

## English summary

In the period 2007–2009 several departments and directorates in Norway accomplished a trainee program targeted towards people with higher education and different kinds of impairments. The aim of the program was to offer qualified persons with disabilities relevant job-experience by working as trainees in the central administration, and thereby strengthen their job opportunities in the future. In addition, the program set out to strengthen the role of persons with disabilities as a labor market resource in general, and at the same time generate experience in the central administration with respect to employees with different kinds of disabilities. The trainees varied noticeably concerning the kind and degree of impairment, educational level and previous work experience.

The report focuses on the knowledge and attitudes of the employers and the colleagues towards people with disabilities before they entered the program, their experiences during the program and the extent to which the participation in the program has resulted in increased knowledge and a change in attitudes. The report is based on a questionnaire and qualitative interviews with leaders, colleagues and the trainees themselves.

The most important findings could be summarized as follows:

### Knowledge and expectations

- Lack of knowledge and previous experience from working with persons with disabilities characterized the departments and directorates that participated in the program.
- Several leaders were genuinely positive with regard to participating in the program. For others the participation was more a consequence of what they conceived as pressure from leaders above themselves. Others, in turn, mentioned the benefit of getting an extra employee into the unit as their main motivation for participating in the program.

### Experiences from the program period

- Positive experiences from the program period depend upon the consistency between the qualifications of the trainee and the nature of the job tasks in the unit.

- In most units the program has functioned well. The trainees have been included in the social work environment, and any needs of adjustment of job tasks to individual needs have been solved without any further problems.
- Only a small share of the trainees in the study have needed physical adjustments on the workplace, and the units thus gained little experience with respect to workplace adjustments and the contact with the assistive aid system.
- Lack of previous work experience among the trainees, the need for following-up activities and the lack of relevant job tasks are the main reasons that the trainee program in some departments and directorates has functioned poorly.

### **The issue of openness**

- The decision of being open or not open at the workplace with respect to the impairment has been a difficult question for many of the trainees in the study. There is no doubt that the trainees prefer to be evaluated on the basis of their work effort. The study also shows that to most of the trainees, professional qualifications abolished the significance of the impairment.
- However, our findings also suggest that the lack of openness with respect to the impairment could lead to insufficient adjustments of job tasks, illustrating a potential disadvantage by choosing not to be open on the impairment.

### **Benefits for the trainees from participating in the program**

- At the individual level the program represents an opportunity for the trainees to demonstrate their abilities before a potential employer. Some of the trainees were rather immediately recruited into the department or directorate where they conducted the program, while others were offered permanent employment after finishing the trainee period.

The study demonstrates the difficulties of assessing the extent to which the participation in the program has resulted in improved knowledge and a change in the attitudes among leaders and colleagues towards people with disabilities as a labor market resource. At the same time, there is little doubt that concerning the participating departments and directorates, the program has led to increased consciousness with respect to this group in the working life. Furthermore, the majority of the leaders would be positive to enter a new trainee program, and gave their support to the statement that there is a need to strengthen the focus on recruiting individuals with disabilities in the central administration.

# 1 Innledning

Gjennom flere år har det vært en politisk målsetting å øke sysselsettingen blant personer med redusert funksjonsevne. Målsettingen har siden 2001 vært forankret i trepartsavtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Engasjementet har så langt ikke bidratt til å øke sysselsettingsandelen. Siden SSB startet de første tilleggsundersøkelsene til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), har sysselsettingsandelen ligget forholdsvis stabilt på omkring 45 prosent (Hansen og Svalund 2007). I den siste AKU-undersøkelsen er sysselsettingsandelen 45,3 prosent, samme nivå som ett år tidligere. Man ser imidlertid en økning i andelen ikke-sysselsatte personer med redusert funksjonsevne som oppgir at de ønsker å jobbe. Av ikke-sysselsatte er det 17 prosent som sier de ønsker jobb (AKU, SSB 2. kv. 2008).

