

Kaja Reegård, Hanne Bogen og
Inger Lise Skog Hansen

Med NAV på laget?

Oppfølging av unge bevegelseshemmede i NAV



Kaja Reegård, Hanne Bogen og Inger Lise Skog Hansen

Med NAV på laget?

Oppfølging av unge bevegelseshemmede i NAV

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-825-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-826-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Summary	6
1 Innledning	9
Problemstillinger	10
Foreliggende forskning	11
Rapportens oppbygning	14
2 Metode og data	15
Metodisk tilnærming og utvelgelse av case	15
Lokale NAV-kontor	16
Arbeidslivssentre	17
Rekruttering av unge bevegelseshemmede til undersøkelsen	18
3 NAV og IA-strategi	21
IA-avtalen	24
4 Det lokale NAV-kontoret	27
Fokus på behov – ikke på målgrupper	27
En lite synlig brukergruppe	29
Metodikk – positiv arbeidsevnevurdering	32
Kompetanse og beredskap	33
Ressurser og rammebetingelser	35
Mobilisering av arbeidsgiverne	36
Tiltaksporteføljen	38
Flerfaglig samarbeid	41
Oppsummering	42
5 Arbeidslivssentrene	45
Arbeidslivssentrenes rolle i IA-arbeidet	45
Arbeidslivssentrenes arbeid med delmål 2	47
Virksomhetenes holdning til å rekruttere unge funksjonshemmede	50

Støttesystemenes innretning	51
Oppsummering.....	57
6 Med NAV på laget ut i arbeidslivet?	59
Åtte unike historier	59
Et ambivalent forhold til NAV.....	60
Brukermedvirkning og byråkratikompetanse.....	67
Drømmen om fast jobb	68
Oppsummering.....	69
7 Oppsummering og avslutning	71
Signaler og prioritering	71
Gode tiltak, men knappe ressurser	72
Distanse og nærhet til arbeidslivet.....	73
Usynlighet og ambivalens.....	73
Litteratur	76
Vedlegg 1: Informasjonsbrev.....	81
Vedlegg 2: Intervjuguider.....	86

Forord

Prosjektet «Med NAV på laget for å bryte ned barrierer på vei inn i arbeidslivet?» er finansiert av Stiftelsen Sophies Minde. Hensikten med prosjektet er å få mer kunnskap om oppfølging av unge bevegelseshemmede i NAV-systemet, og hvorvidt NAV-reformen har ført til at en har fått en mer brukerrettet og treffsikker oppfølging av unge bevegelseshemmede for å nå målet om arbeid og aktivitet blant flere.

Prosjektet ble startet opp ved tildeling av midler i desember 2010, og gjennomført i perioden januar til september 2011. Rekruttering av informanter både innen NAV og blant unge bevegelseshemmede har vært svært mye mer tidkrevende enn først antatt, og har ført til at datainnsamlingen har strukket over lengre tid enn planlagt. Vi vil gjerne takke NAV-kontorene og NAV Arbeidslivssenter som har deltatt i undersøkelsen, og ikke minst rette en stor takk til informantene med bevegelseshemming som har delt sine erfaringer med oss. I den sammenheng vil vi også takke alle dem som har bidratt til rekruttering av informanter i denne gruppen. En rekke funksjonshemmedes organisasjoner har lagt ut informasjon om prosjektet på sine nettsider og oppfordret sine medlemmer og lesere til å delta. Takk til Norges Handikapforbund som også bidro med en annonse i sitt medlemsblad Handikapnytt. Her vil vi gjerne nevne Vigdis Endal, som har vært til stor hjelp i prosessen og bidratt med informasjon om deres medlemmers erfaringer med NAV, noe som har hjulpet oss i utformingen av intervjuguider. Takk også til Torunn Berg og Erlend Sand Bruer i Unge funksjonshemmede for gjennomlesning av intervjuguider og informasjonsbrev til aktuelle informanter blant unge bevegelseshemmede. Dette var en god og nyttig kvalitetssikring.

Forskerteamet har bestått av Kaja Reegård og Hanne Bogen, og med Inger Lise Skog Hansen som prosjektleder. Reegård har hatt hovedansvaret for datainnsamlingen i NAV-kontorene og intervjuene med unge bevegelseshemmede. Bogen har hatt ansvaret for intervjuene med NAV Arbeidslivssenter. Hansen har skrevet kapittel 3 og Bogen kapittel 5. Reegård har hatt hovedansvaret for resten av rapporten, bortsett fra sluttkapittelet som er skrevet i fellesskap. Forskerteamet har gjensidig kommentert hverandres kapiteler, men prosjektleder har hatt ansvar for endelig kvalitetssikring. Til sist en takk til Stiftelsen Sophies Minde for finansiering av et prosjekt det har vært svært spennende å jobbe med. Takk også til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten.

Fafo, september 2011

Kaja Reegård, Hanne Bogen og Inger Lise Skog Hansen

Summary

The project “NAV as a partner in trying to enter the labour market?” is about how the Norwegian Labour and Welfare Services follow up young physically disabled people with regard to employment. The NAV reform from 2006 is a major welfare administration reform, and there have been great expectations that the new organisation should be able to support more disabled people into employment and activity. Several new measures are implemented to support the work- and activation approach in the welfare policy. Earlier studies have shown that within the old labour administration several young disabled people experienced not to be taken seriously as jobseekers, and that their disability overshadowed their competence and resources. The aim of this project is to develop more knowledge about how young disabled people are followed up after the NAV reform, and whether the new organisation has developed competence, working methods and measures that contribute to more user-oriented and better targeted support of young people trying to enter the labour market.

The report is based on qualitative interviews with informants at a sample of local NAV offices and NAV Work life centres in all together six counties, in addition to qualitative interviews with eight physically disabled young persons about their experiences with the follow-up from NAV in accordance to getting into employment.

The last chapter summarises the findings in the report. The project has shown that there has been a development in NAV that gives a potential for a better and more accurate follow-up of young disabled people on their way into working life. Especially the comprehensive work ability assessment method is viewed as an approach that contributes to more focus on the ability to work and need of support necessary to get into employment. Still we conclude that there are still challenges, and the main challenges can be summarised in four points:

- The first challenge is the priorities made within the NAV organisation. There is little attention about disabled people in general at the local NAV offices and the NAV Work Life Centres, and certainly not about young physically disabled people. The main focus of the NAV organisation in recent years has been to follow up on the issue of reducing sick leave, and in addition, during the financial crisis and its aftermath, on managing unemployment benefits. Informants in NAV have registered signals both from political direction and the head of NAV to prioritise young people, and also disabled people. This opens up for more focus on young disabled

people as well, but so far the instructions have been to focus on young persons with mental health problems.

- The second challenge is the lack of resources in NAV to give a comprehensive follow-up of those seeking support to get into employment. The efforts to help young disabled people into employment are seen as hampered by the lack of resources. There are several good measures, but lack of resources to develop competence in the organisation, and not least the lack of time and resources to provide necessary follow-up support over time, imply that the methods are not used to their potential. The new work ability assessment method per example is viewed as a good tool for a more comprehensive assessment of each person's abilities and need of support, but it demands resources to follow up on both the process and the revealed need of support.
- The third challenge is that the local NAV offices are not working very closely with enterprises and work places, in other words they may lack knowledge about the need of companies – both of labour and support. This challenges their possibilities to do a proper job in matching qualified young physically disabled seeking for a job, with relevant employers interested in hiring people. The NAV Work Life Centres seem to be better equipped to follow up on the enterprises, but are not often involved in individual cases. Working towards enterprises is necessary to open the door for young disabled people to the labour market. This requires an emphasis on changing attitudes, providing risk reducing measures and how employers can be assured to have relevant assistant from NAV when needed.
- The fourth and last challenge is that informants in NAV have an impression that there are not many young physically disabled people that want support from NAV. There are several good measures, but no candidates... This could partly be due to NAV not registering impairments in their registers, and partly due to young physical disabled people not necessarily having reduced working ability and therefore not contacting NAV to get support into employment. It could also be due to young disabled not wanting to emphasise disability when they search for a relevant job, and last this could be due to disabled people having an ambivalent relationship with NAV and some of them maybe bad experiences with not being taken seriously as job-seeker. The report shows how the young disabled people describe an ambivalent relationship to NAV, on the one hand trying to emphasise that they are just like other young people, on the other hand having to emphasise disability to get access to relevant support and allowances. They balance this ambivalence, and have developed adopting strategies in their meeting with the gatekeepers in NAV to avoid them from limiting their ambitions towards education and jobs.

In closing, the report points out three success criteria emphasised by the informants. First of all, the informants emphasise the importance of employment measures within the ordinary working life as most effective. Secondly, they emphasise the importance of comprehensive and predictable follow-up from NAV and the importance of young disabled people being accepted and taken seriously as job seekers. Thirdly, they emphasise the importance of follow-up on the enterprises as a success criteria in opening the door to working life from the inside.

1 Innledning

Under halvparten av funksjonshemmede i yrkesaktiv alder er sysselsatt, og denne andelen har vært stabil i mange år. Ser vi på alle yngre i aldersgruppen 25–39 år, er sysselsettingsandelen for hele gruppen totalt 85,5 prosent, mot kun 51 prosent av funksjonshemmede (SSB 2010). Å stå utenfor arbeidsmarkedet som ung kan ha stor betydning for mulighetene for å bli sysselsatt senere i livet. Flere har pekt på at overgangen mellom utdanning og arbeid er en kritisk fase, avgjørende for den enkeltes senere posisjon på arbeidsmarkedet (Anvik mfl. 2007). Nedsatt funksjonsevne utgjør en risiko for å havne utenfor arbeidsmarkedet i tidlig alder, og den årlige tilgangen av unge uføre er tredoblet de siste 30 årene (Brage og Thune 2007, Blekesaune 2005, Norvoll og Fossestøl 2010). Dette er problematisk sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men også for den enkelte.

I de siste årene har det vært økt fokusering på å få flere personer med nedsatt funksjonsevne inn i arbeidslivet. Dette har vært et delmål i IA-avtalen (delmål 2) siden den første avtalen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet ble inngått i 2001. Evalueringer av IA-avtalen viser at dette delmålet har lavest måloppnåelse av de tre delmålene. Avtalen har hatt litt betydning for at personer med nedsatt funksjonsevne har kunnet bli værende i jobb (beholde personer med nedsatt funksjonsevne), mens det ikke kan spores noen effekter når det gjelder økt rekruttering av personer utenfor arbeidsmarkedet (Dale-Olsen mfl. 2005, Ose mfl. 2009). Gjennom regjeringens idé- og erfaringspanel og brukerpanel som har gitt innspill til en ny sysselsettingsstrategi for funksjonshemmede, kan vi spore økt oppmerksomhet rettet mot personer under 30 år med nedsatt funksjonsevne som er på vei inn i arbeidslivet (Arbeidsdepartementet 2010).

Mange unge funksjonshemmede opplever barrierer i overgangen mellom utdanning og arbeid (Anvik 2006, Hansen og Reegård 2008). Det kan handle om at de mangler erfaring fra sommerjobb, deltidsjobb eller deltakelse i organisasjons- eller frivillig arbeid. Dette kan gi implikasjoner i form av mangel på nettverk ved jobbsøking og få referanser, og for noen også usikkerhet om egen arbeidskapasitet (Hansen og Reegård 2008). På den andre siden vet vi at mange arbeidsgivere vegrer seg for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne (MMI 2006). Det kan ha ulike årsaker, som usikkerhet om arbeidskapasitet, behovene for tilrettelegging og en generell skepsis.

