



Rapport 811

Varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi

GEIR MØLLER

Tittel: Varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi

Undertittel: Utvidet evaluering

Rapport nr.: 811

Forfatter(e): Geir Møller

Dato: 23.01.2024

ISBN: 978-82-336-0667-1 Digital

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Forsøk med kommunalt ansvar for å arrangere VTA

Prosjektleder: Geir Møller

Oppdragsgiver(e): Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Med denne rapporten har Telemarksforskning evaluert forsøk med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. Opprinnelig var forsøksperioden planlagt å vare fra og med 2018 og ut 2020. Underveis ble imidlertid forsøksperioden utvidet til utgangen av 2021. Dette er den andre evalueringsrapporten fra forsøket. Den første rapporten ble publisert i 2020 og tok for seg den første fasen i forsøket. Denne evalueringsrapporten har primært tatt for seg den siste fasen av forsøket, men bygger også på den første evalueringsrapporten.

I forbindelse med evalueringen er det 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. Vi vil også takke alle som har brukt tid på å fylle ut spørreundersøkelsen vi har gjennomført. Til slutt vil vi takke Arbeids- og inkluderingsdepartementet for et interessant oppdrag.

Bø, 1. juli 2024

Geir Møller

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning	9
2. VTA-forsøket	12
2.1 Lillestrøm kommune.....	13
2.1.1 Forsøksperioden	13
2.1.2 Tjenester for tilrettelagt arbeid i Lillestrøm	16
2.1.3 VTAO-ansattes vurderinger av arbeidsforholdet	19
2.1.4 Arbeidsgiverne	21
2.2 Oslo kommune	26
2.2.1 «Flere i tilrettelagt arbeid».....	27
2.2.2 Antall VTA-ansatte og ressursinnsatsen i forsøkene.....	28
2.2.3 Bydel Alna.....	32
2.2.4 Bydel Frogner.....	34
2.2.5 Bydel Nordre Aker	36
2.3 Stavanger kommune	37
2.4 Øygarden kommune	40
2.5 Ullensaker kommune.....	43

2.6	Indre Fosen kommune	47
2.7	Oppsummering.....	49
3.	VTA hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter.....	52
3.1	Datagrunnlaget	52
3.2	Kjennetegn ved tiltaksbedriftene	54
3.3	Rekruttering av VTA-ansatte.....	58
3.4	Kjennetegn ved de VTA-ansatte.....	59
3.5	Oppfølging og veiledning	61
3.6	Opplæring, kvalifisering og hospitering.....	65
3.7	Bonuslønn	69
3.8	Avslutning av VTA-tiltaket.....	70
3.9	Oppsummering.....	70
4.	Sammenligning av VTA i forsøk og VTA i ordinære tiltaksbedrifter	73
4.1	Kjennetegn ved deltakerne	73
4.2	Rekruttering og kartlegging.....	74
4.3	Arbeidsoppgaver, opplæring og oppfølging.....	75
4.4	Faglig og administrativ forankring.....	77
4.5	Ressursinnsatsen.....	78
4.6	Gir forsøkene tilbud til flere kandidater?.....	79
4.7	Jobbtilfredshet blant VTA-ansatte.....	84
4.8	Oppsummering.....	85
5.	Oppsummering og drøfting	87

Referanser 91

Sammendrag

I perioden 2018 til 2021 ble det gjennomført et forsøk med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. Formålet med forsøket var å vurdere fordeler og ulemper med et kommunalt ansvar for VTA-tiltaket sammenlignet med dagens statlige ansvar. I forskriften til forsøket fremgår det videre at formålet med forsøket var å vurdere om en overføring av ordningen til kommunene ville gi et bedre tilbud enn dagens ordning og om forsøket kunne gi flere deltakere et tilbud.

Forsøket var opprinnelig planlagt gjennomført i perioden fra 2018 og ut 2020, men ble underveis utvidet med ett år. Denne evalueringsrapporten er den andre rapporten fra forsøket. Den første rapporten tok for seg de første forsøksårene, mens denne rapporten har lagt vekt på det siste forsøksåret og tiden etter forsøket. Seks kommuner ble valgt til å delta i forsøket. De seks kommunene var Ullensaker, Lillestrøm, Oslo (tre bydeler), Stavanger, Øygarden og Indre Fosen.

En hovedkonklusjon i evalueringen er at forsøkene samlet sett ikke ga tilbud til flere i målgruppen enn det dagens ordning gir innenfor samme ressursramme. Dette bygger på at kostnadene per VTA-ansatt i forsøkene var omtrent lik de statlige tilskuddssatsene. Den første evalueringsrapporten konkluderte også med at kvaliteten på tilbudet på flere områder var bedre i de ordinære tiltaksbedriftene enn i forsøkene. Samtidig ble det påpekt at forsøkene hadde bygd opp en ny tjeneste, og at det derfor ikke var overraskende at forsøkene bar preg av mye prøving og feiling.

Hovedkonklusjonene fra den første evalueringsrapporten gjelder også langt på vei for den siste fasen av forsøket. Bakgrunnen for dette er at det skjedde lite endringer i fire av forsøkene i løpet av det siste forsøksåret. I to av forsøkene ble imidlertid strategiene og innretningen av forsøkene lagt om. Dette gjelder spesielt forsøket i Lillestrøm, men også forsøket i Oslo. Dette innebærer også en klar forbedring av kvaliteten på virksomheten.

I Lillestrøm ble tjenesten langt mer profesjonalisert enn under den tidlige forsøksperioden. Dette innebar at det ble etablert en egen avdeling med ansvar for tilrettelagt arbeid, de ansatte gikk inn i fulltidsstillinger som jobbveiledere, de fikk utdanning som jobbspesialister, og avdelingen innførte Supported Employment (SE-metoden) som metodisk grunnlag for virksomheten. I tillegg viser resultatene at både arbeidsgivere og tiltaksdeltakerne var godt fornøyde med tilbudet.

I Oslo har de på en tilsvarende måte etablert en tjeneste med tilrettelagt arbeid som innebærer en utvidelse av kommunens tjenester til målgruppen. Felles for de tre bydelene som var med i forsøket, er at de i avslutningen av forsøksperioden og i etterkant etablerte en tjeneste for tilrettelagt arbeid som består av to funksjoner. Den ene er at tjenesten tilbyr kartlegging til målgruppen i sin helhet, og der målet er å bistå med å gi de aktuelle et aktivitetstilbud. Den andre er å følge opp personer ansatt i tilrettelagt arbeid i regi av bydelen. Jobbkonsulentene bistår dermed flere med kartlegging og videre planlegging enn de som får tilrettelagt arbeid i regi av bydelene. På samme måte som i Lillestrøm er veilederstillingene i to av bydelene avsatt til tilrettelagt arbeid og de aktuelle veilederne har relevant utdanning som jobbspesialister. Det betyr også at både rekrutteringen av deltakere, jobbmatching og oppfølging av de ansatte bygger på et veletablert metodisk grunnlag.

Resultatene fra forsøkene, spesielt i Lillestrøm, men også i Oslo, viser også at kostnadene per VTA-plass er lavere enn i ordinære tiltaksbedrifter. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om virksomheten i Lillestrøm er sammenlignbar med VTA-tiltaket i ordinære tiltaksbedrifter. Bakgrunnen for dette er at virksomheten i Lillestrøm formelt sett er en VTAO-ordning, dvs. at de primært benytter tiltaksplasser i ordinær virksomhet. Det er derfor grunn til å tro at det stilles høyere krav til hvem som blir rekruttert til VTAO-plasser i Lillestrøm enn det stilles til de som rekrutteres til VTA-plasser i ordinære tiltaksbedrifter.

I rapporten stilles det også spørsmål ved realismen i å overføre VTA-ordningen til kommunene. Dette har bakgrunn i at forsøkene opererte i relativt liten skala målt i antall VTA-ansatte, og at det var relativt store kommuner som deltok. Å overføre VTA-tiltaket i den formen som kommunene valgte, er vanskelig å realisere fordi kommunene neppe vil ha kapasitet til å gjennomføre tilsvarende aktivitet i full skala, og fordi det samtidig vil svekke det økonomiske grunnlaget til mange tiltaksbedrifter. Rapporten konkluderer derfor med at det vil være mer realistisk at kommunene heller kan tilby tilrettelagt arbeid som et supplement til dagens VTA-ordning.

1. Innledning

Tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsrettet tiltak rettet mot personer som har fått innvilget uføretrygd. Ordningen er todelt og består av varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (forhåndsgodkjent virksomhet) og varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Ved inngangen til 2023 var det omtrent 12800 deltakere i tiltaket samlet, hvorav omtrent 9400 i skjermet virksomhet og 3400 i ordinær virksomhet. VTA er et statlig tiltak i den forstand at midlene forvaltes av NAV og deltakerne søkes inn via NAV. Tiltaksarrangørene i skjermede virksomheter er imidlertid i all hovedsak kommunalt eide virksomheter.

I forskriften om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) 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).

I Meld. St. 14 (2014–2015) om kommunereformen vurderes muligheten for å overføre et mer helhetlig ansvar for VTA-tiltaket til kommunene. Bakgrunnen for forslaget var 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.

Med bakgrunn i anbefalingen i Meld. St. 14, foreslo Arbeids- og sosialdepartementet å utrede nærmere en ordning med et helhetlig kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. Konkret foreslo departementet å gjennomføre et forsøk med kommunalt ansvar i noen få kommuner (Prop 1 S, 2016–2017).

Formålet med å gjennomføre forsøket med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket er å vurdere for- og ulemper med et kommunalt ansvar for VTA-tiltaket sammenlignet med dagens statlige ansvar. I forskriften til forsøket står det videre at formålet er å vurdere om en overføring til kommunene vil kunne:

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

Det første punktet viser til hvorvidt forsøkene kan sikre bedre kvalitet på tilbudet. 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 skal arbeidsoppgavene tilpasses den enkeltes arbeidsevne.

Det andre punktet handler om hvorvidt kommunene kan gi et tilbud til flere innenfor de samme økonomiske rammene. 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.

Perioden for forsøket var i utgangspunktet fra 2018 og ut 2020. Forsøksperioden ble imidlertid utvidet med ett år, dvs. ut 2021. Den første evalueringsrapporten av forsøket tok for seg perioden fra starten til og med første halvår av 2020 (Møller og Magnussen 2020). En av konklusjonene var at det generelt var bedre kvalitet på VTA-arbeidet ved de ordinære tiltaksbedriftene sammenlignet med forsøkene. I rapporten fremgår det samtidig at resultatene må ses i sammenheng med at forsøkskommunene har bygd opp en ny tjeneste i løpet av forsøksperioden, og at det derfor er naturlig at prosessen bærer preg av prøving, feiling og skrittvis forbedringer. Dette bidro til at forsøkene ble forlenget til utgangen av 2021, og samtidig til at det ble iverksatt en ny evaluering av den siste perioden av forsøket.

Denne rapporten bygger på den første evalueringsrapporten og tar for seg den siste perioden av forsøket. Evalueringen ble igangsatt først i 2023, noe som begrenser tilgangen på data og informanter.

Når det gjennomføres forsøk eller eksperimenter i samfunnsforskningen er det også aktuelt å trekke et skille mellom det som kalles intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om hvordan og hvor godt vi måler resultatene av selve forsøket (dvs. i de seks forsøkskommunene) og ekstern validitet handler om hvor gyldige de samme resultatene er i andre kontekster (andre kommuner). Det betyr at selv om vi har et godt metodisk opplegg (høy validitet) som gir et positivt (eller negativt) resultat i et forsøk, kan vi ikke konkludere med at vi nødvendigvis vil oppnå

samme resultatet i andre kontekster eller i full skala. For det første har de aktuelle forsøkene selv søkt om å delta, og det kan derfor være grunn til å anta det har vært spesiell stor interesse for VTA i disse kommunene. Hvorvidt interessen for VTA er like stor i andre kommuner er usikkert. Det betyr at vi kan si noe om mulighetsrommet som ligger i et kommunalt ansvar, men ikke nødvendigvis hvordan en overføring av ansvaret vil arte seg i full skala. For det andre må vi ta hensyn til at forsøkskommunene er langt større enn gjennomsnittskommunen.

Å gå fra et småskala forsøk til full utbredelse kan også innebære utilsiktede konsekvenser som ikke vises like tydelig i et forsøk. Som det fremgår av den første evalueringsrapporten, kan en utilsiktet konsekvens av å overføre VTA til kommunene være at tapte inntekter svekker grunnlaget for videre drift i de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene. I hvilken grad kommunene velger å bruke de ordinære tiltaksbedriftene eller etablere egne tiltaksplasser i kommunen, vil være en viktig faktor som resultatene fra forsøkene ikke nødvendigvis sier noe om.

Denne rapporten er delt inn i fem kapitler. Foruten dette innledningskapitlet, inneholder kapittel 2 en beskrivelse av forsøkene i de seks forsøkskommunene. Dette inkluderer en oppdatering av erfaringen fra den siste fasen av forsøket samt en beskrivelse av hvordan to av forsøkene har videreført aktiviteten etter at forsøket ble avsluttet. Kapittel 3 inneholder en gjennomgang av VTA-tiltaket hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter. Formålet er å etablere et sammenligningsgrunnlag for forsøkene. I kapittel 4 sammenlignes resultatene fra forsøkene med VTA-tiltaket i ordinære tiltaksbedrifter. Sentrale tema i dette kapitlet er kvaliteten på tilbudet til de VTA-ansatte, ressursbruk og hvorvidt forsøkene ga tilbud til flere kandidater enn det ordinære tiltaksbedrifter tilbyr. Kapittel 6 oppsummerer resultatene fra evalueringen.

2. VTA-forsøket

Det er seks kommuner som har deltatt i forsøket med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi. Dette er Ullensaker kommune, Lillestrøm kommune (Skedsmo kommune frem til 2020), Stavanger kommune, Øygarden kommune (Fjell kommune frem til 2020), Indre Fosen og tre bydeler i Oslo kommune. De tre er Bydel Alna, Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker.

Det er forholdsvis store kommuner som har vært med i forsøket. I 2020 var innbyggertallet i Stavanger 144 000, i Lillestrøm 86 000, i Ullensaker 40 000, i Øygarden 38 000 og i Indre Fosen 10 000. De tre bydelene i Oslo hadde hver et innbyggertall på 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 nesten 70 prosent av dagens kommuner som er mindre enn Indre Fosen i innbyggertall.

I dette kapitlet beskrives kort innholdet i de aktuelle forsøkene slik de var utformet frem til utgangen av forsøksperioden i 2021. Beskrivelsen bygger på den første evalueringsrapporten fra forsøket (Møller og Magnussen 2020) og på oppfølgende undersøkelser gjennomført i 2021 og 2023.

De oppfølgende undersøkelsene viser at det i to av forsøkskommunene har vært vesentlig endringer i virksomheten sammenliknet med hvordan forsøkene ble beskrevet i den første evalueringsrapporten. Dette er forsøkene i Oslo kommune og i Lillestrøm kommune. Virksomheten i disse to forsøkene vies derfor mest plass i beskrivelsen under.

I de fire øvrige forsøkene ble det siste året av forsøket videreført mer eller mindre på samme måte som i den første fasen av undersøkelsen. Beskrivelsene i den første evalueringsrapporten gir dermed en rimelig god beskrivelse av disse forsøkene både i den første og siste fasen av forsøksperioden. Det betyr at antall deltakere, veilederressursene og arbeidsoppgavene var omtrent det samme det siste forsøksåret sammenliknet med de foregående årene. I Stavanger ble innsatsen overfor målgruppen langt på vei videreført innenfor PFF-ordningen. I Øygarden kommune ble satsingen i forsøket videreført ved å etablere en kommunal stilling ved NAV-kontoret. I

Ullensaker og Indre Fosen gikk deltakerne over til ordinære VTAO-plasser. I disse to kommunene ble det ikke videreført noen egen ordning med tilrettelagt arbeid for målgruppen.

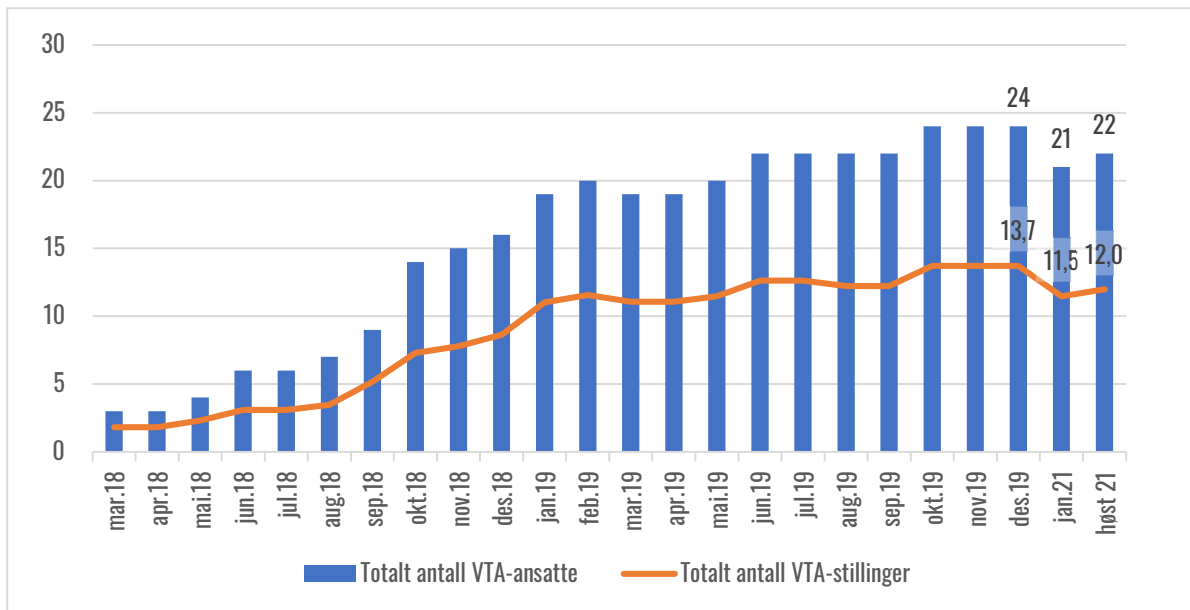
2.1 Lillestrøm kommune

Omtalen av forsøket i Lillestrøm er delt inn i fire deler. Innledningsvis oppsummeres resultatene fra den første forsøksperioden som er omtalt i den første evalueringsrapporten (Møller og Magnussen 2020). Den andre delen inneholder en beskrivelse av de endringene som ble gjort det siste forsøksåret og som dannet utgangspunktet for dagens ordning med tjenester for tilrettelagt arbeid. I hovedsak innebærer denne endringen en overgang til bruk av ordinære arbeidsplasser. De to siste delene viser resultatene fra to undersøkelser rettet mot henholdsvis ansatte i tilrettelagt arbeid og deres respektive arbeidsgivere.

2.1.1 Forsøksperioden

I Lillestrøm kommune ble det etablert egne kommunale tiltaksplasser for VTA-ansatte. Det betyr at arbeidsplassene ble etablert innenfor kommunal virksomhet i tillegg til at de ble etablert med tanke på å sysselsette VTA-deltakerne. I alt ble det etablert fem tilpassede arbeidsstasjoner hvorav tre kantiner, én kafé og en oppdragsgruppe som tok på seg ulike oppdrag i ulike kommunale tjenester. Det siste forsøksåret endret kommunen denne strategien ved å fase ut de nevnte arbeidsstasjonene og bygge opp et apparat for økt bruk av ordinære tilrettelagte arbeidsplasser. Denne strategien ble også videreført etter forsøksperioden gjennom en avtale med NAV om å forvalte 40 VTAO-plasser.

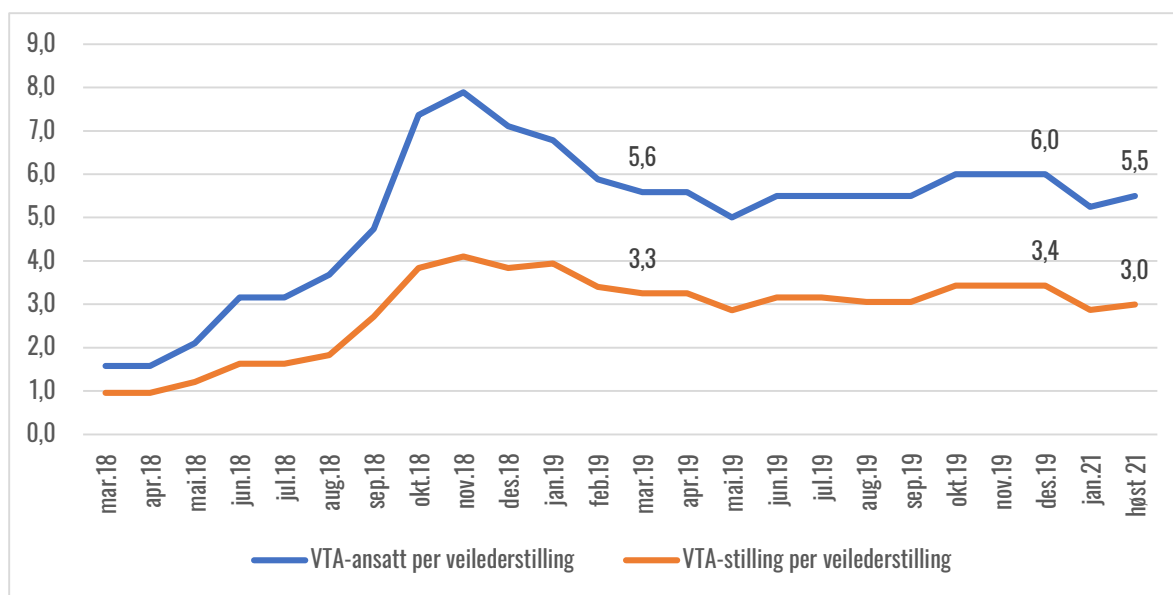
I forsøksperioden ble de VTA-ansatte i Lillestrøm rekruttert gjennom kommunens miljøarbeider-tjeneste. Rekrutteringen foregikk ved at avdelingslederne søkte etter aktuelle kandidater innenfor sine respektive avdelinger. Det betyr at det primært ble rekruttert deltakere som allerede hadde tjenester i kommunen. Ifølge prosjektledelsen var det likevel god tilgang på aktuelle kandidater i forsøksperioden.



Figur 2.1 Totalt antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger i Lillestrøm kommune fra mars 2018 til høst 2021

I Lillestrøm har det vært noe over 20 VTA-ansatte fra inngangen til 2019 og frem til utgangen av forsøket. I det siste året av forsøksperioden var det 22 VTA-ansatte fordelt på 12 stillinger, dvs. en gjennomsnittlig stillingsprosent på 54. Av disse var det omtrent 1 av 5 som hadde en stilling under 30 prosent, mens 1 av 4 hadde en stilling på 80 prosent eller høyere.

Ved hver av de fem arbeidsstasjonene var det egne veiledere som ivaretok tilrettelegging, opplæring og oppfølging av de VTA-ansatte. I alt var det ni personer tilknyttet forsøket, hvorav åtte veiledere og én leder. Alle veilederne var opprinnelig ansatt i miljøarbeidertjenesten, men ble i løpet av forsøksperioden engasjert i deltidsstillinger i forsøket. Ved utgangen av 2019 var det i alt fire veilederstillinger tilknyttet forsøket, inkludert en 30 prosent prosjektlederstilling. Veilederne hadde i hovedsak helsefaglig utdanningsbakgrunn (vernepleier, hjelpepleier og helsefagarbeider), og flere hadde lang erfaring med arbeid i boliger for psykisk utviklingshemmede og i dagsenter.



Figur 2.2 Antall VTA-ansatte per veilederstilling og VTA-stillinger per veilederstilling i Lillestrøm kommune fra mars 2018 til høst 2021

Figur 2.2 viser antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger fordelt på veilederstillingene i forsøket i Lillestrøm. I veilederstillingen inkluderes også en 30 prosent prosjektlederstilling. Ved utgangen av 2019 var det i alt 5,5 VTA-ansatte og 3 VTA-stillinger per veilederstilling. Vi ser ellers at veilederressursene holdt seg relativt konstant i fra første halvdel av 2019 og ut prosjektperioden.¹

Før kommunesammenslåingen i 2020 var prosjektet først lagt til en enhet kalt Miljøarbeidertjenesten som igjen var underlagt helse- og sosialsektoren. Virksomheten i Miljøarbeidertjenesten innbefattet praktisk bistand, tjenester i døgnbemannede boliger og dagsenter til voksne med funksjonshemming. Etter kommunesammenslåingen ble forsøket lagt til en ny enhet som ble kalt «Arbeid og aktivitetstilbud», og som igjen var underlagt «Bo- og miljøtjenester». Bo- og miljøtjenesten inkluderer en rekke tjenester som bemannede boliger, ambulerende tjenester og miljøtjenester i institusjon. Siden ansvaret for forsøket ble lagt til en av de ordinære virksomhetene, ble forsøket også godt integrert på tjenestenivå i kommunen.

¹ Den relativt høye andelen VTA-ansatte per veilederstilling ved utgangen av 2018 skyldes at ansettelsen av veiledere skjer noe i etterkant av en økt rekruttering av VTA-ansatte.

Den første evalueringsrapporten gir et positivt bilde av forsøket i Lillestrøm. Selv om arbeidsoppgavene ble opprettet spesielt for forsøket, var både kafé- og kantinevirksomheten egnede arbeidsplasser for de VTA-ansatte. Med etableringen av oppdragsgruppen var det også en viss bredde i aktuelle arbeidsoppgaver. Utfordringene i denne fasen av forsøket var at en del deltakere hadde relativt stort behov for oppfølging. Selv om kombinasjonen med opplæring og tilpasning av arbeidsoppgavene bidro til at mange deltakere ble mer selvgående i løpet av prosjektperioden, var det likevel enkelte med behov for tett oppfølging over tid. Det var også en utfordring å finne egnede arbeidsoppgaver til de ansatte i oppdragsgruppen. En vesentlig årsak var at de VTA-ansatte i gruppen gjerne hadde behov for å ha standardiserte oppgaver, mens arbeidsoppgavene som ble meldt inn til oppdragsgruppen varierte i innhold. I gruppen var det derfor behov for mer oppfølging enn forventet.

2.1.2 Tjenester for tilrettelagt arbeid i Lillestrøm

I det siste året av forsøksperioden ble strategien i Lillestrøm endret fra å benytte de kommunalt etablerte arbeidsstasjonene, til å ta i bruk ordinære arbeidsplasser og en modell basert på SE-metoden (supported employment). Kommunen har videreført dette tilbudet etter forsøksperioden, men da i samarbeid med NAV. Dette samarbeidet innebærer at kommunen forvalter 40 VTAO-stillinger på vegne av NAV.² Som en del av denne endringen ble seksjonen «Arbeid og aktivitet» opprettet.

Ifølge informanter fra kommunen er tjenesten for tilrettelagt arbeid godt forankret i kommunens administrative og politiske ledelse. Seksjonen Arbeid og aktivitet fremstår også som godt forankret på tjenestenivå, i den forstand at virksomheten utgjør en del av et helhetlig tjenestetilbud som er samorganisert innenfor kommunens Bo- og miljøtjeneste. Ifølge informanter fra kommunen er fordelene med denne plasseringen at mange av de VTAO-ansatte også mottar andre tjenester fra bo- og miljøtjenesten.

Seksjonen Arbeid og aktivitet har én stilling som seksjonsleder, to stillinger knyttet til en av kaféene som fremdeles er i virksomhet fra forsøksperioden, og 3,5 stillinger som jobbspesialister.

Laake kafé som var forsøkets første arbeidsstasjon, fungerer i den nye modellen som

² I denne delen omtales personer i tilrettelagt arbeid som VTAO-ansatte. Dette fordi samarbeidet med NAV innebærer at de rent formelt inngår i tiltaket «Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet», forkortet VTAO. I forsøksperioden blir den samme gruppen omtalt som VTA-ansatte.

administrasjon for seksjonen og en arbeidsstasjon for utprøving av nye kandidater. Til forskjell fra forsøksperioden, da veilederne hadde deltidsstillinger i forsøket, er jobbspesialistene nå fulltidsansatte i seksjonen for Arbeid og aktivitet. De ansatte har også tatt utdanning som jobbspesialister (ved OsloMet).

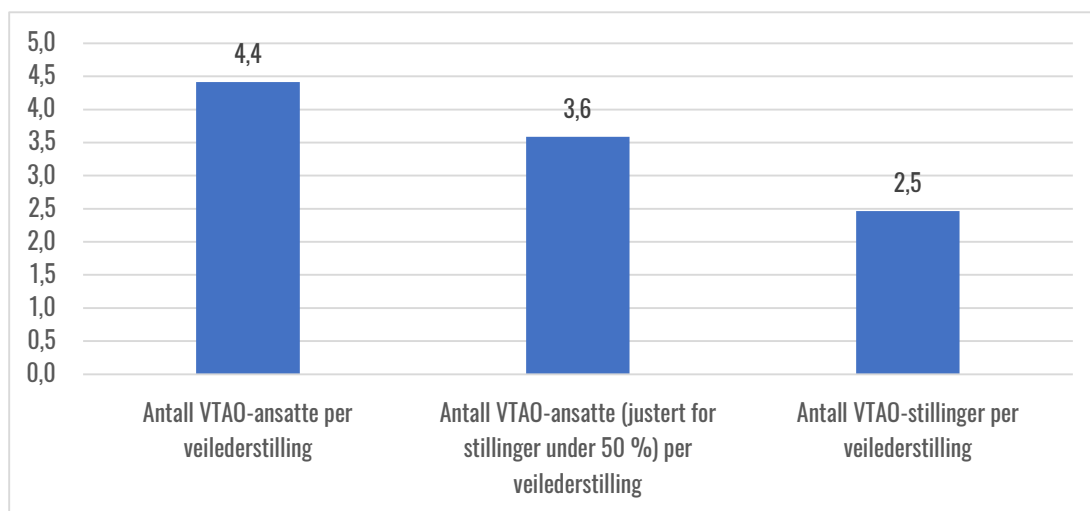
Rekrutteringen av kandidater skjer enten via henvendelser fra NAV, fra Bo- og miljøtjenesten, fra skoler eller dagsentrene (arbeids- og aktivitetssentre). Kommunen har også markedsført tjenesten gjennom kommunens hjemmeside. Nettsiden er først og fremst opprettet med tanke på å informere aktuelle kandidater om tjenesten, men her legges det også ut informasjon til aktuelle arbeidsgivere. Dette inkluderer bl.a. en håndbok der det gis opplysninger om vilkår og fremgangsmåten i ansettelsesprosessen.

Arbeidsmetoden som benyttes i tiltaket, innebærer at nye kandidater starter med et informasjonsmøte med en påfølgende kartlegging av deltakernes interesser, ressurser, tidligere erfaringer osv. Et minstekrav er at kandidaten kan eller ønsker å jobbe i minst 20 prosent stilling. I den innledende prosessen får kandidaten en egen jobbspesialist å forholde seg til. Videre kan kandidaten tilbys en arbeidsutprøving eller det som kalles jobbsmak. Arbeidsutprøving kan ha en varighet på opptil fire uker, mens jobbsmak er arbeidsutprøving i opptil en uke. I det siste tilfellet har jobbspesialisten tett oppfølging av kandidaten. Dersom det inngås en avtale med arbeidsgiver, går kandidaten inn i en prøveperiode på den aktuelle arbeidsplassen. Etter prøveperioden undertegnes en arbeidsavtale mellom kandidaten, Lillestrøm kommune og arbeidsgiveren. Det formelle arbeidsgiveransvaret ligger imidlertid hos Lillestrøm kommune.

Etter ansettelsen har jobbspesialistene jevnlig oppfølging av de VTAO-ansatte ute på arbeidsplassene. Ifølge informantene fra kommunen, kan hyppigheten variere fra annenhver uke til hver sjettede uke. Ut over dette kan både arbeidsgiver og den VTAO-ansatte ta kontakt med jobbspesialisten ved behov. Det betyr at omfanget av oppfølging varierer mye fra person til person, men generelt er oppfølgingen mer intensiv i starten og avtar etter hvert. Ideelt sett skal hver jobbspesialist kunne følge opp mellom 12 og 18 personer.

