



Evaluering av Forsøket Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd

Delrapport 1

Karen-Sofie Pettersen & Øystein Spjelkavik

FoU resultat 2014



Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	5
1.1. Bakgrunn	5
1.2. Evaluering av forsøket.....	7
1.3. Problemstillinger	7
1.4. Data og metode.....	8
1.5. Rapportens oppbygging:	11
2. Studier av lønnstilskudd	12
3. Oppstart og organisering.....	14
3.1. Føringer fra direktoratet	14
3.2. Østfold: Sarpsborg og Fredrikstad.....	15
3.3. Hordaland: Bergen	21
3.4. Vest-Agder: Kristiansand	26
3.5. Oslo.....	28
3.6. Oppsummering.....	35
4. Målgruppe	37
4.1. Rekruttering av deltakere 2013: Vektlegging av måltall	37
4.2. Målgruppe og måltall	39
4.3. Kjennetegn ved deltakere	42
4.4. Type stillinger og arbeidsgivere.....	47
4.5. Rekruttering av arbeidsgivere	47
4.6. Oppsummering.....	48
5. Utvidet oppfølging.....	50
5.1. Oppfølging av deltakerne	50
5.2. Oppfølging av arbeidsgivere.....	52
5.3. For mye eller for lite oppfølging?	56
5.4. Oppsummering.....	57
6. Vurderinger av virkemidlene.....	59
6.1. Deltakernes vurderinger.....	59
6.2. Arbeidsgiveres vurderinger av virkemidlene i ordningen	60
6.3. Oppsummering.....	62
7. Oppsummering og innspill til videre fagutvikling.....	63
7.1. Oppsummering.....	63
7.2. Innspill til videre fagutvikling	64
Litteratur:	70

Sammendrag

Forsøket AAP som lønnstilskudd ble initiert i revidert nasjonalbudsjett for 2012 og presentert som et politisk virkemiddel for å mobilisere grupper med svakt fotfeste i arbeidsmarkedet til arbeid.

Forsøket innebærer et tilskudd til arbeidsgivere for å ansette personer som mottar arbeidsavklaringspenger. St.melding 2012:2 slo fast: «Ungdom skal prioriteres» (s.10). Forsøket ble iverksatt i januar i 2013 med varighet på fem år. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har i samarbeid med Proba samfunnsanalyse i oppdrag av Arbeidsdepartementet å evaluere forsøket. Dette er den første av tre delrapporter fra følgeevalueringen. Sluttrapport med resultatene fra effektevalueringen er planlagt ved utgangen av 2018.

Forsøket «AAP som lønnstilskudd» bygger på følgende virkemidler: AAP som lønnstilskudd, utvidet adgang til midlertidig ansettelse, og utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver. Evalueringen finner at oppstartsfasen bærer mer preg av prosjektutvikling enn av tradisjonell implementering av metodikk og modell. Det er særlig «utvidet oppfølging» som ikke er nærmere presisert eller definert på forhånd.

I oppstarten av forsøket hadde NAV-kontorene som deltar noen felles utfordringer, som mengdeproblematikk og et intensivt arbeide med AAP-mottakere som mistet rettigheter til ytelsen i februar 2014. Måltallet ble ikke nådd i 2013, noe som kan henge sammen med at man kom sent i gang med oppstarten av forsøket. Jobbrådgiverne har i stor grad rekruttert deltakere blant AAP-mottakere som allerede var i praksisplass, det vil si kandidater som allerede hadde etablert en relasjon til en arbeidsgiver. Praksisplass i ordinær virksomhet er ofte brukt som virkemiddel for å avklare kandidater til forsøket.

AAP-mottakere mellom 20-29 år er godt representert i forsøket. Flertallet er likevel over 30 år, det vil si at de er eldre enn den prioritert målgruppen. Deltakernes utfordringer for arbeidsdeltakelse knyttes til nedsatt fysisk helse, nedsatt psykisk helse og rus. Flertallet har vært AAP-mottakere over en lengre periode. Fellesnevneren for oppfølgingen av deltakerne i forsøket er tilgjengelighet og fleksibilitet. Evalueringen finner at jobbrådgiverne i forsøket er mer tilgjengelige for brukere og arbeidsgivere enn hva som ellers har vært vanlig i NAV, med kortere responstid og økt service. Deltakerne legger vekt på ordinær jobb og jobbrådgivernes oppfølging som sentrale suksesskriterier i forsøket, mens enkelte gir uttrykk for at utvidet adgang til midlertidighet er et usikkerhetsmoment. Utvidet oppfølging har betydning for både deltakerne og arbeidsgiverne, men for arbeidsgivere framstår lønnstilskuddet kombinert med utvidet adgang til midlertidig ansettelse som de viktigste elementene i forsøket.

Evalueringen foreslår at det i den faglige drøftingen videre i forsøket særlig rettes fokus mot forholdet mellom målgruppe, bistandsbehov og hva som innholdsmessig skal ligge i «utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver».

1. Innledning

Forsøket Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd startet opp året 2013 og skal gå over fem år i utvalgte NAV kontorer i fem fylker i landet. Ved oppstart deltok følgende NAV kontorer i forsøket.

- Østfold: NAV Fredrikstad og NAV Sarpsborg
- Vest-Agder: NAV Kristiansand
- Hordaland: NAV Fyllingsdalen, NAV Laksevåg og NAV Bergenhus
- Oslo: Forsøket dekker alle bydelskontorene i byen, og er organisert som et team ved NAV Sagene.

Fra og med 2014 ble Troms (NAV Tromsø) en del av forsøket.

Dette er den første av tre rapporteringer fra følgeevalueringen. Fokus i rapporten er oppstart av forsøket, organisering samt en analyse av virkemidlene i forsøket:

- Utvidet adgang til midlertidig ansettelse
- Ubyråkratisk bruk av AAP som lønnstilskudd (fast sats)
- Utvidet oppfølging

Rapporten bygger på data innhentet fra de fire fylkene som deltok i 2013. NAV Tromsø er dermed ikke inkludert i denne delrapporten.

1.1. Bakgrunn

Forsøket AAP som lønnstilskudd ble initiert av Stoltenberg-regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2012 og ble presentert som et politisk virkemiddel for å mobilisere grupper med svakt fotfeste i arbeidsmarkedet til arbeid. Forsøket innebærer et tilskudd til arbeidsgivere for å ansette personer som mottar arbeidsavklaringspenger: «Det vil stimulere til at personer som i en periode mottar trygd, opprettholder tilknytning til arbeidslivet. Ungdom skal prioriteres» (meld St. 2012: 2: 10). Forsøket ble iverksatt i januar i 2013 og har en varighet på fem år.

Forsøket kan ses som en oppfølging av Brofoss-utvalgets anbefalinger om økt bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6:285). Utvalgets anbefaling bygger blant annet på Probas gjennomgang av evalueringer knyttet til arbeidsrettede tiltak generelt og kjeder av arbeidsrettet tiltak, samt evalueringer av enkelte tiltakstyper (Proba 2011). Studien viser at det er en tendens til at tiltak som er sterkest knyttet opp mot ordinært arbeid, er mest effektive for å få deltakere over i ordinær sysselsetting.

Utformingen av forsøket bygger på følgende elementer (gjengitt i brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til forsøksfylkene august 2012):

- Lønnstilskuddet til arbeidsgiver kan være basert på midlertidig tilsetning med inntil tre års varighet.¹ I dagens lønnstilskuddsordninger gis det adgang til midlertidig ansettelse med ett års varighet. Utvidelsen av adgangen til midlertidig ansettelse i inntil tre år kan bidra til å senke terskelen for å ta inn personer med nedsatt arbeidsevne i ordinære virksomheter, og gi arbeidsgivere mulighet for å tilby ordinært arbeid i en utvidet periode uten å forplikte seg til varig tilsetning.
- Tiltaket skal være enkelt og ubyråkratisk ved at den prosentvise satsen er den samme for alle deltakere og gjennom hele tiltaksperioden. Satsen som refunderes arbeidsgiver vil dermed ikke være gjenstand for forhandling basert på brukers arbeidsevne, slik tilfellet er med dagens lønnstilskuddsordninger.
- Det skal gis utvidet oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver i forsøket. Erfaring viser at god og hensiktsmessig oppfølging av deltaker og arbeidsgiver er sentralt for god måloppnåelse knyttet til integrering i ordinært arbeidsliv. Det legges til grunn at aktiv oppfølging inngår som en del av forsøket.

Unge mennesker, det vil si personer under 30 år, skal prioriteres i forsøket, og målet er at flere unge som mottar AAP skal få en varig forankring i arbeidslivet, på heltid og deltid.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en rettighetsytelse som ble innført 1. mars 2010 som erstatning for attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. AAP skal sikre arbeidstakere inntekt i perioder de som medlem av folketrygden er uten inntekt på grunn av sykdom eller skade og med behov for bistand til å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging av NAV. Dersom AAP-mottakeren utfører inntektsgivende arbeid, skal AAP som utgangspunkt reduseres etter antall timer i lønnet arbeid. AAP-mottakere kan arbeide opp til 60 % av full stilling, og fortsatt motta redusert AAP. Jobbes det mer enn 60 % av full stilling mister man retten til AAP for den aktuelle 14-dagersperioden.

Det nye forsøket innebærer at AAP-mottakere kan jobbe hel- eller deltid i inntil tre år på samme vilkår som ordinært ansatte, men samtidig være midlertidig ansatt i hele tiltaksperioden. Forsøket innebærer tett oppfølging fra NAV, og det skal i løpet av forsøksperioden prøves ut ulike former for oppfølging.

¹ I brev til forsøksfylkene i 2013 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble «skal» endret til «kan» lønnstilskuddet være basert på midlertidig tilsetning med inntil tre års varighet.

Kostnadene til den nye ordningen dekkes gjennom de utgiftene folketrygden ellers ville hatt i form av utbetaling av AAP. Ved alle forsøkskontorene er det ansatt en eller flere jobbrådgivere, som har ansvar for å finne aktuelle kandidater, rekruttere deltakere inn til forsøket, og å gi oppfølging til deltakere og arbeidsgivere. I Oslo, hvor forsøket dekker alle bydelskontorene, ble det ved forsøkets oppstart ansatt fem jobbrådgivere som er organisert som et eget team ved NAV Sagene.

1.2. Evaluering av forsøket

Etter anbudsutlysning våren 2013 fikk Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i samarbeid med Proba samfunnsanalyse i oppdrag av Arbeidsdepartementet å evaluere forsøket. Formålet med evalueringen er å kartlegge bruken av, og vurdere virkemidlene i forsøket, samt gjennomføre en effektstudien som skal vise om man med AAP som lønnstilskudd når målet med forsøket.

Evalueringen inneholder en effektstudie og en følgeevaluering. Følgeevalueringen skal belyse om implementering, organisering og gjennomføring av forsøkene er hensiktsmessig for å nå prosjektets målsettinger. I denne delen av evalueringen legges det vekt på metodeutvikling og løpende resultater i perioden som forsøket pågår. Dette innebærer et evalueringsdesign som ivaretar de formative eller prosessuelle aspekter ved forsøket. En målsetting med forsøket er at det skal bidra til læring og fagutvikling i NAV, med særlig vekt på kompetanse og markedskontakt. Følgeevalueringen skal bidra til å sikre en løpende kunnskapsoverføring til Arbeids- og velferdsdirektoratet i forsøksperioden.

Dette er den første av tre rapporteringer fra følgeevalueringen. I tillegg til de tre delrapportene er det planlagt sluttrapport ved utgangen av 2018, som inkluderer resultatene fra effektevalueringen.

1.3. Problemstillinger

Evalueringens overordnede problemstillinger er:

I hvilken grad fører lønnstilskudd kombinert med utvidet adgang til midlertidig ansettelse og utvidet oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver til økt sjanse for å få og bli i jobb med nedsatt arbeidsevne?

Formålet med evalueringen er å kartlegge bruken, og vurdere resultatene av virkemidlene i forsøket. I følgeevalueringen, som denne rapporten er en del av, undersøker igangsettingen og gjennomføring

av forsøket. Til denne delen er det knyttet en rekke temaer og spørsmål. I denne delrapporten legger vi særlig vekt på igangsettingen av forsøkt.

I denne delrapporten ser vi på følgende temaer:

- Erfaringen med igangsettingen av forsøket når det gjelder rekruttering av deltakere og arbeidsgivere og hvordan arbeidet organiseres lokalt.
- Innholdet i oppfølgingen av arbeidstakere og arbeidsgivere.
- Arbeidsgivere og deltakeres erfaringer og vurderinger av virkemidlene i forsøket.
- Vurdere i hvilken grad virkemidlene fører til at arbeidsgivere opplever redusert risiko ved å ansette personer med nedsatt arbeidsevne?

I utgangspunktet ønsket vi å gjøre en analyse av implementeringen av forsøket. Men som vi skal se, så er virkemiddelet «utvidet oppfølging» svakt presisert og definert som metode eller som modell i forsøket. I praksis er det dermed gitt stort rom for at jobbrådgiverne ved forsøkskontorene selv definerer innholdet i ett av virkemidlene i forsøket. Dette gjør at forsøket fremstår mer som et utviklingsprosjekt enn som et implementeringsforsøk.

1.4. Data og metode

Evalueringen bygger på metodetriangulering med vekt på kvalitativ og kvantitativ tilnærming. En slik tilnærming åpner for å anvende ulike typer data som til sammen utfyller hverandre og som belyser problemstillingene fra ulike sider. Denne rapporten, som er en del av følgeevalueringen, bygger på data innhentet gjennom casebesøk, fra intern rapportering i forsøket, fra ulike prosjektdokumenter, samt fra løpende informasjonen fra prosjektleder og andre aktører som er involvert i forsøket.

Casebesøk

Vinteren 2014 ble det gjennomført et to dagers casebesøk i hvert av de fire forsøksfylkene. Ut fra en bestilling fra oss la jobbrådgiverne sammen med forsøkets kontaktperson i NAV fylke til rette for besøket. De laget en plan for besøket og inviterte informanter til intervju. I praksis laget de et program for casebesøket, rekrutterte informanter og stilte lokaler til rådighet.

Casebesøkene besto av intervjuer med følgende aktører:

- Gruppeintervju med kontaktperson for forsøket i fylket, ledelsen ved involverte NAV-kontor samt leder for oppfølgingsavdelinger ved disse kontorene. Fra Oslo, hvor forsøket dekker alle bydelskontorene, deltok kontorleder og leder for oppfølgingsavdelinger fra tre bydelskontorer.

- Gruppeintervju med veiledere ved involverte NAV-kontor som jobbrådgivere i forsøket samarbeidet med. Fra Oslo deltok AAP-veiledere fra fire bydelskontorer.
- Gruppeintervju med jobbrådgivere, det vil si veiledere som jobbet i forsøket. I Vest-Agder var det på intervjutidspunktet ansatt én jobbrådgiver, som ble intervjuet sammen med en kollega som var involvert i et annet AAP-prosjekt ved kontoret, og som jobbrådgiver samarbeidet tett med.
- Gruppeintervju med aktører som jobbrådgivere i forsøket samarbeider med i forsøket. I Østfold ble dette gjennomført som et individuelt intervju fordi en av samarbeidspartene ikke stilte til intervju. Til sammen 7 personer som representerte aktører som forsøkskontorene hadde etablert et samarbeid med ble intervjuet. Tre av disse representerte NAV arbeidslivssenteret.
- Gruppeintervju med arbeidsgivere. I Vest-Agder ble intervjuene gjennomført som individuelle intervjuer. Vi intervjuet til sammen 16 arbeidsgivere.
- Gruppeintervju med deltakere. I Vest-Agder og Oslo ble intervjuene gjennomført som individuelle intervjuer. Vi intervjuet til sammen 12 deltakere.

Gruppeintervjuene hadde form av en fokusgruppe der vi tematiserte ulike sider ved forsøket.

Hensikten var å få mest mulig kunnskap om oppstarten av forsøket, organisering og samarbeid om forsøket internt på kontoret og med eksterne samarbeidsparter. I alle intervjuene ble informantene bedt om å vurdere virkemidlene i forsøket, det vil si utvidet oppfølging, utvidet adgang til midlertidig ansettelse og rammene for lønnstilskuddet.

Casebesøkene ble gjennomført i januar og februar 2014. I intervjuene med ledelsen i NAV var søkelyset rettet mot bakgrunnen for forsøket, organisering, avveininger man har gjort underveis, og veivalg kontoret stod overfor i det videre arbeidet med forsøket. I intervjuene med jobbrådgivere og AAP-veiledere var tema rekruttering, og herunder samarbeid internt på kontoret om å rekruttere deltakere og arbeidsgivere, samt erfaringer med og vurderinger av oppfølgingsmetodikken i forsøket. Både ledelsen og AAP-veiledere ble bedt om å beskrive og vurdere oppfølgingen av AAP-mottakere generelt. AAP-veilederne og jobbrådgiverne ble spurt om hvordan de samarbeidet med jobbrådgiverne om rekruttering av deltakere. Disse temaene ble også drøftet i intervjuene med samarbeidsparter.

Vi erfarte at gruppeintervjuene fungerte svært godt i alle casebesøkene. Metoden ga gode muligheter for å drøfte problemstillinger knyttet til oppstartsfasen på ulike måter, slik som aspekter ved samarbeidet, metodiske avveininger og valg og bruk av virkemidlene i forsøket. I intervjuene var informantene både i dialog med oss og med hverandre om egne erfaringer og vurderinger av forsøket og av NAVs rolle i å bistå mennesker i overgangen til ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi vurderer dette som en konstruktiv metodisk tilnærming. Gruppeintervjuet

skapte en plattform for dialog og innspill. Slik er den en metode som kan bidra til økt individuell refleksjon og lokal prosjektutvikling, samtidig som de gir god informasjon til evalueringen.

Casebesøkene foregikk i slutten av en periode hvor NAV-kontorene jobbet intensivt med å avklare situasjonen for brukere som mistet sine rettigheter til AAP 1. mars 2014, og som ble omtalt som «konvertittsaker». Enkelte NAV-ledere beskrev denne perioden som en «unntaksperiode» hvor kontorinterne aktiviteter slik som møter og lignende hadde blitt nedprioritert. Til tross for et intensivt arbeidspress ved kontorene ga informantene uttrykk for at dette hadde vært en lærerik periode som hadde gitt god oversikt over AAP-mottakerne, og som også hadde gitt mer kunnskap om AAP-porteføljen og hvordan man kan jobbe med den. Selv om arbeidet med «konvertitter» ikke er en del av denne rapportens problemstillinger, er det viktig å peke på at de lokale NAV-lederne, AAP-veiledere og flere av rådgiverne i forsøket ga uttrykk for at arbeidet med konvertittsakene hadde vært prioritert og tatt stor del av kontorets oppmerksomhet.

Rapporteringer fra forsøket

Som en del av utviklingen og styringen av forsøket har evalueringen i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratets koordinator utarbeidet to typer rapporteringsverktøy. Det ene omhandler deltakerne i prosjektet.

For hver av sine deltakere oppgir jobbrådgiver følgende opplysninger:

- *Bakgrunnsopplysninger:* Kjønn, alder, eventuell minoritetsbakgrunn, utdanning, arbeidserfaring, om deltaker har ansvarsgruppe og/eller individuell plan, dato for innvilgelse av AAP og deltakers hovedutfordringer når det gjelder arbeidsdeltakelse.
- *Rekruttering inn i forsøket:* Hvem som tok initiativ til deltakelse, bruk av praksisplass forut for deltakelse, dato for oppstart i ordinært arbeid.
- *Stilling:* Privat/offentlig sektor, størrelsen på bedriften, størrelsen på stillingen, om stillingen er fast eller midlertidig.
- *Oppfølging av deltaker og arbeidsgiver:* Omfanget og innholdet i oppfølging fra prosjektet og om eventuelt hvilke andre aktører er inne og gir oppfølging.
- *Utskriving:* Jobbrådgiver gir opplysninger om deltaker (jobb, utdanning, sykemelding osv.) tre, seks og 12 måneder etter utskrivning fra forsøket, dvs etter at AAP som lønnstilskudd opphører.

Rapporteringene gir kunnskap om hvem som rekrutteres inn i forsøket, hvilken oppfølging de og arbeidsgiverne mottar fra forsøket, og situasjonen for deltaker etter at han/hun har gått ut av forsøket. Hver enkelt jobbrådgiver i forsøket sender inn rapporteringsskjema til direktoratets koordinator fire ganger årlig.

Utvidet oppfølging av deltakere og arbeidsgivere er et sentralt virkemiddel i forsøket. For å få mest mulig kunnskap om hvordan oppfølgingsarbeidet foregår, har evalueringen bistått med å utarbeide et rapporteringsskjema om jobbrådgivernes tidsbruk. Her registrer jobbrådgiverne hvor stor andel av sin stilling de bruker på oppfølging av deltakere og arbeidsgivere, samt andre aktiviteter som inngår i forsøket. Utarbeidelsen av dette skjemaet gjorde oss oppmerksom på hvor mye tid og ressurser som jobbrådgiverne brukte på å rekruttering av aktuelle kandidater til forsøket, noe som ble tematisert i casebesøkene.

1.5. Rapportens oppbygging:

I kapittel 2 presenterer vi en kort introduksjon til tidligere studier av lønnstilskudd for det vi oppfatter som samme målgruppe som for forsøket.

I kapittel tre ser vi nærmere på oppstarten av forsøket i kontorene som deltar, hvilke føringer som ble lagt av direktoratet for hvordan forsøket skulle implementeres i forsøksfylkene, organiseringen av forsøket i kontorene som deltar og NAV fylke sin rolle.

Kapittel fire handler om forsøkets målgruppe. Her ser vi nærmere på hvordan jobbrådgiverne rekrutterer kandidater til forsøket og kjennetegn ved de som deltar i forsøket, samt hvilke virksomheter deltakerne i forsøket jobber i.

I kapittel fem presenterer vi oppfølgingsarbeidet i forsøket. Søkelystet er rettet mot hva som er innholdet i oppfølgingen, vurderingene av oppfølgingen som gis, metodiske avveininger og eventuelle forhold som kan stå i veien for godt oppfølgingsarbeid.

I kapittel seks presenterer vi deltakernes og arbeidsgivernes vurdering av virkemidlene i forsøket.

Kapittel sju er en oppsummerende drøfting og faglig innspill til forsøkets videre utvikling.