Flere undersøkelser har synliggjort at arbeidssøkere med redusert funksjonsevne møter ulike barrierer på det norske arbeidsmarkedet og i overgangen mellom utdanning og arbeid (Anvik 2007, Hansen og Reegård 2008). Mye kan tyde på at arbeidsgiveres holdninger og manglende kjennskap til arbeidstakere med redusert funksjonsevne er en slik barriere. En holdningsundersøkelse blant et utvalg arbeidsgivere viser at mange arbeidsgivere er skeptiske til å innkalle godt kvalifiserte personer med redusert funksjonsevne til intervju (MMI 2006). I forbindelse med AFI/Fafo-prosjektet Funksjonshemming, arbeidsliv og velferdsstat ble det i 2007 gjennomført en spørreundersøkelse til rekrutteringsansvarlige i et utvalg norske bedrifter. Surveyen viste at en relativt stor andel rekrutteringsansvarlige mener det er mulig for personer med funksjonsnedsettelse å jobbe i deres bedrift, men dette betydde ikke at de nødvendigvis hadde ansatte med funksjonsnedsettelse. Samtidig tydeliggjør surveyen blant annet at en stor andel av de rekrutteringsansvarlige er usikre på arbeidskapasiteten til ansatte med funksjonsnedsettelse, og at det finnes en oppfatning om at arbeidstakere med funksjonsnedsettelse innebærer risiko for økt sykefravær (Norsk Respons 2007).

Fafos studie av funksjonshemmende barrierer i møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med redusert funksjonsevne viser at mange opplever at de i møte med arbeidslivet må bryte igjennom en mur av forestillinger hos arbeidsgiver om betydningen av redusert funksjonsevne. Majoriteten mener at dersom de oppgir sin funksjonsnedsettelse og/eller sitt tilretteleggingsbehov i jobbsøknaden, reduseres muligheten for å få jobben. Mange velger derfor å handle ut fra antakelsen om arbeidsgivers negative holdninger og usynliggjør sin funksjonsnedsettelse i sine jobbsøknader og henvendelser til potensielle arbeidsgivere (Hansen og Reegård 2008).

Evalueringen av Telenors program Open Mind<sup>1</sup> viser at dersom personer med redusert funksjonsevne får vist seg fram, så kan dette endre holdninger. Evalueringen viser at bedriftene som deltok i prosjektet, oppga mange positive erfaringer med å ha personer med redusert funksjonsevne i bedriften, og at dette hadde vært en styrke for arbeidsmiljøet. Evalueringen viser en gjennomgående oppfatning av at trainee-programmet har bidratt til å endre arbeidsmiljøet i deltakerbedriftene samt påvirket sykefravær og arbeidsmoral i positiv retning (Skøien mfl. 2006).

Det er god grunn til å anta at erfaringer og holdninger er sterkt korrelert – gode erfaringer vil mest sannsynlig også føre til positive holdninger. Studier Fafo har gjort knyttet til praksisplasser for innvandrere, viser nettopp dette. Hadde man hatt gode erfaringer med praksisplassordningen, var det også større sannsynlighet for at man hadde positive holdninger til ordningen og framtidig sysselsetting av innvandrere (Djuve 2007). Dette ser vi også i virksomhetene som samarbeider med Telenor Open Mind. Mange av virksomhetene som har hatt hospitanter fra prosjektet Telenor Open Mind, har gode erfaringer og har også senere ansatt deltakere i ordinære stillinger (Skøien mfl. 2006). Dette kan være en indikasjon på at større kjennskap til arbeidstakere med redusert funksjonsevne også kan endre holdningen til rekruttering av personer med redusert funksjonsevne.

Trainee-ordningen i statsforvaltningen for personer med redusert funksjonsevne er et tiltak som er igangsatt for å øke rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne i staten. Trainee-ordningen ble igangsatt i departementene i 2007 og i direktoratene i 2008. Denne rapporten handler om hvorvidt virksomheters deltakelse i trainee-program fører til økt kunnskap og endrede holdninger til personer med redusert funksjonsevne som arbeidskraftressurs.

## Problemstillinger

Undersøkelsens overordnede problemstilling er:

Har sentralforvaltningens deltakelse i trainee-program for personer med redusert funksjonsevne ført til ny kunnskap og endrede holdninger til personer med redusert funksjonsevne som arbeidskraftressurs?

Undersøkelsen tilstreber å synliggjøre arbeidsgivere og kollegaers holdninger og kunnskap før de gikk inn i trainee-programmet, erfaringer underveis og til slutt hvorvidt

<sup>1</sup> Telenor Open Mind er et opplærings- og arbeidstreningsprogram for personer med fysiske funksjonsnedsettelser. Programmet består av en tre måneders kvalifiseringsperiode med kurs og 21 måneders arbeidstrening, der målet er å få fast jobb.

deltakelse i programmet eventuelt har ført til ny kunnskap og endrede holdninger overfor arbeidstakere med redusert funksjonsevne. I undersøkelsen har vi i tillegg vært opptatt av å belyse traineenes egne erfaringer fra programperioden.