Ved årsskifte 2023–2024 fulgte tjenesten opp 40 VTAO-ansatte. En relativt stor del av disse jobber med butikkarbeid (9), i kjøkken/kantine/restaurant (9), i ulike omsorgsyрker (6) og som vaktmester eller med renhold (5). Utover dette er det arbeid som sjåfør, arbeid i stall, på gjenvinningsstasjon, kontorarbeid og i produksjonsvirksomhet. Av de 40 er det omtrent halvparten (21) som jobber i offentlig virksomhet og halvparten i privat virksomhet (19).

De 40 som per i dag er ansatt i VTAO består både av de som ble ansatt i forsøksperioden og personer som er ansatt senere. Det er 13 av de 40 som ble ansatt i forsøksperioden, mens de øvrige i hovedsak ble ansatt i 2022 og 2023. Av de som var ansatt under forsøksperioden, er det dermed en del som har falt fra. Som i forsøket er gjennomsnittsalderen forholdsvis lav (32 år), men alderen varierer fra rundt 20 år og opp til rundt 50 år. De aller fleste har også gjennomført videregående skole. Gjennomsnittlig stillingsprosent er ellers lik den vi fant i forsøksperioden (56 prosent).



Figur 2.3 Antall VTAO-ansatte og VTAO-stillinger per veilederstilling, 2023

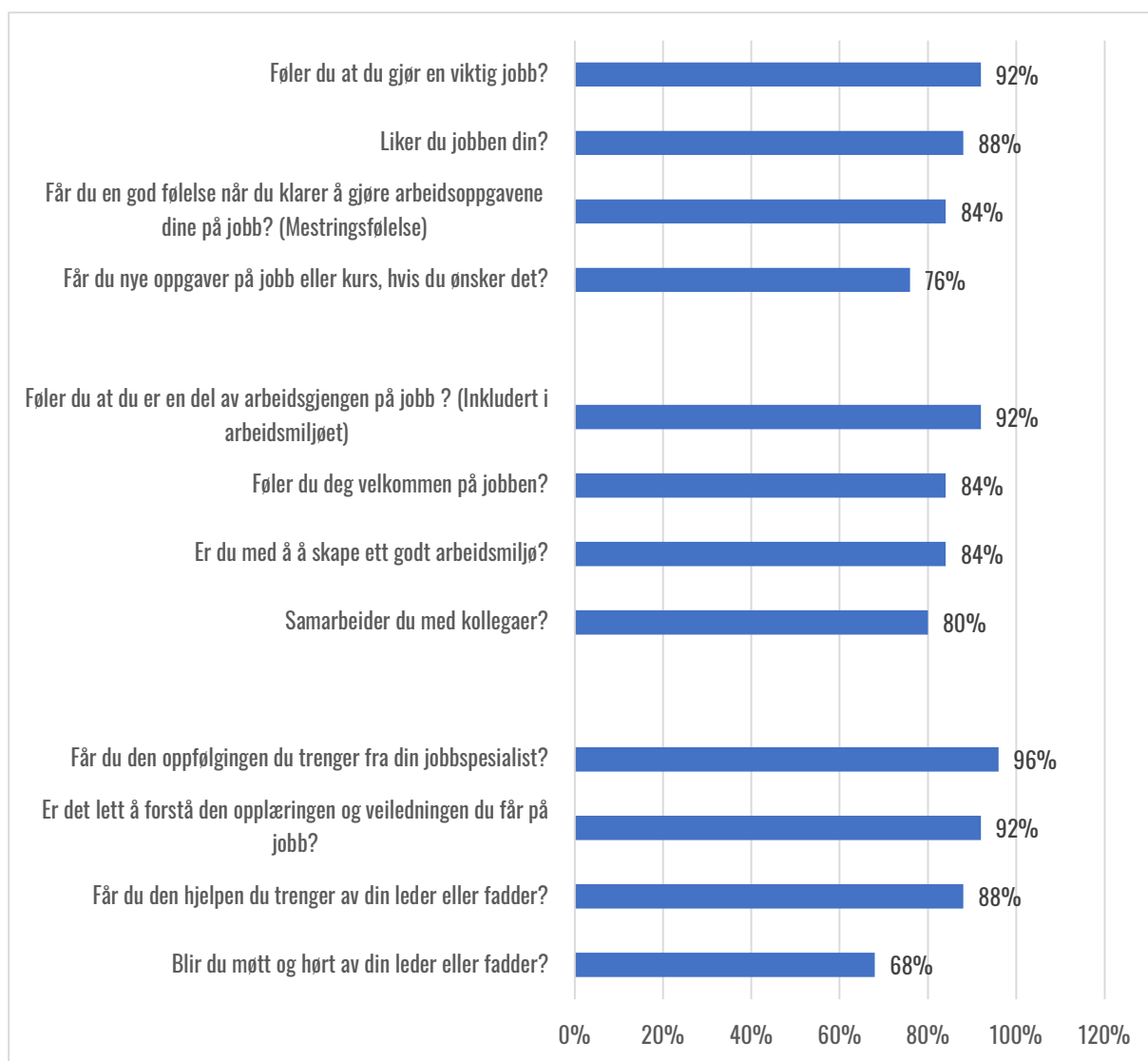
Figur 2.3 viser beregninger for antall VTAO-ansatte/VTAO-stilling per veilederstilling i 2023. I veilederstilling inngår også seksjonslederen i seksjonen Arbeid og aktivitet samt beregninger av tidsbruk faddere på arbeidsplassene har til oppfølging. Diagrammet viser tre beregninger. Den første søylen viser at virksomheten har 4,4 VTAO-ansatte (uavhengig av stillingsstørrelse) per veilederstilling. I den neste beregningen er alle VTAO-stillinger under 50 prosent gjort om til halve stillinger, mens alle stillinger på 50 prosent og mer regnes som fulle stillinger (33 stillinger). Med dette beregningsgrunnlaget finner vi at det er 3,6 VTAO-stillinger per veilederstilling. I det siste alternativet har vi beregnet ressursinnsatsen per VTAO-stillinger. Her viser resultatene at det er bare er 2,5 VTAO-stilling per veilederstilling.

Beregningene over baserer seg på samme forutsetningen for ressursbruk hos fadderne som i de øvrige forsøkene. Det er imidlertid grunn til å anta at jobbspesialistene i Lillestrøm bidrar til å avlaste fadderne her i større grad enn i forsøkskommuner hvor de ikke hadde like omfattende støtte fra jobbspesialister (dvs. i Ullensaker og Indre Fosen). I realiteten kan derfor ressursinnsatsen

være mindre, eller det vil være flere VTAO-ansatte per veilederstilling enn det som fremgår av figuren over.

2.1.3 VTAO-ansattes vurderinger av arbeidsforholdet

Vi har også fått tilgang til en medarbeiderundersøkelse blant de VTAO-ansatte i Lillestrøm. I alt var det 25 VTAO-ansatte som svarte på undersøkelsen, og dette utgjør omtrent 60 prosent. Undersøkelsen tar sikte på å fange opp forhold vedørende deltakernes opplevelse av mestring, utviklingsmuligheter, trivsel med arbeidet, inkludering i arbeidsmiljøet og hvorvidt de opplever støtte og veiledning på arbeidsplassen. Resultatene viser at de aller fleste opplever å mestre jobben, at de har utviklingsmuligheter, at de trives, opplever å være sosialt inkludert og at de får støtte og veiledning.



Figur 2.4 VTAO-ansattes vurdering av arbeidsplassen. Prosentandeler som svarer «ja» på spørsmål om arbeidets innhold, inkludering i arbeidsfellesskapet og om veiledning/støtte.

Figur 2.4 viser resultatene fra medarbeiderundersøkelsen. Svarene er delt inn i tre bolker. Den første handler om jobbverdi, mestring og muligheter. Andelen som svarer positivt på disse spørsmålene varierer fra 76 prosent til 92 prosent. De som ikke svarer «ja» på spørsmålet om de kan få nye oppgaver dersom de ønsker det, oppgir at de enten har sine faste oppgaver eller at det ikke er andre oppgaver på arbeidsplassen.

Den andre bolken inneholder spørsmål om den ansattes inkludering i arbeidsfellesskapet. Her svarer mellom 80 prosent og 92 prosent positivt. I minst grad svarer de VTAO-ansatte at de samarbeider med andre kollegaer, men blant de som ikke svarer «ja» på dette spørsmålet, oppgir de fleste at de likevel samarbeider med andre av og til.

Den siste kategorien spørsmål omhandler veiledning og støtte på arbeidsplassen og fra jobbspesialistene. Også her svarer de fleste positivt, bortsett fra på spørsmålet om de blir møtt og hørt av sin leder eller fadder. Det er bare 68 prosent som svarer «ja» på dette spørsmålet. Samtidig svarer de øvrige at de blir møtt og hørt «av og til». Gjennomgående ser det derfor ut til at de aller fleste VTAO-ansatte opplever å få god veiledning og støtte.

2.1.4 Arbeidsgiverne

I Lillestrøm kommune er det etablert samarbeid med forholdsvis mange arbeidsplasser og arbeidsgivere. Dette innbefatter aktivitetssentre for eldre, barnehage, eiendomsdrift, skolebibliotek, sykehjem, gjenvinningsstasjon, byggevareforhandler, kafé, matbutikk, pizzarestaurant, et legemiddelfirma mm. Anslagsvis omfatter dette omtrent 30–35 ulike arbeidsgivere.³

Ifølge informanter fra kommunen er nøkkelen for å lykkes med tilrettelagt arbeid å gi veiledning og opplæring til arbeidsgiverne. Spesielt legges det vekt på å jobbe målrettet mot ledere og faddere. I den sammenheng er det utarbeidet en egen veileder for arbeidsgiverne og faddere. Denne inneholder informasjon om hva tilrettelagt arbeid innbefatter, opplysninger om hva en funksjonsnedsettelse kan innebære, prosedyrer for rekruttering av VTAO-ansatte (jobbsmak, arbeidsutprøving, prøveperiode og fast avtale om VTAO), en kort orientering om faddernes og jobbspesialistenes rolle, samt praktiske forhold som lønn og håndtering av fravær.

I forbindelse med evalueringen er det også gjennomført en egen undersøkelse rettet mot arbeidsgiverne som har ansatte i tilrettelagt arbeid. Det er i alt 15 arbeidsgivere som har svart på undersøkelsen (anslagsvis halvparten). To av arbeidsgiverne hadde ansatte fra starten av forsøksperioden (2018), fem fra det siste året av forsøksperioden (2022) og åtte etter at forsøket var over.

Et av spørsmålene i undersøkelsen er hvor mye tid arbeidsgiveren bruker på opplæring eller oppfølging av de VTA-ansatte. I undersøkelsen stilles det spørsmål både om tidsbruken på undersøkelsestidspunktet og i den første perioden etter ansettelsen. Dette ut fra antakelsen om at oppfølgings- eller opplæringsbehovet avtar etterhvert.

³ Det nøyaktige antallet er usikkert siden ulike kilder gir ulikt antall. Antallet på 30–35 baserer seg på en oversikt over alle 40 VTAO-ansatte på undersøkelsestidspunktet. Det legges dermed til grunn at noen av de VTAO-ansatte har samme arbeidsgiver.

Det er stor variasjon i hvor mye tid arbeidsgiverne bruker på opplæring og oppfølging av de VTA-ansatte. De fleste har på dette tidspunktet vært i arbeidsforholdet i forholdsvis lang tid. Etter å ha tatt bort et par av ekstremverdiene, finner vi at svarene varierer fra under ½ time i uken og opp til 12 timer i uken.⁴ I gjennomsnitt oppgir arbeidsgiverne at de bruke 4,3 timer i uken på oppfølging, noe som utgjør en stillingsprosent på 11,5. Det er bare 9 av arbeidsgiverne som svarer på hvor mye tid de brukte på oppfølging ved *oppstart* av arbeidsforholdet. Etter å ha tatt bort et par av ekstremverdiene, varierer svarene fra 3 timer og opp til 16 timer i uken. Med et gjennomsnitt på 7,4 timer i uken utgjør dette en 20-prosentstilling. Selv om det vil være en del usikkerhet knyttet til disse tallene, understøtter det antakelsen om at oppfølgingsbehovet er avtakende over tid. Dersom vi tar utgangspunkt i resultatene nevnt over, kan vi forvente et gjennomsnittlig oppfølgingsbehov som tilsvarer omtrent en 20 prosent stilling i starten, mens det over tid reduseres til omtrent 10 prosent. Samtidig må det understrekes at det er store variasjoner i svarene fra arbeidsgiverne.

Enkelte av arbeidsgiverne svarer også på et åpent spørsmål om hvordan de følger opp de VTA-ansatte. Kommentarene viser for det første at det varierer hvor mye behov for oppfølging den enkelte har. De to sitatene under illustrerer dette.

«... føler ikke vi måtte bruke store ressurser på opplæring eller oppfølging av personen hos oss da denne personen tok imot læring raskt og var flink. Opplæring var ikke noe som tok bort store deler av tiden til arbeidet vi måtte gjøre.»

«Det blir brukt en del tid og ressurser for å gi opplæring både av [NN] og [NN].»

Ut over dette, er det to former for opplæring eller oppfølging som arbeidsgiverne beskriver. Den ene er at arbeidsgiver bruker en del tid på opplæring i starten av arbeidsforholdet, og at deltakerne etter hvert blir i stand til å utføre oppgaven på egenhånd.

«I starten bruker man jo alltid en del tid ressurser på opplæring. Men når opplæringen er fullført, så er det bare å følge opp fra en tid til annen. Og alltid si det, at hvis du har noen spørsmål, lurer på noe, er usikker, bare kom og spør :)»

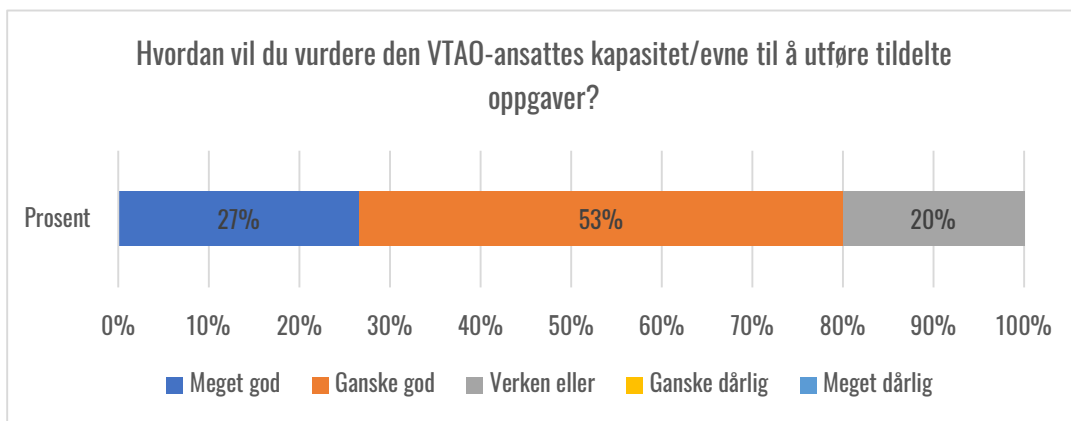
«Stort behov for tydelige beskjeder og mange repetisjoner til å begynne med.»

⁴ To av svarene er tatt ut ved beregning av tidsbruken til oppfølging. Dette fordi det oppgitte tallet var lik den VTAO-ansattes arbeidstid og respondenten har derfor sannsynligvis misforstått spørsmålet.

Den andre formen for opplæring som beskrives, er at den VTA-ansatte arbeider «skulder-ved-skulder» med andre ansatte og får løpende instruksjoner om aktuelle oppgaver.

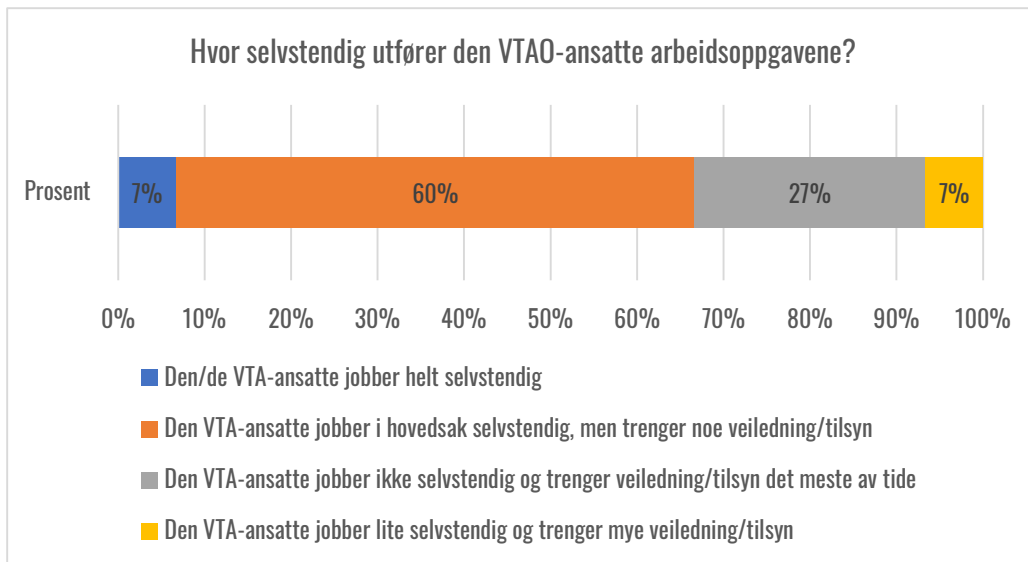
«Deltager må jobbe side om side med de andre ansatte ... og få beskjed om sine arbeidsoppgaver.»

«En fadder ... har ansvaret for VTO [VTAO] ansatt og følger opp arbeidsoppgavene som skal gjøres. VTO [VTAO] ansatt er også store deler av dagen med andre ansatte og blir fulgt opp på den måten. Dette er ikke timer jeg har fylt inn i oversikten, da dette ikke går utover arbeidsoppgavene til de ansatte.



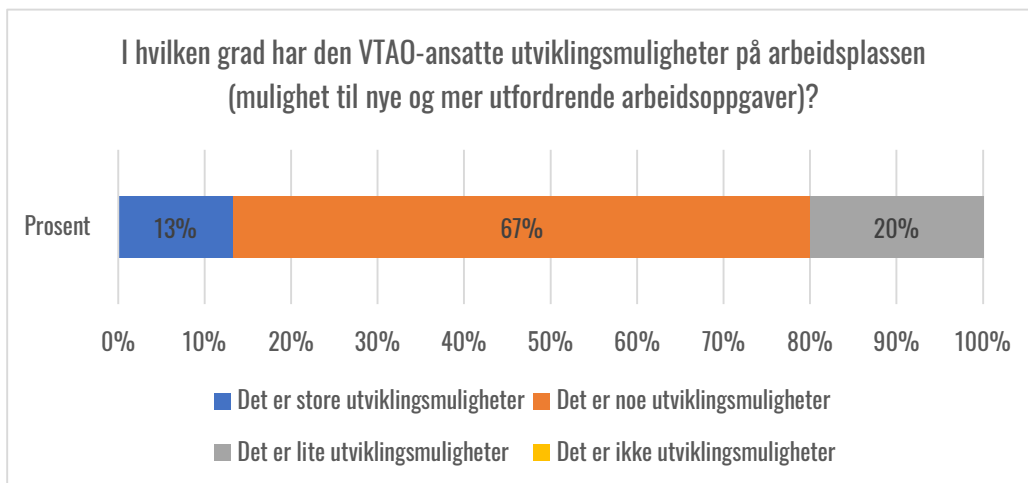
Figur 2.5 Arbeidsgivernes vurdering av de VTAO-ansattes kapasitet/evne til å utføre tildelte arbeidsoppgaver.

De aller fleste arbeidsgiverne oppgir at de VTAO-ansatte har god kapasitet/evne til å utføre tildelte oppgaver. I alt er det 12 av 15 som oppgir at den ansatte har meget god eller ganske god kapasitet/evne til å utføre tildelte oppgaver. Samtidig er det 3 av 15 som svarer «verken eller».



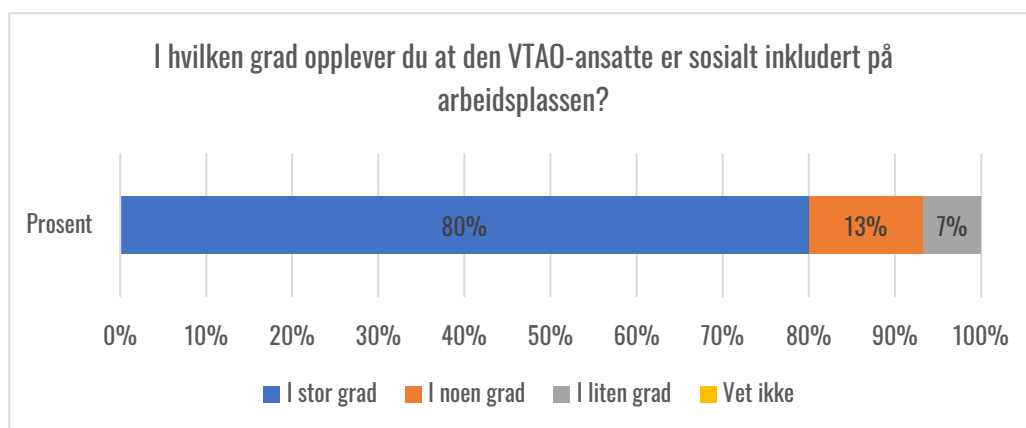
Figur 2.6 Arbeidsgivernes vurdering av hvor selvstendig den VTAO-ansatte utfører arbeidsoppgavene

Figur 2.6 viser at de fleste arbeidsgiverne opplever at de VTAO-ansatte i all hovedsak jobber selvstendig eller helt selvstendig. Det er 10 av 15 arbeidsgivere som oppgir dette. Samtidig er det 5 av 10 som oppgir at den ansatte jobber mindre selvstendig og trenger mye veiledning eller tilsyn. Dette gjelder også uavhengig av tidspunktet for ansettelsen.



Figur 2.7 Arbeidsgivernes vurdering av om de VTAO-ansatte har utviklingsmuligheter på arbeidsplassen (muligheter for nye og mer utfordrende arbeidsoppgaver)

Figur 2.7 viser at de fleste arbeidsgiverne mener at det er utviklingsmuligheter for de VTAO-ansatte i virksomheten. Det er 2 av 15 som oppgir at utviklingsmulighetene er store, 10 av 15 at det i noen grad er utviklingsmuligheter, mens 3 arbeidsgivere svarer at det er lite utviklingsmuligheter.



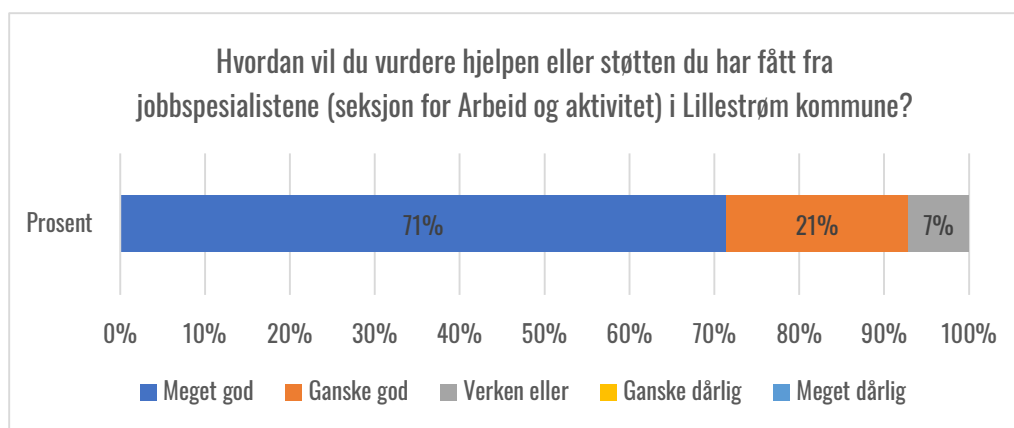
Figur 2.8 Arbeidsgivernes vurdering av om den VTAO-ansatte er sosialt inkludert på arbeidsplassen

I de utfyllende reglene for VTA står det at andre viktige oppgaver for den tiltaksansvarlige enn arbeidsveiledning og kvalifisering er sosial trening og motivering. Det å være sosialt inkludert vil derfor være et viktig kvalitetsaspekt ved arbeidsforholdet. Figur 2.8 viser at de aller fleste arbeidsgiverne opplever at de VTAO-ansatte i stor grad er sosialt inkludert på arbeidsplassen. I alt oppgir 14 av 15 at de ansatte er sosialt inkludert i noen eller stor grad.

Arbeidsgiverne ble også bedt om å svare mer utfyllende på et åpent spørsmål om deres erfaringer med de VTAO-ansatte. Det var kun sju av arbeidsgiverne som svarte på dette spørsmålet. Gjennomgående er svarene positive i den forstand at arbeidsgiveren enten har gode erfaringer med arbeidsforholdet, at det oppleves positivt for den ansatte og at det er positivt for arbeidsplassen:

«Altså min erfaring så langt, meget gode erfaringer. Vi har 2-3 stykker og de passer godt inn hos oss, bidrar masse, og skaper mye latter og glede. Viktig å ha det gøy på jobb også for alle parter. Jeg er veldig glad for at denne ordningen eksisterer. Og selvfølgelig enda mer viktigere for brukerne av dette, da de får kommet seg ut av døra hjemme, føler at de får bidratt og gjort noe i løpet av dagen. Møte mennesker, jobbe med mennesker og bruke kroppen. Tipp topp tommel opp.»

Et par av kommentarene peker i imidlertid også på at de ansattes har arbeidsbegrensninger og at det er behov for å bruke tid på oppfølging og tilsyn med arbeidet.



Figur 2.9 Arbeidsgivernes vurdering av støtten fra jobbspesialistene

I undersøkelsen ba vi også arbeidsgiverne om å vurdere støtten fra jobbspesialistene i kommunen. Figur 2.9 viser at arbeidsgiverne gjennomgående opplever at hjelpen og støtten fra jobbspesialistene er god. Hele 13 av 14 arbeidsgivere oppgir at støtten er meget eller ganske god. I tillegg ba vi arbeidsgiverne om å svare mer utfyllende på erfaringene med jobbspesialistene. Her gir arbeidsgiverne tilsvarende gode tilbakemeldinger på at jobbspesialistene både er tilgjengelige og gode til å følge opp de VTAO-ansatte. Følgende sitat illustrerer dette:

«Veldig tilgjengelige og hjelper til hvis man lurer på noe. Har møte engang i måneden så man kan snakke sammen, få informasjon osv. Det virker veldig bra. Flinke oppfølgende mennesker.»

2.2 Oslo kommune

I Oslo kommune ble forsøket lagt til de tre bydelene Frogner, Nordre Aker og Alna. I alle bydelene er det i hovedsak benyttet interne kommunale arbeidsplasser som tiltaksarena. I den første evalueringsrapporten fremgikk det at forsøkene i Oslo kom sent i gang sammenlignet med de øvrige forsøkene (Møller og Magnussen 2020). Evalueringen konkluderer også med at disse forsøkene ikke fremsto som like etablert som de øvrige forsøkene. Bydel Frogner skilte seg imidlertid ut ved å ha etablert et system med en bred kartlegging av målgruppen, og der de kommunale tilrettelagte arbeidsplassene var én av flere ulike mulige aktiviteter. I slutfasen av forsøksperioden og etter at forsøket var over, har alle de tre bydelene utviklet en tilsvarende modell. I korte trekk innebærer dette at de ansvarlige i bydelene har en todelt funksjon. For det første er de kontaktpersoner og ansvarlige for kartlegging av målgruppen med tanke på å tilby et aktivitetstilbud generelt, herunder formidle kandidater til aktuelle tilbud. Dette kan være både dagsentertilbud, utdanningstilbud, ordinær VTA eller VTAO. For det andre har de ansvar for oppfølging av de som

er ansatt i bydelen i tilrettelagt arbeid. Det er den siste funksjonen som ble etablert under forsøket, og som nå utgjør en del av en bredere satsing i de tre bydelene.

2.2.1 «Flere i tilrettelagt arbeid»

Det nasjonale forsøket med kommunalt ansvar for VTA-ordningen har vært en del av en større satsing på tilrettelagte arbeidsplasser i Oslo kommune. Denne satsingen som er kalt «Flere i tilrettelagt arbeid» består av flere delprosjekter. Med bakgrunn i dialogmøter med ulike interessegrupper og institusjoner ble det i 2018 foreslått å gå videre med fem ulike tiltak.

Et av tiltakene ble kalt «Tjenesteutviklingsprosjektet». Formålet med dette prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap om forhold som kan bidra til å øke mulighetene for arbeidsdeltakelse i målgruppen, og ellers støtte opp om de øvrige tiltakene som ble foreslått gjennomført innenfor «Flere i tilrettelagt arbeid». I en sluttrapport fra prosjektet fremgår det at arbeidet har bestått i å kartlegge situasjonen for målgruppen, hva slags utfordringer den enkelte står overfor og utfordringer på systemnivå. Rapporten kommer med flere anbefalinger, bl.a. å opprette en ansvarlig for overganger mellom videregående skole og arbeid/aktivitet/utdanning, opprette et eget opplæringskontor for lærekandidatordningen, og tilby kompetansekartlegging og karriereveiledning.

I et annet delprosjekt bevilget kommunen øremerkede midler til å opprette tilrettelagte arbeidsplasser for personer med utviklingshemming og liknende bistandsbehov. Siden tre av bydelene allerede hadde midler fra det nasjonale forsøket med kommunalt ansvar for VTA, ble de kommunalt øremerkede midlene fordelt til de 12 andre bydelene. Midlene ble bevilget fra og med 2019 til og med 2022, dvs. i en periode på fire år. Det betyr i praksis at alle bydelene i Oslo kommune har hatt tilsvarende satsinger som de tre bydelene i det nasjonale forsøket.

Andre tiltak innenfor satsingen Flere i tilrettelagt arbeid, har vært å etablere et løp for høyere utdanning, styrke lærekandidatordningen og ansettelse av jobbkonsulenter i kommunen. Formålet med å ansette jobbkonsulenter har vært å fremskaffe flere tilrettelagte stillinger i kommunen og fylle stillingene med aktuelle kandidater.

En av anbefalingene i rapporten fra Tjenesteutviklingsprosjektet var å opprette en stilling med ansvar for overgangen mellom videregående skole og aktiviteter etter avsluttet skole. På undersøkelsestidspunktet var denne ordningen i ferd med å bli etablert ved at det ble utnevnt

overgangsansvarlige i alle bydelene. Formålet med ordningen er å sørge for arbeid og aktivitet etter endt skolegang for personer som har eller forventes å motta uføretrygd. Det betyr at de overgangsansvarlige skal ha ansvar for planleggingen av det videre aktivitetstilbudet etter avsluttet videregående skole, og at dette arbeidet skal starte mens elevene går på videregående skole. Intensjonen er videre at både skolen og NAV skal involveres i planleggingsprosessen. To av de ansvarlige for tilrettelagt arbeid i forsøksbydelene (jobbkonsulentene) hadde på undersøkelsestidspunktet fått rollen som overgangsansvarlig i sine respektive bydeler.

