd med arbeidsplassene, med arbeidslederne og med kollegaene sine. Resultatene viser også at jobben de har er viktig, at de mestrer jobben og at de lærer noe. Det er videre ingen vesentlige forskjeller i vurderingene mellom VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter. I den grad vi ser en tendens, er de noe mer fornøyd i forsøkene, men samtidig ser vi også her en tendens til polarisering av svarene. Det betyr at flere er fornøyd, men at en liten gruppe også er mindre fornøyd med arbeidsplassen. Disse utgjør imidlertid bare mellom 8 og 12 prosent av de VTA-ansatte i forsøkene.

6.2 Overgang til andre tiltak eller aktiviteter

Et mål på resultat kvaliteten til et arbeidsrettet tiltak er overgangen til ordinær utdanning eller lønnet arbeid. Selv om VTA-tiltaket ikke er tidsbegrenset, står det i tiltaksforskriften at det likevel skal vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid. Dette må dermed forstås dithen at det også er et mål ved VTA-tiltaket at det skal gi arbeidserfaring og kompetanse som øker mulighetene for overgang til ordinært arbeid. Samtidig må denne målsettingen ses i sammenheng med at målgruppen

for VTA-tiltaket er personer med uføretrygd og at kravet for å få uføretrygd er at inntektsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. I praksis er det derfor rimelig å anta at dette målet kun er relevant for enkelte VTA-ansatte, og at det i så fall vil være et langsiktig mål.

Med bakgrunn i at overgang til ordinært arbeid og utdanning må betraktes som et langsiktig mål, og det at forsøkene har hatt relativt kort varighet, er det mindre relevant å vurdere kvaliteten ved forsøkene i form av overgang til ordinær jobb/utdanning. I forsøkene har det praktiske arbeidet først og fremst vært å rekruttere deltakere og tilrettelegge for relevante arbeidsoppgaver.

Det kan likevel være aktuelt å analysere statusen til de som slutter både i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene. For det første vil omfanget av aktuelle kandidater som slutter i forsøket kunne være en indikasjon på hvor godt forsøkene har matchet kandidat og arbeidsoppgaver. For det andre vil det være aktuelt å undersøke i hvilken grad det er overganger til ordinært arbeid eller utdanning i de ordinære tiltaksbedriftene.

Tabell 6.1 Antall VTA-ansatte som startet, som har sluttet og prosent som har sluttet i VTA-forsøkene (Alle målinger foretatt per desember 2019 utenom i Oslo hvor det er per sept. 2020)

	Startet (N)	Sluttet (N)	Sluttet (%)
Fjell	15	4	27 %
Indre Fosen	14	4	29 %
Skedsmo	28	4	14 %
Stavanger – totalt	14	3	21 %
- Kafe Lervik	7	3	43 %
- Allservice	7	0	0 %
Ullensaker	16	4	25 %
Oslo totalt (sept. 20)	29	13	45 %
- Frogner	8	2	25 %
- Nordre Aker ¹⁷	9	3	33 %
- Alna	12	7	58 %
Total	116	31	27 %

Tabell 6.1 viser totalt antall VTA-ansatte i forsøkene og antall som har sluttet frem til og med august 2020 for forsøket i Oslo og frem til desember 2019 for de øvrige forsøkene. Totalt ser vi at det er 27 prosent av de som startet opp, som har sluttet igjen. Dette varierer en del mellom de ulike forsøkene. For eksempel ser vi at ingen av de syv VTA-ansatte ved Allservice har sluttet.

¹⁷ I Nordre Aker har vi tatt ut av datamaterialet to personer som har hospitert ved tiltaksplassen. Begge disse har sluttet og dersom vi inkluderer disse, ville andelen som sluttet være på høyde med andelen i Alna.

Det er også relativt få som har sluttet i Skedsmo. Til sammenligning er det forholdsvis mange som har sluttet i den kommunale virksomheten i Stavanger og i Bydel Alna.

Tallene må nyanseres fordi det ikke er alle som har sluttet som følge av mismatch. Basert på en beskrivelse av begrunnelsene for at de aktuelle sluttet, viser det seg at 69 prosent av dem har sluttet som følge av helseproblemer, fravær, at de ikke mestrer arbeidssituasjonen eller at de er overført til et dagsenter. Av alle de som har startet i forsøket, utgjør dette 18 prosent. Av de som har sluttet, er det videre 20 prosent som har sluttet av andre eller ukjente årsaker. Andre årsaker innebærer at de aktuelle har flyttet, at vedkommende ikke ønsker å jobbe eller at de har fått permisjon. Den siste gruppen på 11 prosent har hatt overgang til skole eller ordinær jobb (primært skole). De to siste gruppene utgjør til sammen 9 prosent av alle som har startet i forsøkene.

I spørreundersøkelsen til de ordinære tiltaksbedriftene fikk vi også oppgitt antall VTA-ansatte som hadde sluttet ved virksomhetene i løpet av 2019 og første halvår av 2020. Resultatene viser at det er 9 prosent av totalt antall VTA-ansatte som har sluttet i perioden. Av disse igjen er det 68 prosent (6 prosentpoeng) som har avsluttet til det vi kan kalle passive tilstander og 32 prosent (3 prosentpoeng) til aktive tilstander. I den første gruppen fremgår det at en del har avsluttet som følge av pensjonering. De 32 prosentene som har avsluttet til aktive tilstander, har gått over til VTAO, andre tiltak, utdanning og ordinært arbeid.

Resultatene her viser for det første at det er relativt få som slutter i VTA-tiltaket i de ordinære tiltaksbedriftene, og av disse igjen er det et mindretall som går over i aktiviteter som VTAO, andre tiltak, utdanning eller ordinær jobb. Av de som avslutter til passive aktiviteter, inngår også en del som går over på alderspensjon, noe som tilsier at det er få som avslutter til andre passive aktiviteter.

Til sammenligning har det vært en større andel som har avsluttet VTA i forsøkene. En naturlig forklaring på dette er at forsøkene har vært mer utprøvende i rekrutteringsprosessen. Til sammenligning har tiltaksbedriftene gjennomgående et mer etablert system for rekruttering og vurdering av aktuelle kandidater, og ikke minst erfaring og muligheter til å vurdere hvorvidt kandidatens mestring av aktuelle arbeidsoppgaver i egen virksomheten. Som en konsekvens av dette, kan det være at de i forsøkene har rekruttert deltakere med mindre forutsetninger for å mestre en arbeidssituasjon.¹⁸ En annen forklaring kan være at arbeidsoppgavene som er opprettet i forsøkene har vært for dårlig tilpasset de aktuelle kandidatene. Uavhengig av mulige forklaringer, kan frafalle være en indikasjon på kvalitative sider ved enten rekrutteringen eller jobbinnholdet i forsøkene.

Når det gjelder overgangen til jobb, er dette av så lite omfang at det sannsynligvis sier lite vesentlig om kvaliteten hverken ved forsøkene eller tiltaksbedriftene. I lys av at forsøkene har hatt forholdsvis kort varighet, er det heller grunn til å betrakte overgangen til utdanning/jobb som et resultat av en avklaringsprosess, mer enn at VTA-forsøket har gitt en merverdi for de aktuelle som resulterer i overgang til utdanning/jobb.

¹⁸ I sammenligningen av VTA-ansatte i tiltaksbedriften og i forsøkene (kapittel 5) finner vi imidlertid ingenting som tyder på at de VTA-ansatte i forsøkene har dårligere forutsetninger for arbeid. Her er det imidlertid en viss sannsynlighet for at de som har sluttet i forsøket er underrepresentert.

6.3 Kost-nytte-vurdering

I denne delen har vi gjort en kost-nytte-vurdering av forsøkene sammenlignet med ordinære tiltaksbedrifter. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne de samlede kostnadene ved VTA-forsøkene som hovedsakelig har etablert arbeidsplasser i kommunal sektor, med ordinære tiltaksbedrifter som har omsetning av varer og tjenester i et marked. Vi har derfor avgrenset analysen til lønnskostnader som går med til oppfølging av VTA-ansatte i både forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter. Som en del av denne analysen har vi også gjort beregninger på lønnskostnadene ved et utvalg dagsentra. Til slutt i avsnittet har vi belyst et av de sentrale spørsmålene i evalueringen, nemlig om VTA-forsøkene har bidratt til å gi tilrettelagt arbeid til minst like mange eller flere i målgruppa.

6.3.1 Veilederlønn per VTA-stilling

I dette avsnittet har vi sammenlignet ressursbruken til veiledning og oppfølging av VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter og i forsøkene.

Tabell 6.2 Sammenligning av ressursbruk i ordinære tiltaksbedrifter og VTA-forsøk

	Ordinære tiltaksbedrifter		Forsøk	
	Antall VTA-stillinger	Antall VTA-ansatte	Antall VTA-stillinger	Antall VTA-ansatte
VTA-ansatte	4452	5207	46,7	87
Veiledere og adm.	1046	1046	15,2	15,2
Lønnskostnad	620 000	620 000	578 000	578 000
Total lønnskostnad	648 483 743	648 483 743	8 774 040	8 774 040
Lønnsutgifter per VTA-ansatt/stilling	145 661	124 541	187 720	100 851

Tabell 6.2 viser beregnede lønnsutgifter per VTA-ansatt og per VTA-stilling i de ordinære tiltaksbedriftene og i forsøkene. Dersom vi tar utgangspunkt i antall VTA-stillinger, ser vi at forsøkene har en høyere kostnad enn ordinære tiltaksbedrifter. Tar vi derimot utgangspunkt i antall VTA-ansatte, ser forsøkene ut til å ha en lavere kostnad.