2. Studier av lønnstilskudd

Flere studier, blant annet fra Norden, Europa ellers, Australia og USA, har vist at målrettet («targeted») lønnstilskudd har større effekt på jobbmulighetene for arbeidssøkere med redusert arbeidsevne enn arbeidsforberedende trening og kompetansehevende tiltak eller kurs, særlig om de kombineres med oppfølging og trening i jobben (Dorsett 2006, Jaenichen & Stephan 2009, Larsson 2003, Sianesi 2008). En undersøkelse av avbrutte "fleksjobs" i Danmark framhever betydningen av god jobbmatch og det påpekes at den eneste måten å forebygge ulike virkelighetsoppfatninger mellom ansatt og arbeidsgiver, er gjennom dialog: «Dialogen skal først og fremmest brukes som redskap til at forebygge, at fleksjobbet bliver afbrudt. Det skal være et redskap til at tage misforståelser og gensidige beskyldninger i opløbet» (Discuss 2003:153).

Lønnstilskudd har en "døråpner-effekt" (ECON 2001), men flere undersøkelser, både i Norge (Børing mfl 2010, ECON 2001, Spjelkavik 2004 og 2008) og internasjonalt (Layard 1997, Richardson 1998), har påpekt at det ikke er noen automatikk i at lønnstilskudd fører til jobbfastholdelse. Suksesskriteriet er ikke nødvendigvis lønnstilskudd i seg selv, men oppfølging rettet mot både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Burns mfl (2010) mener på bakgrunn studier av forsøk på styrke effekten av lønnstilskudd for utsatte grupper unge i Sør-Afrika, at lønnstilskudd bør knyttes til arbeidsplassbasert trening (2010), mens Katz (1998) konkluderer fra tilsvarende studier i USA at lønnstilskudd bør kombineres med «job development» (jobbutvikling) og trening.

Lønnstilskudd er ofte blitt kritisert, blant annet av den grunn at man ikke kontrollerer for om de som subsidieres ville ha blitt ansatt uansett (dødvectstap), at de som subsidieres fortrenger andre ordinære ansettelse, altså at arbeidsgivere ansetter folk på lønnstilskudd fordi det gir lavere lønnsutgifter, eller at arbeidsgivere i stedet for å investere i et helsefremmende arbeidsmiljø velter kostnader forbundet med de ansattes (u)helse over på det offentlige ved å kreve tilskudd for å fortsatt ha dem ansatt. Andre ankepunkter mot lønnstilskudd er at subsidierte ansettelse kan virke konkurransevridende, for eksempel at enkelte virksomheter baserer sin økonomi på bruk av subsidiert arbeidskraft, og at de kan virke stigmatiserende (jf Hohnen 2000, Jaenichen & Stephan 2009, Larsen & Høgelund 2008).

I et policy-perspektiv er imidlertid hensikten med målrettet bruk av lønnstilskudd å redusere køen av arbeidssøkere, styrke inkluderingen av ulike målgrupper i ordinært arbeidsliv, eller å redusere

tilgangen på uførepensjonering. Dermed kan det at arbeidsgivere foretrekker å ansette arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne (positiv diskriminering) forstås som en ønsket effekt for målrettet bruk av lønnstilskudd, mens dødvektstap er bortkastet innsats fordi den som ansettes ville ha blitt det uten å bli subsidiert av offentlige midler.

Siamesi (2008), med støtte fra svenske studier (Calmfors mfl 2001), reiser et viktig aspekt knyttet til utstrakt bruk av lønnstilskudd: Omfattende og generøse økonomiske subsidieordninger kan gjøre det vanskelig for tiltak og tilnærminger til inkludering som ikke baserer seg på økonomisk kompensasjon fordi det i virksomhetene utvikles forventninger om økonomisk kompensasjon og sluttresultatet kan fort bli generell bedriftssubsidiering og dødvektstap, heller enn at mennesker med store bistandsbehov kommer i jobb. I Sverige er det sjelden at arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne kommer i jobb via Supported Employment uten lønnstilskudd, mens det motsatte er tilfelle i Norge (Spjelkavik mfl 2011).

Resultatene fra tidligere studier av lønnstilskudd har relevans for evalueringen av AAP som lønnstilskudd. I siste kapittel vil vi knytte kunnskapen om lønnstilskudd til de foreløpige funnene i denne første delen av evalueringen. Vi vil særlig se på bruken av virkemidlene i forsøket i lys av kunnskap om lønnstilskudd, oppfølging og jobbfastholdelse for personer med nedsatt arbeidsevne.

3. Oppstart og organisering

Tema for dette kapitlet er oppstarten av forsøket i fylkene og ved kontorene som deltar. Vi presenterer føringer som ble gitt av direktoratet for hvordan forsøket skulle implementeres, før vi ser hvordan dette ble gjort i de enkelte kontor. Søkelyset er rettet mot kjennetegn ved kontorene som deltar i forsøket, herunder hvordan kontoret er organisert, hvordan arbeidet med AAP er organisert generelt og særlig hvordan kontorene jobber med unge brukere, det vil si personer under 30 år og som er i målgruppa for forsøket. Vi belyser også oppfølgingsarbeidet og kontorenes vurdering av egen markedskompetanse. Videre ser vi på kontorenes egne vurderinger av hvordan forsøket ble implementert og organisert ved kontorene, og hvilke erfaringer de har høstet så langt.

3.1. Føringer fra direktoratet

Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger, med anslag på hvor stor andel av disse som var aktuelle for arbeidsrettede tiltak, var et viktig kriterium for direktoratets utvelgelse av fylker som skulle delta i forsøket. I tillegg ble det lagt vekt på at de aktuelle NAV-kontorene måtte ha et differensiert arbeidsmarked for å sikre tilgang på potensielle arbeidsgivere for deltakerne i forsøket. På bakgrunn av disse kriteriene valgte direktoratet ut NAV Østfold (NAV Sarpsborg, NAV Fredrikstad), NAV Vest-Agder (NAV Kristiansand) og NAV Oslo som forsøksfylker.

I implementeringen av forsøket la direktoratet vekt på at arbeidsfordelingen mellom NAV-veiledere som er med i forsøket og andre veilederne på NAV-kontorene skulle avgrenses og avklares lokalt. Direktoratet utarbeidet et rolledokument til fylkene som utdypet hvilken kompetanse NAV-veiledere som deltar i forsøket skulle ha og hvordan de skulle jobbe med å inkludere målgruppa i forsøket i ordinært arbeidsliv.

I oppfølging av deltakere og arbeidsgivere skal NAV-veiledere i forsøket: ²

- Ha hovedansvar for at det rekrutteres brukere i målgruppen til forsøket
- Finne aktuelle arbeidsgivere og kartlegge arbeidsgivernes behov
- Sikre at bruker får informasjon om meldekort og økonomiske konsekvenser av lønnet arbeid utenom tiltaket
- Gi utvidet arbeidsrettet oppfølgingsbistand til arbeidstaker og arbeidsgiver gjennom hele tiltaksperioden
- Følge opp ute på arbeidsplass

² Fra dokumentet «Rollebeskrivelse for NAV-veiledere – forøket med AAP som lønnstilkudd og utvidet oppfølging fra NAV».

- Være fleksibel og tilgjengelig for arbeidstaker og arbeidsgiver – for eksempel gjennom direkte telefonnummer og personlig e-post
- Være bindeledd og kunne formidle kontakt med resten av NAVs tilbud ved behov – som for eksempel ved tilrettelegging av arbeidsplass (Hjelpemiddelsentral)
- Være deltakers og arbeidsgivers kontaktperson i NAV
- Ha ressurser til tett oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver

Direktoratet la videre følgende føringer på hvilken kompetanse veilederne i forsøket måtte ha:

- Ha kompetanse i forhold til lokalt arbeidsmarked og arbeidsgiveres behov
- Ha spisskompetanse på å formidle brukere med nedsatt arbeidsevne til stillinger i ordinært arbeidsmarked
- Ha spisskompetanse på å følge opp arbeidstaker og arbeidsgiver i lønnskuddsperioden for å legge til rette for at arbeidstaker beholder arbeidet
- Ha godt kjennskap til arbeidsgivers behov og sikre at arbeidsgiver får hensiktsmessig bistand

I tillegg til å gi føringer om kompetanse og arbeidsoppgaver la direktoratet vekt på at det skulle rapporteres om erfaringer knyttet til oppfølgingsmetodikk og organisering av oppfølgingsarbeidet i forsøket. «Det er en målsetting at disse erfaringene og ny opparbeidet kompetanse skal bidra til kompetanseheving både sentralt og lokalt», heter det i direktoratets rollebeskrivelse. I evalueringen har vi undersøkt direktoratets føringer i sammenheng med iverksettingen av forsøket.

Som en del av direktoratets styring av prosjektet ble det utarbeidet to rapporteringsverktøy, ett for deltakere i forsøket og ett for jobbrådgiveres tidsbruk (jf. forrige kapittel). Det ble videre opprettet en egen registreringsrutine i Arena. Registrering i Arena gir informasjon om hvor mange brukere det til enhver tid jobbes med i forsøket, uavhengig av om de har startet opp i arbeid med lønnskudd eller ikke. Registreringen «AAP som lønnskudd» følger bruker fra innledende kartlegging og til bruker ikke lenger er aktuell for tiltaket eller tiltaket er avsluttet av andre årsaker. Opplysningen registreres i Arena av jobbrådgiver.

3.2. Østfold: Sarpsborg og Fredrikstad

Forut for forsøket hadde NAV Østfold et ønske om å styrke oppfølgingsarbeidet i NAV kontorene. Med den begrunnelsen søkte fylkesleddet Arbeids- og velferdsdirektoratet om å delta i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV-Kontor, avklaring og oppfølging». Kjerneoppgaveforsøket innebærer at arbeids- og velferdsetaten i større grad gjennomfører avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester fra eksterne leverandører. NAV Østfold ble ikke en del av

Kjerneoppgaveforsøket, men ble heller valgt til å delta i forsøket med AAP som lønnstilskudd. Fra NAV fylkets side var AAP som lønnstilskudd i tråd i tråd med ambisjonene om å legge mer av oppfølgingsarbeidet til NAV-kontorene. Fra direktoratets side var det ønskelig at forsøket skulle implementeres ved to store og like kontorer i Østfold, og valget falt derfor på NAV Sarpsborg og NAV Fredrikstad.

AAP ved kontorene

Tidlig høsten 2013, før arbeidet med «konvertittsakene» tok til, var det ved NAV Sarpsborg registrert rundt 2600 AAP-mottakere, mens det ved NAV Fredrikstad var registrert rundt 2900 AAP-mottakere. Ved begge kontorene ville litt under halvparten av alle AAP-mottakerne ha brukt opp rettighetene sine 1. mars 2014. Ved begge kontorene ble innsatsen knyttet til «konvertittsakene» beskrevet som intensiv og ressurskrevende i form av tid og bemanning. Samtidig hadde den gitt god kunnskap om AAP-mottakerne og kontorets oppfølging av disse.

Konvertittjobbinga har vist betydningen av å ha tilstrekkelig informasjon i den enkelte sak.

Tilbakemeldingene har vært at jobbinga med konvertittene har vært tøft, men utrolig lærerikt. Vi tror at vi kan angripe ulike porteføljer på en mer systematisk måte enn tidligere. (...) Dette er det beste beviset på at tilstrekkelige ressurser og prioriteringer i ytterste ledd er det som fungerer.

(Kontorleder).

I forhold til konvertittjobbinga, så er de fleste tilbakemeldingene at mestringsevnen er bedre. Det har gitt økt kompetanse og større forståelse for å gjøre den kvalitative gode jobben i forhold til oppfølging av brukerne. (Leder, oppfølgingsavdeling).

Arbeidet med «konvertittsakene» hadde videre gitt kunnskap om unge AAP-mottakere, de under 30 år. Gjennomgangen viste at disse skilte de seg ut fra andre AAP-mottakere ved at de ofte har dårligere psykisk helse og at man ofte ser for seg et lengre behandlingsløp før arbeidsrettet tiltak.

Vi var overraska når vi gikk gjennom hele porteføljen på under 30 år. De er ganske syke en hel del av disse personene. Samtidig så var det jo signalisert for noen år siden at det var så mye problemer blant ungdom at toppen ville komme, og det ser vi på de som kommer inn i dag. De har store psykiske og andre problemer. (Leder, oppfølgingsavdeling).

Vi ser at de som vi tar inn på AAP og som er født på 1990-tallet er så syke at når de først kommer inn er det ikke realistisk å sette i gang arbeidsretta tiltak. Det er massiv behandling som må inn i forkant, men på sikt kan man tenke det. Vi har stor inngang nå på brukere født på 1990-tallet, men det er de helst yngste. Vi har fortsatt de som er mellom 20-30 som vi kan ta tak i, og begge jobbrådgiverne har

gått gjennom alle sakene på hvert sitt kontor. De ser at det er mye tung psykiatri i disse sakene. Tiltakene og virkemidlene er de samme, men utfordringene er kanskje annerledes. (Fylkeskontakt NAV).

Om vi ser bort fra arbeidet med «konvertittsakene» la kontor- og avdelingsledere og veiledere ved oppfølgingsavdelingene på begge kontorene vekt på at oppfølging av AAP-mottakere var ganske lik på de to kontorene. Oppfølgingen av AAP-mottakere ble beskrevet som «standard oppfølgingsløp», som består av samtaler med bruker og innhenting av nødvendig dokumentasjon og oppdatering av CV forut for innvilgelse av AAP.

Så er det en avklaring i forhold til hva man kan gjøre videre for at de skal komme raskest mulig til arbeidslivet helt eller delvis. Målet er at vi skal bruke minst mulig tid før bruker kommer tilbake. Så er det en vurdering av den enkelte om de trenger en kombinasjon av behandling og arbeidsretta tiltak. Når vi har fattet vedtak om AAP så får kanskje enkelte skolegang, og der har vi en regel at vi sender ut skolebrev hvert halvår for å få en bekreftelse på at de faktisk går på skole. Så tar vi kontakt med dem om de har behov for det i perioden. Ellers er det veldig individuelt i forhold til oppfølging av bruker. (Leder oppfølgingsavdeling).

Standard oppfølgingsarbeid innebærer altså en del avklaringer forut for at AAP blir innvilget og en individuell oppfølging underveis. Ved NAV Sarpsborg er det en egen tiltaksenhet på kontoret som har ansvaret for brukere som har oppfølging av tiltaksarrangør. Samtidig, som både ledelsen og AAP-veilederne beskriver, opplever man at innholdet og omfanget av oppfølgingen varierer etter hvordan man kommer inn i AAP. For AAP-mottakere som har et sykefraværsløp bak seg har NAV vært inne tidligere i sykefraværsløpet hvor man også har samhandlet med arbeidsgiver. For brukere som har en annen inngang til AAP enn sykefraværsløp har veilederne ofte ikke den samme relasjonen til bruker fra før.

Ifølge veilederne i oppfølgingsavdelingene gjør «mengdeproblematikken», det vil si mange AAP-mottakere per veileder, det vanskelig å gi den oppfølgingen som er beskrevet i brukernes aktivitetsplaner, samtidig som de mener at de gir bedre oppfølging av AAP-mottakere i dag enn for to år siden.

Når man har hatt for store mengder brukere for hver enkelt veileder så har nok aktivitetsplanene blitt fraværende, innholdet har blitt dårlig med dårlig oppfølgingstidspunkter. Når vi ser tilbake i tid, så er det veldig stor forskjell på i dag og hvordan det så ut for to år siden. Vi er blitt bedre. Før så var det at de fikk AAP, men de fikk ikke aktivitetsplan, det var bare en legeerklæring og den første samtalen, og

oppfølgingstidspunktet ble borte. Men i dag er det 14a- vedtak med behovsvurdering, aktivitetsplan og arbeidsevnevurdering. Nå lager vi arbeidsevnevurdering for å se hvor bruker havner inn i innsatsområde. (Veileder).

Ifølge veilederne får en omtrent tredjedel av alle AAP-mottakere tett oppfølging. Denne gruppen kjennetegnes ifølge veilederne av at de selv oppsøker NAV og ønsker hjelp til å komme i gang med aktivitet, arbeid eller utdanning. For resten av AAP-mottakerne er oppfølgingen sporadisk og gjerne med fokus på begrensninger for yrkesdeltakelse:

Men den store gemene hop er gjerne kun opptatt av medisinsk behandling og sin egen opplevelse av sykdom og at de ikke kan være i arbeid. Den delen sier bakpå, det er de vi skulle sende til samarbeidspartnere, arbeidsmarkedsbedrifter, og fått en avklaring av restarbeidsevne, hvilke muligheter de har. De har kanskje hatt en til to samtaler i året. (Veileder).

Det blir også litt på mengden brukere man har på benken, man må ofte gjøre et utvalg på hvem man skal ha tettere oppfølging på i en periode for å hjelpe dem i gang. Man må prioritere. Det legges lite føringer på dette fra ledelsens side. Det er kanskje slik at de som trenger mest oppfølging får minst, og de som er interessert i sin egen sak får den beste oppfølgingen. Det er kanskje de som kunne klart seg sjøl. (Veileder).

Gjennom deltakelse i forsøket ønsket ledelsen ved kontoret å få en bedre systematikk og kvalitet på oppfølgingen av AAP-mottakere.

NAV Sarpsborg

NAV Sarpsborg har 125 ansatte, hvorav ca. 50 er statlige ansatte. Kontoret er ikke organisert tverrfaglig. Kontoret er delt inn i fem avdelinger og har til sammen ca. 15 team. Teamene ledes av teamkoordinator som gir faglig oppfølging, men ikke har personalansvar. Det er to oppfølgingsavdelinger ved kontoret, en for kommunale ytelser og en for statlige ytelser. Den statlige oppfølgingsavdelingen er delt inn i tre team med samme oppgaver. Veilederne i teamene jobber etter datofordeling. Kontoret har et ungdomsteam, men dette teamet jobber kun med standardinnsats og situasjonsbestemt innsats. Oppfølgingsavdelingen har ansvar for alle AAP-mottakere.

Fra kontorets side så man at deltakelse i forsøket kunne gi en god effekt på arbeidet med AAP-mottakerne. De hadde også gode erfaringer med andre prosjekter der medarbeiderne gis mulighet til

å jobbe med en avgrenset gruppe deltakere. Dette gjorde at NAV-leder stilte seg positiv til å være med AAP som lønnstilskudd:

Vi fikk tilbud om å være med og sa selvsagt ja til det. Vi så at vi hadde en kjempemasse på AAP, og vi får ikke gjort det vi skal og det vi ønsker å gjøre. Veilederne ønsker en god og tett oppfølging av den enkelte. Selv om vi har ryddet, arbeidet med konvertitter, så er det fortsatt ikke en optimal situasjon for dette. Når det byr seg en mulighet til å få finansiert dedikerte stillinger som kan jobbe med en begrenset gruppe, her er det 21 deltakere, så sier vi ja takk til det. Det har vi gjort på en hel del flere andre områder og det viser seg å ha en veldig positiv effekt. Det er helt glimrende for oss.
(Kontorleder).

Gjennom forsøket finansieres 75 % stilling som jobbrådgiver ved kontoret. Kontoret valgte å ansette en person i full stilling som jobbrådgiver, det vil si at kontoret selv dekket 25 % av stillingen. I utgangspunktet ønsket ledelsen at de 25 % som ble finansiert av egne midler skulle brukes til å etablere et samarbeid med et annet prosjekt i kommunen som var rettet mot den samme målgruppa. Dette prosjektet ble imidlertid avsluttet i 2014, uten at man har endret stillingsstørrelsen til jobbrådgiver.

Jobbrådgiver ble rekruttert fra kontoret, og har tidligere lang erfaring fra Aetat der han har arbeidet med attføring. De siste årene har han jobbet med oppfølging av langtidsledige ved oppfølgingsavdelingen. God kjennskap til NAV, erfaring fra Aetat og oppfølgingsarbeid, evnen til å jobbe systematisk, og teknisk god i fagsystemene ble avgjørende for valg av jobbrådgiver. Jobbrådgiver legger selv vekt på at en viktig motivasjon for å søke stillingen var muligheten til å gi tett oppfølging til færre brukere, noe han hadde erfaringer med fra sin tidligere stilling i Aetat.

Jeg fikk en mulighet til å jobbe tettere med enkeltpersoner, litt som jeg var vant til å jobbe da jeg jobba med attføring og da jeg var på arbeidskontor. Da hadde vi en mindre gruppe brukere og mer kontakt og mer kontakt med arbeidsgivere. Når jeg jobbet med oppfølging av langtidsledige så hadde jeg ansvar for oppfølging av opptil 390 brukere. (Jobbrådgiver).

Stillingen som jobbrådgiver ble formelt lagt under et team i oppfølgingsavdelingen, men det var forventet at han skulle samarbeide tett med veiledere i alle teamene ved avdelingen.

NAV Fredrikstad

NAV-Fredrikstad har ca. 200 ansatte, hvorav ca. 70 er ansatt i den statlige delen av NAV. De ansatte ved kontoret jobber integrert og tverrfaglig med statlige og kommunale tjenester. Kontoret er delt

inn i fire avdelinger og har til sammen 12 sammensatte team som ledes av en teamleder med personalansvar. Sykefravær og oppfølgingsavdelingen (Syfo) består av fire team. I likhet med NAV Sarpsborg har NAV Fredrikstad et ungdomsteam med ansvar for standard innsats og situasjonsbestemt innsats. Alle AAP-mottakere hører til i oppfølgingsavdelingen. På intervjuetidspunktet var kontoret i ferd med etablere et eget markedsteam ved kontoret.

Kontorleder har hatt flere egne tiltak rettet mot det ordinære arbeidslivet. Tiltakene består i å få ordinære virksomheter til å etablere praksisplasser der NAV bidrar med risikoreducerende tiltak, og hvor målet er ordinær ansatte. Ifølge kontorleder har man svært gode erfaringer med å forsøke ulike varianter av slike tiltak. De har blant annet erfaring med at enkelte av bedriftene som kontoret samarbeider med ønsker at NAV skal bidra i rekrutteringen.

Ledelsen ved NAV Fredrikstad var positive til delta i forsøket og koblet dette til kontorets generelle markedsarbeid. Forsøket ga anledning til å jobbe på andre måter:

Det er godt å få finansiert denne type prosjekter, som gjør at vi kan ha noen muligheter for medarbeidere som har behov for å gjøre noe annet, som du ikke har økonomi til å ta over den ordinære rammen eller driftsbudsjettet. (Kontorleder).

