

Lise Lien

Traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo kommune

Forundersøkelse

Lise Lien

Traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo Kommune

Forundersøkelse

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Bakgrunn	5
2 Fremgangsmåte og metode	6
3 Traineeordningen for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo kommune	6
Organisering	6
Målgruppen	7
Mentorrollen	7
Trainee	8
4 Funn fra undersøkelsen	9
Overordnet forankring	9
Forankring i virksomhetene	10
Inkluderende virksomheter	11
Lokale kulturer og holdninger	12
Rapportering om måloppnåelse	12
Mentorordningen	13
5 Suksesskriterier	14
6 Avsluttende kommentar	16
Litteratur	17

Forord

Dette forprosjektet er finansiert av IA-kunnskapsmidler som KS har fått bevilget fra Arbeids- og sosialdepartementet. Formålet med dette forprosjektet har vært å få mer kunnskap om Oslo kommunes traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelser. Dataene ble samlet inn i februar-mars 2016. Ordningen er inspirert av den statlige traineeordningen. Forprosjektet danner utgangspunktet for et større prosjekt (hovedprosjekt) for Oslo kommune, som er finansiert av Program for storbyrettet forskning og som har oppstart mai/juni 2016.

I hovedprosjektet vil Fafo undersøke nærmere om traineeordningen i Oslo kommune bidrar til målet om å øke andelen ansatte med nedsatt funksjonsevne, og hva som er suksesskriteriene for god måloppnåelse. De økonomiske rammene for forprosjektet har vært svært stramme, og Fafo har derfor valgt et enkelt deskriptivt design. Data fra denne forstudien vil for øvrig inngå i hovedprosjektet, hvor det vil gjøres grundigere analyser av materialet, og hvor mer av datamaterialet vil bli innlemmet.

Oslo, august 2016

Lise Lien

1 Bakgrunn

Det er flere undersøkelser som viser at det er lavere yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne enn i befolkningen totalt. Tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse viste at det i 3. kvartal 2014 var 163 000 personer utenfor arbeidsstyrken som ønsket lønnet arbeid (Bråthen & Lien 2015). I en periode med større usikkerhet i det norske arbeidsmarkedet, vil man kunne tenke seg at denne gruppen vil være særlig utsatt.

Av IA-avtalens tre delmål, er det delmål 2 – Rekruttere og beholde personer med nedsatt funksjonsevne – som har lavest måloppnåelse i IA-perioden. Lav yrkesdeltakelse blant denne gruppen har en samfunnsøkonomisk kostnad, og arbeidslivet går glipp av viktig arbeidskraft og kompetanse. Det har også en individuell kostnad – ikke bare i privatøkonomisk forstand, men også i form av at man går glipp av de sosiale og faglige stimuli som en arbeidsplass kan tilby. Det er dermed mange gode grunner til å øke denne gruppens arbeidsdeltakelse.

En rekke evalueringer av IA-avtalen og ulike effektanalyser av arbeidsrettede tiltak har vært tydelige på at arbeidsgiverne må spille en mer aktiv rolle for å nå målet om økt yrkesdeltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse (Hansen & Haualand 2012; Bråthen & Svalund 2015; Bråthen & Lien 2015; Reegård & Mandal 2010). En større kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2 pekte også på at arbeidsgivere spiller en viktig rolle for å gi personer med funksjonsnedsettelse en mulighet i arbeidslivet (Anvik m.fl. 2007). Fafos evaluering av NHOs arbeidsinkluderingsatsing Ringer i Vannet viste at for å få en vellykket inkludering av personer som står utenfor arbeidsmarkedet i arbeidslivet, er det viktig at kandidatene fyller et reelt behov for arbeidskraft og kompetanse hos potensielle arbeidsgivere (Bråthen & Lien 2015). Det er også gitt politiske signaler om at arbeidsmarkedspolitikken i større grad må bruke det ordinære arbeidslivet som inkluderingsarena (St.prp. 39 L (2014-2015)). I St.meld. nr. 9 (2006-2007) om arbeid, velferd og inkludering ble det understreket at målsettingen med NAV-reformen var å styrke arbeidslinja og tilrettelegge for en mer helhetlig oppfølging av NAVs brukere.