Beregningene i tiltaksbedriftene baserer seg på opplysninger i spørreundersøkelsen fra 132 virksomheter (virksomheter med tilstrekkelig kvalitet på dataene). I disse virksomhetene er det totalt 5207 VTA-ansatte med totalt 4452 fulle stillinger. Videre er det i virksomhetene 1046 veiledersstillinger (totalt 1132 veiledere). For de ordinære tiltaksbedriftene har vi kalkulert med en årslønn for veiledere på 620 000 kroner. Dette har vi kommet frem til ved å dele de totale lønnskostnadene på antall ansatte i tiltaksbedriftene. Med dette som grunnlag, får vi da en total lønnskostnad (for de 132 virksomhetene) på 649 millioner kroner. Fordelt på 4452 VTA-stillinger, blir det en lønnskostnad per VTA-stilling på 146 000 kroner. Dersom vi fordeler lønnsutgiftene på antall VTA-ansatte (kolonne 2) blir kostnaden 125 000 per VTA-ansatt.

Beregningen i forsøkene baserer seg på at det i desember 2019 var totalt 87 VTA-ansatte i forsøkene, og videre at disse totalt dekket 46,7 fulle stillinger. Videre har vi beregnet at det på dette tidspunktet totalt var 15,2 veilederstillinger i forsøket. For å beregne lønnskostnaden per veileder, har vi her valgt å benytte KS sin lønnsstatistikk for miljøterapeuter.¹⁹ I 2019 var gjennomsnittlig månedslønn for denne gruppen 40 800 kroner. Inkludert sosiale utgifter, utgjør dette en årlig lønnsutgift på 578 000 kroner.²⁰ Med 15,2 veilederstillinger utgjør dette en total lønnsutgift på ca. 8,8 millioner kroner. Fordelt på antall VTA-stillinger, får vi da en lønnskostnad per VTA-stilling på 188 000 kroner. Dersom vi fordeler lønnsutgiftene på antall VTA-ansatte (kolonne 4), reduseres kostnaden til 101 000 kroner. Noe av forskjellen her skyldes også at vi opererer med et lavere lønnsnivå i forsøkene. Dersom vi benytter likt lønnsnivå som i tiltaksbedriftene, blir lønnskostnadene i forsøkene på henholdsvis 201 000 kroner (VTA-stillinger) og 108 000 kroner (VTA-ansatte).

Dersom vi tar utgangspunkt i kostnadsberegningene som baserer seg på antall VTA-stillinger, finner vi altså at lønnskostnadene i forsøkene er nesten 30 prosent høyere enn tilsvarende lønnskostnader i forsøkene. Dersom vi beregner kostnadene per VTA-ansatt, er imidlertid forsøkene billigere enn de ordinære tiltaksbedriftene.²¹

Det er imidlertid forbundet en viss usikkerhet med noe av tallmaterialet som er benyttet i beregningene. Det ene er årslønnsberegningen vi har lagt til grunn for beregningen i forsøkene. Vi har imidlertid ingen indikasjon på at lønnsnivået i forsøkene er lavere enn det vi har benyttet (heller motsatt). Det andre er antall veilederressurser som inngår i beregningene for tiltaksbedriftene. Selv om det i enkelte tiltaksbedrifter kan være vanskelig å skille VTA-veiledere fra andre veiledere, gir beregninger fra ulike delutvalg omtrent det samme resultatet (f.eks. virksomheter som bare har VTA-tiltak). Det er derfor lite trolig at det er store feilkilder i dette tallgrunnlaget. I forsøkene baseres veilederressursene på opplysninger som forsøkene selv har oppgitt i et eget skjema.

6.3.2 Dagsenteraktiviteter

Vi har også samlet inn regnskapsdata fra dagsentra i et utvalg kommuner. I alt har vi samlet inn data fra 49 dagsentra fra 14 kommuner, men det er kun fra 40 av dem at vi har fullstendig regnskapsdata. Formålet med denne delen har vært å sammenligne bemanningsfaktor og driftskostnader per bruker ved dagsentrene. Gjennomgangen av regnskap og årsverkstall viser at det er store variasjoner i driftsutgiftene per brukere, noe som indikerer at vi har å gjøre med ulike typer dagsenter. Vi kan her skille mellom høyt bemannede dagsentra og lavt bemannede dagsentra. I tabellen under har vi gjort beregninger for begge disse typene dagsentra hver for seg. Den første gruppen består av 32 dagsentra og den andre gruppen av 8.²²

¹⁹ I utgangspunktet var intensjonen å beregne lønnsutgiftene med bakgrunn i regnskapene fra forsøkene. På grunn av mangler i tallmaterialet har vi derfor heller valgt å benytte KS sin lønnsstatistikk.

²⁰ Beregning av arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter baserer seg på regnemethoden i Altinn (<https://www.altinn.no/starte-og-drive/arbeidsforhold/ansettelse/hva-koster-en-arbeidstaker>).

²¹ En tredje beregningsmåte vil være å justere VTA-stillingene etter dagens finansieringssystem som gir halvt tilskudd til stillinger under 50 prosent. Det innebærer i så fall at vi i forsøkene har totalt 67 stillinger (dvs. at alle med 50%-stilling og mer regnes som én stilling og alle under 50%-stilling regnes som ½ stilling) og en lønnsutgift per stilling på 131 000 kroner.

²² Tallmaterialet ble hentet inn i 2018, og regnskapstallene er derfor fra 2017.

Tabell 6.3 Bemanningsfaktor, lønnskostnader og totale driftskostnader i et utvalg dagsentra

	Bemannings- faktor 1 (N=40)	Bemannings- faktor 2 (N=11)	Totale lønns- kostnader per bruker	Totale driftskost- nader per bruker (N=40)
Høy bemanning (N=32)	3,8	3,6	240 000	304 864
Lav bemanning (N=8)	16,0	16,3	21 600	56 611
Totalt	10,3	9,4	196 300	255 214

Tabell 6.3 viser bemanningsfaktor, lønnskostnader per bruker og totale driftskostnader per bruker ved totalt 40 dagsentra. I utgangspunktet har vi beregnet bemanningsfaktoren ved å ta utgangspunkt i lønnsbudsjettet til dagsentrene. Vi har beregnet bemanningsfaktoren på to måter. Den ene metoden innebærer at vi beregner antall stillinger ved dagsentrene basert på de samlede lønnsutgiftene (kolonne 1).²³ Denne baserer seg på regnskapstall for samtlige dagsentra. Den andre metoden innebærer at vi har benyttet oppgitte antall stillinger for å beregne bemanningsfaktoren direkte (kolonne 2). I disse beregningen inngår kun 11 av de 40 dagsentrene. Som vi ser, er det små forskjeller om vi beregner bemanningsfaktoren på den ene eller andre måten.

Samlet for alle dagsentrene er det omtrent 10 brukere per veilederstilling. Som nevnt over viser imidlertid datamaterialet at vi sannsynligvis kan skille mellom minst to hovedtyper dagsentra, dvs. de som har henholdsvis lav og høy bemanning. For dagsentra med lav bemanning er bemanningsfaktoren 3,6-3,8 avhengig av beregningsmetode. For dagsentra med høy bemanning, er bemanningsfaktoren rundt 16.

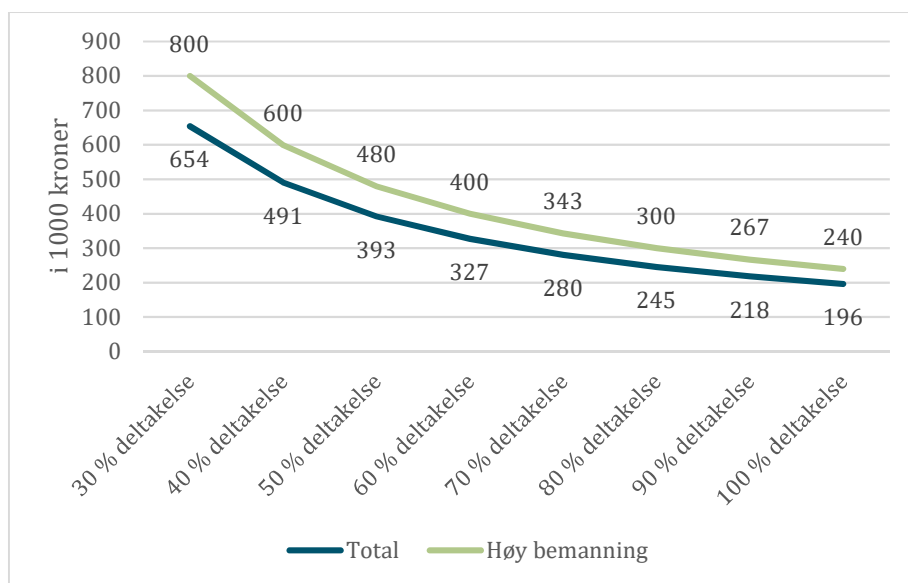
Samlet for alle dagsentrene, viser tabellen at de totale lønnskostnadene per bruker er omtrent 200 000 kroner og de totale driftsutgiftene på 255 000 kroner. Blant dagsentrene med høy bemanning er tilsvarende lønnskostnader og driftsutgifter på henholdsvis 240 000 kroner og 305 kroner.