Også ved NAV Fredrikstad finansierer forsøket 75 % av stillingen som jobbrådgiver ved kontoret. Kontoret valgte å ansette en person i 75 % stilling som jobbrådgiver og å selv finansiere 25 % markedsarbeid i stillingen. Personen som ble ansatt som jobbrådgiver ble etter hvert innvilget 20 % permisjon og jobber 80 % i forsøket.

På samme måte som ved NAV Sarpsborg ble jobbrådgiver ved NAV Fredrikstad rekruttert internt. Erfaring fra markedsarbeid og arbeidsgiverkontakt ble vektlagt da kontoret ansatte jobbrådgiver. I intervju trekker jobbrådgiver også frem erfaringen fra arbeidsmarkedsbedriften som en viktig grunn til å søke stillingen som jobbrådgiver. Da hun søkte var hun teamleder, og hadde en periode mange brukere hun skulle følge opp.

Jeg trivdes så godt med å være prosjektleder på [arbeidsmarkedsbedrift] og få være med å utvikle noe nytt og å se suksesshistorier. Det å få være med å bygge opp noe som var positivt; det savna jeg i jobben jeg hadde. Jeg hadde en kort periode i NAV da jeg hadde mange å følge opp. (Jobbrådgiver)

Stillingen er plassert under leder av Sykefravær- og oppfølgingsavdelingen (Syfo). Begrunnelsen for denne plasseringen var at Syfo har ansvaret for AAP-mottakere som tidligere har hatt arbeid og «som har muligheter til å komme tilbake til arbeidslivet veldig fort». Mottakere av AAP som kommer fra andre ytelser, slik som dagpenger og sosialhjelp, er ifølge kontorets ledelse en tyngre brukergruppe som trenger mer oppfølging. I det første året av forsøket la kontoret vekt på å nå måltallet for antall deltakere, og det var derfor naturlig å plassere forsøket i en avdeling med AAP-mottakere som man anså hadde gode muligheter til å komme ut i ordinært arbeidsliv. Jobbrådgiver er ikke plassert i team, men samarbeider tett med andre avdelinger ved kontoret og med markedsteamet.

3.3. Hordaland: Bergen

I Bergen deltar flere av NAVs kontorer i ulike forsøk der fokus er rettet mot oppfølgingsarbeidet i NAV, blant annet Kjerneoppgaver i NAV-kontor, opplæringsprogrammet HPMT (helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming) og Individuell jobbstøtte (IPS). I kontakten med direktoratet forut for igangsettingen av forsøket la fylkesleddet vekt på muligheter for synergieffekter mellom forsøket og de andre forsøkene som bydelskontorene var involvert i, særlig Kjerneoppgave-prosjektet ved NAV Åsane. Forsøket ble fra fylkets side oppfattet som et virkemiddel for å utvikle bedre kompetanse om oppfølgingsmetodikken og å bygge relasjoner mellom NAV og arbeidsgiver.

Når man har jobbet med forsøket, så regner man med at man vil bygge kompetanse, ikke minst i forhold til bedrifter, samarbeidspartnere og det hele. På sikt kan det overføres til vårt vanlige oppfølgingsarbeid. (Fylkeskontakt NAV).

Bortsett fra valg av kontor og tildeling av antall plasser på hvert kontor, har fylkesleddet i liten grad vært involvert i hvordan forsøket er implementert og organisert i bydelskontorene. Tildelingen av plasser ble gjort etter en vurdering av beholdningen av AAP-mottakere. I 2013 ble det ansatt en jobbrådgiver ved hvert av de tre NAV-kontorene som deltar i forsøket. Ved alle tre de kontorene ble jobbrådgiverne rekruttert internt. Disse ble ansatt i løpet av første halvår 2013.

Arbeidet med AAP-mottakere ved kontorene

Før arbeidet med «konvertittsaker» tok til, var det ved NAV Bergenhus registrert ca. 1300 AAP-mottakere. Ved NAV Fyllingsdalen var det rundt 800 AAP-mottakere hvorav 450 var «konvertittsaker». Ved NAV Laksevåg var det ca. 1400 AAP-mottakere og litt i overkant av 30 % av disse var «konvertittsaker».

Ifølge ledelsen hadde arbeidet med «konvertittsakene» gitt kunnskap om deltakerne og tiltak de har mottatt, og det har også bedret kvaliteten på eget arbeid. I de fleste «konvertittsakene» hadde AAP-mottakerne hatt et tilbud og de fleste hadde vært lenge i tiltak.

Da vi startet med dette arbeidet fryktet vi at det var mange ukjente som vi ikke hadde kontakt med. Men det slo heldigvis feil, de fleste hadde vi god kontakt med underveis i løpet av mange år. (Kontorleder).

Selv om en liten andel av «konvertittsakene» dreide seg om brukere som NAV-kontorene hadde lite kontakt med, viste det seg at det var en del av AAP-mottakere som hadde gått lenge uten aktivitet før de kom inn i AAP. Dette gjelder særlig de som kom inn i AAP fra tidsbegrenset uførestønad (TU).

Ifølge veilederne dreier flere av «konvertittsakene» seg om brukere som har vært så syke at det ikke har vært mulig å tenke så mye på oppfølging.

Vi har jobbet jevnt og trutt med disse, men noen har vært så syke at vi faktisk ikke har fått dem ut i noen ting som helst. Så nå sitter vi og jobber ekstra med dette for å finne ut om de kan komme tilbake til jobb. Det er mye jobbing med dette nå. (Veileder).

Arbeidet med «konvertittsakene» består for eksempel i å innhente nye legeopplysninger, informasjon om resultatet av behandling, innkalling og møter med brukerne, oppdatering av arbeidsevnevurdering i Arena (saksbehandlerværktøy). Veilederne mener at det er kan være utfordrende å få kontakt med brukere som de ikke har hatt kontakt med over lang tid, og som heller ikke har vært i tiltak i de fire årene de har mottatt AAP.

Jeg har mange på min konvertittliste som ikke har vært på et eneste tiltak. De har hatt «fri» i fire år og vi har nesten ikke hatt kontakt med dem. Og nå skal jeg begynne å pirke i de? (Veileder).

Arbeidet med «konvertittsakene» har altså gitt kontoret kunnskaper om situasjonen for AAP-mottakerne og en bedre systematikk i hvordan disse skal følges opp.

I beskrivelsen av sitt arbeid med AAP-mottakere legger veilederne i oppfølgingsavdelingen vekt på at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukers behov. Veilederne jobber etter datofordeling, noe de selv synes gjør arbeidet forutsigbart og rettferdig. Oppfølgingen består i å ha jevnlig møter med bruker og sørge for at bruker er i aktivitet, enten i behandling eller i et arbeidsrettet tiltak.

Oppfølgingen består også av oppfølging, enten hos arbeidsgiver eller i tiltaksbedrift, og møter med andre instanser, slik som behandler osv.

Noen har tettere oppfølging enn andre. Noen har tettere oppfølging i tiltaksbedrifter enn andre. Når de avslutter i tiltaket så får vi en rapport om hva de anbefaler videre. Så det er litt ujevnt. (Veileder).

Det er jo individuelle vi snakker om. Det er forskjell på folk hvor syk de er og hvor selvdreven de er. Noen synes det er gøy med tiltak, andre ikke. Det blir veldig individuelt hvor mye tid jeg bruker på de forskjellige. Noen ønsker å komme på kontoret, noen ringer vi til og så videre. (Veileder).

Veiledere gir vanligvis mindre oppfølging til AAP-mottakere som er i tiltak i skjermet sektor og hvor det er avtalt at tiltaksarrangøren gjør oppfølgingsarbeidet.

Kontorlederne vurderer oppfølgingen av AAP-mottakere generelt som lite tilfredsstillende i forhold til behovet. Dette knytter de til ressursmangel og kapasitetsproblemer, det vil si at porteføljen av brukere er stor i forhold til kontorets bemanning. Mange brukere per veileder gir dårlige vilkår for å gi en god og tett oppfølging.

Dårlig oppfølging ses også i lys av det lederne beskriver som mye bruk av tiltak i skjermet sektor og at det er vanskelig å vri tiltaksbruken.

Vi ser at det er mye bruk av tiltak i skjermet sektor, slik som avklaring, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, arbeid med bistand som er et formidlingstiltak der folk kan gå i flere år uten å bli formidlet. Vi ønsker å bruke ordinært arbeidsliv mye mer, men det krever en type oppfølging som tar mer tid. (Kontorleder).

Ja, det er veldig lett å si ja til arbeidsmarkedsbedriftene når vi vil forlenge tiltakene (kontorleder). Der er det mye tiltaksplasser i skjermet sektor. Det er vanskelig å bygge dette ned. Det er mer en politisk beslutning enn at det står på oss. (Kontorleder).

Dette er jo noe hverken kontorene eller fylkene rår over. Det er politikk i dette, det er ikke lett å gjøre noe med dette. Vi forsøker å gjøre noe med det. Vi har gått fra det å være styrt av arbeidsmarkedsbedriftene til å ta styringen tilbake. Det tar tid. Det som var vanlig før, var at man kunne stå i tre år med Arbeid med bistand. Nå har de gradvis skjønt at vi er premissleverandør, derfor må vi kunne ha noe å si. Men det er ikke så lett. 3,5 av 7 mrd på tiltaksbudsjettet går til tiltaksleverandører. (Fylkeskontakt NAV).

Forsøket blir av kontorledelsen og av fylkesleddet sett som et tiltak for å øke markedskompetansen, styrke kvaliteten og i høyere grad bruke ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede.

NAV Bergenhus

NAV Bergenhus dekker en bydel med rundt 39 000 innbyggere. Ledelsen ønsket å rekruttere jobbrådgiver som hadde erfaring som AAP-veileder.

Det var den type saksbehandler, med erfaring fra AAP vi ønsket fordi vi tenkte at det var hensiktsmessig. Det ville lette samarbeidet med de som han hadde jobbet med før og at hankjente området for de som var aktuelle for forsøket. (...) Vi ønsket å ha en intern som jobbet i forsøket. Det er en glimrende mulighet for saksbehandlerne. I ettertid kunne vi tenke oss at det er så mye markedsarbeid, så vi kunne tenke oss en fra de som har god markedskompetanse og kontaktnett mot næringslivet. Men da vi ansatte så tenkte vi at det var lurt å finne folk som kjente gruppen, kjente systemet, og hvor vi kunne hente de fra, og at de kunne samarbeide med de øvrige på oppfølgingsavdelingen. (Kontorleder).

Kontorledelsen opplevde imidlertid at det var liten interesse for stillingen da den ble lyst ut internt:

Vi fikk lite respons, og det var litt overraskende. Mange har nok ikke lyst til å slippe det de jobber med. Lav respons skyldte at det kanskje var litt usikkerhet. Kanskje var de redd for at dette ikke skulle gå. (Kontorleder).

Personen som til slutt fikk stillingen som jobbrådgiver hadde erfaring fra å jobbe med oppfølging i NAV og hadde tidligere erfaring fra Aetat. Det var satt av 75 % lønnsmidler til stillingen og i tillegg jobber jobbrådgiveren 25 % med ordinær oppfølging. I januar 2014 ble det ansatt en ny jobbrådgiver i 100 % stilling. Denne jobbrådgiveren har tidligere jobbet med oppfølging av delvis sykmeldte.

NAV Fyllingsdalen

NAV Fyllingsdalen dekker en bydel med rundt 29 000 innbyggere. Det er en bydel med lav arbeidsledighet, men ifølge NAV-leder er det en relativ høy andel av befolkningen som er ufør.

Ifølge leder er kontoret, i tråd med utviklingen i NAV generelt de siste par årene, blitt mer orientert mot det ordinære arbeidsmarkedet. For ledelsen innebar forsøket en mulighet til å jobbe tett og systematisk med oppfølging av brukere og med å øke markedskontakten:

Vi ser at det har skjedd en vridning hvor man bruker det ordinære arbeidslivet mye mer. Vi har mer arbeidsgiverkontakt enn hva vi hadde for 1-2 år siden. Men det å få til at vi kan jobbe tett og

systematisk med mange brukere over tid er noe annet enn å bare øke kontakten og hjelpe noen. Det som er bra med forsøket er at vi kan bruke AAP til stillinger og til å jobbe med oppfølging av brukere. Forsøket vil nok vise at det er lønnsomt å jobbe på denne måten. (Kontorleder).

Det var flere nyansatte ved kontoret da forsøket ble iverksatt, og flere av disse deltok i et internt program for fagtalent. Ifølge ledelsen var det en av deltakerne på talentprogrammet som utmerket seg i markedsarbeid og hun ble derfor bedt om å søke stillingen som jobbrådgiver. Hun hadde da jobbet ett år i NAV med oppfølging av langtidssykemeldte. Jobbrådgiver selv så forsøket som en mulighet til å jobbe mer mot markedet og å gi tettere oppfølging til færre brukere. Ved oppstart i 2013 var stillingen 50 % og har gradvis økt til en hel stilling.

I oppstartsfasen ble jobbrådgiveren koblet med kontorets markedskoordinator og et lokalt formidlingstiltak for ungdom. Sammen etablerte disse aktørene «minimarkedsteamet» som hadde fokus på arbeidsformidling, og hvor teammedlemmene, som kommer fra ulike avdelinger, bruker samme metodikk. Minimarkedsteamet har blant annet etablert en workshop for unge arbeidssøkere.

Vi tenker at fordelene med dette er at vi innarbeider metodikken på alle avdelinger; oppfølgingsavdelingen, mottaksavdelingen og markedsavdelingen. Vi har jobbet for at metodikken skal spre seg på kontoret. Miniteamet har opprettet en arbeidssøker-workshop. Gruppen møtes en gang i uken og har fokus på jobbønsker, intervju trening osv. Samtidig som man tar det med seg ut mot arbeidslivet, slik at man får til mest mulig direkte formidling. Dette har kommet til underveis og de har hatt stor frihet i å utvikle dette. I tillegg til Minimarkedsteamet så har vi et markedsteam, og der sitter alle lederne og der har vi tatt de løpende diskusjonene. Vi har vært enige hele veien. De er veldig flinke og på offensiven. (Kontorleder).

Rekrutteringsgrunnlag, muligheter for å utvikle markedsarbeidet å oppfølgingsmetodikk var viktige faktorer som hadde betydning plasseringen av jobbrådgiver ved kontoret.

NAV Laksevåg

NAV Laksevåg dekker en bydel med ca. 38 000 innbyggere. Bydelen skårer lavt på levekårsindikatorer og ifølge NAV-leder er det en bydel med store sosiale ulikheter.

Ledelsen markedsførte forsøket på et kontormøte i 2012 og oppfordret ansatte til å søke stillingen. I likhet med NAV Bergenhus var det også ved NAV Laksevåg liten respons blant de ansatte, bortsett fra en kontroller som ønsket å skifte arbeidsfelt. Han ble ansatt i stillingen som jobbrådgiver i 100 %

stilling. Jobbrådgiveren, som har jobbet i flere år ved fylkesleddet, hadde liten erfaring med oppfølgingsarbeid i NAV. Han så forsøket som en mulighet til å jobbe med mennesker.

I oppstartsfasen av forsøket var det et høyt fokus på å sikre rekruttering av kandidater til forsøket og å forankre forsøket ved hele kontoret.

Ut fra den produksjonen vi hadde i fjor så var det satt et mål som vi skulle nå, og i oppstartsfasen var det veldig nybrottsarbeid. Da hadde jeg tett oppfølging med jobbrådgiver og vi hadde som mål at han skulle skaffe to nye kandidater hver måned fremover og til årsskiftet, og det klarte vi. Men jeg ser at det var en kommunikasjonssvikt internt i organisasjonen på hvordan man skulle fremskaffe kandidater og hvor klar de skulle være. Vi gjorde et forsøk der jobbrådgiver innkalte markedsadministrator der de hadde en minijobbmesse for en del unge AAP'ere. Det var en slags jobbmesse der de gikk gjennom CVer, og litt om markedet og plutselig var en del av disse veldig klare for å komme seg ut.
(Kontorleder).

Ved oppstart var jobbrådgiver plassert direkte under kontorleder, men ble etter hvert plassert i oppfølgingsavdelingen sammen med AAP-veiledere. Også ved NAV Laksevåg var det et fokus på rekruttering av deltakere, noe som gjenspeiles i den organisatoriske plasseringen.

3.4. Vest-Agder: Kristiansand

Også i NAV Vest-Agder ble forsøket AAP som lønnstilskudd vurdert som et godt virkemiddel for å legge mer av oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene og å styrke kontorets markedskompetanse. Ifølge fylkesleddet ble en stor andel av oppfølgingen kjøpt av eksterne aktører. Fylket vurderte at dette virket demotiverende for eget arbeid, særlig med tanke på at mange av AAP-veilederne satt med en stor portefølje.

I Vest-Agder deltar NAV Kristiansand i forsøket. Forut for arbeidet med «konvertittsakene» var det registret rundt 2950 AAP-mottakere ved kontoret. Rundt 1/3 av disse var «konvertittsaker». Kontoret har en stor oppfølgingsavdeling, samt en markedsavdeling som blant annet har ansvaret for AAP-brukere som er i et arbeidsforhold. Arbeidet med unge har vært et prioritert område for kontoret over en lengre periode. Kontoret har en egen ungdomsavdeling for unge under 24 år og som omfatter alle ytelser. Unge NAV-brukere har, som en del av ungdomssatsingen, tettere og oftere oppfølging enn andre NAV-brukere.

Vi har historie her i Kristiansand med å ta ungdomspolitikken på alvor. Vi har høyere oppfølgingsintensitet på dem. Ønsker å komme tidlig inn, og på utradisjonelt vis – vi vil utfordre dem tidlig. F.eks. er det ofte ikke mulighet til 6-måneders oppfølging, for de blir ikke så lenge ledig. (Kontorleder).

De under 25 har vi god kontroll på; alle er i noe slags opplegg. Det handler om hvordan vi har prioritert og velger å samarbeide. Det er et høyt antall ungdom over 25 år på sosialhjelp. Men det er stabilisert nå på grunn av tiltakene vi har satt i verk (...). Tall for 2011 -2013 for Kristiansand-kontoret viser en jevnlig reduksjon i antall AAP-brukere under 30 år og også for antall AAP-brukere under 25 år. (Kontorleder).

Våren 2012 lå NAV Kristiansand over landsgjennomsnittet når det gjaldt unge (personer under 30 år) AAP-mottakere. Dette og Jobbstrategien var bakgrunnen for at fylket finansierte 2,5 stillinger til et prosjekt som hadde som mål å jobbe med denne gruppen. Kontoret brukte midlene til å etablere en prosjektgruppe, «AAP-prosjektet», som undersøkte helseproblematikk for alle unge AAP-mottakere, og hvordan man skulle organisere kontoret på måter som fremmet arbeidslinje for målgruppen. AAP-prosjektet overtok brukere som ble vurdert å «ligge nærmest jobb» fra alle kontorets avdelinger. På den måten fikk prosjektet 10 % av de unge AAP-mottakerne. Overfor denne gruppa ble det satt i gang en «ryddejobb» med avklaring og fokus på arbeidsrettet tiltak. Ved AAP-prosjektet er det ansatt en rådgivende lege i halv stilling som har til oppgave å sørge for grundig helsemessig- og medisinsk avklaring og dokumentasjon. Rundt hundre unge AAP-mottakere har blitt fulgt opp av prosjektgruppa i arbeidsrettede aktiviteter med fokus på arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

Kontorledelsen ønsket å koble forsøket med NAV Kristiansands satsing mot ungdom som allerede var i gang, både gjennom sitt eget AAP-prosjekt og med Jobbstrategien som ble implementert i 2012. Videre vurderte kontoret at det hadde vært vekslende kompetanse på arbeidsmarked, og forsøket AAP som lønnskudd kunne være et virkemiddel for å styrke det generelle markedsarbeidet ved kontoret.

Også ved NAV Kristiansand beskrives oppfølgingen av AAP-mottakere generelt som preget av en stor portefølje. «Når du har 200 på en liste så sier det seg selv at vi ikke kan klare det internt i NAV», var oppsummeringen fra ledelsen ved oppfølgingsavdelingen. Kontoret ønsker å bruke mer av egne ressurser til oppfølging i stedet for å kjøpe oppfølging i skjermet sektor. I likhet med de andre kontorene som deltar i forsøket, ble det også her pekt på at tett oppfølging er viktig i arbeidet med AAP-mottakere, og at innholdet i oppfølgingen må være tilpasset den enkeltes brukers behov:

Noen av brukerne har så stort oppfølgingsbehov på det sosiale området at det er behov for MYE, mens for andre er sikkerheten i bunn nok. Det ville være uhensiktsmessig å sette et bestemt krav til oppfølgingen. Noen trenger mye polstring. (Kontaktperson NAV Fylke).

I prosessen med å rekruttere jobbrådgiver la kontorledelsen mer vekt på markedskompetanse, kjennskap til arbeidsgiveres behov og kjennskap til oppfølging enn på erfaring og kompetanse med saksbehandling i NAV.

Det var nok en tanke å få nye ressurser inn (...). En annen viktig egenskap er å ha smidighet og bygge ned de interne spenninger og kultur, Viktig å få inn ny spennende kompetanse i kontoret. Det kan også bidra til ringvirkninger. NAV blir utfordra på markedsretting. (Kontorleder).

Stillingen ble lyst ut eksternt og jobbrådgiver ble ansatt våren 2013. Jobbrådgiver har tidligere jobbet med salg, personalledelse og organisasjonsutvikling i det private næringslivet. Jobbrådgiver vurderte virkemidlene i forsøket som svært interessante:

Jeg tenkte at det er veldig salgbart overfor bedriftene, og at jeg med min salgsbakgrunn kunne gjøre noe. Jeg har jobbet med annonseprodukter og hadde lyst på menneskelig påfyll. Jeg likte den operative biten, særlig rekruttering av bedrifter. Jeg tenkte jeg at jeg hadde noe å bidra med. Jeg hadde null kjennskap til NAV fra før. (Jobbrådgiver).

For å sikre en god oppstart og forankring ble AAP som lønnstilskudd organisert utenfor linja i et eget prosjekt sammen med AAP-prosjektet som da var i gang. Med å legge organisatorisk til rette for samarbeid mellom prosjektene ønsket kontorledelsen å sikre faglig tilhørighet, forankring samt god opplæring av jobbrådgiver.