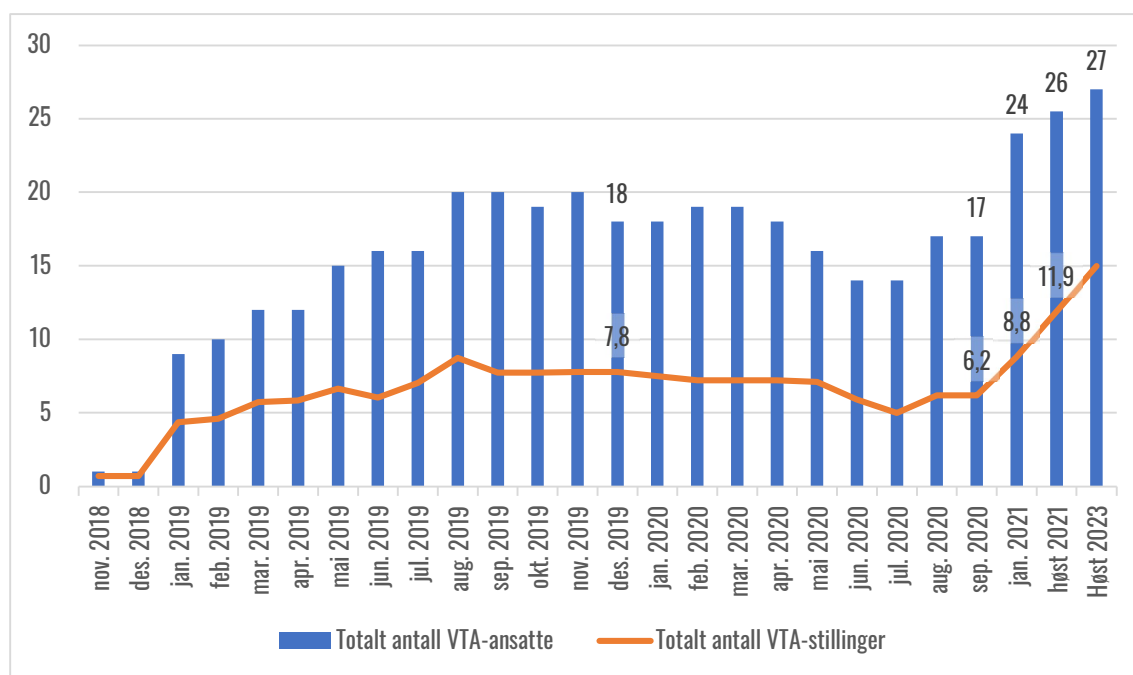
Felles for de tre bydelene som var med i forsøket er at de i avslutningen av forsøksperioden og i etterkant har etablert en tjeneste for tilrettelagt arbeid som består av to funksjoner. Den ene er at tjenesten tilbyr kartlegging til målgruppen i sin helhet, og der målet er å bistå med å gi de aktuelle et aktivitetstilbud. Det andre er å følge opp personer ansatt i tilrettelagt arbeid i regi av bydelen. Jobbkonsulentene bistår dermed flere med kartlegging og videre planlegging enn de som får tilrettelagt arbeid i regi av bydelene. Dette kan f.eks. være hjelp til å søke VTA hos en tiltaksbedrift, hjelp til videre utdanning eller hjelp til å finne plass på et dagsenter. Med innføringen av ordningen med overgangsansvarlige vil arbeidet også inkludere samarbeid med skolene om planleggingen av overganger for elever i videregående skole.

Jobbkonsulentene i de tre bydelene er plassert i enheter som tilbyr flere tjenester til de samme brukerne. I Bydel Nordre Aker er stilingen plassert i Seksjon for tilrettelagte tjenester, i Bydel Frogner er den plassert i avdelingen Mestring og rehabilitering, og i Bydel Alna i Avdeling for helse og mestring. Innenfor disse enhetene tilbys andre tjenester til den samme målgruppen som f.eks. praktisk bistand, brukerstyrt personlig assistent, støttekontakt o.l. Det betyr også at en stor del av målgruppen for tilrettelagt arbeid er kjent i de ulike enhetene, i og med at de allerede mottar slike tjenester i bydelen. I tillegg vil ordningen med overgangsansvarlige ytterligere gi en oversikt over aktuelle kandidater for tilrettelagt arbeid.

2.2.2 Antall VTA-ansatte og ressursinnsatsen i forsøkene

De tre bydelene i Oslo startet rekrutteringen av deltakere først ved årsskiftet 2018–2019. Frem til utgangen av forsøket har antall VTA-ansatte variert mellom fire og åtte i hver av bydelene. Unntaket er rapporteringen fra Bydel Frogner i 2021, da det ble rapportert om i alt 25 VTA-ansatte. Det er imidlertid grunn til å tro at dette også kan innbefatte personer som er kartlagt av den

ansvarlige for forsøket, men som ikke er ansatt i tilrettelagt arbeid i bydelen. I oversikten under er derfor antall VTA-ansatte fra Frogner justert noe ned.⁵



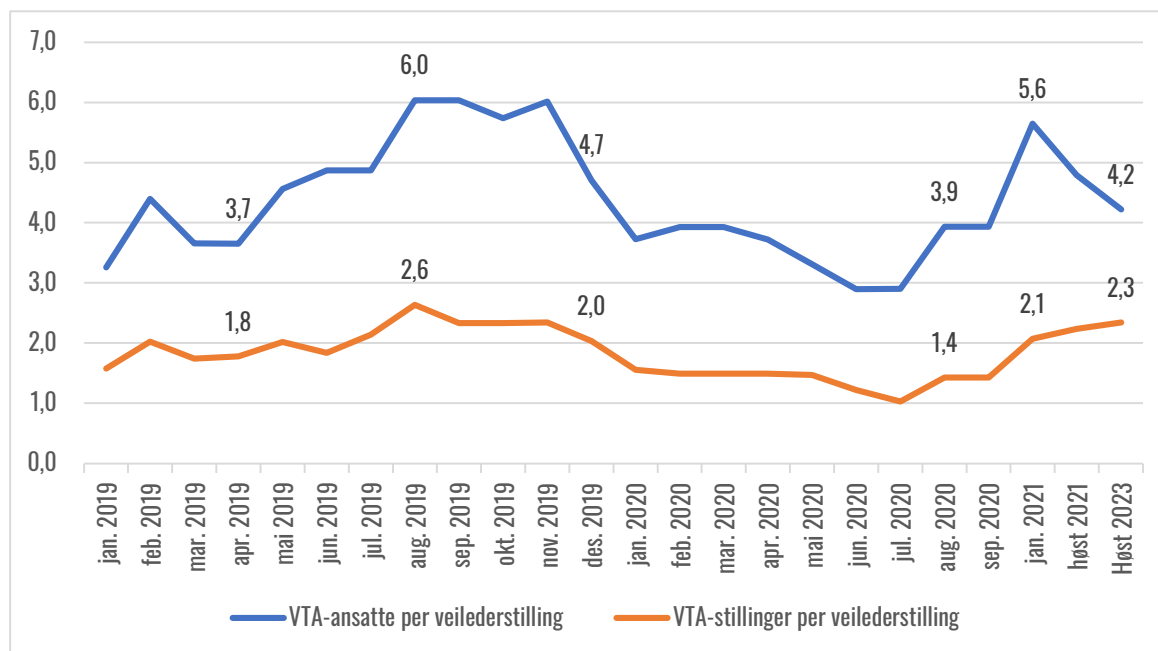
Figur 2.10 Totalt antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger i Oslo kommune fra november 2018 til høst 2023

Figur 2.10 viser totalt antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger i Oslo kommune for perioden november 2018 til og med januar 2021. I tillegg inngår også tall fra høsten 2023, dvs. etter at forsøksperioden var over.

Frem til høsten 2019 var det totalt 20 VTA-ansatte i de tre bydelene i Oslo. Etter dette blir det noe færre deltakere frem til januar 2021, da antallet økte til totalt 24 VTA-ansatte. Denne økningen kommer i Bydel Frogner, og som nevnt tidligere, er det en viss usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget fra Frogner. Kartleggingen høsten 2023 viser imidlertid at antallet VTA-ansatte var økt til totalt 27. Det har ikke vært mulig å fremskaffe tallmateriale fra høsten 2021, dvs. det siste halve forsøksåret, og i grafen er dette kun gjennomsnittet av antall ansatte i januar 2021 og høsten 2023.

⁵ Opprinnelig ble det rapportert å være 25 VTA-ansatte i forsøket. Dette er justert ned til de 11 VTA-ansatte som i rapporteringen fra Bydel Frogner er oppgitt med konkrete arbeidsoppgaver/arbeidssteder. Nedjusteringen av antall deltakere kan også begrunnes med at jobbveilederen som ble ansatt i den aktuelle stillingen i 2022 fulgte opp 6 VTA-ansatte i bydelen.

Grafen viser ellers at stillingsbrøken i gjennomsnitt har ligget på 40 i hele perioden. Dette varierer alt fra stillinger på 10 prosent og opp til 100 prosent. De fleste har imidlertid stillinger som ligger fra 25 og opp til 50 prosent. Dette ser vi har endret seg etter at forsøket var over. Høsten 2023 var gjennomsnittlig stillingsprosent økt til 56.



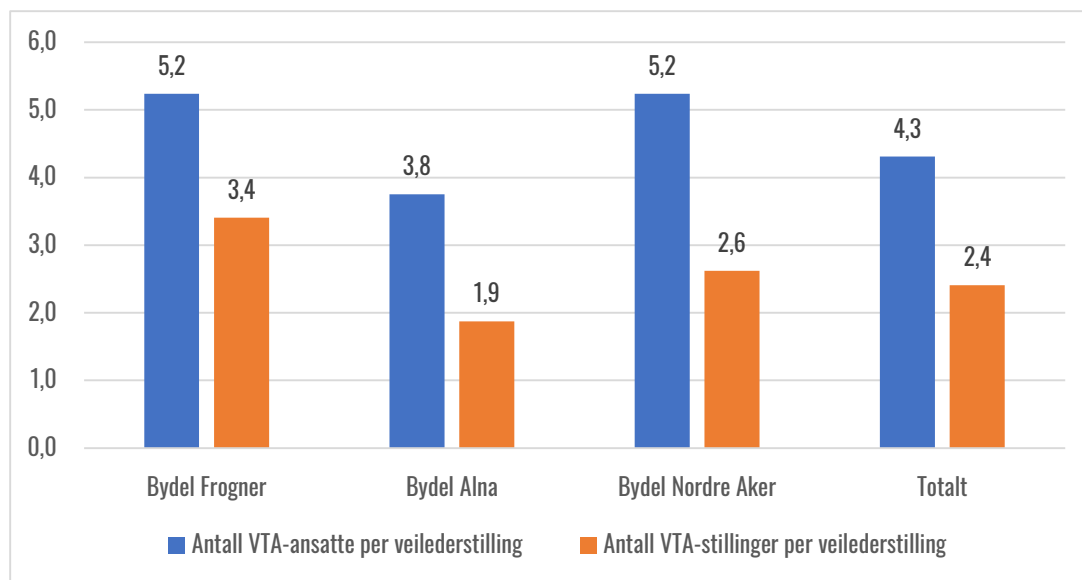
Figur 2.11 Antall VTA-ansatte per veilederstilling og antall VTA-stillinger per veilederstillinger i Oslo kommune fra januar 2019 til høst 2023

Figur 2.11 viser antall VTA-stillinger per veilederstillinger og antall VTA-ansatte per veilederstillinger fra starten av 2019 og frem til høsten 2023. Tallene fra høsten 2021 er gjennomsnitt av tall fra januar 2021 og fra høsten 2023.

Grafene varierer forholdsvis mye fra 6 VTA-ansatte per veilederstilling høsten 2019 til rundt 3 VTA-ansatte sommeren 2020. I slutten av perioden er det igjen en økning i antall VTA-ansatte per veilederstilling. Dette skyldes en økning i antall VTA-ansatte uten tilsvarende økning i veiledningsressursene. Siden de VTA-ansatte har forholdsvis lave stillingsbrøker i Oslo kommune, er det stor forskjell mellom antall VTA-ansatte per veilederstilling og antall VTA-stillinger per veilederstilling. Den nederste grafen i figuren over viser at antall VTA-stillinger per veilederstilling har ligget på rundt 1,5 til 2. Mot slutten av perioden er det en økning i begge grafene, noe som skyldes at det blir flere VTA-ansatte og større stillingsbrøker blant de ansatte.

Etter at forsøksperioden var over, har de tre bydelene i Oslo kommune økt antall VTA-ansatte til 28. I Bydel Nordre Aker var det ved utgangen av 2023 11 ansatte i tilrettelagt arbeid, i bydel Alna

6 personer og i Bydel Frogner 11 personer. Samlet sett har de VTA-ansatte også økt størrelsen på stillingene. Tall fra Bydel Frogner viser f.eks. at gjennomsnittlig stillingsprosent er på 65. I de to andre har vi på bakgrunn av intervjuer, anslått at stillingene i gjennomsnitt er på 50 prosent.



Figur 2.12 Antall VTA-ansatte per veilederstilling og VTA-stillinger per veilederstilling i Bydel Frogner, Bydel Alna og Bydel Nordre Aker, høst 2023.

Figur 2.12 viser antall ansatte i tilrettelagt arbeid (VTA-ansatte) per veilederstilling og antall stillinger med tilrettelagt arbeid (VTA-stilling) per veilederstilling i de tre bydelene.⁶ Veilederstillingene inkluderer både jobbveiledere i de tre bydelene og antatt ressursbruk hos mentorer på de ulike arbeidsplassene.⁷ Samlet har de tre bydelene 4,3 VTA-ansatte per veilederstilling. Dette er noe flere VTA-ansatte enn i forsøksperioden da gjennomsnittet i de tre bydelene var 4 VTA-ansatte per veilederstilling. Figuren viser også at de tre bydelene har 2,4 VTA-stillinger per veilederstilling. Dette tallet er også høyere enn det vi fant i forsøksperioden (1,7).

Generelt viser resultatene at de tre bydelene i Oslo kommune i dag har noe flere VTA-ansatte og VTA-stillinger per veilederstilling enn i forsøksperioden. Samtidig må ressursinnsatsen i kommunen ses i sammenheng med at jobbveilederne også har ansvar for kartlegging og oppfølging av flere enn den gruppen som har tilrettelagt arbeid i regi av kommunen.

⁶ Det kan være noe misvisende å bruke benevnelsen VTA-ansatte i denne sammenhengen siden dette begrepet gjerne relateres til ansatte i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter som arrangerer VTA-tiltaket. I denne sammenhengen brukes imidlertid betegnelsen på ansatte i tilrettelagt arbeid i regi av Oslo kommune.

⁷ Ressursbruk til mentorer anslås å utgjøre en 10 prosent stilling. Dette baserer seg på svar fra arbeidsgivere i Ullensaker i forsøksperioden og svar på en tilsvarende undersøkelse gjennomført i Lillestrøm kommune i 2024.

2.2.3 Bydel Alna

I Bydel Alna var forsøket lagt til Haugetunet avlastnings- og aktivitetssenter. Dette er et av bydelens dagsenter som ligger under miljøarbeidertjenesten i Avdeling for helse og mestring. I praksis innebar det at både prosjektlederen og alle de VTA-ansatte i forsøket var ansatt i Miljøarbeidertjenesten. De VTA-ansatte arbeidet med ulike oppgaver i bydelen, herunder med vask og bretteing av tøy, renhold, makulering og kantinearbeid. I tillegg bidro enkelte deltakere til produksjon av varer til en butikk tilknyttet et dagtilbud. De fleste deltakerne i Bydel Alna ble rekruttert inn i forsøket blant personer som prosjektlederen allerede var koordinator for. Ved inngangen til det siste forsøksåret (2021) var det totalt 6 VTA-ansatte i bydelen. I tillegg til prosjektlederen, ble det også ansatt en veileder som i hovedsak hadde ansvar for å tilrettelegge arbeidsoppgavene for de VTA-ansatte.

I slutfasen av forsøksperioden og etter at forsøket var over, ble det gjort større endringer i Bydel Alna. Det innebar for det første en strategisk satsing på eksterne arbeidsplasser i ordinær virksomhet fremfor å bruke arbeidsplasser i tilknytning til avlastnings- og aktivitetssentret. For det andre innebar det etablering av en ny jobbkonsulentstilling som administrativt ble knyttet nærmere til andre tilgrensede oppgaver innenfor miljøarbeidertjenesten.

På undersøkelsestidspunktet fulgte jobbveilederen opp 6 personer i tilrettelagt arbeid. Av disse jobbet to i butikk, to i barnehage, én på en gård og én som vaktmester. Jobbkonsulenten har imidlertid en liste med 25–30 personer som følges opp i mer eller mindre grad (inkludert de som har arbeidskontrakt). Målet for alle er å komme ut i en dagaktivitet. Utfordringen er imidlertid at mange ikke er klare for å jobbe i en ordinær virksomhet. Ifølge jobbveilederen er det derfor nødvendig å jobbe mer gradvis og langsiktig med en del kandidater:

«Så det er mange faktorer som gjøre at jeg har en liste med kandidater som vi jobber mer gradvis med for å få ut.»

Hovedformålet er å gi brukerne en dagaktivitet, men med vektlegging av jobb. I de tilfellene der brukerne ikke umiddelbart er klar for jobb, kan jobbveilederen også bistå med andre aktiviteter som samarbeid med NAV, bistå med å søke uførestønad eller søke om voksenopplæring. Ifølge jobbveilederen har dette sammenheng med at hovedmålsettingen er å hjelpe med en dagaktivitet og at veien til jobb kan gå gjennom flere ulike andre aktiviteter.

Jobbveilederen i bydelen har bakgrunn som miljøterapeut, har relevant høyere utdanning og etterutdanning som jobbspesialist. Hele stillingen er dedikert til arbeidet som jobbveileder. Jobbveilederen ble ansatt mot slutten av forsøksperioden (2021) samtidig med at strategien ble lagt om til å bruke ordinære arbeidsplasser fremfor arbeidsoppgaver knyttet til Haugtunet avlastnings- og aktivitetssenter. Som følge av koronapandemien var det imidlertid først ut i 2022 at det ble rekruttert nye kandidater i tilrettelagte stillinger.

Ifølge jobbveilederen er det kapasitet til å følge opp flere VTA-ansatte, men at det til dels har vært vanskelig å finne kandidater. Det trekkes frem to årsaker til dette. For det første er det mange aktuelle kandidater som ikke egner seg til å jobbe i ordinære virksomheter. I det minste er det nødvendig at disse gjennomgår en lengre prosess frem til at dette er aktuelt. For det andre vises det til at personer trekker seg som følge av lav lønn. I kommunen er motivasjonslønnen på 30 kroner timen.

Deltakerne som får oppfølging eller annen veiledning rekrutteres i hovedsak via saksbehandlerne i bydelen som fatter ulike vedtak om tjenester til målgruppen. Slik sett kan jobbveilederen betraktes som en tjeneste for saksbehandlerne som fatter ulike formelle vedtak til den samme gruppen. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan rekrutteres fra andre kanaler. Andre kanaler kan være via videregående skoler (spesielt i kjølvannet av overgangsordningen), via NAV eller bydelens fagsenter for barn og unge.

Ifølge jobbveilederen foregår avklaringen av deltakerne først i form av en samtale og deretter utprøving på arbeidsplassen. Det betyr at jobbveilederen er med kandidaten på arbeidsplassen den første tiden med jobbutprøving. Det er primært kandidatenes jobbinteresser som avgjør hva slags arbeidsplasser som er aktuelle, og etter en avklaringsprosess finner jobbveilederne aktuelle arbeidsplasser enten ved å ringe rundt til aktuelle arbeidsgivere eller ved å bruke nettverket av jobbveiledere i andre bydeler.

De VTA-ansatte inngår arbeidskontrakt med bydelen, ikke de enkelte arbeidsgiverne. Videre starter de med en seks månederskontrakt som så forlenges dersom arbeidsforholdet fungerer. Samarbeidet mellom den aktuelle arbeidsplassen og bydelen som den formelle arbeidsgiveren, reguleres videre i en egen avtale (utplasseringskontrakt). Det betyr at dersom arbeidsforholdet opphører, vil bydelen likevel ha et arbeidsgiveransvar og vil ha ansvar for å finne et nytt arbeidssted.

2.2.4 Bydel Frogner

I Bydel Frogner ble forsøket lagt til enheten for tilrettelagte tjenester. Enheten hadde ansvar for en rekke tilgrensede tjenester til personer med utviklingshemming og/eller psykiske lidelser, herunder tjenester som psykisk helseteam, ambulerende miljøtenester, bemannede boliger, avlastning, dagaktivitetstilbud, BPA og støttekontakt. I forsøksperioden ble det opprettet ulike kommunale arbeidsplasser en rekke steder i bydelen, og med enheten for tilrettelagte tjenester som en base for «utleie» av arbeidskraft til de ulike tjenestene. Arbeidsoppgavene var knyttet til enheten for drift og beredskap, fotoarbeid ved bydelens kommunikasjonsavdeling, arbeid ved bydelens IT-avdeling og arbeid på et kjøkken. Forsøket i Bydel Frogner hadde to veiledere som fulgte opp deltakerne og arbeidsgiverne ukentlig eller etter behov. Deltakerne ble rekruttert via bydelens ulike tjenester og via det lokale NAV-kontoret. Det spesielle med forsøket i Bydel Frogner var at de avklarte forholdsvis mange kandidater til ulike aktiviteter, og der tilrettelagt arbeid i bydelen var ett av flere mulige utfall av kartleggingsprosessen. Slik sett kan forsøket i bydelen betraktes som en forløper for den todelte modellen som langt på vei praktiseres i alle de tre bydelene i dag.

I 2022 var det en omorganisering i bydelen, og videreføringen av forsøket ble nå lagt til avdelingen Mestring og rehabilitering, og til en enhet kalt Arbeid, fritid og avlastning. I tillegg til tilrettelagt arbeid, er det flere tilgrensede tjenester som er lagt til denne enheten (støttekontakt, fagansvarlig for boliger, barne- og ungdomskoordinator og avlastning). Hele stillingen til jobbveilederen er dedikert til tilrettelagt arbeid. Jobbveilederen har ellers flere års erfaring fra tilsvarende tjenester i både en tiltaksbedrift og i kvalifiseringsprogrammet som jobbspesialist.

Strategien i forsøket ble langt på vei videreført etter at forsøksperioden var over. Det betyr at jobbveilederen følger opp flere brukere enn de som har tilrettelagt arbeid. I alt var det seks VTA-ansatte som var i ulike jobber i bydelen ved utgangen av forsøket og som fortsatte i samme jobber etter at forsøket var over. I løpet av 2022 økte antallet til 10 VTA-ansatte. Utover oppfølgingen av de 10 VTA-ansatte, anslår jobbveilederen å ha hatt kartleggingssamtaler og annen type oppfølging med omtrent 40 kandidater som er hjulpet vider til andre jobbaktiviteter, til skole eller andre aktiviteter.

De 10 som får oppfølging av jobbveilederen, arbeider på samme måte som i forsøksperioden innenfor ulike tjenester og oppgaver i bydelen. Dette innbefatter arkivtjenesten, kantinearbeid, fotografering, vask av trimrom og oppgaver knyttet til bydelshusets kaffemaskiner og bilder. Disse

arbeidsplassene har et todelt formål. De kan dels betraktes som ordinære arbeidsplasser, og dels kan de fungere som en arena for uttesting av arbeidsevne. I forsøksperioden var strategien å etablere arbeidsplasser i bydelen, mens det nå legges større vekt på å finne arbeid utenfor bydelshuset og i private virksomheter. Av de ti som følges opp er det to som jobber i butikk og to i kommunale tjenester utenfor bydelshuset.

Jobbveilederens arbeid med å følge opp de VTA-ansatte er mest omfattende i starten av et arbeidsforhold. Dette innebærer i hovedsak å bistå med opplæring og tilrettelegging på arbeidsplassen. Hvor mye og ofte jobbveilederen involveres i dette arbeidet varierer mye, men den mer intensive delen av opplæringen/tilretteleggingen kan, ifølge jobbveilederen, vare opp til to måneder. Etter dette har jobbveilederen mer sporadisk og kortvarig kontakt med arbeidsgiver og de VTA-ansatte, men er også i beredskap dersom det skulle være behov for å bistå enten arbeidsgiver eller den VTA-ansatte.

I all hovedsak rekrutteres kandidater via saksbehandlerne i avdelingen Mestring og rehabilitering, det vil si blant personer som allerede har tjenester fra bydelen. Utover dette kan det også rekrutteres fra NAV og videregående skoler. De VTA-ansatte er forholdsvis unge og i alderen fra 18 til 34 år. Dette er ifølge jobbveilederen den gruppen hvor etterspørselen etter jobb eller aktivitet er størst. Stillingsprosenten varierer fra 20 til 100, men de fleste har rundt 50 prosent.

Per i dag er det 10 VTA-ansatte i bydelen, men ifølge jobbveilederen, er det kapasitet til å gi flere et tilbud. Hvor mange er usikkert, men det antydes opp mot 20 personer. Inntrykket er imidlertid at det kan være vanskelig å finne kandidater som mestrer kravene om å kunne arbeide selvstendig. Kapasiteten til å ta inn flere kandidater avhenger også av oppfølgingsbehovet, men ifølge jobbveilederen er det også vanskelig å finne arbeidsgivere som er villig til å ta inn personer med stort oppfølgingsbehov.

Alle VTA-ansatte er formelt ansatte i bydelen, og bydelen har derfor det formelle arbeidsgiveransvaret. Avtalene med de ulike arbeidsplassene eksternt inngås gjennom en såkalt trepunktsavtale, dvs. mellom den VTA-ansatte, bydelen og den eksterne arbeidsplassen. I avtalen inngår det en bonuslønn på 30 kroner timen.

2.2.5 Bydel Nordre Aker

I Bydel Nordre Aker var forsøket lagt til seksjonen for tilrettelagte tjenester som igjen er underlagt bydelens Helse- og mestringsavdeling. Det betyr at det er seksjon for tilrettelagte tjenester som hadde arbeidsgiveransvaret for de VTA-ansatte. Arbeidsoppgavene var knyttet til kjøkkenet og kantinevirksomheten i bydelens hus. Alle arbeidsplassene var i forsøket knyttet til denne kantina. Arbeidsoppgavene bestod av salgs- og kassarbeid, tilberedning av enkle matretter, oppvask og renhold. Det var to veilederstillinger tilknyttet forsøket. Den ene var kjøkkensjefen som hadde ansvaret for den faglige oppfølgingen, og den andre hadde ansvar for det sosialfaglige og tilrettelegging i det daglige. Begge veilederne var til stede i kantina hele tiden. I bydelen ble deltakerne rekruttert i samarbeid mellom prosjektleder og en veileder fra NAV. I praksis innebar det at deltakerne ble rekruttert via NAV og blant NAVs søkere til VTA. Aktuelle kandidater ble kartlagt først ved at de fylte ut et kartleggingsskjema (om bl.a. arbeidsevne og -interesser) og dernest gjennomførte en oppfølgingssamtale. I januar 2021 var det i alt 7 aktive deltakere i prosjektet.

I slutfasen av forsøket og etter at forsøket var avsluttet, har Bydel Nordre Aker endret strategien for tilrettelagt arbeid noe. Mens kantinedriften var kjernen i virksomheten under forsøket, har arbeidsoppgavene blitt utvidet til andre arbeidsplasser i bydelen og til en viss grad i eksterne virksomheter. Den viktigste utvidelsen er etableringen av en servicegruppe og vaktmestertjeneste i bydelen. I tillegg er det etablert en arbeidsplass ved frivillighetssentralen og på skolefritidsordningen (AKS). Selv om det også er arbeidsplasser eksternt, er inntrykket at det i hovedsak satses på kommunale arbeidsplasser i bydelen. Totalt var det på undersøkelsestidspunktet 11 VTA-ansatte i bydelen. Av disse var 3 tilknyttet kantina og 3 vaktmestertjenesten. Alle de 11 er ansatte i bydelen og får bonuslønn på 30 kroner timen.

Den ansvarlige for tilrettelagt arbeid i Bydel Nordre Aker er ansatt i seksjon for tilrettelagte tjenester. I denne tjenesten tilbys også andre tilgrensede tjenester som bolig, avlastning, støttekontakt, BPA osv. Tilbud om tilrettelagt arbeid blir således en av flere tjenester som tilbys i denne seksjonen. Det er imidlertid kun én person i seksjonen som har ansvar for og som har spesialisert seg på tilrettelagt arbeid. Vedkommende er i utgangspunktet saksbehandler, og det er anslagsvis bare 15–20 prosent av stillingen som benyttes til dette formålet. Vedkommende har ellers jobbet med dette over lang tid, også før forsøket kom i stand. Hovedformålet har da vært å få brukere av bydelens tjenester ut i aktivitet, herunder jobb. Jobbveilederen er også utpekt som bydelens overgangsansvarlige. Siden den ansvarlige bare har en liten del av stillingen til tilrettelagt arbeid,

har det også vært begrensede muligheter til å bruke eksterne arbeidsplasser utenfor bydelen, dvs. at det har vært begrensede muligheter til oppfølging.

Arbeidet med å følge opp deltakerne ivaretas i hovedsak av arbeidslederen i vaktmestertjenesten og veilederne i kantinen. Disse arenaene kan også brukes til hospitering eller utprøvingsarenaer. Ifølge jobbveilederen er det kapasitet til å ta inn nye ansatte innenfor de nevnte arbeidsarenaene.

Bydelen har også kjøpt plasser hos tiltaksbedrifter i kommunen uten statlig finansiering. Formålet med dette har vært å unngå venteperioder etter avsluttet skole og i påvente av at det dukker opp en ledig VTA-plass. Dette dreier seg da om korte vedtak som eventuelt utvides frem til det blir ledig ordinær VTA-plass med statlig finansiering.

Det har vært et visst frafall fra de tilrettelagte stillingene i bydelen. Ifølge den ansvarlige handler dette om at de enten slutter eller hjelpes videre til andre tilbud som er mer egnet. Dette kan f.eks. være VTA-plass i en tiltaksbedrift eller henvisning videre til ordningen «Helt med».⁸ Men det opplyses også at det er personer som har sluttet som følge av lønnsnivået.

2.3 Stavanger kommune

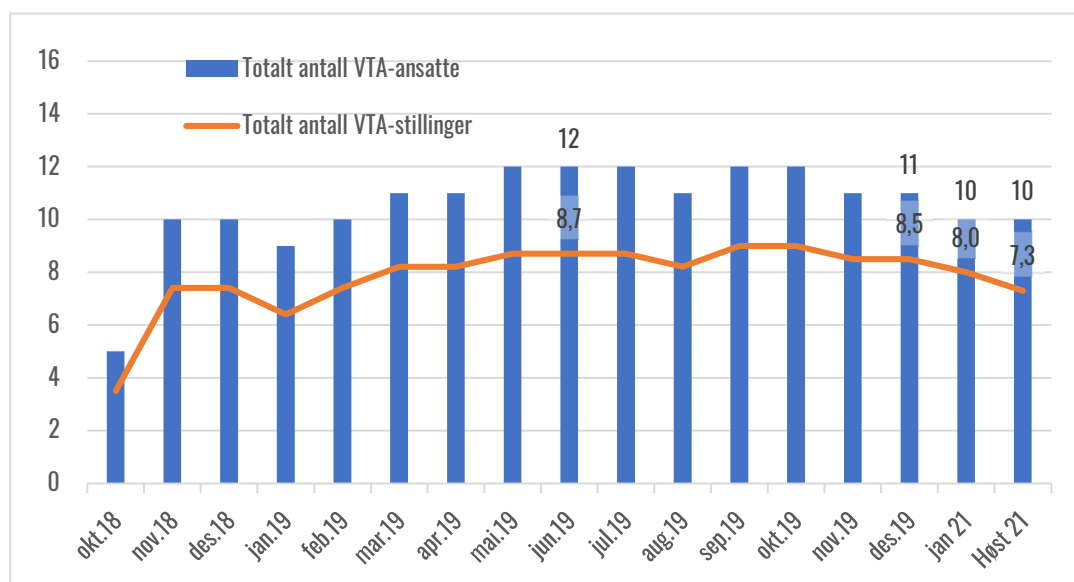
I Stavanger kommune ble det etablert to typer arbeidsplasser for deltakerne i forsøket. Den ene var kommunale arbeidsplasser i en kantine ved ett av kommunens sykehjem. De VTA-ansattes arbeidsoppgaver var knyttet til ordinær drift av kafeen. Dette innbefattet tilberedning av mat, vask og rydding samt det å stå i kassen. Den andre typen arbeidsplasser er «kjøpt» hos en ordinær forhåndsgodkjent tiltaksbedrift etter en lokal anbudskonkurranse. Arbeidsoppgavene her bestod av oppgaver knyttet til pakking og montering av ulike produkter.