Oslo kommunes traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse er et tiltak for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidslivet. Ordningen har som utgangspunkt at traineene skal fylle et arbeidskraftsbehov i kommunen og at de må oppfylle nødvendige kompetansekrav i stillingen. Ordningen er et tiltak som skal bidra til å nå kommunens visjon om å integrere mennesker med funksjonsnedsettelse på lik linje med andre. Oslo kommune er en stor arbeidsgiver med en rekke ulike stillinger og arbeidsoppgaver. Deres strategier for inkludering og erfaringene med disse strategiene kan gi et godt innblikk i suksesskriterier og fallgruver i denne typen arbeid – ikke bare for kommunen selv, men også for andre kommuner og virksomheter som ønsker å satse på lignende ordninger. Formålet med denne forundersøkelsen er å få kunnskap om suksesskriterier, og mulige fallgruver, i inkluderingsarbeidet av personer med nedsatt funksjonsevne – sett fra arbeidsgivers side.

2 Fremgangsmåte og metode

Den økonomiske rammen for dette forprosjektet har vært svært begrenset, og som følge av dette ble det lagt opp til intervjuer med utvalgte mentorer og ledere i virksomheter i Oslo kommune som har erfaringer med traineeordningen. Prosjektet har ikke hatt rom for å intervjuer traineene. Disse vil bli intervjuet i Fafos utvidede evaluering av traineeordningen (hovedprosjektet).

Samlet har Fafos intervjuet åtte informanter i forbindelse med denne forundersøkelsen. Intervjuene ble enten foretatt ansikt-til-ansikt eller per telefon, og de hadde en varighet på rundt en time. For å sikre de intervjuedes anonymitet, bruker vi ikke sitater i dette notatet, og vi har samlet empirien under det vi mener er relevante overordnede kategorier.

3 Traineeordningen for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo kommune

Organisering

Prosjektet Traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse er plassert i byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS) og ikke i byrådsavdeling for finans, som har det overordnede ansvaret for arbeidsgiverpolitikken i kommunen. Kommunens utviklings- og kompetanseenhet (UKE) er organisatorisk lagt til byrådsavdeling for finans, og denne enheten har blant annet ansvaret for kommunens HR-system, kompetanseutvikling av ledere og ansatte og støtte til virksomhetene i kommunens omstillings- og endringsprosesser. At ordningen skulle forankres i EHS, var både politisk og administrativt bestemt.

Prosjektet ledes av en fulltidsansatt prosjektleder, og prosjektet er organisert med en styringsgruppe – som er det formelle beslutningsorganet – og en prosjektgruppe. Prosjektgruppen har medlemmer fra EHS, Byrådsleders kontor (BLK) og UKE. Prosjektgruppen er administrativt og politisk lagt til byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS) i samarbeid med byrådsavdeling for finans (FIN). Leder for styringsgruppen er pleie- og omsorgssjef i byrådsavdelingen for eldre, helse og sosiale tjenester. I tillegg består styringsgruppen av en representant fra FIN, en brukerrepresentant, en representant fra en arbeidstakerorganisasjon, hovedverneombud og bydelsdirektøren i Bjerke bydel. Prosjektleder fungerer som sekretær for styringsgruppen. Prosjektgruppen består av seks representanter, hvorav to fra byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS), en fra sekretariatet i Rådet for funksjonshemmede, en fra BLK, en fra utviklingsenheten (UKE) og prosjektleder.

Prosjektleder har hatt en aktiv rolle i prosjektet og har arbeidet svært utadrettet for å rekruttere virksomheter til det. Det er utarbeidet brosjyrer om prosjektet, prosjektleder har deltatt i møter på virksomheter for å informere, hun har deltatt på en rekke seminarer med innlegg internt i kommunen, hun har stått på stand og har informert på etats-

sjefssamling. Det er også laget en film om ordningen for å skape blest om prosjektet. Det er dessuten informert om prosjektet via eksisterende kanaler, blant annet via kommunens intranett- og internettsider samt via IA-samling, ledermøter og sektordirektørmøter. Prosjektleder har også fått forespørsler om å informere om ordningen i ulike virksomheter. Hun har videre holdt innlegg på eksterne seminarer for å informere om arbeidet som gjøres i forbindelse med traineeordningen

Målgruppen

Traineeordningen i Oslo kommune startet opp i januar 2014, men ble vedtatt i bystyret i 2012 (Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse 2015:9). Traineeordningen skulle i utgangspunktet avsluttes som prosjekt i desember 2015. Det er nå vedtatt at prosjektet skal gå ut 2017, deretter skal traineeordningen implementeres som en varig ordning i hele kommunen.

Målgruppen for traineeordningen er: «mennesker med funksjonsnedsettelse som trenger arbeidserfaring for videre deltakelse i arbeidslivet» (Traineeordningen 06.06.14). I notat av 06.06.14 blir det presisert at funksjonsnedsettelsene kan være av fysisk eller psykisk karakter.