Undersøkelsen har hatt følgende delproblemstillinger:

- Hvilken kunnskap og hvilke erfaringer hadde de involverte virksomhetene med ansatte med funksjonsnedsettelse før de gikk inn i trainee-programmet?
- Er det ulike erfaringer knyttet til type arbeidsplass og type funksjonsnedsettelse?
- Hvordan påvirker virksomhetenes erfaringer fra trainee-programmet vurderingen av muligheten for framtidig sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne?
- Hvilken betydning opplever traineene at funksjonsnedsettelsen har fått på arbeidsplassen og for deres inkludering i arbeidsoppgaver og i arbeidsmiljøet?

## Departementene og direktoratenes trainee-program

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) tok i 2006 initiativ til et trainee-program for personer med høyere utdanning og redusert funksjonsevne. Dette programmet var et ledd i Regjeringens tiltaksplan for å rekruttere flere personer med redusert funksjonsevne til statlig sektor (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Departementenes trainee-program pågikk fra våren 2007 til våren 2008 og hadde 16 traineer. Daværende Statskonsult fikk i oppgave å utvikle og drifte departementenes trainee-program. Helsedirektoratet tok initiativ til en videreføring i direktoratene. Direktoratenes trainee-program startet opp i 2008 og avsluttes høsten 2009. Det var 27 direktorat og tilsyn som meldte seg på, og fire avdelinger tok inn to traineer. Totalt deltar 32 traineer i direktoratenes trainee-program. For direktoratenes trainee-program var det først Helsedirektoratet som hadde ansvar for oppstart og utlysning. Deretter var det Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) som overtok ansvaret for behandlingen av søknadene og gjennomføringen av programmet.

Målet med programmet er å tilby kvalifiserte personer med redusert funksjonsevne ett års erfaring som trainee i forvaltningen for å bedre deres muligheter for framtidig arbeid. Videre ønsket initiativtakerne til programmet å skape oppmerksomhet om personer med redusert funksjonsevne som arbeidskraftressurs og samtidig tilføre forvaltningen erfaring med å ha ansatte med ulike former for redusert funksjonsevne. Det ble satt to krav for å delta i trainee-programmet: i) redusert funksjonsevne og ii) høyere utdanning (fortrinnsvis mastergrad eller minimum fire års studium på høyskole- eller universitetsnivå).

Departementene og direktoratenes trainee-program er ikke en ordning der trainee-perioden munner ut i en ordinær stilling i virksomheten. Forvaltningens trainee-program er ment å fungere som et springbrett for traineene med hensyn til videre jobbsøking og yrkeskarriere. Det ble derfor bakt inn jobbsøkerkurs og karriereveiledning til traineene underveis i programmet.

### **Mentorer, samlinger og basisgrupper**

For å gi traineen støtte og oppfølging ble ulike ordninger inkludert i både departements- og direktoratsprogrammet. Mentorordningen innebar at hver trainee fikk en personlig fadder/samtalepartner utenfor arbeidsplassen. Dette var et tilbud for å gi traineen støtte og veiledning, og det ble brukt på ulikt vis og i ulik grad. Det var departementene og direktoratene selv som var ansvarlige for å finne en egnet mentor til traineen. Det ble vurdert som viktig at mentoren skulle jobbe et annet sted enn traineen, slik at traineen kunne ta opp alle temaer han eller hun ønsket. I tillegg til en mentor hadde traineens linjeleder et særansvar for å ivareta traineen. Det skulle settes av tid til samtaler mellom linjeleder og trainee.

Trainee-programmet arrangerte tre samlinger for traineene. På disse samlingene ble traineene delt inn i såkalte basisgrupper. Her ble traineer med ulik bakgrunn og ulik type funksjonsnedsettelse satt sammen for å fungere som støtte for hverandre. Difi arrangerte to samlinger for linjeledere og én samling for mentorene. Disse ordningene ble ansett som viktige elementer for at trainee-programmet skulle fungere godt.