I Stavanger var veilederressursene innrettet på ulik måte i de to delene av forsøket. I den kommunale delen var det én arbeidslederstilling i kafeen og to veiledere som bistod de VTA-ansatte ved behov. De to veilederne var i forsøket ansatt i kommunens Arbeidstreningssenter og brukte anslagsvis 30 prosent av stillingene sine til å følge opp de VTA-ansatte i forsøket. I tiltaksbedriften

⁸ «Helt med» er en stiftelse som arbeider for inkludering av mennesker med utviklingshemming, utviklingsforstyrrelser og lærevansker. Virksomheten bidrar til dette ved å inngå avtaler med private virksomheter og kommuner om å etablere tilrettelagte arbeidsplasser for målgruppen (heltmed.no).

var det ansatt egne arbeidsledere og veileder som fulgte opp de VTA-ansatte i forsøket på lik linje med øvrige VTA-ansatte i tiltaksbedriften.

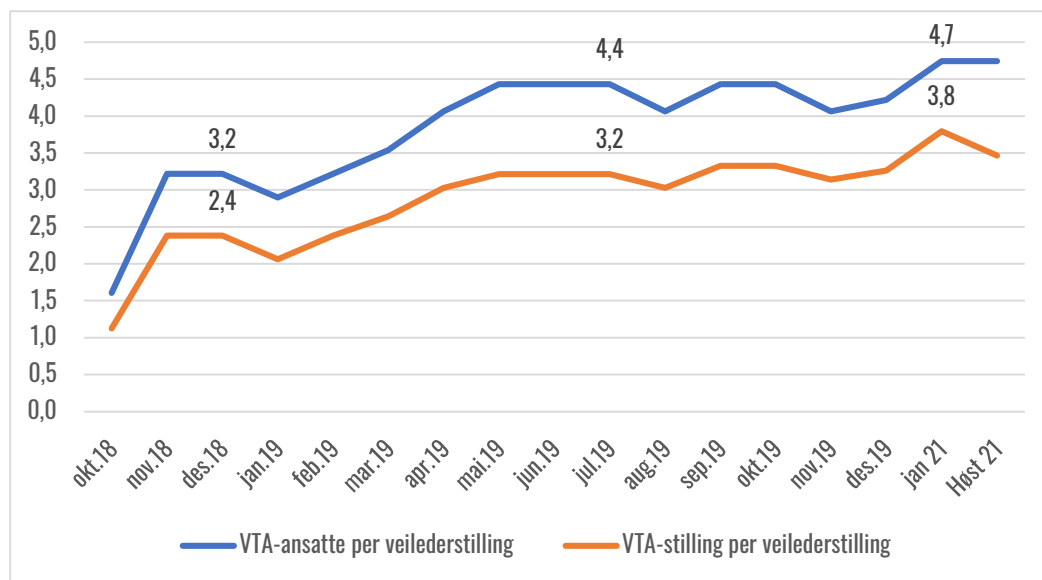
De VTA-ansatte i kafeen ble rekruttert gjennom prosedyrene som benyttes ved Arbeidstrenings-sentret (PFF-ordningen), og som eksisterte både før og etter forsøksperioden. Innenfor denne ordningen er det utarbeidet detaljerte rutiner for innsøking av kandidater. Aktuelle kandidater må først sende en søknad til kommunens helse- og sosialkontor. Søknaden sendes så videre til Arbeidstreningsseksjonen for en vurdering av om det er aktuelt å tilby plass, eventuelt når og hvor det er aktuelt. Etter denne vurderingen fattes det et endelig vedtak på helse- og sosialkontoret. Når det formelle vedtaket om plass er fattet, er det Arbeidstreningsseksjonen som får oppgaven med å finne en aktuell arbeidsplass, inngå avtale og gjennomføre et besøk (med deltakerne) på den aktuelle arbeidsplassen. I den andre delen av forsøket – der kommunen benytter en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift – ble deltakerne rekruttert fra tiltaksbedriftens ordinære venteliste. Det betyr at de aktuelle deltakerne først søkte VTA-plass via NAV. Deretter gjennomførte tiltaksbedriften jobbintervju med kandidatene og lagde en innstilling til et eget ansettelsesutvalg. Dette utvalget er satt sammen av én representant fra NAV, én fra kommunen og én fra tiltaksbedriften.



Figur 2.13 Totalt antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger i Stavanger kommune fra oktober 2018 til høst 2021

Ved utgangen av 2019 var det i alt 11 VTA-ansatte fordelt på 8,5 stillinger i forsøket. Av disse var 4 ansatte i kafeen og 7 i tiltaksbedriften. I løpet av perioden har det imidlertid vært noe utskiftinger blant de kaféansatte, og i alt har det vært 7 personer som har arbeidet ved kafeen. Ved

utgangen av forsøksperioden i 2021, var det 10 personer i tiltaket fordelt på 8 stillinger. Stillingsprosenten i Stavanger har dermed vært klart høyere enn i de øvrige forsøkene. Ved utgangen av forsøksperioden gikk alle deltakerne over til en ordinær VTA- eller VTAO-plass.



Figur 2.14 Antall VTA-ansatte per veilederstilling og VTA-stillinger per veilederstilling i Stavanger kommune fra oktober 2018 til høst 2021

I Stavanger har antall VTA-ansatte per veilederstilling ligget på rundt 4,5 gjennom store deler av forsøksperioden. Antall VTA-stillinger per veilederstillinger har vært lavere, men ble redusert mot slutten av forsøksperioden til 3,8 stillinger. Dette skyldes at stillingene i kafeen ble redusert noe som følge av koronapandemien.

Forsøket i Stavanger har vært godt forankret både på politisk og administrativt nivå. Administrativt ble forsøket innlemmet i den ordinære driften i kommunen, dvs. i kommunens Arbeidstreningssenter. Dette er en kommunal tjeneste som tilbyr tiltaksplasser til personer som har behov for tett oppfølging, kvalifisering eller avklaring for å komme i jobb. Senteret har to enheter med tilbud til henholdsvis personer med økonomisk sosialhjelp (Kvalifiseringsprogrammet) og til personer med nedsatt funksjonsevne som har uføretrygd (PFF-ordningen). PFF-ordningen (Praksisplasser for personer med funksjonsnedsettelse) tilbyr arbeidsplasser i både kommunal og privat virksomhet, og deltakerne følges opp av mentorer/faddere på de aktuelle arbeidsplassene og av veiledere i PFF-ordningen. Ordningen innebærer også et samarbeid med NAV om VTAO-plasser. I 2021 var det noe over 80 personer som deltok i PFF-ordningen, hvorav 20 var finansiert med VTAO-tilskudd fra NAV. For de som har VTAO-plasser i PFF-ordningen, utbetales bonuslønn og en godtgjørelse til arbeidsgivere som stiller med mentor/fadder.

Det har ikke vært vesentlige endringer i forsøkt i Stavanger det siste forsøksåret. Ved inngangen til 2021 var det tre VTA-ansatte i den kommunale delen av prosjektet, mens en av dem avsluttet ved utgangen av 2020. I løpet av 2020 og deler av 2021 var kafeen stengt på grunn av koronapandemien, og de VTA-ansatte fikk derfor andre oppgaver ved sykehjemmets kjøkken. Dette medførte også noe redusert arbeidsmengde og noe reduserte stillinger høsten 2021. Etter forsøket går de tre VTA-ansatte i kafeen over til kommunens PFF-ordningen med VTAO-finansiering, mens de sju deltakerne ved tiltaksbedriften fikk tilbud om å fortsette i en ordinær VTA-plass.

Stavanger var den eneste forsøkskommunen som i forsøket benyttet ordinære VTA-plasser i en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift. I utgangspunktet skulle dette gitt grunnlag for å vurdere kommunens rolle som bestiller av VTA-tiltaket sammenlignet med NAV. Erfaringene fra forsøket gir imidlertid begrenset grunnlag for å si noe generelt om kommunen som bestiller. Utover dette, skiller Stavanger seg ut ved å innlemme forsøket i en allerede etablert organisasjonsstruktur for tilrettelagt arbeid. Dette både ved å knytte forsøket til den kommunale PFF-ordningen og ved å bruke en forhåndsgodkjent tiltaksbedrift. Det betyr at de også har basert forsøket på etablerte strukturer og på relevant kunnskap og kompetanse hos de involverte arrangørene. Dette innbefatter PFF-ordningens system for å rekruttere deltakere og på veiledningserfaringen til de ansatte.

I den ordinære tiltaksbedriften har de VTA-ansatte både hatt høyere stillingsprosjenter enn i forsøkene ellers, og i tillegg har deltakerne i denne delen av forsøket hatt et stabilt ansettelsesforhold. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med rekrutteringsprosessen og tiltaksbedriftens øvrige erfaringer med denne gruppen. I kafeen har det vært mindre stabile ansettelser. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at det er begrenset med arbeidsoppgaver i en kantine, og at denne typen arbeid ikke alltid matcher med deltakernes helsesituasjon, interesser eller mestringsevne. Innenfor PFF-ordningen generelt tilbys imidlertid et større spekter av arbeidsplasser og arbeidsoppgaver.

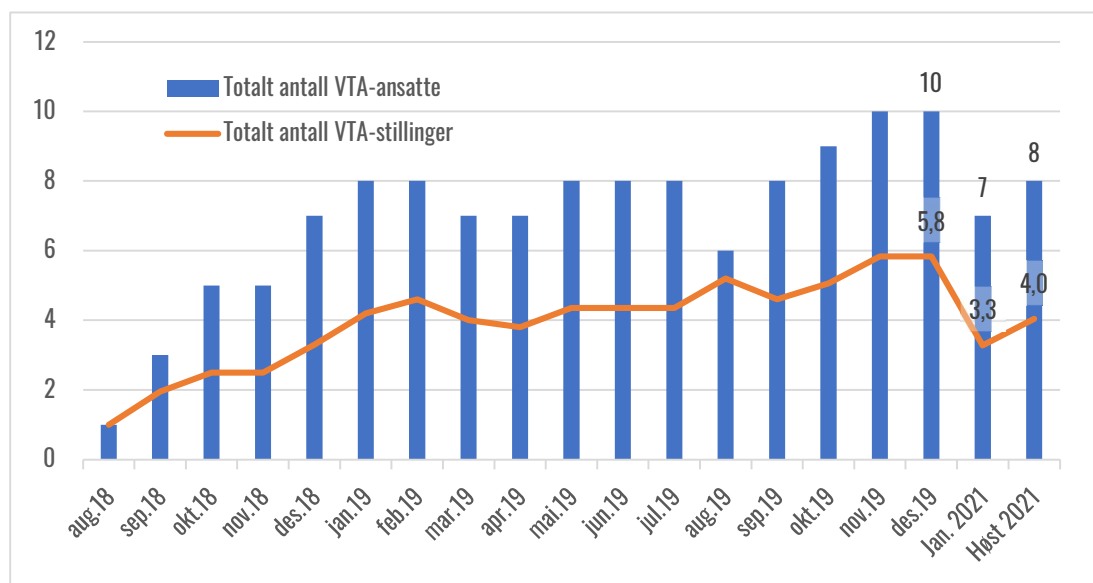
2.4 Øygarden kommune

I Øygarden kommune ble det benyttet ordinær kommunal virksomhet som tiltaksarena i VTA-forsøket. Ved hver av arbeidsplassene ble det utnevnt en mentor som hadde til oppgave å følge opp deltakerne. Det ble etablert arbeidsplasser i kommunens parkavdeling, i vaktmestertjenesten, på en skole, et skolebibliotek, i en kantine, på et sykehjem, på et hjelpemiddellager og i en barnehage. Arbeidsoppgavene har bestått av ulike typer kjøkkenarbeid, arbeid knyttet til vedlikehold av

kommunale parkområder, barnehagearbeid og vedlikehold av hjelpemidler. Ifølge informanter fra forsøket, har det vært større etterspørsel etter VTA-plasser enn tilbud av arbeidsplasser. Dette som følge av mismatch mellom aktuelle kandidaters arbeidsønske og oppfølgingsbehov på den ene siden, og på den andre siden, hva som ble tilbudt av arbeidsplasser samt arbeidsgivers forventinger til de aktuelle kandidatenes evne til å jobbe selvstendig.

I Øygarden ble den daglige oppfølgingen av de VTA-ansatte ivaretatt av mentorer på de enkelte arbeidsplassene. I tillegg var det ansatt en veileder i forsøket som fulgte opp både arbeidsgivere og deltakere, bl.a. i form av jevnlig besøk på arbeidsplassene. I forsøket har det ikke vært noen økonomisk kompensasjon for arbeidsgiver til fadder- eller mentoroppfølging. Ifølge prosjektansvarlige har dette sannsynligvis bidratt til at enkelte arbeidsgivere har kviet seg for å delta i forsøket.

I kommunen ble det i all hovedsak rekruttert deltakere fra ulike kommunale tjenester som støtte-tiltak for funksjonshemmede, ADL-team og kommunens psykiske helsetjeneste. Arbeidet med å finne arbeidsplasser foregikk dels gjennom presentasjon av prosjektet på ledersamlinger i kommunen, og dels ved at prosjektleder oppsøkte aktuelle arbeidsplasser.

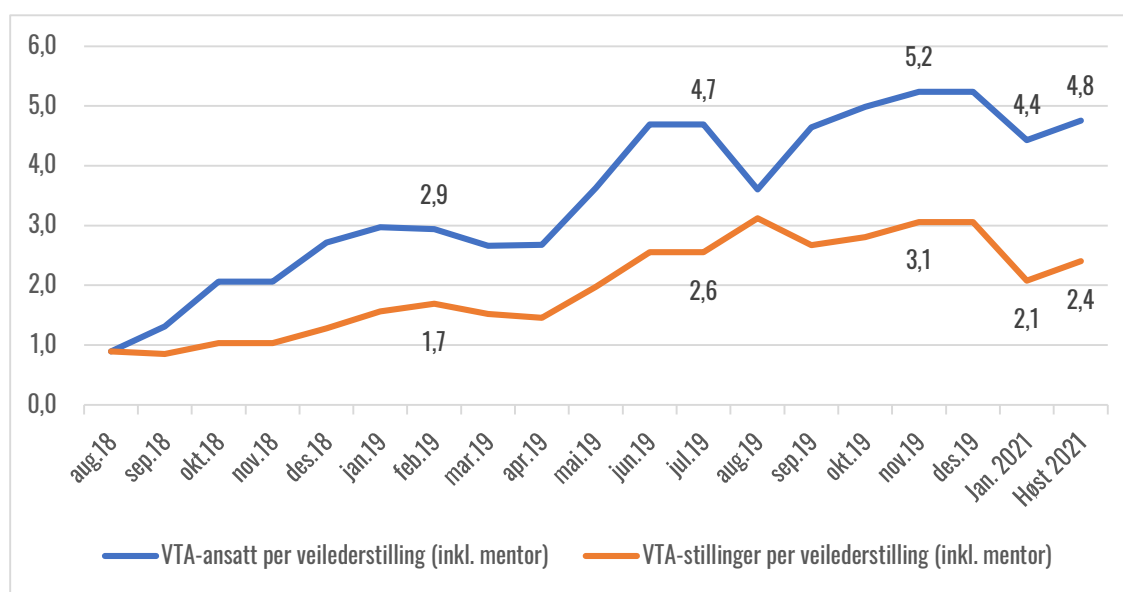


Figur 2.15 Antall VTA-ansatte og VTA-stillinger i Øygarden kommune fra august 2018 til høst 2021

Figur 2.15 viser antall VTA-ansatte og antall stillinger i forsøket i Øygarden fra starten og ut forsøksperioden i 2021. På sitt meste var det 10 VTA-ansatte fordelt på 5,8 stillinger i forsøket (desember 2019). Mot slutten av forsøksperioden reduseres antallet VTA-ansatte, og høsten 2021

var det i alt 8 ansatte fordelt på 4 stillinger. Det betyr at den gjennomsnittlige stillingsbrøken var omtrent 50 prosent det siste året av forsøket.

I Øygarden var det i den første perioden avsatt to stillinger i forsøket, én administrativ stilling til å lede prosjektet og én veilederstilling. I løpet av forsøksperioden ble de to stillingene redusert til én stilling og den aktuelle personen fikk dermed ansvar for både det administrative og for oppfølging av de VTA-ansatte. Utover veilederstillingen, ble det også utnevnt mentorer på de ulike arbeidsplassene.



Figur 2.16 Antall VTA-stillinger per veilederstilling og antall VTA-ansatte per veilederstilling (inkludert mentorer) i Øygarden kommune fra august 2018 til høst 2021

Figur 2.16 viser antall VTA-ansatte/VTA-stillinger per veilederstilling i forsøket i Øygarden kommune. I veilederstillingene inngår både den administrative stillingen, prosjektveilederen og beregnet tidsbruk til mentorarbeid på arbeidsplassene. Grafen viser at antall VTA-ansatte per veilederstilling øker fra rundt 3 ved inngangen av 2019 til toppunktet på 5 ved utgangen av 2019. Tilsvarende ser vi at antallet VTA-stillinger per veilederstilling øker fra 1,7 i starten av 2019 til 3,1 i utgangen av 2019. De to siste årene av prosjektperioden øker ressursbruken til oppfølging som følge av at det blir færre VTA-ansatte.

I Øygarden var forsøket organisert som et prosjekt ledet av en styringsgruppe med representanter fra ledernivået i kommunen. Prosjektet ble lagt til kommunens flyktningetjeneste fordi denne enheten hadde erfaring med tilsvarende metodikk fra et tidligere utviklingsprosjekt. Utover at forsøket hadde en styringsgruppe bestående av representanter for kommunens ledelse, og de hadde

erfaring fra et tilsvarende utviklingsprosjekt, hadde forsøksvirksomheten en løs forankring til kommunens øvrige tjenestetilbud.

Den siste forsøksperioden innebar ikke noe vesentlige endringer i innretningen av forsøket. I hovedsak ble det benyttet de samme arbeidsarenaene, forsøket hadde omtrent det samme omfanget (antall deltakere) og de hadde det samme veiledningsapparatet som tidligere.

Ved utgangen av 2021 da forsøksperioden var i en avsluttende fase, besluttet kommunestyret å videreføre ordningen med tilrettelagt arbeid med kommunale midler. Fra 2022 bevilget kommunen midler til en egen kommunal stilling som skulle arbeide med tilrettelagt arbeid i kommunen. Stillingen ble samtidig flyttet til kommunens NAV-kontor. På grunn av midlertidige omprioriteringer i forbindelse med økt tilstrømning av flyktninger og andre uforutsette hendelser, ble imidlertid ikke stillingen operativ før i 2024. Strategien bak videreføringen av forsøket har vært å i større grad prioritere ungdom, og veilederstillingen er derfor tilknyttet NAV-kontorets ungdoms-avdeling. I tillegg har det vært et ønske om å få til samarbeid med videregående skoler for å komme tidligere inn i prosessen med overgangen fra videregående skole til ordningen med «ung ufør».

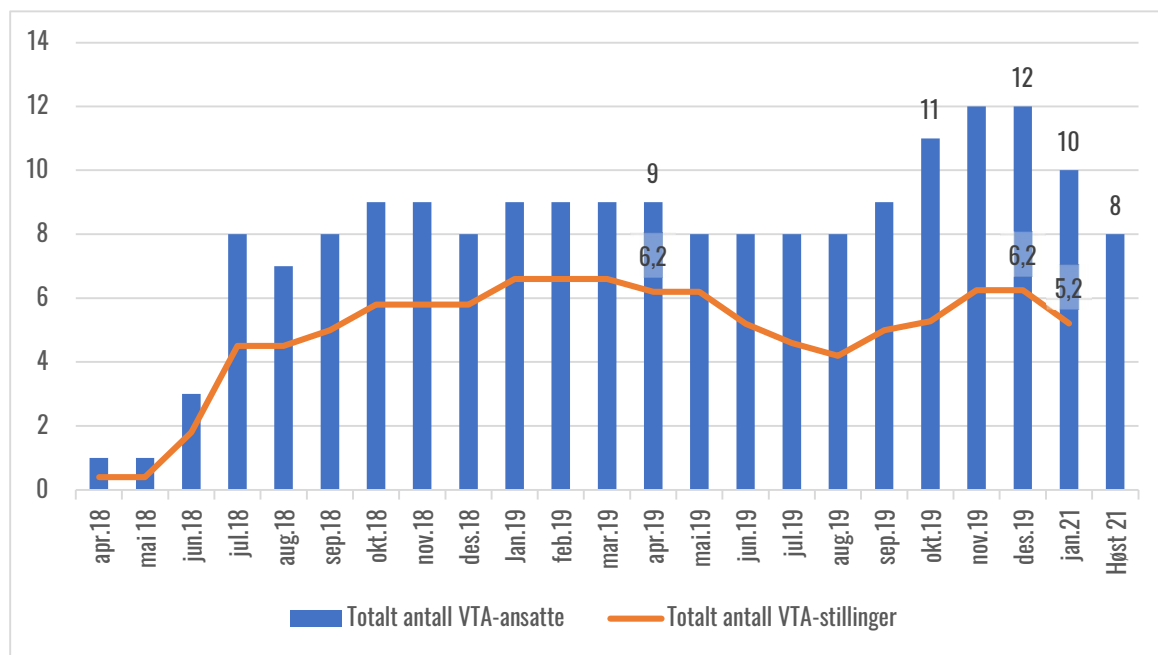
Forsøket i Øygarden kommune har oppnådd gode resultater i den forstand at de langt på vei lykkes med å matche aktuelle deltakere med relevante arbeidsoppgaver. Dette skyldes sannsynligvis at de aktuelle arbeidsgiverne selv valgte å delta samtidig som at prosjektlederen hadde god kjennskap til deltakerne fra tidligere. Reduksjonen i antall stillinger mot slutten av forsøksperioden skyldes et normalt frafall og at det ikke ble rekruttert nye ansatte på dette tidspunktet. Ifølge informanter i forsøket har det likevel være en utfordring å finne arbeidsgivere med arbeid som passet kandidatens interesser og arbeidskapasitet. I tillegg har kravet til arbeidsgiverne om å ha en mentor vært noe som har begrenset tilbudet av aktuelle arbeidsplasser.

2.5 Ullensaker kommune

I Ullensaker benyttet de ordinære kommunale tjenester som tiltaksarena. De ordinære arbeidsplassene ble etablert innenfor enheten for park og idrett, VAR-tjenesten, omsorgstjenesten, kultur, renholdstjenesten og i en kommunal kantine/kafe. I tillegg hadde forsøket en servicegruppe med deltakere som tok oppdrag for ulike tjenester i kommunen. Denne enheten ble imidlertid utviklet ved årsskiftet 2019–2020.

I den første fasen av forsøket var det ansatt en egen miljøarbeider i forsøket. Miljøarbeideren hadde ansvar for å følge opp de VTA-ansatte i servicegruppen og de som var ansatt i de ulike tjenestene i kommunen. I tillegg skulle de VTA-ansatte følges opp av mentorer eller faddere utnevnt på de ulike arbeidsplassene. Miljøarbeiderstillingen ble imidlertid avviklet ved årsskiftet 2019–2020, og fra 2020 var det mentorene/fadderne på de ulike arbeidsplassene som fikk oppfølgingsansvar for deltakerne. Samtidig ble det overordnede ansvaret for deltakerne flyttet til en rådgiver i kommunens HR-avdeling. Rådgiveren fulgte opp de enkelte arbeidsgiverne gjennom telefonisk kontakt, men uten å drive oppsøkende virksomhet ute på arbeidsplassene.

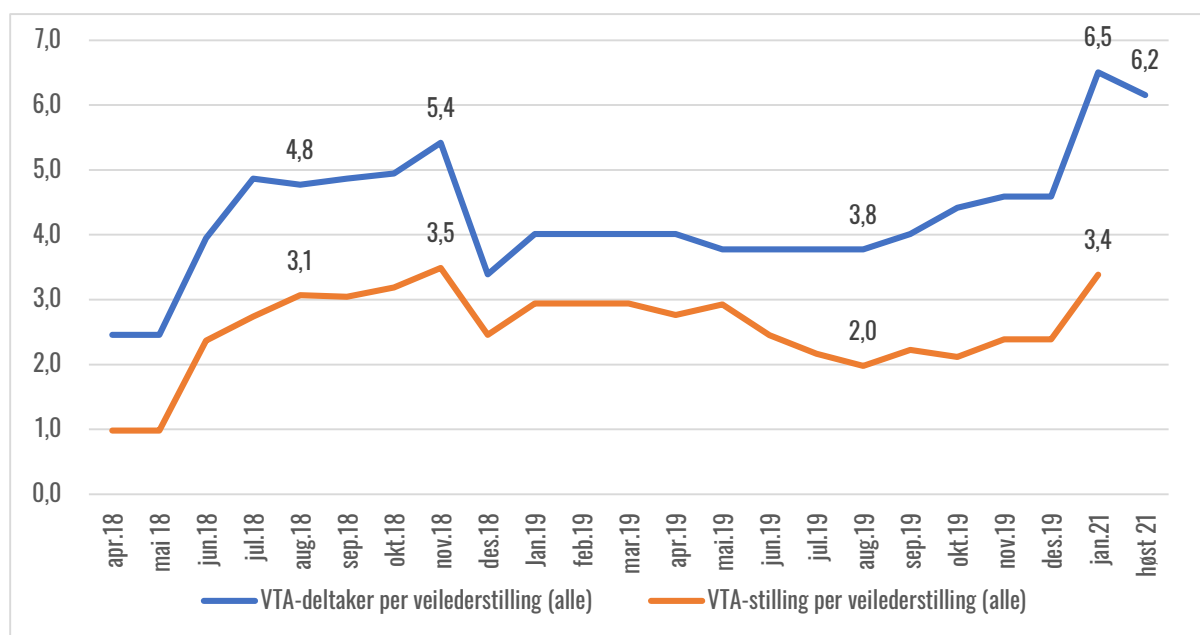
I Ullensaker ble det etablert et eget inntaksteam som fikk ansvar for å rekruttere deltakere til VTA-forsøket og for utplassering på ulike arbeidsplasser i kommunen. Inntaksteamet bestod av én representant for personalavdelingen, én fra NAV og én fra tjenesten Bolig med bistand. Videre ble det rekruttert deltakere til forsøket gjennom to kanaler. Den viktigste rekrutteringskanalen var via tjenesten Bolig med bistand, dvs. at det ble rekruttert deltakere fra de som allerede mottok tjenester fra denne enheten. Den andre rekrutteringskanalen var via NAV-kontoret.



Figur 2.17 Totalt antall VTA-ansatte og antall VTA-stillinger i Ullensaker kommune fra april 2018 til høsten 2021

Gjennom forsøksperioden har antall VTA-ansatte i Ullensaker økt gradvis, og i desember 2019 var det 12 personer som deltok i forsøket. Ved inngangen til 2021 var antallet redusert til 10 personer og ved utgangen av 2021 til 8 personer. Antallet stillinger varierer en del i prosjektperioden, og på det meste var det 6,2 VTA-stillinger. I gjennomsnitt hadde de ansatte gjennom hele

forsøksperioden en stillingsprosent på 50. Stillingsprosenten varierer imidlertid mye (fra 20 til 100 prosent), men de fleste i Ullensaker hadde en stillingsprosent på mellom 40 og 60.



Figur 2.18 Antall VTA-ansatte per veilederstilling og VTA-stillinger per veilederstilling i Ullensaker kommune fra april 2018 til høst 2021

Ullensaker kommune har hatt varierende ressurser til oppfølgingen av de VTA-ansatte. I starten av forsøksperioden ble prosjektet driftet av en prosjektgruppe og en inntaksgruppe. Deltakelsen i de to gruppene bestod av periodevis møtevirksomhet, og den daglige oppfølgingen av de VTA-ansatte ble ivarettatt av de enkelte arbeidsgiverne. I denne perioden var det derfor forholdsvis mange VTA-ansatte i forhold til ressursinnsatsen i forsøket. Ved utgangen av 2018 er det 5,4 VTA-ansatte per veilederstilling. I begrepet veilederstilling inngår da både arbeidsgivernes oppfølging (med mentor) og arbeidet i inntaksgruppen og prosjektgruppen. I 2019 blir det ansatt en egen miljøarbeider i en hel stilling som hadde til oppgave å følge opp både deltakere og arbeidsgivere. Dette kommer til syne i grafen ved at det blir færre VTA-ansatte per veilederstillinger. Etter at miljøarbeideren slutter ved utgangen av 2019, blir deltakerne fulgt opp av arbeidsgivere og fra kommunens HR-avdeling. Dette bidrar til at det brukes mindre ressurser på oppfølging mot slutten av forsøksperioden, dvs. at det blir en økning i antall VTA-ansatte per veilederstilling.

I Ullensaker var forsøket organisatorisk tilknyttet HR-virksomheten i kommunens Stab- og støtteenhet. Formelt var derfor forsøket underlagt kommunens HR-sjef. I tillegg ble det etablert en egen prosjektgruppe med representanter fra kommunens helse- og sosialektor. I denne sektoren inngår både bolig med bistand, pleie- og omsorgstjenester, rehabilitering, NAV, forebyggende

tjenester for barn og unge samt kommunens tildelingskontor. Prosjektgruppen hadde ansvar for den strategiske utviklingen og styring av VTA-forsøket. Siden tiltaket benyttet ordinære kommunale tjenester som tiltaksarena, ble forsøksvirksomheten også forankret hos enhetslederne i de ulike kommunale tjenestene, bl.a. gjennom informasjon om forsøket og forventinger til de ulike enheten om å stille med arbeidsplasser og mentorer/faddere til deltakerne.

Det ble ikke gjort vesentlige endringer i Ullensaker det siste forsøksåret, og det ble heller ikke rekruttert inn nye VTA-ansatte i forsøket. Det siste forsøksåret handlet dermed om å videreføre de arbeidsforholdene som var etablert tidligere i forsøket. Ifølge en av informantene, greide arbeidsgiverne og mentorene seg stort sett på egenhånd uten behov for bistand fra HR-avdelingen. Kommunens HR-avdeling bidro imidlertid inn med bistand til arbeidsgiverne der det var nødvendig. Dette dreide seg bl.a. om å håndtere sykefravær og andre personalsaker. HR-avdelingen hadde også ansvar for å håndtere arbeidet med overgangen til VTAO-ordningen etter forsøket. Det innebar at kommunen opprettet åtte VTAO-stillinger til de som fortsatt var i forsøket det siste forsøksåret. Imidlertid ble det ytterligere frafall, og det var bare fem av de åtte VTAO-plasene som ble fylt opp.