Utgangspunktet for ordningen er at det skal ansettes arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse i ordinære stillinger, og ansettelsene skal være basert på virksomhetenes behov for arbeidskraft. Det betyr (også) at de som ansettes, må oppfylle stillingens kompetansekrav.

Traineeene blir ansatt i fast stilling, i vikariat eller midlertidige stillinger. Etter gjennomført traineeperiode kan de bli ansatt i faste heltidsstillinger eller i deltidsstillinger, i vikariater/midlertidige stillinger eller prosjektstillinger i hel- eller deltid. Det er ikke slik at traineeene er sikret fast ansettelse etter å ha deltatt i ordningen. Per juni 2016 er det utlyst 21 traineestillinger i kommunen og det er ansatt 14 traineer. Det er utlyst syv stillinger hvor det ikke er foretatt ansettelse av en trainee.

Mentorrollen

Mentorordningen er en viktig del av traineeordningen. Mentorene har fått opplæring i rollen gjennom mentorveiledningen av utviklings- og kompetanseetaten (UKE). Her får mentorene veiledning i tillegg til at denne opplæringen fungerer som en arena for erfaringsutveksling. Mentorordningen er lagt opp slik at mentor skal være ansatt i en annen virksomhet enn traineen. Det er de virksomhetene som ansetter en trainee sitt ansvar å finne én til to ansatte som ønsker å fungere som mentor for en trainee i en annen virksomhet. Hensikten med dette er blant annet å synliggjøre at mentorordningen er noe annet enn å være fadder for en nyansatt i egen virksomhet.

I forbindelse med prosjektet er det utviklet forpliktende retningslinjer både for mentorene og for traineeene. Som mentor forplikter du deg til å:

- Ta rollen som mentor alvorlig og bruke tid til forberedelser og oppfølging
- Ta ansvar for at mentorforholdet skal fungere
- Være interessert i traineens utvikling
- Være åpen og ærlig mot traineen, gi konkret tilbakemelding
- Unngå å gi råd, utfordre traineen til selv å reflektere
- Være åpen for tilbakemelding fra traineen
- Være interessert i å lære
- Sette konfidensialitet i høyetet
- Bryte forholdet om det ikke fungerer tilfredsstillende

En god mentor har ifølge traineeordningen følgende kvaliteter:

- Betydelig erfaring fra Oslo kommune
- Dyktig i jobben
- Pedagogisk
- Utviklingsorientert
- God lytter
- Interessert i og nysgjerrig på andre mennesker
- Avsetter tilstrekkelig med tid

I prosjektperioden arrangeres det flere samlinger for mentorene. Disse samlingene har vært av både kort (eksempelvis frokostseminarer) og lang (heldagsseminarer) varighet. Det vanligste har vært gruppeveiledning for mentorer, med en varighet på to timer, og som har vært ledet av en representant fra UKE. I de første samlingene fikk mentorene mer informasjon om ordningen og om hva en mentorrolle innebærer. De første samlingene inneholdt opplæringsbolker, hvor man blant annet benyttet preferanseverktøyet «Team management profile» og kompetanse fra kommunens opplærings- og utviklingsenhet (UKE). I utgangspunktet skulle det arrangeres åtte slike samlinger.

Trainee

For å kunne søke på traineestillingene for mennesker med nedsatt funksjonsevne, må en i tillegg til å oppfylle kompetansekravene til stillingen ha en form for funksjonsnedsettelse. Det er ikke stilt krav til legeerklæring som dokumentasjon for funksjonsnedsettelsen.

I likhet med mentorene har en trainee en rekke forpliktelser. Som trainee forplikter du deg til å:

- Ta rollen som trainee alvorlig og bruke tid til forberedelser og oppfølging
- Ta ansvar for at mentorforholdet skal fungere
- Ta ansvar for egen utvikling og egne behov
- Være interessert i å lære
- Være åpen for tilbakemeldinger

- Være åpen og ærlig mot mentor – tørre å sette ord på det som kan virke ubehagelig
- Være engasjert
- Utfordre meg selv og mentor
- Sette konfidensialitet i høyetet
- Bryte forholdet om det ikke fungerer tilfredsstillende

Traineeene mottar ordinær lønn i hele traineeperioden, som kan ha en varighet på opptil 1,5 år. I denne perioden får traineeene tildelt en mentor, som altså er ansatt i en annen virksomhet. Hensikten med å utnevne en mentor er å bidra til trainees personlige og faglige utvikling. Det arrangeres felles samlinger for traineeene ca. en gang i måneden. Disse har en varighet på fra en time til halvdags- eller heldagsseminarer. På samlingene har en rekke ulike tema vært tatt opp, slik som selvutvikling, arbeidslivsrelaterte spørsmål og informasjon om Oslo kommune.