I sammenligningen av tallene fra dagsentrene med ordinære tiltaksbedrifter og forsøkene, har vi i utgangspunktet lagt til grunn antall brukere/VTA-ansatte, ikke totalt antall stillinger som vi har benyttet i analysene av VTA-tiltaket. Dette fordi vi ikke har opplysninger om hvor mye brukerne av dagsentrene faktisk benytter dagsentrene.

Sammenlignet med de ordinære tiltaksbedriftene, viser beregningene at lønnsutgiftene til dagsentrene (196 000 kroner) er en del høyere enn lønnsutgiftene som er beregnet for VTA-ansatte i ordinære tiltaksbedrifter (125 000 kroner). Tilsvarende ser vi at lønnsutgiftene er en god del høyere enn lønnsutgiftene per VTA-ansatt i forsøkene (101 000 kroner).

²³ Metoden baserer seg på en årlig lønnsutgift per stilling på 664 000 kroner (inkl. sosiale utgifter). Dette beløpe er beregnet på bakgrunn av de dagsentrene hvor vi både har data om stillinger og lønnsutgifter.

Sammenligningen over kan imidlertid være misvisende siden vi opererer med personer og ikke stillinger. Blant annet har vi vist over at dersom vi måler lønnskostnadene per stilling, er kostnadene langt lavere i de ordinære tiltaksbedriftene enn i VTA-forsøkene. Siden vi ikke kjenner til hvor mye dagsenterbrukerne benytter sentrene, har vi beregnet lønnskostnadene etter ulik gjennomsnittlig bruk av dagsentrene. Her vil det dermed være mer relevant å sammenligne lønnskostnader per stilling i de ordinære tiltaksbedriftene og i VTA-forsøkene. Sammenligningen vil da måtte ta utgangspunkt i at en gjennomsnittlig stilling i de ordinære tiltaksbedriftene er på 85 prosent, mens den i forsøkene er 54 prosent.



Figur 6.11 Lønnskostnader per dagsenterbruk etter brukernes deltakelse

Figuren over viser lønnskostnadene per bruker ved dagsentrene avhengig av hvor mye brukerne benytter dagsentrene. Til høyre i figuren ser vi at lønnsutgiften er på henholdsvis 196 000 og 240 000 kroner avhengig av om vi tar utgangspunkt i alle dagsentrene eller bare de med høy bemanning. Dette forutsetter at brukerne deltar 100 prosent. Hvis vi gjør et forsiktig anslag og legger til grunn en gjennomsnittlig deltakelse på 70 prosent, blir lønnskostnadene per full deltakelse på 280 000 kroner (alle dagsentra). Med andre ord er dette langt høyere lønnsutgifter per bruker enn det vi finner hos både de ordinære tiltaksbedrifter og i VTA-forsøkene.

6.3.3 Gir forsøket tilbud til flere deltakere?

Et av de sentrale spørsmålene i evalueringen er om forsøket med kommunalt ansvar for VTA gir et tilbud til flere deltakere enn dagens ordning. Innenfor dagens ordning gis det et fast månedlig tilskudd per plass. I 2019 var satsen på 13 615 kroner, noe som tilsier et årlig tilskudd på 163 380 kroner per plass. Med en samlet årlig bevilgning til forsøkene på 11 millioner, skulle det tilsi omtrent 67 VTA-plasser. Gitt dagens finansieringsordning kan vi da ut fra de bevilgede midlene til hvert av forsøkene, beregne forventede antall VTA-plasser og sammenligne dette med faktisk antall plasser.

Her må vi samtidig ta hensyn til at det bevilges halvt tilskudd til stillinger under 50 prosent. Det betyr at når vi beregner faktisk antall plasser, vil alle stillinger under 50 prosent regnes som halve stillinger. Beregningene her skiller seg derfor fra de foregående ved at vi justerer stillingene etter dagens finansieringsordning.

Tabell 6.4 Estimerte antall plasser og faktisk antall plasser/stillinger

	Estimert antall plasser	Faktiske finansiererte plasser	Faktisk antall stillinger	Faktisk antall personer
Skedsmo	14,1	18,5	13,7	24
Oslo	21,4	12,5	7,8	20
Stavanger	8,6	10,0	8,5	10
Fjell	9,5	8,5	5,8	10
Indre Fosen	4,3	8,0	4,7	10
Ullensaker	9,5	9,5	6,2	12
Sum	67,3	67,0	46,7	86

Første kolonne i tabellen over viser antall forventede plasser gitt dagens finansieringsordning. Dvs. at et statlig tilskudd på 11 millioner vil finansiere i alt 67 plasser. De ulike forsøkene ville dermed fått finansiert mellom 4 og 21 plasser avhengig av størrelsen på tilskuddet.

I den andre kolonnen har vi beregnet hvor mange plasser forsøkene har fått ut av finansieringen på 11 millioner kroner, når vi legger til grunn at alle stillinger under 50 prosent regnes som en halv tiltaksplass. Vi ser da at forsøkene samlet har like mange VTA-stillinger som finansieringen skulle tilsi (jf. estimerte antall plasser). Dette varierer imidlertid mellom forsøkene. Spesielt i Skedsmo og i Indre Fosen, ser vi at de har fått flere plasser ut av tilskuddsmidlene enn det vi skulle forventet innenfor dagens finansieringsordning. I Oslo derimot er antall faktiske finansiert plasser langt lavere enn forventet.

Med dagens finansieringsordning, vil imidlertid forsøkene komme relativt godt ut. I den tredje kolonnen ser vi at faktisk antall fulle stillinger er langt lavere enn det dagens tilskuddsordning ville lagt til grunn (46,7). Samtidig ser vi i fjerde kolonne at det er gitt tilbud til flere personer enn det de estimerte faktiske plassene skulle tilsi.

6.3.4 Nyttebetraktninger

Vi har ikke beregnet en kost-nyttefaktor som sammenligner forsøkene og ordinære tiltaksbedrifter. Hovedårsaken til dette er at forsøkene skiller seg såpass fra virksomhetene i tiltaksbedriftene, at det er vanskelig å gjøre tallbaserte beregninger av nytteverdien for VTA-ansatte i forsøkene. Dette knytter seg først og fremst til at forsøkene i stor grad har valgt å opprette arbeidsplasser i kommunal sektor, og vi kan derfor ikke beregne nytteverdien i form av salgsinntekter eller overskudd av virksomheten. Vi har derfor heller valgt å gjøre det vi kan kalle en kost-nytte-vurdering av forsøkene sammenlignet med ordinære tiltaksbedrifter.

Nytteverdien kan vurderes etter tre kriterier:

- Arbeidets betydning for deltakernes livskvalitet
- Arbeidets merverdi i form av arbeidserfaring og opplæring
- Bidrag inn i virksomheten i produksjon av varer og tjenester

Det første punktet handler om at arbeid antas å bidra til bedre livskvalitet for de VTA-ansatte. Undersøkelsen vi har gjennomført overfor deltakere i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter, viser at det ikke er noen vesentlige forskjeller mellom tiltaksbedriftene og forsøkene. Både i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene er de VTA-ansatte gjennomgående godt fornøyd. I den grad det er noen forskjell, ser vi at det heller i retning av at VTA-ansatte i forsøkene skårer noe bedre på enkelte av måleindikatorene. Sett fra et hedonisk perspektiv, har de i forsøkene lyktes med arbeidet i den forstand at de VTA-ansatte opplever å være fornøyd med arbeidet de har fått.

Det andre punktet viser til den merverdien VTA kan ha i form av kompetanseheving, som igjen kan øke muligheten for overgang til ordinært arbeid, andre tiltak eller utdanning. Nytteverdien vurderes da ut fra et eudaimonsk perspektiv på livskvalitet. Fremfor å måle livskvalitet som opplevd tilfredshet, kan vi si at livskvalitet innenfor dette perspektivet handler om de vilkår eller muligheter som VTA-ansatte har for å «realisere seg selv» innenfor et arbeidsliv. Når det gjelder kvalifisering og faglig utvikling, ser vi at tiltaksbedriftene har et fortrinn ved at de har muligheter for å tilby både kompetansebevis og fagbrev. Men muligheten for å prøve seg i det ordinære arbeidslivet, er vel så stor i forsøkene som det ordinære tiltaksbedrifter kan tilby gjennom sin hospiteringsordning.

Resultatene viser at det er en forholdsvis liten avgang fra VTA i ordinære tiltaksbedrifter (9 prosent). Av disse igjen er det bare noe over 30 prosent som går over i aktive tilstander. Samtidig er det også en stor del av de øvrige som slutter som følge av naturlig avgang. Til sammenligning er det en større andel som har sluttet i forsøkene, og av disse igjen en liten del som har sluttet til aktive tilstander. Samlet sett er det rimelig å konkludere med at avgangen fra forsøkene reflekterer kvalitetsforskjeller i rekrutteringen, avklaringen og/eller oppfølgingen av VTA-ansatte i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter.