## **Et program for personer med redusert funksjonsevne**

Trainee-ordningen i statsforvaltningen var målrettet mot personer med redusert funksjonsevne. Denne rapporten handler om hvorvidt virksomheter som deltar i ordningen, får ny kunnskap og endrede holdninger til personer med redusert funksjonsevne. «Personer med redusert funksjonsevne» er en sekkebetegnelse, og personer med redusert funksjonsevne er ingen homogen gruppe. Gruppen er sammensatt av et mangfold av personer som har et fellestrekk – og det er at de har redusert funksjonsevne. Det varierte hva slags type og grad av funksjonsnedsettelse traineene hadde. I tillegg var det stor variasjon når det gjaldt utdanningsnivå og hvor mye arbeidserfaring traineene hadde. Begrepet redusert funksjonsevne eller nedsatt funksjonsevne ble introdusert i utredningen Fra Bruker til borger som noe som viser til individuelle kroppslige/medisinske forhold. Her markerer forfatterne skillet mellom det individuelle og relasjonelle. Det relasjonelle viser til at forhold i omgivelsene kan føre til at en person blir funksjonshemmet fordi han eller hun får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet

mellom personens reduserte funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav til funksjon (NOU 2001:22 s. 17, Stortingsmelding nr. 40 (2002–2003)).

En slik definisjon kan dermed romme en rekke ulike funksjonsnedsettelse og kroniske lidelser. En tidligere undersøkelse blant søkerne til trainee-programmet i direktoratene viste at personer med redusert syn eller hørsel samt rullestolbrukere utgjorde en relativt liten gruppe, mens omkring en firedel oppga at de hadde «andre fysiske bevegelsehemninger». Dette kunne for eksempel være ulike muskelsykdommer og amputasjoner. En firedel av søkerne hadde psykiske lidelser, og det var mange personer med funksjonsnedsettelse som ikke umiddelbart er synlige, som for eksempel kronisk utmattelsessyndrom eller astma (Hansen og Reegård 2008).

Denne undersøkelsen viser også at traineene som deltok i programmet, har et bredt spekter av funksjonsnedsettelse. Noen personer har funksjonsnedsettelse som er synlige, for eksempel at de er blinde eller rullestolbrukere. Andre har mer usynlige funksjonsnedsettelse som for eksempel ulike psykiske lidelser, spisevegring og utmattelsessyndrom. Disse personene vil ha meget ulike tilretteleggingsbehov og utfordringer i møte med en arbeidsplass.

Gjennomføring av trainee-programmet bygget blant annet på en ambisjon om å øke bevisstheten og kunnskapen om personer med redusert funksjonsevne i arbeidslivet. Gjennom en slik tankegang blir traineen ambassadør eller modell for alle «funksjonshemmede som gruppe». Dette er problematisk av flere grunner. Først og fremst fordi dette er en gruppe med et stort mangfold av personer. For det andre fordi trainee-deltakerne hadde veldig ulike former for redusert funksjonsevne. Noen hadde funksjonsnedsettelse som ikke var synlige og ikke medførte noe form for tilrettelegging. Noen av kollegaene var klar over at traineen hadde redusert funksjonsevne, eller hva slags type funksjonsnedsettelse det dreide seg om. Videre varte trainee-perioden kun ett år. Traineer og linjeledere oppgir at de kunne trenge mer tid for bedre å få i stand gjensidig læring. For det tredje kan denne «ambassadørjobben» være tung å bære for traineene.

## Gangen i rapporten

Rapporten er delt inn i seks kapitler. Kapittel 2 tar for seg undersøkelsens metodiske tilnærming, utvalgets sammensetning og noen metodiske betraktninger knyttet til måling av holdninger. Kapittel 3 ser på linjelederne, kollegaene og traineenes antakelser, kunnskaper og holdninger i forkant av deltakelse i trainee-programmet. Kapittel 4 er kalt «Rette kvalifikasjoner for rett jobb» og handler om viktigheten av godt samsvar mellom traineens kompetanse og arbeidsoppgavene i avdelingen. Dette kapitlet redegjør for positive og negative erfaringer fra programperioden. Kapittel 5 handler om i

hvilken grad det har oppstått læring, og hva slags type læring som eventuelt har kommet ut av deltakelse i trainee-programmet. Kapittel 6 samler tråder, problematiserer og diskuterer på bakgrunn av de viktigste funnene i undersøkelsen.