4 Funn fra undersøkelsen

Overordnet forankring

Forankring er alltid viktig når man skal endre eller sette i gang nye initiativ i en organisasjon. I Oslo er, som tidligere nevnt, ordningen forankret både politisk og administrativt. Traineeordningen er organisatorisk lagt under byrådsavdelingen for eldre, helse og sosiale tjenester, det vil si at den organisatorisk ikke er lagt under byrådsavdelingen for finans, som blant annet har ansvaret for HR, personalutvikling og rekrutteringspolitikk, men som påpekt er denne avdelingen representert i styringsgruppen for ordningen. Det er ingen av de intervjuede som har påpekt at denne forankringen er et problem. Det flere for øvrig påpeker, er viktigheten av at et slikt prosjekt er forankret på politisk nivå *uavhengig* av den enkelte politikers ansvarsområde. Dette begrunnes blant annet med at virksomhetene har oppmerksomheten rettet mot det politikerne ønsker at de skal ha oppmerksomheten rettet mot. Alle politikere vurderes til å ha stor påvirkningskraft utover eget ansvarsområde og de intervjuede mener at de bør benytte denne for å tydeliggjøre viktigheten av ordningen.

I tillegg til den politiske og administrative forankringen, er ordningen også forankret i arbeidstakerorganisasjonene og brukerorganisasjonene. Utover arbeidstakerrepresentanten i styringsgruppen, oppgis det å ha vært relativt lite engasjement fra fagforeningene. Alle fagforeningene ble for øvrig invitert til et informasjonsmøte forut for oppstart av prosjektet, hvor de fikk informasjon om ordningen. Det oppgis å ha vært et relativt lavt oppmøte. Det har for øvrig ikke kommet noen innvendinger fra fagforeningene til prosjektet, og dette tolkes slikat de støtter ordningen, til tross for lite engasjement. Det

oppgis at forankring hos fagforeningene er viktig fordi de plasstillitsvalgte må forholde seg til det foreningene har blitt enige om sentralt i kommunen.

Det oppgis også å ha vært viktig å involvere brukerorganisasjoner i prosjektet, selv om kun én brukerorganisasjon er representert i prosjektet gjennom deltakelse i styringsgruppen. Prosjektleder har dessuten involvert andre brukerorganisasjoner, selv om disse ikke har hatt en formell rolle i prosjektet. Brukerorganisasjonene oppgis å fungere både som kontrollører og som vaktbikkjer, samtidig som de gir tilgang til det nettverket av potensielle arbeidstakere som de er en del av. Når prosjektet utlyser traineestillinger, blir for eksempel disse samtidig utlyst i disse nettverkene. Utlysningene når dermed brukergruppene på en annen og mer direkte måte enn når kommunen utlyser stillinger via egne hjemmesider og andre offentlige jobbportaler.

En annen måte prosjektet er forankret på, er gjennom budsjettekster og kommunens overordnede Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse. Ordningen er eksempelvis nevnt spesifikt i budsjetteksten for 2016. Det var (for øvrig) ingen politisk uenighet knyttet til satsingen på traineordningen. Handlingsplanen bidrar også til en form for forankring siden alle virksomheter er forpliktet til å rapportere om hva de konkret gjør for å inkludere mennesker med funksjonsnedsettelse i sin virksomhet. Om slike handlingsplaner har noe for seg, råder det imidlertid noe usikkerhet om blant de intervjuede, men samtidig er det enighet om at slike planer fungerer som viktige dokumenter når man skal fremme ordningen ute i virksomhetene.

Forankring i virksomhetene

Selv om det er viktig at et prosjekt som dette er forankret politisk og sentralt i kommunen, er det forankring lokalt i den enkelte virksomhet som er det aller viktigste, siden det er her inkluderingen av personer med nedsatt funksjonsevne faktisk skjer. Funnene fra våre intervjuer viser at forankring lokalt må skje både på enhetslederleder- og mellomledernivå og i personal-/HR-avdelingene. HR-avdelingene spiller en viktig rolle i utlysingsprosessene i virksomhetene. Handlingsplanen nevnt over, påpeker dessuten at HR-, HMS-ansvarlige og andre ansatte som arbeider med målgruppen, skal være kjent med FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og de felles prinsipper for universell utforming som er utarbeidet i Oslo kommune. De kan dermed også fungere som en form for vaktbikkje og minne om ordningen ved stillingsutlysninger.