Det er imidlertid grunn til å nyansere konklusjonen over. For det første har forsøket i Stavanger benyttet en ordinær tiltaksbedrift i forsøket. Dette er samtidig den eneste tiltaksarenaen hvor det ikke har vært frafall av VTA-ansatte. Dessuten har forsøket i Stavanger bygd på et etablert system for rekruttering og avklaring av aktuelle deltakere. For det andre har forsøket i Bydel Frogner hatt en interessant utforming i den forstand at tiltaket har bidratt til å avklare og finne alternative løsninger for langt flere enn de som har deltatt i forsøket. Noe av det samme ser vi også i Skedsmo og i Stavanger der de i større grad har mulighet til å finne glidende overganger mellom dagsenter og VTA-tiltaket. Sammenlignet med dagens rekrutteringsordning slik den er beskrevet tidligere, viser de tre eksemplene at kommunene har potensiale for å etablere et mer fleksibelt system med rekruttering og overganger mellom ulike ordninger.

Den tredje indikatoren er VTA-ansattes bidrag til produksjon av varer og tjenester. Siden forsøkene i stor grad har benyttet kommunale arbeidsplasser, er det vanskelig å beregne verdien av arbeidet for de VTA-ansatte i forsøkene. I enkelte av forsøkene består arbeidsaktivitetene av salgsvirksomhet, men mangler i regnskapstallene tilsier at en sammenligning med de ordinære tiltaksbedriftene er vanskelig. Et forsøk på å beregne dette kan vel så mye være villedende som

opplysende. Det er for øvrig ingen grunn til å anta at arbeidsaktivitetene i kommunal virksomhet har større eller mindre verdi enn arbeidet som utføres i tiltaksbedriftene.

Samtidig er det verdt å merke seg at de VTA-ansatte i de ordinære tiltaksbedriftene står bak en forholdsvis omfattende omsetning av varer og tjenester. I spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene ba vi dem oppgi hvor stor del av salgsinntektene de VTA-ansatte bidro med. Selv om dette åpenbart var vanskelig å svare på for mange virksomheter, fikk vi likevel rimelig gode svar fra 96 virksomheter. Beregninger på bakgrunn av svarene viser at de VTA-ansatte bidrar med salgsinntekter på totalt 555 millioner kroner. I de samme virksomhetene er det i alt 3627 VTA-ansatte, hvilket betyr at hver av de VTA-ansatte bidrar med salgsinntekter på 153 000 kroner.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vurdert spørsmålet om kommunalt ansvar for tiltakene gir et bedre resultat enn dagens ordning. Dette ved å belyse ulike sider ved begrepet resultat kvalitet. Et viktig aspekt ved resultatet er de VTA-ansattes vurdering av arbeidsplassen. En sammenligning av vurderingene til VTA-ansatte i forsøkene og i tiltaksbedriftene, viser at det ikke er noen vesentlig forskjell i hvordan de opplever arbeidsplassen. Gjennomgående er de VTA-ansatte fornøyd med både arbeidet, arbeidsmiljøet og arbeidsmengden. En forholdsvis stor del opplever også at de mestrer jobben godt og at de lærer mye gjennom arbeidet. I den grad vi finner forskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene, heller det i favør av forsøkene.

I kapitlet har vi også sett nærmere på antall VTA-ansatte som slutter. Resultatene viser at det er en forholdsvis stor andel av deltakerne i forsøkene som har sluttet (27 prosent). Av disse er det også en forholdsvis stor andel som har sluttet som følge av sykdom, fravær eller at de ikke har mestret arbeidet. Det betyr at det er relativt få som har sluttet som følge av overgang til utdanning, andre tiltak eller ordinært arbeid. Til sammenligning er det en mindre andel som slutter i ordinære tiltaksbedrifter (9 prosent), men også her er det relativt få som slutter som følge av overgang til arbeid eller utdanning. At frafallet er høyere i forsøkene har sannsynligvis sammenheng med at forsøkene har vært mer utprøvende i rekrutteringen av deltakere. Samtidig kan vi heller ikke se bort ifra at det også kan være en indikasjon på ulike svakheter ved rekrutteringen, matchingen og/eller oppfølgingen i forskers virksomheten.

I vurderingen av kostnadene ved forsøkene, har vi basert oss på en avgrenset analyse av lønnskostnader til veiledning og oppfølging per VTA-ansatt. Resultatene viser at forsøkene har høyere lønnskostnader per VTA-ansatt enn ordinære tiltaksbedrifter. Dette regnestykket baserer seg på bruk av hele VTA-stillinger. I forsøkene har de imidlertid gjennomgående operert med lavere VTA-stillinger enn i de ordinære tiltaksbedriftene. Dersom vi beregner kostnadene per VTA-ansatt, kommer forsøkene bedre ut. Vi har også sammenlignet lønnskostnadene i forsøkene og i ordinære tiltaksbedrifter med kostnadene i et utvalg dagsenter. Her viser beregningene at dagsentrene gjennomgående har høyere kostnader enn både tiltaksbedriftene og forsøkene. Regnestykkene i disse analysene baserer seg på ulike forutsetninger, og vi må derfor ta visse forbehold knyttet til resultatene.

En samlet vurdering av kostnader og nytte ved forsøkene og ordinære tiltaksbedrifter, heller i retning av at de ordinære tiltaksbedriftene kommer bedre ut av et slikt regnestykke. Dette bygger for det første på at kostnadene i forsøkene ser ut til å være høyere enn i ordinære tiltaksbedrifter. For det andre kan et forholdsvis høyt frafall i forsøkene være en indikasjon på svakheter i tiltaksprosessen, dvs. rekruttering, avklaring, matching og oppfølging. De kvalitative sammenligningene viser også at det er visse forskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene på flere av disse punktene. I den sammenheng er det også grunn til å nevne at de ordinære tiltaksbedriftene har et mer veletablert apparat for formell kvalifisering av de VTA-ansatte. I denne vurderingen bør vi imidlertid også ta med at de VTA-ansatte i forsøkene er vel så fornøyde med arbeidet – om ikke mer – som i de ordinære tiltaksbedriftene. Vi har heller ikke grunn til å vurdere verdien av arbeidet i forsøkene som verken bedre eller dårligere enn verdien av arbeidet i de ordinære tiltaksbedriftene.

7. Oppsummering og konklusjoner

Formålet med denne rapporten har vært å belyse om et kommunalt ansvar for VTA-tiltaket kan bidra til å gi de VTA-ansatte et bedre tilbud, og om en slik ordning kan gi flere personer et tilbud enn dagens ordning. I rapporten har vi forsøkt å belyse dette ved å sammenligne virksomhetene i seks kommunale forsøk med VTA-tiltaket slik det gjennomføres hos dagens tiltaksarrangører. Undersøkelsen bygger på ulike datakilder, både kvalitative undersøkelser og statistiske analyser. Så langt det har latt seg gjøre, har vi forsøkt å gjennomføre datainnsamlingen så lik som mulig i forsøkene og hos de ordinære tiltaksbedriftene.

Forslaget om å overføre ansvaret for VTA til kommune ble lansert i Meld. St. 14 (2014-2015). Bakgrunnen for forslaget var dels at tiltaket tangerer virksomheten i kommunale dagsenter og dels at kommunene har ansvar for andre tjenester rettet mot målgruppen i tiltaket, f.eks. helse-tjenester og botilbud. Andre argumenter er at kommunene vil kunne åpne for flere typer tiltaks-arenaer, gi muligheter for andre eller bedre rekrutteringsprosedyrer, og at tilbudet kan tilpasses nye brukergrupper.

I undersøkelsen har vi lagt vekt på å svare på evalueringsspørsmålene ved å ta utgangspunkt i kvalitetsbegrepene strukturkvalitet, produkt-prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Med strukturkvalitet menes egenskaper ved alle tiltakets rammebetingelser. I rapporten har vi belyst strukturkvaliteten bl.a. ved å se på veilederressursene og kompetansen som tilbys i arbeidet med tilrettelegging og oppfølging av VTA-ansatte. Produkt-/prosesskvalitet er kvalitative egenskaper ved selve tilbudet eller prosesser i tiltaket. Her har vi lagt spesielt vekt på rekrutterings- og oppfølgingsprosessen i tiltaket. I tillegg inngår også vurderinger av hvordan tiltaket bidrar til å tilrettelegge for tilpassede arbeidsoppgaver, kvalifisering for deltakerne og i hvilken grad tiltaksarrangørene samarbeider med andre tjenester. Med resultat-kvalitet menes virkningen eller resultatene tiltaket har for deltakerne. Her har vi lagt vekt på å belyse tiltakets betydning for deltakernes livskvalitet.

Omtale av forsøkene

Foruten å belyse kvalitative sider ved forsøkene, er en sentral del av mandatet å beskrive innholdet i forsøkene. Forsøkene har foregått i Oslo, Skedsmo (Lillestrøm etter 2020), Ullensaker, Stavanger, Fjell (Øygarden etter 2020) og i Indre Fosen. I Oslo kommune er forsøket etablert i tre bydeler (Bydel Alna, Bydel Nordre Aker og Bydel Frogner). For å etablere VTA-plasser, har hver av kommunene fått tildelt et årlig tilskudd som varierer mellom 700 tusen og 3,5 mill. kroner. I utgangspunktet skulle forsøket vare i tre år, dvs. fra og med 2018 til og med 2020. Høsten 2020 ble det imidlertid besluttet av Arbeids- og sosialdepartementet å utvide forsøket med ett år.