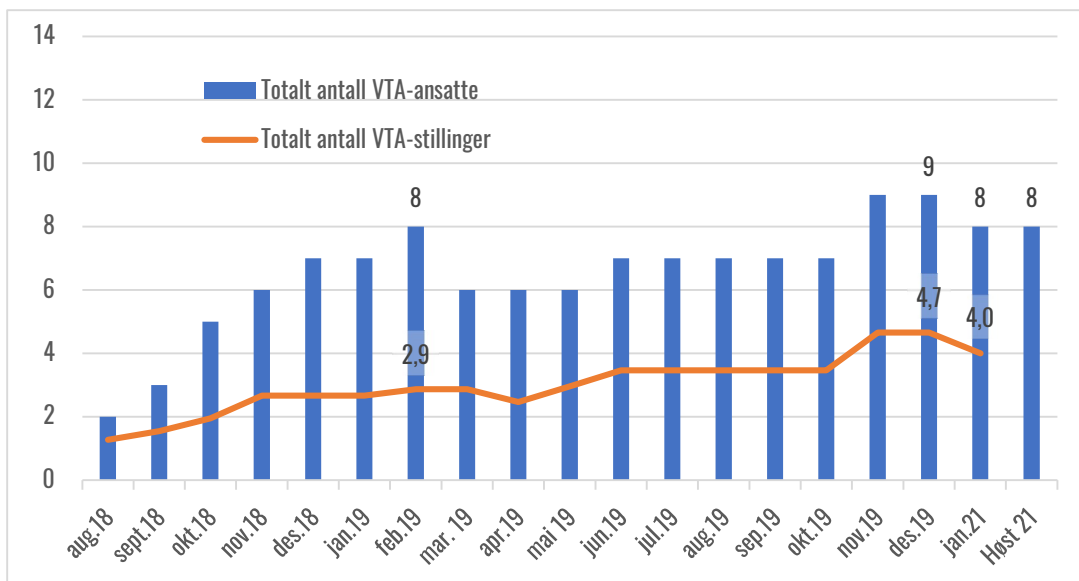
Ullensaker kommune valgte en løsning med bruk av ordinære arbeidsplasser i kommunen, og har gjennom forsøksperioden forankret forsøket i kommunens HR-avdeling. I kommunen hadde de en egen miljøterapeut som fulgte opp både VTA-ansatte og arbeidsgiverne. Dette bidro til at ressursbruken i forsøket økte, men samtidig var stillingen viktig i arbeidet med å følge opp både arbeidsgivere og VTA-ansatte. Spesielt var dette viktig i en fase hvor de involverte uerfarne arbeidsgivere i forsøket. Dette også fordi det i den første fasen av forsøket, i noen grad oppstod en mismatch mellom arbeidskapasiteten til deltakerne og forventingene hos arbeidsgiverne. Noe av forklaringen er sannsynligvis at de aktuelle arbeidsgiverne var dårlig forberedt, bl.a. som følge av at de ble pålagt å ta imot deltakere. Mismatchen ble etter hvert håndtert ved at det ble definert tydeligere hva slags oppgaver deltakerne skulle gjøre, og ved at de VTA-ansatte fikk tid til å lære seg arbeidsoppgavene. Erfaringene var likevel at det var vanskelig å skaffe veiledere til nye VTA-kandidater, at det for arbeidsgiverne var ressurskrevende å drive opplæring og delvis at arbeidsgiverne opplevde å ikke ha kompetanse til å lære opp VTA-ansatte.

2.6 Indre Fosen kommune

Indre Fosen har benyttet ordinære kommunale og private arbeidsplasser som tiltaksarena i forsøket. Arbeidsplassene i kommunal virksomhet har vært innenfor hjemmetjenesten, i barnehage, kulturetaten og i en kommunal vaktmestertjeneste. Innenfor privat virksomhet har arbeidsplassene vært på et gårdsbruk, i butikk, i annen tjenesteytende næring samt ved frivillighetsentralen. Som en del av forsøket ble det også etablert et eget avklarings- og mestringstilbud. Dette hadde som formål å kartlegge aktuelle kandidater, være en støtte for de VTA-ansatte og eventuelt en støtte for de som faller ut av forsøket og ønsker nytt arbeid.

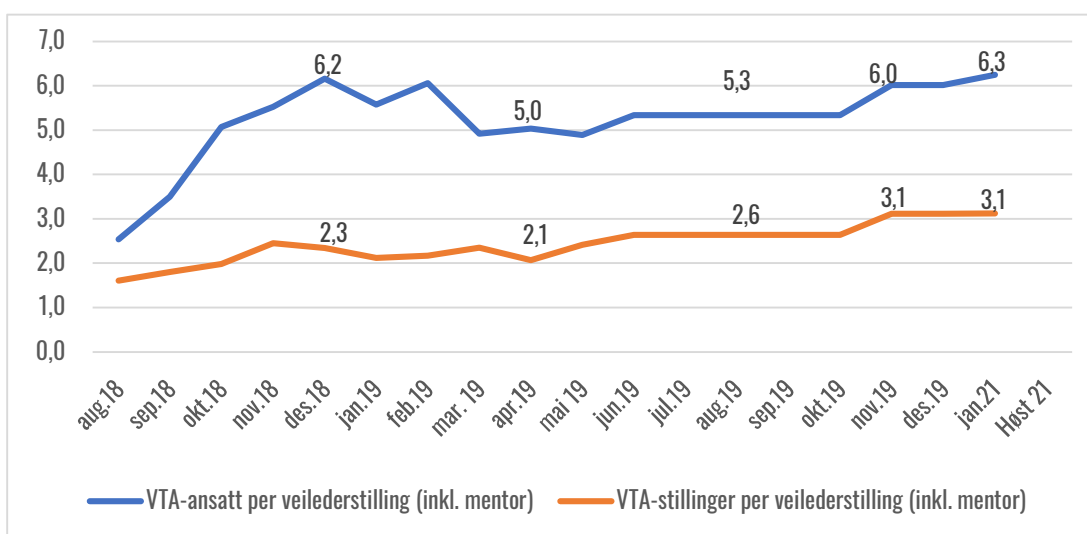
I forsøket har det vært ansatt én person i deltidsstilling for å lede og drifte prosjektet gjennom det meste av prosjektperioden. Denne har dels fungert som administrativ prosjektleder og dels som veileder for arbeidsgivere og VTA-ansatte. I en del av prosjektperioden ble det også leid inn ekstern veiledningshjelp for å drifte forsøkets avklarings- og mestringstilbud. Mot slutten av forsøksperioden var det imidlertid varierende aktivitet i prosjektlederstillingen, og mye av oppfølgingen har foregått i regi av mentorene på de ulike arbeidsplassene.

Deltakerne i forsøket ble rekruttert blant aktuelle kandidater i NAV sitt saksbehandlingssystem og gjennom uformelle kontakter i kommunen. Et krav for å komme inn i prosjektet var at kandidatene var i stand til å utføre et selvstendig arbeid. I starten av forsøket hadde de identifisert omtrent 20 aktuelle kandidater, men flere av dem viste seg å være uaktuelle som følge av helsesituasjonen. Gjennom forsøksperioden klarte de å gi omtrent halvparten av dem et jobbtilbud.



Figur 2.19 Antall VTA-ansatte og VTA-stillinger i Indre Fosen kommune fra august 2018 til høst 2021

Figur 2.19 viser at antall VTA-ansatte har variert fra 6 til 9 fra starten av 2019 og frem til 2021. Grafen viser også at det på det meste var 4,7 VTA-stillinger i forsøket. I gjennomsnitt utgjør dette noe over en halv stilling (52 prosent), noe som har holdt seg konstant i løpet av hele prosjektperioden. Stillingsprosentene har imidlertid variert forholdsvis mye mellom de VTA-ansatte. Ved årsskiftet 2019–20 varierte det mellom 20 og 100 prosent og året etter mellom 10 og 70 prosent. Det har også vært en viss gjennomtrekk i stillingene. Av de 14 VTA-ansatte som hadde startet i forsøket, hadde 6 sluttet ved inngangen til 2021. Ifølge en rapport fra kommunen var årsaken dels at de aktuelle hadde en pause fra stillingene, dels at situasjonen var uavklart, og dels at kandidatene ikke egnert seg til det aktuelle arbeidet.



Figur 2.20 Antall VTA-stillinger per veilederstilling og antall VTA-ansatte per veilederstilling (inkludert mentorer) i Indre Fosen kommune fra august 2018 til høst 2021

Figur 2.20 viser at de i Indre Fosen hadde forholdsvis mange VTA-ansatte per veilederstillinger. I grafen ser vi at det varierer fra 5 og opp til 6,3. Når vi sammenligner med de øvrige forsøkene, er forklaringen at det i varierende grad har vært en fast stilling knyttet til forsøket i Indre Fosen, og at relativt mye av oppfølgingen har vært lagt til arbeidsgiverne. Med andre ord har de lagt relativt stor vekt på arbeidsgiverne som støttepersoner og mentorer.

Ansvar for forsøket i Indre Fosen ble lagt til kommunens NAV-kontor som igjen er underlagt enhet for helse og velferdstjenester. Formelt har prosjektlederen vært tilknyttet NAV-kontoret i en kommunal stilling. I praksis har imidlertid prosjektlederen operert forholdsvis selvstendig og med lite faglig tilknytning til andre kommunale tjenester i kommunen i løpet av prosjektperioden.

I 2020 var det personalskifte i prosjektet, og i løpet av 2021 var det derfor ansatte ved NAV-kontoret som hadde ansvar for oppfølgingen av de VTA-ansatte. Som en del av forberedelsen til å avslutte prosjektet gikk fire av de ni deltakerne i prosjektet over på VTAO-plasser i løpet av 2020. Alle disse hadde arbeid i privat virksomhet. De øvrige deltakerne fortsatte arbeidsforholdet på andre måter (overgang til VTA, fortsatte i kommunale stillinger og start av egen virksomhet). I 2021 gikk ytterligere tre av deltakerne over på VTAO og én til VTA. De øvrige deltakerne i prosjektet ble vurdert å ikke ha tilstrekkelig helse eller ha for stort oppfølgingsbehov til å fortsette på de aktuelle arbeidsplassene.

Indre Fosen er den minste av forsøkskommunene. Forsøksvirksomheten har hatt en noe svakere forankring i kommunen enn i de øvrige forsøkene. Det betyr at virksomheten i stor grad har hvilt på én person som har vært prosjektansvarlig. Dette har også gjort gjennomføringen sårbar for jobbskifter og sykdom i stillingen som prosjektansvarlig. Konkret kommer dette til uttrykk i form av liten kontinuitet i gjennomføringen av forsøket. Den største utfordringen i forsøket oppgis å ha vært manglende forankring i kommunens organisasjon.

2.7 Oppsummering

Det er to av forsøkene som har videreutviklet tiltakene med tilrettelagt arbeid i løpet av det siste forsøksåret. Den største endringen finner i forsøket i Lillestrøm. Som en del av en bredere satsing på tilrettelagt arbeid i Oslo, finner vi også her endringer i de tre involverte bydelene. I tillegg har Stavanger et etablert tilbud med RFF-ordningen, men denne ordningen var etablert før forsøket.

Fire av forsøkene hadde dermed i liten grad endret innretningen på virksomheten det siste forsøksåret.

Det er Lillestrøm kommune som i størst grad ser ut til å ha endret innretningen av virksomheten det siste året av forsøksperioden. Den viktigste endringen er en gradvis avvikling av de arbeidsstasjonene som ble etablert i starten av forsøket og en økt satsing på bruk av ordinære arbeidsplasser. En annen viktig endring er at tilbudet blir profesjonalisert. For det første etableres en egen enhet der de ansatte spesialisere seg på tilrettelagt arbeid. Dette til forskjell fra tidligere da veilederne var ansatt i deltidsstillinger. For det andre er virksomheten profesjonalisert ved at de ansatte har fått etterutdanning som jobbspesialister. Et tredje element er at virksomheten baserer seg på en systematisk metodikk bestående av fem trinn som beskriver arbeidsprosessen fra den første kontakten til opplæring og trening på arbeidsplassen (Supported Employment). Formålet med metoden er å sikre en best mulig match mellom kandidatens ferdigheter og opplæringsbehov på den ene siden, og jobbkravene på den andre. Undersøkelsen rettet mot både arbeidsgivere og VTAO-ansatte tyder på at de langt på vei har lyktes med å utvikle et velfungerende tilbud. I tillegg ser det også ut til at tjenesten er godt forankret både i den administrative og politiske ledelsen samt på tjenestenivå. På tjenestenivå inngår tilrettelagt arbeid som en del av et helhetlig tilbud til målgruppen, i tillegg til tilrettelagte boliger og andre tilgrensede tjenester.

I Oslo kommune inngår de tre bydelene som deltok i forsket, i en bredere strategi med å utvikle tilbudet med tilrettelagt arbeid innenfor rammen av «Program for inkluderende rekruttering» og satsingen på tilrettelagt arbeid. I avslutningen av forsøksperioden og etter at forsøket ble avsluttet, har de tre bydelene gjort visse endringer på fire områder. For det første opererer alle med en mer eller mindre eksplisitt todelt modell. Den første delen består av en kartlegging og oppfølging av en bred gruppe brukere, som kan lede til ulike typer dagaktiviteter, og den andre delen innebærer oppfølging av personer i tilrettelagt arbeid i bydelen. Det overordnede målet er å finne et relevant dagtilbud som kan innbefatte alt fra dagsenteraktivitet, utdanning, arbeid i tiltaksbedrift (VTA) eller formidling til jobb i regi av Helt med. For det andre har kommunen innført en ordning med overgangsansvarlige i bydelene som skal ha ansvar for å gjennomføre tidligere avklaring av ungdom mens de går på videregående. For det tredje er arbeidet til en viss grad profesjonalisert ved at det er ansatt jobbspesialister i to av de tre bydelene. For det fjerde har innsatsen dreid i retning av å benytte ordinære arbeidsplasser både i kommunen og i private virksomheter. Denne endringen ser vi først og fremst i Bydel Alna, men også i de to andre bydelene. Jobbveilederne i de tre bydelene gir også uttrykk for at det i mer eller mindre grad er muligheter for å øke aktiviteten med dagens ressursinnsats. Noe av utfordringen synes imidlertid å være gapet mellom kravet til

selvstendig arbeid og kandidatenes arbeidsevne. Til dels fremgår det også at bonuslønnen (30 kroner timen) legger en viss demper på jobbmotivasjonen.

Det var ingen vesentlige endringer i innretningen av VTA-arbeidet det siste forsøksåret i de fire øvrige forsøkskommunene. Forsøket i Stavanger var imidlertid knyttet nært opp til PFF-ordningen, og denne ordningen er videreført også etter forsøket. I Øygarden ble forsøket også videreført med kommunale midler, men uten at det var vesentlige endringer i selve innretningen av aktiviteten. Både i Ullensaker og i Indre Fosen ble VTA-arbeidet avsluttet samtidig med avslutningen av forsøksperioden. Flere av deltakerne fortsatte imidlertid i VTAO med oppfølging fra NAV.

3. VTA hos forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter

I denne delen har vi beskrevet virksomhetene i de ordinære tiltaksbedriftene som arrangerer VTA-tiltaket. Formålet er å etablere et sammenligningsgrunnlag for virksomhetene i kommunene med kommunalt ansvar for VTA-tiltaket. I kapitlet beskrives sentrale kjennetegn ved tiltaksbedriftene, omfanget av VTA-tiltaket, rekrutteringsprosedyrer, hvordan de ansatte følges opp, samt virksomhetenes tilbud om opplæring og kvalifisering.

3.1 Datagrunnlaget

Sammenligningsgrunnlaget som presenteres i dette kapitlet er i hovedsak basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført ved årsskiftet 2019–2020 og en tilsvarende oppfølgingsundersøkelse ved årsskiftet 2023–2024. Spørsmålene omhandler forhold ved tiltaksbedriftene for henholdsvis 2019 og 2023. De rapporterte regnskapstallene i den siste undersøkelsen er imidlertid fra 2022. I tillegg har vi i noen grad også basert presentasjonen på intervjuer fra den første runden av evalueringen (Møller og Magnussen 2020).

I spørreundersøkelsen fra 2019 var det i alt 153 virksomheter som svarte. I den andre runden ble det sendt ut en tilsvarende undersøkelse til 145 av virksomhetene som svarte i den første runden, dvs. at 8 av virksomhetene fra første runde ble tatt ut av ulike grunner. Av de 145 virksomhetene fikk vi svar fra 88, dvs. fra 61 prosent. En del av besvarelsene var mangelfulle både i 2019 og i 2023, og i praksis er det derfor færre enheter å sammenligne over tid. Siden vi har færre enheter i den siste undersøkelsen, kan eventuelle endringer over tid skyldes at utvalgene av tiltaksbedrifter er forskjellige. Vi har derfor undersøkt om utvalgene i de to undersøkelsene skiller seg fra hverandre på virksomhetens størrelse målt etter antall VTA-ansatte, AFT-deltakere og ordinært ansatte. I utvalget fra 2019–2020 har vi også skilt mellom de som svarte og ikke svarte på den siste undersøkelsen i 2023–2024.

Tabell 3.1 Sammenligning av tiltaksbedriftene for VTA i 2019 og 2023 etter antall VTA-ansatte, antall AFT-deltakere og antall ordinært ansatte. Gjennomsnitt og standardavvik (i parentes).

	Resultater fra undersøkelsen i 2019			Resultater fra undersøkelsen i 2023
	Tiltaksbedrifter som bare svarte på undersøkelsen i 2019	Tiltaksbedrifter som svarte på undersøkelsen i 2019 og 2023	Totalt 2019	Svarte på undersøkelsen i 2019 og 2023
Antall VTA-ansatte	33,6 (33,0)	43,8 (29,2)	39,6 (31,1)	46,3 (31,1)
Antall AFT-deltakere	18,8 (30,7)	25,7 (37,9)	22,8 (35,2)	27,2 (37,7)
Ordinært ansatte	17,3 (27,1)	21,0 (17,1)	19,5 (21,7)	20,1 (16,3)
N	65	83-88	140-149	82-88

Tabell 3.1 viser gjennomsnittlige antall VTA-ansatte, personer i AFT-tiltaket og ordinært ansatte i virksomhetene i undersøkelsen fra 2019 og 2023. De tre første kolonnene viser resultatene fra undersøkelsen i 2019. Her har vi skilt mellom de som bare svarte på undersøkelsen i 2019 og de som svarte på begge undersøkelsene. Den siste kolonnen viser svarene fra undersøkelsen i 2023, dvs. det utvalget som svarte på begge undersøkelsene.

Samlet sett viser resultatene at utvalget i 2023 består av tiltaksbedrifter med flere VTA-ansatte og AFT-deltakere enn utvalget i 2019. Videre viser tabellen at de tiltaksbedriftene som bare deltok/svarte i den første undersøkelsen, gjennomgående er mindre enn de som svarte på begge undersøkelsene. Det betyr med andre ord at det har vært et frafall av mindre tiltaksbedrifter i undersøkelsen fra 2023. Det er likevel forholdsvis mange mindre virksomheter som svarte på undersøkelsen i 2023, og antall VTA-ansatte varierer fra rundt 10 til over 100.

Antall ordinært ansatte er forholdsvis likt i både undersøkelsen fra 2019 og 2023. Blant tiltaksbedriftene som ikke deltok i undersøkelsen i 2023, er det likevel noe færre ordinært ansatte enn hos de bedriftene som deltok.

Det er i alt 88 virksomheter som har svart på begge undersøkelsene. Alle 88 svarer ikke på alle spørsmålene, og det varierer dermed hvor mange virksomheter vi har svar fra på begge undersøkelsene (i tabellen over mellom 82 og 88). Resultatene for 2019 og 2023 blant de som svarer på

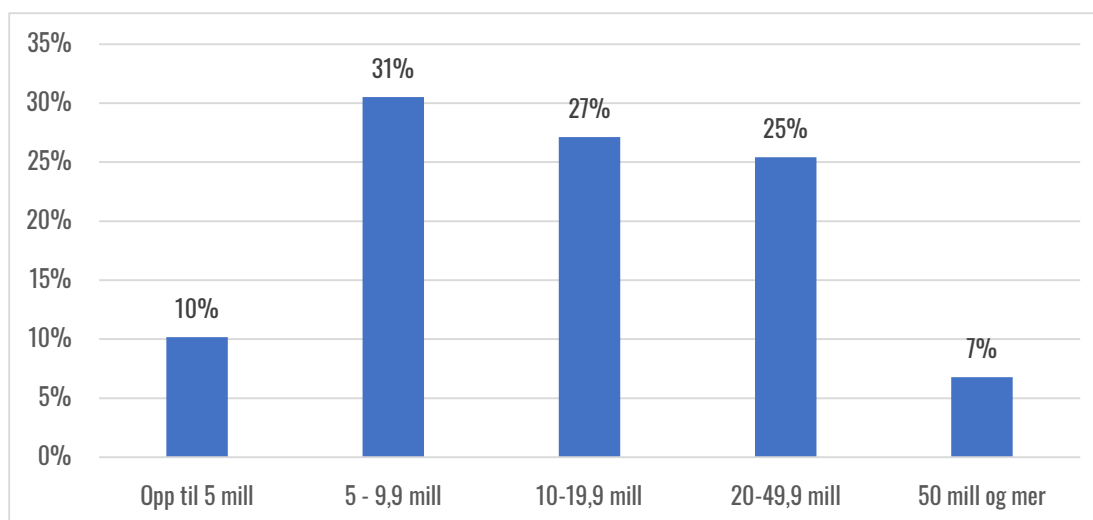
begge undersøkelsene er forholdsvis like. F.eks. viser tabellen at antall VTA-ansatte i 2019 i gjennomsnitt var 43,7, mens tilsvarende i 2023 var 45,9.

Samlet sett viser tabellen at vi har et noe skjevt utvalg i 2023 sammenlignet med 2019. Dette tilsier at det kan være aktuelt å vekte utvalget i 2023 for å øke representasjonen fra de mindre tiltaksbedriftene. Vi benytter imidlertid vekten bare i de tilfeller der det kan se ut som at størrelsen på virksomheten har betydning for resultatet.

3.2 Kjennetegn ved tiltaksbedriftene

Gjennom spørreundersøkelsen har vi innhentet regnskapstall for tiltaksbedriftene fra 2022. Dette for å beskrive størrelsen på tiltaksbedriftene, hva slags inntekter de har utover de statlige og kommunale tilskuddene. I den forrige rapporten viste vi at tiltaksbedriftene i gjennomsnitt hadde en omsetning på 23 millioner kroner, men at det var store variasjoner mellom bedriftene (fra 3 til 120 millioner) (Møller og Magnussen 2020). Det fremgikk også av rapporten at salgsinntekter samlet sett utgjorde 42 prosent av bedriftenes inntekter, mens de statlige og kommunale tilskuddene utgjorde 34 prosent. Denne fordelingen varierte imidlertid fra bedrifter som i hovedsak finansierte virksomheten med tilskudd, til bedrifter der salgsinntektene utgjorde det meste av inntektene.

I denne undersøkelsen har vi regnskapstall fra bare 59 tiltaksbedrifter. Blant disse varierer de totale driftsinntektene fra 2,7 millioner og opp til 81 millioner kroner i året. Gjennomsnittlig driftsinntekter er på 19,5 millioner kroner og medianinntekten er på 12,4 millioner. Dette viser at det er skjevheter i fordelingen etter bedriftenes inntekter, i den forstand at utvalget består av forholdsvis mange relativt små virksomheter og noen store bedrifter som trekker opp gjennomsnittet.



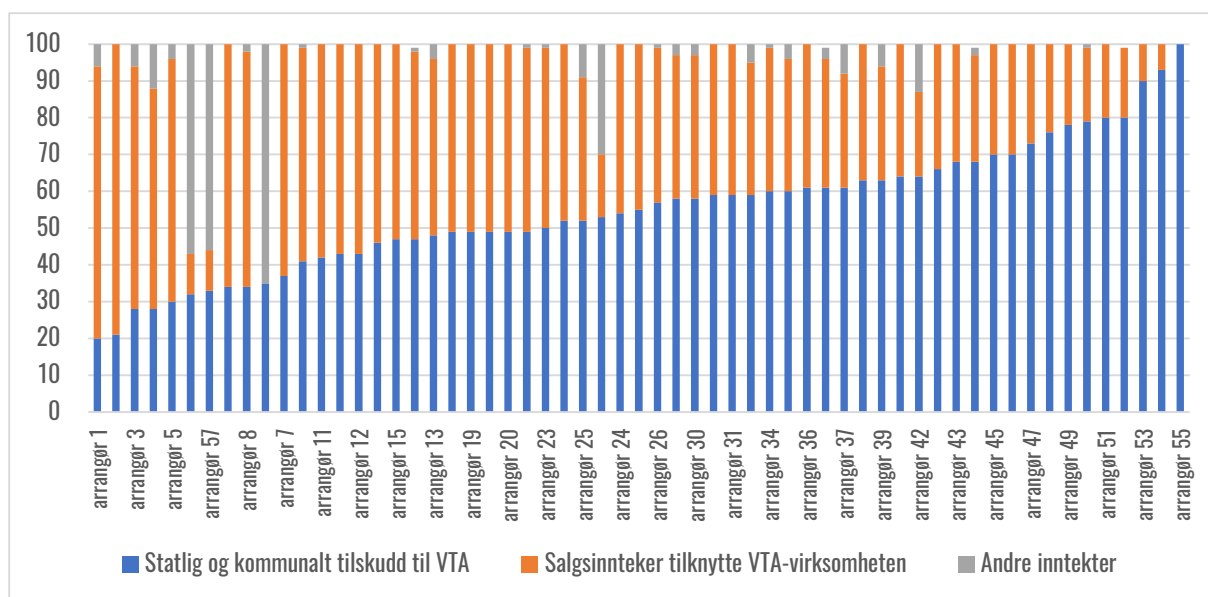
Figur 3.1 Fordeling av tiltaksbedrifter etter totale samlede inntekter

Figur 3.1 viser at de fleste virksomhetene har en samlet inntekt på mellom 5 og 50 millioner kroner. Det er med andre ord stor variasjon i tiltaksbedriftenes størrelse, og det er verdt å merke seg at over 40 prosent av virksomhetene har en inntekt på under 10 millioner kroner.

Tabell 3.2 Samlede inntekter i tiltaksbedriftene som inngår i undersøkelsen fra 2023 (i 1000 kroner og prosent)

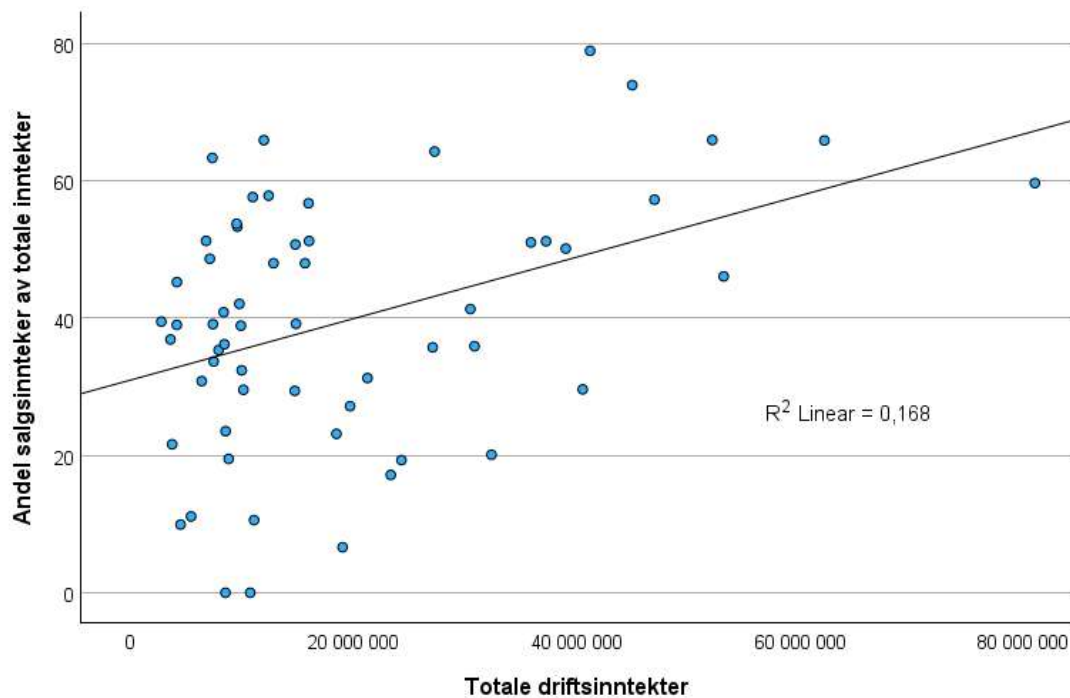
	1000 kroner	Prosent
Salgsinntekter fra VTA-virksomheten (varer og tjenester, ikke tilskudd)	527 959	46 %
Statlig tilskudd til VTA	423 223	37 %
Kommunale tilskudd til VTA	151 819	13 %
Andre inntekter	52 891	5 %
Totale driftsinntekter	1 155 892	100 %

Tabell 3.2 viser at de 59 virksomhetene som vi har regnskapstall for, samlet hadde inntekter på totalt 1,15 milliarder kroner i 2022. Av dette var 46 prosent salgsinntekter, 37 prosent statlig VTA-tilskudd og 13 prosent kommunale VTA-tilskudd. Denne inntektsfordelingen skiller seg fra tilsvarende fordeling i 2019 der andelen andre inntekter var langt større. Noe av forklaringen på dette er sannsynligvis at vi i undersøkelsen for 2019 hadde regnskapstall som i større grad inkluderte aktiviteter (tiltaksinntekter eller salgsinntekter) som ikke var direkte tilknyttet tiltakene i skjermet virksomhet (AFT og VTA).



Figur 3.2 Fordeling av tiltaksbedriftene etter andelen tilskudd, salgsinntekter og andre inntekter

Figur 3.2 viser hvordan de 59 virksomhetene fordeler seg etter andelen statlige og kommunale tilskudd, andelen salgsinntekter og andelen andre inntekter. Til venstre i figuren finner vi de virksomhetene som har forholdsvis store salgsinntekter, og til høyre de som har størstedelen av inntektene i form av statlig og kommunalt tilskudd. Diagrammet viser at det er store variasjoner i tiltaksbedriftenes inntektsgrunnlag. Det betyr at det er en god del av bedriftene som har små inntekter ut over de statlige og kommunale tilskuddene. Omtrent 60 prosent av virksomhetene har 50 prosent eller mer av inntektene i form av statlige og kommunale tilskudd. Samtidig har 34 prosent av tiltaksbedriftene salgsinntekter som utgjør mer enn 50 prosent av de samlede inntektene. Blant de 59 virksomhetene, er det også enkelte som har en forholdsvis stor andel andre inntekter utover tilskudd og salgsinntekter. Det er grunn til å tro at dette er virksomheter som har inntektene fra annen tilrettelagt tiltaksaktivitet.



Figur 3.3 Virksomhetenes totale driftsinntekter og andelen salgsinntekter

Det er også en positiv sammenheng mellom virksomhetens størrelse og andelen salgsinntekter. Dette skyldes at større virksomheter gjennomgående har en stor andel salgsinntekter (og tilsvarende mindre andel tilskudd). Blant virksomheter som har mindre enn 20 millioner i inntekter, er det likevel en stor variasjon i inntektsgrunnlaget. Det betyr at vi blant de mindre virksomhetene finner bedrifter som både har en forholdsvis stor andel med salgsinntekter og en stor andel inntekter fra statlig og kommunalt tilskudd. Blant de 40 virksomhetene som har under 20 millioner i inntekt, er det 65 prosent som har mer enn 50 prosent av inntektene fra tilskudd.

Tabell 3.3 VTA, AFT og andre tiltak arrangert i tiltaksbedriftene. Prosent

	2019	2023
Bare VTA	17	22
VTA og andre tiltak	9	10
Bare VTA og AFT	21	24
Både VTA, AFT og andre	53	44
Totalt	100 (N=87)	100 (N=87)

I utvalget av virksomheter er det i 2023 i alt 44 prosent som oppgir at de både har VTA, AFT og andre tiltak. Det er her usikkert hvilke andre tiltak dette er, men det er rimelig å anta at det er snakk om ulike typer kommunalt finansierte tiltak. I tillegg er det 22 prosent som oppgir at de bare har VTA og AFT. Totalt er det derfor i alt 68 prosent som både har VTA og AFT. På den andre siden er det 22 prosent som oppgir at de bare har VTA, og i tillegg 10 prosent at de har «andre tiltak» i tillegg til VTA. Dvs. at det er 32 prosent som oppgir at de bare har VTA som ett av to mulige statlige finansierte tiltak.