Flere intervjuede oppgir at de plasstillitsvalgte er informert om prosjektet og at de ordinære partssammensatte utvalgene som MBU og AMU har vært benyttet til dette. Det anses som viktig at de tillitsvalgte er positive og informerte, da de er med i ansettelsesaker i rollen som de ansattes representant. Selv om det er arbeidsgiver som har det siste ordet, mener alle at det er viktig at partene diskuterer inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsplassen. Særlig oppgis det som viktig når målet er å endre holdninger i virksomhetene. Ingen av de intervjuede opplever at de plasstillitsvalgte har vært negative til å delta i ordningen. Lokale IA-planer og andre handlingsplaner bidrar dessuten til at virksomhetene må forholde seg til delmål 2 i IA-avtalen, og med det også traineordningen. Ulike sentrale og lokale planer forplikter både ledere og til-

litsvalgte til å jobbe for inkludering av mennesker med funksjonsnedsettelse, selv om det ikke alltid skjer i praksis.

Hvordan man i praksis arbeider for måloppnåelse, varierer. I noen virksomheter har en bestemt at alle stillinger skal vurderes med henblikk på om de skal utlyses som traineestilling eller ikke. Det betyr ikke at alle stillinger skal lyses ut via ordningen, men at man skal foreta en vurdering av hvilke som egner seg for ordningen. I de virksomhetene hvor man er opptatt av at alle stillinger skal vurderes som mulige traineestillinger, oppgis det å skape kontinuerlig oppmerksomhet om dette ved ansettelsesprosesser. Da kan ikke arbeidsgiver lene seg tilbake og være fornøyd om de har ansatt én trainee via ordningen, som en informant påpeker. Å formalisere ordningen via slike rutiner, oppgis å fungere som en påminner for dem som er involvert i rekrutteringsprosessene i virksomhetene.

Inkluderende virksomheter

Det er flere av de intervjuede som påpeker det offentliges særlige ansvar for å inkludere *alle* i arbeidslivet, inkludert personer med nedsatt funksjonsevne. Et *ønske* om å inkludere, oppgis å være en forutsetning for å *lykkes* med inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. En ordning som dette mener en kan bidra til at de arbeidsgiverne som allerede har tenkt tanken, men ikke gjort noe med den, får et puff og en mulighet til å realisere ønsket. Andre kan mene at en slik ordning er unødvendig, og at en virksomhet må kunne klare dette arbeidet uten å delta i et prosjekt.

Initiativet til å delta i ordningen har kommet både fra enhetsledere og fra mellomledere. Noen av dem som har tatt initiativ til deltakelse i ordningen, har selv på et eller annet tidspunkt jobbet med slike grupper av arbeidstakere, og det kan se ut til at de har med seg en form for inkluderingsstankesett inn i ny virksomhet.

Rekruttering av mentorer i deltakende virksomheter har man også erfart at varierer en del. I enkelte virksomheter var det mange ansatte som ønsket å fungere som mentor, mens man i andre virksomheter ikke lyktes med å rekruttere en eneste mentor. Dette kan ikke bare knyttes til holdninger og manglende interesse. Det blir påpekt at det kan skyldes at informasjonen internt i virksomheten ikke har vært god nok.

Hvordan selve rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne foregår, varierer fra virksomhet til virksomhet. Det eksisterer ingen overordnet rutine utarbeidet av prosjektet for hvordan rekrutteringen skal foregå. Uansett foregår det en vurdering og utvelgelse av stillinger ut fra forventninger om hvilke stillinger som kan egne seg innenfor ordningen. Det oppgis at man i enkelte tilfeller har behov for en spesialistkompetanse som det generelt er mangel på i Norge, og i slike tilfeller velger man å utlyse stillingen på ordinær måte (noe som for øvrig ikke utelukker mennesker med funksjonsnedsettelse i å søke).

Det er for øvrig viktig å påpeke at inkluderingsarbeid ikke bare handler om å inkludere gruppen med nedsatt funksjonsevne (delmål 2), men også ansatte med sykefravær som skyldes helseproblemer (delmål 1) og seniorer (delmål 3). Dette innebærer at alle virksomheter i praksis jobber med inkludering og ulike former for tilrettelegging. Det er også enighet blant de intervjuede om at det er en grense for hvor mange ansatte en virksomhet kan tilrettelegge særskilt for.

Lokale kulturer og holdninger

Alle de intervjuede er enige om at det er store forskjeller i holdninger til mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommuneorganisasjonen. Det er også enighet om at dette gjerne skyldes manglende kunnskap om hva en person med funksjonsnedsettelse kan bidra med i en arbeidsprosess. Ansatte oppgir gjerne å tenke at det dreier seg om personer med store og synlige funksjonshemminger, som å sitte i rullestol eller ha en synsnedsettelse, og at de raskt definerer disse arbeidstakerne som mindre produktive enn andre.