Felles for alle forsøkene er at de i stor grad har valgt å etablere VTA-plasser i kommunal virksomhet. Vi kan videre skille mellom forsøk som har valgt å etablere egne arbeidsplasser for VTA-ansatte, og forsøk som har benyttet ordinære arbeidsplasser. Den første gruppen er forsøkene i Stavanger, Skedsmo og i Bydel Nordre Aker. I Stavanger har de i tillegg til å etablere en

egen tiltaksarena i kommunen, valgt å kjøpe plasser av en ordinær tiltaksbedrift. I de øvrige tiltakene har de hovedsakelig valgt å etablere tiltaksplasser i ordinær kommunal virksomhet og i noen grad i privat virksomhet. Det siste gjelder spesielt forsøket i Indre Fosen. Dette viser at forsøkskommunene samlet sett har etablert et bredt spekter av ulike typer arbeidsplasser som inkluderer både egne kommunale arbeidsplasser for VTA-ansatte, ordinære tiltaksbedrifter, ordinære kommunale arbeidsplasser og arbeidsplasser i private virksomheter. Det er likevel slik at de aller fleste VTA-ansatte i forsøket har arbeid i kommunal virksomhet.

Som sammenligningsgrunnlag har vi kun benyttet ordinære tiltaksbedrifter i skjermet sektor. Det er imidlertid 17 prosent av de VTA-ansatte som i dag er i VTA i ordinær virksomhet (VTAO), noe som betyr at sammenligningsgrunnlaget vårt ikke fanger opp alle sider ved dagens VTA-ordning. Det viktigste i denne sammenheng vil være at vi ikke har grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunene ivaretar oppfølgingen av VTA-ansatte i ordinære virksomheter på en bedre eller dårligere måte enn dagens ordning med VTAO som forvaltes av NAV.

Strukturkvalitet

I rapporten har vi vurdert strukturkvaliteten ved å sammenligne bemanningsfaktoren og kompetansen i forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene. I de ordinære tiltaksbedriftene opereres det med en bemanningsnorm på 1:5, dvs. at det skal være en veileder/arbeidsleder for hver 5 VTA-ansatt. Undersøkelsen viser at tiltaksbedriftene ligger nært opp til denne normen. Når vi beregner bemanningsfaktoren i forhold til antall fulle VTA-stillinger, finner vi en bemanningsfaktor på 1:4,4 i de ordinære tiltaksbedriftene. Til sammenligning finner vi at bemanningsfaktoren i forsøkene varierer mellom 1:2 og opp til 1:5. Noe av forklaringen på den høye bemanningsfaktoren, er at de VTA-ansatte i forsøkene har relativt lave stillingsbrøker. Selv om det er en viss usikkerhet med beregningen av bemanningsfaktoren i forsøkene, tyder resultatene på at forsøkene gjennomgående har hatt rikelig med veilederressurser inne i forsøkene.

Et annet aspekt ved strukturkvaliteten er kompetansen til veilederne som bistår de VTA-ansatte med tilrettelegging og oppfølging. En åpenbar forskjell mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene er at veilederne i tiltaksbedriftene har lengre erfaring enn veilederne i forsøkene. Dette gjelder dels erfaring med målgruppen, men først og fremst erfaringen med å matche kandidatene til aktuelt arbeid. I forsøkene har veilederne langt på vei utviklet veilederrollen gjennom prøving og feiling. Denne generelle konklusjonen må imidlertid nyanseres.

Spesielt må konklusjonen nyanseres når det gjelder forsøket i Stavanger. For det første har forsøket i Stavanger kjøpt VTA-plasser hos en etablert tiltaksbedrift. For det andre har veilederne i den kommunale delen av forsøket erfaring med tilsvarende tiltak, herunder kvalifiseringsprogrammet, et kommunalt arbeidstiltak (PFF-ordningen) og fra en ordinær tiltaksbedrift. I tillegg bygger forsøket i Stavanger på en etablert infrastruktur og et etablert fagmiljø knyttet til det kommunale arbeidstiltaket. I de øvrige forsøkene har også veilederne til dels lang erfaring og kompetanse om målgruppen, men da primært fra tilrettelagte boliger, dagsentra eller annet miljørettet arbeid. Erfaringene fra forsøkene viser imidlertid at det også er av stor betydning å ha arbeidslivskunnskap. Spesielt gjelder dette der tiltaksplassene er etablert i ordinær virksomhet.

I korte trekk kan vi si at strukturkvaliteten i forsøkene er godt ivaretatt ved at det inngår mye veiledningsressurser per VTA-stilling. Samtidig har en stor del av veilederne lite erfaring med å tilrettelegge og følge opp målgruppen i en arbeidssituasjon, og mange har måttet tilegne seg kunnskap gjennom prøving og feiling.

Begrepet strukturkvalitet vil også innbefatte den organisatoriske eller administrative forankringen av forsøksvirksomheten. Med dette menes hvorvidt forsøkene har en bestemt organisatorisk tilknytning, om det er utarbeidet strategiske dokumenter eller rutiner for virksomheten og generelt om prosjektet har støtte fra kommunal ledelse. I flere av kommunene er forsøkene godt forankret både politisk og i den administrative ledelsen. Samtidig varierer dette mellom forsøkene. Dels er inntrykket at enkelte har hatt svak forankring i kommunens ledelse, og dels at forsøksvirksomheten har hatt en noe tilfeldig organisatorisk plassering.

Produkt- og prosesskvalitet

I vurderingen av produkt- og prosesskvaliteten har vi lagt vekt på å belyse flere sentrale sider ved VTA-tiltaket. Dette innbefatter både prosedyrene rundt rekruttering av deltakere, matching av VTA-kandidater med relevante arbeidsoppgaver, og ikke minst tilretteleggingen og oppfølgingen av arbeidet i det daglige. Andre relevante sider ved tiltaket er innholdet i selve arbeidsoppgavene, mulighetene for kvalifisering og mulighetene for samarbeid med øvrige kommunale tjenester. Det siste var også en sentral begrunnelse for å overføre ansvaret for VTA til kommunene.

Rekrutteringsprosessen i forsøkene kjennetegnes av at det er forsøkt ulike rekrutteringskanaler, at deltakerne primært er rekruttert via ulike kommunale tjenester, og at medarbeiderne i forsøkene har drevet aktivt oppsøkende arbeid for å rekruttere deltakere. I forsøkene er det etter hvert etablert noen faste rutiner rundt rekrutteringen, men generelt bærer dette preg av å ha foregått i form av uformelle prosesser. Dessuten har rekrutteringsarbeidet i liten grad involvert enheter som tilbyr eller tildeler andre tjenester i kommunene (koordinerende enhet, tildelingskontor ol.), og som det kanskje ville vært naturlig å involvere i dette arbeidet. Et unntak er forsøket i Stavanger hvor de baserer rekrutteringsprosessen på allerede etablerte systemer etablert i forbindelse med et kommunalt tiltak (PFF-ordningen). Til sammenligning finner vi også ulike rekrutteringsprosesser hos de etablerte tiltaksbedriftene. Dette systemet er likevel mer institusjonalisert og transparent i den forstand at det består av noen faste aktører, rutiner eller prosedyrer og ikke minst kjente kanaler som aktuelle kandidater kan søke VTA-plass gjennom. Selv om vi påpeker at også dette systemet bærer preg av uformelle prosesser, er dette mer gjennomgående i forsøkene.

En annen sentral funksjon i rekrutteringsprosessen er kartleggingen av aktuelle søkere. I de ordinære tiltaksbedriftene foregår dette som regel i to faser. Den første fasen består av en kartleggingssamtale og den andre fasen av en utprøving i virksomheten. Kartleggingen i forsøkene har vært noe mer varierende og utprøvende. I hovedsak har kartleggingen bestått i å innhente informasjon om kandidatene. Et generelt inntrykk er derfor at kartleggingsfasen i de ordinære tiltaksbedriftene er mer omfattende og gir bedre forutsetninger for å finne relevante arbeidsoppgaver. Her må vi imidlertid ta hensyn til at det har vært et visst press på forsøkene for å rekruttere flere kandidater innenfor en relativt kort tidsperiode.

Vi har også sammenlignet arbeidsoppgavene til VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksvirksomhetene. Her skiller forsøkene seg fra ordinære tiltaksbedrifter på tre måter. For det første har forsøkene hovedsakelig rettet sin virksomhet inn mot kommunale arbeidsoppgaver. Det betyr at arbeidet i stor grad foregår innen servicertett virksomhet, dvs. kantine, kjøkken, kafévirksomhet, omsorgstjenester og ulike typer vedlikeholdsarbeid. Dette til forskjell fra tiltaksbedriftene hvor en langt større andel av arbeidsoppgavene foregår innen produksjon, pakking og montering. Her kan også nevnes at de fleste tiltaksbedrifter tilbyr hospitering i ordinære virksomheter. En annen forskjell er at VTA-ansatte i tiltaksbedriftene oppgir å ha flere ulike typer oppgaver enn det VTA-ansatte i forsøkene har. En tredje forskjell er at stillingsstørrelsen er klart mindre i forsøkene. Ut over at vi finner slike forskjeller, har vi ikke andre data som gir grunnlag for å hevde at det er kvalitative forskjeller i arbeidsoppgavene i forsøkene og i tiltaksbedriftene. De VTA-ansatte selv synes også gjennomgående å være godt fornøyd med arbeidsoppgavene både i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene.