3.5. Oslo

I Oslo dekker forsøket alle 15 bydelskontorene, og er organisert som et team ved NAV Sagene. Det var ikke mulig å håndtere et casebesøk som omfattet kontorledere, ledere i oppfølgingsavdelinger samt AAP-veiledere ved alle bydelskontorene som dekkes av forsøket. Vi ba derfor teamleder lage et opplegg som omfattet representanter for utvalgte bydelskontorer, i tillegg til kontoret hvor teamet er forankret. Evalueringen bygger på data innhentet fra intervjuer med ledelsen ved NAV Sagene, NAV Nordstrand, NAV Stovner og NAV Østensjø, samt med avdelingsdirektør NAV Oslo og forsøkets kontaktperson i NAV Oslo. I tillegg bygger casestudien på intervjuer med veiledere som arbeider med AAP-mottakere i Nav Sagene og NAV Nordre Aker og NAV Alna.

Ifølge fylkeskontakt i prosjektet er det forskjeller mellom bydelskontorene når det gjelder brukergrupper og organisering.

En stor andel av AAP-mottakere i Oslo øst har dårlige sosiale forhold, er lite integrert og har dårlig språk. Og det er mye sammensatt problematikk. Vi må jobbe med samarbeidspartnere. (kontaktperson, NAV Oslo).

Til tross for ulike brukergrupper og organisering var det flere utfordringer når det gjaldt situasjonen for mottakere av AAP som var felles for alle bydelene.

En utfordring var at det generelt var lang ventetid for å komme på tiltak. NAV Oslo opplevde, i likhet med de andre fylkene som er involvert i forsøket, at den enkelte AAP-veileder hadde for stor portefølje. Dette førte til for lite og for lav kvalitet på oppfølgingen av AAP-mottakere. Videre ga NAV Oslo uttrykk for at var for lite direkte markedsfokus hos mange av veilederne som jobbet med AAP, noe som ga seg utslag i mye bruk av praksisplasser og bruk av tiltak i skjermet sektor, slik som Arbeid med bistand. Lederne vi intervjuet ga også uttrykk for at oppmerksomheten hos mange veiledere var mer rettet mot brukers begrensninger (og særlig begrensninger knyttet til helse) enn på brukers muligheter i arbeidsmarkedet. Ifølge NAV Oslo bruker bydelskontorene mye AMO-kurs med en metodikk som har mange fellestrekk med Arbeid med bistand. På grunn av høy brukerportefølje ved kontorene blir mye av oppfølgingen lagt i AMO-kursene. NAV Oslo vurderer at arbeidet med de yngre brukerne er blitt bedre i betydning av at man har blitt flinkere til å møte deres behov og at man har en bedre oversikt over gruppen.

NAV Sagene: Før arbeidet med «konvertittsakene» tok til var det registrert litt i underkant av 1550 AAP-mottakere ved kontoret. Rundt 40 % av disse var «konvertittsaker». Ved kontoret er det 14 veiledere som jobber direkte mot brukerne, mens de andre veilederne som jobber med AAP har andre arbeidsoppgaver slik som søknadsbehandling etc. Ved kontoret er det et tverretatlig (statlig og kommunalt) ungdomsteam med ansvar for unge opp til 26 år. Veiledere i ungdomsteamet har en mindre brukerportefølje enn veiledere som jobber med andre AAP-mottakere. Ved ungdomsteamet er det 80-90 brukere per veileder, mens andre veiledere gir oppfølging til mellom 110 og 150 brukere. Ifølge ledelsen ved kontoret har unge AAP-mottakere større behov for oppfølging enn andre. Mange unge har problemer med oppmøte i tillegg til at det er en del rusproblematikk blant denne gruppen AAP-mottakere. Vanlige tiltak overfor unge er praksisplass med oppfølging og utdanning. Kontoret er med på et helsekartleggingsprosjekt (STYRK) sammen med spesialisthelsetjenesten. Prosjektet har som mål å kartlegge helse, rusmiddelbruk og trygde- og arbeidstilknytningshistorikk

hos langtidsmottakere i bydelen. Gjennom prosjektet får man en kartlegging og avklaring, noe som igjen gir et grunnlag for å utvikle arbeidet med oppfølging og å bidra til god livskvalitet til brukerne.

Ved **Nav Østensjø** var det i 2013 registrert rundt 1500 AAP-mottakere, og 1/3 av disse var «konvertittsaker». Ved kontoret er det 11 årsverk til oppfølging av AAP-mottakere. Gjennomsnittlig størrelse på porteføljen per veileder i oppfølgingsavdelingen ligger på 150 saker, mens det også ved dette kontoret er en mindre portefølje for veiledere som jobber med unge AAP-mottakere. Ved kontoret er det et eget ungdomsteam og det fins også en egen ungdomskontakt. Ifølge ledelsen sliter en stor andel av de unge med dårlig helse, og kontoret forsøker å unngå uførepensjon på denne gruppen.

Vi prøver å unngå uførepensjon, men det er vanskelig. Derfor jobber også ungdomskontakten med Oppfølgingstjenesten, for å forhindre at de kommer dit – på uførepensjon. Men vi jobber ikke bra nok sammen med de som driver med sykefraværsoppfølgingen, og vi ser at vi må ta tak i inngangen til AAP. Vi har et eget jobbformidlingsprosjekt. Det er egentlig på kommunalt nivå. (Kontorleder).

Kontoret har som mål å øke kvaliteten på individuell arbeidspraksis og fra våren 2014 innføres det krav om at alle veiledere ved kontoret skal ha minimum en arbeidsdag i uka der de er ute og følger bruker opp i tiltak og har kontakt med arbeidsgiver.

Ved **NAV Stovner** var det før jobbingen med «konvertittsakene» rundt 1500 AAP-mottakere, hvorav litt i overkant av 1/3 var «konvertittsaker». Brukerporteføljen per veileder var rundt 300 saker. Ved kontoret er det fem veiledere ved oppfølgingsavdelingen som kun jobber med AAP. Kontoret er i ferd med å integrere arbeidet med sykefraværsoppfølging (Syfo) inn i arbeidet med AAP. Ifølge ledelsen jobbes det aktivt med ungdom i alderen 16-26 år. Kontoret har laget rutiner for egne samlinger for denne gruppen. I tillegg ligger «NAV i skole» ved Stovner. Kontoret samarbeider med videregående skole om frafallsutfordringer. Kontorleder forteller at målet er «å snu folk, det er skolen som 'eier' ungdommen».

En av veilederne ved kontoret jobber med det som beskrives som de «tyngste ungdommene», det vil si de som har store utfordringer og som har behov for omfattende bistand fra NAV. Ifølge kontorleder erfarer man at mange brukere har språklige utfordringer. Vanlige tiltak er AMO-kurs, jobbklubb og det jobbes med å bedre tiltaksbruken.

Ved **NAV Nordstrand** var det før jobbingen med «konvertittsakene» rundt 1300 AAP-mottakere, hvorav i overkant av halvparten var «konvertittsaker». Ved kontoret er det organisert et eget løsningssteam som behandler nye AAP-søknader, mens veiledere i oppfølgingsavdelingen har ansvaret for oppfølging etter at bruker er innvilget AAP. Kontoret har en egen ungdomskontakt, men ønsker å etablere et eget ungdomsteam sammen med sosialtjenesten.

Hver veileder har en forholdsvis stor portefølje med ca. 200 brukere og ledelsen ser at dette gjør det vanskelig å dekke behovet for oppfølging. Det er en målsetting at alle veiledere skal jobbe aktivt ut mot det ordinære arbeidslivet. Overfor AAP-mottakere er det mye bruk av praksisplass som et alternativ til skjermet tiltak i tillegg til at karriereveiledning er en del av oppfølgingen.

Lederne fra alle NAV-kontorene som deltok i casebesøket ga uttrykk for at kvaliteten i tiltak i skjermet sektor hadde blitt bedre de siste årene. De opplever at formidlingsandelen har økt og tiltaksarrangører i økt grad bruker praksisplass i ordinære virksomheter. Fra ledelsens side ble det lagt vekt på at man ønsker å bruke ordinær arbeidspraksis som tiltak overfor unge. Man ønsker ikke å bruke tiltak i skjermede virksomheter for denne gruppen, med mindre de samarbeider med det ordinære arbeidslivet:

Arbeid med bistand er lik «uførefabrikk». Vi vil helst ikke sende unge dit. Å omgås bare de syke, blir normaliteten. Men noen av de skjerma bedriftene er blitt flinke til å samarbeide med det ordinære arbeidslivet. (Avdelingsleder, NAV-kontor).

I likhet med veiledere som jobber med AAP-mottakere i de andre fylkene, la også veiledere i Oslo vekt på å gi den oppfølgingen som var fastsatt i aktivitetsplaner, selv om dette kunne være vanskelig å håndtere:

Jeg bruker lista med aktivitetsplaner, når planen går ut innkaller jeg dem. Og ad hoc det som kommer inn, på telefon. Det er den måten jeg har kontakt. (Veileder).

Ideelt sett kan aktivitetsplanen styre det [oppfølging, min anm.]. Men tiden ... Hvis jeg kommer bakpå blir jeg sittende og ta telefonen for å forklare hvorfor jeg ikke har gjort det jeg skal. (Veileder).

Også ved bydelskontorene legges det vekt på at oppfølgingen individuelt tilpasses brukerne. Det gis mest oppfølging av AAP-mottakere som er i arbeidspraksis og de som har ordinært lønnstilskudd, og mindre til de som er i utdanning.

Det er individavhengig hvor mye oppfølging, kontakt som gis. Noen tiltaksarrangører er veldig på, da får man mer informasjon fra dem, en mer uformell tone. Vi har en markedskoordinator som jobber mye med arbeidsgivere. Han åpner dørene. Men vi må kjenne porteføljen godt da, for å matche med arbeidsgivere. For de som er i praksisplass pleier jeg å ringe hver tredje måned. (Veileder).

Som vi har sett gir ledelsen ved kontorene uttrykk for at det er liten markedskompetanse blant veilederne som jobber med AAP-mottakere, og at dette gjerne forklarer hvorfor ikke veilederne i større grad bruker ordinær praksisplass som tiltak overfor denne gruppen brukere. Veiledere som stilte til intervju under casebesøket la vekt på at den store brukerporteføljen gjør at de er forsiktige med å bruke ordinær praksis.

Det dreier seg mye om å finne ut av situasjonen, sette i gang fornuftige tiltak, og delegere mest mulig. Jeg prøver å unngå ordinær praksisplass. Hvis praksisplass ikke blir noe mer, da er det mye jobb, og jeg har ikke tid. Jeg forsøker heller å koble det til noen som kan dokumentere, for eksempel Arbeid med bistand. (Veileder).

Det er lett for at det blir styr i en praksis i ordinær, jeg kan ikke bruke tid på det. (Veileder).

Fra veilederens ståsted vil en ordinær praksisplass som ikke viser seg å fungerer i betydning at den ikke leder til ordinær jobb, fører til ekstra arbeid.

Oppstartsfasen

NAV Oslo var svært positive til å iverksette forsøket i byen. Forsøket ble sett på som en mulighet til å styrke bydelskontorenes arbeid med eget oppfølgingsarbeid og å øke markedskompetansen ved kontorene.

Det er på mange måter et drømmetiltak. Vi har savna noe slikt. Tiltaksarrangørene mangler myndigheten til å gjøre mer enn det som er bestilt. Så det er mest effektivt og fleksibelt at NAV gjør det selv. Vi kan umiddelbart videreføre oppfølgingen. Vi har brukt mye tid og ressurser på å få NAV opp å gå. Det har trukket fokus litt bort fra arbeidsformidlinga. Det er kompetansespredende med jobbrådgivere. Det handler om å ufarliggjøre kontakt med arbeidsgiverne, gjøre det lettere for de andre veilederne å ta kontakt med ordinære. For det første er det en god ide, for det andre gir det veldig viktig kompetansespredning. På arbeidsgiverkontakt, og kombinasjonen bruker/arbeidsgiver. (...) Et annet viktig poeng når vi ønsket å være med, var også å bruke tilretteleggingsgarantien på en bedre måte. Vi så at det var vanskelig å bruke effektivt. (Fylkeskontakt NAV).

Den samme entusiasmen rundt forsøket kan også spores hos ledelsen og veiledere ved bydelskontorene. De legger vekt på oppfølgingselementet i forsøket og kompetansedeling internt i NAV systemet:

Nå blir oppfølging en kjerneoppgave. Vi har sett at det går ikke an å drive god oppfølging når du har 200-300 brukere. Da må det skje noe annet. Erfaringen er at tett oppfølging lykkes over tid, at brukeren opplever tilgjengeligheten. Så da det kom, var det som sendt fra himmelen. Det ville ikke vært helt tilfredsstillende å sette dette bort til en ekstern aktør. Dette er jo det vi egentlig ønsker å jobbe med. Ja, vi tenker 'Yes, dette trenger vi'. (Kontorleder).

Noe av det beste er at veilederne blir kjent med jobbrådgiverne (JR). De kan stille 'dumme' spørsmål. Når man har en masse tiltak som trekker 'litt skeivt'. Noen er lei av å ringe rundt for å sjekke ting. JR KAN jo NAV. Du får en kompetansedeling på det også. Alle er klar over at den største suksessen er et arbeidsnært tiltak. Men man kan ikke være tilgjengelig for så mange brukere. Mange er også engstelig for å forhandle lønnstilskuddet. Det er avlastende for veilederne. (Kontorleder).

Forsøket er et alternativ til formidlingstiltak Arbeid med bistand, også et alternativ til ordinært lønnstilskudd. Ordinært lønnstilskudd kan fungere noen ganger, men ofte er det behov for en oppfølging. For en del brukere er dette helt supert. Sammenliknet med Arbeid med bistand er en av de store styrkene at jobbrådgiverne også kjenner NAV-systemet. Det er vanskelig for tiltaksarrangørene å ha oversikt over alle virkemidlene og mulighetene. (Veileder).

NAV Oslo ønsket å samlokalisere veilederne som skulle jobbe i forsøket ved ett kontor for å skape et fagmiljø for veilederne og en felles metodikk. Dette ønsket bygget også på at bydelene har gode erfaringer med å dele ressurser. Prosjektet ble derfor organisert som et team lokalisert ved oppfølgingsavdelingen ved NAV Sagene. I 2013 bestod teamet av fem jobbrådgivere. En av jobbrådgiverne er koordinator for teamet.

I rekrutteringen av teammedlemmer ble det lagt vekt på kunnskaper om arbeidsmarkedet og næringslivskompetanse, kunnskaper om saksbehandling i NAV (herunder kjennskap til saksbehandlingsverktøyet Arena) for å sikre «at de ikke kommer på kontorene og ikke aner hva veilederne snakker om». Det ble også lagt vekt på personlig egnethet og evne til å jobbe utadvendt; «det måtte være trøkk i dem», som prosjektleder i NAV Oslo formulerte det.

Av de fem som ble ansatt i teamet hadde to personer NAV-erfaring, to hadde erfaring fra arbeid i næringslivet og en hadde erfaring fra både NAV og næringslivet. Mulighetene for å jobbe med

arbeidsgivere og å øke markedskompetansen i NAV er to faktorer som jobbrådgiverne selv trekker frem som viktige årsaker til at de søkte stillingen som jobbrådgiver. I tillegg legger de vekt på å hjelpe de som er sårbare på det ordinære arbeidsmarkedet, de som sliter med å finne og beholde jobb.

Alle bydelskontorene ble fordelt mellom jobbrådgiverne slik at hver jobbrådgiver hadde ansvaret for mellom to og tre bydelskontorer. Ansvaret bestod i å etablere et samarbeid med kontoret om rekruttering og deltakere til forsøket.

Fokus ved oppstart var å gjøre forsøket kjent i alle bydelskontorene. Jobbrådgiverne besøkte kontorene de hadde ansvar for og presenterte forsøket i avdelingsmøter for veiledere. Informasjonen har vært rettet mot både oppfølgingsavdelinger og markedsavdelinger. For å sikre god forankring og eierskap til forsøket, var kontorledere og ledere for oppfølgingsavdelingen tilstede på disse møtene. Som en del av implementeringen ble det også utarbeidet en informasjonsbrosjyre om forsøket.

Etter oppstartsfasen er forsøket organisert slik at jobbrådgiverne har arbeidsplassen på «sine» kontorer en halv til en dag per uke. Jobbrådgiverne jobber mye ute. I tillegg til møter med bydelskontorene som de har samarbeid med består jobben av mye møter med arbeidsgivere, deltakere og andre samarbeidsparter. Teamet har avsatt en dag i uka hvor de jobber sammen i kontorfellesskapet i NAV Sagene hvor de er lokalisert.

Jobbrådgiverne opplever at de er blitt tatt godt imot og at de samarbeider godt med kontorene de har fått ansvar for. De ser også at det er store forskjeller mellom kontorenes orienteringer.

Jeg har lagt vekt på å gli litt inn i miljøet på kontoret. Vi trenger å bli kjent. Vi var med på et møte angående organisering av markedsarbeidet på Sagene-kontoret. (Jobbrådgiver).

Jeg har blitt godt tatt imot. Kontorene er veldig forskjellige. Noen veiledere og ledere har veldig fokus på arbeid. Der er veilederen mye mer på: kommer med kandidater. Dette er veldig forskjellig fra kontor til kontor. Det har å gjøre med størrelsen på kontorene også. Jeg tror at holdningen på kontoret er viktig: De som har fokus og som jobber målrettet mot arbeid, de har flere ute i dette tiltaket enn andre. Mange bruker Arbeid med bistand. Noen har veldig fokus på konvertittene og det fokuset har tatt av alt annet arbeid som ligger brakk. (Jobbrådgiver).

Veilederne i de ulike oppfølgingsavdelingene opplevde forsøket som veldig positivt og tiltrengt. De beskriver samarbeidet med jobbrådgiverne som godt, selv om enkelte opplevde at det ved oppstart var uklart hva forsøket skulle innebære:

Vi fikk informasjon første gang på avdelingsmøte. Min første reaksjon var «Jess, dette er bra, NAV!». Jeg opplevde arbeidsmarkedsfokuset i NAV som vanvittig dårlig timet (konvertittene). Men dette! (Veileder).

Jeg syntes det var litt forvirrende, hva er forskjellen? Det var mye like ting som skjedde. Det var så uklart. (Veileder).

Nå har vi fått tydeligere tilbakemelding fra jobbrådgiver om hva vi skal bruke dem til. Først lurte vi: «Sitter de med en gjeng med arbeidsgivere?». Nå er det konkretisert, f. eks. hvis jeg har brukere i praksis, kan det være aktuelt. Da ble det mer konkret, da ble det lettere. (Veileder).

I oppstartsfasen brukte jobbrådgiverne mye tid på å gjøre forsøket kjent på de kontorene som de har ansvaret for. Dette har vært veldig viktig for å gjøre forsøket kjent og å sikre et godt samarbeid om kandidater til forsøket.

3.6. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på oppstarten av forsøket i fylkene og ved kontorene som deltar, samt føringer som ble gitt fra direktoratet for hvordan forsøket skulle implementeres. Direktoratet valgte ut kontorer som skulle delta ut fra antall mottakere av arbeidsavklaringspenger med anslag på hvor mange som var aktuelle for arbeidsrettet tiltak. I tillegg ble det stilt krav om et differensiert arbeidsmarked.

I oppstarten av forsøket åpnet direktoratet opp for at forsøket skulle avgrenses og avklares lokalt. Kontorledelsen ved hvert kontor har valgt ulike måter å organisere forsøket. Ved noen kontorer, slik som NAV Fredrikstad og NAV Fyllingsdalen, er forsøket sterkere knyttet til kontorenes markedsarbeid enn ved andre kontorer der man har valgt å legge forsøket i oppfølgingsavdelingene. NAV Kristiansand valgte å knytte forsøket sammen med kontorets eget AAP-prosjekt. I Oslo har man lagt forsøket til ett av NAVs bydelskontorer hvor jobbrådgiverne i dette forsøksteamet har ansvar for de andre bydelskontoret. Ønske om å skape et godt fagmiljø og å utvikle en felles metodikk var bakgrunnen for organiseringen av forsøket i Oslo.

Gjennomgangen viser at alle kontorene som deltar i forsøket hadde noen felles utfordringer. Ved alle kontorene ble mengdeproblematikk, det vil si høyt antall AAP-mottakere per veileder, løftet fram

som en utfordring. Mengdeproblematikken hadde, ifølge ledelsen og AAP-veiledere, konsekvenser for omfanget og innholdet i oppfølgingen som ble gitt. I siste halvdel av forsøkets oppstartsår var det ved alle forsøkskontorene et intensivt arbeide med AAP-mottakere som mistet rettigheter til ytelsen i februar 2014. Det ble imidlertid vist til at dette arbeidet gav i seg selv bedre oversikt over og kunnskap om AAP-mottakere og oppfølgingen av disse.

4. Målgruppe

Målgruppen for AAP som lønnskudd er personer med nedsatt arbeidsevne og som mottar arbeidsavklaringspenger. Unge mennesker, der vil si personer under 30 år, skal prioriteres i forsøket.

I dette kapitlet ser vi for det første hvordan kontorene som deltar i forsøket har jobbet med å rekruttere kandidater til forsøket, hvordan jobbrådgiverne har gått frem for å rekruttere deltakere, hvem de har samarbeidet med om rekruttering internt på NAV-kontoret og med andre aktører, hva samarbeidet har dreid seg om, og hvilke avklaringer som er blitt gjort underveis i arbeidet med å rekruttere deltakere. Framstillingen bygger i hovedsak på informasjon som framkom under casebesøket og lokalkontorenes innrapporterte deltakerregistreringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

For det andre ser vi nærmere på ulike kjennetegn ved deltakerne i forsøket. Denne delen bygger på en analyse av jobbrådgivernes innrapporteringene om deltakerne til prosjektleder i direktoratet.