Når vi sammenligner resultatene fra 2019 ser det ut til at det er en større andel i 2023 som bare har VTA (eventuelt sammen med «andre tiltak») og færre som både har VTA og AFT. Mens det i 2019 var 26 prosent som bare hadde VTA (eventuelt sammen med «andre tiltak»), er tilsvarende 32 prosent i undersøkelsen fra 2023.

3.3 Rekruttering av VTA-ansatte

Undersøkelsen for 2023 inneholder ikke spørsmål om rekruttering av VTA-ansatte, og omtalen av rekrutteringen baserer seg derfor på den første evalueringsrapporten (Møller og Magnussen 2020). I denne undersøkelsen svarte de fleste tiltaksbedriftene at de benytter ventelister (46 prosent) eller at de delvis opererte med ventelister (31 prosent). Det fremgikk også at en stor del av bedriftene benyttet et inntaksteam i rekrutteringsprosessen (48 prosent). Videre beskriver rapporten at tiltaksbedriftene rekrutterer VTA-kandidater på tre ulike måter. Dette er NAV-styrt rekruttering, virksomhetsstyrt rekruttering og samarbeidsorientert rekruttering.

Den NAV-styrte rekrutteringen innebærer at det primært er NAV som kontrollerer rekrutteringen til VTA. Denne modellen kjennetegnes av at rekrutteringen foregår i samarbeid mellom NAV og tiltaksbedriften, men at NAV styrer prioriteringene ved å sette opp ventelister eller ved å henvise én og én kandidat. Tiltaksbedriftene har likevel en viss «vetorett» dersom det er gode grunner for at aktuelle kandidater ikke egner seg.

Den virksomhetsstyrte modellen innebærer at tiltaksbedriften i stor grad styrer inntaket på egen hånd, mens NAV og kommunene har en relativt passiv rolle. Modellen ble vurdert å være både fleksibel og effektiv. I tiltaksbedriftene som opererte med denne modellen, opplevde imidlertid enkelte av informantene at NAV og kommune var for passive. Det vil si at de i liten grad opererte som «aktive bestillere», la få føringer eller kriterier til grunn for hvordan virksomheten skulle

prioritere kandidater, og var heller ikke særlig involvert i ansettelsesprosessen. Det betyr at det langt på vei er virksomhetene som i praksis tar det avgjørende ordet i rekrutteringsprosessen.

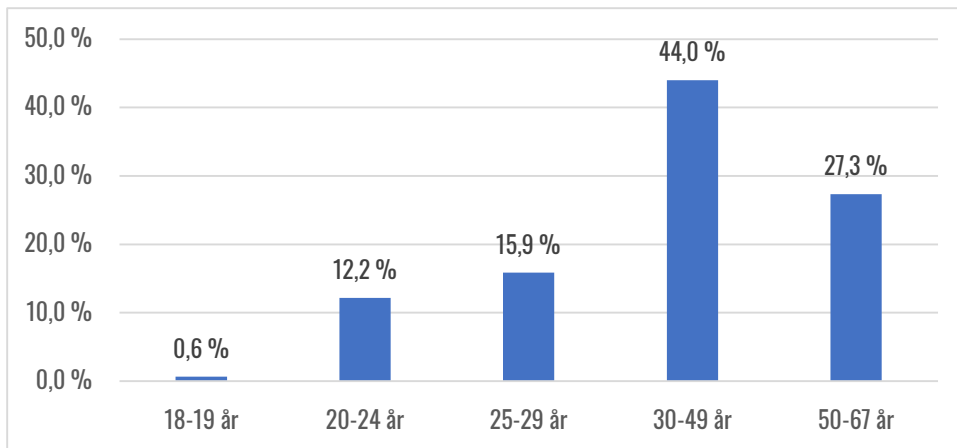
I samarbeidsmodellen har både NAV og kommunene en mer aktiv rolle i inntaket av kandidater. Denne modellen oppleves av informantene i case-bedriften å fungere godt. Samtidig gir informantene uttrykk for at det i enkeltsaker kan være ulike prioriteringsønsker fra kommune og NAV sin side. Erfaringen er 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 samarbeidsmodellen har tiltaksbedriften ikke like stor selvråderett over rekrutteringen som i den virksomhetsstyrte modellen.

Gjennomgående opplever informantene fra de seks case-virksomhetene at systemet for rekruttering av VTA-deltakere fungerer godt. I den virksomhetsorienterte modellen har tiltaksbedriften imidlertid 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. Videre fremgikk det av den første evalueringsrapporten at det var varierende praksis med bruk av ventelister til VTA på NAV-kontorene, dvs. om det eksisterer reelle ventelister og hvordan disse eventuelt fungerer (Møller og Magnussen 2020). I tillegg ble det trukket fram at tiltaksbedriftene etterlyste mer engasjement både fra kommunene som eiere og fra NAV.

3.4 Kjennetegn ved de VTA-ansatte⁹

Målgruppen for VTA-tiltaket er i utgangspunktet personer som har uføretrygd som livsoppholdsyttelse. Den første undersøkelsen viste at så å si alle (98 prosent) hadde 100 prosent uføretrygd (Møller og Magnussen 2020). I tillegg fremgikk det at omtrent halvparten hadde psykiske lidelser eller atferdsforstyrrelser. Denne gruppen består imidlertid av flere ulike diagnosegrupper, og i rapporten ble det bl.a. vist til en økning i andelen med lett til moderate psykiske utviklingshemming og utviklingsforstyrrelser som asperger syndrom, schizofreni, depresjon og angst. Den nest største gruppen er imidlertid VTA-ansatte uten diagnose.

⁹ Dette avsnittet baserer seg delvis på statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som ble fremskaffet i den første undersøkelsen. I forbindelse med denne undersøkelsen har vi rettet en forespørsel til direktoratet om oppdaterte tall. Henvendelsen har ikke blitt besvart, og vi benytter derfor data fra den første undersøkelsen.

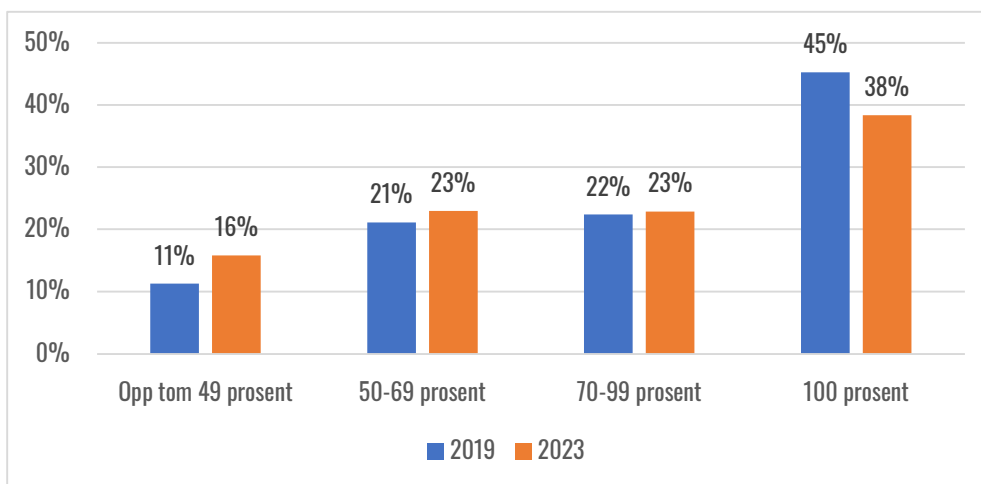


Figur 3.4 Aldersfordeling for ansatte i VTA og VTAO (2019)

Figur 3.4 viser aldersfordelingen for ansatte i VTA og VTAO i 2019. Fordelingen viser at de aller fleste er over 30 år. I alt er det 71 prosent som er 30 år og eldre, mens 29 prosent er under 30 år. Samtidig er de i VTAO yngre enn de i VTA. Blant VTA-ansatte utgjør aldersgruppen opp til 30 år 26 prosent, mens den samme aldersgruppen utgjør 38 prosent i VTAO.

I perioden fra 2017 til 2019 har det vært en økning i andelen som velger VTAO. Mens andelen i VTAO var 23 prosent i 2017 var denne økt til 27 prosent i 2019. Økningen er dessuten noe større blant de i alderen 18–29 år (4 prosentpoeng) enn de som er 30 år og eldre (3 prosentpoeng). Selv om det fremdeles er en stor overvekt av ansatte i VTA, tyder statistikken på at de unge i noe større grad velger VTAO enn VTA.

Registerdata viser også at det er en overvekt av menn i VTA. I 2019 var kjønnsfordelingen 62 prosent menn og 38 prosent kvinner.



Figur 3.5 Fordeling av VTA-ansatte etter stillingsprosent, 2019 og 2023.

Fra spørreundersøkelsen gjennomført i 2019 og 2023 har vi også data om de VTA-ansattes stillingsbrøker. Figur 3.5 viser at de aller fleste har stillinger over 50 prosent. Samtidig ser vi at det har vært en endring fra 2019 til 2023 ved at det er flere som har lavere stillingsbrøker i 2023. Mens det i 2019 var 45 prosent som hadde 100 prosent stilling, er dette redusert til 38 prosent i 2023. Andelen med stilling under 70 prosent har samtidig økt fra 32 prosent til 39 prosent. Disse resultatene påvirkes ikke av om vi vekter eller ikke vekter utvalget.

3.5 Oppfølging og veiledning

Tiltaksarrangørene av VTA er underlagt flere styringsdokumenter som skal sikre kvaliteten på tilbudet. I tillegg til tiltaksforskriften, er det utarbeidet kravspesifikasjon for VTA i skjermet virksomhet, og hver arrangør skal i tillegg inngå en egen avtale for gjennomføringen av VTA.

I avtalen mellom NAV og tiltaksarrangør fremgår det at arrangøren skal sende inn en årlig tiltaksrapport der det bl.a. skal rapporteres om de ordinære ansattes kompetanse, fagutvikling for de ordinært ansatte, tilbudet til VTA-ansatte og resultater. Tiltaksbedriften skal også årlig sende inn en statusrapport for hver enkelt VTA-ansatt. Denne skal bl.a. inneholde opplysninger om de VTA-ansattes arbeidsoppgaver, opplæring og ekstern kvalifisering/arbeidstrening.

Kravspesifikasjonen gir ytterligere føringer for innholdet i tiltaket. I tillegg til rapporteringskravene til NAV, stilles det her krav til det faglige innholdet, til organiseringen og gjennomføringen av tiltaket, til den individuelle oppfølgingen (individuelle planer) og til kompetansen hos de ordinært ansatte. Kravene til det faglige innholdet innbefatter bl.a. at det gjennomføres jevnlig medarbeidersamtaler, at det tilbys tilrettelagt kvalifisering med konkrete læringsmål, og at kvalifiseringen inngår i en individuell kvalifiseringsplan. Under kravet til organisering og gjennomføring av tiltaket står det videre at tiltaksarrangøren skal tilby minst én veileder per 5 VTA-ansatte. I tillegg stilles det krav om at tiltaksarrangøren skal ha rutiner for å sikre systematisk tilbakemelding fra de VTA-ansatte, f.eks. årlige medarbeiderundersøkelser. Under kravene til tiltaksarrangørens kompetanse står det at tiltaksarrangørens skal ha nødvendig yrkesfaglig kompetanse, pedagogisk kompetanse og arbeidsinkluderingskompetanse innenfor sitt virkeområde. Herunder inngår bl.a. krav til kompetanse i veiledning, tilrettelegging og fagopplæring.

Veilederressurser

Oppfølgingen av VTA-ansatte ivaretas av arbeidsledere og veiledere. Arbeidslederne har det produksjonsfaglige ansvaret og følger opp de VTA-ansatte i den daglige driften, mens veilederne har ansvar for annen oppfølging. Det varierer mellom tiltaksbedriftene hvorvidt de opererer med et slikt skille blant personalet. I enkelte virksomheter er det tydelige rolledeling mellom arbeidsleder og veiledere, mens i andre ivaretar én og samme person begge funksjonene. I det følgende har vi omtalt begge rollene som veiledere.

I den første rapporten fra evalueringen fremgikk det at bemanningsfaktoren var på 4,8 VTA-ansatte per veileder (Møller og Magnussen 2020). Siden de VTA-ansatte i forsøkene hadde lavere stillingsbrøker enn i de ordinære tiltaksbedriftene, ble det også beregnet en bemanningsfaktor basert på de VTA-ansattes stillingsbrøker. Beregningen viste da en bemanningsfaktor på 4,4 VTA-stilling per veilederstilling. Til sammenligning med undersøkelsen i 2019 kan det se ut som at veilederressursene har økt noe i 2023. Mens det i 2019 var 4,8 VTA-ansatte per veileder, er det nå 4,4 VTA-ansatte per veileder. Når vi beregner tilsvarende veilederressurser i antall stillinger, ser vi en tilsvarende reduksjon fra 4,4 til 4,1. Vi må her ta forbehold om at endringen kan skyldes svakheter i datamaterialet. Ulike beregninger peker imidlertid i samme retning.¹⁰ Samtidig påvirker ikke vektingen av utvalget disse resultatene.

Arbeidsledere og veilederes kompetanse

Det er ikke gjennomført noe systematisk kartlegging av kompetansekravene til de ansatte i tiltaksbedriftene. I den første evalueringsrapporten fremgikk det imidlertid at arbeidslederne stort sett hadde yrkesfaglig utdanning og erfaring fra tilsvarende virksomhet i ordinære bedrifter. Videre ble det vist til at de øvrige veilederne hadde noe mer sammensatt utdannings- og yrkesbakgrunn, men i hovedsak fra helse- og omsorgsyrker. Et fellestrekk er imidlertid at veilederne har lang arbeidserfaring og lang praktisk erfaring fra helse sosialfaglig arbeid generelt og med tilrettelagt arbeids spesielt. Det ble for øvrig lagt vekt på av de ansatte selv at personlig egnethet har vel så stor betydning som formell utdanning og yrkeserfaring. Begreper som empati, respekt, kreativitet og tålmodighet ble trukket frem som viktige personlige egenskaper. Ut over dette vises det til at kunnskap om ulike diagnoser eller sykdommer er nyttige kvalifikasjoner.

¹⁰ Andre beregninger innebærer en sammenligning av de samme virksomhetene som svarte både i 2019 og 2023. I tillegg er det gjort tilsvarende beregninger på virksomhetens samlede veilederressurser blant de virksomhetene som kun arrangerer VTA-tiltaket.

Langt på vei samsvarer tiltaksbedriftenes egne beskrivelser av kompetansen med de kravene som stilles i kravspesifikasjonen. Det er dessuten grunn til å anta at de spesifikke kompetansekravene som stilles til veilederne og arbeidsledere generelt bidrar til å opprettholde kompetansen blant de ordinært ansatte i tiltaksbedriftene.

Opplæringsplan eller handlingsplan

Individuelle planer og medarbeidersamtaler er virkemidler som skal bidra til å strukturere oppfølgingsarbeidet av de VTA-ansatte. Den første evalueringsrapporten viste at omtrent alle tiltaksbedriftene som svarte på spørreundersøkelsen, benyttet individuelle opplæringsplaner, handlingsplaner eller liknende i oppfølgingsarbeidet (95 prosent). De få tiltaksbedriftene som ikke hadde formalisert dette, oppga at de likevel hadde oppfølgingssamtaler med de ansatte.

Spørreundersøkelsen fra 2023 viser tilsvarende resultater som i den første undersøkelsen. I alt oppgir 92 prosent av tiltaksbedriftene at alle VTA-ansatte har en opplæringsplan, handlingsplan eller liknende. Videre er det 5 prosent som svarer at noen av de VTA-ansatte har slike planer. Det er kun to virksomheter som svarer at de ikke benytter slike planer.

På samme måte som i den første evalueringen, ble tiltaksbedriftene i et åpent spørsmål spurt om hva slags rutiner de har for oppfølging av de VTA-ansatte. Beskrivelsene varierer naturlig nok i detaljeringsgraden, og mange viser til de kravene som stilles i kravspesifikasjonen. Andre er mer spesifikke, og de fleste viser til at de benytter individuelle oppfølgingsplaner, handlingsplaner eller opplæringsplaner. Det kan videre se ut som at det tematiske innholdet i disse planene overlapper hverandre, dvs. at alle kan inneholder planer for arbeidet, opplæring og kvalifisering. I tillegg inneholder de mål og aktiviteter knyttet til trivsel, helse, kosthold, arbeidsmiljø og tilsvarende. I arbeidet med å følge opp planene gjennomføres det også oppfølgingssamtaler eller medarbeidersamtaler årlig eller oftere. Enkelte tiltaksbedrifter kommenterer også at de kan ha oppfølgingsamtaler forholdsvis ofte (ukentlig eller månedlig) og etter behov. Det kan imidlertid se ut som at det er mest vanlig å ha to formelle oppfølgingssamtaler i året. Utover dette vises det til at mye av oppfølgingen av den enkelte skjer i det daglige arbeidet. Sitatene under er eksempler på beskrivelser av tiltaksbedriftenes rutiner:

«Det gjennomføres to medarbeidersamtaler for VTA-ansatte årlig. I tillegg gjennomføres det inntaks- og prøvetidssamtaler ved oppstart, individuelle samtaler ved behov samt samarbeidsmøter der det er aktuelt. Temaene er hvilke yrkesfaglige, mestrings, opplærings og

sosiale mål VTA-ansatte har i tiltaket, samt trivsel, behov for tilrettelegging og veiledning, forholdet mellom helse og arbeidsevne, mm.»

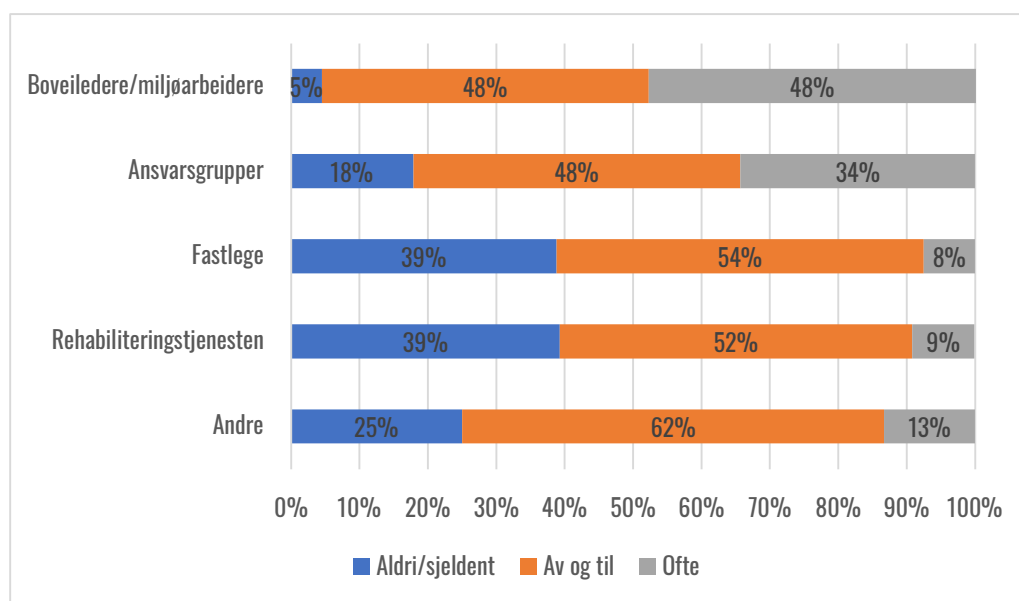
«Årlig medarbeidersamtaler med evaluering av sist års handlingsplan og [der vi] sammen sette mål for neste år/periode. Tema i samtalen er jobbrollen, livskvalitet, trivsel, mestring, arbeidsmiljø, ønsker, medvirkning mm. Evalueringssamtaler gjennom året (min 2) som er basert på status og utvikling, jobbmestring, ønsker og behov. Månedlig kurs i tema som omhandler jobbrollen/ karriereferdigheter. Arbeidsleder jobber sammen med VTA-arbeidstaker i den daglige jobben og følger opp for å sikre progresjon av utviklingsmål og legge til rette for mestring. Samtaler gjennomføres fortløpende når det er behov fra en av partene.»

Det generelle inntrykket er at beskrivelsene av rutinene for oppfølgingen av de VTA-ansatte lever opp til kravene i kravspesifikasjonen for tiltaksarrangørene. Det er også grunn til å tro at NAV har en viss kontroll med at disse kravene overholdes, bl.a. gjennom virksomhetenes årlige rapporteringer til NAV. Inntrykket er for øvrig at rutinene for oppfølging av de VTA-ansatte ikke er vesentlig endret siden den forrige undersøkelsen i 2019.

Samarbeid med andre i oppfølgingsarbeidet

En viktig begrunnelse for å teste ut ordningen med kommunalt ansvar for VTA var 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 bl.a. ville bidra til å skape bedre samordning med andre tjenester.



Figur 3.6 Tiltaksbedriftenes samarbeid med andre tjenester i arbeidet med å følge opp de VTA-ansatte

Figur 3.6 viser svarfordelingen på spørsmål om hvor ofte tiltaksbedriften samarbeider med andre tjenester. Vi ser at det er forholdsvis vanlig å samarbeide med kommunale boveiledere eller miljøarbeidertjenesten. Nesten halvparten svarer at de ofte har slikt samarbeid, og en tilsvarende andel at de av og til har slikt samarbeid. Resultatene viser også at det for en del virksomheter er vanlig at de samarbeider i de VTA-ansattes ansvarsgrupper. I alt er det 34 prosent som oppgir at de ofte samarbeider i slike grupper, mens 48 prosent svarer at de inngår i et slikt samarbeid av og til. Det ser ut til å være mindre vanlig å samarbeide med fastlegene eller rehabiliteringstjenesten.

Når vi sammenligner resultatene i 2023 med resultatene fra 2019, kan det se ut som at det er noe mindre vanlig i 2023 at de ofte har samarbeid med miljøarbeidertjenesten eller i ansvarsgruppene. Det betyr at en noe større andel svarer «av og til» fremfor «ofte» i 2023 enn i 2019. I 2019 var det i alt 60 prosent som oppga at de ofte samarbeidet med miljøarbeidertjenesten (48 prosent i 2023) og 43 prosent som svarte at de ofte samarbeidet i ansvarsgruppemøter (34 prosent i 2023).

3.6 Opplæring, kvalifisering og hospitering

I kravspesifikasjonen for VTA står det at tiltaksarrangørene bør tilby de VTA-ansatte et tilrettelagt kvalifiseringsopplegg. Videre fremgår det av dokumentet at kvalifiseringen bør knyttes til

bedriftens virksomhet, at den må tilpasses den enkeltes forutsetninger og bør konkretiseres med tydelige læringsmål.

Tilbud om kompetansebevis eller fagbrev?

Den første evalueringen viste at det var omtrent halvparten (49 prosent) av tiltaksbedriftene som hadde tilbud om kompetansebevis eller fagbrev for de ansatte (Møller og Magnussen 2020). Men selv om virksomhetene hadde et slikt tilbud, var det relativt få som deltok i slik opplæring. Av de tiltaksbedriftene som hadde tilbud om kompetansebevis/fagbrev, oppga en fjerdedel at de ikke hadde noen VTA-ansatte som mottok tilbudet, halvparten oppga at mellom 1–10 prosent deltok i opplæring, og bare en fjerdedel svarte at mer enn 10 prosent deltok.

Tabell 3.4 Andelen VTA-ansatte som mottar opplæring for kompetansebevis eller fagbrev av virksomheter som har slikt tilbud. Prosent.

	Undersøkelse i 2019	Undersøkelse i 2023
Ingen	25	26
1-10 prosent	50	47
11-30 prosent	16	24
Mer enn 30 prosent	9	3
Totalt	100	100

I 2023 er det 52 prosent av tiltaksbedriftene som oppgir at de har tilbud om kompetansebevis eller fagbrev. På samme måte som i 2019, er det i de fleste tiltaksbedriftene enten ingen eller en liten andel av de VTA-ansatte som deltar i slik opplæring. Som i 2019 er det omtrent en fjerdedel av virksomhetene som ikke har noen i opplæring, omtrent halvparten som har 1–10 prosent i opplæring, og omtrent en fjerdedel som har flere enn 10 prosent under opplæring. Resultatene tyder med andre ord på at det ikke har vært noe endringer i omfanget av opplæring som tar sikte på å oppnå kompetansebevis eller fagbrev.

I et åpent spørsmål blir tiltaksbedriftene bedt om å gi mer utfyllende opplysninger om opplæringstilbudet for kompetansebevis eller fagbrev. Her beskriver tiltaksbedriftene i hovedsak hvor mange og hva slags fag de har opplæringstilbud i. Tematisk innbefatter det en rekke fag som mediefag, logistikk og lager, kokkefag, skogsarbeid, snekkerfag/tømmerfag, vaskerifag, kontorarbeid, landbruk mm. I de fleste tilfeller ser det ut til at virksomhetene selv er kvalifiserte til å gi det aktuelle opplæringstilbudet, og at opplæringen er knyttet til bedriftens VTA-virksomhet.

I de store tiltaksbedriftene ser det også ut til å være et bredere opplæringstilbud enn i de mindre bedriftene. F.eks. viser en bedrift til at de har 14 ulike fagområder i bedriften. Samtidig tilbyr tiltaksbedriftene opplæringstilbud gjennom samarbeid med andre ordinære virksomheter, noe som også gjør det mulig for mindre tiltaksbedrifter å tilby et bredt spekter av fagopplæring. Enkelte tiltaksbedrifter nevner i tillegg at de samarbeider med opplæringskontorene som kan bistå med å finne lærebedrifter. Ellers fremgår det av svarene at selv om tiltaksbedriftene har et opplæringstilbud, er det forholdsvis liten etterspørsel etter slik opplæring blant VTA-ansatte. Dette samsvarer også med den første evalueringsrapporten.

Annen kvalifisering

I spørreundersøkelsen fikk tiltaksbedriftene også et spørsmål om de tilbydde annen type opplæring eller undervisning til de VTA-ansatte. Nesten 80 prosent av tiltaksbedriftene svarer at de tilbyr annen type opplæring eller undervisning. Dette er omtrent den samme andelen vi fant i undersøkelsen fra 2019.

Annen kvalifisering består av en rekke ulike opplæringstilbud. Et type tilbud ser ut til å tematisk overlape tilbudet om kompetansebevis eller fagbrev. Dette er opplæring knyttet til de spesifikke arbeidsoppgavene i virksomheten, men som ikke har til formål å gi kompetansebevis eller fagbrev. Bl.a. består dette av butikkarbeid, truckførerbevis, opplæring i motorsag, vaskeriopplæring mv. Flere av tiltaksbedriftene viser også til at de under opplæringen bruker kompetansemålene i de aktuelle kompetanseplanene. Sitatet under viser både hvordan opplæringen tilrettelegges og hvordan den knyttes til kompetansemål i læreplanene:

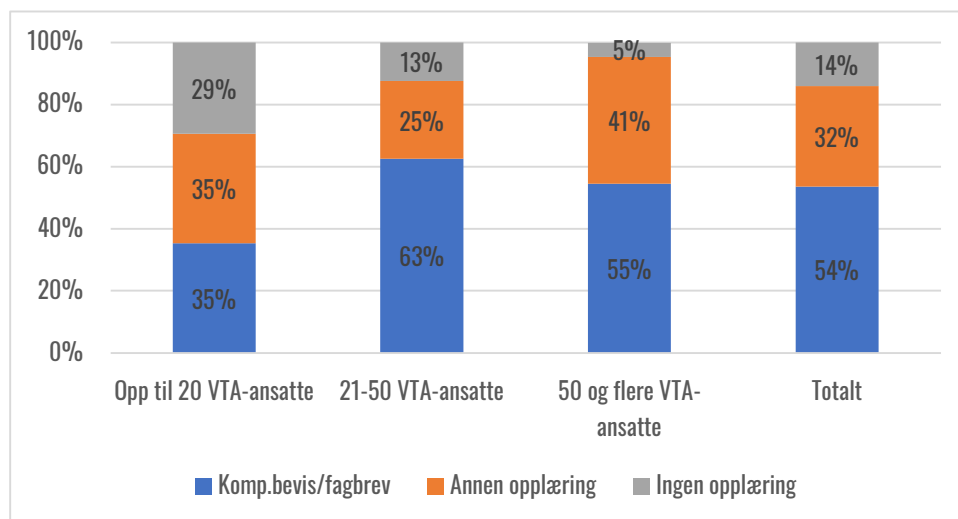
Vi har opplæringsplaner på alle arbeidsarenaer som deler opp arbeidsoppgavene i mindre delmål og disse legges til grunn for opplæring i de ulike arbeidsoperasjonene. Målene i opplæringsplanene er blant annet knyttet opp mot: kompetansemål fra læreplanen i snekkerfaget ..., kompetansemål fra læreplanen i produksjonsteknikkfaget ...»

I kommentarene fremgår det også at flere virksomheter har interne sertifiseringsordninger eller kompetansebevis. Et eksempel på dette finner vi i hos en middels stor tiltaksbedrift:

Vi har innført det vi kaller sertifikat for alle våre enkeltproduksjoner og noen delproduksjoner, der VTA-ansatte kan få opplæring og vise sine kvalifikasjoner innen hvert område. Dette ble opprinnelig innført for de VTA-ansatte vi opplevde at ikke hadde mulighet til å oppnå de mer omfattende kompetansebevisene, men som likevel hadde gode kvalifikasjoner og selvstendighet innen enkelte deler av vår produksjon. Dette har vært svært populært og de VTA-ansatte viser stor stolthet for sine oppnådde sertifikat.

Et annet type tilbud er opplæring som tar sikte på personlig eller sosial utvikling. Dette innbefatter kurs i kosthold, mestring og motivasjon, kurs i sosiale relasjoner, nettnett, om psykisk helse og liknende. En tredje type opplæring er knyttet til helse og miljørettede formål i virksomheten. Dette inkluderer bl.a. førstehjelpskurs, brannvernkurs, arbeidsmiljøkurs, løfteteknikk og sikkerhetskurs.

Av virksomhetene som svarte på undersøkelsen i 2023, er det 14 prosent som svarer at de verken har tilbud om kompetansebevis, fagbrev eller annen kvalifisering. Dette ser ut til å være mindre virksomheter med relativt få VTA-ansatte. Generelt viser resultatene at jo større virksomhetene er desto, mer omfattende er kvalifiseringstilbudet.



Figur 3.7 Tilbud om kvalifisering og opplæring etter antall VTA-ansatte i tiltaksbedriften

Figur 3.7 viser hva slags kvalifiseringstilbud de ansatte har i tiltaksbedriften etter antall VTA-ansatte. Blant tiltaksbedrifter med opptil 20 VTA-ansatte, ser vi at andelen som ikke har noe særskilt opplæring utgjør 29 prosent, mens tilsvarende andel i de to øvrige gruppene er henholdsvis 13 og

5 prosent. Blant de minste virksomhetene er det i tillegg en forholdsvis liten andel som har tilbud om kompetansebevis/fagopplæring (35 prosent).

Hospitering

De VTA-ansatte kan hospitere i andre virksomheter. Formålet med dette er ifølge kravspesifikasjonen, å bidra til å opprettholde og utvikle ressurser hos de VTA-ansatte. Spørreundersøkelsen fra 2023 viser at 88 prosent av tiltaksbedriftene har hatt personer på hospitering i andre virksomheter. Dette er omtrent den samme andelen som kom frem i den første undersøkelsen fra 2019. Videre er det i gjennomsnitt for tiltaksbedriftene 15 prosent av VTA-deltakerne som er i hospitering, men dette varierer fra 1 prosent og opp til 30 prosent mellom bedriftene. Andelen VTA-ansatte i hospitering har ikke endret seg fra undersøkelsen i 2019.