En vesentlig del av tilretteleggingen for de VTA-ansatte innebærer å matche ferdigheter med relevante arbeidsoppgaver. Et hovedinntrykk er at dette blir bedre ivaretatt innenfor tiltaksbedriftene. Dette begrunnes med at tiltaksbedriftene har et bredere spenn av arbeidsoppgaver innenfor virksomheten og at de har en produksjon som kan organiseres og tilpasses den enkelte VTA-ansatte. Selv om dette også vil være mulig innenfor de virksomhetene vi finner i forsøkene, har de i mindre grad klart å få til slike tilpasninger. En indikasjon på dette er at forsøkene har hatt en større gjennomtrekk av VTA-ansatte enn det vi finner i de ordinære tiltaksbedriftene.

Oppfølgingen av de VTA-ansatte består av minst tre aspekter. For det første innbefatter det samtaler rundt planlegging, veiledning og motivering av de VTA-ansatte. For det andre handler det om oppfølging i form av opplæring av oppgaver eller formell kvalifisering. Et tredje element er oppfølging i form av å samarbeide med andre tjenester.

Samtalene rundt planlegging og veiledning av VTA-ansatte i de ordinære tiltaksbedriftene foregår ved bruk av handlingsplaner, kompetanseplaner eller liknende, og gjennomføres med faste mellomrom gjennom året. Temaene kan variere, men handler i hovedsak om arbeidsrelaterte tema, arbeidsmiljø/sosial fungering/livskvalitet og om de ansattes utviklingsmuligheter. Ut over dette foregår mye av oppfølgingen gjennom daglig veiledning av arbeidsoppgaver. På samme måte blir VTA-ansatte fulgt opp både gjennom planlagte samtaler, ved bruk av handlingsplaner og gjennom uformell oppfølging i det daglige arbeidet. Spesielt i forsøkene der man har etablert interne arbeidsplasser for de VTA-ansatte, er inntrykket at deltakeren får god og tett oppfølging, noe som bl.a. har sammenheng med at de har en høy bemanningsfaktor. Tilsvarende gjelder også i forsøkene der man har utplassert de VTA-ansatte i ordinære virksomheter, men her er erfaringene noe mer varierende. Generelt synes det som at de arbeidsgiverne som frivillig har tilbudt en VTA-plass, har hatt en bedre oppfølging enn der arbeidsgiverne er pålagt å ta imot VTA-ansatte.

Det andre aspektet ved oppfølgingen er den opplæringen de VTA-ansatte mottar eller tilbys på arbeidsplassen. Foruten oppøringen av konkrete arbeidsoppgaver, kjennetegnes de ordinære tiltaksbedriftene av at de i utstrakt grad tilbyr formell opplæring der målet er at deltakerne skal få kompetansebevis eller fagbrev. Ut over dette tilbys også ulike typer kursvirksomhet. Selv om de

VTA-ansatte i forsøkene også har fått praktisk opplæring og åpenbart har tilegnet seg ny kunnskap og ferdigheter, har forsøkene ikke hatt tilbud om et tilsvarende formelt opplæringstilbud som tiltaksbedriftene.

Det tredje aspektet ved oppfølgingen er tiltaksarrangørens samarbeid med andre tjenester om oppfølgingen av den enkelte VTA-ansatte. Vi finner her at en stor del av de ordinære tiltaksbedriftene samarbeider om VTA-ansatte direkte med biveiledere/miljøarbeider i kommunen og gjennom ansvarsgruppemøter. Ut over dette samarbeides det også med andre tjenester, men dette er mer varierende fra virksomhet til virksomhet. I forsøkene er det også et visst samarbeid med øvrige kommunale tjenester. Her har imidlertid samarbeidet primært handlet om bistand til å finne aktuelle VTA-kandidater og til å finne aktuelle arbeidsplasser i kommunen. I et par av forsøkene ser vi samtidig at det har oppstått interessante samarbeid med dagsentervirksomheten, noe som bl.a. har åpnet for mer fleksible overganger eller kombinerte løsninger mellom dagssentrene og VTA.

Resultatkvalitet

I evalueringen har vi vurdert resultatkvaliteten ved å måle de VTA-ansattes egne vurderinger av arbeidsplassen. Her viser resultatene at de VTA-ansatte både i forsøket og i ordinære VTA-virksomheter er godt fornøyd med det arbeidet de har og livskvaliteten generelt. Spesielt legger de VTA-ansatte i forsøket vekt på det positive med arbeidsmiljøet. Resultatene må imidlertid ses i lys av at vi ikke har intervjuet deltakere som har sluttet i tiltaket, og det er grunn til å tro at disse ville gitt et noe mer nyansert bilde av forsøksvirksomheten.

En forskjell mellom VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene, er at en større andel har sluttet i forsøkene. I forsøkene finner vi at det totalt er 27 prosent av de som har startet opp i VTA-tiltaket, som har sluttet igjen. Av disse er det 18 prosent(poeng) som har sluttet som følge av sykdom, fravær eller at de ikke mestret arbeidssituasjonen. De øvrige (9 prosentpoeng) har sluttet som følge av overgang til skole, annen jobb eller av ukjente årsaker. Til sammenligning finner vi i de ordinære tiltaksbedriftene at det i løpet av 2019 og første halvår av 2020, er 9 prosent som har sluttet i virksomhetene. Av disse igjen er det 6 prosent(poeng) som har overgang til passive tilstander (herunder pensjonering) og 3 prosent(poeng) til aktive tilstander (jobb og utdanning). Resultatene viser med andre ord at det i forsøkene har vært en forholdsvis stor andel som har overgang til det vi kan kalle «mer passive tilstander» (18 prosent). Samtidig er det forholdsvis liten overgang til aktive tilstander både i forsøkene og i tiltaksbedriftene.

Kost-nytte-vurderinger

I analysene har vi også gjennomført en kost-nytte-vurdering av VTA-forsøket. På grunn av at det i forsøkene i stor grad er etablert tiltaksarenaer innenfor kommunal sektor, er det vanskelig å utarbeide en helhetlig kost-nytte-beregning som sammenligner forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene. Med bakgrunn i ulike datakilder, har vi derfor heller gjennomført en kvalitativ vurdering av nytteverdien i forsøkene. Kostnadsberegningene er på sin side begrenset til å omfatte lønnsutgifter til veiledere og tilretteleggere.

Kostnadsberegningene viser for det første at hver VTA-plass i forsøkene er en del dyrere enn innenfor ordinære tiltaksbedrifter. Dersom vi måler lønnsutgifter til veiledere sett opp mot *antall VTA-stillinger*, viser beregningene at de ordinære tiltaksbedriftene har en utgift på 146 tusen kroner, mens forsøkene har en utgift på 188 tusen kroner. Noe av forklaringen på dette er at det opereres med lavere stillingsbrøker i forsøkene sammenlignet med stillingsstørrelsen i tiltaksbedriftene. Dersom vi gjør tilsvarende beregning med *antall VTA-ansatte* (dvs. at vi ikke tar hensyn til lave stillingsbrøker), finner vi imidlertid at kostnadene per VTA-ansatt er lavere i forsøkene. En beregning som baserer seg på dagens finansieringsmodell (dvs. at tilskuddet avkortes med halvparten for alle VTA-stillinger under 50 prosent) viser samtidig at forsøkene får like mange VTA-plasser ut av et tilskudd på 11 millioner som det vi ville fått innenfor ordinære tiltaksbedrifter.

En kost-nytte-vurdering innebærer at kostnadsforskjellene må ses opp mot nytteverdien for de VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene. Vi har vurdert nytteverdien ut fra hovedsakelig to kriterier: 1) betydningen av arbeidet som et bidrag til de VTA-ansattes livskvalitet, og 2) arbeidets merverdi i form av arbeidserfaring og opplæring. Det første punktet er belyst gjennom en spørreundersøkelse til deltakerne. Denne viser at det ikke er noe vesensforskjell mellom de VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene med hensyn til vurderingen av arbeidet og arbeidsmiljøet. Den andre faktoren handler om VTA-tiltakets bidrag med å gi arbeidserfaring og kompetanse som øker muligheten for overgang til ordinært arbeid eller utdanning. Her finner vi at de ordinære tiltaksbedriftene har et fortrinn ved at de kan tilby formell kvalifisering i form av kompetansebevis eller fagbrev. Det er imidlertid forholdsvis liten overgangen til utdanning eller arbeid både i forsøkene og i tiltaksbedriftene. Det som særpreger forsøkene, er imidlertid at de har en større andel av VTA-ansatte med overgang til passive tilstander.

Et tredje aktuelt mål på nytteverdien er de VTA-ansattes bidrag til produksjon av varer og tjenester. Som følge av at forsøkene i stor grad har etablert tiltaksplasser i kommunal virksomhet, har vi ikke hatt mulighet til å gjøre en analyse av dette. Beregninger basert på regnskap fra de ordinære tiltaksbedriftene viser imidlertid at hver VTA-ansatt står bak 153 000 kroner i salgsinntekter. Det er imidlertid ikke noe grunnlag for hevde at de arbeidsoppgavene som foregår i forsøkene er av mindre eller større verdi enn det arbeidet som foregår i tiltaksbedriftene.