4.1. Rekruttering av deltakere 2013: Vektlegging av måltall

Ved oppstart ga direktoratet føringer på fordelingen av forventet antall deltakere (måltall) i forsøket ved kontorene som deltok. Basert på antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger, ble det beregnet følgende fordeling av forventet antall deltakere ved utgangen av 2013 og i gjennomsnitt i 2013 for de utvalgte forsøksfylkene og NAV-kontorene:

Fylke	NAV-kontor/kommune	Forventet antall deltakere ved utgangen av 2013	Forventet antall deltakere i snitt i 2013
Østfold	Sarpsborg	21	11
	Fredrikstad	24	12
Oslo	Oslo	168	84
Vest-Agder	Kristiansand	24	12
Hordaland	Bergen	63	31
Sum		300	150

I 2013 var det ved alle kontorene et høyt fokus på å komme i gang raskt og å nå måltallet, det vil si forventet antall deltakere. Bortsett fra ved NAV Sarpsborg og NAV Kristiansand førte dette til at kontorene la mindre vekt på forsøkets prioritering av unge AAP-mottakere:

Jeg har sagt at skal vi nå målet kan vi ikke være superstreng på «under 30 år». For å komme raskt opp på det nivået vi skulle. Hvis vi ser at de kan profitere og ellers er i målgruppa. Så får vi helle stramme inn etter hvert. (Prosjektleder NAV Oslo).

Ja, vi er helt enig i dette. Normalt i Oslo er det en fordelingsnøkkel på tiltak. Nå bryr vi oss ikke om slike grenser så lenge dette ikke er et knapt gode. Nå er det om å gjøre å fylle opp. (NAV Oslo).

Ut fra den produksjonen vi hadde i fjor så var det satt et mål som vi skulle nå, og i oppstartsfasen var det veldig nybrottsarbeid. Da hadde jeg tett oppfølging med han som skulle jobbe med dette, og vi hadde som mål at han skulle skaffe to nye kandidater hver måned fremover og til årsskiftet og det klarte vi. (Kontorleder Hordaland).

Ledelsen ved NAV Sarpsborg holdt lenge på at målgruppen for forsøket skulle være unge AAP-deltakere. Ledelsen for eldre AAP-mottakere etter at direktoratet ga tilbakemeldinger om dette på en samling som ble arrangert for alle forsøkskontorene.

Heller ikke NAV Kristiansand har hatt det samme fokuset på måltall som ved de andre kontorene. Bakgrunnen for dette var arbeidet som allerede var gjort i det nevnte AAP-prosjektet. Målgruppen var unge AAP-mottakere som «lå nærme jobb og som kontoret allerede hadde gjort en jobb overfor».

Da hadde de gjort en stor ryddejobb blant de 60 allerede, en del ble også avklart andre steder. AAP-prosjektet jobber med arbeidsrettede tiltak – alle virkemidler, også behandling kombinert med arbeidsrettet. (Jobbrådgiver).

Selv om det ikke har vært så stor gjenstand for diskusjon ved NAV Kristiansand er det også her deltakere i forsøket som er eldre enn 30 år. Veilederne ved kontoret opplevde det nødvendig å åpne opp for AAP-mottakere eldre enn 30 år:

Det er viktig at vi kan åpne opp i alder. Vi rekker ikke å gjøre dem klar for dette nødvendigvis for å nyttiggjøre seg det før de fyller 30. Det er bra at vi har fått lov til å gå litt ut over aldersgrensen så lenge det er stort behov for de over 30 også. (Veileder).

Det er ikke nødvendigvis slik at dette passer aller best for de unge. Blant mine unge brukere er det mye komplekse problemer. Mange av vår gruppe er på VTA – de har ikke inntektsevne selv om de har

litt arbeidsevne. De trenger et lengre løp. De har kanskje litt arbeidsevne, men vi har ikke prøvd små stillingsprosenter. (Veileder).

Selv om kontoret ved NAV Sarpsborg åpnet for at forsøket kunne utvides til AAP-mottakere over 30 år, ønsker ledelsen at unge skulle prioriteres for å synliggjøre at det kan være behov for ekstra innsats for å få inn deltakere.

Jeg blir kobla inn når det er noe prinsipielt, og vi må forsøke å holde på de under 30 år. Vi ser at her er det gjerne behov. Det blir også i blant en diskusjon om utplukking og prioritering av deltakere. Måltall er en ting, og der har jeg sagt at vi ikke plukker ut enkle tilfeller for å nå måltall. Da får vi heller rapportere at her er det faktisk lengre løp å gå. (Avdelingsleder NAV).

Diskusjonen om hvordan kandidater rekrutteres inn i forsøket handler om oppfølgingsbehov hos målgruppen og hvem forsøket passer for.

4.2. Målgruppe og måltall

Når vi tenker på de «enkle» tilfellene, så har de kanskje løst seg sjøl. Men så blir det kanskje en mellomting og vurdering på det. Og der det er massiv psykiatri, hvor det er mange års løp i forhold til behandling, så er det kanskje ikke målgruppa. (Leder oppfølgingsavdeling).

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er ikke en ensartet gruppe. Den enkeltes kompetanse, arbeidserfaring, helseutfordringer og ressurser varierer, også for AAP-mottakere under 30 år. Diskusjonen om måltall henger sammen med diskusjon om hvem prosjektet passer for. Det er ulike forståelser blant forsøkskontorene om hvilke kriterier som skal vektlegges i rekrutteringen av deltakere. «Avstand til arbeidslivet» og «formidlingsklar» er to uttrykk som utgjorde omdreiningspunktet i diskusjonen og kom til uttrykk på ulike måter. Ved ett kontor la ledelsen vekt på at en i målgruppa finner «... de med et potensial for sysselsetting, og som ikke er under behandling, og hvor skolegang ikke er aktuelt, men klar for å ta steget mot arbeidslivet». Ved et annet kontor ble rusproblematikk og språkproblemer trukket frem som faktorer som hinder for å få AAP-mottakere inn i ordinært arbeidsliv:

Om disse skal formidles i jobb så er det vanskelig om de er aktive rusbrukere. Det med språk er en reell problemstilling. Det er flere og flere som ikke snakker norsk i det hele tatt, og de er det vanskelig å få ut gjennom formidling. (Leder oppfølgingsavdeling).

I et annet fylke ønsket fylkeskontakten at forsøket skulle rekruttere flere deltakere som også gikk til behandling:

Jeg har utfordret jobbrådgiverne om å ta noen som kanskje går til behandling, la oss si hver fjortende dag, at de får til et samarbeid med DPS slik at de får til et opplegg rundt det. (Kontaktperson fylke).

Det å være «formidlingsklar» blir sett på som en viktig faktor for deltakelse i forsøket. «Bare de er formidlingsklare, så er de aktuelle», som en kontorleder uttrykte det. En veileder som nylig hadde startet i jobben som jobbrådgiver uttrykte det på følgende måter:

Jeg har fem som er «veldig varme» kandidater, men også et mulig «bakland» på ca. 15 - 20 som kan være formidlingsklare, men ikke alle vil bli deltakere i forsøket. De vil stå som kandidater i Arena. Disse i baklandet er registrert inn i tiltaket. (Jobbrådgiver).

I begrepet «formidlingsklar» ligger det en bestemt oppfatning om brukerens orientering mot arbeidslivet. Det å være «formidlingsklar» innebærer at «bruker er klar for jobb», at «brukeren kan formidles som arbeidskraft» ved at NAV gjennom virkemidler som lønnstilskudd kan få til en overgang til arbeidslivet og at brukeren «er motivert for arbeid». Samtidig ble det pekt på at det ikke finnes noen klar definisjon av hva det vil si å være formidlingsklar:

«Formidlingsklar» klarer vi aldri å formulere. Det er en virkelighet som oppstår mellom jobbrådgiver, veileder og bruker. Så lenge det er motivasjon, bør vi prøve. (fylkeskontakt NAV).

Dette er en uklar definisjon, men jeg tenker at det er de som kan gå ut i jobb med tett oppfølging og tilretteleggingstilskudd. Det er de som enten ikke er i klar behandling eller som er i utdanningstiltak som også utelukker jobb direkte. Det er ingen klar definisjon på å være formidlingsklare, det er nok det mest ulne begrepet vi har. (Kontorleder).

Fokus på «formidlingsklare brukere» la føringer på hvordan deltakere ble rekruttert inn i forsøket:

Vi hadde også fokus på jobbstrategien, men til å begynne med så var fokuset på å få opp et antall, så da var alle aktuelle. Vi har hatt en dialog med saksbehandlere underveis. Vi snakket i starten om å gå inn og se på de som har ordinær arbeidspraksis og så forhandle for å få dem ut i jobb. Overgangen til jobb er lett for dem. (Kontorleder).

Vi må bli godt kjent med brukerne når vi skal selge dem inn hos arbeidsgiverne. En bruker jobber kanskje to dager i uka akkurat nå, men hun får ordinær jobb. Det er mye av jobben som handler om avklaring. (Jobbrådgiver).

Vi hadde en del som allerede var klare, enten gjennom arbeidspraksis, Arbeid med bistand eller på annen måte har vært i kontakt med arbeidsgiver. (Jobbrådgiver).

Fokuset på å nå måltall og på AAP-mottakere som man vurderte å være «formidlingsklare», det vil si brukere som forholdsvis enkelt kan formidles til en arbeidsgiver som ordinær arbeidskraft, førte til at jobbrådgiverne gikk aktivt ut og rekrutterte blant AAP-mottakere som allerede var i en praksisplass gjennom NAV eller en attføringsbedrift. Dette var kandidater som allerede hadde en relasjon til arbeidsgiver. Som vi skal se under, blir også etablering av praksisplass benyttet som et virkemiddel også for andre kandidater, så å si som en klargjøring til forsøket.

Casebesøkene ble gjennomført ett år etter oppstart av forsøket, og ved ett av kontorene opplevde jobbrådgiver at det var andre typer kandidater som ble rekruttert til forsøket enn ved oppstart.

Jeg føler at jeg får kandidater som er vesentlig svakere nå enn da jeg begynte. De er lengre fra arbeidsmarkedet. Jeg tar nok flere samtaler med kandidater nå om hva slags type jobb enn da jeg begynte. Vi har flere nå som vi jobber med som ikke er i tiltak eller noe slikt. Og det har vært en overrepresentasjon med konvertitter i dette. De tar litt lengre tid når det gjelder motivasjon osv. Presset på konvertitter startet i november, da kom dette med full tyngde her på kontoret. Alle henvisninger var konvertitter. Jeg ser at de fleste saksbehandlerne ikke har tid til annet enn konvertitter. (Jobbrådgiver).

Rekruttering av kandidater blant AAP-mottakere som allerede er i ulike former for praksis reiser spørsmålet om man har fått inn deltakere som ikke har det behovet for tilrettelegging og oppfølging som forsøket åpner for, det vil si at rekruttering skjer gjennom såkalt «fløteskumming» eller «creaming». Når både lønnstilskudd, utvidet oppfølging og muligheter for midlertidig ansettelse ligger inne i forsøket som ekstraordinære virkemidler, er det rimelig å forvente at det skal foreligge større bistands- og oppfølgingsbehov blant arbeidssøkerne enn for brukere der man ikke bruker den type virkemidler. Under casebesøkene imøtegikk imidlertid mange kontorledere at rekrutteringen av deltakere til forsøket innebar en fløteskumming. En måte å belyse dette på er å se hva som kjennetegner de som deltar i forsøket.

4.3. Kjennetegn ved deltakere

Vi skal her se på hva som kjennetegner deltakere som ble rekruttert inn i forsøket i 2013.

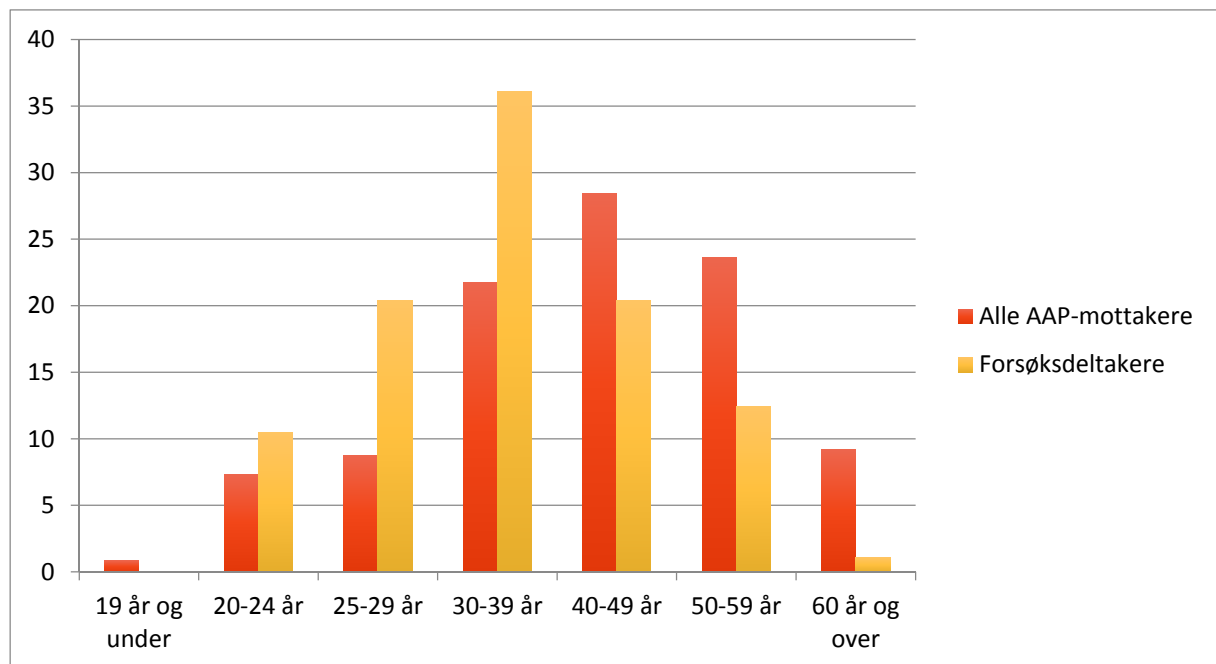
Fremstillingen bygger på informasjon om deltakerne som jobbbrådgiverne ved forsøkskontoret har rapportert inn til prosjektleder ved direktoratet i midten av desember 2013.

Det foreligger informasjon om til sammen 192 deltakere. Godt over halvparten, 65 %, av alle deltakerne er menn. 14 % av alle deltakere har innvandringsbakgrunn. Andelen av deltakere med innvandringsbakgrunn er for øvrig ulikt fordelt mellom kontorene. I 2013 hadde ingen av deltakerne i Hordaland innvandringsbakgrunn, mens 20 av totalt 80 deltakere i Oslo hadde det.

Som vi har sett har oppmerksomheten på måltall ført til at alle kontorene har åpnet for AAP-mottakere over 30 år. Diagrammet nedenfor viser aldersfordelingen blant deltakerne:

Aldersfordeling

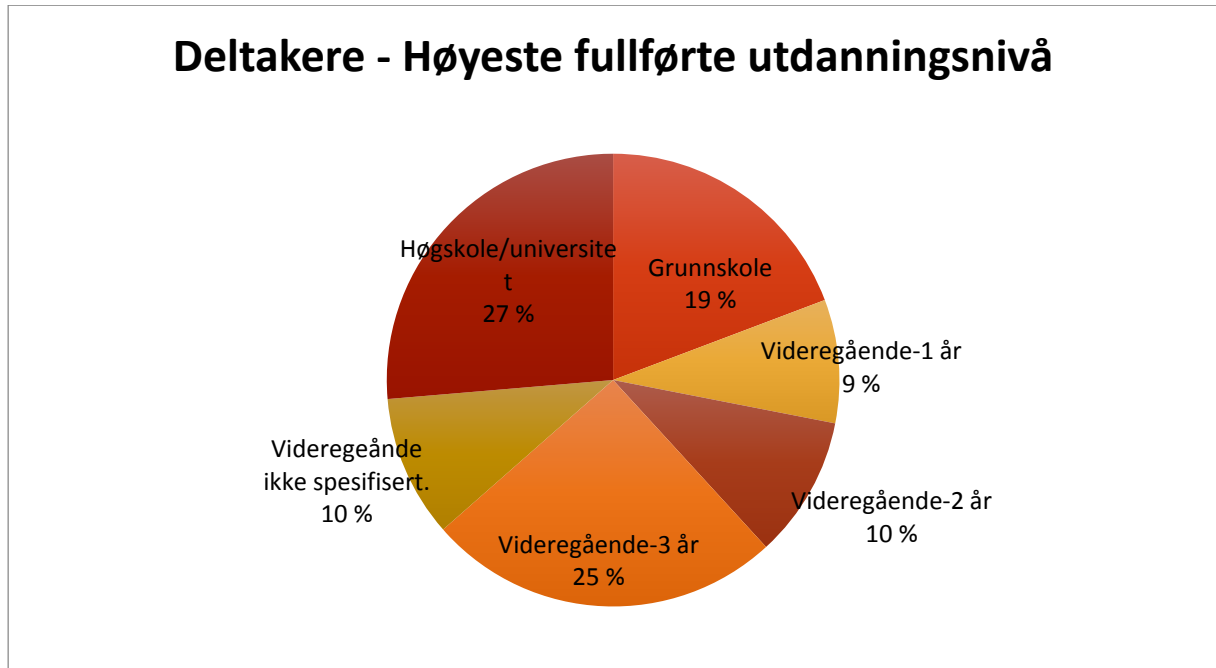
Figuren under angir aldersfordelingen for deltakerne i forsøket og aldersfordelingen for AAP-mottakere på landsbasis.



Figuren viser at flertallet av deltakerne er 30 år og eldre, og at i AAP-mottakere mellom 30-39 år er overrepresentert i forhold til aldersfordelingen blant AAP-mottakere generelt. Selv om deltakere på 40 år og mer er «underrepresentert», er likevel 34 prosent av deltakerne i disse aldergruppene.

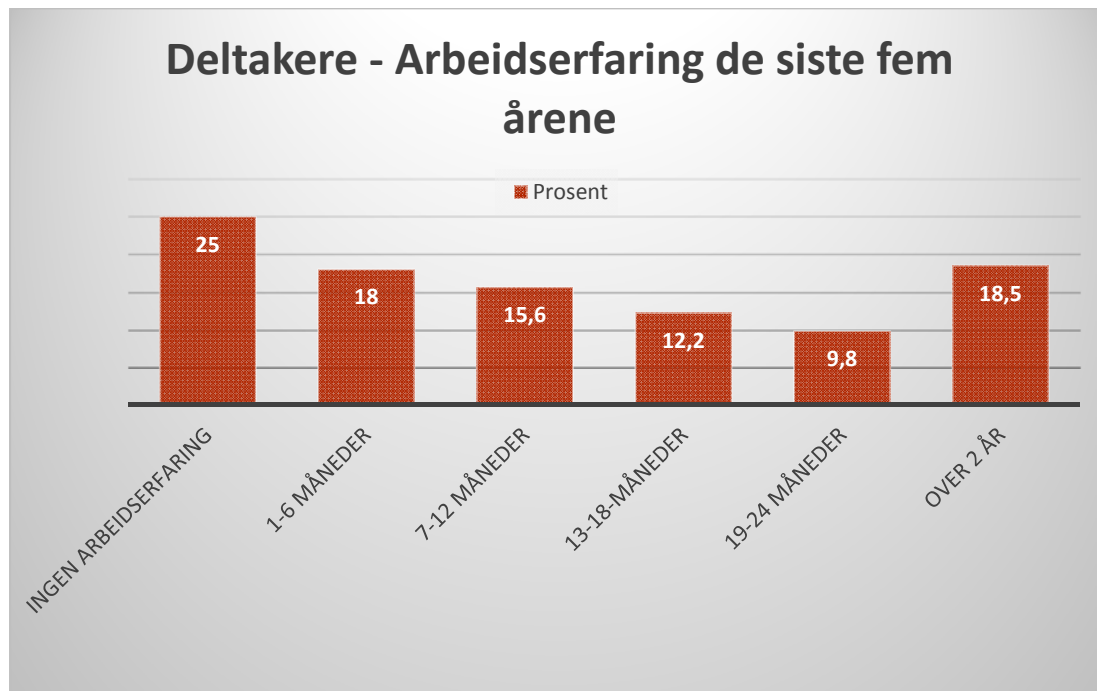
Utdanningsnivå

I registreringsskjemaet er det opplysninger om deltakernes høyeste fullførte utdanning. Oversikten viser at flere av deltakerne har fullført utdanning på videregående nivå eller på høyskole/universitetsnivå:



Arbeidserfaring

Deltakernes arbeidserfaring de siste fem årene varierer, som figuren nedenfor viser.



Tabellen viser at 25 % av deltakerne ikke har noen arbeidserfaring de siste fem årene. Til sammen har 59 prosent mindre enn ett års arbeidserfaring, og 18,5 prosent har over et års arbeidserfaring. Det kan være grunn til å tro at det at forsøket ble åpnet for deltakere over 30 år førte til at man har rekruttert kandidater med mer og lengre arbeidserfaring enn om man ikke hadde gjort det.

Hovedutfordringer knyttet til arbeidsdeltakelse

Et vilkår for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Alle deltakerne i forsøket har dermed per definisjon nedsatt arbeidsevne som påvirker muligheten for å være i inntektsgivende arbeid.

I rapporteringsskjemaet ble jobbrådgivere bedt om å vurdere deltakernes hovedutfordringer i forhold til arbeidsdeltakelse. Alternativene var utfordringer knyttet til fysisk helse, psykisk helse, mangelfull utdanning, språk (kommunikasjon), rus og sosiale forhold. Her er det viktig å presisere to forbehold som må tas ved tolkingen av dette materialet. For det første dekker kategoriene et vidt spekter av ulike utfordringer. For eksempel vil kategorien psykisk helse romme alt fra lettere angst/depresjoner til alvorlige psykiske lidelser. Informasjon som ligger i registreringsskjemaet vil med andre ord ikke gi kunnskap om på hvilken måte psykisk helseproblemer medfører en utfordring for jobbdeltakelse. For det andre bygger informasjonen om utfordringer knyttet til arbeidsdeltakelse på jobbrådgivers skjønsmessige vurderinger. Det kan hende at deltaker selv, og andre aktører, som

arbeidsgivere, helsepersonell, erfarne IPS-jobbspesialister osv. ville ha gitt en annen vurdering av utfordringene. Vurderinger av utfordringer knyttet til arbeid vil variere alt ettersom et relevant støtteapparat er tilstede eller ikke, den enkelte jobbrådgers erfaring og kompetanse, graden av nære relasjoner med arbeidsgivere osv.