3.7 Bonuslønn

De ansatte i VTA kan få bonuslønn i tillegg til uføretrygden opp til grunnbeløpet i folketrygden. Selv om det ikke er noe krav til å utbetale bonuslønn i VTA, viser svarene fra spørreundersøkelsen at samtlige av tiltaksbedriftene har en ordning med bonuslønn.¹¹

Tiltaksbedriftenes beskrivelse av bonuslønnen viser at den varierer både i størrelse og innretning. Noen tiltaksbedrifter har et fast lønnsnivå til alle, mens i andre bedrifter varierer lønnsnivået. Når vi beregner gjennomsnittslønnen for alle virksomhetene, ligger den på 41 kroner. Dette varierer imidlertid fra 29 kroner og opp til hele 66 kroner mellom tiltaksbedriftene. Blant de tiltaksbedriftene som opererer med lønnsforskjeller internt, er det vanlig at bonuslønnen varierer fra noe under 10 kroner og opp til 15 kroner (mellom laveste og høyeste bonuslønn). Men det finnes også eksempler der det er større interne lønnsforskjeller.

Det viser seg å være flere måter å differensiere lønnen på. Det som ser ut til å være mest vanlig, er å justere lønnen etter faktisk oppmøte, dvs. at bonuslønnen betales per faktisk arbeidstime, ikke avtalte timer/stilling. Flere av de som oppgir å ha en slik ordning, utdyper imidlertid at fratrekk gjelder ugyldig fravær eller at de VTA-ansatte likevel mottar sykepenger ved sykdom. I tillegg finner vi ordninger der tiltaksbedriften differensierer lønnen etter ansiennitet, kompetanse og hva

¹¹ Det er ikke alle tiltaksbedriftene som svarer på dette spørsmålet, men når vi supplerer med data fra undersøkelsen i 2019, er det bare to av tiltaksbedrifter som vi ikke har data for i undersøkelsen for 2023. Bortsett fra disse to, svarer alle tiltaksbedriftene at de opererer med en eller annen bonuslønn.

slags stilling den VTA-ansatte har. I ett tilfelle fremgår det at de VTA-ansatte også kan kvalifisere seg slik at de oppnår høyere lønn. Enkelte beskriver videre et forholdsvis raffinerte lønssystemer som har flere trinn og som ser ut til å basere seg på flere kriterier.

3.8 Avslutning av VTA-tiltaket

Formålet med VTA er å tilby personer arbeid i en skjermet virksomhet. Samtidig skal det ifølge kravspesifikasjonen, jevnlig vurderes om det er aktuelt med overgang til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller ordinært arbeid. I spørreundersøkelsen til tiltaksbedriftene har vi derfor stilt spørsmål om hvor mange som har sluttet eller gått over til annen virksomhet i løpet av året. Spørsmålet ble stilt både i undersøkelsen for 2019 og 2023. Blant de tiltaksbedriftene som svarte på dette spørsmålet i 2019, var det totalt 4661 VTA-ansatte, og det ble oppgitt at 423 hadde sluttet i løpet av året. Det vil si at det var en avgang på 9,1 prosent. Av de 423 som hadde sluttet, gikk 135 over i aktive tilstander (2,9 prosent av alle VTA-ansatte), dvs. ordinært arbeid, VTAO, utdanning eller andre tiltak. En tilsvarende beregning blant de tiltaksbedriftene som svarte på spørsmålet i 2023, viser at de aktuelle tiltaksbedriftene hadde 2653 VTA-ansatte og totalt 337 som hadde sluttet i løpet av året. I 2023 var det dermed en total avgang på 12,7 prosent. Av de som sluttet, var det 127 som hadde gått over i aktive tiltak, dvs. 4,8 prosent.

Resultatene viser for det første at det er forholdsvis få som avslutter VTA til andre aktive tilstander. Samtidig finner vi at det er en liten økning i overgangen til aktive tilstander fra 2,9 prosent i 2019 til 4,8 prosent i 2023. Det er imidlertid grunn til å tolke disse resultatene med forsiktighet siden utvalgene er forskjellige og fordi utvalget i 2023 er mindre enn i 2019.

3.9 Oppsummering

Formålet med dette kapitlet er å beskrive VTA-tiltaket som et sammenligningsgrunnlag for forsøkene med VTA i kommunal regi. I kapitlet har vi beskrevet tiltaksbedriftenes inntektsgrunnlag, hvordan de rekrutterer kandidater, hva som kjennetegner de VTA-ansatte, hvordan tiltaksbedriftene følger opp de VTA-ansatte, hva slags opplærings- eller kvalifiseringstilbud bedriftene har, samt hvordan de har innrettet ordningen med bonuslønn.

Beskrivelsen viser at tiltaksbedriftene varierer i størrelse. Mens de minste har rundt 3 millioner i inntekter, har de største som inngår i denne undersøkelsen opp mot 100 millioner. I tillegg varierer inntektsgrunnlaget mye. De fleste har en blanding av tilskudd og salgsinntekter. Men det er også noen som i stor grad finansierer virksomheten gjennom statlige eller kommunale tilskudd, og andre som har relativt store salgsinntekter. Dette viser at det i mange tiltaksbedrifter foregår en forholdsvis stor verdiskapning, men samtidig at andre virksomheter er mer avhengig av statlige og kommunale tilskudd.

Oppfølgingen av de VTA-ansatte ivaretas av både arbeidsledere og andre veiledere. I kravspesifikasjonen for VTA-tiltaket står det at tiltaksarrangøren skal tilby minst én veileder per fem VTA-ansatte. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at det er noe færre VTA-ansatte per veileder enn dette kravet (4,4). For å sammenligne med forsøkskommunene, er det mer relevant å benytte et mål på antall veilederstillinger per VTA-stilling. Her viser resultatene at det i 2023 var 4,2 VTA-stillinger per veilederstilling. Undersøkelsen viser for øvrig at oppfølgingen av de VTA-ansatte gjennomføres ved hjelp av opplæringsplaner, handlingsplaner eller andre aktivitetsplaner, og gjennom jevnlig medarbeidersamtaler.

Tiltaksbedriftene tilbyr også formell opplæring der målet er kompetansebevis eller fagbrev. Det er imidlertid relativt få VTA-ansatte som inngår i et slikt opplæringstilbud. Det tilbys likevel en del annen type opplæring som delvis bygger på målene i læreplanene, og som er mer utbredt i tiltaksbedriftene. Blant de største tiltaksbedriftene tilbys for øvrig et stort spenn av fagområder de ansatte kan få opplæring innenfor. I tillegg kan de VTA-ansatte hospitere i andre virksomheter. De fleste tiltaksbedriftene har hatt VTA-ansatte ute i hospitering, men innenfor den enkelte tiltaksbedriften, er det en forholdsvis liten andel som benytter denne muligheten.

Alle tiltaksbedriftene har en ordning med bonuslønn. Denne varierer både i størrelse og innretning. For det første varierer den mellom tiltaksbedriftene fra rundt 30 kroner til over 60 kroner. For det andre kan den variere innenfor hver enkelt tiltaksbedrift. Det betyr at mens noen tiltaksbedrifter har en fast bonuslønn til alle, har andre tiltaksbedrifter et differensiert lønssystem. Resultatene viser at det er vanlig at bonuslønnen internt variere fra noe under 10 kroner og opp til 15 kroner (mellom laveste og høyeste bonuslønn). Det ser ut som at det er vanlig å differensiere bonuslønnen etter ansiennitet, kompetanse og hva slags stilling den VTA-ansatte har.

Det er en relativt få som slutter i VTA-tiltaket, og spesielt til andre aktive virksomheter. I 2023 rapporterte tiltaksbedriftene om at 12,7 prosent hadde sluttet. Det var imidlertid bare 4,8 prosent

som hadde avsluttet til aktive virksomheter, dvs. ordinært arbeid, VTAO, utdanning eller andre tiltak. Resultatene tyder på at det har vært en liten økning i avgangen til aktive virksomheter fra 2019 til 2023.

4. Sammenligning av VTA i forsøk og VTA i ordinære tiltaksbedrifter

I denne delen har vi sammenlignet resultatene fra virksomheten i de ordinære tiltaksbedriftene med forsøkene. I fire av forsøkene er det imidlertid lite endringer i den siste fasen av forsøket. Det er kun i Oslo og Lillestrøm at vi kan forvente vesentlige endringer sammenlignet med resultatene fra den forrige evalueringsrapporten.

4.1 Kjennetegn ved deltakerne

I den første evalueringen viste resultatene at VTA-ansatte i forsøkene var klart yngre enn VTA-ansatte hos de forhåndsgodkjente virksomhetene. Dette har sin naturlige forklaring i at forsøkene i stor grad rekrutterte deltakere innenfor en kort tidsperiode, og at det dermed var naturlig å rekruttere yngre deltakere. I de ordinære tiltaksbedriftene er de VTA-ansatte rekruttert over en lengre periode, og vil derfor naturlig ha en mer normalfordelt aldersfordeling. De forskjellene vi finner mellom deltakerne i forsøkene og andre VTA-ansatte skyldes i all hovedsak aldersforskjellene. Det betyr at når vi tar hensyn til aldersforskjellene, er de to gruppene forholdsvis like på alle andre egenskaper. Dette gjelder både kjønnsfordelingen, utdanning, helsesituasjon og vurderingen av arbeidsevnen. I forsøkene viste det seg imidlertid å være langt lavere stillingsbrøker enn i de ordinære tiltaksbedriftene, noe som kan være en indikasjon på forskjeller i arbeidsmotivasjon eller arbeidskapasitet. En antakelse var derfor at forsøkene stilte noe lavere krav til deltakerne i VTA.

I den siste fasen av forsøksperioden ble det ikke rekruttert vesentlig flere nye VTA-ansatte i forsøkene. Det er derfor ingen grunn til at de samlede konklusjonene fra den første evalueringen har endret seg. I etterkant av forsøket ble det imidlertid gjort større endringer i Lillestrøm, noe som kan tenkes å ha endret profilen på de VTAO-ansatte sammenlignet med de som var ansatt i forsøksperioden. Vi finner likevel ingen vesentlige endringer i alderssammensetningen. Derimot har kjønnsfordelingen endret seg. Mens det i forsøksperioden bare var 38 prosent gutter, var tilsvarende andel 55 prosent i 2023. Dette kan være et resultat av at Lillestrøm endret innretningen på virksomheten fra å basere seg på faste arbeidsstasjoner til å bruke ordinært arbeidsliv, og at dette har bidratt til at det har åpnet for et større spekter av arbeidsoppgaver. Dataene peker også på at

det er noe endringer i utdanningsnivået til deltakerne. Mens det i 2023 var 30 prosent som bare hadde grunnskole eller ikke fullført videregående skole, er tilsvarende andel i 2023 på noe over 10 prosent. Dette kan være en indikasjon på at det ble stilt strengere krav til de VTAO-ansatte i etterkant av forsøket enn de som ble rekruttert under forsøket. Den gjennomsnittlige stillingsprosenten har imidlertid ikke endret seg fra forsøksperioden til etter forsøket. Denne var på 57 prosent i desember 2019, og 56 prosent ved utgangen av 2023.

4.2 Rekruttering og kartlegging

I den første evalueringen ble prosedyrene for rekruttering og kartlegging av kandidater i VTA-forsøkene sammenlignet med prosedyrene for rekruttering til de ordinære tiltaksbedriftene. Rapporten konkluderer med at forsøkene i liten grad baserte rekrutteringen på etablerte systemer og at prosessen bar preg av mye uformelle systemer og prøving og feiling. Et unntak var imidlertid forsøket i Stavanger som hadde forankret rekrutteringen på etablerte systemer ved helse- og sosialkontorene. I tillegg baserte kartleggingen seg på etablerte systemer i kommunens PFF-ordning.

I Ullensaker, Indre Fosen og Øygarden var det ingen endringer i disse prosedyrene i løpet av det siste forsøksåret. I disse kommunene bar det siste forsøksåret heller preg av at forsøket skulle avsluttes, og det ble derfor i liten grad rekruttert nye kandidater inn i forsøkene.

I Lillestrøm ble det derimot etablert et mer profesjonelt system for rekruttering og kartlegging av aktuelle deltakere. Rekrutteringen skjer nå gjennom et bredere spekter av kanaler, enten via NAV, Bo- og miljøtjenesten, dagsenter eller gjennom samarbeidet med videregående skoler. Dessuten er det omfattende informasjon om tilbudet med tilrettelagt arbeid på kommunens hjemmeside.

Dette har også bidratt til at antallet som har VTAO-plass har økt fra noe over 20 deltakere i forsøksperioden til 40 med VTAO-plass i 2023.

Rekrutteringen av deltakere i de tre bydelene i Oslo kommune ser også ut til å ha blitt mer systematisk enn i forsøksperioden. En viktig rekrutteringskanal er gjennom de respektive tjenestene hvor jobbveilederne er ansatt. Det vil si at tilrettelagt arbeid blir ett av aktivitetstilbudene som tilbys brukerne av henholdsvis Tilrettelagte tjenester (i Nordre Aker), Enheten for psykisk helse- og miljøarbeidertjenester (i Bydel Alna) og Mestring og rehabilitering (i Bydel Frogner). En annen viktig rekrutteringskanal vil også bli innført ved etablering av overgangsansvarlige fra

videregående skole. Selv om denne ordningen ikke var fullt ut etablert på undersøkelsestidspunktet, er det en ordning som har til hensikt å gjøre forberedelsene tidligere og overgangene mer systematisk.

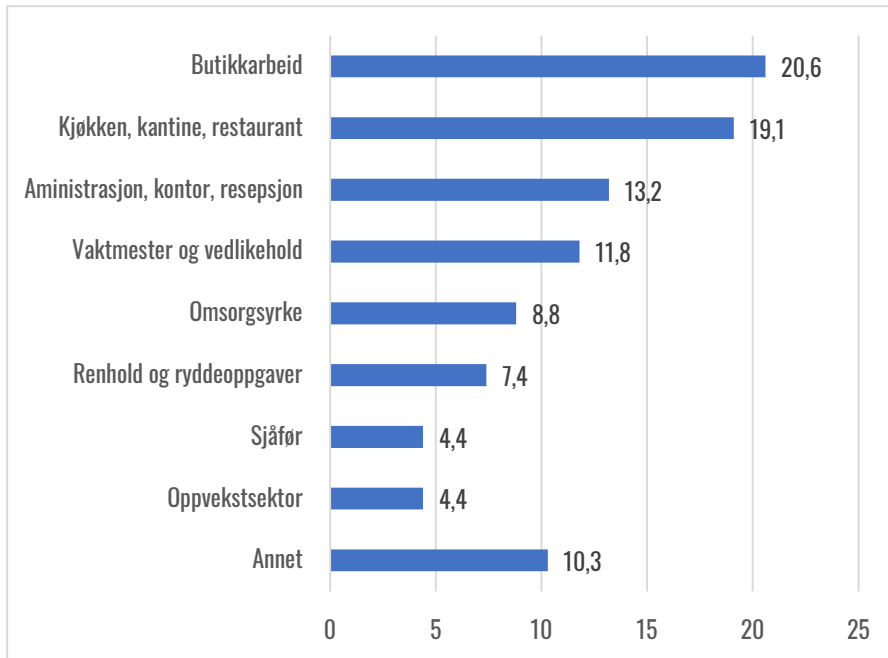
Kartleggingsarbeidet er også vesentlig forbedret i Lillestrøm kommune etter innføringen av SE-modellens 5-trinnsprosess. Denne beskriver en fremgangsmåte der formålet er å oppnå match mellom de aktuelle kandidatenes interesser og ferdigheter på den ene siden, og behov for støtte og egnede arbeidsoppgaver på den andre. En vesentlig del av denne prosessen består i å benytte såkalt «jobbsmak» og hospitering i kombinasjon med veiledning fra arbeidsgiver og/eller jobbveileder, før en eventuell fast ansettelse. I to av bydelene i Oslo har de også ansatt jobbspesialister som benytter SE-metoden i arbeidet med kartlegging og utprøving av aktuelle kandidater. Her benyttes bl.a. interne arbeidsplasser som utprøvingsarenaer. På linje med de ordinære tiltaksbedriftene, legges det vekt på mulighetene for utprøving, enten internt eller ute i ordinære virksomheter.

I den første evalueringen ble det også påpekt at de ordinære tiltaksbedriftene i langt større grad hadde et etablert system for å oppnå god match mellom deltaker og aktuelle arbeidsoppgaver enn i forsøkene. Et unntak var imidlertid forsøket i Stavanger hvor forsøket støttet seg på et etablert system for kartlegging og utprøving i PFF-ordningen. Endringene i Lillestrøm og Oslo har bidratt til at denne prosessen har blitt mer profesjonalisert og systematisk enn den var i forsøksperioden. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at det er lavere kvalitet på dette arbeidet i Lillestrøm og Oslo enn det er i de ordinære tiltaksbedriftene.

4.3 Arbeidsoppgaver, opplæring og oppfølging

Den første evalueringsrapporten viste at en av de store forskjellene mellom forsøkene og ordinære tiltaksbedrifter var at forsøkene i all hovedsak hadde etablert arbeidsplasser innenfor kommunal virksomhet. Dette var delvis arbeidsplasser som var etablert i forbindelse med forsøket og delvis ordinære kommunale arbeidsplasser. En stor del av arbeidet foregikk innenfor kantine, kjøkken og kafévirksomhet. Til sammenligning var arbeidstilbudet i VTA-bedriftene i stor grad knyttet til ulike typer produksjonsvirksomhet og tjenesteytende virksomhet.

I fire av forsøkene var det ingen vesentlige endringer i type arbeidsoppgaver eller arbeidsplasser det siste forsøksåret. Endringene som er gjort i spesielt Lillestrøm, men også i Oslo kommune, har derimot bidratt til en utvidelse av ulike typer arbeidsoppgaver.



Figur 4.1 Arbeidsoppgaver hos VTA/VTAO-ansatte i Lillestrøm og Oslo i 2023.

Figur 4.1 viser en kategorisering av arbeidsoppgavene til VTA/VTAO-ansatte i Lillestrøm og Oslo i 2023. Spesielt her er at andelen som jobber i butikk har økt betydelig sammenlignet med det vi fant i den forrige undersøkelsen. Mens det da var bare 4 prosent som jobbet i butikk, er andelen nå økt til 21 prosent. Vi ser også at andelen som jobber i kjøkken, kantine eller restaurant er redusert fra hele 41 prosent i den første undersøkelsen, til nå 19 prosent. Disse endringene ser vi spesielt i Lillestrøm etter avviklingen av de internt etablerte arbeidsplassene som i hovedsak dreide seg om kantine og kafévirksomhet, og som følge av økt bruk av private virksomheter som arbeidsarenaer. I tillegg er det en del som jobber med administrasjon, kontor- eller resepsjonstjenester, noe det var forholdsvis lite av i den første undersøkelsen. Disse endringene innebærer også at virksomheten i Lillestrøm tilbyr et større mangfold av arbeidsoppgaver på linje med det vi finner i de ordinære tiltaksbedriftene.

I den forrige evalueringsrapporten ble det også pekt på flere systemkomponenter som tilsa at forsøkene samlet sett ikke hadde samme kvalitative standard som tiltaksbedriftene. Dette innbefattet bl.a. at tiltaksbedriftene har kvalitetssikringssystemer som legger visse normer til grunn for oppfølgingsarbeidet, at de har et system for medarbeidersamtaler, et system for kompetanseutvikling

og generelt har erfaring med arbeidsrettet oppfølging. Endringene i Lillestrøm og Oslo har bidratt til å jevne ut disse forskjellen. Spesielt har innføringen av SE-modellen både i Lillestrøm og i Oslo bidratt til en kvalitetssikring av prosessen med oppfølging og opplæring av de VTA/VTAO-ansatte. Et annet viktig aspekt er at jobbveilederne alle har tatt utdanning som jobbspesialister. Dette gjelder både i Lillestrøm, Bydel Frogner og i Bydel Alna. Når Lillestrøm i tillegg har etablert en egen avdeling for tilrettelagt arbeid, har de også lagt grunnlaget for å skape et fagmiljø. De to jobbveilederne i Frogner og Alna inngår også i et tilsvarende nettverk med jobbspesialister fra andre bydeler i Oslo. Det er derfor mindre grunn til å konkludere med at de to forsøkskommunene i dag har lavere kvalitet på opplæring eller oppfølgingsarbeidet enn de ordinære tiltaksbedriftene. Her må det likevel legges til at bruken av ordinære tiltaksplasser i forsøkskommunene kan ha bidratt til at det stilles større krav til at kandidatene arbeider selvstendig sammenlignet med kravene i de ordinære tiltaksbedriftene.

I de utfyllende reglene til tiltaksforskriften står det at tiltaksarrangøren av VTA skal tilby arbeidstakerne tilrettelagte kvalifiseringsopplegg. Dette innbefatter opplæring i de aktuelle oppgavene i virksomheten, men også formell kvalifisering i form av kompetansebevis eller fagbrev. Vi har tidligere sett at de aller fleste tiltaksbedriftene tilbyr formell kvalifisering. I de fleste tiltaksbedriftene er det imidlertid relativt få som benytter seg av dette tilbudet, men dette varierer også mellom tiltaksbedriftene. I den forrige evalueringen ble det også pekt på at de ordinære tiltaksbedriftene hadde et mer veletablert apparat for formell kvalifisering av de VTA-ansatte. I forsøkene har det til sammenligning vært lite tilbud om kvalifisering ut over opplæring av de aktuelle arbeidsoppgavene. Dette har heller ikke endret seg i slutfasen av forsøket, og verken i Lillestrøm eller Oslo har de tilbud om formell kvalifisering som kan sammenlignes med tilbudet i de ordinære tiltaksbedriftene.

4.4 Faglig og administrativ forankring

Den forrige evalueringen pekte på at forsøkene i varierende grad var faglig og administrativt forankret. Med dette menes hvorvidt forsøkene hadde en bestemt organisatorisk tilknytning, om det er utarbeidet strategiske dokumenter eller rutiner for virksomheten, og generelt om prosjektet har støtte fra kommunal ledelse. Endringen i forsøkene i Lillestrøm og Oslo det siste året har bidratt til å styrke både den administrative og faglige forankringen. For det første vitner videreføringen av forsøkene om dette. I Lillestrøm er virksomheten både faglig og administrativt forankret gjennom etableringen av en egen seksjon kalt Arbeid og aktivitet innenfor Bo- og miljøtjenesten.

Tjenesten blir også godt markedsført via kommunens nettsider. Ifølge informantene i kommunen har virksomheten også både politisk og administrativ støtte. Virksomheten i Oslo har både gjennom forsøksperioden og i etterkant vært en del av en bredere satsing kalt «Flere i tilrettelagt arbeid». Videreføringen av innsatsen både i forsøksbydelene og i andre bydeler gjennom bruk av øremerkede midler, understøtter virksomhetens administrative forankring. Dessuten har innføringen av overgangsansvarlige i alle bydelene bidratt til å utvide ansvarsområdet mot elever i videregående skole.

4.5 Ressursinnsatsen

I kravspesifikasjonen til VTA-tiltaket står det at tiltaksarrangøren skal tilby en fulltidsansatt veileder per fem tiltaksplasser i tiltaket. Dette for å sikre tilstrekkelig oppfølging av de VTA-ansatte. I tiltaksbedriftene fant vi at det i praksis var 4,1 VTA-stillinger per veilederstilling.

Tabell 4.1 Antall VTA-ansatte og VTA-stillinger per veilederstillinger i forsøkene (2021) og tiltaksbedrifter 2023)

	VTA-ansatte per veilederstilling	VTA-stilling per veilederstilling
Øygarden	4,4	2,1
Oslo	5,6	2,1
Lillestrøm	5,3	2,9
Indre Fosen	6,3	3,1
Ullensaker	6,5	3,4
Stavanger	4,7	3,8
Tiltaksbedrifter 2023	4,4	4,1

Tabell 4.1 viser personalressursene til alle forsøkene for seg og tiltaksbedriftene samlet. Den første kolonnen viser antall VTA-ansatte per veilederstilling. Når ressursinnsatsen måles på denne måten, er det flere VTA-ansatte per veileder i forsøkene sammenlignet med tiltaksbedriftene. I den andre kolonnen måles antall VTA-stillinger per veilederstilling for å ta hensyn til små VTA-stillinger i forsøkene. Ved en slik beregningsmåte er ressursinnsatsen større i forsøkene enn i tiltaksbedriftene, dvs. at det er færre VTA-stillinger per veilederstillinger i forsøkene sammenlignet

med tiltaksbedriftene. Blant forsøkene ser vi at bemanningsfaktoren varierer fra 2,1 og opp til 3,8, mens i tiltaksbedriftene er tilsvarende 4,1.

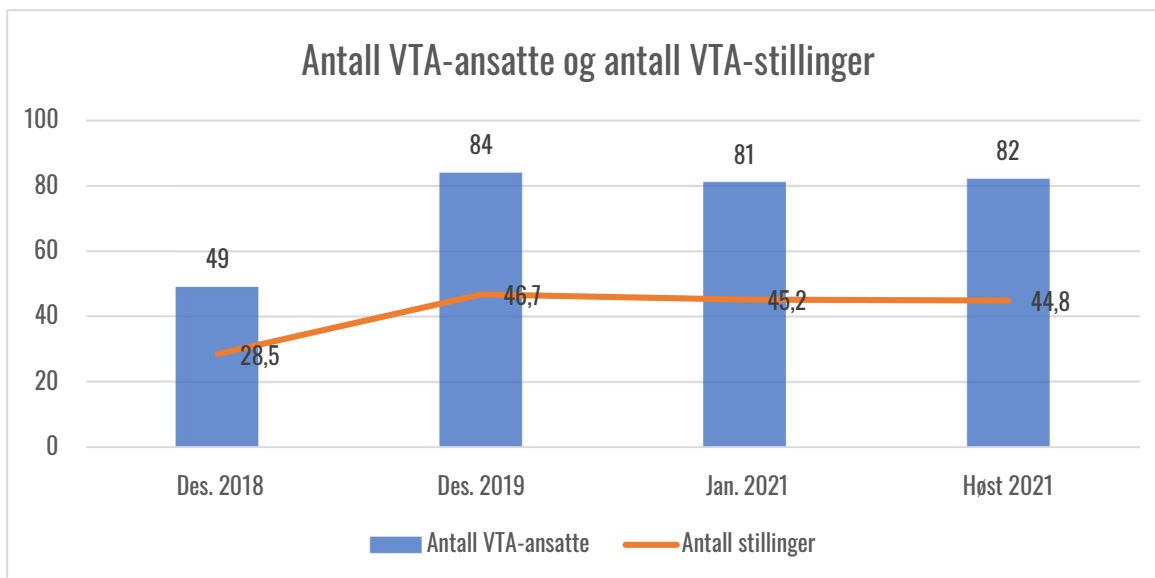
Tidligere i rapporten har vi også vist bemanningsfaktoren for Lillestrøm kommune etter endringene. Bemanningsfaktoren er imidlertid omtrent den samme som i 2021, dvs. 2,5 VTAO-stillinger per veilederstillinger. Dette til tross for at antall VTAO-ansatte har økt en god del. Forklaringen er at veilederressursene til mentorer også øker tilsvarende for hver enkelt VTAO-ansatt. Disse er beregnet til å utgjøre i gjennomsnitt en 10 prosent stilling per VTAO-ansatt.

4.6 Gir forsøkene tilbud til flere kandidater?

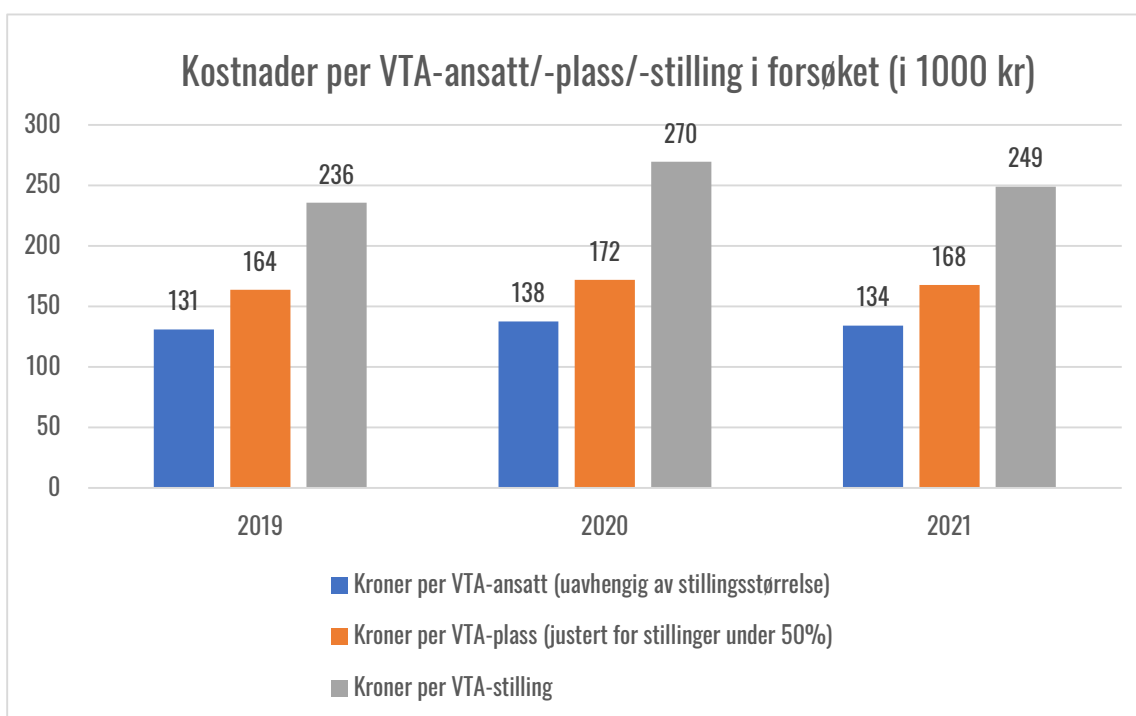
I den første evalueringen viste kostnadsberegningene at kostnadene for hver VTA-ansatt varierte avhengig av om antall personer i VTA eller antall VTA-stillinger ble lagt til grunn. Dette fordi stillingsstørrelsene var gjennomgående lavere i forsøkene enn i den ordinære VTA-ordningen. Dersom totalt antall stillinger ble lagt til grunn, var forsøkene dyrere, mens det motsatte var tilfellet dersom antall personer ble lagt til grunn. Når vi la til grunn dagens tilskuddsordning som gir fullt tilskudd fra og med 50 prosent stilling og halvt tilskudd ved lavere stillingsbrøker, ble kostnadene per VTA-ansatt omtrent lik. Disse beregningene var basert på tallmateriale ved årsskiftet 2019–2020.

De nye beregningene fra det siste forsøksåret gir ikke noe vesentlig endringer i hovedkonklusjonen. Det er imidlertid en viss usikkerhet rundt noe av tallmaterialet høsten 2021. Dette gjelder antall deltakere i Bydel Frogner og antall VTA-ansatte i Indre Fosen.¹²

¹² Antallet VTA-ansatte i Bydel Frogner er justert for høsten 2021 og antall VTA-ansatte i Indre Fosen er basert på tallene fra januar 2021.



Figuren over viser at antall VTA-ansatte totalt har vært på noe over 80 i perioden fra desember 2019 til høsten 2021, og totalt antall stillinger har ligget rundt 45. Det betyr at den gjennomsnittlige stillingsprosenten har vært på 55 gjennom denne perioden. Dette har imidlertid variert fra opp mot 80 prosent i Stavanger til noe over 40 prosent i Oslo kommune.