En samlet vurdering av kostnader og nytten ved forsøkene og ordinære tiltaksbedrifter, heller i retning av at de ordinære tiltaksbedriftene kommer bedre ut av et slikt regnestykke. Dette bygger for det første på at kostnadene i forsøkene ser ut til å være høyere enn i ordinære tiltaksbedrifter. For det andre kan et forholdsvis høyt frafall i forsøkene sammenlignet med ordinære tiltaksbedrifter, være en indikasjon på kvalitetsforskjeller knyttet til rekruttering, avklaring, matching og oppfølging. Dette underbygges også til dels av de kvalitative sammenligningene som viser at det er forskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene på flere av disse punktene. I tillegg har tiltaksbedriftene også et mer veletablert apparat for formell kvalifisering av de VTA-ansatte.

Vi finner samtidig kvaliteter i forsøkene som det er verdt å nevne. For det første, dersom vi utelukkende skal vurderer kvaliteten ut fra de VTA-ansattes subjektive vurderinger, finner vi ingen vesentlige forskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene. På enkelte områder er faktisk de VTA-ansatte i forsøkene mer fornøyd enn i de ordinære tiltaksbedriftene. For det

andre er det grunn til å vurdere forsøkene i lys av at de langt på vei har bygd opp en ny tjeneste, og at det derfor ikke er unaturlig at prosessen kjennetegnes av mye prøving og feiling. Derfor kan det også være grunn til å vurdere forsøkene etter om de har innfridd noen av de forventingene som ble nevnt innledningsvis i rapporten, dvs. bedre samordning med andre tjenester, etablering av flere typer tiltaksplasser, andre former for rekruttering og om de har rekruttert fra en bredere målgruppe.

Er forventingene til forsøkene innfridd?

Et viktig argument for å teste ut et kommunalt ansvar for VTA-tiltaket var muligheten for å samordne tiltaket med dagsentervirksomheten og andre kommunale tjenester. Det varierer hvor godt forsøkene har lyktes med dette. På den ene siden har forankringen i kommunene vært variabel. Samtidig ser vi at enkelte forsøk har et tett samarbeid med dagsentrene og fått til mer fleksible overganger fra dagsentrene til VTA. Andre forsøk har hatt et tett samarbeid med NAV, men da først og fremst i arbeidet med rekruttering av deltakere. Forsøkene har i mindre grad fått til et tett samarbeid med øvrige helsetjenester. Samtidig argumenteres det med at det kan være hensiktsmessig å trekke et skille mellom arbeidet i VTA og de ansattes øvrige helsetilbud.

Et annet argument har vært at kommunalt ansvar for VTA vil åpne for flere typer tiltaksarenaer. Selv om forsøkene i hovedsak har etablert kommunale arbeidsplasser, ser vi likevel at det er etablert et stort mangfold av tiltaksarenaer. Innenfor kommunal sektor finner vi både egenetablerte arbeidsplasser for de VTA-ansatte og arbeidsplasser innenfor ordinær kommunal virksomhet. Videre er det benyttet plasser både hos ordinære tiltaksbedrifter og i privat virksomhet.

En ulempe med en slik spredning av tiltaksplasser, kan imidlertid være at mange ordinære tiltaksbedrifter mister mye av sitt inntektsgrunnlag. Gitt at praksisen i forsøkene med bruk av kommunale arbeidsplasser også vil gjelde ved en fullskala overføring av VTA, er det grunn til å tro at mange ordinære tiltaksbedrifter vil miste store deler av inntektsgrunnlaget og kanskje eksistensgrunnlag. Samtidig er det lite sannsynlig at kommunene vil kunne etablere et tilsvarende antall tiltaksplasser i kommunen (eventuelt i privat virksomhet). Ved en eventuell overføring av ansvaret for VTA til kommunene, er dette en problemstilling som bør utredes nærmere.

Et tredje argument er at et kommunalt ansvar vil bidra til et mer tilpasset system for rekruttering av deltakere til VTA. Erfaringen her viser at det er benyttet ulike rekrutteringsstrategier som bærer preg av uformelle prosesser. Med enkelte unntak har forsøkene i liten grad klart å etablere et mer formalisert system for rekruttering av deltakere. Kommunale virksomheter som koordinerende enhet, bestillerkontor eller liknende, som har en tilsvarende rolle i andre tjenester, har heller ikke vært involvert i rekrutteringsarbeidet. Samtidig finner vi i forsøkene eksempler på interessante rekrutterings- og avklaringsprosesser som har en mer helhetlig tilnærming enn dagens ordning. Dette gjelder spesielt praksisen som er utviklet i Bydel Frogner og den etablerte PFF-ordningen i Stavanger.

Et fjerde argument er at forsøkene i større grad vil kunne rekruttere et større mangfold av kandidater til VTA. Datamaterialet vi har benyttet i evalueringen, tyder i liten grad på at det i vesentlig grad er rekruttert inn andre kandidater i forsøkene enn det er i ordinære tiltaksbedrifter. Det at man har etablert forholdsvis små stillingsbrøker, kan imidlertid være en indikasjon på at det

er rekruttert inn kandidater med mindre arbeidskapasitet eller andre preferanser knyttet til arbeid. Dette, i kombinasjon med at det i enkelte forsøk er tette bånd til dagsentervirksomheten, gir i det minste mulighet for å rekruttere grupper med mindre arbeidskapasitet enn det som er praksis innenfor dagens VTA-ordning.

Potensielle fortrinn med et kommunalt ansvar for VTA

Vår samlede vurdering er at det er kvalitetsforskjeller mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene. Det betyr at de ordinære tiltaksbedriftene generelt ser ut til å ha bedre kvalitet på VTA-arbeidet enn det vi finner i forsøkene. Vi finner samtidig en praksis i forsøkene som tilsier at det også kan være noen fortrinn med et kommunalt ansvar for VTA. For det første finner vi at forsøkene har hatt utstrakt kontakt med det øvrige tjenesteapparatet gjennom rekrutteringsarbeidet. Selv om dette fremstår som noe utprøvende, kan en mer formalisert struktur på dette arbeidet bidra til å nå flere aktuelle kandidater for VTA-tiltaket. For det andre har forsøkene rekruttert VTA-ansatte inn i forholdsvis små stillingsbrøker i kommunal sektor. Dette kan være en indikasjon på at kommunal sektor egner seg bedre som tiltaksarena for de med mindre arbeidskapasitet enn det som kreves i de ordinære tiltaksbedriftene. I så fall vil dette kunne åpne for at flere kan benytte seg av VTA-tiltaket enn de som i dag arbeider i ordinære tiltaksbedrifter. For det tredje ser vi at enkelte forsøk har gitt muligheter for mer glidende overganger mellom dagsentervirksomheten og VTA. En kommunal løsning kan dermed åpne for et mer differensiert tilbud til en større gruppe VTA-ansatte. For det fjerde har forsøkene vist at bruken av kommunal sektor som arbeidsplass, kan øke mangfoldet av arbeidsplasser og arbeidsoppgaver for målgruppen. Dette bør imidlertid ses opp mot eventuelle konsekvenser av at mange av de ordinære tiltaksbedriftene vil miste mye av sitt grunnlag dersom en vesentlig del av dagens VTA-ansatte ble overført til arbeid i kommunal sektor.

Referanser

Andersen, Linn Renate S., og Laland, M. (2011). *Hva er verdien av Varig tilrettelagt arbeid? En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av arbeidsmarkedstiltaket VTA*. (Mastergradsavhandling). Bergen: Norges Handelshøyskole.

Arbeids- og sosialdepartementet (2017, 12. oktober). *Flere får varig tilrettelagt arbeid*. Pressemelding hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flere-far-varig-tilrettelagt-arbeid/id2574955/>

Arbeids- og sosialdepartementet (2018, 15. mai). *Historisk høyt nivå på ordningen med varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Pressemelding hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-hoyt-niva-pa-ordningen-med-varig-tilrettelagt-arbeid-vta/id2601088/>

Arbeids- og velferdsetaten (2018, 7. september). *Tiltaksdeltakere*. Statistikk hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere/_attachment/542268?_download=true&_ts=165ae1b37c0

Borge, L-E., Møller, G, Nyhus, O.H og Vardheim, I. (2012): Bedre måling av kvalitet i kommunene. SØF-rapport nr. 01/12.

Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse. (2011). *Differensierte satser for varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport utarbeidet for Arbeidsdepartementet. (Econ-rapport R-2011-025). Oslo: Econ Pöyry Management Consulting (Norway) AS.

Ekspertutvalg (2014): Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg, desember 2014 (for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Helsedirektoratet. (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/410/Sammen-om-mestring-Veileder-i-lokalt-psykisk-helsearbeid-og-rusarbeid-for-voksne-IS-2076.pdf.pdf>

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (LOV-2011-06-24-30). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>

Holm, A. og Bjørnsen, H.M. (2012): Boligsosialt arbeid i Fjell kommune – en evaluering. NIBR-rapport 2012-12.