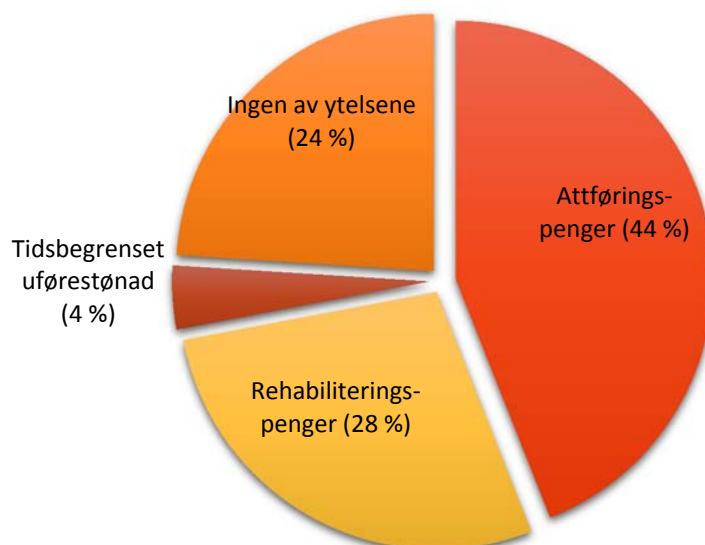
Samlet sett gir materialet et bilde av at deltakernes hovedutfordringer for arbeidsdeltakelse kan knyttes til tre hovedkategorier; fysisk helse, psykisk helse og rus. For over halvparten, 52 %, av deltakerne, oppgir jobbrådgerne fysisk helse som hovedutfordring for jobbdeltakelse. Jobbrådgerne kunne krysse av på flere forhold. For 41 % av deltakerne er psykisk helse oppgitt som en hovedutfordring, mens det for 7 % er rus oppgitt som hovedutfordring. Samtidig er det for mange av deltakerne ikke én, men flere utfordringer som har betydning for arbeidsdeltakelse. Opplysningene om deltakerne i Oslo gir et godt bilde av hvordan jobbrådgerne vurderer utfordringene som svært sammensatt. Litt over halvparten av de deltakerne fra Oslo som vi har opplysninger om, har utfordringer knyttet til fysisk helse. For litt under halvparten av de av deltakerne som er oppført med fysisk helse som hovedutfordring er det også oppført utfordringer knyttet til psykisk helse, mens en liten andel hadde utfordringer med rus, sosiale forhold og utdanning.

Brukernes NAV-historikk

Flertallet av deltakerne i forsøket har vært AAP-mottakere i en lengre periode. Godt over halvparten (101 av 179 deltakere) fikk innvilget AAP i 2010, 15% i 2011, 20 % i 2012 mens kun 6 % av deltakerne fikk innvilget AAP samme år som forsøket ble igangsatt.

For å få innblikk i deltakernes tidligere historikk i NAV er det særlig interessant å se nærmere på de av deltakerne som fikk innvilget AAP i 2010, året da AAP ble innført og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Av deltakerne i forsøket som fikk innvilget AAP i 2010 ble 70 % «konvertert» inn fra ytelsene som AAP erstattet:

Deltakere - innvilget AAP i 2010 fra andre ytelser



Diagrammet viser at litt under halvparten av forsøksdeltakerne som fikk innvilget AAP i 2010 tidligere hadde mottatt attføringspenger. Nesten 30 % hadde tidligere rehabiliteringspenger. Det er en svært liten andel av deltakerne som har hatt tidsbegrenset uførestønad.

Situasjonen ved oppstart

Vi har tidligere sett at mange av kandidatene som ble rekruttert til forsøket hadde en tilknytning til arbeidslivet gjennom tiltaksdeltakelse og praksisplass. Dette gjenspeiles i opplysningene om hver enkelt deltaker som jobbrådgiverne har fylt ut i registreringsskjemaet. Her er jobbrådgiverne bedt om å oppgi situasjonen for deltaker på tidspunktet da vedkommende ble aktuell som kandidat for forsøket. Flertallet av deltakerne var i praksis i ordinær virksomhet da det ble aktuelt å delta i forsøket - 44 % gjennom NAV og en fjerdedel gjennom tiltaksarrangør. En fjerdedel av deltakerne er registrert med «ingen aktivitet» og 11 % er registrert med «annet». Kategorien annet rommer blant annet utdanning og behandling.

For flertallet av sakene var det jobbrådgiver som tok initiativ til deltakelse i forsøket. For en tredjedel av alle som deltok var det NAV-veileder som tok dette initiativet. I flere saker skjedde dette i samarbeid med arbeidsmarkedsbedrifter og/eller arbeidsgiver der deltaker hadde praksis.

I tillegg til at flere av deltakerne ble rekruttert fra praksisplasser, ser også praksisplass ut til å være et virkemiddel som brukes aktivt forut for lønnstilskuddet. En slik praksis blir gjerne sett på som en måte å prøve ut kandidaten på arbeidsplassen, noe vi vil diskutere nærmere under. Det er imidlertid

variasjon mellom kontorene i hvorvidt de bruker arbeidspraksis som et virkemiddel. Ved NAV Oslo hadde 27,5 prosent av alle deltakerne vært i arbeidspraksis som et virkemiddel forut for forsøket, mens det ved ett av de andre forsøkskontorene ble gjennomført arbeidsutprøving forut før lønnstilskuddet for alle deltakerne.

4.4. Type stillinger og arbeidsgivere

Hovedvekten av deltakerne (78 %) er ansatt i privat sektor. I overkant av halvparten av deltakerne jobber i en bedrift med under 20 ansatte. 1/3 av alle bedriftene har IA-avtale. 58 % av deltakerne jobber heltid og 28 % er ansatt i fast stilling. Det er imidlertid noe variasjon mellom kontorene når det gjelder andelen deltakere som jobber heltid og om stillingen er fast eller midlertidig. I Oslo er det en større andel av deltakerne (42 %) som er ansatt i deltidsstilling og det er en større andel av deltakerne i Hordaland som er ansatt i faste stillinger. Disse ble enten ansatt fast da lønnstilskuddet startet, eller stillingen ble gjort fast kort tid etter at lønnstilskuddet hadde vart en stund.

Basert på opplysningene som fremkommer i registreringene om deltakerne kan vi slutte at en typisk arbeidssituasjon for deltakerne i forsøket er en midlertidig ansettelse i en hel stilling i en liten privat bedrift uten IA-avtale.

4.5. Rekruttering av arbeidsgivere

Det var en aha-opplevelse at det faktisk skal noe til å få solgt inn noe sånt ut av det blå. Jeg tror det handler om litt flaks og at det faktisk er et behov i bedriften. Det gjelder å treffe en arbeidsgiver på rett tid og prøve å legge frem dette som et enkelt prosjekt som ikke krever mye av en arbeidsgiver. Januar er en dårlig måned. (Jobbrådgiver).

Det har vært få føringer for hvordan man skal rekruttere arbeidsgivere til forsøket, både fra direktoratet og fra fylket/kontorledelsens side. Det er derfor ganske åpent hvordan jobbrådgiverne etablerer kontakt og rekrutterer arbeidsgivere til forsøket, og materialet viser at man har prøvd ulike rekrutteringsmetodikker underveis. Flere jobbrådgivere startet med å finne arbeidsgivere før de hadde aktuelle kandidater. Flere har gitt uttrykk for at de etter en tid gikk vekk fra denne tilnærmingen, og at de legger større vekt på å ha en aktuell kandidat før man rekrutterer arbeidsgiver.

Kanskje finner du en arbeidsgiver som er villig, men mangler kandidater som matcher. Vi hadde et problem her på kontoret hvor vi fikk ledige stillinger i en kommune, og så fant vi ikke kandidater. Da føler vi at vi mislykkes. (Jobbrådgiver).

Rekruttering av arbeidsgivere er den metodikken som jeg har endret mest på i løpet av forsøket. I starten var jeg mye ut og rekrutterte arbeidsgivere, men da hadde jeg ikke kandidater. Nå tar jeg ikke kontakt med arbeidsgivere uten å ha kandidater. Det er veldig kandidatstyrt arbeidsgiverkontakt, mye mer enn tidligere. Stillingene er litt ferskvare. Nå er det kandidaten selv som må plukke ut arbeidsgivere. Jeg jobber mye mer med utlyste stillinger, og har begynt så smått å opprette stillinger. Det er tilfeller der kandidaten er sterkt motivert, og har de kvalifikasjonene som trengs og da spør jeg om de har lønnsmidler. Da snakker jeg kun om lønnsmidler, og ikke stilling, for å utnytte den midlertidigheten i kombinasjon med lønnstilskudd. Arbeidsgivere er veldig ofte låst i dette med stillingsvernet. Det tar mye lengre tid, særlig om du jobber mot offentlig sektor. (Jobbrådgiver).

Som vi har sett over, så er det flere av deltakerne i forsøket som tidligere hadde praksisplass, eller de har benyttet praksisplass som en måte å skaffe kandidaten innpass i bedriften. Jobbrådgiverne legger vekt på at det er viktig at arbeidsgiver har kjennskap til kandidaten:

Fordelen er at den de skal ansette allerede er der inne. De har allerede etablert et positivt forhold. Da føler de nok et større ansvar rundt det. Jeg tenker at du har litt mer å spille på når du har praksisplass, enn når du ikke har det. (Jobbrådgiver).

Som vi har sett er bare 22 % av alle deltakerne ansatt i offentlig sektor. Jobbrådgiverne opplever ansettelsesreglement og ansettelsesprosedyrer gjør det vanskelig å få jobb for kandidatene i kommunale og statlige virksomheter.

De fleste som vi har inne i forsøket er i private virksomheter. Det er vanskelig å få innpass i offentlig sektor. Alle stillinger skal lyses ut, og det er tillitsvalgte og et stort apparat der alle må være enige at den personen skal tilsettes. (Fylkeskontakt).

Mangel på stillinger, krav om at stillingen skal lyses ut og plikt til å ansette best kvalifiserte søker gjør at mange kandidater har små muligheter til å få ordinær jobb i offentlig sektor. Dette er særlig merkbart i NAV Østfold der kun tre deltakere var ansatt i offentlig sektor i 2013.

4.6. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvordan forsøkskontorenes har jobbet med å rekruttere kandidater til forsøket. Vi har analysert hva som kjennetegner de 192 deltakerne, på bakgrunn av rapporteringer fra jobbrådgiverne.

Fra direktoratets side ble et ved oppstart lagt føringer på fordelingen av antall deltakere (måltall) i forsøket ved forsøkskontorene. Kartleggingen viser at kontorene har lagt vekt på å nå det planlagte måltallet. Med unntak av to kontorer har dette ført til at kontorene har lagt mindre vekt på å prioritere unge deltakere AAP-mottakere (personer under 30 år) til forsøket. Det har vært et sterkt fokus på å nå det planlagte antall deltakere i forsøket, både hos Arbeids- og velferdsdirektoratet og ved kontorene som har deltatt i forsøket. Måltallet ble ikke nådd i 2013, verken når det gjelder antall deltakere ved utgangen av året eller gjennomsnittlig antall deltakere i løpet av året. Det er rimelig å tenke seg at dette henger sammen med at man kom sent i gang med oppstarten av forsøket.

I forsøkets oppstartsår har det vært en diskusjon om hvem forsøket passer for, herunder i hvilken grad kandidater er «klar for arbeidslivet». Kartleggingen viser at jobbrådgiverne i stor grad har rekruttert blant AAP-mottakere som allerede var i praksisplass gjennom NAV eller attføringsbedrift, det vil si kandidater som allerede hadde etablert en relasjon til en arbeidsgiver.

Videre viser analysen at praksisplass i ordinær virksomhet ofte er brukt som virkemiddel for å avklare kandidater til forsøket.

Analysen viser at AAP-mottakere mellom 20-29 år er godt representert i forsøket. Flertallet av deltakerne er likevel over 30 år, det vil si at de er eldre enn den prioritert målgruppen. 25 % av alle deltakerne har fullført videregående opplæring, og 27 % har utdanning fra høyskole/universitetet. Kun ¼ av alle deltakere har ikke hatt arbeidserfaring de siste fem årene før de startet i forsøket. Kartleggingen viser at deltakernes utfordringer for arbeidsdeltakelse er ulike og sammensatt, men at de kan knyttes til nedsatt fysisk helse, nedsatt psykisk helse og rus. Flertallet av dem har vært AAP-mottakere over en lengre periode.

Det har vært få føringer på hvordan rekruttering av arbeidsgivere skal skje i forsøket, både fra direktoratet og fra fylket/kontorledelsens side.

Basert på opplysningene som fremkommer i registreringene av deltakerne kan vi slutte at en typisk arbeidssituasjon for deltaker i forsøket er en midlertid ansettelse i en hel stilling i en liten bedrift uten IA-avtale.

5. Utvidet oppfølging

Utvidet oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver er et sentralt element i forsøket. I føringene for forsøket presenteres *utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver* som en viktig forutsetning for forsøkets måloppnåelse. Det er presisert at *aktiv oppfølging* inngår som en del av forsøket. I de sentrale føringene for forsøket ble det imidlertid ikke gitt noen klar definisjon på hva utvidet oppfølging innebærer. I direktoratet har utvidet oppfølging blitt tolket som *tettere oppfølging av bruker og arbeidsgiver enn hva som er vanlig i NAV*.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan det jobbes konkret med oppfølging i forsøket og hva som kjennetegner oppfølgingsarbeidet i forsøkets første år. Innholdet i oppfølgingen, arbeidsgivere og deltakers vurdering av oppfølgingen som gis, metodiske avveininger i oppfølgingsarbeidet og forhold som kan stå i veien for oppfølgingsarbeidet er temaer som vil bli drøftet nærmere.

5.1. Oppfølging av deltakerne

I intervjuene legger jobbrådgiverne vekt på at de opplever deltakernes behov for oppfølging som svært variert. Noen deltakere har behov for lite oppfølging, andre har behov for mer, og noen har behov for oppfølging som handler om andre ting enn jobb og jobbfastholdelse. Jobbrådgiverne legger vekt på at variasjonene i deltakernes behov gjør at oppfølgingen må være individuelt tilpasset.

Jeg ser ingen fellestrekk når det gjelder deltakernes behov for oppfølging. Jeg har tre med samme rusproblematikk: Den jeg var mest bekymra for har jeg minst arbeid med, den jeg regnet med lykkes mest, der sliter jeg fortsatt. Den tredje er sykemeldt, men ikke med de utfordringene han hadde når han gikk inn i forsøket. Følger du de over tid så dukker ting opp. (Jobbrådgiver).

Det er et enormt spenn. Vi har gått langt ned i bunken, så en del har stort behov for oppfølging. Dette er for noen den aller første jobben de har. Det kan handle om de basale spillereglene i arbeidslivet. Det handler om lojalitet, utøvelsen av jobben, forventninger, osv. Så er det også noen som f. eks har hatt rusproblemer. De har kuttet all sosial kontakt, må begynne litt på nytt. Jeg får en del spørsmål som går inn i det. Jeg må altså bidra praktisk i forhold til jobb pluss sosialfag. (Jobbrådgiver).

Et aspekt ved oppfølgingen, både av arbeidsgiver og deltaker, er at jobbrådgiver skal være tilgjengelig for arbeidsgivere og deltakere i forøket.

Jeg har fokusert veldig på det å skape tillit, både hos arbeidsgiver og hos deltaker. Og det er det vi snakker om i trekantmøtene. At lista er veldig lav, og at det er bare å ringe. (Jobbrådgiver).

Deltakernes vurdering av oppfølgingen

Alle de 12 deltakerne vi har intervjuet har vært svært positive i sin vurdering av jobbrådgiver og den oppfølgingen de mottar. Selv om deltakerne legger vekt på jobbrådgivers tilgjengelighet, er det variasjon i hvor ofte de har kontakt med jobbrådgiver og på hvilken måte de har kontakt (møter, telefon, tekstmeldinger og e-post):

Jeg er veldig glad for jobbrådgiver. Hun og jeg tar kontakt; det er telefon og mail og vi har truffet hverandre på NAVs kontorer eller hos arbeidsgiver. Vi har kontakt om dette med praksis, men også andre ting som kan gjøre det lettere for meg. F.eks. tilleggsøknad for barnepass. Saksbehandler i NAV har jeg null behov for. Jobbrådgiver er den jeg henvender meg til om jeg trenger hjelp til noe. (Deltaker).

Jeg har mest mulig kontakt med jobbrådgiver, så lenge jeg trenger ham. En gang i uka er han på besøk, sjekker ofte hvordan det går. Jeg kan ringe ham når jeg vil. Av og til kommer han uanmeldt, vi kan kanskje snakke en time. Av og til avtaler vi og snakker, går ut og spiser. Noen ganger har vi møte med både meg og sjefen - hører hvordan det går. Han følger meg opp, hjelper meg hvis det er noe. Det hadde ikke gått å ha den jobben hvis jeg ikke hadde hatt ham. Jeg har aldri opplevd dette med NAV. Så jeg er glad for at de tar det seriøst nå. (Deltaker).

Jeg har tatt kontakt med jobbrådgiver om ting på arbeidsplassen. Det er første gang at jeg opplever at de på NAV ringer tilbake. Jobbrådgiver har også hatt kontakt med arbeidsgiver og de har vært veldig fornøyd. Bakgrunnen til Jobbrådgiver er kanskje viktig. Han har bakgrunn fra næringslivet og han er proff. (Deltaker).

Har møtt henne en gang. Da hadde vi møte med bedriften for en måneds tid siden og jeg var med på møtet. Da skulle jeg prate med henne, jeg slet litt på det tidspunktet. Måtte vite litt om hvem som stod bak det jeg holdt på med. Da hadde vi møte sammen, jobbrådgiver, personalsjefen og jeg. Har fått mailadressen hennes og telefonnummeret, men jeg har ikke kontaktet henne og hun har heller ikke kontaktet meg. (Deltaker).

Deltakerne legger vekt på tilgjengelighet og det å få svar på spørsmål om jobbforholdet som viktige elementer i oppfølgingen.

Oppfølging som grunnlag for trygghet

Jobbrådgiverne legger vekt på at hensikten med oppfølgingen av deltakere er å skape trygghet og være en aktør som kan gi veiledning om ulike aspekter ved arbeidslivet, både arbeidets innhold, de sosiale aspektene ved det å være arbeidstaker, og hvordan deltaker skal forholde seg til ledelsen på arbeidsplassen.

Mye handler om usikkerheten de har med hensyn til relasjonene til kolleger og organisasjon, og på den andre siden den helt konkrete utførelsen av jobben. De synes det er vanskelig å spørre sjefen, de kjenner ikke helt spillereglene og tør ikke spørre før de «kan alt». (Jobbrådgiver).

Det er en del sosiale koder på jobb. De kan spørre meg om hva som er greit – eller hva tilbakemeldinger de får fra kollegaer betyr. (Jobbrådgiver).

Flere av deltakerne har behov for andre tjenester i NAV, og jobbrådgiverne er gjerne involvert i oppfølging angående andre forhold enn det som har å gjøre med deltakers jobb og jobbsituasjon. Ved noen kontorer trekker jobbrådgiver inn andre ressurser ved kontoret som kan gi bistand om forhold som ligger utenfor jobbrelevante forhold, ved andre kontorer er jobbrådgiver mer involvert i å gi oppfølging også knyttet til behov som ikke er jobbrelevante. For noen deltakere er jobbrådgiver NAV representert i ansvarsgrupper og er dermed involvert i samarbeid med flere aktører som skal bistå bruker.

Utfordringer i oppfølgingen

Noen av jobbrådgiverne gir uttrykk for at det er vanskelig å gi oppfølging til deltakere med psykiske lidelser og at det kan være vanskelig å sette grenser for hva de skal gi oppfølging til.

Det er vanskelig med de med psykiatridiagnoser og dette med avklaring og hvilke behov for tilrettelegging den enkelte trenger hos en arbeidsgiver. Disse er så ulikt bevisst sin egen situasjon og jeg har ikke kompetanse til å vurdere deres sykdom. Jeg må stole på at de er bevisst egen sykdom og at de har avklart det med sin behandler. Jeg må ha full tillit til at det de sier til meg stemmer og er overens med det de snakker med behandler om. (Jobbrådgiver).

En del av det sosialfaglige har vært vanskelig, eller det er vanskelig å vite hvor langt jeg skal bevege meg i den retningen. Slik oppfølging kan være med på å sikre at de kan stå i jobb. F.eks. ved samlivsbrudd, skal jeg jobbe med bolig? (Jobbrådgiver).

5.2. Oppfølging av arbeidsgivere

Tidligere erfaringer

Måten arbeidsgivere blir fulgt opp i forsøket og vurderingene som de ulike aktørene har av denne oppfølgingen kan forstås i lys av deres tidligere erfaringer med NAV. I intervjuene med arbeidsgivere utgjorde disse erfaringene et viktig utgangspunkt i beskrivelsen og vurderingene av oppfølgingen som ble gitt i forsøket. Mange aktører, rigide systemer innad i NAV, skjemavelde, uklart ansvarsforhold og dårlig samhandling mellom aktørene er noe som kjennetegner disse erfaringene. Arbeidsgiverne legger vekt på at oppfølgingen som gis i forsøket representerer er klar forbedring fra

de tidligere erfaringene. Flere av arbeidsgiverne beskriver jobbrådgiverne som «foroverlent» i betydning at de er imøtekommende, oppsøkende, løsningsorienterte og beslutningsdyktige. Jobbrådgiverne er slik NAV bør være, mener arbeidsgiverne.