Noen ansatte og ledere tolker nedsatt produktivitet mer negativt enn andre. Produktivitetskravet er fremtredende i dagens arbeidsliv og er noe som enhver virksomhet må forholde seg til. Flere informanter påpeker dette og viser til at dette kan være en grunn til at enkelte virksomheter ikke ønsker å delta i ordningen. I det ligger det en bekymring om at personer med nedsatt funksjonsevne er å forstå som personer med nedsatt arbeidsevne – og med det også at disse personene er mer syke enn andre arbeidstakere. En informant mener at dette faktisk kan være tilfelle, og at det er viktig at dette ikke underkommuniseres. Samtidig er det mange personer i det norske arbeidslivet som vil falle inn under kategorien mennesker med funksjonsnedsettelse. Det kan eksempelvis dreie seg om personer med hjerte-kar-sykdom, allergier/astma, stoffskifteproblemer, lettere psykiske lidelser og diabetes. Det betyr ikke at en nødvendigvis har nedsatt arbeidsevne. Samtidig viser forskning at nærmere halvparten av dem med en funksjonsnedsettelse ønsker å jobbe deltid, eller fulltid med lavere produksjonskrav, på grunn av nedsatt arbeidsevne (Svalund & Hansen 2013). Informantene viser også til at ledere som har hatt negative erfaringer med ansatte med funksjonsnedsettelse, kanskje senere vil unngå å ansette slike personer og, omvendt, at positive erfaringer bidrar til at holdningen til å ansette personer med en funksjonsnedsettelse endres i positiv retning.

Det blir videre påpekt at noen ledere kan forbinde funksjonsnedsettelse med større risiko, slik at det å skulle prioritere denne gruppen kan bidra til at det ikke er den som er *best* kvalifisert som får jobben. Det vises i den sammenheng til kommunens strenge ansettelsesreglement, som er tydelig på at det er den best kvalifiserte som skal tildeles stillingen. Det hevdes at de som søker via traineeordningen, må være kvalifiserte, men det betyr ikke at de nødvendigvis er de *best* kvalifiserte. Virksomhetene opplever at ordinære søkere uten en funksjonsnedsettelse også søker når de har traineeutlysninger, og man har opplevd at noen av disse søkerne har vært bedre kvalifisert enn søkere fra målgruppen. Flere uttrykker bekymring over at også dette er en form for diskriminering. Kommunens lovavdeling har for øvrig vurdert det slik at ordningen er innenfor lovverket.

Rapportering om måloppnåelse

Ifølge Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse skal bydelene/virksomhetene i Oslo kommune blant annet rapportere «i sine årsmeldinger og årsberetninger om hvordan de har fulgt opp sine planer for mennesker med funksjonsnedsettelse» (2015:6). Utover å utarbeide egne handlingsplaner for mennesker med funksjonsnedsettelse som skal inneholde konkrete tiltak, skal de også rapportere om hvordan de har fulgt opp disse planene. I intervjuene fremkommer det at det lages lokale handlingsplaner på området og at man rapporterer om dem, men at det ikke er sank-

sjoner knyttet til manglende rapportering eller manglende måloppnåelse. Det er for øvrig enighet om at det generelt er vanskelig å måle måloppnåelse på dette området. Manglende måloppnåelse knyttes til spørsmålet om hva en funksjonsnedsettelse er eller skal forstås som. En funksjonsnedsettelse er ikke nødvendigvis det samme som nedsatt arbeidsevne. Det betyr at en virksomhet kan ha flere ansatte med nedsatt funksjonsevne uten at arbeidsgiver er klar over dette, samtidig som det er mange med nedsatt funksjonsevne som ikke vil ha problemer med å skaffe seg arbeid på ordinær måte. Virksomheter som har deltatt i traineeprosjektet har for øvrig ikke slike måleproblemer, da det er satt som et krav at trainee må opplyse arbeidsgiver om sin funksjonsnedsettelse.

En av de intervjuede opplyser om at kommunen tidligere hadde et konkret mål om at fem prosent av alle nyansettelser skulle være folk med funksjonshemninger. Dette målet ble lagt vekk da en opplevde utfordringer med målingen. Kommunen erkjente at de antakelig har ansatte som har en funksjonsnedsettelse uten at arbeidsgiver har innsikt i dette, blant annet fordi det ikke går utover arbeidsevnen. De intervjuede oppgir da også at de mener at gode rapporteringer er vanskelig å få til i praksis. Traineeordningen oppleves for øvrig som en god ordning av de intervjuede, fordi den kan bidra til å synliggjøre at det allerede kan finnes gode og kompetente arbeidstakere på en arbeidsplass, men som også har en funksjonsnedsettelse, og den bidrar til en bevisstgjøring av at det ikke behøver å være noen risiko forbundet med å ansette personer med funksjonsnedsettelser.

Mentorordningen

Mentorene oppgir at de har fått mange gode tips gjennom mentorveiledningen og at opplæringen har vært bra og nyttig. Det at mentorordningen er lagt opp slik at mentor skal være ansatt i en annen virksomhet enn traineen, mener alle er et godt grep, og det begrunnes med at det gir en nødvendig distanse, slik at mentor ikke bringer med seg forutinntatte holdninger om traineens arbeidsplass.

Mentorrollen

Til ordningen som mentor er det (som vist tidligere) angitt en rekke kvalifikasjoner man mener en god mentor bør inneha. Det er også tydeliggjort hvilke oppgaver en mentor *ikke* skal ha. Dette ser mentorene ut til å være godt informert om, da de alle nevner hva en mentorrolle ikke skal være. Når det gjelder hva innholdet i rollen *skal* være, mener noen at dette er litt utydelig og ullent. Flere peker likevel på at denne utydeligheten skaper den fleksibiliteten en slik rolle bør ha. Både mentorer og traineer oppgis å være individuelt forskjellige, og denne forskjelligheten takles best ved å ha en viss fleksibilitet knyttet til rollen samt til innholdet i den. Informantene oppgir at «rollen blir til mens man går». På spørsmål om hvilke egenskaper/kunnskaper en mentor bør ha, nevnes følgende:

- Bør føle seg faglig trygg i den arbeidsoppgaven man har, at man vet hvorfor man gjør det man gjør og vite litt om strukturer og hvordan ting er bygget opp
- Viktig at man kan kommunisere godt med et annet menneske

- God kunnskap om Oslo kommune
- God kunnskap om å jobbe i en kommune – en hierarkisk organisasjon
- Personlig egnethet – flink til å lytte
- Være fri fra trangen til å hjelpe – traineen skal finne sine egne løsninger
- Være veileder, men ikke leder
- Gi innspill, ikke råd – gi tanker til refleksjon
- Å være lydhør, og/men samtidig litt pågående

Mentor-trainee-relasjonen

Noen av informantene påpeker at det kan oppleves som noe underlig når man får en trainee som har mer utdanning og/eller erfaring enn en selv. Mentorene hadde i stor grad sett for seg å få ansvaret for en trainee med liten eller ingen arbeidserfaring, slik det også påpekes i informasjonen om hvem som anses å være i målgruppen for ordningen. Gjennom ordningen er det ansatt traineer som har liten eller ingen arbeidserfaring, men det er også ansatt traineer som både har lang universitetsutdanning og/eller lang arbeidserfaring. Dette kan være personer som har vært ute av arbeidslivet over lang tid på grunn av helseutfordringer, noen har vært på omskolering, mens atter andre har vært ute av arbeidslivet på grunn av funksjonsnedsettelsen sin.

Det er flere mentorer som nevner at det er viktig med en god match mellom trainee og mentor for å få en god og konstruktiv relasjon. Flere nevner at prosjektet har vært dyktige på denne biten.

Som en støtte for mentor-trainee-treffene, er det utarbeidet skjemaer for hva en skal bruke møtene mellom mentor og trainee til og hvordan man kan legge dem opp. Disse skjemaene ser ut til å ha vært lite i bruk. I de tilfeller de ikke benyttes, har både trainee og mentor vært enige om det. Samtidig oppgir noen at de titter på skjemaene innimellom, og gjerne i de tilfellene trainee og mentor opplever at møtene er i ferd med å skli ut.

5 Suksesskriterier

På spørsmålet om hva som har bidratt og kan bidra til at en lykkes med å inkludere personer med funksjonsnedsettelse i arbeid, peker de intervjuede på en rekke forhold. Oppsummert nevnes disse kriteriene:

- Ledelse og forankring – både sentralt i kommunen og lokalt i den enkelte virksomhet. Det er viktig at alle politikere og sentral administrativ ledelse i kommunen setter standarden for hva kommunen skal være opptatt av, og at de følger denne selv.
- Det er viktig å få intensjonene om å inkludere mennesker med funksjonsnedsettelse inn i budsjettekster og i overordnede og lokale handlingsplaner. Det gjør

dette vanskeligere å overse både for politikere, sentral administrativ ledelse og virksomhetsledere.

- Sentrale ledere i kommuneadministrasjonen bør etterspørre resultater/gi signaler nedover i organisasjonen, for å holde på oppmerksomheten hos virksomhetslederne (ute i virksomhetene).
- Virksomhetsledere må utfordre *sine* underordnede ledere på tematikken og stille spørsmål om hvorfor de ikke mener det er aktuelt å ansette personer med funksjonsnedsettelse når en søker etter ansatte.
- Lokal ledelse spiller en avgjørende rolle fordi de har makt og myndighet til å implementere en slik ordning, samtidig som de kan bidra til å påvirke holdninger og verdier i virksomheten.
- Rapportering i årsmeldinger synliggjør hva man har gjort/eventuelt ikke gjort på området.
- Arbeidsgiver bør ha en plan for traineen, spesielt ved midlertidige ansettelse. Det vil si at arbeidsgiver bør tenke over hvilke oppgaver traineen har kompetanse til å utføre, men også hva som kan bidra til å øke traineens muligheter for arbeid etter at traineeperioden er avsluttet.
- Arbeidsgiver må hjelpe og støtte traineen på slutten av arbeidsforholdet, slik at vedkommende blir i bedre stand til å skaffe seg jobb på egen hånd.
- Tenke deltidsstillinger som en mulighet. Mange har ikke kapasitet til å jobbe fulltid.
- Det er en fordel at mentor er ansatt i en annen virksomhet enn traineen.
- Parallellutlysninger. Det oppgis at det bør være mulig å utlyse traineestillingene også som ordinære stillinger. I de tilfellene man ikke finner kvalifiserte traineer, kan man gå løs på søknadene som har kommet inn via ordinær utlysning. Per i dag opplyses det om at det tar for lang tid å få besatt stillingen når man utlyser via traineeordningen og det ikke er noen kvalifiserte søkere. Ved parallellutlysninger slipper virksomhetene å gå igjennom en ny og tidkrevende utlysingsrunde.

Flere peker også på at de har hatt en dyktig prosjektleder som har bidratt til at ordningen har blitt en suksess. Det uttrykkes noe bekymring for om det fortsatt vil finnes ressurser i form av en dedikert prosjektleder når ordningen skal implementeres i kommunen.

6 Avsluttende kommentar

I dette notatet har Fafo presentert noen utvalgte funn knyttet til Traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo kommune. Vi har her kun gitt en enkel deskriptiv fremstilling av funnene. En grundigere gjennomgang og analyse av funnene vil foretas i hovedprosjektet. I hovedprosjektet vil Fafo øke antall informanter – både virksomhetsledere og mentorer. I tillegg vil traineene inngå i studien. Hovedprosjektet vil også inneholde flere refleksjoner omkring suksesskriterier, mulige dilemmaer og forbedringsmuligheter.

Litteratur

- Anvik, C. H., Olsen, T., Lien, L., Sollund, M. & Hansen, T. (2007). *Kunnskapsstatus for LA-avtalens delmål 2: Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne*. Nordlandsforskning: NF-rapport nr. 11/2007.
- Bråthen, M. & Lien, L. (2015). *Ringer i Vannet. NHO-bedriftenes bidrag til økt arbeidsinkludering*. Fafo-rapport 2015:23.
- Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse 2015*. Oslo kommune.
- Hansen, I. L. S. & Haualand, H. (2012). *Diskriminerende barrierer i arbeidslivet. Aktivitets- og rapporteringsplikt som virkemiddel for området nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2012:25.
- Reegård, K. & Mandal, R. (2010). *Direktoratets trainee-program for personer med funksjonsnedsettelse. Sluttevaluering*. Fafo-rapport 2010:23.
- Bråthen, M. & Svalund, J. (2015). *Økt yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Kartlegging av måloppnåelse*. Fafo-rapport 2015:57.
- St.prp. 39 L (2014-2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*.

Det er i tillegg benyttet en rekke notater som er utarbeidet ifm traineeordningen.

Traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse i Oslo kommune

Tema for dette notatet er Oslo kommunes traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse. Det er flere undersøkelser som viser lavere yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med befolkningen totalt. Oslo kommunes traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse er et tiltak for inkludering av denne gruppen i det ordinære arbeidslivet. Kommunens traineeprogram skiller seg ut fra en rekke andre inkluderingsprosjekter ved at personene i programmet ansettes i ordinære stillinger på ordinære vilkår, ut fra kompetanse og kompetansekrav. Formålet med dette forprosjektet har vært å få mer kunnskap om kommunens traineeordning for mennesker med funksjonsnedsettelse.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:16
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10240