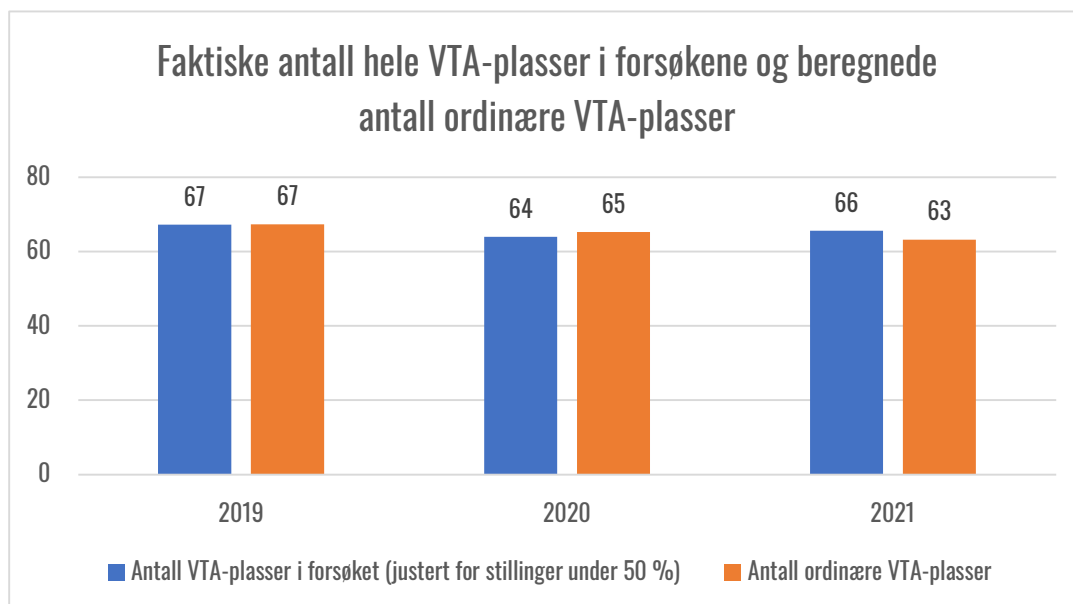


Figur 4.2 Kostnader per VTA-ansatt, VTA-plass (justert for stillingsbrøk) og VTA-stilling i 1000 kroner. Alle forsøkskommuner 2019–2021.

Samlet sett er det bevilget 11 millioner kroner årlig til forsøket. Gitt at hele dette beløpet har gått til forsøksvirksomheten, viser figuren over hvor mye hver VTA-ansatt har kostet i de tre årene

2019–2021. Beregningen er gjort på tre måter. I den første har vi fordelt de 11 millioner kronene på antall VTA-ansatte i forsøkene. Vi får da en kostnad på 134 tusen per VTA-ansatt i 2021. I den andre beregningsmåten har vi tatt utgangspunkt i dagens ordning med beregning av tiltaksplasser. Dette innebærer at alle VTA-stillinger som er under 50 prosent, beregnes som halve plasser, og alle stillinger over 50 prosent beregnes som fulle plasser. Med denne beregningsmåten får vi en kostnad per VTA-plass på 168 tusen kroner i 2021. Den siste metoden fordeler de 11 millioner kronene på antall VTA-stillinger. Vi får da en kostnad på 249 tusen kroner per VTA-stilling i 2021.

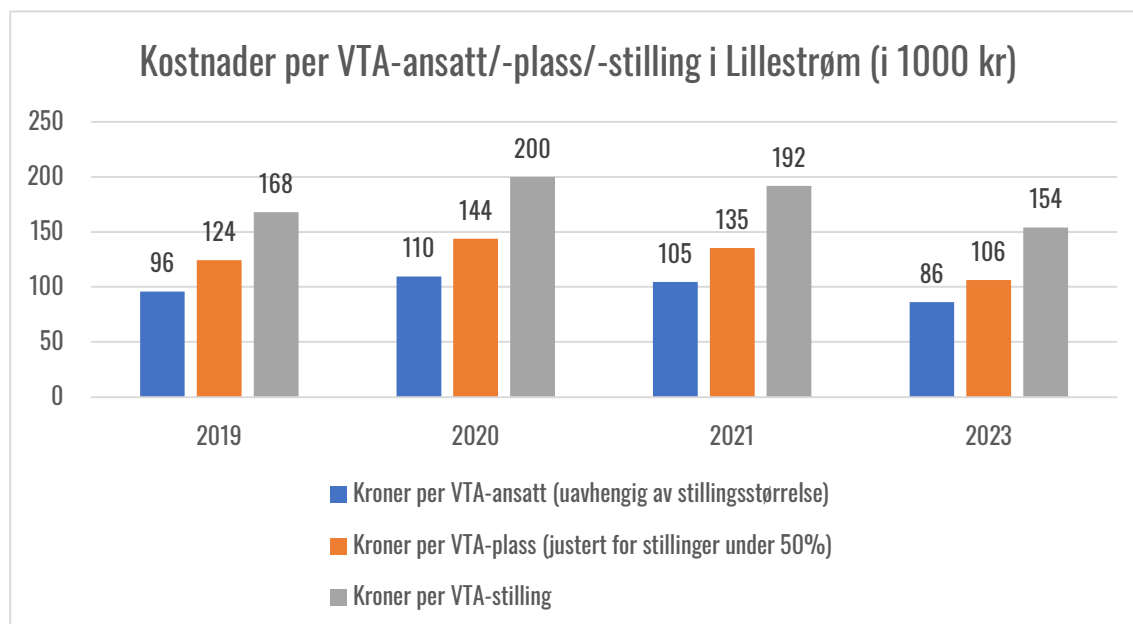
De statlige tilskuddssatsene til VTA-plasser i ordinære tiltaksbedrifter har vært på henholdsvis 163, 169 og 174 tusen kroner for årene 2019 til 2021. Dersom vi sammenligner med den andre beregningsmåten over, finner vi at satsene er forholdsvis like de faktiske kostnadene i forsøkene. Mens tilskuddssatsen i 2021 var på 174 tusen kroner, var kostnadene per VTA-plass i forsøkene samme året på 168 tusen kroner. Med andre ord var forsøksvirksomheten 6 tusen kroner billigere per plass sammenlignet med tilskuddssatsen. I 2020 er tilskuddssatsen på 169 tusen kroner, mens de faktiske kostnadene i forsøkene var på 172 tusen kroner. Dette året var dermed forsøkene 3 tusen kroner dyrere enn tilskuddssatsen. I 2019 er de faktiske kostnadene og tilskuddssatsen omtrent lik. Det betyr at forsøkene i løpet av forsøksperioden frem til 2021 ikke har gitt flere kandidater plasser.



Figur 4.3 Beregnede antall faktiske tiltaksplasser i forsøkene og beregnede antall ordinære VTA-plasser innenfor de økonomiske rammene i forsøkene.

Vi har også sammenlignet antall fulle tiltaksplasser i forsøkene og antall ordinære VTA-plasser vi kan få for de bevilgede forsøksmidlene på 11 millioner kroner årlig. Antall fulle tiltaksplasser i forsøkene er beregnet ved at alle VTA-stillinger over 50 prosent er fulle stillinger, mens alle under 50 prosent er halve stillinger. På samme måte som i den forrige beregningen, viser resultatene at de bevilgede forsøksmidlene har gitt omtrent like mange VTA-plasser som vi ville fått av ordinære VTA-plasser. Figur 4.3 viser at vi med satsene i 2021 ville fått 63 ordinære tiltaksplasser, mens forsøkene på det tidspunktet hadde 66 hele plasser. I 2020 viser beregningene at vi ville fått 65 ordinære VTA-plasser, mens forsøkene hadde 64 plasser. I 2019 var antallet plasser helt likt.

Samlet sett er det ingen vesentlige forskjeller mellom kostnadene til VTA-plassene i forsøkene og VTA-plasser i ordinære virksomheter, og dette ser heller ikke ut til å endre seg vesentlig over tid. En forklaring på dette er at det siste forsøksåret langt på vei bar preg av at flere av forsøkene forberedte seg på å avslutte forsøket. I praksis betydde dette at de ikke rekrutterte nye kandidater, samtidig som det i enkelte av forsøkene var et visst frafall av VTA-ansatte. Unntakene var forsøkene i Lillestrøm og Oslo der slutfasen i forsøkene handlet mer om å reformere eller videreutvikle konseptet utviklet i forsøksperioden. Mens Lillestrøm kommune videreførte forsøket ved å legge om strategien, ble forsøkene i Oslo videreført som en del av en bredere og langsiktig satsing på tilrettelagt arbeid. Vi har derfor gjennomført egne kostnadsberegninger for disse to forsøkskommunene i 2023.



Figur 4.4 Kostnader per VTA-ansatt, VTA-plass (justert for stillingsbrøk) og VTA-stilling i 1000 kroner. Lillestrøm kommune 2019–2023.

Figur 4.4 viser at kostnadene per VTA-ansatt i Lillestrøm (justert for stillingsbrøker under 50 prosent) var lavere i løpet av forsøksperioden enn det vi fant i beregningen for forsøkene samlet. I 2021 var kostnadene 135 tusen kroner per plass, mens tilsvarende for forsøkene samlet var på 168 tusen kroner. Det betyr også at kostnadene i Lillestrøm var lavere enn den ordinære VTA-satsene på 174 tusen kroner årlig.

Figuren viser også beregnede kostnader i 2023. Siden den kommunale veilederbemanningen har økt i 2023 (fra 3,7 til 5,5 stillinger), baserer beregningene seg på en økning i ressursinnsatsen med en faktor på 1,5, dvs. fra 2,3 millioner (årlige tilskudd i forsøksperioden) til 3,45 millioner. Beregningene viser da (med en antatt økning i tilskuddet) en kostnad på 106 tusen kroner per plass, noe som er klart lavere enn tilskuddssatsene til ordinære VTA-plasser. I dette regnestykket er det imidlertid ikke tatt inn kostnadsøkning til mentorer.¹³ Beregningene viser også at med en ramme på 3,45 millioner kroner, gir dette 18,4 ordinære VTA-plasser, mens Lillestrøm kommune har 32,5 plasser (justert for stillinger under 50 prosent).

Vi har også gjort beregninger for Oslo kommune i 2023 som viser at kostnadene per VTA-plass også her er lavere enn de ordinære VTA-satsene (161 tusen per VTA-plass). Videre viser beregningene at et tilskudd på 3,5 millioner som Oslo kommune fikk årlig i forsøksperioden, gir 18,6 VTA-plasser i en ordinær tiltaksbedrift, mens Oslo kommune har anslagsvis 21,7 plasser.¹⁴

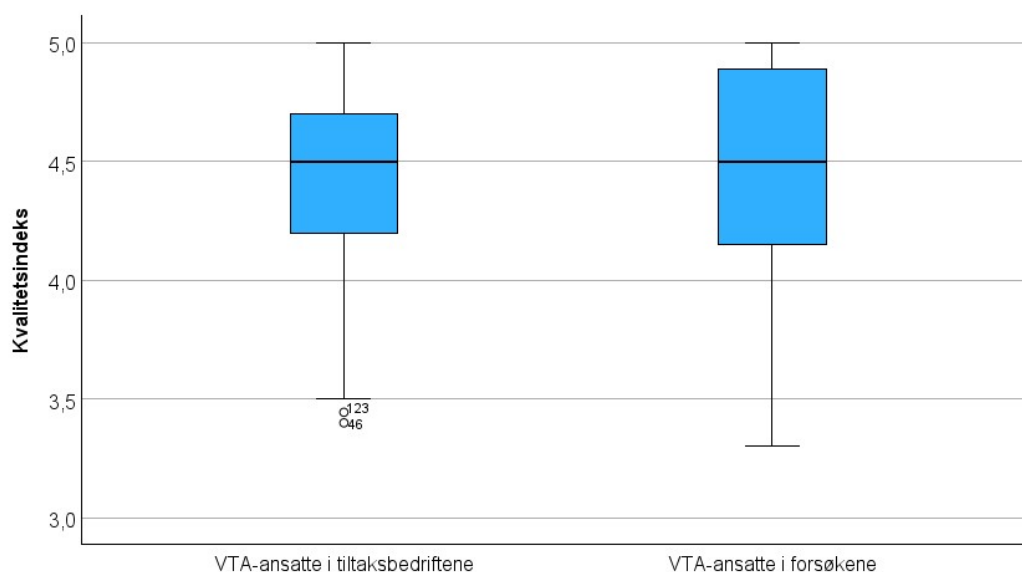
Samlet sett viser disse resultatene at forsøket ikke ga noe flere tiltaksplasser enn det et tilsvarende tilskudd gir av VTA-plasser i en ordinær tiltaksbedrift. Samtidig viser resultatene fra spesielt Lillestrøm kommune og til dels Oslo kommune, at de har utviklet modeller som kan gi flere VTA-plasser enn i ordinære tiltaksbedrifter for den samme økonomiske rammen. Dette som følge av at antall plasser har økt betydelig gjennom en omlegging til bruk av ordinære arbeidsplasser. Samtidig er virksomheten i Lillestrøm basert på bruk av ordinære arbeidsplasser, og det er derfor grunn til å stille spørsmål om vi uten videre kan sammenligne virksomheten i Lillestrøm med VTA i ordinære tiltaksbedrifter. Siden virksomheten med tilrettelagt arbeid i dag formelt sett er VTAO-plasser er det vel så relevant å sammenligne med VTAO slik denne ordningen forvaltes av NAV-kontorene.

¹³ Beregningene baserer seg på en økning i utgiftene lik økningen til kommunale stillinger, og inkluderer ikke eventuelt økte ressurser til mentorer på arbeidsplassen. Dersom vi inkluderer en økning i utgifter til mentorer (10 prosent stilling til hver mentor), viser beregningen en kostnad på 173 tusen kroner per VTA-plass.

¹⁴ Tallmaterialet for Oslo kommune er imidlertid noe usikkert som følge av at vi manglende informasjon om de VTA-ansattes stillingsbrøker. Stillingsbrøker for to av bydelen er beregnet ut fra data fra 2019 og 2020.

4.7 Jobbtilfredshet blant VTA-ansatte

I den første evalueringen av forsøkene ble det gjennomført en spørreundersøkelse til de VTA-ansatte i forsøkene og i de ordinære tiltaksbedriftene som en del av kvalitetsvurderingen av forsøkene. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om ulike sider ved arbeidsplassen til de VTA-ansatte. Dette innbefattet temaer som jobbtilfredshet, opplevelse av verdiskaping, mestring og medbestemmelse. I denne rapporten har vi reanalysert resultatene ved å lage en samleindikator for alle vurderingsspørsmålene i undersøkelsen.



Figur 4.5 Sammenligning av VTA-deltakernes vurderinger av arbeidet i ordinære tiltaksbedrifter og i forsøkene

Figuren over viser hvordan samleindikatoren fordeler seg blant VTA-ansatte i tiltaksbedriftene og i forsøkene. Indikatoren går fra 1 til 5, der 1 er lavest tilfredshet og 5 høyest. Medianen som vises med den tykke streken i boksene, er 4,5 i begge gruppene. Det viser at de VTA-ansatte gjennomgående har høy jobbtilfredshet, og at det samlet sett ikke er noe forskjell i vurderingen til de VTA-ansatte i tiltaksbedriftene og i forsøkene. Boksene viser ellers spredningen i svarene til den midterste gruppen VTA-ansatte. Her ser vi at det er noe større spredning i svarene til de VTA-ansatte i forsøkene sammenlignet med de VTA-ansatte i tiltaksbedriftene.

Med bakgrunn i disse resultatene og medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i Lillestrøm etter at forsøksperioden var over, kan vi konkludere med at de VTA-ansatte opplever høy jobbtilfredshet, mestring og medbestemmelse samt at arbeidet er verdiskapende. I den grad de VTA-

ansattes vurdering av arbeidsforholdet sier noe om kvaliteten på tilbudet, er det ingenting som tyder på at forsøkene kommer verken dårligere eller bedre ut enn de ordinære tiltaksbedriftene.

Slike undersøkelser har imidlertid en svakhet som kvalitetsmål ved at de omfatter alle som på et gitt tidspunkt er VTA-ansatt, og ikke de som har sluttet. Samtidig er det grunn til å anta at de som slutter, har et mer nyansert syn på arbeidsforholdet. I den forrige evalueringsrapporten viste vi også at det var større andel av de VTA-ansatte som har sluttet i forsøkene enn i de ordinære tiltaksbedriftene, noe som kan være en indikasjon på svakheter eller mangler ved rekrutteringsprosessen, dårlig matching av kandidater til aktuelle jobber eller mangelfull oppfølging av de VTA-ansatte.

4.8 Oppsummering

Dette kapitlet inneholder en sammenligning av kostnader og kvalitet hos forsøkene ved VTA i kommunal regi og VTA arrangert av ordinære tiltaksbedrifter. Kapitlet tar for seg kjennetegn ved deltakerne, rekruttering og kartlegging, type arbeid, oppfølging og opplæring samt ressursinnsatsen i forsøkene sammenlignet med ordinære tiltaksbedrifter.

I denne evalueringen er det i hovedsak det siste forsøksåret som er relevant å belyse, og i kapitlet har vi pekt på at det skjedde forholdsvis lite det siste forsøksåret i fire av forsøkene. Hovedkonklusjonene i den første evalueringsrapporten vil derfor langt på vei være sammenfallende med konklusjonene i denne evalueringen. I den forrige evalueringen ble det bl.a. konkludert med at det var noe større bemanningsfaktor i forsøkene, men at arbeidsledere og veiledere i tiltaksbedriftene hadde mer relevant erfaringsbasert kunnskap om tilrettelagt arbeid enn bemanningen i forsøkene. I tillegg ble det påpekt at prosessen med å rekruttere deltakere i forsøkene bar preg av at det ble benyttet mye uformelle kanaler. Det var også forskjeller i hva slags arbeidsoppgaver som ble tilbudt de VTA-ansatte i forsøkene og i tiltaksbedriftene. Mens forsøkene i stor grad ga tilbud om arbeid i kantiner/kjøkken/kafé og vaktmestertjenester, hadde tiltaksbedriftene et bredere tilbud av ulike typer produktivitet. Tiltaksbedriftene har for øvrig også et veletablert tilbud om formell kvalifisering som vi ikke finner i forsøkene. De mest tydelige forskjellene var likevel at deltakerne i forsøkene ble tilbudt jobber i kommunal virksomhet og at de hadde klart lavere stillingsprosent sammenlignet med VTA-ansatte i tiltaksbedriftene.

De to forsøkene som endret strategien eller innretningen det siste forsøksåret, gir imidlertid grunnlag for å endre på konklusjonene fra den forrige evalueringen. Resultatene viser at spesielt virksomheten i Lillestrøm har utviklet et arbeidsrettet tilbud med forbedringer i kvaliteten på flere områder. Den viktigste endringen var avviklingen av arbeidsstasjonene som ble etablert i starten av forsøket, og at de primært satset på å benytte ordinære arbeidsplasser. Som en følge av dette, ble det også et større tilbud av arbeidsplasser, samtidig med at veiledningsarbeidet ble profesjonalsisert. Dette gjennom etablering av en egen organisatorisk enhet for tilrettelagt arbeid, ved at veilederne jobbet fulltid med tilrettelagt arbeid, gjennom utdanning av veilederne, og ikke minst ved innføring av SE-metode som grunnlag for virksomheten. I denne perioden ser det også ut til at tiltaket får en sterkere administrativ og politisk forankring. En tilsvarende endring finner sted i bydelene i Oslo kommune. Her inngår forsøkene i en bred satsing på tilrettelagt arbeid i kommunen som helhet. Som i Lillestrøm ansettes det også her jobbveileder med utdanning som jobbspesialist. Dette innebærer at virksomheten i større grad baserer seg på en etablert metodikk både når det gjelder rekruttering, kartlegging og oppfølging av VTA-ansatte. I tillegg utvides også arbeidstilbudet i de aktuelle bydelen.

En analyse av ressursbruken i forsøkene sammenlignet med de ordinære tiltaksbedriftene viser at tiltaksplassene i forsøkene har vært omtrent lik tilskuddssatsene for ordinære VTA-plasser. Med andre ord viser beregningene at kostnadene i forsøkene samlet sett er lik kostnadene i ordinære tiltaksbedrifter. Det betyr også at forsøket ikke har gitt flere VTA-plasser enn det dagens VTA-ordning gir. Beregninger gjort i Lillestrøm kommune etter at forsøket var over, viser likevel at kostnadene per tiltaksplass er lavere her enn for VTA-plassene i ordinære tiltaksbedrifter. Dette som følge av at antall tiltaksplasser har økt betydelig etter at forsøket var over. Det er likevel grunn til å stille spørsmål om det er relevant å sammenligne dagens VTAO-ordning i Lillestrøm med det ordinære VTA-tilbudet i ordinære tiltaksbedrifter.

5. Oppsummering og drøfting

Bakgrunnen for denne rapporten er forsøket med å overføre det statlige ansvaret for tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) til kommunene. Formålet med forsøket var å vurdere fordelene og ulemperne med et kommunalt ansvar sammenlignet med dagens ordning med statlig ansvar for tiltaket. Forsøket var opprinnelig berammet til å vare fra og med 2018 til og med 2020, men ble senere utvidet i ett år. Seks kommuner har deltatt i forsøket. Dette er Ullensaker, Lillestrøm, Oslo (tre bydeler), Stavanger, Øygarden og Indre Fosen.

Dette er den andre evalueringsrapporten fra forsøket. Den første evalueringsrapporten tok for seg perioden frem til 2020. Evalueringen ble imidlertid utvidet som følge av at forsøket ble forlenget ut 2021. Den utvidede evalueringen er gjennomført etter at forsøksperioden var over. Dette innebærer at evalueringen også tar for seg perioden etter at forsøksperioden var over i to av forsøkskommunene.

En konklusjon fra evalueringen er at det ikke skjedde vesentlige endringer i fire av de seks forsøkene i løpet av det siste forsøksåret. De fire kommunene er Ullensaker, Indre Fosen, Øygarden og Stavanger. Det siste forsøksåret bar i noen grad også preg av forberedelser på å avslutte forsøksvirksomheten. I Stavanger og Øygarden ble virksomheten likevel videreført. I Øygarden innebar videreføring at det ble etablert en egen stilling innenfor kommunens NAV-kontor, og i Stavanger ble ordningen med tilrettelagt arbeid videreført innenfor rammen av kommunens PFF-ordningen (Praksisplass for personer med funksjonsnedsettelse). Denne tjenesten ble imidlertid opprettet før forsøket og videreført etter forsøket. Siden det var små eller ingen endringer i fire av forsøkskommunene det siste forsøksåret, betyr det at resultatene i den første evalueringsrapporten langt på vei også gjelder for det siste forsøksåret.

En hovedkonklusjon i den første evalueringsrapporten var at forsøkene fremstod som noe dyrere enn i ordinære tiltaksbedrifter, men at dette var avhengig av premissene i beregningene. Dette hadde bakgrunn i at VTA-stillingene i forsøkene var langt lavere enn i ordinære tiltaksbedrifter. Beregninger som tok utgangspunkt i totalt antall VTA-stillinger, viste at kostnadene i forsøkene var høyere enn i ordinære tiltaksbedrifter. Beregningene som baserte seg på antall VTA-ansatte, viste derimot at kostnadene per VTA-ansatt var lavere i forsøkene. Forskjellene i stillingsbrøker mellom forsøkene og de ordinære tiltaksbedriftene, bidro dermed til at det var vanskelig å sammenligne kostnadsberegningene direkte.

En annen hovedkonklusjon i den første evalueringsrapporten var at det var bedre kvalitet på tilbudet i de ordinære tiltaksbedriftene sammenlignet med virksomheten i forsøkene. Dette baserte seg på at forsøkene hadde mindre erfaringsbasert kompetanse i å matche de aktuelle målgruppene til passende arbeidsoppgaver, at kartleggingen av de VTA-ansatte var mer omfattende og systematiske i de ordinære tiltaksbedriftene, og at de ordinære tiltaksbedriftene hadde større bredde i arbeidsoppgavene og større muligheter for varierte oppgaver. I tillegg ble det trukket frem mulighetene VTA-ansatte i tiltaksbedriftene hadde til å hospitere i andre bedrifter, og at tiltaksbedriftene hadde tilbud om formell kvalifisering.

Den første evalueringen nyanserte imidlertid disse hovedkonklusjonene. Den viktigste nyanseringen gikk ut på at forsøkene langt på vei hadde bygd opp en ny tjeneste, og at det derfor var naturlig at prosessen bar preg av prøving og feiling. Forsøkene hadde også etablert samarbeid med andre kommunale tjenester, bl.a. dagsentrene, noe som var en av begrunnelsene for å gjennomføre forsøket. Videre ble også PFF-ordningen i Stavanger trukket frem som et eksempel på en mer helhetlig og integrert tjeneste med tilrettelagt arbeid.

To av forsøkskommunene videreutviklet innretningen av forsøkene det siste forsøksåret, og har også videreført aktivitetene etter at forsøket var over. Dette er forsøkene i Lillestrøm og i de tre bydelene i Oslo kommune. Siden den første evalueringsrapporten langt på vei antydte at forsøkene ikke hadde fått tilstrekkelig tid på å utvikle en ny tjeneste med tilrettelagt arbeid, er videreføringen og erfaringene fra disse to kommunene spesielt relevant.

I løpet av det siste forsøksåret og i etterkant har Lillestrøm kommune etablert en tjeneste med kvaliteter som langt på vei kan sidestilles med kvalitetene i tiltaksbedriftene. Hovedbegrunnelsen er at tjenesten er langt mer profesjonalisert enn under den tidlige forsøksperioden. Dette innebærer at det er etablert en egen avdeling med ansvar for tilrettelagt arbeid, de ansatte arbeider utelukkende med denne tjenesten, de har fått utdanning som jobbspesialister, og de benytter en godt dokumentert metode som grunnlag for virksomheten (SE-metoden). Dessuten viser resultatene fra undersøkelsen at både arbeidsgivere og VTAO-ansatte er godt fornøyde med tiltaket.

I Oslo har de på en tilsvarende måte etablert en tjeneste med tilrettelagt arbeid som innebærer en utvidelse av kommunens tjenester til målgruppen. Denne modellen er todelt i den forstand at jobbveilederne bistår en bredere målgruppe med ulike aktivitetstilbud, og har samtidig ansvar for ansatte i tilrettelagt arbeid i bydelen. Dette er en tjeneste som fremstår godt integrert på tjenestnivå, selv om ordningen også kan være sårbar i den forstand at den kun hviler på en enkelt

jobbveileder i hver av bydelene. På samme måte som i Lillestrøm, er veilederstillingene i to av bydelene avsatt til tilrettelagt arbeid, og de aktuelle veilederne har relevant utdanning som jobbspecialister. Det betyr også at både rekrutteringen av deltakere, jobbmatching og oppfølging av de ansatte bygger på et veletablert metodisk grunnlag.

Generelt viser erfaringen fra både Lillestrøm og Oslo kommune at de aktuelle forsøkene har vært gjennom en kvalitetsforbedring i sluttfasen og i etterkant av forsøksperioden. Basert på erfaringene fra disse to forsøkene, er det derfor grunn til å justere konklusjonene fra den første evalueringsrapporten som pekte på at det generelt så ut til å være bedre kvalitet på VTA-arbeidet i tiltaksbedriftene enn i forsøkene.

Beregningene i denne evalueringen som inkluderer det siste forsøkesåret, viser at det ikke er noe forskjeller i kostnadene til VTA-plassene i ordinære tiltaksbedrifter og VTA-plassene i forsøkene. Basert på antall tiltaksplasser i forsøkene finner vi at tilskuddet i forsøket er omtrent like stort per tiltaksplass som satsene for VTA-plasser i ordinære virksomheter. Det betyr også at vi kan konkludere med at forsøket som helhet ikke ga flere tiltaksplasser enn med dagens VTA-ordning.

Beregninger for Lillestrøm kommune i etterkant av forsøket viser imidlertid at kostnaden per VTA-plass i kommunen er lavere enn kostnadene ved en ordinær VTA-plass. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om virksomheten i Lillestrøm er sammenlignbar med virksomheten i ordinære tiltaksbedrifter. Bakgrunnen for dette er at ordningen formelt sett består av VTAO-plasser som kommunen har avtale med NAV om. Spørsmålet er derfor om de ansatte i VTAO i Lillestrøm skiller seg fra ansatte i ordinære tiltaksbedrifter med hensyn til oppfølgingsbehovet. Vi har ikke tallgrunnlag som tilsier at de VTAO-ansatte i Lillestrøm skiller seg fra VTA-ansatte generelt. Det er likevel grunn til å anta at det stilles større krav til den enkelte VTA-ansatt i en ordinær virksomhet enn i en tiltaksbedrift. I det minste er det grunn til å anta at en tiltaksbedrift har større handlingsrom i den forstand at det er større muligheter til å tilrettelegge for en bredere gruppe med ulike funksjonsnedsettelse. Dette underbygges til en viss grad også av jobbveilederne som har pekt på at bruken av ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena, medfører større utfordringer med å finne kandidater som er eller potensielt kan jobbe selvstendig i en ordinær virksomhet.

Forsøkene har hatt et forholdsvis lite omfang målt i antall VTA-ansatte. Samtidig er det forholdsvis store kommuner som har deltatt. Et spørsmål er derfor i hvilken grad vi kan overføre erfaringene fra forsøkene i større skala. Er det slik at mindre kommuner har kapasitet til å etablere en tilsvarende tjeneste som Lillestrøm, og er kommunene eventuelt i stand til å håndtere ordningen

som helhet? En kommune som Lillestrøm ville f.eks. i en fullskala kommunal ordning måtte bistå anslagsvis 5 ganger flere VTA-ansatte enn dagens 40. Verken denne eller den første evalueringen kan gi svar på disse spørsmålene.

Det er imidlertid rimelig å anta at et kommunalt ansvar for VTA-tiltaket ville måtte medføre at kommunen i større grad tok i bruk de ordinære tiltaksbedriftene enn i forsøkene. Blant forsøkskommunene var det bare Stavanger som benyttet ordinære tiltaksbedrifter som en del av forsøket. Erfaringen herfra ga imidlertid begrenset kunnskap om kommunen som bestiller av VTA-plasser hos tiltaksbedriftene.

I lys av at kommunene primært valgte å benytte kommunale tiltaksplasser, er det også grunn til å stille spørsmål ved om en slik innretning av VTA-ordningen er mulig eller ønskelig i full skala. For det første er det et spørsmål hvor stor mulighet det er til å ansette vesentlig flere i kommunale stillinger enn det vi så i forsøkene. Tilsvarende tyder også erfaringen fra forsøkene på at det ikke er ubegrensede muligheter i det private arbeidsmarkedet. Siden de VTA-ansatte både i Lillestrøm og i Oslo har arbeidsavtale med kommunene og ikke arbeidsgiverne direkte, er det sannsynligvis også begrenset hvor mange kommunen selv er villige til å ansette.

Evalueringen har også vist at mange av de ordinære tiltaksbedriftene er relativt små og avhengig av VTA-tiltaket. Bl.a. viser resultatene at 40 prosent av tiltaksbedriftene har en inntekt på under 10 millioner kroner, samtidig som noe over 20 prosent av dem kun baserer inntekten på VTA-tiltaket. Det å overføre VTA-plasser fra de ordinære tiltaksbedriftene til kommunal virksomhet, vil dermed kunne svekke enkelte tiltaksbedrifters inntektsgrunnlag vesentlig.

Argumentene over viser at det, til tross for erfaringene som er innhentet gjennom både denne og den forrige evalueringen, er usikkerhet knyttet til overføringen av VTA til kommunene. Måten forsøkskommunene har innrettet VTA-tiltaket på, synes derfor å være urealistisk i full skala. Det er likevel kvaliteter ved flere av forsøkene som tilsier at kommunene kan bidra med tilrettelagt arbeid som et supplement til den ordinære VTA-ordningen. For det første har forsøkene vist at det finnes kommunale arbeidsplasser som kan benyttes som VTA-plasser. For det andre har kommunene relevante rekrutteringskanaler i kommunale enheter som gir andre tjenester til målgruppen. I lys av at kommunene ofte må tilby alternative aktivitetstilbud til målgruppen, vil de også ha insentiver til å få flere ut i varig tilrettelagt arbeid. Sist, men ikke minst, har forsøkene i Lillestrøm og Oslo vist at det er mulig å bygge opp et kompetent apparat for å følge opp VTA-ansatte. Evalueringen gir imidlertid ikke svar på om dette også er mulig i mindre kommuner.

Referanser

Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

Møller, G. og Mangussen, E. (2020). Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 553.