Tidligere ble vi alltid møtt med skjemaer og paragrafer om slik og sånn og sånn. I dette prosjektet er det en mer foroverlent holdning, kommer oss i møte, beslutningsdyktighet. Det er en kjempeforskjell på måten vi ble møtt med. Det gikk veldig kjapt med mentorløsningen. Fikk dette på plass sånn at vi ikke datt av skinnene. Det er veldig avhengig av dem du har som kontaktperson i NAV. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Tidligere var det nesten som vi måtte stå med luen i hånden og be tynt om hjelp. Det var akkurat som alt var så veldig vanskelig. Selv om vi har et godt samarbeid med den vi har i praksis, så har vi opplevd at NAV har stoppet det hele. Nå er de mer på og ser løsninger. Jeg har opplevd det noen ganger at selv om det ikke har vært lønnskudd i bildet, så sier de nei til å fortsette praksis i stedet for å la personen fortsette en stund til og få en enda fyldigere CV. Vi slipper de jo på timen om de får et annet jobbtilbud, så jeg har ikke skjønt hvorfor NAV har hatt den holdningen til dette. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Samhandling og felles ansvar om deltaker er andre aspekter som arbeidsgiverne vektlegger ved forsøket. Noen av arbeidsgiverne vi intervjuet hadde tidligere erfaring med at NAV overlot ansvaret for brukeren til dem under en praksisperiode. Arbeidsgiverne opplever at samarbeidet med jobbrådgiverne bidrar til at NAV nå i større grad er med på å ta ansvaret:

For fem-seks år siden tok en fra NAV kontakt om en praksisplass for en arbeidssøker. Vi tok intervju og fellessamtaler og det ble så ullent. Det endte med at deltaker satt hjemme og drakk da hun skulle jobbe hos meg. NAV-konsulenten hadde ikke informert meg om at det var et alkoholproblem. Det er sånne erfaringene gjør at man blir veldig skeptisk. Det kunne ha blitt en katastrofe. Og så føler du at du sitter med problemet i fanget. De spør om du vil samarbeide, men i praksis så ber de deg om å overta. Nå samarbeider vi, men jobbrådgiver må ha eierskap til dette. Det samvirket vil gjøre at den som skal til meg får støtte begge veier. (Arbeidsgiver, ideell stiftelse).

Arbeidsgiverne gir også uttrykk for at det er positivt at NAV selv tar større ansvar for brukerne:

Det er vesentlig viktig at NAV gjør dette sjøl. Disse attføringsbedriftene, mange er flinke, men du verden så mye dårlig det er med dårlige holdninger. Hvor kandidaten blir kasta ut i ting og blir overlatt til seg selv, uten forutsetninger for å lykkes. Vi veit jo hvilke penger disse attføringsbedriftene får inn fra NAV, sånn at NAV tar inn dette selv er helt greit, at NAV vil klare å håndtere alt selv er kanskje

vanskelig. Men det er bra at det blir en konkurransesituasjon der. Jeg syns ting fungerer bedre med NAV enn hva det gjør med attføringsbedrifter og hjelpemiddelsentralen. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Arbeidsgivere som vi har intervjuet legger vekt på at forsøket gir en relasjon til NAV og er et uttrykk for at NAV er mer orientert mot det ordinære arbeidslivet og arbeidsgivernes behov for oppfølging.

Tilgjengelighet

I likhet med deltakerne gir arbeidsgiverne vi har intervjuet uttrykk for at de er svært positive til oppfølgingen som gis av jobbrådgiverne i forsøket. Arbeidsgivere, og også jobbrådgivere, trekker frem tilgjengelighet og jobbrådgiverne rolle som NAVs representant som viktige elementene i arbeidsgiveroppfølgingen. Arbeidsgivere som vi har intervjuet legger stor vekt på at de gjennom forsøket får en kontaktperson til i NAV og at de opplever at NAV tar deres behov for bistand og veiledning på alvor.

Dette er mer et målrettet prosjekt mot utvalgte personer. Jeg får det jeg trenger. Den effektiviteten i dette prosjektet! Vi går inn med hud og hår, og det gjør [jobbrådgiver] og. Vi har mobilnummeret hans, kan ringe «når som helst». Han er ekstremt «på» og det er reaksjon med en gang. Vi føler at han er øremerka oss. Vi kommer ikke inn i køen på NAV. Vi oppfatter oss som behandlet veldig seriøst som arbeidsgiver. (Arbeidsgiver privat virksomhet).

Fra arbeidsgivers side trekkes tilgjengeligheten til NAV frem som et svært positivt element i forsøket. Arbeidsgiverne legger vekt på at jobbrådgiver er løsningsorientert, gir rask tilbakemelding og at de er en del av NAV-systemet. Med unntak av ett fylke gir jobbrådgiverne arbeidsgiverne bistand til å fylle ut relevante skjemaer, som søknad om lønnstilskudd, mentorordning og søknader til hjelpemiddelsentralen. Dette setter arbeidsgiverne stor pris på.

Det er ikke alltid ting går som det skal, og det skjedde her også. Vi er avhengig av en viss kontinuitet og dynamikk i det vi holder på med. Jeg tok opp dette med NAV og fikk en veldig konkret tilbakemelding og tiltak. Vi fikk hjelp fra NAV til å intensivere en mentorløsning. Vi fikk frigjort ressurser for å ha en slik mentorløsning. Jeg likte den justeringen. Mentor følger opp, fikk tid til å drive «skulder til skulder» opplæring. I og med at vi opplevde en viss diskontinuitet, så fulgte mentor opp. Vi får ekstra midler for å kjøpe mentor fri for å støtte deltaker en gitt periode. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Arbeidsgiverne legger vekt på at jobbrådgiver er viktig når det dukker opp noe uforutsett. En arbeidsgiver forteller at deltaker møtte ruset på jobb to ganger:

Hadde jeg ikke snakket med [jobbrådgiver] de to gangene det skjedde, så vet jeg ikke hva jeg hadde gjort. Første gang sto det en behandler her etter en halvtime. Det var full pakke med legen, møte mellom oss alle. Hadde ikke jeg følt meg trygg på det systemet og effektiviteten i det. Det er gjensidig tillit. Det var ikke noe tema med sykmelding. Vi har opprettholdt plassen. Vi har sagt til han at det ikke er tema å ikke komme på jobb. Vi kunne ikke gjort det uten prosjektet. Jobbrådgiver trykker på knappene med en gang. Systemet fanger opp folk på en helt annen måte enn jeg har opplevd før. Dette er vel anvendte penge. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Jobbrådgiverne legger også vekt på høy tilgjengelighet og fleksibel og løsningsorientert arbeidsform som viktige elementer i oppfølgingen av arbeidsgivere. En slik tilgjengelighet bidrar til å skape tillit og får NAV til å fremstå som et mindre byråkratisk og komplisert system.

Arbeidsgivere får enkelt og direkte kontakt med NAV. Slipper byråkrati. Vi fyller ut skjemaene. De binder seg til mye. Jeg presiserer at de kan korrigere. (Jobbrådgiver).

Det handler om tillitt. Jeg må selge meg selv. Det avbyråkratiserer NAV fullstendig. Alt NAV-arbeid skjer i bedriften, via meg. Vi i prosjektet har en helt annen tilgjengelighet. Oppfølgingen er vel så mye i forhold til bedriften som brukerne: De tar kontakt om tilrettelegging, lovgivning osv. Vi brøyter løypa. Hvis vi hadde sagt, 'du finner skjemaet på nav.no', hadde de sagt, 'da vil jeg ikke være med'. (Jobbrådgiver).

Tilgjengelighet handler både om å få tak i rette vedkommende (jobbrådgiver), være tilstede ved behov og ha en jevn dialog med arbeidsgiver, gjerne i form av telefon, tekstmeldinger og e-post, men også ved at jobbrådgiver møter opp i bedriften.

Gjøre arbeidsgiver bevisst på sin rolle overfor deltaker

Over har vi sett at oppfølgingen handler mye om å gjøre deltakerne trygge på ulike sider ved arbeidssituasjonen. I oppfølgingen av arbeidsgiverne legger jobbrådgiverne tilsvarende vekt på å formidle deltakernes behov for trygghet til arbeidsgiverne og arbeidsgiverens rolle i å skape dette:

Ofte er det behov for at arbeidsgiveren forstår at disse brukerne trenger stabilitet, trygghet, forutsigbarhet, og at det kan de ikke få nok av. Arbeidsgiveren må skape dette. Det bruker vi mye tid på å snakke om. For dette er krevende å få dem til å sette ut i livet. Brukerne tør kanskje ikke si fra om dette. (Jobbrådgiver).

Det kan se ut som at det er variasjon mellom kontorene i hvor stor grad jobbrådgiverne gir oppfølging direkte i bedriften eller om det primært foregår ved telefonkontakt:

Det er nok trygt og godt å ha et mobilnummer og at de vet at de kan nå frem. Jeg er påpasselig at jeg svarer. Ellers er jeg ikke så opptatt av møter, men heller muligheten til å ha en dialog på telefonen. (Jobbrådgiver).

Jeg har hatt få oppfølgingsmøter i bedriften. For de fleste har det vært ett møte i bedriften med arbeidsgiver og deltaker, og så har jeg vært på telefon med arbeidsgiver og spurt om vi skal ha møte, og da er de tilbakeholdne. De vil at jeg skal ringe etter et par måneder. Da blir det sånn at om jeg ringer for tidlig, så kjenner jeg at det blir litt for mye. Jeg er redd for at de tenker litt sånn «hva er det de tror!». Vi har solgt inn en bruker som fungerer bra, hvorfor skal vi ringe og mase. (Jobbrådgiver).

Som vi vi diskuterer under så handler spørsmålet om for mye eller for lite oppfølging om hva oppfølgingen skal være.

5.3. For mye eller for lite oppfølging?

Gjennom samlinger i regi av direktoratet har jobbrådgiverne fått en del opplæring i oppfølgingsmetodikk knyttet til Suported Employment/Individuell Jobbstøtte. Jobbrådgiverne gir uttrykk for at de synes det har vært positivt å bli kjent med disse metodiske tilnærmingene, men noen har også gitt uttrykk for at de hadde mer behov for salgs-/formidlingsmetodikk enn oppfølgingsmetodikk.

Samtidig finner vi at jobbrådgiverne er usikre på hva god og tilstrekkelig oppfølging innebærer. Noen gir uttrykk for at de er redde for at arbeidsgiverne kan oppleve insistering på tett oppfølging fra deres side som masete, og at deltakerne kan oppleve det invaderende. Noen av jobbrådgiverne etterlyser klarere føringer fra direktoratets side for hvordan oppfølgingen skal være.

Jeg har heller vært litt redd for å ta for mye kontakt. Jeg er redd for at det skal bli for mye NAV. At arbeidsgiver skal begynne å tenke på hva det er som ligger bak. «Hvorfor ringer han fra NAV annenhver uke, er det noe de ikke har fortalt.» Det er der jeg er nå, at vi må finne balansen mellom hva som er mye og hva som er lite. Jeg er interessert i å få vite hva arbeidsgiverne synes er tilstrekkelig oppfølging. Syns de at det er for mye, for lite eller passe? (Jobbrådgiver).

Ja det er litt interessant, for vi sitter og lurer litt på hva de legger i det egentlig. Vi fikk jo de arka med noen retningslinjer om hvordan vi skulle følge opp. Jeg er litt redd for å trampe inn. Noen ganger så har jeg følt meg litt dum, jeg har følt at har mast litt for mye (jobbrådgiver).

Vi har ikke fått føringer på hva slags oppfølging deltakerne skal ha. (Jobbrådgiver).

Også enkelte av arbeidsgiverne trakk fram at det er grenser for hvor mye jobbrådgiver skal ta kontakt og beslaglegge tida på arbeidsplassen:

Jeg tror at for mye oppfølging gjør noe med arbeidstaker. Om det kommer noen hver 14. dag og du skal tas ut av din arbeidssituasjon, så vil du føle deg rimelig spesiell. Så jeg tenker minst mulig kontakt, men med mulighet til å kontakte ved behov. Tett oppfølging til å begynne på med, og så slakke opp. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Jeg vil helst ha minst mulig kontakt med jobbrådgiver, men det avhenger så mye av hvordan kandidaten er. Det ble litt mer enn nok i starten. Jobbrådgiver gjorde jo jobben sin, men det må ikke bli for mye mas. Det er mer min oppgave å ta kontakt med han om det dukker opp noe, samtidig som jobbrådgiver kanskje kan ha faste møter kvartalsvis. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

I kapittel 7 skal vi drøfte disse aspektene ved oppfølgingen som gis i forsøket nærmere.

5.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvordan det jobbes med oppfølging i forsøket og hva som kjennetegner dette arbeidet i forsøkets første år.

Utvidet og aktiv oppfølging av både arbeidsgivere og arbeidstaker er et sentralt element i forsøket, uten at dette er nærmere definert fra direktoratets side. Jobbrådgiverne legger vekt på at det er store variasjoner i deltakernes behov for oppfølging. De legger vekt på at oppfølgingen må være individuelt tilpasset. Målet med oppfølgingen er, ifølge jobbrådgiverne, å trygge deltakere i ulike aspekter ved arbeidssituasjonen, for eksempel sosiale aspekter ved det å være arbeidstaker eller hvordan man som arbeidstaker forholder seg til ledelsen i en virksomhet.

Fellesnevneren for oppfølgingen av deltakerne i forsøket er tilgjengelighet og fleksibilitet. Det kan synes som det er variasjoner i hvilken grad jobbrådgiverne i forsøket gir oppfølging på utfordringer som ligger utenfor deltakers arbeidsforhold.

Tilgjengelighet og fleksibilitet kjennetegner også jobbrådgivernes oppfølging av arbeidsgivere. I forsøket har jobbrådgiverne stort rom til å definere innholdet i oppfølgingen i forsøket. På den ene siden er dette gode rammebetingelser for å utvikle ulike tilnærminger til oppfølging. På den andre siden kan det skape usikkerhet om hva som er riktig mengde og riktig type oppfølging.

I direktoratet har utvidet oppfølging blitt tolket som *tettere oppfølging av bruker og arbeidsgiver enn hva som er vanlig i NAV*. Vi finner at jobbrådgiverne i forsøket er mer tilgjengelige for brukere og arbeidsgivere enn hva som ellers har vært vanlig i NAV, med for eksempel kortere responstid og økt service. Noen viser til at «utvidet oppfølging» også gir økt mulighet for jobbrådgiverne til å bistå arbeidsgivere i bedre tilrettelegging og tilpasning av arbeidsoppgaver, uten at vi så langt i forsøket finner særlig mange konkrete eksempler på dette.

6. Vurderinger av virkemidlene

Utvidet adgang til midlertidig ansettelse, lønnstilskudd (som er fast og ubyråkratisk tilpasset) samt utvidet oppfølging utgjør virkemidlene i forsøket. I dette kapitlet skal vi se hvordan deltakere og arbeidsgivere vurderer disse virkemidlene.

6.1. Deltakernes vurderinger

Jeg har lengta ut i jobb så den største gleden er å komme ut i jobb igjen og jobbe. Jeg får ikke skrytt nok av jobbrådgiver, opplegget har fungert så bra. Det er også måten det fungerer på, måten de har gulrøtter ute i bedriften og jeg mener at det kommer til å gå veldig bra. Jeg føler meg trygg. Det er litt sånn fra å være oversett til å bli virkelig sett, rett og slett. Vi veit jo at en saksbehandler i NAV har nesten opp i 250 - 275 mennesker, så det å komme i dette er veldig bra. (Deltaker).

Det utvalget av deltakere vi har intervjuet er svært positive til forsøket, som for dem innebærer at de kommer – eller regner med å komme – i ordinær jobb med ordinær lønn. Det er dette aspektet ved forsøket som alle deltakerne trekker frem som svært positivt.

Flere av deltakerne i forsøket peker på jobbrådgivers rolle som viktig. De opplever jobbrådgiver som hjelpsom, profesjonell og tilstedeværende, kort og godt en person som er der når de har behov for det. Noen av deltakere legger vekt på at det er jobbrådgiver, og ikke NAV, som har vært nøkkelen til suksess.

Noen av deltakerne som er midlertidig ansatt som vi har intervjuet gir imidlertid uttrykk for at midlertidigheten skaper usikkerhet. De er redd for at kontrakten ikke blir forlenget.

Jeg har kontrakt ut april neste år, men etter det vet jeg ikke noe mer. Jobben passer godt for meg, jeg kunne tenke meg å bli værende der. Jeg syns det er greiere med lønn og jeg forholder meg til noe helt annet nå. Usikkerheten jeg kjenner på er fortsatt veldig til stede. (Deltaker).

Ordinær jobb og god og tett oppfølging blir av deltakerne vurdert som viktige elementer i forsøket. Samtidig er midlertidig ansettelse et usikkerhetsmoment for noen av deltakere. De er usikre på om arbeidsforholdet vil bli forlenget og om den vil føre til varig ansettelse.

6.2. Arbeidsgiveres vurderinger av virkemidlene i ordningen

De 16 arbeidsgiverne vi intervjuet ble spurt om å rangere virkemidlene i forsøket: Lønnstilskudd, midlertidig ansettelse og utvidet oppfølging. De fleste av arbeidsgiverne trakk fram selve lønnstilskuddet som det viktigste virkemidlet og oppfølgingen fra jobbrådgiver som minst viktig.

For oss var det pengene som var helt avgjørende for at vi i det hele tatt kunne gå inn i prosjektet. Her hadde vi fått en som vi ellers ikke kunne ha. Vi fikk lønnstilskuddet, men til gjengjeld kan vi tilby vedkommende en skikkelig reell lønn. Vi har et greit lønnsnivå. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Lønnstilskuddet var viktig, men jeg var ikke klar over mulighetene for midlertidig ansettelse. Vi fikk ikke informasjon om dette. Jeg vet ikke om det har betydd noe som helst for oss, for pengene er jo viktigst. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

I starten er jo gjerne produksjonen lav, og da er jo pengene er viktig. Nummer to er midlertidigheten i ansettelseskontrakten. Jeg har vært i en del oppsigelsessaker og da vet du hva en vil unngå. Oppfølging fra NAV er nummer tre. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Enkelte av arbeidsgiverne ga uttrykk for at lønnstilskuddet ikke dekker de reelle utgiftene med å ansatte en deltaker. En av dem la vakte til at kravet om attestasjon fra ekstern revisor er svært kostnadskrevende.

40 % utgjør ikke veldig mye av totalkostnadene når du ser hvor mye tid du bruker. Når du blir lovet et lønnstilskudd på 40 % og du skal bruke ekstern revisor, og vi som bruker ekstern revisor, da tar det 25 % av tilskuddet for å få den signaturen. Dette burde komme som en ferdig pakke. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Flere av arbeidsgiverne gav uttrykk for at utvidet adgang til midlertidig ansettelse var viktig som «enkel returbillett for deltaker tilbake til NAV» om det viser seg at arbeidsforholdet ikke fungerer:

Til en viss grad spilte det inn at vi kjente kandidaten, og det går på de begrensningene han hadde. Vi måtte gå noen runder internt for å sjekke om vi turte å gjøre dette, men så ligger det jo litt i opplegget i seg sjøl at dette kan avsluttes om det ikke fungerer uten de helt store rundene. Dermed så ville vi være med på dette. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Når vi er i rekrutteringsprosessene så ønsker vi de beste. Kandidaten vår er som en bil; han går fremover, men han har ikke maksfart, om det kan være en sammenligning. Hadde det ikke vært for

den muligheten for å komme oss fri om dette hadde gått skeis, så veit jeg ikke om jeg hadde fått med meg mine overordnet på det. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Altså, stillingsvernet i Norge er for sterkt i mange tilfeller. Dette er mennesker som er i et helt annet fokus enn de som er i jobb i dag. Vi snakker ikke kun om disse som har vært ute i lengre perioder, vi ser det på sykemeldte også. Så fort det begynner å bikke over dialogmøte 2 så daler sjansene for å komme tilbake til jobb. Så sykdom eller ikke, bare det å være borte fra jobb eller ikke å være aktivt i en periode, det gjør noe med mennesker rent psykisk. Dette gjør at de ikke nødvendigvis er så attraktive for arbeidslivet. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Vi finner også arbeidsgivere som ikke skiller mellom midlertidig ansettelse, praksisperiode og en prøveperiode.

Vi fikk prøve oss med en måned som praksis først, og vi ville ikke ha takket ja om det ikke hadde vært for den måneden for å bli trygge og det at vi kan avslutte. For vi må kunne avslutte det om det ikke fungerer. (Arbeidsgiver).

Det er helt klart at det er det at vi har mulighet til å avslutte uten lange prosedyrer som gjør at vi binder oss til et år. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Noen av de 16 arbeidsgiverne vi har intervjuet mente at det er vanskelig å rangere virkemidlene.

Hadde vi kunnet ansatt [deltaker] uten alle de tre virkemidlene? Jeg føler at jeg uansett ville være usikker på å ansette i en fast stilling, selv nå. Selv om han har vist at han kan fungere. Men han har svake teoretiske kvalifikasjoner. Jeg er ikke helt sikker ennå. Vi har avtalen i ett år. Vi vil jo lære ham å kjenne, han har allerede styrket aksjene sine, og vil få en god attest uansett. Han ville ikke nådd opp i utlysningen av en fast stilling. Så det var avhengig av midlertidig ansettelse. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Når lønnstilskuddet trår i kraft, så er deltaker, ifølge enkelte arbeidsgivere, å regne som ordinært ansatt i betydning av at arbeidsgiver stiller de samme kravene til deltaker som til andre arbeidstakere i virksomheten.

Men det vi gjorde av tilpasninger [i praksisplassperioden] var at vi dempet landingen, slik at vi fikk forhåndshistorien. Det ble en «slureperiode» før vi fikk en normal arbeidssituasjon. Vi forventet nå det samme av henne som andre. Den slureperioden gjorde at vi fikk en landing. I dag er det ingen forskjell,

jeg forlanger det samme av henne som av andre. Alt bunner i at vi visste hvor skoen trykket før vi gikk inn i dette. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Da han var i tiltak gjorde vi mange tilpasninger, så tilpasningene var gjort fra før. Samtidig var vi klar over at når han startet hos oss med lønn, så forventet vi det samme av han som av de andre.

Tilpasningene var i forhold til daglige gjøremål, hvilke typer oppgaver han følte han mestret for være selvgående. (Arbeidsgiver, privat virksomhet).

Tilgjengeligheten og den jobbrådgivernes løsningsorienterte tilnærmingen er faktorer som arbeidsgivere legger vekt på når de beskriver oppfølgingen i forsøket. Samtidig ser vi at mange arbeidsgivere legger vekt på å kjenne kandidaten forut for ansettelse, og at en deltakelse i forsøket må komme etter en periode med praksis i bedriften.

6.3. Oppsummering

Utvidet adgang til midlertidig ansettelse (risikoreducerende tiltak), lønnstilskudd (som er fast og ubyråkratisk tilpasset) samt utvidet oppfølging utgjør virkemidlene i forsøket. I dette kapitlet har vi sett hvordan deltakere og arbeidsgivere vurderer disse virkemidlene. Kapitlet bygger på analyse av kvalitative intervjuer med 12 deltakere og 16 arbeidsgiver. Analysen viser at deltakere og arbeidsgiverne vurderer virkemidlene noe ulikt.

Deltakerne er svært fornøyd med forsøket. De ser forsøket som et virkemiddel for å komme ut i ordinær jobb. Deltakerne legger vekt på ordinær jobb og jobbrådgivernes oppfølging som et sentralt suksesskriteriet i forsøket. Enkelte av deltakerne ga i intervjuene uttrykk for at utvidet adgang til midlertidighet var et usikkerhetsmoment. De var usikre på om arbeidsforholdet ville bli forlenget og om det ville føre til fast ansettelse.

Arbeidsgiverne la vekt på at lønnstilskuddet og utvidet adgang til midlertidig ansettelse utgjør suksessfaktorer i forsøket. Enkelte arbeidsgivere tolket utvidet adgang til midlertidig stilling som en returbillett for deltaker til NAV. For arbeidsgiverne innebærer oppfølging at NAV er tilgjengelig for arbeidsgiver på kort varsel når det er behov for det. En slik form for tilgjengelighet fra NAV sin side blir høyt verdsatt av arbeidsgiverne.

Analysen viser at utvidet oppfølging har betydning for både deltakerne og arbeidsgiverne, men for arbeidsgivere framstår lønnstilskuddet kombinert med utvidet adgang til midlertidig ansettelse som de viktigste elementene i forsøket.

7. Oppsummering og innspill til videre fagutvikling

I dette kapitlets vil vi oppsummere resultatene fra kartleggingen. På bakgrunn av oppsummeringen vil vi gi innspill til videre fagutvikling i forsøket.

7.1. Oppsummering

Det er bred oppslutning om forsøket, både i de involverte NAV-kontorene, fylkene, blant jobbrådgivere. Alle kontorene som deltar ser forsøket som et virkemiddel til å styrke kontorets eget oppfølgingsarbeid overfor personer med nedsatt arbeidsevne og å styrke markedskompetansen. NAV Hordaland håper på synergieffekter mellom AAP som lønnskudd og andre NAV-forsøk som bydelskontorene er involvert i, særlig Kjerneoppgave-forsøket ved NAV Åsane. I NAV Vest-Agder ser man forsøket som en måte å styrke kontorets eget AAP-prosjekt som var rettet mot samme målgruppe.

Situasjonen ved oppstart for kontorene var en stor AAP-portefølje og ledelsen ved de involverte kontorene vurderte at dette hadde konsekvenser både for omfanget på og for kvaliteten av oppfølgingen av AAP-brukere. Forsøket ble startet opp i en periode hvor det ved alle kontorene har vært et sterkt fokus på «konvertittsaker», det vil si personer som mistet sine AAP-rettigheter 1. mars 2014. Vi har sett at dette arbeidet, i tillegg til iverksettingen av forsøket, har gitt kontorene en bedre oversikt over AAP-mottakerne og oppfølgingen av disse.

I forsøkets oppstartsfasen har det vært fokus på å nå måltall (antall deltakere) ved de involverte kontorene. Måltallene er definert av direktoratet. Fokuset på å komme opp i riktig antall deltakere har ført til at man ved kontorene har lagt mindre vekt på å prioritere unge AAP-mottakere, det vil si de under 30 år, som er definert som forsøkets målgruppe.

Kartleggingen viser at deltakerne i forsøket har behov for oppfølging for å få og beholde en jobb. Det kan imidlertid stilles spørsmål om en sterkere prioritering av å rekruttere unge AAP-mottakere i forsøket ville ha gitt et annet bilde av deltakerne og deres behov for oppfølging. Vi har ikke grunnlag for å konkludere med at fokus på måltall har ført til en fortrengning av den prioriterte målgruppa.

Hovedvekten av deltakerne (78 %) er ansatt i privat sektor. Jobbrådgiverne legger vekt på at ansettelsesreglementet er et hinder for å rekruttere kandidater i ordinære stillinger i offentlig sektor. I overkant av halvparten av deltakerne jobber i små virksomheter, det vil si virksomheter med under

20 ansatte. 1/3 av alle bedriftene har IA-avtale. 58 % av deltakerne jobber heltid og 28 % er ansatt i fast stilling.

Avklaring har vært et viktig element i rekrutteringen av kandidater. I denne sammenhengen innebærer avklaring å vurdere om den aktuelle kandidaten er formidlingsklar. Ved flere av kontorene har man har søkt etter kandidater som man mener er «motivert» for ordinært arbeid. Kartleggingen viser at de fleste deltakerne i forsøkets første år ble rekruttert fra praksisplass, enten via NAV eller via attføringsbedrift. Vi finner videre at jobbrådgiverne i stor utstrekning har brukt utplassering/praksisplass som virkemiddel for de av deltakerne som ikke var i praksisplass i utgangspunktet. Flertallet av deltakerne i forsøket har hatt en utplasseringsperiode/praksisplass som en del av forberedelsene til forsøket. I forsøket fremstår en slik bruk av praksisplass som en risikoreduserende faktor.

Det kan dermed se ut som at praksisplass er blitt en forutsetning for deltakelse i forsøket, og dermed et eget virkemiddel for rekruttering inn i forsøket, før en (midlertidig) ansettelse med lønnstilskudd blir aktuelt. For arbeidsgiverne ser det ut som at bruk av praksisplass fungerer risikodempende og at det dermed påvirker deres forståelse av forsøkets mål og virkemidler. For noen deltakere, og arbeidsgivere, kan en tidsavgrenset praksisperiode i ordinær virksomhet være hensiktsmessig forut for forsøket, for å avklare om den aktuelle jobben passer til kandidaten og for å gjøre arbeidsgiver kjent med kandidaten.

7.2. Innspill til videre fagutvikling

På bakgrunn av våre observasjoner av forsøkets i oppstartsfasen skal vi avslutningsvis gi noen innspill til forsøkets videre fagutvikling.

Tidligere forskning om lønnstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne tilsier at oppfølging av arbeidssøker og arbeidsgiver er viktig for å oppnå jobbeffekt og jobbfastholdelse. En rekke undersøkelser knyttet til inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet viser at oppfølging er viktig for tidlig å avdekke behov for justeringer i arbeidsforhold og for å understøtte mulighetene for mestring i inkluderingsforløp, både for den ansatte, kolleger og arbeidsgiver. Hvis noe begynner å skjære seg i et arbeidsforhold, kommer oppfølgingen ofte for sent inn og arbeidsforholdet ryker. Danske studier av 'fleksjob' (en svært utbredt dansk versjon av tidsbegrenset lønnstilskudd) har vist at nyansatte med nedsatt arbeidsevne har langt større problemer med å møte kompetansekrav og det å passe inn på en arbeidsplass enn tidligere ansatte (Hohen 2000).

Forsøket med AAP som lønnstilskudd vektlegger å bruke økonomiske midler og oppfølgingsressurser i ordinært arbeidsliv framfor arbeidstrening i skjermet virksomhet:

- En AAP-bruker skal sikres fast jobb ved bruk av lønnstilskudd i kombinasjon med tett oppfølging av arbeidssøker og arbeidsgiver.
- Ved at ytelsen gjøres om til lønn skaper forsøket økonomiske incentiver for rask arbeidsdeltakelse for brukeren; brukeren kommer dessuten økonomisk bedre ut av ordningen, noe som bidrar til økt arbeidsmotivasjon og økt verdighet som samfunnsborger.
- Ordningen utnytter lønnstilskudd som økonomisk insentiv for arbeidsgiver, og lønnstilskudd fungerer dermed som døråpner.
- Forsøket anvender kunnskapen om at jobbfastholdelse ved bruk av lønnstilskudd for brukere med bistandsbehov sikres ved oppfølging.
- Ved å holde nivået på lønnstilskuddet fast på 40 % tar forsøket hensyn til innspill fra arbeidsgivere om at de ønsker ubyråkratiske ordninger, samt at den tar hensyn til utfordringer ved forhandling om størrelse på lønnstilskuddet og arbeidsevnen.
- Ordningen favoriserer arbeidssøkere med redusert arbeidsevne, og da særlig de unge som står utenfor arbeidslivet.
- Ordningen tar arbeidsgivers risikobelastning på alvor ved å gi utvidet adgang til midlertidig ansettelse og ved å vektlegge oppfølging og tilretteleggingsgaranti.

Vi skal her reise noen spørsmål som indikerer at forsøket kan ha noen uintenderte konsekvenser som bør drøftes i den videre utviklingen av forsøket:

- Bidrar forsøket til å holde brukeren fast i AAP i og med at ordningen kan vare inntil 3 år? Hvordan skal uttrykket "inntil" forstås og håndteres? Hvilke kriterier må være på plass for at en deltaker skal skrives ut av forsøket?
- Kan det tenkes at varige løsninger i form av fast ansettelse eller TULT kan være et alternativ til langvarig midlertidig ansettelse og lønnstilskudd i 3 år?
- Skaper en så lang periode med midlertidig ansettelse usikkerhet for den ansatte?
- Hva skjer når lønnstilskuddet opphører – vil det finnes oppfølgingsressurser på det tidspunktet som sikrer jobbfastholdelse?
- Kan det tenkes at "utvidet oppfølging" kombinert med ordinært lønnstilskudd i overgangen mellom praksisplass og (eventuelt midlertidig) ansettelse kan gi samme effekt for samme målgruppe?

- Bidrar forsøket til at arbeidsgivere i større grad forventer at det skal følge et lønnstilskudd med dersom en person med nedsatt arbeidsevne skal ansettes?

I den videre følgeevalueringen av prosjektet vil vi undersøke disse spørsmålene nærmere.

Vi skal i det følgende drøfte det faktum at en praksisperiode i forkant av ordningen er mye brukt, og at vi ser tendenser til lite vektlegging på oppfølging etter overgangen til (midlertidig) ansettelse. Til slutt diskuterer vi om forsøket i for stor grad er preget av et tradisjonelt perspektiv på formidling av arbeidskraft, noe som impliserer både spørsmål om oppfølgingsbehov og om hva som er riktig målgruppe for forsøket.

Praksisplass og midlertidig ansettelse

I forsøket er den utvidete adgangen til midlertidig ansettelse tenkt som et virkemiddel som skal redusere arbeidsgivers opplevelse eller frykt for risiko forbundet med det å ansette en person med nedsatt arbeidsevne. Men det er samtidig noe uklart hva slags type midlertidige ansettelser det tas sikte på som ikke allerede praktiseres eller som er mulig innenfor eksisterende regelverk. Ifølge Arbeidstilsynet er dette vanlige midlertidige ansettelser, som altså ikke trenger noen spesifikk tillatelse: Sesongarbeid, ekstrahjelp/tilkallingshjelp/ringevikar, prosjektarbeid (tidsavgrenset arbeid som ikke er en del av virksomhetens faste eller løpende oppgaver), vikariater, praksisarbeid som ledd i en utdanning og deltakere i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med NAV – forutsatt at dette er arbeid som skal hjelpe arbeidstakeren inn i eller tilbake til arbeidslivet.³

Det kan se ut som at praksisperioden forut for deltakelse i forsøket er blitt et like viktig risikoreducerende virkemiddel som muligheten for midlertidig ansettelse. Vi har registrert tendenser til at når lønnstilskuddet iverksettes, så oppfatter enkelte arbeidsgivere at arbeidstakeren er å regne som ordinært ansatt i betydning av at arbeidsgiver kan stille de samme kravene som til andre ansatte i virksomheten.

Vi må imidlertid gå ut fra at den ansatte fortsatt har en redusert arbeidsevne, i alle fall om lønnstilskuddet er tenkt som en kompensasjon for den nedsatte arbeidsevnen. Når arbeidsgiver legger vekt på at det kan stilles de samme krav som til andre ansatte, og samtidig mottar lønnstilskudd og har mulighet for midlertidig ansettelse utover hva som er normalt innenfor vanlige

³ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=220966#6>

oppsigelsesmuligheter ved ansettelser, kan det være en fare for at midlertidig ansettelse oppfattes mer som en mulighet for å avslutte et arbeidsforhold når lønnstilskuddet tar slutt, enn som et virkemiddel for å konsolidere og utvikle den inngåtte arbeidsrelasjonen. Det kan tenkes at den metodiske bruken av en praksisperiode i forkant av AAP som lønnstilskudd gir så god avklaring og jobbmatch at den nedsatte arbeidsevnen ikke lenger har noen betydning, eller at bistandsbehovet er fjernet. Hvorfor skal da arbeidskraften subsidieres dersom det kan stilles samme krav som til andre ansatte og det ikke er oppfølgingsbehov?

Som vi har sett i kapittel to er forsøk med lønnstilskudd og midlertidig ansettelse ikke noe nytt. Erfaringene fra «Fleksibel jobb» var at lønnstilskuddet bidro til å gi lettere innpass i det ordinære arbeidsmarkedet og alle parter var fornøyd med muligheten for en prøveperiode på ett år.⁴ Evalueringen påpekte imidlertid, i tråd med internasjonale observasjoner (Layard 1997, Richardson 1998), at det neppe var lønnstilskuddet i seg selv som bidro til fast ansettelse, men den individuelle oppfølgingen som var rettet mot både arbeidstaker og arbeidsgiver (Spjelkavik 2004).⁵ Fra Island er det rapportert at ansettelser med lønnstilskudd har en tendens til å bli avvirket når tilskuddperioden går ut og det ikke er oppfølging involvert (Spjelkavik mfl 2011). Dette er erfaringer som er viktige å ta inn i forsøket med AAP som lønnstilskudd. Det er grunn til å spørre hvordan man skal unngå å de som får jobb gjennom forsøket faller ut når lønnstilskuddet opphører.

Utvidet oppfølging og målgruppe

Forsøket med AAP som lønnstilskudd skal inneholde «utvidet oppfølging», men uten at dette er definert nærmere. Det å være tilgjengelig og det å yte praktisk bistand (som å fylle ut skjemaer) er typiske ingredienser i oppfølgingen som gis i forsøket, mens det er mindre eksplisitt erfaring med hvordan oppfølgingsfunksjonen kan bidra til å gi trygghet og mestring i arbeidsrelasjonen når arbeidstakeren har store bistandsbehov. Vi finner at noen jobbrådgivere er engstelige for at signaler om for mye oppfølgingsbehov kan skremme arbeidsgiverne. I en annen studie av inkluderingsforløp (Schafft & Spjelkavik 2014) gir arbeidsgivere uttrykk for at det aldri kan bli for mye oppfølging, men forutsetningen er da at det faktisk er behov for oppfølging, at det blir gitt riktig oppfølging, og at oppfølgingen ikke legger beslag på arbeidsgivernes knappe tidsressurser.

⁴ «Fleksibel jobb» var et femårig prosjekt i Aetat som ble startet i 2000, der arbeidsgivere fikk langvarig lønnstilskudd (inntil 5 år) for å ta inn arbeidssøkere med «varierende og nedsatt yteevne». I ordningen var det et krav om fast ansettelse, men ved behov kunne deltakerens funksjonsevne prøves ut ved midlertidig ansettelse i ett år. Deltakerne ble tett fulgt opp av Aetat.

⁵ Det er riktignok ikke, så vidt oss bekjent, gjennomført noen undersøkelse av forsøkets langtidseffekt med hensyn til jobbfastholdelse.

Det kan tenkes at oppfølgingen som gis i forsøket henger sammen med forståelsen av målgruppe og intensjonene med forsøket. Om det legges vekt på at målgruppen for forsøket er AAP-mottakere som «ikke står langt fra arbeidslivet» og som er «formidlingsklare», bør vi kanskje forvente en svakere oppfølgingsinnsats enn hva som er forventet om deltakerne har større bistandsbehov. Så langt ser det ut som at hovedvekten av oppfølging knyttet til arbeidsforhold er reaktive tiltak som settes inn ved uforutsette hendelser eller når eventuelle problemer dukker opp.

Vi kan sammenlikne med de Arbeid med bistand-tiltakene som sterkt vektlegger inntakskrav om at deltakeren (i all hovedsak AAP-mottakere) skal være «motivert» og «formidlingsklar». Disse AB-tiltakene har høyere formidlingstall enn AB-tiltak som har brukere med større bistandsbehov og de tiltaksansatte veilederne rapporterer at det i liten grad er behov for oppfølging i arbeidsrelasjonen (Spjelkavik & Qvortrup 2013).

Treffer forsøket riktig målgruppe? Kan det tenkes at forholdsvis mye ressurser blir brukt over forholdsvis lang tid på en målgruppe som ikke trenger spesielt mye bistand eller "utvidet oppfølging"?

Formidling og jobbutvikling

Vi antar at det ligger en forventning i begreper som «motivert», «formidlingsklar» og «nært arbeidslivet» at verken arbeidssøker eller arbeidsgiver skal trenge mye oppfølging. Det ser ut til at praksisperiode forut for forsøket avklarer om disse "inntakskriteriene" er fylt.

Tradisjonell formidling av arbeidskraft passer for arbeidssøkere med lite bistandsbehov, altså arbeidssøkere som ikke har behov for omfattende støtte eller tilrettelegging. Et typisk formidlingsperspektiv, i betydningen formidling av ledig kompetent arbeidskraft til ledige stillinger, blir fort utilstrekkelig når arbeidssøkeren trenger arbeidstrening, sosial oppfølging og praktisk tilrettelegging, eller når det er uklart hva vedkommende kan, hva som kan være høvelige arbeidsoppgaver eller hvor mye vedkommende kan klare å jobbe (jf Spjelkavik & Thingbø-Støldal 2014).

En vektlegging av «jobbutvikling» i stedet for tradisjonell formidling (salg) av arbeidskraft er relevant når det er behov for mer intensiv oppfølging og tilrettelegging, særlig når det gjelder psykiske og sosiale utfordringer i arbeidsrelasjonen. Et jobbutviklingsperspektiv forutsetter i høyere grad enn i et formidlingsperspektiv behov for oppfølging fra jobbrådgiver (og annet relevant støtteapparat) og at

oppfølgingen fungerer som risikoreduksjon og veiledning for arbeidsgiver og som mestring og utvikling for brukeren. Jobbutviklingsperspektivet vil også i større grad enn formidlingsperspektivet legge vekt på å identifisere deltakerens bistands-, trenings- og tilretteleggingsbehov, samt utvikle inkluderingskompetansen hos arbeidsgiver gjennom praktisk veiledning og rådgivning, slik vi for eksempel har sett i ordningen med Arbeidsgiverlos ved NAV Arbeidslivssenter (jf. Schafft mfl 2012).

Vi finner trekk ved jobbutviklingsperspektivet i forsøkets oppstartsfasen, kanskje særlig der det er mer intensiv oppfølging knyttet til bruken av praksisplass, men det ser ut til at formidlingsperspektivet er langt mer framtrædende. Dersom det stemmer, kan det være en indikasjon på at brukerne har lite bistandsbehov og at det er lite behov for oppfølging knyttet til de arbeidsrelasjonene de inngår i.

Forsøket «AAP som lønnstilskudd» bygger på følgende virkemidler:

- AAP som lønnstilskudd
- Utvidet adgang til midlertidig ansettelse
- Utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver

På bakgrunn av diskusjonen over stiller vi spørsmål om forsøket får testet ut *kombinasjonen av* virkemidlene som inngår i forsøket fører til jobb for deltakerne.

I den faglige drøftingen videre i forsøket tror vi det kan være nyttig at det særlig rettes fokus mot forholdet mellom målgruppe, bistandsbehov og hva som innholdsmessig skal ligge i «utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver».

Litteratur:

- Børring, P, Hansen, T. B., Neset, T., Spjelkavik, Ø. (2010), Forblir i jobb – Evaluering av forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT), Oxford Research AS
- Burns J., L. Edwards, K. Pauw (2010) Wage subsidies to combat unemployment and poverty. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Calmfors, A. Forslund & M. Hemström (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001), pp. 61–124.
- Discuss AS (2003) Undersøgelse af fleksjob i København med fokus på de afbrudte fleksjob. København: Discuss AS.
- Dorsett, R. (2006) The new deal for young people: effect on the labour market status of young men, *Labour Economics*, 13, 405–22.
- Econ (2001) Gir lønnstilskudd jobb? Oslo: Econ.
- Hohnen, P. (2000) Fleksjob. En vej til et rummeligere arbejdsmarked? København: SFI.
- Jaenichen, U. & G. Stephan (2009) The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to place workers. *Applied Economics* 24. September 2009.
- Katz, L. F. (1998) Wage Subsidies for the Disadvantaged. I: Freeman, R. & P. Gottschalk (eds) *Generating Jobs*. New York: Russell Sage Foundation, 1998, pp. 21-53.
- Kirkelund, O. (2005) Corporate Governance og CSR set i velfærdsøkonomisk perspektiv. I: K. Buhmann & J. Dahl Rendtorff (red.) *Virksomheders ledelse og sociale ansvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, B. & J. Høgelund (2008) Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Larsson, L. (2003) Evaluation of Swedish youth labour market programmes, *The Journal of Human Resources*, 38, 891–927.
- Layard, R. (1997) Preventing Long-term Unemployment: An Economic Analysis. I: Snower, D. & de la Dehesa, G. (Eds) *Unemployment Policy: Government options for the labour market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU (2012:6) Arbeidsrettede tiltak. Utredning for utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 2010. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Proba (2011) Virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie. Oslo: Proba.
- Richardson, J. (1998) Do Wage Subsidies Enhance Employability? Evidence from Australian Youth. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2014) Arbeidsgiverperspektiver på inkludering. Hva er god inkluderingskompetanse? Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A., B. Brøgger A. Grimsmo, Ø. Spjelkavik (2012). Arbeidsgiverlos - lederstøtte i arbeidet med psykisk helse på arbeidsplassen. Evaluering av forsøksordningen. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sianesi, B (2007) Differential effects of active labour market programs for the unemployed Labour. Economics Volume 15, Issue 3, June 2008, Pages 370-399.
- Spjelkavik, Ø., B. Hagen, K. Härkäpää (2011) Supporten Employment i Norden. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. & J. Qvortrup (2013) Hva er god Arbeid med bistand? - Forhold som kan være av betydning for om deltakerne kommer i arbeid. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik og Bente Thingbø-Støldal (2014) Jobbutvikling og jobbmatch. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014) Inkluderingskompetanse. Oslo: Gyldendal (under utgivelse).



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside www.afi.no

Pt 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
E-post: afi@afi.hioa.no
www.afi.no