Igland, K-M., og Sandal, B. (2011). *De lønnsomme arbeiderne. En samfunnsøkonomisk analyse av varig tilrettelagt arbeid*. (Mastergradsavhandling). Bergen: Norges Handelshøyskole

Kaspersen, S. L., og Osberg Ose, S. (2017). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2017: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Hentet fra https://helsedirektoratet.no/Documents/Psykisk%20helse/Rapport_IS24_8_2017.pdf

- Mandal, R. (2008). «De har jo uansett uførepensjon». *En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. (Fafo-rapport 2008: 42). Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20084.pdf
- Møller, G., Vardheim, I. og Hvitsand, C. (2014): Arbeid i sikte – Tiltak for inkludering av innvandrere. Telemarksforskning. Rapport 332.
- Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming. (2016, 17. april). *Varig tilrettelagt arbeid, VTA*. Artikkel hentet fra <https://naku.no/kunnskapsbanken/varig-tilrettelagt-arbeid-vta>
- NOU 2005: 8. (2005). *Likeverd og tilgjengelighet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-8/id390520/sec1>
- NOU 2012:6. (2012). *Arbeidsrettede tiltak*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-6/id672029/>
- Proba samfunnsanalyse (2016): Arbeidssituasjonen for personer med utviklingshemming. Rapport 2016-01.
- Proba (2019): Oppfølgingstiltak i og utenfor NAV – Ulike veier til arbeidsinkludering? Rapport 2019-05.
- Reinertsen, S. (2012). *Arbeids- og aktivitetssituasjonen blant personer med psykisk utviklingshemming*. Hentet fra <https://naku.no/kunnskapsbanken/arbeid-og-aktivitet-nasjonal-tilstandsrapport-2012>
- Seierstad, S., Schafft, A., Helle, K. M. og Eide, A. K. (1998). *Evaluerings av de statlige arbeids-samvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*. (AFI Rapport 1998:5). Hentet fra <http://www.hioa.no/content/download/53642/811109/file/r1998-5.pdf>
- Sosialdepartementet. (1989). *Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming*. (Meld. St. nr. 47 (1989-90)).
- Spjelkavik, Ø., Børing, P., Frøyland, K. og Skarpaas, I. (2012). *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. (AFI-rapport 14/2012). Hentet fra <http://www.hioa.no/content/download/53400/809899/file/r2012-14.pdf>
- Tøssebro, J. og Söderström, S. (2011). *Innfridde mål eller brutte løfter? Noen hovedlinjer i utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmede*. Hentet fra https://naku.no/sites/default/files/files/Rapport_innfridde_m%C3%A5l.pdf
- Tiltaksforskriften. (2016). Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR-2015-12-11-1598). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2015-12-11-1598>
- Vossious, C., Selbæk, G. og Lurås, H. (2016). *Enhetskostnader for dagsentertilbud*. Ottestad: Alderspsykiatrisk forskningssenter, Sykehuset Innlandet.

8. Vedlegg

Aldersfordeling VTA-ansatte (registerdata)

Tabell 8.1 Antall VTA-deltakere totalt, fordelt på aldersgrupper og antallet registrert som ung ufør, 2017-2019

	2017	2018	2019	% endring
18-29 år	2 489	2 790	3 150	26,6
30-67 år	7 296	7 418	7 844	7,5
Ukjent/ikke ufør	108	136	113	4,6
Totalt	9 893	10 344	11 107	12,3
Ung ufør	7 792	8 186	8 826	13,3

Tabell 8.2 Antall VTA-deltakere, fordelt på detaljerte aldersgrupper, 2017-2019

		2017	2018	2019	% endring
Alle VTA-deltakere	18-19 år	36	58	69	91,7
	20-24 år	1 029	1 150	1 338	30,0
	25-29 år	1 424	1 582	1 743	22,4
	30-49 år	4 462	4 551	4 838	8,4
	50-67 år	2 834	2 867	3 006	6,1
	Ukjent/ikke ufør	108	136	113	4,6
	I alt	9 893	10 344	11 107	12,3
VTA-deltaker med «ung uføre»	18-19 år	36	58	69	91,7
	20-24 år	1 014	1 135	1 322	30,4
	25-29 år	1 406	1 546	1 695	20,6
	30-49 år	3 904	3 975	4 184	7,2
	50-67 år	1 432	1 472	1 556	8,7
	Ukjent/ikke ufør	,	,	,	,
	I alt	7 792	8 186	8 826	13,3

Tabell 8.3 VTA-deltakere, prosentfordeling etter detaljerte aldersgrupper, alle VTA-deltakere og VTA-deltakere med «ung ufør» (samlet for perioden 2017-2019)

	Alle	Ung ufør
18-19 år	0,5 %	0,7 %
20-24 år	11,2 %	14,0 %
25-29 år	15,2 %	18,7 %
30-49 år	44,2 %	48,6 %
50-67 år	27,8 %	18,0 %
Ukjent/ikke ufør	1,1 %	0,0 %
I alt	100,0 %	100,0 %

Kjønnsfordeling VTA-ansatte (registerdata)

Tabell 8.4 Antall VTA-deltakere fordelt på kjønn, utvikling i perioden 2017-2019 og prosent endring

		2017	2018	2019	% endring
Alle VTA-deltakere	Kvinner	3 837	3 931	4 240	10,5
	Menn	6 056	6 413	6 867	13,4
	Totalt	9 893	10 344	11 107	12,3
VTA-deltaker med «ung uføre»	Kvinner	3 045	3 149	3 393	11,4
	Menn	4 747	5 037	5 433	14,5
	Totalt	7 792	8 186	8 826	13,3
VTA-deltakere i alderen 18-29 år	Kvinner	947	1 032	1 187	25,3
	Menn	1 542	1 758	1 963	27,3
	Totalt	2 489	2 790	3 150	26,6

Tabell 8.5 VTA-deltakere, prosentfordeling etter kjønn, fordelt på aldersgrupper og ung ufør (samlet for perioden 2017-2019)

	18-29 år	30-67 år	Ukjent/ ikke ufør	Totalt	Ung ufør
Kvinner	38 %	39 %	39 %	38 %	39 %
Menn	62 %	61 %	61 %	62 %	61 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Utdanningsnivå VTA-ansatte (registerdata)

Tabell 8.6 Antall VTA-deltakere fordelt på utdanningsnivå, utvikling i perioden 2017-2019 og prosent endring

		2017	2018	2019	% endring
Alle VTA-deltakere	Grunnskole	1 755	1 698	1 434	-18,3
	Videregående skole	4 395	4 737	5 221	18,8
	Høyere utdanning	340	369	424	24,7
	Ukjent	3 403	3 540	4 028	18,4
	I alt	9 893	10 344	11 107	12,3
VTA-deltaker med «ung uføre»	Grunnskole	1 311	1 265	1 063	-18,9
	Videregående skole	3 334	3 588	3 982	19,4
	Høyere utdanning	138	150	174	26,1
	Ukjent	3 009	3 183	3 607	19,9
	I alt	7 792	8 186	8 826	13,3
VTA-deltakere i alderen 18-29 år	Grunnskole	175	179	216	23,4
	Videregående skole	1 042	1 174	1 369	31,4
	Høyere utdanning	18	21	31	72,2
	Ukjent	1 254	1 416	1 534	22,3
	I alt	2 489	2 790	3 150	26,6

Tabell 8.7 VTA-deltakere, prosentfordeling etter utdanningsnivå, fordelt på aldersgrupper og ung ufør (samlet for perioden 2017-2019)

	18-29 år	30-67 år	Ukjent	I alt		Ung ufør
Grunnskole	7 %	19 %	13 %	16 %		15 %
Videregående utd.	43 %	47 %	61 %	46 %		44 %
Høyere utdanning	1 %	5 %	6 %	4 %		2 %
Ukjent utdanning	50 %	30 %	21 %	35 %		40 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %

Tabell 8.8 VTA-deltakere, prosentfordeling etter utdanningsnivå, fordelt på aldersgrupper og ung ufør. Prosentberegning uten de med ukjent utdanning (samlet for perioden 2017-2019)

	18-29 år	30-67 år	Ukjent	I alt		Ung ufør
Grunnskole	13 %	27 %	17 %	24 %		24 %
Videregående utdanning	85 %	67 %	76 %	70 %		73 %
Høyere utdanning	2 %	7 %	7 %	6 %		3 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %

Arbeidssted VTA-ansatte – ordinær og skjermet virksomhet (registerdata)

Tabell 8.9 Antall VTA-deltakere fordelt på arbeidssted, utvikling i perioden 2017-2019 og prosent endring

		2017	2018	2019	% endring
Alle VTA-deltakere	Ordinær virksomhet	1 639	1 848	2 231	36,1
	Skjermet virksomhet	8 254	8 496	8 876	7,5
	I alt	9 893	10 344	11 107	12,3
VTA-deltaker med «ung ufør»	Ordinær virksomhet	1 230	1 393	1 696	37,9
	Skjermet virksomhet	6 562	6 793	7 130	8,7
	I alt	7 792	8 186	8 826	13,3
VTA-deltakere i alderen 18-29 år	Ordinær virksomhet	579	679	858	48,2
	Skjermet virksomhet	1 910	2 111	2 292	20,0
	I alt	2 489	2 790	3 150	26,6

Tabell 8.10 VTA-deltakere, prosentfordeling etter arbeidssted, fordelt på aldersgrupper og ung ufør (samlet for perioden 2017-2019)

	18-29 år	30-67 år	Ukjent/ ikke ufør	I alt		Ung ufør
Skjermet virksomhet	75 %	85 %	64 %	82 %		83 %
Ordinær virksomhet	25 %	15 %	36 %	18 %		17 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %