



Evaluering av 'Forsøket Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd'

Delrapport 2

Karen-Sofie Pettersen & Øystein Spjelkavik
AFI i samarbeid med Proba samfunnsanalyse

FoU resultat 2015

AFI
Arbeidsforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTATER

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighets-
havernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	6
1.1. Bakgrunn.....	6
1.2. Evaluering av forsøket	8
1.3. Tema og problemstillinger i delrapport 2.....	8
1.4. Data og metode	10
1.5. Rapportens oppbygging:.....	12
2. Endringer i forsøket: På fylkesnivå og kontornivå	13
2.1. Forankring.....	13
2.2. Endringer og status på kontornivå	13
2.3. Utvidelse på kontornivå.....	15
2.4. Inkludering av NAV Troms i forsøket.....	17
2.5. Oppsummering	17
3. Rekruttering av deltakere	19
3.1. Hva er "riktige" kandidater?.....	19
3.2. Hva er "ferdig avklart"?	20
3.3. Samarbeid mellom jobbrådgivere og ordinære veiledere om rekruttering	22
3.4. Oppsummering	25
4. Målgruppen og deltakere	27
4.1. Den prioriterte målgruppen	27
4.2. Deltakere: Utvikling i forsøket.....	28
4.3. Deltakernes bakgrunn - demografiske kjennetegn	30
4.4. Arbeidserfaring	31
4.5. NAV-historikk.....	32
4.6. Oppsummering	33
5. Oppfølging.....	35
5.1. Oppfølging som inkluderingskompetanse.....	35
5.2. Ledelse og oppfølging.....	36
5.3. Å holde pulsen på et arbeidsforhold – metoder i oppfølgingen	37
5.4. Oppfølging av deltakere	39
5.5. Oppfølging av arbeidsgivere	43
5.6. Deltakernes erfaringer og vurderinger med forsøket og oppfølging	45
5.7. Oppsummering	48
6. Utskriving	49

6.1.	Fortrenger virkemidlene jobbutviklingen i forsøket?	49
6.2.	Situasjonen ved utskrivning og tre måneder etter.....	50
6.3.	Oppsummering	51
7.	Oppsummering og innspill til videre fagutvikling	52
7.1.	Oppsummering	52
7.2.	Innspill til videre fagutvikling.....	53
Litteratur:	55

Sammendrag

Dette er den andre av tre rapporteringer fra følgeevalueringen av forsøket Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnskudd. Rapporten tar for seg utviklingen av forsøket siden første evalueringsfase, prosessen med å rekruttere deltakere til forsøket, kjennetegn, den utvidete oppfølgingen som blir gitt i forsøket og kjennetegn ved deltakerne.

Forsøket er godt forankret i kontorene som deltar. I 2014 ble det gitt økte ressurser til forsøket etter en måltallet ble økt betydelig og som en del av utvidelsen ble NAV Troms innlemmet i forsøket i 2014.

Forsøkskontorene har etablert ulike praksiser for rekruttering av deltakere og mye av disse praksisene er knyttet opp mot hvor mye vekt man legger på om bruker er "avklart" og klart for arbeide. En stor vektlegging av at brukeren skal være "formidlingsklar" kan føre til at innsatsen i forsøket i for stor grad rettes mot å finne "riktige" kandidater. Det pekes på at dette kan ha noen uintenderte konsekvenser, blant annet at man ikke får utnyttet mulighetene som ligger i "utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver".

Gjennomsnittsalderen blant deltakerne er 37 år. Det er flere menn (prosent) enn kvinner (44 prosent) som deltar i forsøket. En stor andel av deltakerne er født i Norge (83 prosent). Vi har også sett på brukernes NAV- historikk og finner at deltakerne har relativt lang fartstid i NAV, selv om det er kortere tid siden de hadde et arbeidsforhold.

Ledelsen på kontornivå og fylkeskoordinatorene vurderer tett og aktiv oppfølging som et svært viktig virkemiddel i forsøket, men er lite orientert om oppfølgingen som gis, og de er heller ikke involvert i utviklingen av oppfølgingskompetanse i forsøket. Jobbrådgiverne hatt et stort rom for å selv definere innholdet i oppfølgingsarbeidet. For stor vektlegging av det å finne "riktige kandidater" har konsekvenser for oppfølgingen. Generelt bygger oppfølgingen på at man gjør tydelige avtaler og at det er gjort avklaringer på forhånd. Oppfølgingen er rettet mot å trygge deltaker i arbeidssituasjonen, men jobbrådgiver gir også oppfølging mot andre forhold. Oppfølging av arbeidsgiver er praktisk innrettet mot å hjelpe arbeidsgiverne å fylle ut søkner og lignende, og i noen grad er den også rettet inn mot å mobilisere arbeidsgiver til å innta en aktiv rolle i jobbutviklingen som skal skje. Deltakere er gjennomgående fornøyd med oppfølgingen som gis i forsøket. Samtidig ser av at for lite oppmerksomhet på oppfølgingen og manglende vurderinger av oppfølgingsbehovet kan bidra til at deltakere blir lengre i forsøket enn hva som er nødvendig.

Det er knyttet virkemidler til forsøket som skal bidra til inkludering i det ordinære arbeidslivet og som oppfattes som gunstige verktøy i forsøket. Analysen viser at 40 av de 121 deltakerne som ble skrevet ut hadde jobb på utskrivningstidspunktet, men at kun litt over halvparten av disse hadde jobb tre måneder etter at de ble skrevet ut.

Evalueringen reiser spørsmål om forsøket i større grad bør samles om en mer felles modellforståelse og en mer felles oppfølgingsmetodikk.

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. Følgende NAV- kontorer deltar 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.
- Troms: NAV Tromsø ble en del av forsøket i 2014

Dette er den andre av tre rapporteringer fra følgeevalueringen av forsøket. Følgeevalueringen skal belyse om oppstart, organisering og gjennomføring av forsøket er hensiktsmessig for å nå prosjektets målsetting. Et viktig mål for følgeevalueringen er å bidra til læring og refleksjon i praksisfeltet slik at aktørene utvikler en mer bevisst forhold til egen situasjon og praksis. En slik tilnærming utgjør en forskningsform hvor forskeren spiller to roller – delvis som en fasilitator i utviklingsprosessen og delvis som en observant analytiker som fanger opp lokal kunnskap, analyserer den og genererer ny kunnskap samt viser veier å gå videre på.

I denne delrapporten ser vi nærmere på utviklingen av forsøket siden første evalueringsfase som dekket oppstarten av prosjektet og frem til januar 2014. Resultatene fra den første evalueringsrunden ble presentert og drøftet i den første delrapporten som ble ferdigstilt i april samme år (Pettersen og Spjelkavik 2014). I den andre evalueringsrunden har vi sett nærmere på utvidelsen av forsøket, prosessen med å rekruttere deltakere til forsøket og den utvidete oppfølgingen som blir gitt i forsøket. NAV Troms var ikke kommet i gang da vi gjennomførte den første runden evalueringsrunden. I denne delrapporten vil derfor gi en kort presentasjon av oppstarten av prosjektet i Tromsø. I rapporten presenterer vi også resultatene fra en avgrenset registerstudie som er utarbeidet på grunnlag av data fra arbeidssøkerregisteret (Arena) og Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret (A/A-registeret). Registeranalysen er gjennomført av Proba Samfunnsanalyse.

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.

I AAP som lønnstilskudd kombineres ulike virkemidler som hver for seg har vist seg å ha god effekt på overgangen til ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne. Det dreier seg om følgende virkemidler:

- *Risikoreduserende tiltak:* Lønnstilskudd til arbeidsgiver kan i forsøket være basert på midlertidig tilsetting med inntil tre 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 tilsetting.
- *Ubyråkratisk tilpasning av lønnstilskudd:* 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 er dermed ikke gjenstand for forhandling basert på brukers arbeidsevne, slik tilfellet er med andre lønnstilskuddsordninger.
- *Utvidet oppfølging:* 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.

Forsøket bygger på en antagelse om at en sammenkobling av disse tre virkemidlene bidrar til å gjøre det enklere for arbeidsgivere å la mennesker med nedsatt arbeidsevne få prøve ut sin arbeidsevner og på den måten øke jobbfastholdelse. 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. AAP som lønnstilskudd 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.

Kostnadene til AAP som lønnstilskudd dekkes gjennom de utgiftene folketrygden ellers ville hatt i form av utbetaling av AAP. Ved alle forsøkskontorene er det ansatt jobbrådgivere som har ansvar for å finne aktuelle kandidater, rekruttere deltakere 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

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. Evalueringen er todelt og inneholder en effektstudie og en følgeevaluering. Effektstudien skal vise om AAP som lønnstilskudd når målet med tiltaket.

Følgeevalueringen skal belyse om igangsetting, 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, og evalueringen er utformet på måter 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 økt oppfølgingskompetanse og bedre markedskontakt. Følgeevalueringen skal bidra til å sikre en løpende kunnskapsoverføring til Arbeids- og velferdsdirektoratet i forsøksperioden.

Dette er den andre av tre rapporteringer fra følgeevalueringen. I tillegg til de tre delrapportene vil det ved utgangen av 2018 bli publisert en sluttrapport som inkluderer resultatene fra effektevalueringen ved utgangen.

1.3. Tema og problemstillinger i delrapport 2

Tema og problemstillingene for denne delrapporten springer ut av resultatene fra første fase i følgeevalueringen og som ble presentert og diskutert i evalueringens første delrapport (Pettersen og Spjelkavik 2014). Det var særlig tre temaer vi har sett nærmere på i den andre evalueringsfasen, oppsummert i følgende spørsmål:

- Rekruttering: Hva kjennetegner prosessen der en AAP-mottaker blir vurdert som aktuell kandidat til forsøket til han/hun er deltaker?
- Utvidet oppfølging: Hva kjennetegner den utvidete oppfølgingen som gis i forsøket?
- Bidrar organiseringen av forsøket til å holde deltakerne fast i forsøket lenger enn nødvendig?

Vi vil her gjøre en nærmere redegjørelse for disse tre temaene: I første evalueringsrunde var oppmerksomheten rettet mot oppstarten av forsøket både på kontornivå og på fylkesnivå. Vi fant at det var en bred oppslutning om forsøket, både i de involverte NAV-kontorene, fylkesnivået i NAV og hos jobbrådgiverne som var ansatt i forsøket. Data som ble innhentet fra intervjuer med deltakere og gruppeintervjuer med involverte arbeidsgivere viste at disse generelt hadde gode erfaringer med forsøket. Både arbeidsgivere og deltakere ga uttrykk for at den utvidete oppfølgingen, jobbrådgivernes tilgjengelighet og løsningsorientering tjener som et eksempel på hvordan NAV bør jobbe for å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Ledelsen ved de involverte kontorene vurderte forsøket som et egnet virkemiddel til å styrke forsøkskontorenes eget oppfølgingsarbeid og å styrke markedskompetansen i NAV.

Resultatene fra følgeevalueringens første fase viste at rekruttering av deltakere var preget av en sterk vektlegging av å fylle måltallet, det vil si antall deltakere i forsøket. Bortsett fra ett av forsøkskontorene, førte dette til en mindre vektlegging av rekruttering av unge AAP-mottakere (

under 30 år) til forsøket. Vi hadde midlertid ikke grunnlag for å konkludere med at oppmerksomheten på måltall hadde ført til en fortrenkning av den prioriterte målgruppen. Vi vurderte likevel at det var behov for mer kunnskap om prosessen der en AAP-mottaker ble rekruttert inn som deltaker i forsøket. Dette dreier seg både om å undersøke hvorvidt man rekrutterer deltakere som hører til den prioriterte målgruppen, og å kartlegge ulike praksiser og mekanismer som kjennetegner selve rekrutteringsprosessen. Jobbrådgiverne i forsøket ga tilbakemeldinger på at mye av deres oppmerksomhet og tid ble brukt på å rekruttere og jobbe med kandidater som var aktuelle for forsøket, men som enda ikke var deltakere. I dette arbeidet inngikk blant annet avklaring til forsøket og bruk av praksisplass. Vi fant at jobbutviklingsperspektivet var særlig knyttet til bruken av arbeidspraksis forut for ordinær stiling, det vil si forut for deltakelse i forsøket. På bakgrunn av dette stilte vi spørsmål om forsøket fikk testet ut kombinasjonen av virkemidlene som inngår i selve forsøket og som skal føre til jobb for deltakerne. I den andre fasen av følgeevalueringen, som denne rapporten bygger på, har vi derfor sett nærmere på prosessen fra AAP-mottaker vurderes som en aktuell kandidat for forsøket til han eller hun blir deltaker. Vi ser nærmere på hva som kjennetegner denne prosessen i de ulike fasene og hvilken betydning dette har for prosjektets måloppnåelse.

Fokus på rekruttering av deltakere må også ses i lys av utvidelsen av forsøket som ble vedtatt ved utgangen av 2013. Utvidelsen innebar at NAV Troms ble inkludert som forsøksfylke samt en betydelig økning i måltallet ved de andre forsøkskontorene. I andre evalueringsrunde har vi undersøkt hvordan forsøkskontorene har håndtert utvidelsen og om utvidelsen har hatt konsekvenser for hvem som blir rekruttert inn i forsøket, både som aktuelle kandidater og som deltakere. Herunder har vi undersøkt hvorvidt de som ble rekruttert etter utvidelsen hører til den prioriterte målgruppen, har en annen NAV-historikk, og har andre oppfølgingsbehov enn de som ble rekruttert i forsøkets første fase. I delrapport to ser vi nærmere på deltakernes oppfølgingsbehov og den utvidete oppfølgingen som gir i forsøket.

Analysen av data etter den andre fasen av følgeevalueringen gir grunnlag for en nærmere drøfting om forsøkets innretning og organisering, særlig oppmerksomheten på måltallsoppnåelse, har ført til noen uintenderte konsekvenser for forsøket. I denne delrapporten drøfter vi om derfor om dette bidrar til at deltakerne blir værende i forsøket selv når behovet for utvidet oppfølging ikke lenger er tilstede. På bakgrunn av resultatene fra den andre evalueringsrunden vil vi drøfte om forsøket på en god måte får testet ut kombinasjonen av virkemidlene som inngår i selve forsøket. I denne delen av følgeevalueringen vil vi særlig se nærmere på hvordan oppfølging som metode har betydning for måloppnåelse. Basert på resultatene analysen er også grunnlag for innspill til videre fagutvikling i forsøket.

Til forskjell fra første evalueringsfase har vi i denne fasen ikke undersøkt arbeidsgiveres erfaringer og vurderinger av forsøket. Dette henger sammen med erfaringene vi gjorde i den første fasen i evalueringen. Da gjennomførte vi gruppeintervjuer (og et par individuelle intervjuer) med et utvalg arbeidsgivere som i sin tilbakemelding var svært samstemte i sine vurdering av forsøket og den oppfølgingen de fikk av jobbrådgiverne. Dette, sammen med tilbakemeldinger på at det ikke har vært betydelige endringer i måten jobbrådgivere rekrutterer og følger opp arbeidsgivere, ga grunn til å forventet tilsvarende resultater om vi inkluderte intervjuer med arbeidsgivere i casebesøkene som ble gjennomført i den andre evalueringsfasen. For å sikre at vi får med variasjoner i erfaringer og vurderinger har vi vurdert det som nødvendig å innhente informasjon fra flere arbeidsgivere enn det

som er mulig å få til gjennom casebesøk. Som en del av tredje evalueringsfasen vil vi derfor høsten 2015 gjennomføre en nettbasert undersøkelse til alle arbeidsgivere som deltar eller har deltatt i forsøket. Undersøkelsen vil med andre ord sendes ut etter at forsøket har vart en god stund, det er mange arbeidsgivere som er eller har vært involvert i forsøket og noen av disse har vært involvert såpass lenge at de kan fortelle noe om utvikling og endringer underveis. Resultatene fra denne kvantitativt orienterte arbeidsgiverundersøkelsen vil bli presenterte i delrapport tre.

1.4. Data og metode

Denne rapporten, som er en del av følgeevalueringen, bygger primært på tre datakilder: casebesøk, data innhentet gjennom intern rapportering fra forsøket og en avgrenset registerstudie.

Prosjektdokumenter og fortløpende informasjon fra ulike aktører som er involvert i forsøket er også en del av datagrunnlaget.

Casebesøk

I desember 2014 og januar 2015 ble det gjennomført ett casebesøk i hvert av de fem forsøksfylkene. Casebesøkene var organisert som dagsbesøk der vi intervjuet ulike aktører som var involvert i forsøket. Ut fra en bestilling fra oss la koordinator i hvert fylke sammen med jobbrådgiverne ved forsøkskontorene til rette for besøket. De inviterte ulike informanter til intervju og stilte lokaler til rådighet.

Casebesøkene besto av intervjuer med følgende aktører:

- Gruppeintervju med kontaktperson for forsøket i fylket, enhetsledere ved NAV-kontor samt leder for oppfølgingsavdelinger ved disse kontorene. Fra Oslo, hvor forsøket dekker alle bydelskontorene, deltok enhetsledere og ledere for oppfølgingsavdelinger fra seks NAV-kontor. Prosjektkoordinator for forsøket deltok i lederintervjuet.
- Gruppeintervju med veiledere ved involverte NAV-kontor som jobbrådgivere i forsøket samarbeidet med. Fra Oslo deltok AAP-veiledere fra tre NAV-kontor.
- Gruppeintervju med jobbrådgivere, det vil si veiledere som jobbet i forsøket.
- Gruppeintervju med deltakere. I Vest-Agder og Oslo ble intervjuene gjennomført som individuelle intervjuer. Vi intervjuet til sammen 19 deltakere, ni kvinner og ti menn.

I gruppeintervjuene ble ulike sider ved forsøket tematisert. Hensikten var å få mest mulig kunnskap om utviklingen av forsøket siden den første fase i evalueringen, de ulike aktørenes rolle i utviklingen av forsøket, hvordan man på kontonivå og fylkesnivå har lagt til rette for utvikling og utvidelse av forsøket, det interne samarbeidet rundt prosessen med å rekruttere kandidater, forsøkets innretning mot jobbutvikling og markedsarbeid med særlig fokus på utvidet oppfølging.

I invitasjonen til deltakere om å stille til intervju la vi vekt på at vi ønsket å innhente kunnskaper om deltakeres erfaringer og vurderinger av forsøket, herunder hvordan virkemidlene i forsøket blir vurdert fra et brukerperspektiv. Dette innebar at vi i intervjuene tematiserte ulike sider ved det å være deltaker i forsøket og vi stilte ikke spørsmål som handlet om den enkelte informants historikk i NAV og/eller helseutfordringer. Likevel brakte enkelte av informantene inn egen NAV-historikk som

en viktig referanseramme når de vurderte både egne erfaringer og vurderinger med å delta i forsøket.

Som i casebesøkene i første evalueringsfase erfarte vi at gruppeintervjuene fungerte godt. Metoden ga gode muligheter for å drøfte problemstillinger knyttet til utviklingen i forsøket, som aspekter ved samarbeidet, metodiske avveininger 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 med å bistå personer med nedsatt arbeidsevne i overgangen til ordinært arbeidsliv. Gruppeintervjuet skapte en god plattform for dialog og innspill og vi erfarte at gruppene ble en arena for erfaringsutveksling og refleksjon. På den måten var gruppeintervjuene en svært god kilde til data for evalueringen.

Rapporteringer fra forsøket

Som en del av utviklingen og styringen av forsøket har evalueringen i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjektkoordinator utarbeidet to typer rapporteringsverktøy som jobbrådgiverne i forsøket rapporterer på en gang i halvåret. Det ene skjemaet omhandler deltakerne i prosjektet. Deltakers identitet er anonymisert og det er kun jobbrådgiver som kjenner identiteten til deltaker. For hver av deltakere oppgir jobbrådgiver ulike 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 ulike kjennetegn ved de som rekrutteres inn i forsøket, hvilken oppfølging de og arbeidsgiverne mottar fra forsøket, og situasjonen for deltaker etter at vedkommende har gått ut av forsøket. I den andre evalueringsfasen har det blitt gjort noen endringer i skjemaet for å bedre fange opp oppfølgingen som blir gitt i forsøket. I tillegg har vi redusert antall ganger jobbrådgiverne skal sende oss oppdaterte opplysninger fra fire til to ganger per år.

Utvidet oppfølging av deltakere og arbeidsgivere er et sentralt virkemiddel i forsøket. For å få mest mulig kunnskap om hvordan oppfølgingsarbeidet foregår, har vi 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. Data som ble innsamlet i dette skjemaet i første evalueringsfase med jobbrådgivere gjorde

oss oppmerksomme på hvor mye tid og ressurser som jobbrådgiverne bruker på å rekruttering av aktuelle kandidater til forsøket, noe som også har blitt tematisert i casebesøkene.

Avgrenset registerstudie

I delrapporten presenterer vi også resultatene fra en avgrenset registerstudie som er utarbeidet på grunnlag av data fra arbeidssøkerregisteret (Arena) og Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret (A/A-registeret). Dataene er hentet fra de kommunene hvor forsøket pågår, og omfatter alle deltakerne i AAP som lønnskudd, samt alle andre AAP-mottakere i de aktuelle kommunene i perioden januar 2013 – september 2014. Fra datamaterialet har vi månedvis informasjon om registrerings- og aktivitetsstatus i Arena. Det vil si at vi vet hvorvidt en person er registrert med nedsatt arbeidsevne, som ordinær arbeidssøker, deltaker i arbeidsmarkedstiltak, osv. Informasjonen om deltakelse i forsøket bygger på registrert aktivitetskode.¹

Til alle de aktuelle personene er det knyttet tiltaks- og ytelsehistorikk (fra Arena, samt register med rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, og uførepensjon) tilbake til 2004. Fra A/A-registeret har vi kvartalsvis informasjon om alle løpende arbeidsforhold. Videre har vi gjort en analyse av informasjon om personkjennetegn som kjønn, alder og innvandrersstatus (med fødeland).

1.5. Rapportens oppbygging:

I kapittel to ser vi nærmere på utviklingen i forsøket siden oppstart og frem til januar 2015. Temaer er organisering og forankring i de fem fylkene som deltar og vi ser særlig på hvordan utvidelsen av forsøket er håndtert i de ulike fylkene.

I kapittel tre ser vi på prosessen der AAP-mottakere rekrutteres som deltaker til forsøket. Vi viser utvikling i rekrutteringsarbeidet, kartlegger ulike praksiser for rekruttering, slik som samarbeid, oppgavefordeling og drøfter mulige konsekvenser av disse variasjonene.

I kapittel fire ser vi nærmere på forsøkets målgruppe og de som faktisk deltar i forsøket. Basert på registeropplysninger presenterer vi analyse deltakere med vekt på demografiske kjennetegn, NAV-historikk og arbeidserfaringer.

I kapittel fem presenterer vi oppfølgingsarbeidet i forsøket. Søkelyset 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 gir vi en kort presentasjon av avgangen fra forsøket, basert på jobbrådgivernes rapporteringer.

Kapittel sju er en oppsummering og innspill til fagdiskusjonen i forsøkets videre utvikling.

¹Data om deltakelse i forsøket er hentet fra Arena, og tar utgangspunkt i personer som er registrert med aktivitetskodene NTLONNTILAAPAP og NTLONNTILAAPID. Det er usikkerhet knyttet til rutinene for når i løpet deltakerne blir registrert på denne måten. Dette vil bli klarlagt og tatt hensyn til i de kommende registeranalysene.

2. Endringer i forsøket: På fylkesnivå og kontornivå

I dette kapitlet ser vi nærmere på utviklingen i forsøket siden oppstart og frem til januar 2015. Temaer er organisering og forankring i de fem fylkene som deltar og vi ser særlig på hvordan utvidelsen av forsøket er håndtert i de ulike fylkene.

2.1. Forankring

God forankring i ledelsen og i resten av organisasjonen er et viktig suksesskriterium for prosjekt- og utviklingsarbeid. God forankring bidrar til å synliggjøre betydningen av å jobbe planmessig med forsøket og sikrer legitimitet og nødvendige ressurser. Forankring handler også om å vise hvordan forsøket henger sammen med det øvrige arbeidet som gjøres i organisasjonen og er derfor viktig for å skape gode lærings- og endringsprosesser.

Resultatene fra andre evalueringsfase viser at forsøket er godt forankret i kontorene som deltar. Ledelsen ved kontorene har oversikt over forsøket og i flere av kontorene har ledelsen vært en aktiv pådriver for å gjøre forsøket kjent blant de øvre ansatte og å legge til rette for samarbeid rundt forsøket. Forsøket blir løftet fram i stabsmøter, avdelingsmøter og i andre sammenhenger. For eksempel arrangerte NAV Kristiansand høsten 2014 en fagsamling om Tilretteleggingsgarantien for alle av veilederne ved kontoret som har oppfølgingsansvar. På samlingen ble det viet mye plass til forsøket, noe som i ettertid har gitt bedre kontakt og samarbeid mellom jobbrådgiverne og de ordinære veilederne ved kontoret.

Som vi ser i de to neste kapitlene har kontorledelsen særlig hatt fokus på det interne samarbeidet rundt rekruttering av deltakere (måltall), men en mindre oppmerksomhet på oppfølgingen som skjer i forsøket.

2.2. Endringer og status på kontornivå

Ledelsen i forsøkskontorene legger vekt på at forsøket er forbi oppstartsfasen og er innarbeidet ved kontoret. Dette innebærer blant annet at det er rekruttert deltakere og arbeidsgivere og at man har innhentet erfaringer med å prøve ut virkemidlene i forsøket. Som vi skal se i neste kapittel har de ordinære veilederne ved kontorene og jobbrådgivere i forsøket etablert rutiner for samarbeid om rekruttering av kandidater inn i forsøket. Forsøket har fått sin egen rytme, som det ble pekt på av ledelsen ved av forsøkskontorene:

Det er en bedre balanse i forsøket nå enn i det første halvåret, både på rekrutteringssiden og på oppfølgingen av brukere. I dialogen med arbeidsgivere har man knekt noen koder, uten at man har kommet helt i mål med det. Jobbrådgiverne har rigget sin egen kompetanse på dette, de har snudd på begrepet utvidet oppfølging. Det er en bra rytme og måltallet har tikkert inn. (Rådgiver, ledelse).

I Vest-Agder ligger AAP som lønnskudd i stab, det vil si under kontorledelsen, sammen med kontorets satsing mot ungdom. Denne satsingen startet som et eget prosjekt, men har gått over til å bli en del av Jobbstrategien ved kontoret. Fra ledelsens side har det vært viktig å plassere AAP som lønnskudd under stab og ikke i linje for å sikre utviklingen i forsøket. Plasseringen var også

begrunnet med at man ønsket å unngå at forsøket kom i konkurranse med andre oppgaver som ligger i avdelingene. I januar 2015 startet ledelsen et arbeid med å vurdere mulighetene for å legge forsøket i oppfølgingsavdelingen for på den måten å legge bedre til rette for at kunnskapene man høster i prosjektet (markeds- og oppfølgingskompetanse) tilflyter hele organisasjonen.

I Oslo dekker forsøket alle NAV-kontorene i byen og er plassert ved NAV-Sagene. Både ledelsen ved kontoret og jobbrådgiverne er tilfredse med at forsøket er samlokalisert på ett kontor og ikke spredt på ulike kontor. Det gir en ramme for jobbrådgiverne til å utvikle felles kompetanse, utveksle erfaringer og å utvikle forsøket i fellesskap. En slik organisasjonsform krever imidlertid ekstra innsats for å nå ut til de andre NAV-kontorene i byen:

Hos meg har veilederne brukt litt tid på å bli kjent med tiltaket og hvem som det passer for. Nå er tilbakemeldingene at langt flere kunne ha profittert på dette tiltaket. Min erfarings er at det var lurt å gjøre det som et prosjekt liggende på ett kontor i Oslo, det er noe med å jobbe opp en ny metodikk. De har klart det bra med denne organiseringen. Når vi har kommet et steg videre, og dette kanskje har blitt mer fast tiltak så tenker jeg at det er lurt å legge det ut. Vi mister litt av nærheten selv om vi har gjort det på denne måten. (Enhetsleder).

Utvidelsen av forsøket i 2014 førte til en dobling av antall jobbrådgivere og i Oslo det ble vurdert som lite gunstig å ha forsøket liggende under en av oppfølgingsavdelingene ved kontoret. Forsøket ble derfor flyttet ut av avdelingen og gjort til egen avdeling, AAP som lønnstilskudd, ved NAV Sagene. I 2015 bestod avdelingen av 10 jobbrådgivere og en av disse er avdelingsleder og prosjektkoordinator. I Oslo ble det også i 2014 prøvd ut en ny modell for arbeidsfordeling i jobbrådgiverteamet der to av rådgiverne skulle jobbe mot å rekruttere arbeidsgivere til. Bakgrunnen for denne utprøvingen var den store portefølje med kandidater som man ikke hadde jobb til. Omleggingen ga ikke de resultatene som var ønsket og man gikk etter hvert bort modellen. Det viste seg også at jobbrådgiverne som skulle jobbe mot arbeidsgivere fikk mindre rom til å pleie kontakten med andre NAV-kontorene i byen.

I Hordaland og i Østfold er forsøket organisert i linjen, det vil si i avdelingene ved de ulike kontorene som er involvert. En organisering der jobbrådgiverne og ordinære veiledere jobber i samme avdeling gir gode betingelser for samarbeid og at forsøket integreres som en del av kontoret øvrige virksomhet. På samme tid kan en slik organisering der forsøket er spredt ut over ulike kontorer i ett fylke gjøre det vanskelig å få til et samarbeid og fellesskap mellom forsøkskontorene i fylket. Det er mindre samarbeid mellom jobbrådgiverne ved forsøkskontorene i Østfold og i Hordaland enn hva vi finner i Oslo. Dette betyr at er større utfordringer med å etablere en arena for jobbrådgiverne for å utvikle et faglig fellesskap rundt forsøket. Det kan også føre til at man ikke får utnyttet potensialet for utvikling av forsøket innad i hvert fylket. I tillegg er det begrensede ressurser i forsøket (1-2 jobbrådgiverstillinger ved hvert kontor) og dette kan vanskeliggjøre arbeidet med å samle, utvikle og spre kunnskapen som forsøket generer, også i kontoret hvor forsøket er plassert. I løpet av 2014 har det vært utskiftninger av jobbrådgivere ved to av kontorene i disse fylkene og av ulike grunner har man her ikke fått til gode overlapper mellom jobbrådgiverne som har sluttet og jobbrådgivere som har som har begynt. Disse utskiftningene skjedde samtidig med forsøkets utvidelse som innebar rekruttering av flere jobbrådgivere. I praksis har dette ført til at forsøket i perioder har vært satt på

vent, noe som har hatt betydning for oppnåelse av måltallet. Enhetslederen ved ett av kontorene hvor dette skjedde forteller dette om prosessen:

I sommermåneden og på høsten (2014) lå vi under måltallene for vi skulle ha inn to helt nye som ikke hadde fått opplæring før de to andre sluttet. Vi sleit med å komme i gang, og vi fikk litt hjelp fra [et annet forsøkskontor] for å få hjelp. Det tok tid å sette seg inn i dette arbeidet, særlig når den som ikke hadde vært inne i arbeidet ikke var der heller. Det gikk stort sett greit for mange av de som var inne i forsøket, for de skulle jo ut. Vi nådde ikke måltallet i 2014. (Enhetsleder).

Utskiftningene av jobbrådgivere har i praksis medført en re-start av forsøket og som sitatet viser har dette hatt konsekvenser kontinuiteten og den lokale utviklingen av forsøket. Høy turnover representerer med andre ord en reell sårbarhet for forsøket, særlig ved de av kontorene der forsøkt skal ivaretas av få jobbrådgivere.

2.3. Utvidelse på kontornivå

Som en del av styringen av prosjektet gir direktoratet årlige føringer på fordelingen av forventet antall deltakere (måltall) i forsøket ved kontorene som deltar. Basert på antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger beregnes en fordeling av forventet antall deltakere ved årets slutt og et forventet antall deltakere i snitt. Tabellen nedenfor viser disse beregningene per år:

Tabell 1: Utvikling i forsøket 2013-2015: Andelen forventet deltakere ved utgangen av året og antall deltakere i snitt:

Fylke	NAV-kontor	Forventet antall deltakere ved utgangen av året:			Forventet antall deltakere i snitt:			Gjennomførte tiltak i snitt:	
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014
Østfold	Sarpsborg	21	35	35	11	28	35		
	Fredrikstad	24	35	35	12	28	35	14	52
Oslo	Alle NAV-kontor i Oslo	168	265	245	84	212	245	27	149
Vest-Agder	Kristiansand	24	40	40	12	32	40	9	33
Hordaland	Bergenhus, Fyllingsdalen og Laksevåg	63	90	110	31	72	110	20	59
Troms*	Tromsø	-	35	35	-	28	35	-	2
Sum		300	500	500	150	400	500	70	295

* NAV Troms ble med i forsøket i 2014.

Tabellen viser den gradvise økningen av måltallet for forsøket siden oppstart, og økningen var sterkest fra 2013 til 2014. Økningen skyldes utvidelse av rammene for forsøket, en utvidelse som også medførte at NAV Troms ble en del av forsøket. Her skal vi se nærmere på hvordan utvidelsen er blitt håndtert ved forsøkskontorene og vi ser også på hvordan forsøket kom i gang i NAV Troms.

Ved kontorene har utvidelsen av forsøket gitt flere ressurser som er blitt brukt på å ansette flere jobbrådgivere i forsøket. Bortsett fra ved NAV Fredrikstad er andelen jobbrådgiver doblet siden oppstart. I intervjuene med ledelsen ved kontorene ble det lagt vekt på at rekruttering og opplæring

av jobbrådgivere har vært en tidkrevende prosess og det var vanskelig å nå forsøkets måltall mens de nye jobbrådgiverne gjorde seg kjent med hva jobben innebar. Bortsett fra i Oslo valgte de involverte kontorene å rekruttere de nye jobbrådgivere internt. Ledelsen begrunner den interne rekrutteringen med at man vektla å ansatte personer som hadde god kjennskap fagsystemene og regelverket i NAV. Samtidig legger kontorlederne ved alle kontorene vekt på at stillingen som jobbrådgiver krever noe mer enn hva som kreves av en ordinær saksbehandler i NAV. I rekrutteringsprosessen var man derfor opptatt av "lille ekstra" som handler både om personlige egenskaper (nytenkende, løsningsorientert og åpenhet for utradisjonelle måter å jobbe på) og markedskompetanse.

Det er ikke alle veilederne som er så gode på å gå ut i markedet, de kan være inne og snakke med brukere og ha god kommunikasjonsevne, men de er ikke typen til å være ute i markedet, så jeg mener at det skal være en spesiell egenskap som du må ha.
(Avdelingsleder).

De personlige egenskaper er å være løsningsorientert, ta grep underveis hvor en baserer seg på erfaring og finner nye veier å utvikle prosjektet på. (Enhetsleder)

I rekrutteringen av nye jobbrådgivere hadde ledelsen også fokus på gruppedynamikken; jobbrådgiverne jobber tett sammen og det ble lagt vekt på at de de skulle utfylle hverandre på gode måter:

De vi skulle rekruttere måtte passe inn i gruppen, de måtte ha både markedskompetanse og kompetanse på NAV. Vi har fått en god miks der ansatte utfyller hverandre godt. Noen har kunnskap om rekruttering og formidling, mens andre har kunnskap om verktøyene i NAV.
(Avdelingsleder).

Både i Hordaland og i Østfold erfarte kontorene at det var få søkere på stillingene som ble lyst ut internt. Ved ett av kontorene måtte jobbrådgiver rekrutteres eksternt etter at ingen søkte på den interne utlysningen. I Kristiansand og i Oslo opplevde kontorene derimot at de utlyste stillingene var attraktive; kontoret mottok mange søknader og søkerne ble vurdert som godt kvalifiserte.

NAV Fredrikstad valgte en annen modell for utvidelsen enn de andre forsøkskontorene. I stedet for å ansette en ekstra jobbrådgiver valgte ledelsen å anvende ressursene som fulgte med utvidelsen til kontorets generelle markedsarbeid. Ifølge ledelsen har dette sammenheng med at utvidelsen skjedde samtidig som at det ble etablert et markedsteam i sykefraværs- og oppfølgingsavdelingen. Tidligere lå kontorets markedsarbeid under kontoret ledelse. De økte ressursene som fulgte med utvidelsen ble derfor bakt inn i markedsteamets arbeid slik at hele teamet fikk ansvar for forsøket, samtidig som at en av medarbeiderne i markedstemaet har 30 % stilling som jobbrådgiver i forsøket. Kontorets markedsteam er nært knyttet til Arbeidslivssenteret og ledelsen legger vekt på at måten de har valgt å bruke de økte ressursene som fulgte med utvidelsen vil gi gode synergieffekter for forsøket.

Markedsteamet bidrar til å skaffe arbeidsgivere. Når vi nå har fått tilbakemeldinger på at forsøket har gått mye enklere det siste året så kan det ha å gjøre med at vi har lagt det til

markedsteamet og at markedsteamet er så nært knyttet til Arbeidslivssenteret. (Enhetsleder).

2.4. Inkludering av NAV Troms i forsøket

Etter forespørsel fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble NAV Troms innlemmet i forsøket ved inngangen av 2014. Forsøket ble lagt til NAV Tromsø som er landets fjerde største NAV-kontor. Kontoret har mellom 2700 og 2800 mottakere av arbeidsavklaringspenger. Kontoret har et eget ungdomsteam for brukere under 25 år i tillegg til Jobbstrategien for aldersgruppen 25-30 år. Vanligste tiltak og virkemidler for unge brukere (under 30 år) er utdanning (for de med skolerett), avklaring, arbeid med bistand og arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Dessuten finnes det motivasjonstiltak, særlig for brukere med rusproblematikk og psykiske utfordringer.

I sin beskrivelse av kontoret legger ledelsen både på kontor- og fylkesnivå vekt på at kontoret ønsker å spille en aktiv rolle i utviklingsarbeidet som skjer i NAV. NAV Troms og NAV Tromsø har vært, og er fortsatt, engasjert i en rekke nasjonale og lokale forankrede prosjekter som omhandler samarbeid og metodeutvikling. Ledelsen vurderte at forsøket bygger på en riktig tilnærming til brukere og arbeidsgivere. Virkemidlene, det vil si kombinasjonen av oppfølging, lønnstilskudd og utvidet adgang til midlertidig ansettelse, gir gode muligheter til innpass hos arbeidsgivere for brukere med nedsatt arbeidsevne. Videre gir ledelsen ved NAV Tromsø uttrykk for at de oppfatter forsøket som viktig fordi det bygger på perspektiver om betydningen av å bruke det ordinære arbeidslivet i inkluderingsarbeidet; bruker blir ansatt på ordinære vilkår, og det støtter også opp om hvordan mange av de ansatte ved NAV-kontorene ønsker å jobbe.

På grunn av intern omorganisering og ny ledelse tok oppstartsfasen ekstra tid, og forsøket var først i gang høsten 2014. I likhet med de fleste andre kontorene som deltar er forsøket organisert i oppfølgingsavdelingen, og samarbeider tett med markedsavdelingen. Forsøket omfatter to stillinger som jobbrådgivere, 1,6 stilling er finansiert av direktoratet, mens kontoret selv dekker 0,4 stilling. Det er ansatt to jobbrådgivere i forsøket og i rekrutteringen av disse ble det lagt vekt på bruker- og markedskompetanse, evne til å bygge gode relasjoner til arbeidsgivere og gode kunnskaper om NAV. Begge som ble ansatt i stillingene som jobbrådgiver har jobbet lenge i NAV.

Oppstartsfasen bar preg av at forsøket var solid lederforankret. Dette kommer til uttrykk ved at ledelsen ved NAV Tromsø gjennomførte oppfølgingsmøte med jobbrådgiverne annenhver uke, informerte andre ansatte ved kontoret om forsøket og formidlet til ordinære veilederne om deres ansvar for samarbeid om forsøket. På grunn av forsinkelsene i oppstartsfasen har leder hatt et særlig fokus på oppstartsfasen og måltall, og mindre fokus på oppfølgingen som gis i forsøket, noe ledelsen beskriver som en utfordring: Det trengs til tid til å etablere en ny praksis, samarbeid og nettverk. Den sterke vektleggingen av måltall gir ifølge leder lite rom for refleksjon om prosessen i forsøket.

2.5. Oppsummering

Tema for dette kapitlet har vært utviklingen i forsøket siden oppstart og fram til januar 2015. Vi har sett nærmere på organisering og forankring i de fem fylkene som deltar og vi har særlig sett på hvordan utvidelsen av forsøket er gjennomført i fylkene som deltar.

Analysen viser at forsøket er godt forankret i kontorene som deltar. Ledelsen ved kontorene har oversikt over forsøket og i flere av kontorene har ledelsen tatt en aktiv pådriverrolle for å gjøre forsøket kjent blant de øvre ansatte og å legge til rette for samarbeid rundt forsøket.

I 2014 ble det gitt økte ressurser til forsøket etter en måltallet ble økt betydelig i 2014. På kontornivå har dette ført til at det er ansatt flere jobbrådgiver og mye av fokuset har dreid seg om å få dette på plass og jobbrådgiverne i drift i forsøket. I Fredrikstad valgte kontoret å innlemme de økte ressursene i kontorets markedsarbeid. Som en del av utvidelsen ble NAV Troms innlemmet.

3. Rekruttering av deltakere

Resultatene fra følgeevalueringens første fase viste at rekruttering av deltakere var preget av en sterk vektlegging av å fylle måltallet. Det var derfor behov for mer kunnskap om prosessen der en AAP-mottaker ble rekruttert inn som deltaker i forsøket. I dette kapitlet ser vi nærmere på . om det har skjedd endringer i måten deltakere rekrutteres til forsøket, og vi har forsøkt å kartlegge ulike praksiser og mekanismer som kjennetegner selve rekrutteringsprosessen. Søkelyset er rettet mot hvilke aktører som er involvert hvordan samarbeidet om rekruttering kommer til uttrykk i praksis og hvilke inntakskriterier som brukes i rekrutteringen av deltakere til forsøket.

3.1. Hva er "riktige" kandidater?

Som vist i forrige kapitlet er forsøket godt forankret i kontorene, og kontorledelsens oppmerksomhet på forsøket har særlig vært rettet mot å nå måltallet. Ledelsen har blant annet oppfordret de ordinære veilederne til å etablere et samarbeid med jobbrådgiverne om rekruttering av kandidater. En avdelingsleder ved ett av forsøkskontorene beskriver rekrutteringen i oppstartsfasen som "en creaming der jobbrådgiverne kun overtok brukere som var i praksis hos tiltaksleverandører." Resultatene fra den andre evalueringsfasen viser at kontorledelsen fortsatt har fokus på måltall, men oppmerksomheten har blitt noe mer orientert mot at "riktige" kandidater skal rekrutteres inn. Ledelsen ved flere av kontorene beskriver at forsøket er i en fase der man ønsker å rekruttere deltakere med større behov for oppfølging enn tidligere. I praksis innebærer dette at både forsøket og kontorledelsen legger mer vekt på å ta inn kandidater med andre oppfølgingsbehov enn hva som var tilfelle i oppstartsfasen:

Då å finne kandidater er den største utfordringen. Det første året var det greit, da tok man de friskeste av de friske. Nå har jeg sagt at de må ha fokus på de som har lengre vei for å komme tilbake til arbeidslivet og disse kandidatene må kanskje jobbrådgiverne jobbe mer med fremover enn hva de har gjort tidligere. Det kan være at de må jobbe med mer tyngre brukere enn ellers, og det betyr at de må koble inn andre aktører, for eksempel rus- og psykisk helsetjenester, til en oppfølgingsbit med arbeidsgivere. Når vi først har vært ute i markedet og fått en god kommunikasjon med ulike arbeidsgivere, og vi har fått brukere ut og de ser at det fungerer rimelig greit, så kan det være litt sånn at de ser at 'ok vi har den ene og den krever litt mer', så kan de være positive til å ta imot. (Avdelingsleder).

Økt oppmerksomhet på å rekruttere deltakere med større oppfølgingsbehov, de "tyngre" brukerne, må også ses i lys av styringssignaler som er gitt fra direktoratets side. I 2014 ble det for eksempel bestemt at deltakere som tiltaket Arbeid med bistand har fått ut på praksisplass ikke kan rekrutteres som kandidater til AAP som lønnstilskudd. Disse vurderes å ha for små oppfølgingsbehov i og med at tiltaket allerede har etablert en relasjon mellom brukeren og arbeidsgiver og tiltaket dermed er i gang med oppfølgingsarbeidet fram mot ansettelse. Tiltaksarrangøren er allerede finansiert for å bistå brukeren i å få seg en jobb, og ved behov vil det være mer aktuelt at NAV fatter vedtak om lønnstilskudd av mer begrenset varighet.

Oslo skiller seg ut som det fylket som hittil har hatt minst fokus på den prioriterte målgruppen når deltakere er blitt rekruttert inn i forsøket. Det har kommet til uttrykk ved at jobbrådgiverne ifølge

kontorledelsen ikke har prioritert det å rekruttere unge AAP-mottakere. Både kontorledelsen og fylkesleddet har støttet denne praksisen og begrunner den med at det har vært viktigere å nå måltall og å ha en åpen inngang til forsøket i oppstartsfasen.

Vi har hatt veldig høyt fokus på måltall og jeg har sagt at vi i første omgang nesten skal glemme prioriteringen av ungdom, rus og psykiatri slik at vi får fylt opp og det ser man på aldersfordelingen hos de som er inne i prosjektet. Prosjektet er nesten ikke i tråd med det vi skulle, for da så vi at vi aldri ville ha fylt opp i det hele tatt. Nå kan vi kanskje begynne å tenke i den banen både fordi vi har fått et redusert måltall for 2015, og vi er ikke så langt fra det nå. Da kan vi begynne å tenke på målgruppe og kvalitet. (Kontorleder).

Både i Oslo og i de andre fylkene viser de ulike aktørene i NAV til at det finnes mange andre tiltak som kan være bedre egnet for mange som hører til den prioriterte målgruppen (for eksempel utdanningstiltak), mens dette ikke finnes for AAP-mottaker over 30 år. En følge av at forsøket i Oslo i så liten grad har prioritert unge AAP-mottaker er at gjennomsnittsalderen på deltakerne her er høyere enn i de andre forsøksfylkene.

3.2. Hva er "ferdig avklart"?

Ved noen av kontorene synes det som at mye av fokuset i rekrutteringsprosessen er rettet mot om bruker er "avklart" eller "ferdig avklart".

Å snakke om ferdig avklart er en sikker måte å misforstå hverandre på. Hva betyr det? I denne sammenhengen er ferdig avklart en person som man har en relativt god kunnskap om livssituasjonen slik at man kan gjøre en god vurdering av hva som er konsekvensene av å gå inn i tiltaket. I prinsippet bør veileder på lokalkontoret kjenne bruker så godt at den kan gjøre den vurderingen sammen med jobbrådgiver som kjenner tiltaket godt. Men slik jeg tolker det så har jobbrådgiveren måttet gjøre en god del av disse sonderingene i forhold til livssituasjonen til dette mennesket, og så har man kanskje underveis funnet andre ting som er så store i livet som må falle på plass før de kommer i tiltaket. (Fylkeskoordinator).

Som det pekes på i sitatet over så oppfattes "ferdig avklart" som et uklart begrep, og det er stor variasjon i hvordan man forestiller seg hva avklaring ideelt skal være og hvordan det kommer til uttrykk i praksis. Over viste vi til at kontorledelsen legger vekt på at arbeidet med konvertittsakene har gitt en bedre oversikt over AAP-mottakere i betydning at det er mer oppdatert kunnskap om hvem brukerne er, hvilke tjenester fra NAV de har behov for og brukerne får ifølge ledelsen noe bedre oppfølging. Ordinære veiledere og jobbrådgivere ved enkelte av forsøkskontorene forteller at de i prosessen med å rekruttere kandidater til forsøket ofte avdekker at aktuelle kandidater har flere bistandsbehov enn det som først var antatt, og at det er en del brukere som veiledere ikke har oppdatert kunnskap om. Dette dreier seg ofte om helsemessige forhold. Dette kan være en utfordring fordi mye av oppmerksomheten i forsøket blir rettet mot å finne aktuelle kandidater, oppdatere arbeidsevnevurderinger, kartlegge bistandsbehov og å finne tiltak som matcher kandidatenes bistandsbehov. Ved ett kontor har det ført til at AAP mottakere som ble vurdert som aktuelle kandidater for forsøket ble stående på venteliste for deltakelse i forsøket i påvente av jobb.

Vi har fått noen utfordringer i og med at vi ser at vi har fått inn noen kandidater som ikke er klare. Mange av disse kandidatene står på en venteliste og de burde strengt talt ikke ha blitt tatt inn. Så vi ser at vi har en oppryddingsjobb i forhold til disse. Det er noe med at når vi får for mange i den venteporteføljen blir det en belastning når man i tillegg har 20 som man følger opp ut i jobb. Det er ganske krevende å være så tett på disse. (Jobbrådgiver).

I hovedsak består ventelisten av kandidater som ikke har fått jobb, og jobbrådgiverne legger vekt på at dette ikke er liste over saker som de ikke har sett på. Samtidig, som sitatet viser innebærer en slik opphopning av kandidater at mye av tiden og fokuset til jobbrådgiver er rettet mot å jobbe med aktuelle kandidater til forsøket og enkelte av jobbrådgiverne gir uttrykk for at de er usikre på hvor lang tid de skal bruke på hver enkelt kandidat. I et av gruppeintervjuene med jobbrådgiverne kom dette til uttrykk på følgende måte:

Hvor lenge skal vi prøve å holde på å få en kandidat ut i jobb? Du har tilfellene der du har sagt ja til en person og du har jobbet med han i seks måneder uten å få han ut i jobb. Selv om han ikke har lønnstilskudd så er han med i prosjektet og hvor mye skal vi drive med dette? Det kan både skyldes at vi ikke finner jobb eller det kan være at han ikke er klar. Du sitter hele tiden og vurderer deg selv om du har gjort en god jobb. (Jobbrådgiver).

Vi har mange uten jobb. Jeg har 18 deltakere i jobb og like mange uten arbeidsgiver. Det er de uten arbeidsgiver som jeg bruker mest tid på. Jeg bruker masse tid på dem. (Jobbrådgiver).

Dette kan tyde på at arbeidet med kandidater kan gi noen uintenderte konsekvenser der AAP-mottakere blir stående i en kandidatportefølje uhensiktsmessig lenge i påvente av en jobb. Som vi ser er jobbrådgiverne usikre på hvordan de skal håndtere dette, og når de eventuelt skal avslutte dette arbeidet. Dette kan også føre til at hovedvekten av oppfølgingen skjer forut for jobbdeltakelse og med mål å gjøre en kandidat "formidlingsklar" i jobbrådgiverens øyne. Ett av forsøkskontorene etablerte i 2014 en jobbkubb for kandidater som står på ventelisten for forsøket og skal være en arena for å gjøre kandidaten "klar" for jobb.

Enkelte av kontorlederne ga uttrykk for at jobbrådgiverne var for mye orientert mot å finne de riktige kandidatene, og de hadde sett for seg at de skulle være mer ute i virksomhetene for å presentere kandidaten og å følge opp deltaker i jobb. Det kan med andre ord være grunn til å anta at den sterke vektleggingen av "å gjøre kandidaten klar" for jobb er vel så mye et uttrykk for begrenset markeds- og arbeidsrettet oppfølgingskompetanse hos jobbrådgiverne og NAV-veiledere som at bruker ikke er "klar" for jobb. Dette er en velkjent problemstilling i litteraturen om Supported Employment og utfordringer knyttet til det å bruke den ordinære arbeidsplassen som inkluderingsarena for brukere med stor oppfølgingsbehov (jf Frøyland & Spjelkavik 2014). Problemstillinger knyttet til begrepene "ferdig avklart", "jobbklar" og "formidlingsklar" har også vært framme i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i forsøket "Kjerneoppgaver i NAV" (Spjelkavik mfl 2014; Grimsmo mfl 2015).

3.3. Samarbeid mellom jobbrådgivere og ordinære veiledere om rekruttering

Som i forsøket "Kjerneoppgaver i NAV" (ibid), handler rekruttering av deltakere i forsøket AAP som lønnskudd i høy grad om samarbeidet mellom jobbrådgivere og ordinære veiledere ved kontoret, særlig når det gjelder deres felles forståelse av hvem som er forsøkets målgruppe. Resultatene fra denne fasen av evalueringen viser at dette samarbeidet kommer til uttrykk på ulike måter og ved enkelte kontorer framstår denne arbeidsdelingen som flytende. Hva skal til for at man tar initiativ til deltakelse i forsøket, hvem skal ta dette initiativet og hvem skal holde i prosessen? I praksis handler dette blant annet om hvem som skal oppdatere arbeidsevnevurderingene og tiltaksplanene, hvem som skal innhente helseopplysninger fra for eksempel lege, hvem som ha kontakten med kandidaten i denne fasen og hvem som skal ha kontakt med arbeidsgiver om denne er inne forut for deltakelse i forsøket.

Før vi forsøker å svare på dette spørsmålet, er det viktig å peke på at ulike forståelser av begrepet "avklaring" har betydning for samarbeidet. Hvem som gjør hva handler om hvordan man forstår bruker og hans eller hennes behov, og må ses i lys av hvordan man tradisjonelt har rekruttert brukere inn i arbeidsrettede tiltak. Følgende sitater illustrerer hvordan samarbeidet mellom jobbrådgivere og ordinære veiledere har endret seg underveis:

I startet så vi at noen [ordinære veiledere] oppfatter det slik at brukeren måtte være "ferdig avklart". Det er feil, vi kan gjerne begynne i det små. Veilederne er veldig påvirket av tradisjonen med arbeidsmarkedsbedriftene krever at brukerne er ferdig avklart før de rekrutteres inn [til tiltak]. Vårt fokus er på om bruker er motivert og har ønsker om få en jobb. Det handler ikke om "å være klar for jobb", men om ønske om jobb og at man vil prøve. Det å "være avklart først" har vært tillagt altfor stor betydning tidligere, det ligger nærmest i ryggraden på saksbehandlerne og NAV og i tiltaksbedrifter å tenke på dette. (Jobbrådgiver).

Jeg trodde i starten at jeg måtte avklare kandidaten selv og så ta kontakt med de som jobbet med det. Og jeg tror at mange andre på kontoret også tenkte slik. Så vi sa på tavlemøter og infomøter at om de hadde noen som ble vurdert til Arbeid med bistand så måtte de snakke med oss først. "Vi vil ha alle som dere begynner å jobbe med littegranne". Etter det har de ordinære veilederne blitt flinkere med å komme med kandidater. Da sier vi at vi omtrent tar hele jobben. Vi har ikke helt avklart om vi lager aktivitetsplan eller ikke. Og vi fatter fortsatt ikke vedtak om utenlandsopphold og vi skriver ikke AEV. Men vi letter litt på arbeidsbyrden til veilederne. (Jobbrådgiver).

I starten var jeg veldig presset på å nå måltallet, og jeg sa til veilederne at de måtte komme med alle aktuelle kandidater. Da kom det folk som kanskje egentlig burde hatt en ufør og så brukte de forsøket som en slags avklaring til dette. Jeg fikk de ut i jobb, men merket fort at dette fungerte absolutt ikke. Jeg måtte bruke masse tid på det, og det endte opp med at deltaker ble ufør. Det var ikke det jeg hadde sett for meg at forsøket skulle være. Selvfølgelig skal man få inn folk som fungerer lavt, men det er ønskelig at det skal være liv laga for en ordinær stilling på sikt. (Jobbrådgiver).

Med utgangspunkt i datamaterialet kan vi skissere to idealmodeller for rekruttering av deltakere der vi har rendyrket noen sentrale elementer i prosessen. Modellene viser hva som kjennetegner ulike

sider ved denne prosessen, hvem som samarbeider, hva man samarbeider om, men kanskje aller mest hvem man rekrutterer inn i forsøket.

I den første modellen overtar er jobbrådgiver aktivt inne i rekrutteringsprosessen. Hun eller han overtar brukeren i det øyeblikket man vurderer at en AAP-mottaker kan være aktuell for forsøket. Brukers motivasjon er det viktigste kriteriet for om en AAP-mottaker blir vurdert som kandidat. Finner man at motivasjonen er til stede kobles bruker til jobbrådgiver, som overtar ansvaret for oppfølgingen. Ved ett av kontorene som jobber nært opp til en slik modell for rekruttering av kandidater beskriver prosessen på følgende måte:

Vi er lempelig på at vi tar inn selv om flere ting ikke er på plass, slik som arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen, tilretteleggingsgarantien og hvor det heller ikke er en arbeidsgiver inne. Bare det er litt motivasjon til stede så sier vi "værsågod, vi tar hud og hår, send over alle oppgavene". Vi overtar brukerne for vi har sett at vi må ha noen insentiver til veilederne om at de skal gjøre det. Det ene er at vi klarer å finne de som har motivasjon og det er også et praktisk intensiv om at vi overtar hele brukeren fra de har lansert at de har kanskje en de har tro på. Da kan de bli kvitt en på lista si. Det har vært viktig for oss og dem at vi ikke setter opp en mur, for eksempel at vi krever arbeidsevnevurdering først, at veileder gjør sånn og sånn og skaffer arbeidsgiver. (Jobbrådgiver).

Det er lav terskel inn til tiltaket, og hvor det meste av det praktiske arbeidet som er knyttet til klargjøringen til forsøket er lagt til jobbrådgiverne. Bortsett fra brukers motivasjon er det lite fokus på om hun eller han er "formidlingsklar" eller "avklart" for forsøket. Ifølge en av jobbrådgiverne har de ordinære veilederne ansvar for å "fostre opp" brukerne og jobbrådgiver tar over så snart man finner at bruker er motivert for arbeid.

Vi har nå hatt førti personer ut i jobb og det er egentlig førti suksesshistorier som hver enkelt veileder har sett at ja, det gikk jo bra med den personen. Det er kjedingen der de får kandidatene til å rekke opp hånden og så kommer vi og overtar videre. De ser at de ikke har hatt forutsetning til å gjøre dette selv, men at vi kan dra kandidatene videre. (Jobbrådgiver).

I denne modellen opplever de ordinære veilederne ved kontoret forsøket som ubyråkratisk. Jobbrådgiverne er tilgjengelige, løsningsorientert og samarbeidet flyter godt. De ordinære veilederne beskriver jobbrådgiverne som proaktive ved at jobbrådgiver gjerne ser muligheter for å koble bruker til forsøket tidligere enn de selv og brukeren. Jobbrådgivers samarbeid med de ordinære veilederne bygger på en forståelse av arbeidssituasjonen til ordinære veiledere og en bevissthet om at rekrutteringsprosessen ikke skal skape merarbeid for dem. Det ser det ut til at denne modellen har konsekvenser for jobbutviklingen som skal skje i forsøket. I stedet for å bruke tid og ressurser på å gjøre aktuelle kandidater "klare" for forsøket gis det mye og tett oppfølging til deltakere som er i ordinær jobb. Sånn kan vi si at forsøket tilpasses brukerne, i stedet for at brukerne må tilpasses forsøket gjennom "avklaring" og "klargjøring for arbeidslivet". Forutsetningen er at forsøket har tilstrekkelig kompetanse til å gi individuelt tilpasset oppfølging for å finne fram til jobbmatch.

Den andre modellen for rekruttering kjennetegnes av at de ordinære veiledere har en aktiv rolle i å "klargjøre" AAP-mottakere til forsøket og jobbrådgiver er mer perifer i denne fasen. Følgende beskrivelse fra en ordinær veileder illustrerer hvordan dette kan foregå:

Det starter med at bruker er i praksis og at vi tenker at her er det mulighet for å 'deale' med arbeidsgiver i forhold til jobb. Og da begynner kanskje jeg å snakke litt med arbeidsgiver om det. Og så har jeg diskutert det med jobbrådgiver, etter en "lett" samtale med arbeidsgiver. (Ordinær veileder).

Også i denne modellen er brukers motivasjon et viktig inngangskriterium, men her må imidlertid andre forhold være på plass før en bruker blir vurdert som aktuell kandidat til forsøket. Følgende sitat er et eksempel på dette:

Med ferdig avklart mener vi for eksempel at det ikke er nødvendig med mer behandling før man kan jobbe noe i det minste. Kartleggingen i forhold til behandlingen må være ferdig. Men det kan selvsagt pågå behandling parallelt. De må være ferdig avklart i forhold til rett til AAP. Barnehageplass må være avklart, det medisinske må være avklart, og man må ha mulighet til å få en jobb som er forenelig med helsa. Jeg har en bruker som jeg måtte ta tilbake. Vi hadde hatt et løp fra tidligere, med behandling, kvalifisering, så fikk hun barn og så var hun klar. Hun ble deltaker i forsøket, men så klarte hun det ikke, hun ble syk igjen. (Ordinær veileder).

I modellen legges det vekt på at det er en belastning for forsøket å rekruttere kandidater som "står langt fra" arbeidslivet, som ikke er "formidlingsklare" og mye av oppmerksomheten handler om å klargjøre brukeren til forsøket. Etablering av jobbklubb for potensielle kandidater er et eksempel på en slik klargjøring. Det er de ordinære veilederne som har ansvaret for å gjøre disse vurderingene og avklaringene underveis, og jobbrådgiverne tar imot bruker når dette arbeidet er ferdigstilt, enten som kandidat eller som deltaker.

Det kan være gode grunner til at rekruttering av deltakere til forsøket skjer etter en slik modell. En grunn kan være at man ønsker å unngå en opphopning hos jobbrådgiver av kandidater som trenger ekstra oppfølging, noe som kan gå på bekostning av tiden og ressursene som opprinnelig er tiltenkt deltakerne i forsøket. En slik form for rekruttering gjør at jobbrådgiver får tid til å konsentrere seg om oppfølging av deltakere som er i jobb. En annen grunn kan være at de ordinære veilederne kjenner brukerne godt, de vet om hans eller hennes utfordringer og hvilke tiltak som er mest egnet. På den andre siden kan en slik modell for rekruttering bidra til at en for stor oppmerksomhet blir rettet mot deltakernes begrensninger, noe som kan føre til at det rekrutteres deltakere som har lite behov for oppfølging. Det kan også føre til uavklarte roller mellom jobbrådgivere og ordinære veiledere der man ikke makter å etableres et felles samarbeid om rekruttering. Det er grunn til å anta at et omfattende arbeid med å avklare aktuelle brukere, der oppmerksomheten er rettet mot vurderinger om bruker er "formidlingsklar" og "ferdig avklart", kan bli en belastning for ordinære veiledere. Det er generelt vanskelig å fastslå at rekruttering til tiltak NAV foregår på den ene eller andre måten, eller å beskrive rekruttering som fastlåste modeller. Ved ordinært lønnstilskudd er det stort sett formidlingsmodellen som brukes, mens i forsøket er det lagt langt større vekt på oppfølging enn det som er vanlig ved lønnstilskudd. Vi finner elementer av begge modellene ved de involverte kontorene i forsøket. I enkelte av kontorene er det en felles forståelse hos jobbrådgiver og de

ordinære veilederne at bruker må være avklart før de vurderes som aktuelle for forsøket. Ved noen kontorer er man enige om at mye av denne jobben ligger hos de ordinære veiledere, samtidig som jobbrådgiver gradvis kobles på. En jobbrådgiver beskriver det slik:

Jeg føler at vi har et godt samarbeid med veileder fram til vi får brukerne ut i jobb. Når vi setter dem ut i jobb så vi tar vi over enda mer av kandidaten ved at vi flytter dem mer ut av veileders portefølje. Det er jeg som skriver aktivitetsplan osv. Da løfter jeg bruker vekk fra veileder. Bruker står på begge benk i Arena. (Jobbrådgiver).

I andre kontorer er jobbrådgiver tidligere inne og overtar brukere, og her er motivasjon det viktigste kriteriet for å vurdere deltakelse i forsøket. Det er også viktig å peke på at det skjer justeringer og endringer i hvordan man samarbeidet og fordeler oppgaver rekrutteringsprosessen: Ledelsen ved ett av kontorene forteller at man ønsker å gjøre endringer i arbeidet med rekrutteringer slik at de ordinære veilederne i større grad enn tidligere skal klagjøre kandidaten for forsøket:

Vi ser at vi kanskje var litt sånn raise i forsøket i starten jobbet med personer som ikke er avklart. Vi har kanskje tidligere prøvd å få disse ut i en lang periode, fra ett til tre år og ikke klart det. Og så kommer AAP som lønnskudd og da lar vi de overta så går det kanskje. Men egentlig er kanskje dette personer som står langt fra arbeidslivet og som det ikke er realistisk å få ut, og så har vi brukt veldig mange krefter på dem og så hoper den gjengen som vi jobber med å få ut i forsøket seg opp og det blir en sånn byrde, og du ser at restansene på de du skal få ut vokser. Det har vi begynt å jobbe videre med nå, nemlig at bruker skal være ferdig avklart fra veiledere ved lokalkontoret når AAP som LT kommer. (Avdelingsleder).

Disse variasjonene går ikke kun mellom de involverte kontorene, men også mellom jobbrådgivere og mellom de ordinære veiledere. Jobbrådgiver på ett og samme kontor kan utvikle egne måter å rekruttere kandidater på, og de kan oppleve at det er lettere å få til et godt samarbeid med enkelte av de ordinære veilederne ved kontoret enn med andre. Mens den siste modellen krever at ordinære veiledere gjør en treffsikker innsats som bidrar til at kandidatene er "ferdig avklart" og "formidlingsklare", krever den første modellen i langt større grad inkluderingskompetanse hos jobbrådgiverne, dvs brukerfaglig kunnskap og kunnskap om bruk av den ordinære arbeidsplassen som middel og mål. Den siste modellen vektlegger "avklaring" på forhånd, før et inkluderingsforløp, mens den første modellen vektlegger "avklaring" som en del av inkluderingsforløpet. Erfaringsmessig krever begge modellene også god samhandling med øvrige deler av støtteapparatet, særlig innen helse (jf Frøyland & Spjelkavik 2014). Vi ser at begge modellene forutsetter en sterk innsats i brukeroppfølgingen, men at de vektlegger ulikt hvem som skal gjøre hovedinnsatsen. Den første modellen vektlegger jobbrådgivernes innsats og inkluderingskompetanse; den andre vektlegger ordinære veilederes innsats og avklaringskompetanse.

3.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi kastet lys over prosessen hvor AAP-brukere rekrutteres som kandidater til forsøket. Analysen viser at mye av oppmerksomheten i forsøket er rettet mot å fylle måltallet, men at forsøket er i en fase der man søker å få inn brukere med mer behov for oppfølging enn tidligere. Dette betyr at det er en dreining mot å få inn brukere som hører til forsøkets prioriterte målgruppe,

det vil si AAP-mottakere under 30 år, og brukere som har større utfordringer for å få og beholde arbeid.

Forsøkskontorene har etablert ulike praksiser for rekruttering og mye av disse praksisene er knyttet opp mot hvor mye vekt man legger på om bruker er "avklart" og klart for arbeide. Det viser seg at en stor vektlegging av "avklart" og "formidlingsklare" kan føre til at innsatsen i forsøket rettes mot å finne "riktige" kandidater, og at vi peker på at dette kan ha noen uintenderte konsekvenser som gjør at man ikke får utviklet det "place & train- perspektivet" som forsøket bygger på. Disse uintenderte konsekvensene handler om opphopning av kandidater og for stor vektlegging av jobbforberedende innsats utenfor ordinært arbeidsliv. Rekrutteringspraksiser handler også om hvordan man etablerer samarbeid internt i NAV, det vil si hvordan jobbrådgivere og ordinære veiledere samarbeider om å finne kandidater og å gjøre dem til deltakere. Vi ser at det mellom forsøkskontorene er ulike forståelser av hvordan dette samarbeidet bør være og hvordan det praktiseres.

4. Målgruppen og deltakere

I dette kapitlet ser vi nærmere på forsøkets målgruppe og de som faktisk deltar i forsøket. Som vi viser i vår første delrapport, og som vi har drøftet mer inngående i forrige kapittel, har forståelsen av målgruppen betydning for hvem som rekrutteres i forsøket. Basert på registeropplysninger presenterer vi analyse deltakere med vekt på demografiske kjennetegn, NAV-historikk og arbeidserfaringer.

4.1. Den prioriterte målgruppen

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er ikke en homogen gruppe. Den enkeltes kompetanse, arbeidserfaring, helseutfordringer og ressurser varierer, også for AAP-mottakere under 30 år. I likhet med den første evalueringsfasen har vi denne gangen spurt kontorledelsen og ordinære veiledere om utfordringene i arbeidet med AAP og hva som kjennetegner utfordringene med unge AAP-mottakere. Resultatene viser at det både er en sammenfallende forståelse av dette på tvers av forsøkskontorene og at det er en kontinuitet i forståelsen. Beskrivelsene av kjennetegn ved AAP-mottakere og utfordringene i arbeidet med AAP skiller seg lite fra beskrivelsene som ble gitt i første evalueringsfase: Fortsatt legger ledelsen og ordinære veilederne stor vekt på at det er svært vanskelig å gi tilstrekkelig oppfølging på grunn av stor portefølje. Dette er i tråd med resultatene fra en studie gjennomført av Sintef om hvordan ordningen med AAP fungerer (Mandal mfl 2015):

Den største svakheten med AAP er at NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi den tette oppfølgingen som var intensjonen. De som veileder AAP-mottakerne har ofte mange brukere å følge opp, og resultatet er at mange AAP-mottakerne blir langvarige og passive trygdemottakere. Årsaken er blant annet at NAV-kontorene pålegges en rekke oppgaver som i praksis er skrivebordsarbeid som tar ressurser bort fra oppfølging og over til registrering og rapportering som har begrenset betydning for brukerne og deres utfall (arbeid og aktivitet). (Mandal mfl 2015: 3).

I forsøket "Kjerneoppgaver i NAV" er mengdeproblematikken løst ved at de involverte veilederne har spesialiserte arbeidsoppgaver innen avklaring og oppfølging. Evalueringen peker også på at avklaring og oppfølging i egen regi i NAV ikke kun er et kapasitetsspørsmål, men at det også handler om organisering og kompetanse (Spjelkavik mfl 2014; Grimsmo mfl 2015).

Som i forsøket med "Kjerneoppgaver i NAV", samt i forskning knyttet til tiltaksgjennomføring hos tiltaksarrangører (Qvortrup & Spjelkavik 2011, NOU 2012:6), er det også i dette forsøket brukernes svake tilknytning til det ordinære arbeidslivet som blir fremhevet som en stor utfordring i arbeidet med AAP. Brukerne har ikke en etablert posisjon i arbeidslivet og mange har store problemer med å få en slik posisjon. I tillegg legger informantene vekt på at mange AAP-mottakere mangler motivasjon og har store helseutfordringer. Det blir vist til at det kan være vanskelig å finne tiltak som svarer til brukers behov. Når det gjelder unge mottakere av AAP legger ledere og ordinære veiledere ved alle kontorene vekt på at mye av utfordringene er knyttet til psykisk helse og rus. Rus og psykiske problemer alene eller sammen med mangelfull utdanning og liten/ingen arbeidserfaring gjør at unge AAP-mottakere har en svak posisjon i arbeidsmarkedet. I beskrivelsen av utfordringer blir det

også vist til at målgruppen framstår som "flyktig", de vet ikke hva de vil og de må bruke tid på å finne ut hva de ønsker. Dette gjør det vanskelig å få tak på hva som er bakgrunnen for problemene og hvordan NAV kan håndtere dem. Enhetsleder på ett NAV-kontor beskrev det på følgende måte:

Det kan være ulike forklaringer for hvorfor vi har så mange unge på AAP og sosialhjelp. Jeg syns det er vanskelig å si akkurat hva dette handler om. Tror det har å gjøre med skolen, og nå jobber vi tett med videregående skolen. Vi har hatt nedgang i andelen dropouts; vi har gått ned to-tre prosent. Det skjer noe med folk før de blir 18 år noen ganger. Det er kanskje sosial arv? Vi har grublet mye på dette, men vi har ikke noe klart svar på det. (Enhetsleder).

Som vi viser i evalueringens første delrapport var det en stor oppmerksomhet i kontorene på såkalte "konvertittsaker" det vil si brukere som hadde brukt om rettighetene sine til AAP. I følgeevalueringens andre fase la lederne på kontorene vekt på at arbeidet med konvertittsakene hadde gitt en bedre oversikt over brukere som mottar AAP, og at det generelle arbeid med AAP var blitt betydelig forbedret. Selv om disse faktorene er forhold som ligger utenfor forsøket, utgjør de en viktig ramme for arbeidet som gjøres i forsøket. Forbedringene betyr at ordinære veiledere har bedre oversikt over AAP-mottakere i sin portefølje og dermed et bedre grunnlag for å sikre en god rekruttering av aktuelle kandidater til jobbrådgivere.

4.2. Deltakere: Utvikling i forsøket

Ifølge registerdataene har det vært 464 deltakere i forsøket "AAP som lønnstilskudd" (målt ved utgangen av september 2014). Tabell 0.1 viser antall deltakere som startet og sluttet i forsøket hver måned siden oppstart i mars 2013. Av tabellen ser vi at det har vært flest deltakere i Oslo og Bergen: I Oslo har 231 personer deltatt i forsøket, mens antallet er 103 i Bergen. Det var også disse kommunene som fikk deltakere til forsøket tidligst, i mars 2013. I Kristiansand har det vært 53 deltakere, i Fredrikstad 42 og i Sarpsborg har det vært 34 deltakere. Kristiansand fikk sin første deltaker i april 2013, mens Fredrikstad og Sarpsborg fikk første deltaker i mai 2013.

Tabell 4.1 Inn- og utstrømming til forsøket, antall deltagere fordelt på måned og forsøkskommune

	Oslo		Bergen		Kristiansand		Fredrikstad		Sarpsborg	
	Inn	Ut	Inn	Ut	Inn	Ut	Inn	Ut	Inn	Ut
Mars 2013	6	0	8	0	0	0	0	0	0	0
April 2013	4	0	4	0	1	0	0	0	0	0
Mai 2013	2	0	6	1	1	0	3	0	1	0
Juni 2013	3	1	4	0	4	0	2	0	1	0
Juli 2013	10	3	3	3	3	0	2	0	2	0
August 2013	9	1	10	1	2	0	5	0	4	0
September 2013	9	1	3	1	8	1	9	0	1	1
Oktober 2013	16	1	5	2	0	0	2	0	4	0
November 2013	16	2	1	0	3	0	1	0	1	0
Desember 2013	17	3	4	2	2	1	0	0	3	0
Januar 2014	24	8	5	5	4	2	2	2	4	0
Februar 2014	14	2	10	3	2	1	2	1	1	0
Mars 2014	19	5	5	5	4	0	1	0	1	1
April 2014	11	10	7	4	4	2	0	3	3	2
Mai 2014	14	10	5	4	6	1	1	0	2	1
Juni 2014	9	2	7	2	6	2	1	2	1	0
Juli 2014	13	11	2	6	0	1	3	1	0	2
August 2014	21	6	7	1	2	4	2	0	3	4
September 2014	14	10	7	4	1	5	6	1	2	0
Total	231	76	103	44	53	20	42	10	34	11

Kilde: Registerdata - Arena

Tabell 4.2 viser antall personer som er i forsøket i hver måned fra oppstart i mars 2013 til utgangen av september 2014.

Tabell 4.2 Antall deltakere (beholdning) fordelt på måned og forsøkskommune

	Oslo	Bergen	Kristiansand	Fredrikstad	Sarpsborg
Mars 2013	6	8	0	0	0
April 2013	10	12	1	0	0
Mai 2013	12	17	2	3	1
Juni 2013	14	21	6	5	2
Juli 2013	21	21	9	7	4
August 2013	29	30	11	12	8
September 2013	37	32	18	21	8
Oktober 2013	52	35	18	23	12
November 2013	66	36	21	24	13
Desember 2013	80	38	22	24	16
Januar 2014	96	38	24	24	20
Februar 2014	108	45	25	25	21
Mars 2014	122	45	29	26	21
April 2014	123	48	31	23	22
Mai 2014	127	49	36	24	23
Juni 2014	134	54	40	23	24
Juli 2014	136	50	39	25	22
August 2014	151	56	37	27	21
September 2014	155	59	33	32	23

Kilde: Registerdata - Arena

4.3. Deltakernes bakgrunn - demografiske kjennetegn

Målgruppa for forsøket er personer med nedsatt arbeidsevne som mottar AAP. Brukere under 30 år skal prioriteres. Vi finner at gjennomsnittsalderen blant deltakerne er 37 år. Den yngste deltakeren er 21, mens den eldste er 63 år. Til sammenlikning er gjennomsnittsalderen 43 år blant andre AAP-mottakere som var registrert i forsøkskommunene i samme periode (mars 2013 til september 2014). Kun 31 prosent av deltakerne var 30 år eller yngre da de startet i forsøket. (Den tilsvarende andelen for andre AAP-mottakere er 18 prosent.)

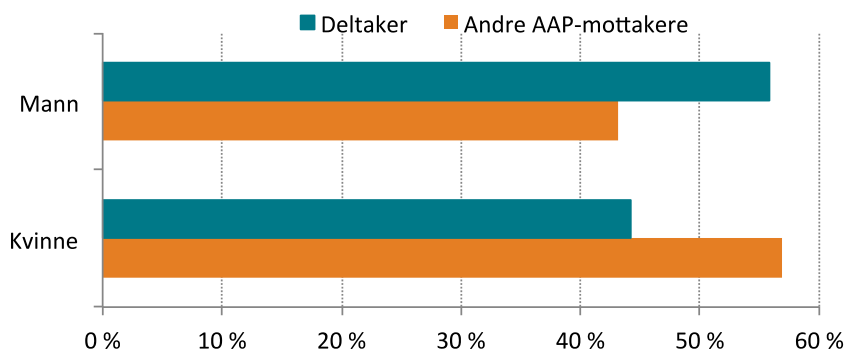
Tabell 4.3 Alder for deltakerne og andre AAP-mottakere

	Gjennomsnitt	Laveste	Høyeste	Antall personer
Deltaker	37	21	63	464
Andre AAP-mottakere	43	18	67	56 896

Kilde: Registerdata

Figur 4.1. viser kjønnsfordelingen blant deltakere og andre AAP-mottakere. De blå søylene viser andelen menn og kvinner blant deltakerne, mens de oransje søylene viser den tilsvarende andelen blant andre AAP-mottakere. 56 prosent av deltakerne er menn, mens 44 prosent er kvinner. Til sammenlikning er det 57 prosent kvinner og 43 prosent menn blant andre AAP-mottakere.

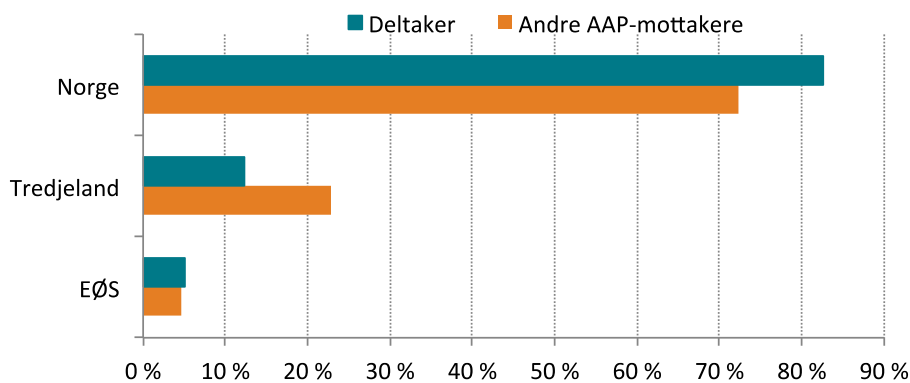
Figur 4.1 Kjønn



Kilde: Registerdata

Figur 4.2 viser den prosentvise fordelingen på fødeland, blant deltakere og andre AAP-mottakere. 83 prosent av deltakerne er født i Norge, mens 12 prosent har innvandret fra tredjeland (land utenfor EU/EØS-området) og 5 prosent har innvandret fra land i EU/EØS. Blant andre AAP-mottakere er det en større andel med innvandrerbakgrunn: 73 prosent er ikke-innvandrere, mens 23 prosent har innvandret fra tredjeland. Andelen som er innvandret fra land i EU/EØS-området på 5 prosent er lik i de to gruppene.

Figur 4.2 Fødeland



Kilde: Registerdata

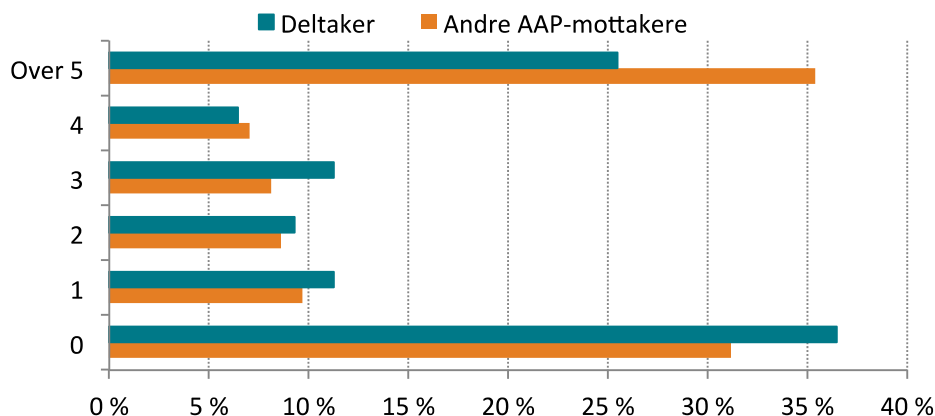
4.4. Arbeidserfaring

Vi har hentet informasjon om arbeidsforhold fra Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret. Det kan være en del feil i dette registeret, særlig på grunn av forsinket utmelding. Dataene gir likevel interessant informasjon om forskjellene mellom deltakere på AAP som lønnstilskudd og andre AAP-mottakere.

Figur 4.3 viser den prosentvise fordelingen på antall år siden deltakerne var i arbeid (det vil si hadde et arbeidsforhold) da de startet på tiltaket, og tilsvarende for andre AAP-mottakere i samme periode. 36 prosent av deltakerne hadde hatt et arbeidsforhold i løpet av det siste året før de kom i "AAP som lønnstilskudd". 38 prosent av deltakerne var i jobb 1-5 år før forsøket, mens 25 prosent hadde siste arbeidsforhold for over fem år siden. Blant deltakerne er det i gjennomsnitt kortere tid siden siste

arbeidsforhold enn det er blant andre AAP-mottakere. Dette kan gi en indikasjon på at deltakerne i gjennomsnitt har en noe nærmere tilknytningen til arbeidslivet enn andre AAP-mottakere.

Figur 4.3 År siden arbeid



Kilde: Registerdata – A/A-registeret

4.5. NAV-historikk

Vi har undersøkt deltakernes historikk som "NAV-brukere" de siste fem årene før de startet på AAP som lønnstilkudd, og sammenliknet med historikken til andre AAP-mottakere i samme periode.

Først har vi sett på antall måneder brukerne har vært registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV og hvor det har vært aktuelt med arbeidsrettet tiltak.² Deltakerne har i gjennomsnitt vært registrert med nedsatt arbeidsevne i til sammen 38 måneder de siste fem årene før de begynte i tiltaket. Til sammenlikning har andre AAP-mottakere vært registrert i gjennomsnittlig 28 måneder de siste fem årene. Dette tyder på at deltakerne er brukere som har relativt lang fartstid i NAV, selv om det altså er kortere tid siden de hadde et arbeidsforhold.

Vi har sett nærmere på hvilke typer (arbeidsrettede) tiltak deltakerne har vært i tidligere. 51 av de 464 deltakerne (11 prosent) har ikke vært i noe arbeidsrettet tiltak de siste fem årene før de begynte på AAP som lønnstilkudd. Til sammenlikning har 52 prosent av de øvrige AAP-mottakerne ikke vært i arbeidsrettede tiltak. Det er altså langt vanligere med erfaring fra arbeidsrettede tiltak blant deltakerne enn blant andre AAP-mottakere.

Tabell 0.2. viser den prosentvise andelen av deltakerne og andre AAP-mottakere som har vært i ulike typer tiltak i løpet av de siste fem årene. 67 prosent av deltakerne har vært i arbeidspraksis. 45 prosent har vært i et oppfølgingstiltak, mens 26 prosent har vært i avklaringstiltak. 7 prosent har vært i utdanning og 13 prosent har vært i et annen opplæringstiltak. 5 prosent har tidligere hatt lønnstilkudd, og 2 prosent har vært i arbeidsrettet rehabilitering. Av tabellen ser vi at erfaring fra yrkesrettede tiltak er vanligere blant deltakerne enn blant de andre AAP-mottakerne. Det er imidlertid en noe høyere andel som har deltatt i utdanningstiltak blant andre AAP-mottakere enn blant deltakerne.

² Det vil si at de ikke var registrert med aktivitetskode "helsemessig utredning/behandling", "ikke behov for arbeidsrettet tiltak" eller liknende.

Tabell 4.4 Tiltakshistorikk de siste fem år, prosentvis andel av deltakere

	Deltakere	Andre AAP-mottakere
Utdanning	7,54 %	9,13 %
Annen opplæring	12,50 %	3,79 %
Praksis	67,03 %	22,23 %
Lønnstilskudd	5,39 %	1,80 %
Arbeidsrettet rehabilitering	1,72 %	1,66 %
Oppfølging	44,83 %	13,17 %
Avklaring	25,86 %	19,62 %
Andre tiltak	0,22 %	0,39 %

Kilde: Registerdata - Arena

Vi har sett nærmere på hvilke tiltak deltakerne eventuelt var i måneden før forsøksstart. 30 prosent av deltakerne var i praksis måneden før de begynte i forsøket, mens 20 prosent var i oppfølgingstiltak. 44 prosent var ikke registrert med et yrkesrettet tiltak i måneden før de kom inn i forsøket. De resterende deltok i opplæringstiltak, hadde lønnstilskudd eller deltok i avklaringstiltak.

Tabell 4.5 Siste tiltak før forsøksstart , prosentvis andel av deltakere

Opplæring	4,09 %
Praksis	30,17 %
Lønnstilskudd	1,29 %
Oppfølging	20,47 %
Avklaring	0,43 %
Ikke tiltak	44 %
Total	100 %

Kilde: Registerdata - Arena

4.6. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at det i løpet av forsøksperioden har skjedd lite endringer i forståelsen av hva som kjennetegner utfordringene med AAP generelt og hva som kjennetegner utfordringene til den prioriterte målgruppen for forsøket. Fortsatt blir det pekt på at stor portefølje gjør det vanskelig å gi oppfølging til AAP-mottakere. Svak posisjon i arbeidsmarkedet og liten motivasjon er en utfordring i arbeidet og utfordringene til mange unge mottakere av AAP handler om rusproblematikk, dårlig psykisk helse, mangelfull skolegang og at disse brukerne ofte ikke helt vet hva de vil.

Registerdata viser at gjennomsnittsalderen blant deltakerne er 37 år. Kun 31 prosent av deltakerne var 30 år eller yngre da de startet i forsøket. Det er flere menn (56 prosent) enn kvinner (44 prosent) som deltar i forsøket. En stor andel av deltakerne er født i Norge (83 prosent). 12 prosent av deltakerne har innvandret fra tredjeland (land utenfor EU/EØS-området) og 5 prosent har innvandret fra land i EU/EØS.

Registeranalysen indikerer at deltakerne i gjennomsnitt har en noe nærmere tilknytningen til arbeidslivet enn andre AAP-mottakere. 36 prosent av deltakerne hadde hatt et arbeidsforhold i løpet av det siste året før de kom i "AAP som lønnstilskudd" og 38 prosent av deltakerne var i jobb 1-5 år før forsøke. Vi har også sett på brukernes NAV- historikk og finner at deltakerne har relativt lang fartstid i NAV, selv om det er kortere tid siden de hadde et arbeidsforhold.

5. Oppfølging

I føringene for forsøket presenteres *utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver* som en viktig forutsetning for forsøkets måloppnåelse og det er presisert at *aktiv oppfølging* inngår som en del av forsøket. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som kjennetegner oppfølgingen som gis i forsøket og vi ser nærmere på om det har skjedd endringer i oppfølgingsarbeidet. Innholdet i oppfølgingen, deltakeres 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.

Før vi går nærmere på oppfølgingen i forsøket vil vi gi en kort og en innramming av begrepet helhetlig oppfølging og inkluderingskompetanse. Dette gir en innramming og noen overordnede perspektiver på jobbutviklingen som skal skje i forsøket, innrammingen kan fungere som et bakteppe når vi senere i kapitlet presenterer og drøfter oppfølgingen i forsøket.

5.1. Oppfølging som inkluderingskompetanse

I de siste årene har det vært økt oppmerksomhet på hvordan det ordinære arbeidslivet kan brukes både som middel og mål for arbeidsinkludering (Frøyland og Spjelkavik 2014).

Inkluderingskompetanse er et alternativ til den tradisjonelle tilnærmingen til arbeidsinkludering som legger vekt arbeidsforberedende innsatser for å styrke brukernes kompetanse og ferdigheter som arbeidssaker (Spjelkavik 2014: 36). Kritikken av denne tradisjonelle tilnærmingen har dreid seg om at det ser ut som at den i liten grad har bidratt til å lykkes med å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet (Hernes 2014). I stedet for inkludering kan tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak som vektlegger trening og forberedelser utenfor det ordinære arbeidslivet fremme "tiltakskarrierer" (Spjelkavik 2014). En uintendert effekt av en slik tilnærming er at den på sikt kan bidra til å opprettholde segregeringen og stigmatiseringen av mennesker som av ulike grunner står utenfor det ordinære arbeidslivet (ibid).

I den alternative tilnærmingen, "place then train", brukes den ordinære arbeidsplassen som både mål og middel for arbeidsinkludering og innsatsen er rettet mot å mestre og beherske vanlige arbeidssituasjoner. I dette perspektivet vil en jobb, utplassering eller arbeidspraksis "forstås som begynnelsen snarere enn slutten på en inkluderingsprosess" (Spjelkavik 2014: 38). Begrepet inkluderingskompetanse viser til den kompetanse og kunnskap som en slik tilnærming til arbeidsinkludering forutsetter. I følge Spjelkavik (ibid.) krever dette kunnskap om følgende forhold:

- Sosialfaglig, helsefaglig og pedagogisk kunnskap om brukernes støttebehov og relevant veiledningsmetodikk
- Kunnskap om hvordan ordinære arbeidsplasser kan brukes for at mennesker med omfattende støttebehov kan få og beholde jobb
- Kunnskap om å integrere brukerkunnskapen

Inkluderingskompetanse forutsetter en spesialisert oppfølgingsfunksjon som både omfatter tett individuell oppfølging, jobbmatch, aktiv dialog med arbeidsgiver, jobbperspektiv (jobbutvikling, jobbfastholdelse og karriereutvikling) og aktiv involvering av relevante deler av støtteapparatet

(ibid). Den helhetlige og proaktive oppfølgingen er rettet mot arbeidsforholdet og forutsetter tydelige avtaler og avklaringer av forventninger (Spjelkavik og Thingbø-Støldal 2014, Schafft og Spjelkavik 2014). Dette innebærer at organiseringen av oppfølgingen må være helhetlig og være rettet mot både arbeidsgivers og brukers oppfølgingsbehov.

Selv om det i føringene for forsøket ikke er presisert hva "tett" og "aktiv" oppfølging i praksis innebærer, er det lite tvil om at forsøket bygger på inkluderingskompetansen som vi har presentert her. Ordinært arbeidsliv er et mål og middel i forsøket og fra direktoratets side har utvidet oppfølging blitt tolket som en tettere oppfølging av bruker og arbeidsgiver enn det som regnes som vanlig i NAV. Dette innebærer at NAV-veilederne i forsøket er mer tilgjengelige for brukere og arbeidsgivere, kortere responstid, mulighet for økt tilrettelegging og gjennomgang og tilpasning av arbeidsoppgaver.

5.2. Ledelse og oppfølging

Resultatene fra casestudien i den andre evalueringsfasen viser at ledelsen legger vekt på at oppfølging er et sentralt virkemiddel i forsøket. Den tette oppfølgingen utgjør ifølge ledelsen bærebjelken i AAP som lønnstilskudd. Ledernes forventninger til kunnskapsspredningen som skal skje fra forsøket til organisasjonen er i all hovedsak knyttet til utviklingen av oppfølgingskompetansen i forsøket:

Vi ser utrolige resultater, det er mennesker som vi aldri kunne ha trodd skulle klare å stå i ut i arbeidsforhold som kommer ut og de får fast jobb. Den tette oppfølgingen som de kan få i forsøket er viktig og om vi kunne ha fått noe tilnærmet dette i AAP-avdelingene våre så hadde det vært fantastisk. Jeg ser på dette som et forsøk som skal dokumentere en måte å jobbe på som kan gi bedre resultater, og hjelpe direktorat og departement slik at man får mer penger fra tiltak til bedrift slik at vi kan jobbe bedre på den måten. (Kontorleder).

Den sterke vektleggingen som lederne legger på utvidet oppfølging i forsøket gjør det interessant å se nærmere på rollen som ledelsen har i oppfølgingsarbeidet og hvorvidt de har gitt føringer for hvordan oppfølgingen skal gis. I likhet med første evalueringsfase legger ledelsen vekt på at oppfølging handler om at jobbrådgiver er tilgjengelig for deltaker og arbeidsgiver:

Tett oppfølging er et viktig stikkord, tett oppfølging av bruker og de som er ute i bedriften, og at de får tid på seg og at dette ikke skal foregå så fort. Tilgjengelighet her viktig, og her er de nøye på å være tilgjengelig og følge tett opp, det tror jeg er noe av det viktigste. De får tre år og får tett oppfølging. Om jeg har oppfattet dette riktig så er de ute i bedriften med jevne mellomrom og snakker med bedriften og kandidaten, med mentor om det er i prosjektet. Det er til stede, de møtes og setter seg ned og samtaler om hva som er greit og hva er ikke greit, og hvordan håndtere dette. Løser opp problemer før det blir for stort. (Ledelse).

I evalueringens første delrapport pekte vi på at ledelse på både kontornivå og på fylkesnivå ga jobbrådgiverne et stort rom for å definere innholdet i oppfølgingen som skulle gis til deltakere og arbeidsgivere i forsøket. På den ene siden ga dette jobbrådgiverne gode rammebetingelser for å utvikle ulike tilnærminger til oppfølging, mens det på den andre siden kan det samme

handlingsrommet skape en usikkerhet om hva som både er riktig mengde oppfølging og hva innholdet i oppfølgingen skal være. Resultatene fra den andre evalueringsfasen viser at det har skjedd få endringer i dette; ledelse på kontornivå og koordinatorene i fylket er svært lite involvert i selve oppfølgingsarbeidet. I to av fylkene fortalte ledere i kontorene oppfølgingsavdelingen at de verken har hatt fokus på oppfølgingen i forsøket og at det har vært vanskelig å få tak på innholdet i oppfølgingen:

Vi vet ikke mer enn at vi vet at jobbrådgiverne er der ute. (Kontorleder).

Det er vanskelig å få tak på selve oppfølgingen og hva det går ut på, også for meg som nærmeste leder. Jeg er ikke veldig tett på det. Jeg lurer veldig på det. Jeg opplever at jobbrådgiver har veldig god tid, og at det ikke er en ressursknapphet som det jo er i alle andre settinger i NAV. (Avdelingsleder).

Jeg har ikke hatt særlig fokus på oppfølgingen, men jeg tror at jobbrådgiver har hatt jevnlig oppfølging av kandidater som har vært ute i bedrifter. (Avdelingsleder).

Fra ledelsens side blir det ikke gitt føringer i hvordan oppfølgingen skal foregå og heller ikke for utvikling og spredning av oppfølgingskompetansen i forsøket. Ledelsen ved ett par av kontorene gir uttrykk for at de hadde sett for seg at jobbrådgiverne var enda mer ute i bedriftene. En leder fortalte at han opplevde at jobbrådgiverne satt for mye inne på NAV-kontoret ”og kikket i lister for å finne kandidater”, men leder hadde ikke gitt noen tilbakemeldinger på dette.

Flere av lederne pekte også på at ”for mye” oppfølging kunne oppfattes som ”mas”, særlig hos arbeidsgivere. En leder pekte på at dette handlet om hva man formidler til arbeidsgivere om forsøket:

Det spørres jo litt hvordan man selger dette inn: Hva ønsker arbeidsgiver, hva ønsker den utplasserte? Den utplasserte ønsker vel å ha et helt normalt liv og helst ikke bli oppsøkt av oss i det hele tatt. Så kan det hende at dialogen mellom arbeidsgiver og den utplasserte er den viktigste, og når arbeidsgiver vet at det er et problem så har vi telefonen klare så kan vi ringe. (Kontorleder).

Sitatet over kan leses som at kontorledelsen opplever en viss grad av usikkerhet om hva utvidet oppfølging innebærer og at det blant kontorlederne er lite fokus på hvordan oppfølgingskompetansen og jobbutvikling kan utvikles i forsøket. Redsel for at det kan bli for mye ”mas” på arbeidsgivere, kan forstås som tvil knyttet til inkluderingskompetansen hos jobbrådgiverne, deres evne til risikominimalisering i samarbeidet med arbeidsgivere (jf Falkum, Schafft og Spjelkavik 2014).

5.3. Å holde pulsen på et arbeidsforhold – metoder i oppfølgingen

I forsøket er det lagt opp til at jobbrådgiverne skal bli kjent med ulike oppfølgingsmetodikker, slik som for eksempel Supported employment (SE), Individual placement and support (IPS) og Motiverende intervju (MI) og at jobbrådgiverne skal bruke elementer av disse metodene i sitt

arbeide. Lite føringer på hva oppfølging innebærer og forventinger om at jobbrådgiverne skal ha kjennskap til og bruke deler av ulike metoder gjør at det er vanskelig å gi en eksakt definisjon på det metodiske grunnlaget for oppfølgingen som skjer i forsøke. Følgende sitat viser hvordan jobbrådgiver diskuterte dette seg imellom under et intervju:

Jeg vet ikke om jeg egentlig klarer å sette ord på metoden jeg bruker. Når vi er på SE-opplæring så ser jeg at det vi snakker om er akkurat det vi gjør. Og når vi hadde MI-opplæring så er det akkurat det samme som vi gjør. Jeg klarer ikke å se at jeg gjør det ene eller det andre, det er mer en kobling mot alt det andre. (Jobbrådgiver).

Ja, jeg er usikker på om kan kalle det metodikk. Jeg føler ikke at jeg rendyrker noen metodikk, jeg bruker den erfaringen som jeg har gjennom noen år. Jeg følger opp individuelt avhengig av hvilke behov de har. Jeg tenker at noen trenger mer motiverende hjelp enn andre. Men det ligger vel litt i underbevisstheten. Man bruker kanskje noen metodikker uten å tenke så mye over det. (Jobbrådgiver).

Enkelte av jobbrådgiverne gir uttrykk for at de ønsker klarere retningslinjer for hvordan oppfølging skal gis. I Oslo har jobbrådgiverne startet et arbeid får få en mer ensartet og helhetlig oppfølgingsmetodikk:

Det er ingen som kontrollere om vi jobber med den metoden eller ikke. Og når du har så liten forståelse for den metoden, for metoden må jo trenes mer. I 2015 skal vi jobbe frem noen metoder slik at alle skal jobbe på et likt plan. Vi ønsker en metodikk som vi kan følge mer slavisk enn det vi gjør i dag. Dette arbeidet er satt i gang fordi vi føler oss ensomme i jobben og ingen kan kvalitetssjekker det vi gjør. Vi trenger å vite om vi har gjort nok og hva er godt nok? (Jobbrådgiver).

Selv om jobbrådgiverne opplever at det metodiske grunnlaget er uklart, så viser dataene at det er noen fellestrekk i innholdet i oppfølgingen som gis i forsøket. Målet med oppfølgingen ser ut til å være å trygge deltakere og arbeidsgivere ved ulike aspekter ved arbeidsrelasjonen. Schafft og Spjelkavik (2014) påpeker at innsatsen i oppfølgingen må styres av bistandsbehovene i den enkelte arbeidsrelasjonen, og at en forutsetning for å vurdere bistandsinnsatsen riktig er at jobbspesialisten har kontroll over arbeidsrelasjonen – og at dette igjen forutsetter proaktiv, ikke reaktiv, oppfølging. Utfordringer i arbeidsrelasjonen kan dreie seg om arbeidets innhold, arbeidsinnsats, sosiale utfordringer på arbeidsplassen, hvordan man som arbeidstaker forholder seg til ledelse i en virksomhet osv. Det viktigste virkemiddelet i oppfølgingsarbeidet i dette perspektivet er støtteapparatets tilgjengelighet, lydhørhet og fleksibilitet.

Jobbrådgiverne ved ett av kontorene fortalte at de i løpet av forsøksperioden hadde blitt mer bevisst på at oppfølgingen må være proaktiv og rettet mot arbeidsrelasjonen:

Vårt mantra har blitt at vi skal ha kontroll på arbeidsforholdet. Det betyr at vi har kontroll på relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og vi har relasjonen til arbeidsgiver og arbeidstaker intakt. At vi har kontroll på hvordan det samspillet fungerer. I ett tilfelle hadde jeg ikke helt kontroll på dette og det dårlig. Vi famlet mye i starten og snakket om hvor mye

oppfølging og hvordan, så for oss ble det en lettelse da vi skjønnte hvor vi skulle ha fokus. Nå har jeg en deltaker som ringer hver dag, og hun har sikkert sendt femti tekstmeldinger på kort tid. Den eneste måten jeg har kontroll på er å følge henne. Om jeg hadde sagt at hun må vente til neste måned så hadde jeg ikke hatt kontroll for da hadde jeg ikke speilet hvor hun er. Og noen kan det gå mer enn en måned. Det er noen som jeg ikke har snakket med på to måneder, men jeg har likevel kontroll. (Jobbrådgiver)

Flere av jobbrådgiverne forteller at oppfølging handler om å være på og å være i forkant. De opplever at de har oversikt over arbeidsforholdet, de vet hvilke oppfølgingsbehov som er der, og den proaktive oppfølgingen gjør at de kommer tidlig inn.

5.4. Oppfølging av deltakere

Ikke overraskende finner vi at det er en sammenheng mellom rekruttering av deltakere og oppfølgingen de får. Data indikerer at de stedene der det er en høy terskel for å ta inn deltakere og der oppmerksomheten i rekrutteringsprosessen er rettet mot at deltaker skal være formidlingsklare ("klare for arbeid") og avklart, er det et mindre fokus på oppfølging av deltakerne i arbeidsrelasjonen. Dette henger sammen med, som vi har sett i kapittel tre, at mye av tiden og ressursen til jobbrådgiverne går med på finne fram til de riktige kandidatene til forsøket. Det synes med andre ord som at måten man rekrutterer kandidater inn til forsøket, hva man vektlegger når man rekrutterer kandidater og innsatsen som jobbrådgiverne legger i rekrutteringsprosessen har konsekvenser for oppfølgingen som gis i forsøket. Vi har ikke gjort en systematisk undersøkelse av oppfølgingsbehovet til deltakerne, men det er grunn til å tro at en høy terskel inn til forsøket gjør at man forventer deltakere som har lite behov for oppfølging i arbeidsrelasjonen. En jobbrådgiver beskrev for eksempel sine deltakere som "selvdrevne, mange av dem lurer på hvorfor jeg ringer".

Resultatene fra evalueringens andre fase viser at jobbrådgivernes oppfølging kjennetegnes av at den er individuelt tilpasset, det vil si at den svarer til behovene som den enkelte deltaker og arbeidsgivere har. Jobbrådgiverne beskrev dette på følgende måte:

Man ser mye etter hvert som man begynner å jobbe uten at det er fastsatt fra dag en, så kommer det veldig tydelig frem. Det er mye som vi må ta tak i der og da. Det dukker opp underveis og da gjelder det å være tilgjengelig, være på, vite det og snu seg raskt og trekke de trådene som skal til for at den personen ikke faller ut av arbeidsforholdet, men klarer å stå i det med sine utfordringer. (Jobbrådgiver).

Det er flere grunner til at oppfølgingen må være fleksibel, innrettet mot hver enkelt brukers og arbeidsgivers behov og etter de utfordringene som dukker opp underveis i arbeidsrelasjonen. Flere av jobbrådgiverne peker på at mange av deltakerne, særlig de som har liten jobberfaring eller hvor det er lenge siden de har vært i jobb, er usikre på sitt eget behov for oppfølging og hva tett oppfølging innebærer. Et interessant funn er at jobbrådgivere ved kontorer der det er en høy terskel inn til forsøket fremhever at det dukker opp en del oppfølgingsbehov etter at kandidaten har kommet ut i jobb. Dette indikerer at forestillingen om "ferdig avklarte" kandidater kan være mer et ønske enn realitet:

Da jeg startet i jobben tenkte jeg om noen av kandidatene at "her må jeg være tett på", men det viste seg at de klarer seg. Mens de av kandidatene jeg trodde kun hadde behov for hjelp til kun å komme i gang og sikres med en arbeidskontrakt, det er de som jeg ofte ser trenger mer. Det er derfor så vanskelig å si hva som er oppfølgingen de trenger. Det de trenger kommer gjerne frem i arbeidsforholdet og det kan være alt fra at diagnoser blusser mer opp til utfordringer, kanskje gaper de over mer, de vil mer enn de makter, og så går de på en nedtur. Det er så mangt de trenger oppfølging til. (Jobbrådgiver).

Et sterkt fokus på avklaring i betydningen å være formidlingsklar ser med andre ord ikke ut til avdekke alle behovene for oppfølging som brukerne har. I følge jobbrådgiverne er det en del som dukker opp underveis, og særlig en stund ut i arbeidsforholdet. På den andre siden indikerer vårt datamaterialet at jobbrådgivere ved kontorer som praktiserer en lav terskel inn til forsøket opplever at det i overraskende liten grad dukker opp så mange nye oppfølgingsbehov etter at hun eller han har startet i et arbeidsforhold. I sum taler dette for at begrepet "avklaring" er misvisende. Vi må forvente at AAP-brukere har oppfølgingsbehov, i større og mindre grad, og at det er bistandsbehovet som gjør at de er aktuelle for forsøket. Det kan derfor være aktuelt å skifte ut begrepet "avklaring" med "kartlegging" – der hensikten ikke er å avklare om brukeren er formidlingsklar, men å kartlegge den enkelte brukers interesser, jobbønsker og bistandsbehov for å få til en riktig jobbmatch. I et slikt perspektiv gir det større mening å legge til grunn metodikk hentet fra Motiverende intervju og Supported Employment enn fra salg og arbeidsformidling.

Hvor ofte og hvor mye oppfølging?

I intervjuene forteller jobbrådgiverne at de overfor aktuelle kandidater legger vekt på at oppfølgingen i prosjektet handler om tilgjengelighet. Mange av brukerne har hatt dårlige erfaringer med å komme i kontakt med ordinære veiledere i NAV når de har hatt behov for det; flere har opplevd at veiledere byttes ut og enkelte har opplevd at de ikke har fått en god relasjon til sin veileder. Oppfølgingen i forsøket presenteres ofte som et motsvar mot disse erfaringene; jobbrådgiverne er tilgjengelige, de er lydhøre overfor deltakers behov, oppfølgingen skjer gjerne utenfor NAV-kontoret, de er løsningsorienterte og legger vekt på å skape tillit til både bruker og arbeidsgiver. Men hvordan kommer oppfølgingen til uttrykk i praksis? Resultatene fra evalueringen viser at mesteparten av oppfølgingen skjer i oppstartsfasen og at den er rettet mot å trygge deltaker i arbeidsforholdet. Ved oppstart av et arbeidsforhold inviterer jobbrådgiveren arbeidsgiver og deltaker til et trekantmøte der praktiske ting rundt arbeidsforholdet og hvordan oppfølgingen skal foregå videre blir avklart.

Materialet viser at det er noe variasjon i hvor mye oppfølgingen skjer i form av at jobbrådgiver møter opp på arbeidsplassen. En av jobbrådgiverne beskrev mobilen som "det viktigste oppfølgingsverktøyet"; det meste av oppfølgingen etter trekantmøtet blir gjort via korte telefonsamtaler, sms og e-post. Ved ett kontor forteller jobbrådgiverne at de møter enkelte deltakere ute i bedriften to-tre dager i uka, mens de møter andre deltakere sjeldnere. I intervjuene gir flere av jobbrådgiverne uttrykk for at de synes det er vanskelig å møte deltaker på arbeidsplass der det ikke er forberedt på forhånd.

Det er noen ganger at jeg merker at brukerne synes det er kleint at vi dukker opp. Vi er NAV, vi representerer det de på en måte ønsker å være ferdig med. Jeg hadde et eksempel i forrige uke hvor jeg kom med en aktivitetsplan. Jeg var i området og så tenkte jeg at jeg kunne stikke innom med den og å se hvordan det gikk, men bruker ble ikke glad for å se meg. "Hvorfor kommer du hit, kunne du ikke bare sendt det i posten", sa bruker. Jeg burde ha ringt og sagt at jeg kom innom. Jeg tenker at det er litt uformell tone, at det er litt sånn at jeg er, dukker opp og sier "hei, hei, hvordan går det", men jeg skjønner at enkelte synes det er veldig ubehagelig. Jeg tok hintet og sa at jeg ringer deg en dag. (Jobbrådgiver).

For noen kan det at jeg kommer inn på arbeidsplassen virke litt sånn at hun eller han ikke føler seg på lik linje med de andre ansatte. Deltakerne ønsker ofte å være en del av miljøet og bli sett på som en arbeidstaker på lik linje med de andre. Det at jeg kommer inn på en arbeidsplass, det opplever jeg ikke alltid er like greit. Å følge opp på telefon det fungerer greit. (Jobbrådgiver).

Som vi skal se under er også deltakerne opptatt av formen på oppfølging, og flere av de vi har intervjuet har en klar formening om både innhold og omfanget av oppfølging.

Arbeidsrettet oppfølging og oppfølging av andre forhold

I første delrapport viste vi til at bruk av lønnstilskudd ofte er blitt kritisert, blant annet fordi man ikke kontrollerer for om de som subsidieres ville ha blitt ansatt uansett (såkalt "dødvektap"), og at de som subsidieres foretrekker andre ordinære ansettelser, altså at arbeidsgivere ansetter folk på lønnstilskudd fordi det gir lavere lønnsutgifter.

Mye av oppfølgingen av deltakerne i forsøket handler om å gjøre dem kjent med de formelle og uformelle reglene som er i arbeidslivet. Det innebærer alt fra å møte opp til riktig tidspunkt, utføre arbeidet, hvordan man skal opptre i forhold til kollegaer og til ledelsen ved virksomheten og rettigheter og plikter i et arbeidsforhold. I denne arbeidsrettede oppfølgingen brukes ofte mentor- og tilretteleggingstilskudd. Flere av jobbrådgiverne forteller at de bruker dette oftere nå enn da de startet å jobbe med forsøket. De vurderer særlig mentorordningen som et viktig verktøy i oppfølgingen av deltaker:

Det er utrolig viktig og bra virkemiddel for å styrke relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er kanskje det smarteste vi bruker; da blir de personlig engasjert samtidig som vi anerkjenner at de bruker tid på det. Mange av brukerne er i en sosial setting som vi ikke kommer inn på, men som arbeidsgiver kommer inn på. Det er veldig enkelt å få ledelsen til å gå med på mentorordningen. Vi synliggjør og anerkjenner at arbeidsgiver bruker tid på dette. Det er ofte en leder som går inn som mentor, de kjenner til saken og har sagt ja til ansettelsen. (Jobbrådgiver).

Et par av jobbrådgiverne forteller at de ofte opplever at deltakerne i forsøket stiller andre krav til arbeidsgivere og forholder seg til arbeidsplassen på nye måter etter at de blir fast ansatt. Mye av oppfølgingen handler om hvordan dette skal håndteres både av deltakere og av arbeidsgivere:

Det skjer ofte at de første egenmeldingene kommer når deltaker blir fast ansatt. Da begynner de plutselig å kreve ting i forhold til arbeidsoppgaver, gå opp i lønn osv. Det har

vært litt rart å sitte og følge med at det skjer; det er overraskende mange som har fått første egenmelding etter oppstart. Er det tilfeldig? Jeg har stussa over det. I startfasen har jeg hatt et veldig fokus på at arbeidsgiver og arbeidstaker skal få tillit, at de tar kontakt med en gang det dukker opp en bitteliten ting. Det har jeg inntrykk av at de har gjort. Jeg tror det er viktig at man i startfasen bruker litt tid og tar et par samtaler på å få den tilliten. Jeg tror det har redda mye når slikt ting har dukket opp. (Jobbrådgiver).

Materialet viser at en stor del av oppfølgingen av deltakerne handler om andre ting enn selve arbeidsforholdet, som for eksempel gjeldsrådgivning, barnetilsyn, hjelp til å komme seg til lege eller tannlege og liknende. Selv om dette ligger utenfor selve arbeidsforholdet, så mener jobbrådgiverne at dette ofte er forbundet med det som skjer på arbeidsplassen, slik som følgende sitat viser.

Jeg strekker meg langt, det er nesten sånn SE-metodikk, men ikke kun ut mot jobb. Arbeidsgiver til en av deltaker ringte fordi deltaker ba om forskudd hver måned og arbeidsgiver var bekymret for henne. Da viste det seg at deltaker hadde et voksent hjemmeboende barn som hadde spilt vekk all pengene. Deltaker hadde til slutt ikke penger til mat, og da er det klart at vi måtte gjøre noen ting. Det gikk bare en vei om vi ikke tok tak i det og det påvirket helt klart hennes fungerende. Så selv om hun fungerte fint helt avgrenset mot jobb, så var det så mange andre faktorer rundt som om hun trengte hjelp til. (Jobbrådgiver).

Vi har spurt jobbrådgiverne hvilke av disse mer utenforliggende behovene de synes det er vanskelig å gi oppfølging på. De fleste peker på at det til tider kan være en utfordring å gi oppfølging når bruker sliter psykisk:

Jeg syns det er en utfordring med kandidater over tretti år og som har lettere eller moderate psykiske lidelser og så blusser dette opp. Det har gjerne ikke med arbeidsplassen å gjøre, det har å gjøre med dem som privatpersoner, men det er så lett at de sykemelder seg fra jobben. Det er ingen behandling for dem og det er ingen samtalepartner. Det går ikke fort nok for det skal egentlig ikke så mye til for å få dem inn på rett bane igjen, men i Helse-Norge så tar det så lang tid da. (Jobbrådgiver).

Psykisk helse kan være vanskelig. Hvor man plutselig skjønner at kandidaten ser på deg som en samtalepartner. Jeg har ikke kompetanse til det. Det er lettere med de som har fysiske sykdommer. Da er det også lettere å tilrettelegge. Også arbeidsgiver tenker at det psykisk krever mer. (Jobbrådgiver).

Involvering av relevante deler av støtteapparatet inngår som en del av oppfølgingsfunksjonene i "place then train"-tilnærmingen. Særlig tydelig er dette i IPS-versjonen av Supported Employment, Individuell jobbstøtte, der jobbspesialisten er en del av behandlingsteamet (Berge & Falkum 2013, NAV og Helsedirektoratet 2013, ten Velden Hegelstad mfl 2014). For deltakere med psykiske problemer, og der disse problemene griper inn i arbeidsforholdet, innebærer oppfølgingen at jobbrådgiverne involverer og samhandler andre tjenester, slik som fastlegen og behandlere i spesialisthelsetjenesten. Jobbrådgiverne ved ett av forsøkskontorene la vekt på at å få til et tett samarbeid med behandlingsapparatet og det var viktig å involvere disse aktørene i jobbutviklingen:

Vi er opptatt av at vi må ha et samordnet fokus når vi setter i gang. Det å gå fra arbeidspraksis til lønnet arbeid er en overgang for bruker, og vi er opptatt av at behandlerapparatet vet at det at det er ny fase, det vil si at deltaker er ute i jobb. Og om det er mulig, at behandlerne også tar med det som skjer i jobb, for det å holde på jobben blir avgjørende. (Jobbrådgiver).

Våre observasjoner viser at det er variasjoner i hvorvidt forsøket involverer andre tjenester som en del av sitt oppfølgingsarbeid. Jobbrådgivere som samarbeider tett med DPS og andre instanser innen psykiatri eller psykiske helsetjenester opplever at det er lett å få bistand og hjelp til oppfølging når det er behov for det. Samtidig kan det være en utfordring å involvere relevante aktører i støtteapparatet, særlig når deltaker ikke har en relasjon til tjenestene og der det ikke finnes en samhandlingsarena som jobbrådgiver kan bruke. Opplysninger i registreringskjemaet viser at det fortsatt er få av deltakerne som har Individuell plan og svært få jobbrådgivere er involvert i ansvarsgrupper.

5.5. Oppfølging av arbeidsgivere

På samme måte som deltakere er arbeidsgivere en heterogen gruppe, og kontakten med og oppfølgingen av arbeidsgiverne er forskjellig:

Jeg synes det er forskjell på arbeidsgivere. Noen er veldig imøtekomne og følger selv opp veldig slik at jeg er trygg på at dette vil gå bra. I andre tilfeller så må man være tettere på. (Jobbrådgiver).

Oppfølgingen av arbeidsgiverne fremstår derfor som behovsorientert og individrettet og kjennetegnes av at jobbrådgiverne er tilgjengelige. Jobbrådgiverne legger vekt på at forsøket er blitt mer kjent og at arbeidsgivere i større grad ser forskjell på forsøket og for eksempel praksisplasstiltaket i NAV. Kontakten og de gode erfaringene som ble høstet i forsøkets oppstartsfasen er tatt med i det videre arbeidet.

Jobbrådgiverne ved alle forsøkskontorene rekrutterer arbeidsgivere med utgangspunkt i aktuelle kandidater, enten med at denne har en praksisplass hos arbeidsgiver eller at jobbrådgiver tar kontakt med en arbeidsgiver om en bestemt bruker. De legger vekt på at denne rekruttering handler om å finne den riktige jobben for bruker, det vil si at det skal være en jobbmatch mellom arbeidsgiver og bruker. Begrepet jobbmatch viser til et samsvar mellom arbeidssøkers interesser og forutsetninger og arbeidsgivers behov for arbeidskraft for den type arbeidsoppgaver som ønskes utført. Som Spjelkavik og Thingbø-Støldal (2014) påpeker, er jobbmatch ikke en statisk størrelse, men utvikling av en jobb som passer best for den enkelte. Overført til AAP som lønnskudd handler jobbmatch om å utvikle en jobb med utgangspunkt i deltakernes interesser og ressurser og de behovene som arbeidsgiverne har. En jobbrådgiver beskrev dette på følgende måte:

Vi tar alltid kontakt med arbeidsgiver med utgangspunkt i den enkelte brukeren, det handler om å finne den riktige jobben, jobbmatch. Vi tar stort sett kontakt med arbeidsgiveren først ved telefonhenvendelse der målet med samtaler er å til et møte. Men det er også en del deltakere som selv søker på utlyste jobber (Jobbrådgiver).

Mens mye av fokuset i arbeidet med kandidater og deltaker er rettet mot å motivere, trygge og veilede om arbeidsforholdet, handler mye av kontakten med arbeidsgiver om å "selge inn bruker".

Min bakgrunn fra næringslivet gjør at jeg tenker jeg på rammebetingelser, og i dette forsøket skjer det en "pakketering" av noen virkemidler, slik som lønnstilskudd, oppfølging, mentor og midlertidig ansettelse). Om du kan ha fritak for sykepengen og en eller annen form for mentorstøtte så er det veldig gode rammebetingelser for å tørre å våge. Vi ser at veldig mange arbeidsgivere har så utrolig lyst til å bidra, men de har så mye usikkerhet. Vi er opptatt av å bli sett på som en reell samarbeidspart via noen rammebetingelser,. Vi skjønner at det er markedskrefter som rår i hos arbeidsgivere og at kost-nytte må gå sånn noenlunde i hop. Kan vi redusere usikkerheten til arbeidsgivere.. da er det få ganger at vi møter nei. (Jobbrådgiver).

Våre data viser at oppfølgingen av arbeidsgiver bærer preg av dette innsalgsperspektivet. En del av oppfølgingen av arbeidsgiverne har form som praktisk bistand, slik som hjelp til forstå ulike ordninger i NAV, fyller ut skjemaer og scannet dokumenter på riktig måte. Jobbrådgivernes oppfølging mot arbeidsgivere handler i så måte om å "avbyråkratisere" NAV. En veileder beskrev dette på følgende måte:

Jeg har opplevd at jeg nesten har fungert som en HR-avdeling hos noen arbeidsgivere. Da har jeg hjulpet dem med å tolke regelverket. Jeg bistår dem slik at ting skal gå riktig. Det er jo mange useriøse arbeidsgivere som ikke kan lovgivningen og som ikke har helt forståelse for hva dette dreier seg om. (Jobbrådgiver).

Jobbrådgivere opplever at det er viktig for arbeidsgiver at NAV er tilgjengelige og løsningsorientert. Flere av jobbrådgiverne peker på at lønnstilskuddet fungerer som en døråpner inn til arbeidsgiver, mens denne type oppfølging er har stor betydning når deltakere er kommet i jobb:

Arbeidsgiverne sier noen ganger, det er fint med de pengene, men det at jeg er der, hjelper til, at jeg tar telefonen når de ringer, at det er kort vei til meg blir mer viktig etter hvert. De ville ikke vært med på dette over tid hvis det ikke var for oppfølgingen. Lønnstilskuddet er utslagsgivende i utgangspunktet, men så er det oppfølgingen som blir viktig. (Jobbrådgiver).

Dette er i tråd med tidligere forskning om lønnstilskudd, som har påpekt at lønnstilskudd har en "døråpner-effekt", men 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 (Børing mfl 2010, ECON 2001, Spjelkavik 2004, 2008).

Tillit og involvering er viktige elementer i oppfølgingen som gis til arbeidsgivere. Enkelte jobbrådgivere legger vekt på at dette er svært viktig i starten av et arbeidsforholdet fordi det legger grunnlaget for jobbutviklingen som skal skje videre. En jobbrådgiver beskrev det på følgende måte:

Vi er fra starten opptatt av at arbeidsgiver må være med i fortellingen som jo er denne planen som brukeren har. For eksempel at denne brukeren er interessert i IKT, mangler fagbrev og det tar fem år gjennom jobbeveien. Så begynner vi der. Om det er noen muligheter så tar vi arbeidspraksis først og om det er behov for det så tar vi ansettelse i forsøket, og så får tiden vise til hva det blir. Da er det store målet fagbrevet etter fem år. Jeg ser at ordet "fast

stilling" er en rød klut og kan hindre mer enn det åpner. Midlertidigheten virker i forhold til å redusere usikkerhet. Det at vi er tidlig inne; sier de ja til arbeidspraksisen så sier de litt ja til det andre for de de har sagt ja til den store fortellingen. Det er en metode i seg selv, og du skaper en relasjon og vi er tydelige på hva dette kan føre til, hvorfor vi er her, enn for eksempel at dette kun dreier seg om arbeidspraksis og vi har ikke fortalt hele historien. (Jobbrådgiver).

En slikt perspektiv på oppfølging av arbeidsgivere er i tråd med den spesialiserte oppfølgingen som ligger i inkluderingskompetanse (Frøyland og Spjelkavik 2014). En undersøkelse av avbrutte lønnstilskuddsjobber i Danmark, såkalt "fleksjobs", framhever betydningen av god jobbmatch og det påpekes at den eneste måten å forebygge ulike virkelighetsoppfatninger mellom ansatte 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).

Dialogen med arbeidsgiver er åpen, målrettet og orientert mot jobbutvikling, jobbfastholdelse og karriereutvikling. Oppfølgingen er proaktiv det vil si at den kjennetegnes av tydelige avtaler og avklaring av forventninger.

I oppfølgingen kan det være en utfordring å få arbeidsgiver med på jobbutviklingen som skal skje i forsøket. Jobbrådgiverne løfter særlig frem at et ensidig og negativt fokus på deltaker kan være vanskelig å håndtere, og spesielt vanskelig er det om arbeidsgiver ikke selv tar opp vanskelige ting direkte med deltaker:

Den største utfordringen i kontakten med arbeidsgiverne er at de ønsker å fortelle meg hva som er galt med arbeidstaker, men de ønsker ikke å fortelle hva som er galt med vedkommende. (Jobbrådgiver).

Jeg sier til arbeidsgiver at de ikke må fortelle meg ting som du ikke si det til arbeidstaker. Så jeg prøver å insistere på at de skal være tilstede og så forsøker jeg å ta det opp på en forsiktig måte om det er var noe der som vi skulle ha snakket om. (Jobbrådgiver).

Flere av jobbrådgivere peker på at det kan være en utfordring når arbeidsgivere legger for stor vekt på at de vil vurdere og stille like krav til deltaker som andre ansatte i bedriften. I evalueringens første delrapport pekte vi på at dette må ses i lys av det sterke fokuset på risikoreducerende tiltak forut for deltakelse i forsøket. Flere av jobbrådgiverne forteller at det er vanskelig å forholde seg til slike holdninger, bortsett fra å peke på at lønnstilskuddet skal dekke for nedsatt arbeidsevne. Dette handler om å trekke inn arbeidsgiver i jobbutviklingen og inkluderingskompetansen som skal skje i forsøket. Dermed kan det se ut til at jobbutviklingsperspektivet er mer relevant enn formidlingsperspektivet. I så fall stiller det andre krav til oppfølgingen i forsøket enn å skaffe arbeidsgivere "ferdig avklart" arbeidskraft.

5.6. Deltakernes erfaringer og vurderinger med forsøket og oppfølging

Resultatene fra gruppeintervjuene med deltakerne viser at de generelt sett er fornøyd med forsøket. I likhet med første evalueringfase var deltakerne samstemte at forsøket på mange møter brøt med tidligere erfaringer med NAV og arbeidsrettet tiltak.

Jeg synes dette er veldig bra. Jeg har vært i mange praksisplasser før og har ofte følt meg brukt av arbeidsgivere. Det blir ingenting av en praksisplass, de sier at jeg gjør en god jobb uten at det blir til noe mer. Dette er et mer ordentlig prosjekt, og det er bedre sannsynlighet for at jeg kommer i fast jobb. (Deltaker).

Deltakernes tilfredshet med forsøket er særlig knyttet til at de er ordinært ansatt med lønn, og at det er muligheter for fast ansettelse. Fra deltakernes side ser det ut til å være en god jobbmatch i forsøket. De fleste av dem opplever at de er fornøyd med jobben sin og at de passer godt til jobben. Ingen av de 19 deltakerne som vi har intervjuet gir uttrykk for at de er misfornøyd med jobben de har. Vi ser samtidig at noen av informantene som har midlertidige stillinger er opptatt av at midlertidigheten skaper mye usikkerhet, særlig når det ikke er utsikt til fast stilling. En deltaker beskriver dette på følgende måte:

Jeg begynte med tre måneders arbeidskontrakt. Så nye fikk jeg en ny kontrakt på det samme stedet på tre måneder og den kontrakten gikk ut nå. Nå ligger det en ny kontrakt på fire måneder og venter på meg. Det er ikke alltid så bra med midlertidig arbeid. Jeg er ikke helt sikker på om jeg vil undertegne kontrakten denne gangen. Man blir brukt. To perioder ville være nok. (Deltaker).

Deltakernes vurdering av oppfølgingen er nært knyttet til hvordan de vurderer jobbrådgivers rolle. Med et par unntak (se under) beskrives jobbrådgiverne som svært tilgjengelige, positive, interesserte og løsningsorientert. Det er disse sidene ved jobbrådgiver som de trekker frem når de blir spurt hva som kjennetegner god oppfølging.

Flere av deltakerne vi intervjuet la vekt på at oppfølgingen gir trygghet i betydning at det ikke var en returbillett til andre tiltak i NAV.

Oppfølgingen gjorde at jeg følte meg på en måte trygg på at jeg kunne prøve dette. Jeg tenkte at ja, om det skjærer seg skikkelig så har jeg noe å komme tilbake til, jeg blir ikke kasta ut av NAV og må begynne på nytt igjen. Jeg følte jeg kan si i fra til jobbrådgiver at det her ikke fungerer. Det er også trygt for arbeidsplassen sin del, for om jeg ikke har vært den riktige personen for dem så kunne de avslutte dette før prøvetiden. Siden de får lønnstilskudd så taper dem ikke så veldig mye på det. (Deltaker).

Andre deltakere forteller at oppfølgingen har vært rettet mot om å bli trygg på arbeidsplassen og å håndtere de mer uformelle normene som gjelder i virksomheten.

For meg har det vært viktig at jobbrådgiver forteller meg hva arbeidsgiver sier, om det fungerer. Da får jeg lyst til å yte mer. Jeg trenger en bekreftelse på at det jeg hører på møter med arbeidsgiver er riktig: Har vi to hørt det samme når arbeidsgiver roser meg? Jeg trenger å høre det. Jeg trenger en til å heie på meg. (Deltaker).

Jeg spør om regler. Om det å være kollega. Det synes jeg er vanskelig. "Hun (en kollega) sa...sånn og sånn", det forteller jeg til jobbrådgiver og så snakker vi om det sammen. For jeg

har vært så lenge utenfor arbeidslivet. Jeg trenger å vite om kjøreregler i arbeidslivet. (Deltaker).

Andre forteller at oppfølgingen i forsøket har avgrenset til å finne frem i NAV-systemet, som å fylle ut og sende inn skjemaer, og at de heller ikke har hatt behov for mye oppfølging i forhold til andre ting.

I likhet med jobbrådgiverne forteller deltakerne at det meste av oppfølgingen skjer via telefon (sms) og at det er mye og tett oppfølging i starten av arbeidsforholdet. Deltakerne er opptatt av at det skal være en balanse i oppfølgingen. For mye oppfølging er kjennetegnet av at jobbrådgiverne sender for mange sms'er eller tar for mye kontakt. Deltakerne mener at dette kan bli masete og det kan også oppleves som en umyndiggjøring.

Videre legger deltakerne vekt på at oppfølgingen bør være preget av at jobbrådgiver er interessert i arbeidsforholdet og i hvordan deltaker har det. Et par av deltakerne fortalte at de sjelden ble fulgt opp av jobbrådgivere, og de beskrev oppfølgingen som et rollespill med innlærte replikker. Deltakerne delte sine erfaringer med dette på følgende måte:

Jeg har ikke truffet saksbehandleren mye, et par-tre ganger i året, det har litt med arbeidstidene å gjøre. Når vi møtes er det bare å kjøre sammen de gamle gode oppsummeringene; "ja, det går bra, det går greit etc, etc." De kunne ha fått det på an sms eller snap for den saks skyld, jeg trenger ikke et fysisk møte. (Deltaker).

Du sier gjerne det du forventer at de skal høre altså. (Deltaker).

Akkurat den greia der er litt sånn typisk rollespill. Du spiller en rolle der du vet hva du skal si til dem. (Deltaker).

Kanskje man kunne gitt en annen type oppfølging; snakke først med arbeidsgiver, stille noen spørsmål der, stille ansatt noen andre typer spørsmål i stedet for "...går det bra, hva er arbeidsoppgavene dine"? Jobbrådgiver vet jo som oftest litt om personen og bakgrunnen til at man har gått på AAP. For eksempel kan det være en som har hatt sterk depresjon, muskelskade eller leddskade, og da kan jobbrådgiver gå inn og spørre hvordan går det med diagnosen i forhold til jobben. Det vil si at de gjerne gir mer personlig oppfølging og ikke kun det formelle "går det bra" og "har du greie arbeidsoppgaver", men heller gå litt dypere inn og spørre hvordan det går med deg. (Deltaker).

Meningsutvekslingen illustrerer at det er ulike erfaringer med oppfølgingen som gis av jobbrådgiverne i forsøket, men også at det kan være ulike forventninger til hva god oppfølging er. Det kan også ses i lys av at disse deltakerne hører til kontorer hvor det er sterk vektlegging av at deltakere må være "avklart" før de starter i forsøket. Erfaringer med lite og kanskje til dels rituell oppfølging kan ses i lys av at jobbrådgiverne her har et noe mindre fokus på oppfølgingen i arbeidsrelasjonen.

5.7. Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert og drøftet ulike sider ved oppfølgingen som gis i forsøket. Selv om ledelsen på kontornivå og fylkeskoordinatorene vurderer tett og aktiv oppfølging som et svært viktig virkemiddel i forsøket virker de lite orientert om oppfølgingen som gis, og de er heller ikke spesielt involvert i utviklingen av oppfølgingskompetanse i forsøket. I hele forsøksperioden har jobbrådgiverne hatt et stort rom for å selv definere innholdet i oppfølgingsarbeidet, og for noen har det vært vanskelig å peke på det metodiske grunnlaget for dette. Analysen indikerer at en for stor vektlegging av det å finne "riktige kandidater" har konsekvenser for oppfølgingen som gis i forsøket. Jobbrådgivere som legger stor vekt på at deltakere må være "ferdig avklart" synes å være mindre orientert mot oppfølging av arbeidsforhold og jobbutvikling og mer opptatt av formidling av arbeidskraft.

Jobbrådgiverne i forsøket legger vekt på at god oppfølging forutsetter at man gjør tydelige avtaler og at det er gjort avklaringer på forhånd. Oppfølgingen er rettet mot å trygge deltaker i arbeidssituasjonen, men jobbrådgiver gir også oppfølging mot andre forhold. Oppfølging av arbeidsgiver er praktisk innrettet mot å hjelpe arbeidsgiverne å fylle ut søkner og lignende, og i noen grad er den også rettet inn mot å mobilisere arbeidsgiver til å innta en aktiv rolle i jobbutviklingen som skal skje. Mentorordningen framstår som et viktig virkemiddel.

Deltakere er gjennomgående fornøyd med oppfølgingen som gis i forsøket. Deltakerne knytter oppfølgingen til jobbrådgivers rolle som handler om å være tilgjengelig, positiv, interessert, fremtidsrettet og løsningsorientert. Intervjuene viser at det er ulike oppfølgingsbehov, og at deltakerne har klare preferanser på hvordan og hvor ofte oppfølging skal gis.

6. Utskriving

I dette kapitlet vil vi drøfte sider ved om forsøkets innretning og organisering, særlig oppmerksomheten på måltallsoppnåelse, har ført til noen uintenderte konsekvenser for forsøket. Er det noe ved innretningen og organiseringen som bidrar til at deltakerne blir værende i forsøket selv når behovet for utvidet oppfølging ikke lenger er tilstede? I kapitlet vil vi med utgangspunkt i registreringskjemaet presentere en avgrenset analyse av utskrivning, der vi ser på situasjonen for deltakerne når de skrives ut og tre måneder etter utskrivning.

6.1. Fortrenger virkemidlene jobbutviklingen i forsøket?

Jobbmatch, som er et sentralt begrep i inkluderingskompetanse, innebærer at det skal være et samsvar mellom arbeidssøkers interesser, ønsker og forutsetninger og arbeidsgivers behov for arbeidskraft for den type arbeidsoppgaver som ønskes utført. Som vi har vist i det forrige kapitlet er jobbmatch et prosessuelt begrep; det vil si at jobben eller stillingen gjerne blir utviklet med utgangspunkt i arbeidssøkers ressurser og arbeidsgivers behov. Intervjuene med noen av deltakerne illustrerer hvordan slike prosesser foregår i praksis:

Jobben min fantes ikke. Men nå har jeg skapt den. Tilskuddet hjelper meg til å skape en arbeidsplass. Jeg har bevist for dem at det er behov for stillingen min.
Nå etter ett år kan man redusere oppfølgingen, men det er viktig at det er oppfølging i starten. (Deltaker).

I forsøket er det jobbmatchen som så å si selges inn til arbeidsgiveren, det er ikke brukerens diagnoser, sykdomshistorikk eller karriere i NAV og det er heller ikke NAVs virkemidler. Samtidig står virkemidlene sterkt i forsøket; med deltaker følger det et fast lønnstilskudd, utvidet oppfølging og muligheter til å ansette i midlertidig stilling over lengre tid. I tillegg åpner forsøket for å man også kombinere forsøket med andre virkemiddel i NAV, slik som for eksempel mentorstøtte, tilretteleggingstilskudd og fritak for arbeidsgiverperioden ved sykdom. Som vi har sett i forrige kapitlet vurderte jobbrådgiverne disse virkemidlene som svært gunstige.

Det er grunn til å spørre i hvilken grad disse virkemidlene i seg selv bidrar til å åpne dørene til det ordinære arbeidsmarkedet og om de bidrar til at de holder deltakerne lenger i forsøket enn mulig. Kan det tenkes at virkemidlene kan føre til en fortrengning av jobbmatchen og jobbutviklingen? I den første delrapporten viste vi at lønnstilskuddet ble vurdert som et svært viktig virkemiddel, både av deltakerne, arbeidsgivere og av flere aktører i NAV. Fortsatt legger deltakerne stor vekt på lønnstilskuddet; at det gir muligheter for arbeidsgivere å ansette personer med nedsatt arbeidsevne:

Lønnstilskuddet er viktig, særlig for små bedrifter som trenger litt hjelp. Uten lønnstilskudd så hadde ikke dette blitt noe av. Det er nesten blitt sånn nå at det er helt umulig å få arbeidsgivere til å ansette uten at det er et lønnstilskudd som følger med. (Deltaker).

I et par av intervjuene forteller deltakerne at de ville ha beholdt jobben selv om de hadde blitt skrevet ut av forsøket.

Jeg vet at om lønnstilskuddet blir stoppet så vil arbeidsgiver si ”greit da overtar vi herfra”. Når de blir tilbudt dette så vil de selvfølgelig ha det, det er trang økonomi i virksomheten. (Deltaker).

Et par av deltakerne hadde erfaring med at arbeidsgiver ble tilbudt forlengelse av forsøket, selv der deltaker mente at de ikke hadde var behov for det:

Jobbrådgiver kontaktet sjefen om å forleng lønnstilskuddet. Sjefen sa jo at det ikke er noen nødvendighet for han får hundre prosent tilbake om det er lønnstilskudd eller ikke. Det ble forlenget i en måned for arbeidsgiver sier ikke nei til det. (Deltaker).

Vi har ikke grunnlag for å fastslå at virkemidlene fører til at deltakerne holdes fast i forsøket lengre enn nødvendig, men vi ser at det er elementer ved virkemidlene som kan bidra til dette. Samtidig må dette ses i lys av hvilken oppfølging som blir gitt i forsøket. I forrige kapittel så vi at det er variasjoner i oppfølgingen, særlig når det gjelder omfanget av oppfølgingen. Oppfølging handler om å ha kontroll på arbeidsforholdet, det vil si å ha oversikt over hva som skjer og hvilke behov som er til stede. Når oppfølgingen er reaktiv, og bærer preg av å være lite orientert mot arbeidsforholdet, så kan det føre til at jobbrådgiver i liten grad greier å gjøre en fortløpende vurdering av behovet for oppfølging, behovet for ulike typer virkemidler og om forlengelse av lønnstilskudd er riktig. Resultatet kan bli at deltaker holdes lengre fast i forsøket enn nødvendig.

6.2. Situasjonen ved utskrivning og tre måneder etter

I kapittel fire presenterte vi registerdata fra forsøket. Som tabell 4.1 viser har det fra oppstarten i mars 2013 og frem til utgangen av september 2014 har vært 465 deltakere i forsøket, og 161 deltakere er skrevet ut av forsøket. Det er heftet usikkerhet ved disse opplysningene som er hentet fra Arena, og dette handler om at det er uklart om en deltaker er registreres inn i forsøket når de vurderes som en aktuell kandidat for forsøket eller når de starter i ordinær jobb. Som vist i kapittel en er det utarbeidet et eget rapporterings skjema fra forsøket som omhandler deltakerne, det vil si de som er i jobb. Siste rapportering (desember 2014) viser at til sammen 121 deltaker er skrevet ut av forsøket. Opplysninger om utgang fra forsøket som ligger i Arena er dermed ikke i samsvar med det som fremkommer i registrerings skjemaet. Dette kan skyldes at registeropplysningene også omfatter AAP-mottakere som har vært vurdert som aktuelle kandidater til forsøket, men som av ulike grunner har blitt skrevet ut før de kom i jobb. Dette vil bli klargjort i det videre arbeidet med effektstudien.

I rapporterings skjemaet har vi bedt jobbrådgiverne oppgi situasjonen for deltakerne når de blir skrevet ut av forsøket, og disse opplysningene blir oppdatert tre, seks og 12 måneder etter utskrivning. Det er disse opplysningene som vi har brukt i denne analysen av utskrivning, og med særlig vekt på situasjonen tre måneder etter utskrivning. I og med at omfanget av utskrivning er lite, har vi ikke brutt det ned på kontor, eller fylkesnivå. I og med at materialet er såpass lite vil analysen avgrenset til hovedtendenser.

Kun seks deltakere ble skrevet ut i forsøkets første år, det vil si i 2013. I 2014 ble 109 deltakere skrevet ut, og de fleste (66 deltakere) ble skrevet ut siste halvdel i 2014. I registrerings skjemaet fremgår det også at 6 deltakere vil skrives ut første halvdel av 2015.

40 av de 121 deltakerne har arbeid på det tidspunktet de ble skrevet ut. For en av disse er det oppgitt at deltaker kombinerer jobb med utdanning og en annen deltaker er registrert med 50 % arbeid og at det er søkt 50 % uføre. 24 av de 40 som er registrert med arbeid er fortsatt i jobb tre måneder etter utskriving.

For 13 av deltakerne er det oppgitt at stillingen er midlertidig uten mulighet for forlengelse. Det kan tyde på at det for enkelte av deltakerne er vanskelig å få til jobbfastholdelse og at man i mindre grad har greid å få til jobbmatch og jobbutvikling. Av disse 13 personene er det kun opplysninger om 7 personer tre måneder etter utskrivelsen, og kun to av disse er jobb. Seks personer er registrert som arbeidssøkere når de blir skrevet ut, og alle disse var også arbeidssøkere tre måneder etter at de ble skrevet ut.

23 av de 121 deltakerne som er skrevet ut fra forsøket er oppsagt ved utskrivingstidspunktet og seks av disse er også oppført med sykemelding og/eller behandling. Av disse 23 personene foreligger det opplysninger om 17 personer tre måneder etter at de ble sagt opp og skrevet ut av forsøket og ingen av disse er i jobb på dette tidspunktet. Tre av disse er registrert med AAP og fire er i behandling.

6.3. Oppsummering

I dette kapitlet har vi drøftet om forsøkets innretning og organisering har ført til noen uintenderte konsekvenser for forsøket. Det er knyttet virkemidler til forsøket som skal bidra til inkludering i det ordinære arbeidslivet og som oppfattes som gunstige verktøy i forsøket. Vi finner at lønnstilskudd oppfattes som en døråpner til det ordinære arbeidsmarkedet. I dette kapitlet har vi drøftet om lønnstilskuddet og andre virkemidler (som mentorordningen, fritak fra arbeidsgiverperioden, tilretteleggingstilskudd) kan fortrenge perspektivet på jobbmatch og jobbutvikling i forsøket. Noen deltakere har erfaring med lønnstilskuddet ble forlenget, selv når behovet for oppfølging og bistand ikke var til stede. I kapitlet har vi drøftet disse konsekvensene av virkemidlene og sett det opp mot oppfølgingen som gis i forsøket. For lite oppmerksomhet på oppfølgingen og manglende vurderinger av oppfølgingsbehovet kan bidra til at deltakere blir lengre i forsøket enn hva som er nødvendig.

Med utgangspunkt i rapporteringsskjemaene har vi også sett nærmere på utskrivningen i forsøket. Her har vi sett nærmere på de 121 deltakerne som har blitt skrevet ut av forsøket fra oppstart til desember 2014 med særlig fokus på situasjonen på utskrivingstidspunktet og tre måneder etter, der det dette er registrert. Analysen viser 40 av de 121 deltakerne som ble skrevet ut hadde jobb på utskrivingstidspunktet, men at litt over halvparten av disse hadde jobb tre måneder etter at de ble skrevet ut. 23 av deltakerne var oppsagt og for noen av disse ser det ut som det også har vært knyttet til en periode med sykemelding før oppsigelsen. 13 av de 21 deltakerne ble skrevet ut fordi stillingen var midlertidig, uten mulighet for forlengelse. Disse tallene gir ikke grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner om forsøket og heller ikke om det er for få eller for mange som er skrevet ut.

7. Oppsummering og innspill til videre fagutvikling

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

I Prp. L 39 (2014-2015) har regjeringen signalisert økt bruk av lønnstilskudd og økt grad av tiltak gjennomført i ordinært arbeidsliv. Dette vil kreve at NAV har et tettere samarbeid med arbeidsgivere enn nå og at oppfølgingen intensiveres. Regjeringen ønsker også å lette adgangen til midlertidige ansettelser og mener at dette vil gi økte mulighet for at unge og andre som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet skal få en forankring i arbeidslivet.

Ekspertgruppen som har gjort en gjennomgang av NAV skriver i sin sluttrapport:

NAV-veilederen må kunne se brukeren med en potensiell arbeidsgivers øyne. NAV-veileder kan da bedre hjelpe bruker med hvordan han eller hun best møter arbeidslivets krav og forventninger. Det er også først da NAV-veileder kan ha håp om å endre krav og forventninger hos arbeidsgiver gjennom tilrettelegging, lønnstilskudd eller oppfølging. For å lykkes, må NAV være mye nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne enn i dag" (Ekspertgruppen 2015: 9).

Forsøket AAP som lønnstilskudd er en tiltak som skal føre NAV nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgivere og i denne rapporten har vi sett hvordan dette ser ut i praksis.

7.1. Oppsummering

Følgende punkter gir i en kort oppsummering av resultatene fra følgeevalueringens andre fase:

- Forsøket er godt forankret i kontorene som deltar.
- Forsøkskontorene har etablert ulike praksiser for rekruttering og mye av disse praksisene er knyttet opp mot hvor mye vekt man legger på om bruker er "avklart" og klart for arbeide.
- Jobbrådgiverne har et stort rom for å selv definere innholdet i oppfølgingsarbeidet.
- Analysen indikerer at en for stor vektlegging på å finne "riktige kandidater" har konsekvenser for oppfølgingen som gis i forsøket. Jobbrådgivere som legger stor vekt på at deltakere må være "ferdig avklart" synes å være mindre orientert mot oppfølging av arbeidsforhold og jobbutvikling og mer opptatt av formidling av arbeidskraft.
- Deltakere er gjennomgående fornøyd med oppfølgingen som gis i forsøket.
- Vi finner at lønnstilskudd oppfattes som en døråpner til det ordinære arbeidsmarkedet.
- For lite oppmerksomhet på oppfølgingen og manglende vurderinger av oppfølgingsbehovet kan bidra til at deltakere blir lengre i forsøket enn hva som er nødvendig.
- Gjennomsnittsalderen blant deltakerne 37 år. Det er flere menn (56 prosent) enn kvinner (44 prosent) som deltar i forsøket og en stor andel (83 prosent) av deltakerne er født i Norge. Deltakerne har i gjennomsnitt en noe nærmere tilknytningen til arbeidslivet enn andre AAP-mottakere. Deltakerne har relativt lang fartstid i NAV, selv om det er kortere tid siden de hadde et arbeidsforhold.
- Opplysninger innhentet desember 2014 viser at 1/3 av alle som deltakerne var skrevet ut fra

forsøket hadde jobb på utskrivningstidspunktet. Litt over halvparten av disse hadde jobb tre måneder etter utskriving.

7.2. Innspill til videre fagutvikling

Forsøket «AAP som lønnstilskudd» bygger på følgende virkemidler:

- AAP som lønnstilskudd (Fast nivå (40%) på lønnstilskuddet)
- Utvidet adgang til midlertidig ansettelse
- Utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver

I første delrapport fra evalueringen ble det stilt spørsmål ved om forsøket får testet ut om *kombinasjonen av virkemidlene som inngår i forsøket fører til økte muligheter for jobb for deltakerne*. Evalueringen anbefalte at man i det videre arbeidet med forsøket særlig rettet oppmerksomheten mot forholdet mellom brukerens bistandsbehov og «utvidet oppfølging rettet mot arbeidssøker og arbeidsgiver».

Våre observasjoner tilsier at det nå er større oppmerksomhet rettet mot oppfølgingselementet i forsøket, men vi har påpekt at det er usikkerhet knyttet til hvem man ser for seg at forsøket passer for. Målgruppen er alle mottakere av AAP som kan tenkes å ha nytte av tiltaket, og i forsøket ser vi at dette er de som er "formidlingsklare" eller om det er de som har større utfordringer med å komme i jobb. For den ene gruppen vil det ofte være tilstrekkelig å finne en passende jobb og tilby et lønnstilskudd, mens den andre gruppen ofte vil ha behov for tettere oppfølging i arbeidssituasjonen.

Vi har skissert to idealtypiske modeller for oppfølgingsforståelsen i forsøket – jobbutviklings- og formidlingsmodellen – og vi har påpekt at vi i det praktiske inkluderingsarbeidet i forsøket finner elementer av begge modellene. Det blir vist til at det metodiske grunnlaget for forsøket er Motiverende intervju, Supported Employment og "place then train" og at jobbveilederne får opplæring i dette.

Samtidig påpeker vi at praksis i forsøket spriker, at det er usikkerhet knyttet til hvor høy terskelen skal være for deltakelse i forsøket, hvor "formidlingsklar" brukeren skal være, hvor mye man skal vektlegge – og hva innholdet skal være i – avklaringen før deltakelse i forsøket blir aktuelt, hvor mye jobbrådgiverne skal følge opp i tilknytning til arbeidsforholdet og hvordan jobbrådgiverne skal samarbeide med arbeidsgivere. I rapporten har vi presentert to idealtyper, såkalte modeller, for rekruttering, formidlingsmodellen og rekrutteringsmodellen. De to modellene er basert på ulike referanserammer, og forutsetter ulike former for kompetanse for oppfølgingen i forsøket. Vi har påpekt at så langt i forsøket har det i stor grad vært opp til den enkelte jobbrådgiver å velge tilnærming. Dette har antakelig vært nødvendig for at forsøket skulle få gå seg til. Spørsmålet er om tiden er inne for å samle forsøket rundt en mer felles modellforståelse, og dermed en mer felles oppfølgingsmetodikk? Dette er et viktig spørsmål, ikke minst fordi det vil påvirke oppgavefordelingen mellom ordinær veileder og jobbrådgiver, men også fordi forsøket framstår som et tiltak der en bør kunne forvente en metodisk plattform basert på en tydelig faglig kompetansebase. Har man dette på plass, er det lettere å bestemme hva en kan forvente av de som ansettes som utøvere i tiltaket, noe som vil være en stor fordel for både brukere og arbeidsgivere, så vel som for NAVs ledelse.

Formidlingsmodellen forutsetter større innsats i den avklaringen som ordinær veileder gjør, mens jobbrådgivers oppgave primært blir å samarbeide med brukeren om å finne fram til ansettelsesmuligheter. I denne modellen blir lønnstilskuddet viktigst, mens oppfølgingen får en mer reaktiv karakter; kandidaten er motivert og prinsipielt formidlingsklar som arbeidskraft, men kan ha noe oppfølgingsbehov.

Jobbutviklingsmodellen forutsetter at ordinær veileder identifiserer aktuelle kandidater til forsøket, mens jobbrådgivers primære oppgave blir å samarbeide med bruker for å kartlegge interesser og jobbmuligheter, og å samarbeide tett med arbeidsgivere for få til best mulig jobbmatch. I denne modellen får oppfølgingen en mer proaktiv karakter innrettet mot hvordan arbeidsrelasjonen fungerer, mens lønnstilskuddet i større grad blir et støttende virkemiddel; kandidaten er interessert, men har (psykiske, sosiale, fysiske) utfordringer som kan påvirke både motivasjon og arbeidsinnsats.

Det er ikke entydig gitt hvilken av de to modellene som vil gi best resultater. Det vi imidlertid ser er at om forsøket legger seg på jobbutviklingsmodellen så forutsetter det aksept og kompetansen for metodisk jobbing før brukerne går ut i tiltaket, men da vel og merke på arbeidsplassen. I føringene som ligger til grunn for forsøket har det vært lite oppmerksomhet på at jobbutvikling ofte er en tidkrevende prosess som også omfatter metodisk jobbing med overgangen fra deltaker til kandidat.

Tradisjonelt vil formidlingsmodellen, gitt at man klarer å sile vekk de brukerne som ikke er formidlingsklare, gi gode tall på jobboppnåelse; her er antakelig suksessen med lønnstilskuddsordningen "fleksjobb" i Danmark det fremste eksemplet (Børing mfl. 2010, Spjelkavik 2008). Samtidig vil modellen lett bli utsatt for mistanke om creaming og dødvektstap og modellen egner seg dårlig når brukerne har større oppfølgingsbehov.

Jobbutviklingsmodellen har høy forskningsbasert evidens idet den framstår som mer effektiv enn arbeidsforberedende modeller når brukerne har større oppfølgingsbehov. Samtidig foreligger det lite forskning knyttet til kombinasjonen av proaktiv oppfølging og lønnstilskudd. I det danske eksemplet har det økte antallet ledige fleksjobbere, dvs brukere som har fått innvilget lønnstilskudd og som likevel ikke får seg jobb, ført til kritiske røster om så vel dødvektstap, fløteskumming - og økt oppmerksomhet på behovet for tettere oppfølging.

Litteratur:

- Berge, T. & E. Falkum (2013) *Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse*. Oslo: Gyldendal.
- Burns J., L. Edwards, K. Pauw (2010) *Wage subsidies to combat unemployment and poverty*. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Børing, P., T. B. Hansen, T. Neset, Ø. Spjelkavik (2010) *Forblir i job: Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*. Kristiansand: Oxford research AS.
- 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.
- Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport*.
- Falkum, E., A. Schafft, Ø. Spjelkavik (2014) *Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen*. I Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Frøyland, K. og Ø. Spjelkavik (red) (2014) *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal.
- Hohnen, P. (2000) *Fleksjob. En vej til et rummeligere arbeidsmarked?* København: SFI.
- Hernes, T. (2014) *Arbeidsinkludering – Noen historiske spenninger og aktuelle utfordringer*. I : K: Frøyland & Ø. Spjelkavik (red) (2014).
- 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.
- 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.
- NAV og Helsedirektoratet (2013) *Forsknings- og utviklingsprosjektet. Jobbmestrende oppfølging (JMO). Kognitiv atferdsterapi og kognitiv trening i arbeidsrehabilitering for personer med alvorlig psykisk lidelse. Rapport til Styringsgruppen den 8. februar 2013*. Oslo: NAV og Helsedirektoratet.
- NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak. Utredning for utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 2010*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

- Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold) Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. desember 2014, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Proba (2011) Virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie. Oslo: Proba.
- Qvortrup, J. & Ø. Spjelkavik (2013) Hva er god Arbeid med bistand? Forhold som kan være av betydning for om deltakerne kommer i arbeid. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- 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. (2008) Nye muligheter for jobb med tidsbestemt lønnstilskudd? Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. (2014) Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I : Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Spjelkavik, Ø., B. Hagen, K. Härkäpää (2011) Supporten Employment i Norden. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. & B. Thingbø-Støldal (2014) Jobbutvikling og jobbmatch. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).
- Ten Velden Hegelstad, W., L. Heitmann, R. Kydland, A. Schafft (2014) Psykiske lidelser og arbeidsdeltakelse. I: Frøyland & Spjelkavik (red) (2014).

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

Pb 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 26

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