Hvordan NAV arbeider i denne sammenheng har stor betydning for unge funksjonshemmedes muligheter til å lykkes, og NAV kan spille en nøkkelrolle for unge

funksjonshemmede som ønsker arbeid. En viktig del av NAVs oppgave er her å koble interesserte arbeidsgivere med relevante arbeidssøkere. I hvilken grad klarer de å forvalte denne oppgaven? Har NAV de nødvendige verktøy og tiltak, og ikke minst tid og ressurser til å klare dette? NAV er også viktig når det gjelder å mobilisere arbeidsgivere til å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne. NAV lokalt, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddelsentral spiller alle en viktig rolle for å bidra til å øke sysselsettingen av unge funksjonshemmede. I denne studien har vi fokusert på NAV lokalt sin oppfølging og bistand samt på arbeidslivssentrenes rolle. I hvilken grad arbeider disse aktørene på en slik måte at de fremmer måloppnåelsen om å få flere unge funksjonshemmede i arbeid og aktivitet?

Denne rapporten handler om NAVs oppfølging og bistand overfor unge personer (her definert i alderen 18–27 år) med bevegelseshemninger¹, og unge bevegelseshemmedes erfaringer med NAV i overgangen mellom utdanning til arbeid. Rapporten er basert på kvalitative intervjuer med tre informantgrupper: ledere og ansatte ved lokale NAV-kontor, ansatte ved NAVs arbeidslivssentre og unge bevegelseshemmede.

Problemstillinger

Den overordede målsettingen for denne studien er å bidra med kunnskap om hvordan NAV arbeider for å bistå unge personer med bevegelseshemninger i overgangen mellom utdanning og arbeid, og hvordan unge bevegelseshemmede opplever bistanden fra NAV. Prosjektet har følgende hovedproblemstilling:

- Har NAV utviklet arbeidsmåter og tiltak som bidrar til å bryte ned barrierene unge bevegelseshemmede erfarer i møte med arbeidslivet?

Undersøkelsen har følgende delproblemstillinger:

- a) Hvordan arbeider NAV for å bistå unge bevegelseshemmede som ønsker arbeid?
- b) Hvilke tiltak benytter NAV for å fremme økt sysselsetting av unge bevegelseshemmede, og hvordan samarbeider ulike NAV-instanser i denne sammenheng?
- c) Hvordan opplever unge bevegelseshemmede sitt møte med NAV? Hvilken oppfølging får de, og hvilke tiltak settes i verk for at de skal komme i arbeid?

¹ Bevegelseshemning defineres som en person som har redusert muskelkraft i armer og ben, og redusert evne til å bevege seg raskt og over lengre strekninger (www.tilgjengelighet.no).

Vi har valgt å fokusere spesielt på oppfølgingen av unge bevegelseshemmede. Vi vet at unge bevegelseshemmede, spesielt rullestolbrukere, kan støte på barrierer når de forsøker å komme inn på arbeidsmarkedet (MMI 2006, Tronstad 2010). Personer med bevegelseshemninger vil ofte ha behov for fysisk tilrettelegging på arbeidsplassen, noe som gjør at ikke bare NAV lokalt og NAV Arbeidslivssenter er relevante aktører, men også hjelpemiddelsentralene. Det gjør det interessant å undersøke hvordan disse enhetene samarbeider i sin oppfølging av målgruppen.

En viktig hensikt med prosjektet er å identifisere suksesskriterier for gode tiltak og strategier for å øke mulighetene for unge bevegelseshemmede til å komme ut i arbeid.

Foreliggende forskning

Det er gjennomført få studier av møtet mellom unge funksjonshemmede generelt, og unge bevegelseshemmede spesielt, og arbeidsformidlingssystemet etter at NAV ble etablert i 2006. En av de få studiene med et slikt perspektiv er gjennomført av Skarpaas (2011) i forbindelse med en underveisevaluering av NAV-reformen. Her synliggjøres unge fysisk funksjonshemmedes erfaringer fra møtet med NAV. De utfordringene evalueringen avdekker dreier seg spesielt om NAVs organisering og kompetanse. Informantene beskriver organiseringen som rigid, fragmentert og lite koordinert mellom ulike aktører. Samtidig framheves det at personer med nedsatt funksjonsevne stiller NAV-ansatte overfor krav om mange ulike former for kompetanse; både om nedsatt funksjonsevne og diagnoser, ulike hjelpemidler, koordinering av ulike aktører, veiledning og kunnskap om arbeidslivet og arbeidsgivere. Et tredje moment er at måten NAV registrerer arbeidssøkere og andre brukere på kan bidra til å usynliggjøre denne gruppen, i og med at arbeidssøkere ikke kan registreres med nedsatt funksjonsevne eller diagnose. Datasystemet er med andre ord ikke lagt til rette for at NAV kan ha en egen oversikt over unge funksjonshemmede (eller funksjonshemmede generelt, med ulike former for nedsatt funksjonsevne) som ønsker arbeid.

En studie fra ECON(2003) som sammenligner situasjonen på arbeidsmarkedet for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere med befolkningen for øvrig, finner at sysselsettingsandelen er lavest blant rullestolbrukere (23 prosent). Andelen er på 67 prosent for hørselshemmede og 44 prosent for synshemmede, mens sysselsettingsandelen for befolkningen generelt ligger på omkring 77 prosent. I en undersøkelse som ble gjort i 2006 av betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser, sier 37 prosent av arbeidsgiverne at det er sannsynlig at de ville innkalle en meget godt kvalifisert person i rullestol til intervju (MMI 2006). I en studie fra Fafo om mangfold i arbeidslivet ble disse spørsmålene stilt på nytt, og også her ble det avdekket en sterk devaluering av kvalifikasjoner dersom det var kjent at søkeren var rullestolbruker. Om

lag 40 prosent i privat sektor og 65 prosent i offentlig sektor anså det som sannsynlig at de ville innkalt en rullestolbruker med meget gode kvalifikasjoner (Tronstad 2010).

Tidligere studier har vist at mange personer med nedsatt funksjonsevne har støtt på utfordringer i møte med arbeidsformidlingen (tidligere Aetat), både når det gjelder avklaring av behov og treffsikre tiltak. Andre har erfart at de ikke blir tatt på alvor som reelle arbeidssøkere i møte med hjelpeapparatet (Anvik 2006, Hansen og Reegård 2008, Nordrik 2008). Studier viser også hvordan tidligere Aetat erfarte at de i liten grad fikk henvendelser fra funksjonshemmede som ønsket bistand for å komme i arbeid (ECON 2003).

Unge personer med nedsatt funksjonsevne kan bli frustrerte over ikke å bli lyttet til og tatt alvorlig når de møter tiltaksforvaltningen. De kan oppleve at hjelpeapparatet på den ene siden ikke anerkjenner de behovene de har for bistand. Samtidig kan de erfare at hjelpeapparatet ikke vurderer dem som kompetente arbeidssøkere. Enkelte har blitt tvunget til å velge løp som ikke har vært forenlig med deres egne ønsker og behov. Samtidig fungerer NAV-ansatte som portvoktere for de unges adgang til tiltak (Anvik 2006, Rusnes 2010). Studier viser videre at utdanning har en særlig positiv effekt på sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne (Achtenberg 2009, Bø mfl. 2010), og at personlige ressurser som pågangsmot og initiativ kan ha stor betydning i overgangen mellom utdanning og arbeid (Hansen og Reegård 2008).

Rusnes' (2010) kunnskapsstatus om arbeidsrettede tiltak for unge funksjonshemmede gir oversikt over hvilke arbeidsrettede tiltak som finnes i dag, men vi vet lite om hvordan tiltakene blir anvendt rundt i landet. Kunnskapsstatusen viser at det ikke finnes egne nasjonale tiltak innenfor NAV for unge funksjonshemmede, og at dette er et behov.

Erfaringer fra forsøksprosjekter og trainee-ordninger

Selv om det finnes få egne arbeidsrettede prosjekter innrettet mot unge funksjonshemmede, så finnes det noen eksempler og erfaringer. Her oppsummerer vi noen enkelte prosjekter som har vært gjennomført. Prosjektet *Overgang fra studier til arbeid – unge med nedsatt funksjonsevne* inkluderte fylkene Oslo, Rogaland og Troms, og ble lagt opp som et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeids- og velferdsforvaltningen. Det var myntet på personer under 35 år med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne, og formålet var todelt: i) å bidra til at unge personer med nedsatt funksjonsevne kommer i og beholder ordinært arbeid etter endt utdanning, og ii) å utvikle kunnskap om utfordringene og mulighetene for unge med nedsatt funksjonsevne i overgangen fra høyere utdanning til arbeidslivet. Prosjektet ble avsluttet i 2010 (NAV, prosjektdokument).

Unge fysisk funksjonshemmede i arbeid – hvordan hindre barrierer i skole og arbeidsliv? var et tverretattlig prosjekt med NAV Arbeidslivssenter i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, videregående opplæring, Høgskolen i Hedmark, NAV Arbeid, FFO

i Hedmark, NHO og LO. Prosjektperioden varte fra 2005–2006, og hensikten var å hindre frafall av ungdom etter endt utdanning samt motivere IA-virksomheter til å jobbe aktivt med delmål 2 i IA-avtalen ved å stille praksisplasser til disposisjon for unge funksjonshemmede. Evalueringen gjennomført av Spjelkavik (2007) viste at det var vanskeligheter med å få rekruttert deltakere, men nesten alle som deltok hadde fått prøvd seg i det ordinære arbeidslivet, og i all hovedsak var de svært fornøyd med prosjektet og den individuelle oppfølgingen de hadde fått. Dessuten viste det seg at det kunne være en utfordring å få hjelpemidler raskt nok på plass på praksisplassen. Videre ble funksjonsvurderingen, og oppfølgingen som ligger i den, vurdert som et viktig verktøy (www.idebanken.org).

Sentralforvaltningens trainee-program for personer med høyere utdanning og redusert funksjonsevne. I perioden 2006 til 2009 gjennomførte departement og direktorat hvert sitt ettårige trainee-program for personer med høyere utdanning og nedsatt funksjonsevne. Målet var å tilby kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne ett års relevant arbeidserfaring for å styrke deres muligheter på arbeidsmarkedet. Videre skulle programmet bidra til å skape oppmerksomhet om funksjonshemmede som arbeidskraftressurs og samtidig tilføre sentralforvaltningen erfaring med å ha ansatte med ulike former for nedsatt funksjonsevne. Begge trainee-programmene ble vurdert som vellykket i den forstand at majoriteten av deltakerne opplevde å ha fått styrket sine muligheter på arbeidsmarkedet – flere hadde fått jobb som resultat av trainee-perioden. Utfordringene dreide seg om å få til et godt samsvar mellom traineens kompetanse og avdelingens behov for arbeidskraft. Suksesskriterier handlet blant annet om åpenhet rundt nedsatt funksjonsevne og god oppfølging fra leder (Skarpaas og Rusnes 2008, Reegård og Mandal 2010).

Telenor Open Mind er et toårig opplærings- og arbeidstreningsprogram for fysisk funksjonshindrede med nedsatt mobilitet, hørsel og syn. Programmet gir deltakerne muligheter til å komme seg inn i arbeidslivet gjennom kompetanseheving og relevant arbeidstrening. Søkere må være på yrkesrettet attføring fra NAV og ha bestått videregående skole eller ha annen relevant utdanning. Programmet prioriterer unge funksjonshemmede uten arbeidspraksis ved inntak. Evalueringen gjort av Skøien mfl. (2006) viste at programmet var vellykket både for den enkelte og for bedriftene, som opplevde at ansatte med nedsatt funksjonsevne er en ressurs og en styrke for arbeidsmiljøet.² I tillegg finnes flere ulike sommerjobbinitiativ som for eksempel HSH³ sitt prøveprosjekt *Sommerjobb for alle* (HSH 2005) og *Unge funksjonshemmedes sommerjobbprosjekt*. Målet er å gi skoleelever og studenter med nedsatt funksjonsevne sommerjobb

² <http://www.telenor.com/no/nyheter-og-media/pressemeldinger/2007/telenors-handicap-program-viderefoeres-under-nytt-navn-telenor-open-mind>

³ HSH er hovedorganisasjonen for handel og tjenester i Norge.

for at de skal få arbeidserfaring som kan brukes i senere jobbsøking. Initiativet er ikke evaluert.

Felles for både trainee-prosjektene og sommerjobbprosjektene er at de gir personer med redusert funksjonsevne en mulighet til å vise seg fram i arbeidslivet. Prosjektene imøtekommer på denne måten utfordringen som ligger i at mange personer med redusert funksjonsevne har lite nettverk og få referanser når de skal søke jobb (Hansen og Reegård 2008).

Rapportens oppbygning

I neste kapittel redegjør vi for studiens metodiske tilnærming og datamateriale. Her beskrives informantgruppene og betraktninger rundt rekruttering og frafall. I kapittel 3 gir vi en beskrivelse av arbeids- og velferdsforvaltningens organisering, virkemidler og arbeid med IA-avtalen. I kapittel 4 presenterer vi de lokale NAV-kontorenes arbeid med å bistå unge bevegelseshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid. Her beskrives lederes og saksbehandleres syn på brukergruppen, deres metoder for å øke sysselsettingen av denne gruppen samt deres vurdering av tilgjengelig kompetanse og ressurser i dette arbeidet. Videre vurderer vi hvor treffsikre virkemidlene er når det gjelder å bryte ned barrierer unge bevegelseshemmede støter på i sitt møte med arbeidslivet. Kapittel 5 beskriver arbeidslivssentrenes arbeid med IA-avtalens delmål 2. Arbeidslivssentrene har en viktig rolle i å bistå IA-virksomhetenes arbeid med de tre delmålene i IA-avtalen. Kapittel 6 handler om de unge bevegelseshemmedes erfaringer fra møte med NAV, og hvordan de vurderer bistanden og oppfølgingen de har fått. I avslutningskapitlet, kapittel 7, gir vi en kort oppsummering av hovedfunn og betraktninger om veien videre på bakgrunn av funnene i undersøkelsen.

2 Metode og data

I dette kapitlet redegjør vi for den metodiske tilnærmingen og de ulike informantgruppene, samt kommer med noen refleksjoner omkring rekruttering og frafall. Undersøkelsen baserer seg på et datamateriale innhentet ved hjelp av kvalitative intervjuer med i) ledere og saksbehandlere⁴ ved lokale NAV-kontor, ii) rådgivere ved arbeidslivssentre og iii) unge bevegelseshemmede. Kvalitativ metodisk tilnærming ble vurdert som mest hensiktsmessig for å kunne gå i dybden av informantenes erfaringer og opplevelser.

Det er valgt ut lokale NAV-kontor i fem fylker, samt arbeidslivssentre i fem fylker. I fire casefylker er det foretatt intervjuer både med NAV lokalt og NAV Arbeidslivssenter. I tillegg er det to casefylker hvor det i det ene fylket kun er gjort intervjuer med NAV Arbeidslivssenter, og i det andre kun med ansatte ved tre lokale NAV-kontor. Til sammen er det gjort intervjuer med NAV-representanter i seks fylker. Informantene blant unge bevegelseshemmede er rekruttert fra hele landet.

Metodisk tilnærming og utvelgelse av case

I denne undersøkelsen har vi valgt en kvalitativ tilnærming. Vi har intervjuet et begrenset antall informanter, men ved å velge en slik metodisk tilnærming har vi hatt mulighet til å gå mer i dybden innenfor problemstillinger som kan være vanskelige å fange med et kvantitativt design. Funnene aspirerer ikke til å være representative i statistisk forstand, det vil si gi mulighet for å generalisere og si noe om hvor utbredt ulike oppfatninger og erfaringer er blant ansatte i NAV eller i brukergruppen. Kvalitative intervjudata gir i stedet muligheter for en dybdeforståelse. I intervjuene med ledere og saksbehandlere ved lokale NAV-kontor har vi lagt vekt på å få fram hvilke metoder de har brukt når de har bistått unge bevegelseshemmede med å få arbeid, deres holdninger til og vurderinger av brukergruppen samt vurdering av egen kompetanse og ressursituasjon.

⁴ I NAV benyttes yrkestitler som saksbehandler, veileder, koordinator, konsulent, rådgiver m.m. I dette prosjektet benyttes betegnelsen saksbehandler som betegnelse for den representanten fra forvaltningen som er i kontakt med bruker (Rønningen 2009).

I intervjuene med arbeidslivssentrene har det vært sentralt å få fram deres oppfølging av arbeidsgiveres arbeid med IA-avtalens andre delmål. I intervjuene med unge bevegelseshemmede forsøker vi å synliggjøre deres erfaringer fra møtet med NAV, samt deres ambisjoner og drømmer for fremtiden. Det ble utarbeidet separate intervjuguider til hver av informantgruppene av såkalt semistrukturert karakter, det vil si at de samme spørsmålene ble stilt til alle i samme informantgruppe, men med rom for at informantene selv kunne utdype og ta opp temaer han eller hun fant relevante (intervjuguider er vedlagt).

Det er gjennomført intervjuer med NAV lokalt og NAV Arbeidslivssenter i til sammen seks casefylker. Først ble det valgt ut fem casefylker, hvor det ble foretatt intervjuer med et utvalg lokale NAV-kontor. Det ble også gjort henvendelser om intervjuer til NAV Arbeidslivssenter i de samme fylkene. I ett av fylkene ønsket ikke NAV Arbeidslivssenter å delta, og det ble derfor tatt kontakt med ett sjettede casefylke for intervju med NAV Arbeidslivssenter. I utvelgelsen av casefylker ble det tatt hensyn til spredning etter geografi, størrelse og befolkningstetthet. Casefylkene er valgt fra både Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet og Østlandet.

Lokale NAV-kontor

De lokale NAV-kontorene i casefylkene ble valgt ut fra hensyn om å få med både by- og sentrumsnære kontor, samt landkommuner. I tillegg ønsket vi variasjon i størrelse på NAV-kontoret og etableringstidspunkt. Til sammen ble ledere ved tre NAV-kontor i hvert av de fem casefylkene kontaktet per e-post med et informasjonsskriv om undersøkelsen (se vedlegg 1). Deretter tok vi kontakt per telefon med ledere ved de kontaktede kontorene med forespørsel om et telefonintervju.

Ledere ved tre NAV-kontor ga tilbakemelding på e-post etter at informasjonsbrevet var sendt ut om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Ett kontor oppga at de hadde få (om noen) bevegelseshemmede ungdommer registrert, og de ønsket derfor at et annet kontor i fylket skulle delta istedenfor. Et annet NAV-kontor oppga at de ikke hadde mulighet for å prioritere deltakelse i undersøkelsen av kapasitetsmessige årsaker. Ved to NAV-kontor ønsket leder at det heller ble tatt kontakt med en avdelingsleder. Den ene på grunn av sterkt tidspres, i det andre tilfellet fordi lederen som var kontaktet oppga at han ikke hadde noen erfaring med hvordan kontoret jobbet spesifikt med denne gruppen. Det ble gjennomført intervjuer med avdelingsledere ved disse kontorene, og disse intervjuene fulgte samme intervjuguide som for ledere.

Etter å ha gjennomført intervjuene med lederne, spurte vi om de kunne navngi en relevant saksbehandler, som vi deretter kontaktet. Ved ett kontor var det en saksbehandler

som ble pekt ut av leder som ikke ønsket å delta. Begrunnelsen var at vedkommende ikke mente hun hadde erfaring med målgruppen for undersøkelsen.

Samtlige av intervjuene med NAV-kontorene ble gjennomført per telefon. Til sammen intervjuet vi 13 ledere og 11 saksbehandlere ved til sammen 12 NAV-kontor.⁵ Intervjuene varte i gjennomsnitt 30 minutter. Rekruttering til intervjuene var utfordrende og svært tidkrevende. Informantene hadde en hektisk arbeidsdag og var vanskelige å nå per telefon. I noen tilfeller var det ikke mulig å komme igjennom direkte til informantene, slik at vi var nødt til å stille oss i generell telefonkø til kontoret.

Det ble utarbeidet separate intervjuguider for ledere og saksbehandlere (se vedlegg 2). Lederne fikk spørsmål av mer overordnet karakter, som blant annet omhandlet hvorvidt de mente at ansatte hadde fått tilstrekkelig opplæring i hvordan man skal lette overgangen mellom utdanning og arbeid for denne gruppen, hvorvidt det finnes målrettede tiltak for å øke sysselsettingen av unge bevegelseshemmede, og om de hadde oversikt over eventuelle igangsatte tiltak/prosjekter i fylket spesielt innrettet mot å sysselsette denne gruppen. Saksbehandlerne ble stilt spørsmål av mer konkret art, som for eksempel hvilke tiltak som oftest ble brukt, og hvordan behov, ønsker og arbeidsevne ble kartlagt. Utover dette ble de samme spørsmålene stilt til ledere og saksbehandlere.

Arbeidslivssentre

Det er gjennomført intervjuer med en representant for NAV Arbeidslivssenter i fem fylker, spredt fra nord til sør i landet. Informantene er fagansvarlige for delmål 2, enten som saksbehandler (rådgiver) som har delmål 2 som et særlig ansvarsområde, eller som leder. Lederen ved arbeidslivssenteret ble først kontaktet per e-post med et informasjonsskriv om undersøkelsen og forespurt om de ville delta i undersøkelsen (se informasjonsskriv i vedlegg 1). De ble etter en stund kontaktet per telefon, og dersom de ønsket å delta, ble vedkommende leder bedt om å finne en egnet person ved senteret som kunne besvare undersøkelsen. Det ble presisert for ledelsen ved hvert senter at vi ønsket at det skulle velges ut en person med god kunnskap om hvordan senteret arbeider med å realisere målsettingene for delmål 2 i IA-avtalen, og som kunne informere på vegne av senteret.

Som redegjort for ble det først rettet en henvendelse til de samme casefylkene som ble valgt ut for undersøkelsen blant NAV-kontorene. I ett av casefylkene ønsket ikke lederen ved arbeidslivssenteret at de skulle delta i undersøkelsen. Begrunnelsen var at de ansatte ved senteret i liten grad hadde erfaringer med å formidle på dette området, siden de stort sett hadde arbeidet med delmål 1, det vil si sykefraværreduksjon. I de

⁵ Ved ett NAV-kontor ble både leder og en mellomleder intervjuet.

ti årene arbeidslivssenteret hadde bestått, opplevde han at det i liten grad hadde vært rom for å arbeide med målsettingen om å øke sysselsettingen blant funksjonshemmede. På bakgrunn av dette ble det tatt kontakt med Arbeidslivssenteret i et sjetten fylke, og gjennomført intervjuer der. Det er foretatt intervju med en representant for hvert av de fem sentrene.

I og med at det er 19 arbeidslivssentre i landet, vil informasjon fra bare fem av dem ikke kunne være representativ for alle. Intervjuene med representantene fra disse sentrene vil likevel være viktige som grunnlag for å utforme en bedre strategi for å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid. Intervjuene foregikk per telefon våren 2011, og de varte i én til to timer. Intervjuguide er vedlagt i vedlegg 2.

Rekruttering av unge bevegelseshemmede til undersøkelsen

Når det gjaldt å rekruttere unge bevegelseshemmede til intervju om deres erfaringer med NAV i prosessen for å komme ut i arbeidslivet, valgte vi å ta kontakt med relevante brukerorganisasjoner. Det ble etablert kontakt med ulike brukerorganisasjoner for ungdom med ulike former for bevegelseshemninger, med forespørsel om de kunne legge ut informasjon om undersøkelsen på internett og med link til et informasjonsbrev om prosjektet (se vedlegg 1). Personer i målgruppen som hadde lyst til å delta i undersøkelsen, ble her oppfordret til å ta kontakt med forskerteamet. En rekke organisasjoner, også ungdomsorganisasjoner, la ut informasjon om undersøkelsen på sine nettsider og/eller Facebook-sider. I tillegg ble informasjon formidlet gjennom Handikapnytt, som er Norges Handikapforbunds (NHF) medlemsblad. Følgende organisasjoner publiserte informasjon om undersøkelsen:

- Unge funksjonshemmede (UF)
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- Norges Handikapforbunds Ungdom (NHFU)
- Norges Handikapforbund (NHF)
- Cerebral Parese-foreningens ungdom
- Landsforeningen for Trafikkskadde Ungdom (LTN)
- Landsforeningen for trafikkskadde (LTN)
- Ryggmargsbrokk- og hydrocephalusforeningens ungdom

- Foreningen for Muskelsykes Ungdom (FFMU)
- Norsk Dysmeliforening
- Norsk Dysmeliforenings Ungdom

Åtte personer tok kontakt med ønske om å delta etter å ha sett informasjon om undersøkelsen. Informantene var mellom 23 og 28 år – to menn og seks kvinner. Ved oppstart av prosjektet var det et ønske å ha flere informanter, og det ble derfor gjort flere henvendelser til brukerorganisasjonene for å spre informasjon om undersøkelsen i deres nettverk. Det var tre personer som viste interesse for undersøkelsen, men etter første henvendelse fulgte de ikke opp for en videre avtale av intervju. I to av brukerorganisasjonene var det også ansatte i organisasjonene som konkret tipset enkeltmedlemmer om undersøkelsen, uten at dette ga resultater. I forskerteamet antar vi at en del opplever at de kanskje ikke har konkrete nok erfaringer med oppfølging fra NAV i arbeidssammenheng. I denne undersøkelsen var det uansett ikke mulig å oppnå noe representativt utvalg, og de åtte intervjuene gir et godt bilde av noen unge bevegelseshemmedes erfaringer med NAV.

To intervjuer ble gjennomført ansikt til ansikt, mens de resterende ble gjennomført per telefon, da disse informantene bodde langt fra Oslo. Intervjuene varte i gjennomsnitt en time, og de ble tatt opp på lydbånd for deretter å bli transkribert (skrevet ut ordrett). Utskriftene fra intervjuene med NAV-ansatte og unge bevegelseshemmede ble kodet og analysert i databehandlingsystemet Atlas.

Om snøballmetode og selvrekruttering

Rekrutteringen av informanter i de ulike gruppene ble basert på et strategisk utvalg. Det vil si at informantene har kvalifikasjoner eller egenskaper som er strategiske for studiens problemstillinger. Rekrutteringen av saksbehandlere ved NAV-kontorene foregikk gjennom den såkalte «snøballmetoden». Det betyr at vi først tok kontakt med ledere ved NAV-kontorene, og deretter ba disse oppgi navn på saksbehandlere som hadde erfaringer på dette området. Analogien med snøball er ment å illustrere at utvalget utvider seg etter hvert, som en snøball som vokser etter som den ruller. En utfordring ved å benytte denne rekrutteringsstrategien er at NAV-lederne kan plukke ut saksbehandlere som de vet vil sette NAV-kontorets arbeid i et ekstra gunstig lys. Vi fikk imidlertid ikke inntrykk av at det var tilfellet, men heller at lederne valgte ut informanter som i størst mulig grad var relevante for undersøkelsen, ved at de i ulik grad hadde jobbet med den aktuelle brukergruppen. Også hos arbeidslivssentrene ble rekrutteringen basert på at lederen ved senteret pekte ut den mest relevante informanten for undersøkelsen blant de ansatte. Vi opplever at informantene har vært svært interessert i å dele sine erfaringer med forskerne.

Informantene fra gruppen unge bevegelseshemmede ble rekruttert gjennom såkalt selvrekruttering. Det vil si at de personene som hadde lyst til å delta i undersøkelsen, meldte seg frivillig ved å kontakte forskerteamet. Dette innebærer at vi må ta høyde for at informantene har hatt ulike agendaer for å la seg intervju. Det kan bety at våre informanter har hatt særskilt lyst til å la seg intervju – kanskje fordi de har hatt ekstra negative eller positive erfaringer i møtet med NAV, eller de har generelt hatt lyst til å fortelle sin historie. I metodelitteraturen pekes det på hvordan selvrekruttering kan føre til et selektivt utvalg av personer som er særlig fortrolige med forskning og som mestrer sin livssituasjon, og dermed ikke har noe imot innsyn fra forskeren. Videre er det ofte slik at personer med høyere utdanning i større grad enn personer med ingen/lavere utdanning er villige til å delta i kvalitative studier. Dette kan handle om at personer med høyere utdanning er mer vant til og komfortable med å reflektere over egen livssituasjon. Som vi beskriver i kapittel 6, har våre informanter både høy og lav utdanning, men de framstår alle som relativt ressurssterke og med en reflektert vurdering av egen situasjon og sitt forhold til NAV. Selvrekruttering fører dermed til at det er vanskelig å få tak i personer som er representative for målgruppen. Personer som ikke meldte seg til å delta i undersøkelsen kan representere mer konfliktfylte eller problematiske sider ved fenomenet som skal studeres (Thagaard 2002). Videre kan det tenkes at personer som har hatt et uproblematisk møte med NAV ikke har deltatt, fordi de synes at deres historie er lite oppsiktsvekkende. Slike skjevheter i utvalget av informanter er vanskelige å unngå, men bør tas i bakhodet når man leser presentasjonen i kapittel 6. Samtidig har det ikke vært et mål for en kvalitativ undersøkelse som denne å oppnå et representativt utvalg.

3 NAV og IA-strategi

NAV-reformen representerer den største velferdsreformen i Norge i nyere tid. Det er en omfattende organisatorisk reform med sammenslåing av Aetat og trygdeetaten, samt et nytt partnerskap mellom stat og kommune (sosialtjenesten) i de lokale NAV-kontorene. Samtidig er NAV-reformen en stor innholdsreform som handler om kompetanseutvikling, nye virkemidler og nye måter å arbeide og samarbeide på (St. meld. nr. 9 (2006-2007)). Stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* skisserte en rekke nye tiltak og virkemidler som følger opp arbeidslinja i norsk velferdspolitik, og skal bidra til at målsettingene i NAV-reformen om flere i arbeid, brukerreting og effektivisering, blir nådd.

For personer med nedsatt funksjonsevne har det vært forventninger om at NAV-reformen skal føre til at det i større grad legges vekt på deres arbeidsevne og muligheter, enn på eventuelle barrierer. Flere studier har vist at det har vært en utfordring at unge funksjonshemmede i det gamle Aetat-systemet kunne oppleve i liten grad å bli tatt på alvor som reelle arbeidssøkere, få en reell behovsavklaring, ordentlige kartlegginger og treffsikre tiltak (Anvik 2006, Hansen og Reegård 2008, Nordrik 2008). Innføringen av en rett til behovs- og arbeidsevnevurdering i 2010 er tenkt å være et svar på dette. Med arbeidsevne forstås den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Det er med andre ord en beskrivelse av forholdet mellom på den ene siden den enkeltes muligheter og begrensninger, og på den andre siden omgivelsenes krav og forventninger. Vurderingen av arbeidsevnen skal danne et grunnlag som gjør det mulig å avklare hvilken innsats både NAV og den enkelte skal bidra med for å nå én eller flere målsettinger om å delta i arbeid eller annen aktivitet. Innsatsen skal konkretiseres i en egen aktivitetsplan. Det er store forventninger til at innføring av arbeidsevneметодик i NAV skal bidra til en bedre kartlegging som gir større brukerreting og mer treffsikre tiltak for den enkelte. Samtidig er målgruppen som skal få vurdert sin arbeidsevne meget sammensatt, og det er viktig at NAV-ansatte har tilstrekkelig kompetanse og kjennskap til mulighetene for tilrettelegging og til relevante tjenester utenfor NAV, samt tilgang til ressurser internt for å kunne gi god oppfølging og finne egnede tiltak.

I NAV-organisasjonen er det flere enheter som vil ha betydning i oppfølgingen av unge bevegelseshemmede som ønsker å komme ut i arbeid. De lokale NAV-kontorene er arbeids- og velferdsforvaltningens førstelinjetjeneste, og saksbehandleren på det lokale NAV-kontoret er dermed brukerens første møte med dette hjelpeapparatet. NAV-kontorene har et omfattende oppdrag. De forvalter en rekke tiltak og ytelser, skal jobbe

for å ivareta NAV-reformens mål⁶ samt følge opp og veilede brukere med særdeles ulike behov. Mange kontor benytter seg av tiltaksleverandører for avlastning i arbeidet med å tilby arbeidstrening, opplæring og utprøving. Organisatorisk står NAV-kontorene mellom stat og kommune, og kontorene har valgt ulike organisatoriske modeller. En vanlig modell er å skille mellom *mottak* og *oppfølging*. Andre kontor har skilt mellom NAV arbeid og NAV trygd, mens *markedsteam* har fått ansvar for arbeidsgiverkontakt (Andreassen og Fossetøl 2011, Hansen mfl. 2009).

NAV lokalt har tilgang til en rekke arbeidsrettede tiltak hjemlet i forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. (Lovdata: FOR 2008-12-11 nr. 1320). Omfanget av tiltaksaktivitet rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne har vært relativt stabilt de siste årene. Ved utgangen av 2010 deltok rundt 61 500 personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsrettede tiltak. 8000 av disse var under 25 år.⁷ Tildeling av tiltak skjer i hvert enkelt tilfelle på bakgrunn av brukerens/deltakerens behov, og etter hvorvidt vedkommende er i et utdanningsløp, mellom utdanning og arbeid, arbeidsledig med eller uten arbeidserfaring. Gjennom forskriften stilles følgende arbeidsrettede tiltak til disposisjon for Arbeids- og velferdsetaten:

- Avklaring
- Arbeidsrettet rehabilitering
- Arbeidspraksis
- Opplæring
- Arbeid med bistand
- Oppfølging
- Bedriftsintern opplæring
- Tidsbegrenset lønnstilskudd
- Tidsubestemt lønnstilskudd
- Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift
- Varig tilrettelagt arbeid
- Tilskudd til tiltaksarrangør
- Behandlingstilbud for personer med psykiske og sammensatte lidelser

⁶ i) Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad, ii) økt brukerretting og iii) en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2004: 13)

⁷ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Analyser/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/Nedsatt+arbeidsevne%3A+Bare+6+av+10+%C3%B8nsker+jobb.271993.cms>

I tillegg til NAV lokalt er NAVs hjelpemiddelsentraler viktige for mange bevegelseshemmede. Hjelpemiddelsentralene har en nøkkelrolle i formidling av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, men de har også ansvar for å være et ressurs- og kompetansesenter for andre instanser i systemet som jobber opp mot arbeidsplass. Hjelpemiddelsentralene forvalter folketrygdlovens kapittel 10, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet. I tillegg finnes det et eget rundskriv om tilrettelegging i arbeidslivet: Rundskriv § 10-5, Stønad til bedring av funksjonsevne i arbeidslivet. I dette rundskrivet legges det sterk vekt på at Hjelpemiddelsentralen skal være en aktør i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. De skal tenke intensjonelt og arbeide forebyggende mm. Inngangskravene til rettighetene i folketrygden er at det er personer med varig⁸ nedsatt funksjonsevne. Aktuelt for gruppen bevegelseshemmede er virkemidlene hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av fysiske omgivelser (Folketrygden § 10-7). For målgruppen i denne studien vil det for de fleste foreligge et avklart hjelpemiddelbehov, og mange vil ha et etablert forhold til Hjelpemiddelsentralen i fylket. Det er etablert to ordninger som kan anvendes i prosessen med hjelpemidler og tilrettelegging: brukerpas og tilretteleggingsgaranti. Ordningen med brukerpas ble innført i hjelpemiddelsentralene i 2006, og hensikten er å gi brukerne økt innflytelse i hjelpemiddelprosessen. Tildeling avhenger av et (eksisterende) vedtak om tildeling av hjelpemidler, og handler om enklere tilgang for den enkelte til utprøving, utskifting og reparasjon av hjelpemidler. Ordningen med brukerpas er ikke spesielt rettet mot arbeidslivet, men mot brukere som har behov for hjelpemidler for å kunne leve et selvstendig liv. Ordningen med tilretteleggingsgaranti ble landsomfattende fra 2008, og handler om at NAV gir en garanti som skal sikre arbeidsgiver og arbeidstaker at personer med nedsatt funksjonsevne får nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging. Ordningen er en forhåndsgaranti og kan gis til både enkeltpersoner og bedrifter. Tilretteleggingsgaranti kan gis både til arbeidssøkere, arbeidstakere og virksomheter. Garantien gjelder NAVs støtteordninger og gir tidsfrister for saksbehandling.

En studie av hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet (Hansen mfl. 2009) viste at arbeidslivssaker utgjør en svært liten andel av den virksomheten som utøves ved hjelpemiddelsentralene. Under 3 prosent av sakene er arbeidsplassaker. Samtidig var det en klar tilbakemelding om at disse sakene ble prioritert i tråd med sentrale retningslinjer. Studien viste likevel at hjelpemiddelsentralene i liten grad deltar aktivt i lokale planprosesser og IA-arbeid, eller i innsatsen for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne (Hansen mfl. 2009).

Hjelpemiddelsentralene finnes i alle fylker. De er en andrelinjetjeneste, plassert i nasjonal styringslinje under NAV Spesialenheter. Dette i motsetning til NAV lokalt

⁸ Varig er definert til å bety mer enn 2 år.

og den tredje enheten vi vil nevne her, NAV Arbeidslivssenter, som er underlagt NAV Fylke.

I alle fylker er det etablert egne NAV arbeidslivssentre for å støtte virksomhetenes arbeid med å nå målene i avtalen om Inkluderende arbeidsliv. Dette er tenkt som kompetansesentre som jobber systemrettet (spesielt) opp mot IA-virksomheter, og hvor disse virksomhetene kan få ekstra oppfølging i arbeidet med å nå de tre delmålene i IA-avtalen (se senere i avsnittet). Arbeidslivssenterets rådgivere bidrar med støtte, veiledning og råd samt kompetanseoverføring. Deres virksomhet skal i hovedsak være på systemnivå. Dette er til en viss grad i motsats til NAV lokalt, som jobber mer aktørrettet. På arbeidslivssentrene kan IA-virksomheter få en egen kontaktperson som de kan forholde seg til, men det er ikke alle virksomheter som har dette. Fafo har også i andre sammenhenger studert arbeidslivssentrenes arbeid, særlig i forbindelse med følgeforskning av Prosjekt Inkluderende arbeidsliv i trygdeataten i perioden 2002–2005. Dette prosjektet hadde hovedansvaret for å følge opp IA-avtalen på vegne av myndighetene, og også ansvaret for å etablere arbeidslivssentrene. Gjennom denne følgeforskningen har vi over lang tid fått god kjennskap til arbeidslivssentrenes måte å arbeide på (se for eksempel Bogen 2005, Bogen 2003 og Bogen og Moland 2003). På bakgrunn av denne forskningen har vi generell kunnskap om arbeidslivssentrene utover den vi har fått gjennom denne studien, særlig hvordan arbeidslivssentrene på generell basis arbeider for å følge opp delmålene i IA-avtalen. Sist har arbeidslivssentrene vært studert som del av studien om hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet (Hansen mfl. 2009) og i en studie om seniorpolitisk praksis i arbeidslivet (Midtsundstad og Bogen 2011).

Arbeidslivssentrene forvalter tilretteleggingstilskuddet, som er et eget virkemiddel øremerket IA-bedrifter. Tilretteleggingstilskuddet er forankret i Folketrygden § 8-6 Aktivisering – arbeidstrening, og regulert i en egen forskrift gitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, FOR 2003-12-19 nr 1671: Forskrift om tilretteleggingstilskudd. Tilretteleggingstilskuddet kan som hovedregel tildeles for 12 uker av gangen, og maksimalt for 36 uker for samme arbeidstaker. Gjenstander/arbeidshjelpemidler kan støttes med inntil 34 800 kroner, som også tilsvarer det maksimale beløp det er mulig å få for en 12 ukers stønadperiode. Volumet på tilretteleggingstilskuddet bestemmes av sentrale myndigheter, og hvert fylke har en avgrenset sum til rådighet.

IA-avtalen

Avtalen om et mer Inkluderende arbeidsliv mellom myndighetene og partene i arbeidslivet har vært hovedstrategien for økt arbeidsmarkedsinkludering siden signeringen av den første IA-avtalen i 2001. Hensikten er at avtalen skal bidra til å forebygge og

reduere sykefraværet, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøtning og frafall fra arbeidslivet. Avtalen har tre operasjonaliserte delmål.

Delmål 1: Å redusere sykefraværet

Delmål 2: Å øke rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne

Delmål 3: Å øke den reelle pensjoneringsalder (avgangsalderen)

IA-avtalen bygger på frivillighet. Det er etablert en rekke ordninger og tiltak som skal støtte opp under virksomhetenes arbeid med å få ned sykefraværet, beholde seniorer i arbeid og sysselsette flere med redusert funksjonsevne. Temaet for denne studien sorterer under IA-avtalens delmål 2, å øke rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne. Evalueringen av IA-avtalen har vist at det så langt har vært mest fokusering på delmål 1. Når det gjelder delmål 2 har det vært liten eller ingen måloppnåelse (Ose mfl. 2009).

I 2010 ble IA-avtalen reforhandlet, og en ny avtale ble signert mellom partene for perioden 2010–2013. Delmålene fra tidligere er videreført. Som del av oppfølgingen av avtalen skal alle IA-avtaler på virksomhetsnivå resignerers («restartes»). Hensikten er å få større aktivitet og bevissthet lokalt. Hver virksomhet skal konkretisere oppfølging av delmålene med tallfestede mål. Det skal begrunnes hvorfor konkrete mål ikke kan settes eller eventuelt ikke er realistiske å nå. Denne prosessen har vært ledet av arbeidslivssentrene og har foregått i perioden desember 2010 til ut på våren 2011.

For det andre skal det bli lettere å si opp IA-avtalen med den enkelte virksomhet dersom virksomheten ikke holder sin del av avtalen. På intervjuetidspunktet med arbeidslivssentrene i denne studien, våren 2011, var prosessen med resignering i gang. Rådgiverne kunne derfor ikke si noe om resultatene av denne prosessen, om virksomhetene faktisk ville klare å utarbeide slike handlingsplaner – og følge dem, men informantene hadde stor tro på at dette ville kunne føre til en vitalisering av IA-avtalen og et større trykk på IA-arbeidet i den enkelte virksomhet, ikke minst med hensyn til delmål 2. De gir uttrykk for at det i framtiden i mindre grad skal være mulig å inngå en IA-avtale uten å ha ambisjoner om å nå alle målene i avtalen. Rådgiverne opplever at mange virksomheter i sin tid inngikk IA-avtale fordi de ønsket å redusere sykefraværet (delmål 1), men var mindre opptatt av de andre to delmålene i avtalen. Dette bildet bekreftes i evalueringen av IA-avtalen, som viste at kun en svært liten andel av virksomhetene hadde delmål 2 som motiv for å inngå IA-avtale. De aller fleste oppga arbeid med delmål 1 om redusert sykefravær som motiv (Ose mfl. 2009).

4 Det lokale NAV-kontoret

NAV kan spille en sentral rolle når det gjelder å åpne dørene til arbeidslivet for unge bevegelseshemmede. Dette kapitlet handler om hvordan NAV lokalt jobber for å følge opp unge bevegelseshemmede som ønsker å komme i jobb, deres praksis overfor og erfaringer med oppfølging av målgruppen, hvilke tiltak de anvender, og hvordan de vurderer egen kompetanse og ressursituasjon. En viktig del av dette er også deres erfaring med å følge opp og mobilisere arbeidsgivere til å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne. Kapitlet baserer seg på til sammen 24 intervjuer med ledere og saksbehandlere ved lokale NAV-kontor i fem fylker.

Fokus på behov – ikke på målgrupper

NAV-kontorene må kunne karakteriseres som å bygge på en såkalt generalistmodell. Det er noe ulik organisering i de ulike NAV-kontor, men mange har valgt å skille mellom mottak og oppfølging. Noen har også skilt mellom NAV arbeid og NAV trygd, og de har egne markedsteam som jobber opp mot arbeidsgivere. Intervjuene viser at ingen av NAV-kontorene i denne undersøkelsen har egne ansatte med særlig ansvar å følge opp brukere med nedsatt funksjonsevne, eller unge bevegelseshemmede i særdeleshet. Kontorene er ikke organisert etter ulike målgrupper. I det norske tiltakssystemet er det heller ingen særlige tiltak for denne målgruppen, tiltakene er generelt innrettet. Det finnes en rekke definerte tiltak for personer som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne (se kapittel 3).

I kunnskapsstatusen om arbeidsrettede tiltak for unge funksjonshemmede etterlyser Rusnes (2010) mer kunnskap om og flere målrettede, nasjonale tiltak som retter seg direkte mot unge personer med nedsatt funksjonsevne. Blant informantene ved NAV-kontorene i denne studien er det få som gir uttrykk for at det er behov for mer spesifikk innretting av NAV-kontorene og av tiltaksapparatet overfor denne gruppen. Sitatet under illustrerer dette:

Nei, vi har ikke hatt noen målrettede tiltak overfor unge bevegelseshemmede eller unge funksjonshemmede. Vi har heller en rekke tiltak rettet mot ungdom generelt i samarbeid med kommunen og oppfølgingstjenesten (leder NAV-kontor).

Ingen av de 12 NAV-kontorene i vår undersøkelse hadde noen egne målrettede tiltak overfor unge personer med nedsatt funksjonsevne. På den andre siden var det flere som nevnte at de hadde målrettede tiltak overfor ungdom som helhet, enten de hadde funksjonshemninger eller ikke – «ungdom har litt rød løper i NAV», sier en saksbehandler ved et av NAV-kontorene.

Selv om det ikke fantes noen målrettede tiltak for unge funksjonshemmede, så har tre av 24 NAV-kontor likevel hatt særskilt oppmerksomhet på unge personer med nedsatt funksjonsevne – det vil si at de står på agendaen på NAV-kontoret. Noen av informantene sier at funksjonshemmede er en gruppe som kan ha spesielle utfordringer i møtet med arbeidslivet, og som derfor kan ha behov for ekstra og målrettet oppfølging. Andre NAV-ansatte vi intervjuet spør retorisk om hvorfor akkurat *denne* gruppen skal få noe ekstra, da det også er andre grupper som trenger mye oppfølging, som for eksempel personer med psykiske lidelser. Manglende målretting av oppfølging av unge funksjonshemmede generelt og bevegelseshemmede spesielt ble begrunnet med at vekten ligger på enkeltindividet framfor på grupper og kategorier. Både ledere og saksbehandlere uttrykte tydelig at det heller ikke var ønskelig å definere unge funksjonshemmede generelt eller unge bevegelseshemmede spesielt som en egen brukergruppe – «vi ønsker mer fokus på den enkelte brukers behov, enn målgruppetenkning» (leder NAV-kontor).

Da NAV-reformen ble innført var det ambisjoner om at personer som hadde behov for oppfølging på flere områder skulle få det enklere, med ett sted og én person å forholde seg til. Ifølge våre informanter er det likevel sjelden at unge bevegelseshemmede får en egen kontaktperson på NAV-kontoret. Ved behov for tett og samordnet oppfølging sier noen av informantene ved enkelte NAV-kontor at de heller trekker inn ulike former for ekstern kompetanse og ekspertise. Noen av informantene sier dessuten at når det gjelder brukere som har sammensatte behov, involverer de Bestillerkontoret⁹, som kan ha informasjon om personen fra tidligere. Noen informanter mente at det ikke var ønskelig med en egen kontaktperson for funksjonshemmede. Begrunnelser for dette var at NAV-kontoret var lite, at det ville bidra til oppsplitting og at det dessuten var mange andre brukergrupper som også hadde behov for omfattende oppfølging. Ett NAV-kontor hadde organisert det slik at dersom brukeren kvalifiserte til det, kunne vedkommende få såkalt *spesielt tilpasset innsatsbehov*. Det betyr at personer som har sammensatte problemer, og som har behov for et langt oppfølgingsløp for å komme i arbeid, får en fast oppfølger i NAV. Informanten ved dette kontoret fortalte at de hadde hatt denne ordningen i noen år, og at den fungerte godt – «det gjør løpet forutsigbart, og man vet bedre hvem som gjør hva» (leder NAV-kontor).

Når brukere med nedsatt funksjonsevne tar kontakt med NAV, vil de møte et system som sier de er opptatt av å kartlegge den enkeltes behov, og som ikke er orga-

⁹ Bestillerkontoret er den koordinerende enhet i kommunen som mottar henvendelser angående rehabilitering og individuell plan (IP).

nisert etter målgruppe. Ved antatt redusert arbeidsevne vil det foretas en behovs- og arbeidsevnevurdering. Dersom brukeren ikke antas å ha redusert arbeidsevne, vil vedkommende bli møtt med ordinære formidlingstiltak. Det er ingen «policy» ved NAV-kontorene å skille ut unge funksjonshemmede eller ulike typer av personer med nedsatt funksjonsevne som egne målgrupper.

Vi skal gå videre med å se i hvor stor grad NAV-kontorene har møtt unge bevegelseshemmede eller unge funksjonshemmede generelt.

En lite synlig brukergruppe

Intervjuene med informantene ved NAV-kontoret viser at mange har liten erfaring med unge bevegelseshemmede eller unge funksjonshemmede generelt. Flere sa at få eller ingen unge bevegelseshemmede har tatt kontakt med NAV-kontoret for bistand til å komme i arbeid. Skarpaas (2011) omtaler personer med nedsatt funksjonsevne som en lite synlig gruppe i NAV-sammenheng, fordi de ofte ikke anser seg selv om «yrkeshemmede» med behov for bistand for å komme i arbeid. Mange kan ha nedsatt funksjonsevne, men ikke nødvendigvis nedsatt arbeidsevne. Mange yngre har høyere utdanning, og denne gruppen velger kanskje som hovedstrategi å søke arbeid på egen hånd, og vil derfor ikke nødvendigvis fanges opp av NAV-kontorene. Også Fafo-studien om hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet viser at mange NAV-kontor opplever at de har svært få saker med personer med nedsatt funksjonsevne og tilretteleggingsbehov (Hansen mfl. 2009:25).

Det er likevel grunn til å spørre om ikke det at unge bevegelseshemmede er en lite synlig gruppe også kan skyldes at systemet usynliggjør dem. NAV-kontor kan ikke registrere brukere etter type funksjonshemning eller diagnose i arbeidssøkerregisteret Arena (NAV saksbehandlersystem). Dersom en person er tilgjengelig for arbeidsmarkedet, vil det ikke registreres noen form for nedsatt funksjonsevne. Dersom personen ikke er vurdert umiddelbart tilgjengelig for arbeidsmarkedet, vil personen bli kategorisert som å ha nedsatt arbeidsevne. Inntil 2009 brukte man betegnelsen yrkeshemmet. NAV-kontorene hadde dermed ingen oversikt over hvor mange henvendelser om bistand de hadde hatt i løpet av de siste 12 månedene fra unge med fysiske funksjonshemninger som *ikke* har nedsatt arbeidsevne. Dersom de er vurdert som å ha redusert arbeidsevne, vil systemet heller ikke kunne gi noen klarhet i hvorvidt dette handler om en person med bevegelseshemning eller ikke. Sitatet under illustrerer mangelen på oversikt.

Jeg vet ikke hvor mange arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse vi har i løpet av et år, men tipper på en 5–6 stykker. Jeg har ikke mottaksfunksjon, men jeg føler at

det ikke er så mange – det er en liten gruppe, men de dukker jo opp (saksbehandler NAV-kontor).

Verken informantene blant lederne eller saksbehandlerne hadde noen klar formening om hvorvidt dette var mange eller få. Enkelte saksbehandlere trodde likevel det var få, da vedkommende hadde erfaring med brukere som satt passive hjemme, og som ikke henvendte seg til NAV. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte i 2006 (Pedersen 2006) en undersøkelse av hvorvidt de gamle arbeidskontorene fanget opp funksjonshemmede som sto utenfor arbeidsmarkedet og ønsket arbeid. Undersøkelsen viste at en liten del av dem som i SSBs tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede ikke var sysselsatt, men som ønsket arbeid, faktisk var registrert i arbeidssøkerregisteret i Aetat. Aetat klarte altså bare i liten grad å fange opp dem som sto utenfor. Om en så bort fra dem som mottok uførestønad blant dem som sa at de ønsket arbeid, var det likevel 30 prosent som ikke var fanget opp av Aetat (ibid.). Det kan være at NAV-systemet også i liten grad klarer å fange opp denne gruppen, og dette kan handle om flere forhold. Vi har pekt på at mange kanskje ikke selv opplever å ha nedsatt arbeidsevne, og derfor forsøker å finne arbeid på egen hånd. Det kan også ha med registreringsystemene i NAV å gjøre, og det kan dessuten dreie seg om brukernes tidligere erfaringer med hjelpesystemer og manglende tiltro til at de vil få relevant oppfølging og bli møtt som reelle arbeidssøkere. Saksbehandleres holdninger til bevegelseshemmede og unge funksjonshemmede generelt kan ha stor betydning for hvilken oppfølging den enkelte arbeidssøker får.

NAV-ansattes syn på brukergruppen

Personer med nedsatt funksjonsevne, og også unge bevegelseshemmede, utgjør en svært heterogen gruppe med personer som har ulike ønsker og behov i arbeidssammenheng. Mange unge bevegelseshemmede har full arbeidsevne dersom arbeidsplassen er fysisk tilrettelagt. Andre har nedsatt arbeidsevne og behov for mer omfattende bistand og tilrettelegging for å kunne bli værende i jobb. Saksbehandlerne hadde ingen entydig holdning til hvordan de skulle møte denne heterogene brukergruppen. Noen av informantene sa at det kan være utfordrende å få øye på mulighetene framfor begrensningene hos den enkelte, dersom det var personer som har behov for omfattende og langvarig bistand for å komme i jobb. Andre framhevet at noen unge funksjonshemmede har for høye ambisjoner om hvilken jobb de kan få og hva de kan klare. Noen av informantene sier at brukerne derfor må «realitetsorienteres». Andre sier at bevegelseshemming i seg selv ikke er noe problem, dette kan man tilrettelegge for, men at det gjerne kan være behov for å styrke brukernes selvtillit. Til slutt er det noen som fokuserer på arbeidsgivernes holdninger, og at unge funksjonshemmede opplever at funksjonsevne kanskje overskygger kvalifikasjoner.

Når saksbehandlere mener det er behov for å realitetsorientere brukere, kan det handle om at de ikke ser den enkeltes muligheter, eller de mener at den det gjelder har for store forventninger til hva de i NAV kan klare å bistå med. I sitatet under er det en saksbehandler som gir uttrykk for dette:

Her er det viktig å se på helheten – fra begynnelsen av et studieløp til orientering mot arbeidslivet. Kanskje kan foreldrenes forventninger være for høye. Man må være realitetsorientert fra begynnelsen. I NAV er vi «skvist» på ressurser og «trenger» folk som er selvgående for å lykkes med formidling. Yteevnen skal helst være 100 prosent. Jeg kunne ønske det var plass til flere i arbeidslivet (saksbehandler NAV-kontor).

Saksbehandleren framhever at foreldrene kanskje har hatt for høye forventninger. Målgruppen for denne studien er en generasjon unge bevegelseshemmede som har vokst opp hjemme hos foreldrene, vært inkludert i ordinære lokalsamfunn og stort sett gått på vanlige skoler sammen med alle andre barn. De er normaliseringsideologiens barn, vokst opp med forventninger om å kunne delta på lik linje med andre (Hansen 2001). I NAV kan de møte saksbehandlere med en annen holdning, som har en forventning om at de skal velge studieløp og ha yrkesambisjoner som står i forhold til deres funksjonsevne. Andre saksbehandlere igjen er mer opptatt av at det finnes muligheter og at det er viktig å styrke de unge bevegelseshemmedes selvtillit:

Dersom vedkommende har et «friskt hode», finnes det mange jobber i Norge, men de blir kanskje møtt med noen fordommer. Mange funksjonshemmede selv kan kanskje miste troen på seg selv. Vi har et stort fokus på å hjelpe og tilrettelegge. De må selv få troen på at de duger. Jeg prøver ofte å legge ansvar over på brukeren – få dem til å ta ansvar selv (saksbehandler NAV-kontor).

Flere påpekte at brukergruppen det her er snakk om, unge personer med bevegelseshemninger, kanskje møter færre barrierer på vei inn i arbeidslivet enn enkelte andre brukergrupper. Med tilrettelegging kunne man komme langt:

Dersom du bare er bevegelseshemmet, da går det bra. Det er verre med brukere som for eksempel har psykiske lidelser (saksbehandler NAV-kontor).

Flere studier har vist hvordan unge funksjonshemmede har opplevd ikke å bli tatt på alvor som arbeidssøkere i det gamle Aetat-systemet. Nedsatt funksjonsevne har skygget for muligheter. Med NAV-reformen ble det innført et nytt metodisk verktøy som skal få saksbehandlerne til i større grad å fokusere på arbeidsevne hos alle.

Metodikk – positiv arbeidsevnevurdering

Behovs- og arbeidsevnevurdering ble innført som en rettighet for personer med behov for bistand for å komme i arbeid i 2010. Alle med behov for bistand til å komme i arbeid har rett til en behovsvurdering, mens de som har behov for en mer omfattende vurdering har rett til arbeidsevnevurdering. Hensikten er å få en god metode for å kartlegge arbeidsevne med vekt på den enkelte brukers ressurser og muligheter, men også å se på hvilke barrierer som eventuelt finnes for å komme inn i arbeidslivet. Vurderingen skal legge vekt på individuelle behov, gi grunnlag for treffsikre tiltak og støtte aktiv brukermedvirkning.¹⁰ Behovene som kartlegges skal følges opp i et skriftlig vedtak om oppfølging.

Behovs- og arbeidsevnevurderinger er grunnlag for å se på hvilke ytelser eller tiltak som er aktuelle. Ved vurdering av arbeidsevne inngår både en egenvurdering og en samtale med veileder på det lokale NAV-kontoret. Temaer som arbeidserfaring, utdanning, kompetanse, ferdigheter, interesser, personlige muligheter eller utfordringer, sosiale og materielle forhold og helse er sentrale i denne vurderingen (NOU 2010: 5). Gjennom en arbeidsevnevurdering skal brukeren få skriftlig vurdert:

- muligheter for å komme i arbeid,
- hva slags arbeid som skal være målet
- behovet for bistand for å komme i arbeid
- om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- hvilken type bistand som kan være aktuell

Både ledere og saksbehandlere ved de lokale NAV-kontorene vi intervjuet oppfattet arbeidsevnevurdering som et nyttig metodisk verktøy – først og fremst fordi det i større grad bidro til å fokusere på *arbeidsevne* framfor *reduisert* arbeidsevne. Sitatet under illustrerer dette:

Arbeidsevneметодикken har ført til at det er fokus på arbeid, det er forventet av oss. Vi fokuserer på arbeidsevne og restarbeidsevne. Vi spør: hva kan vi gjøre for at du skal komme i arbeid? (leder NAV-kontor).

En saksbehandler mente at egenvurderingen som inngår i arbeidsevnevurderingen, er spesielt nyttig, og at man gjennom denne kunne få fram forhold som ikke lar seg avdekke i en samtale. Egenvurderingen er en metode for å involvere brukeren selv mer aktivt, og denne saksbehandleren opplevde at den bidro til å synliggjøre sider som en

¹⁰ Helsedirektoratet: http://www.helsedirektoratet.no/sosialetjenester/fagtema/kis/arbeidsevnevurderinger_i_nav_82644

ordinær saksbehandlerdrevet kartlegging nødvendigvis ikke ville fange opp. Et mindretall av saksbehandlerne var imidlertid noe mindre entusiastiske til arbeidsevnevurdering. Én mente at dette i utgangspunktet var et godt verktøy, men at det var litt ineffektivt og inneholdt for mange gjentakelser:

Det kan være litt trøttende og for nitidig. Jeg vil si at ca 70 prosent er bra, og 30 prosent kunne sløyfes (saksbehandler NAV-kontor).

Andre saksbehandlere finner arbeidsevnevurderingen nyttig, men presiserer at verktøyet ikke er noen tryllestav. Enkelte oppga at man gjorde mye av det samme også før det ble innført. Et sentralt punkt, som også ble understreket av to saksbehandlere, var at NAV må ha tilstrekkelige ressurser for å kunne fylle de nye verktøyene med innhold – «i en ideell verden er det et godt verktøy, men dessverre har vi for dårlig tid her til å gi tilstrekkelig oppfølging» (saksbehandler NAV-kontor).

Samlet sett oppgir saksbehandlerne at metodikken og framgangsmåten varierer, men at de tar utgangspunkt i den enkeltes situasjon. En viktig del av arbeidet med å bistå unge personer med bevegelsehemninger til å komme ut i arbeid, er å avklare ønsker, behov og arbeidsevne. Det første møtet er av stor viktighet når det gjelder de unge bevegelsehemmedes opplevelse av å bli tatt på alvor og få god bistand og oppfølging. Flere saksbehandlere understreker at det å få fram den enkeltes evner og kompetanse er avgjørende for formidling. Samtidig poengteres det hvordan ressursituasjonen setter begrensninger. I tillegg stiller arbeidet med kartlegging av arbeidsevne krav til den enkelte saksbehandlers kompetanse og oversikt over både arbeidsmarkedet, tiltak og tilretteleggingsmuligheter.

Kompetanse og beredskap

NAV-reformen har blitt omtalt som en kompetansereform. Utfordringene kan deles i to: i) kompetanseutfordringer som følge av reformens intensjoner, satsingsområder og mål (felles resultatmål og indikatorer), og ii) kompetanseutfordringer som følge av ny organisering/etablering av NAV-kontor og nye virkemidler. Mange ansatte kom fra statlige etater der forvaltning av regelverk var en hovedoppgave. Etter reformen ble disse omstilt til å jobbe i et fagmiljø som fokuserer på veiledning, avklaring, oppfølging og arbeidsevnevurdering (NAV 2007). En undersøkelse fra 2009 viste at en av tre NAV-ansatte opplevde at opplæringen til de nye oppgavene som fulgte med reformen, i liten grad tilfredstilte deres behov i en ny arbeidshverdag. NAVs arbeidsmiljøundersøkelse fra 2009 viser også behov for bedre opplæring og kompetanseutvikling (Andersen og Skinnarland 2011).

De ansattes kompetanse er vesentlig for å fylle alle NAVs tiltak med innhold og for å bistå de personene som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i arbeid. Arbeidsoppgavene og kompetansebehovet på de lokale NAV-kontorene spenner vidt, og setter høye krav til både bredde- og dybdekompetanse.

Informantene i vår undersøkelse fortalte at man i hovedsak lærer av hverandre på kontoret, og at man gjerne får en fadder som bistår i opplæringen. I tillegg kan man ta kurs, for eksempel i IKT, men det kan være vanskelig å finne tid til slikt. En informant ved et NAV-kontor sa at «man blir fort kastet ut i det». Denne læringsformen kan betegnes som skulder til skulder-læring (Andersen og Skinnarland 2010:180). Dette betyr å lære av kollegaer, og forutsetter både at kollegaer med kompetanse på ulike områder er tilgjengelige og at det finnes ressurser til denne formen for kompetanseutvikling. En slik læringsform kan dessuten gjøre det vanskelig å endre kulturen fra å fokusere på ytelse og stønader til å fokusere mer på arbeidsevne, helhetlig bistand, muligheter og oppfølging, og krever at det innarbeides en ny felles kultur og kompetanse i NAV-kontorene.

Vi spurte ansatte ved et NAV-kontor om de mente at de hadde tilstrekkelig kompetanse til å bistå unge bevegelseshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid. Majoriteten sa at de føler at de har tilstrekkelig kompetanse til å bistå denne gruppen. Noen sa samtidig at de nok «sikkert kunne hatt mer kunnskap». Det kan kanskje være vanskelig for noen å erkjenne at de ikke har den kompetansen som kreves, eller vite hvilken kompetanse de kunne ha behov for. Blant de ansatte som mente at de hadde utilstrekkelig kompetanse, var det flere som fortalte at de kunne støtte seg til kollegaer eller henvise brukeren til andre instanser med mer spesifikk kompetanse. Saksbehandlere med mottaksfunksjon ved NAV-kontor som hadde etablert et skille mellom (NAV) trygd og (NAV) arbeid, fortalte at de videresendte brukeren til avdelingen for arbeid (NAV arbeid). Saksbehandlere uten denne muligheten sa at de videresendte brukeren til instanser som Senter for yrkesrettet attføring (SYA), eller de trakk på kompetansen hos Bestillerkontoret eller tiltaksarrangører. Det finnes med andre ord instanser som kan bistå de NAV-ansatte når deres egen kompetanse ikke strekker til. Når det gjelder tilretteleggingsmuligheter og hjelpemidler opplevde saksbehandlerne at de hadde god kunnskap, men også at de raskt henvendte seg til Hjelpemiddelsentralen i fylket.

Det er vesentlig at de ansatte ved NAV-kontoret, som er brukerens første kontaktpunkt i NAV, har oversikt over de relevante ordningene som kan bryte ned barrierer unge bevegelseshemmede møter i arbeidslivet. Vi spurte ledere og saksbehandlere ved NAV-kontorene om de kjente til initiativ, forsøksordninger, prosjekter eller andre ordninger som er spesielt egnede og målrettet mot unge bevegelseshemmede/funksjonshemmede i eget fylke. Det viste seg at de NAV-ansatte hadde liten eller ingen kjennskap til slike ordninger (et utvalg er beskrevet i innledningskapitlet). Den eneste ordningen som ble nevnt, var Telenors trainee-ordning Open Mind, og dette av casefylker med geografisk nærhet til ordningen. De tre informantene som nevnte denne ordningen,

hadde til gjengjeld god oversikt over hva programmet besto i. Der relevante ordninger finnes, har altså mange NAV-ansatte likevel ikke kjennskap til dem.

Kompetanseheving

Enkelte saksbehandlere uttrykte frustrasjon over at det ikke var tilstrekkelig med tid og/eller ressurser til å delta på eksterne kompetansehevende kurs og seminarer. En informant sa at det var stort behov for faglig påfyll, og til tider også motivasjon i det daglige arbeidet.

Det var ingen av saksbehandlerne ved de lokale NAV-kontorene som oppga at de hadde fått kompetansehevende tiltak når det gjaldt oppfølging av personer med nedsatt funksjonsevne eller tilretteleggingsmuligheter. Knapphet på tid og ressurser ser ut til å være en barriere for kompetanseutvikling og kompetanseheving ved NAV-kontorene.

Ressurser og rammebetingelser

Et av flere mål og intensjoner ved etableringen av NAV-reformen i 2006 var å frigjøre ressurser til førstelinjetjenesten ved å opprette ulike forvaltningsenheter (St.prp. nr. 51 (2008-2009), Andreassen mfl. 2011). Et stort antall brukere per saksbehandler, omfattende oppfølging og press på saksbehandlingen kan gjøre at mye tid går med til å oppfylle byråkratiske krav i stedet for å yte reell og tilpasset bistand. Saksbehandlere som har ansvar for brukere som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), kan ha opptil 130 brukere hver, men tillitsvalgte oppgir at saksbehandlerne samlet sett har mellom 150 og 200 brukere hver. Individuell oppfølging av brukere er en vesentlig del av det lokale NAV-kontorets arbeid, og det er tidkrevende (Andreassen 2011). Spørsmålet er om de har nok tid og ressurser til den individuelle oppfølgingen som forutsettes og forventes i NAV-reformen.

Som vi har vist tidligere, er det informanter som mener at nye metodiske verktøy som arbeidsevnevurdering ikke får full effekt, siden de ikke har tilstrekkelige ressurser ved NAV-kontoret til å gi god nok bistand og tett oppfølging. Våre informanter ga i intervjuene uttrykk for at det er en stadig kamp om knappe ressurser. Enkelte saksbehandlere sa at de ikke hadde nok tid til å følge opp unge bevegelsehemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid. De ønsket seg færre brukere, slik at de kunne følge opp hver enkelt tettere. Sitatet under er typisk for hvordan både saksbehandlerne og lederne ved NAV-kontor svarte:

Nei, vi har ikke nok tid og ressurser for å bistå yngre personer med funksjonshemninger i overgangen mellom utdanning og arbeid. I denne overgangen finnes mange dilemmaer (leder NAV-kontor).

De ansatte ved NAV-kontorene stilles overfor store krav med hensyn til kompetanse, oversikt over et bredt felt og, for mange, et stort antall brukere å følge opp, dels med omfattende bistandsbehov.

Mobilisering av arbeidsgiverne

Arbeidsgivere spiller en sentral rolle i arbeidet med å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne, og de er nøkkelpersoner når det gjelder å åpne dørene til arbeidslivet innenfra. Flere av informantene erfarer at arbeidsgivere ikke nødvendigvis er interessert i å ansette funksjonshemmede. Enkelte av informantene sier at kvalifiserte unge funksjonshemmede gjerne må overbevise mer enn andre om sine kvalifikasjoner for å komme i betraktning, noe sitatet under illustrerer:

Funksjonshemmede må ha litt ekstra kompetanse, de må rett og slett være litt overkvalifisert. Arbeidsgivere må føle at de får noe mer for pengene når de ansetter en person med nedsatt funksjonsevne (saksbehandler NAV-kontor).

Det var likevel blandede oppfatninger blant ledere og saksbehandlere om hvorvidt arbeidsgiverne var uvillige til å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, og om deres eventuelle negative holdning var en barriere for å øke rekrutteringen av denne gruppen. To saksbehandlere mente at NAV var for dårlig til å informere arbeidsgivere om tilskuddsordninger, bistand og støtte de ville ha krav på. Sitatene under viser noe av mangfoldet i svarene:

Jeg tror mye handler om arbeidsgivers holdninger. Arbeidsgivere ser funksjonshemmede som et problem. Små bedrifter, som det er mange av, har ofte ikke det som trengs av fysisk tilrettelegging for eksempel. Man velger ofte dem som kan løpe, framfor sitter i rullestol (saksbehandler NAV-kontor).

Vi har mange ledige IA-plasser, men mangler kandidater (saksbehandler NAV-kontor).

Det som framheves her er muligheten for å tilby IA-plasser, og ikke arbeidsgivers generelle vilje til å rekruttere til ordinære stillinger i virksomheten. Samtidig er det, som vi tidligere har vært inne på, ulike årsaker til at NAV ikke har oversikt over personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker jobb. En slik oversikt er nødvendig for å kunne koble relevante arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne med aktuelle arbeidsgivere.

De lokale NAV-kontorene har ansvar for kontakt med arbeidsgivere, selv om det her vil være grenseoppganger mellom det lokale NAV-kontoret og arbeidslivssentrene, som har ansvar for oppfølging av IA-virksomhetene. Noen av NAV-kontorene hadde organisert seg med markedsteam, mens andre fylker var midt i en slik omstillingsprosess. I disse markedsteamene samles NAVs ressurser overfor arbeidsgiverne. Markedsteamene består i hovedsak av saksbehandlere som får dette som en tilleggsoppgave, men saksbehandleren til den aktuelle brukeren som trenger bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet er ikke nødvendigvis en del av et slikt markedsteam. At noen saksbehandlere i NAV på denne måten får en større kjennskap til virksomhetene i området, styrker altså ikke nødvendigvis de saksbehandlerne som skal følge opp den enkelte bruker. Flere av saksbehandlerne vi intervjuet arbeider fjernt fra virksomhetene, de har liten direkte kontakt med arbeidsgivere og potensielle arbeidsplasser for brukerne. Dette kan gjøre saksbehandlerens arbeid med å finne passende arbeidssøkere til relevante arbeidsgivere vanskeligere. Samlet dreier NAV-kontorenes arbeid overfor arbeidsgivere seg om å gi oppfølging og bistand til virksomheter ved behov for rekruttering og ved sykefravær, videre om å sette inn tiltak overfor personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidsliv samt gi bistand i forbindelse med omstilling. Relevant i denne sammenheng er tiltak ute på arbeidsplassene for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan dreie seg om arbeidspraksis og utprøving av arbeidsevne. NAV-kontorets arbeid overfor arbeidsgivere kan dermed bestå i å oppsøke dem og oppfordre dem til å ta inn personer med nedsatt arbeidsevne, og koble rett arbeidsgiver med den rette arbeidssøkeren (Andreassen og Spjelkavik 2011).

De saksbehandlerne vi intervjuet, mente at det var vanskelig å finne tid til kontakt med arbeidsgivere for å øke rekrutteringen av unge bevegelseshemmede. Kontakten med arbeidsgiverne ble gjennomgående delegert videre, som oftest til markedsteamet. Andre oppga at de benyttet eksterne tiltaksarrangører til mye av oppfølgingsarbeidet overfor arbeidsgivere. Flere informanter sa at de benyttet gjerne anledningen til å «reklamere» for tilretteleggingstilskudd når de møtte arbeidsgivere i ulike sammenhenger, som for eksempel på jobbmesser¹¹ i regi av arbeidslivssenteret i fylket, noe sitatet under illustrerer:

Når vi møter arbeidsgivere, prøver vi å reklamere for tilretteleggingstilskudd, for eksempel (saksbehandler NAV-kontor).

Ledere og saksbehandlere opplevde for øvrig lite eller ikke-eksisterende pågang fra arbeidsgivere som ønsket å ansette funksjonshemmede på for eksempel lønnstilskudd eller andre tiltak, slik følgende sitat vitner om:

¹¹ Jobbmesser arrangeres av arbeidslivssentrene, og er en møteplass for bedrifter på jakt etter arbeidskraft og arbeidssøkende. <http://www.nav.no/Lokalt/Oslo/Tema/NAV+Arbeidslivssenter+Oslo+-+Jobbmesser.184691.cms>

Nei, det er veldig sjelden at arbeidsgivere tar kontakt med ønske om å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, men kanskje NAV Marked får flere henvendelser (saksbehandler NAV-kontor).

To av 24 saksbehandlere vi snakket med oppga at de hadde fått henvendelser fra arbeidsgivere. Dette dreide seg om IA-bedrifter, der arbeidsgiverne hadde forhørt seg om muligheter for ansettelse med lønnstilskudd.

En særskilt viktig jobb for NAV i bistanden overfor unge personer med bevegelsehemninger er å koble kvalifiserte arbeidssøkere med relevante arbeidsgivere. Av intervjuene med saksbehandlerne gikk det fram at det ikke fantes klare rutiner for hvordan dette arbeidet skulle utføres, slik at denne viktige oppgaven gjerne ble håndtert noe tilfeldig.

Tiltaksporteføljen

NAV har en rekke tilgjengelige tiltak for å støtte opp under et mer inkluderende arbeidsliv. Evalueringen av IA-avtalen viste at det totalt var 48 ulike tiltak og virkemidler av denne typen i NAV (Ose mfl. 2009). I kapittel 3 redegjorde vi nærmere for arbeidsrettede tiltak som finnes i NAV.

Vi spurte saksbehandlerne om hvilke tiltak som oftest benyttes overfor unge bevegelsehemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid og unge som ønsker å komme inn i arbeidslivet. Informantene vektla at dette avhenger av vedkommendes status (fortsatt i utdanning, mellom utdanning og arbeid, arbeidsledig med og uten arbeidserfaring) og arbeidsevne. I tråd med kartleggingen av den enkeltes behov for bistand, er det et mål å tilby treffsikre tiltak. Saksbehandlerne oppga at det var mange ulike tiltak som ble tatt i bruk – «det er nesten like mange tiltak som det er personer» (saksbehandler NAV-kontor). Av de tiltakene som ble nevnt som mest aktuelle for denne målgruppen, og som saksbehandlerne anså som spesielt egnet og som burde hatt større volum, var:

1. Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)
2. Tilretteleggingstilskudd
3. Arbeid med bistand

Felles for alle de tre tiltakene er at de skal bidra til å senke terskelen for å komme inn i det ordinære arbeidslivet. Under redegjør vi nærmere for hvert av dem:

1. Tidsubestemt lønnstilskudd: Målet med TULT er å bidra til mer sysselsetting og mindre overgang til uføreytelser. Ordningen ble først prøvd ut som en forsøksordning

i fem fylker (Akershus, Vestfold, Aust-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark) i 2007. Ordningen ble permanent og landsdekkende i 2008. TULT er en ordning som kan inngås mellom arbeidsgiver og NAV ved varig eller nedsatt arbeidsevne hos arbeidstaker. Ordningen gir fleksibilitet både for arbeidsgiver og arbeidstaker. TULT er ment som et «siste tiltak» når andre tiltak er vurdert eller prøvd ut, og det skal være vurdert før uførepensjon innvilges. Deltakeren ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, der målet er et varig arbeidsforhold. Arbeidsgiver får refundert avtalt andel av lønnsutgiftene fra NAV.¹² Per juli 2011 var det 2326 personer med nedsatt arbeidsevne som gikk på TULT, av totalt 3612 personer på lønnstilskudd (lønnstilskudd, lønnstilskudd av lengre varighet, tidsbegrenset lønnstilskudd og tidsubestemt lønnstilskudd).¹³

Lønnstilskudd generelt er et virkemiddel med sikte på å kompensere for en persons manglende produktivitet, der arbeidsgiver får kompensert for det «tapet» det innebærer å ansette en person med nedsatt funksjonsevne (Norvoll og Fossetøl 2010). Forskningslitteraturen viser til positive erfaringer med å bruke generelt lønnstilskudd for å stimulere til at funksjonshemmede arbeidssøkere får jobb, først og fremst fordi det gir arbeidspraksis i det ordinære arbeidslivet, spesielt hvis det kombineres med målrettet oppfølging i den aktuelle jobben. Studier har vist at det ikke nødvendigvis er lønnstilskuddet i seg selv som er suksesskriteriet for å beholde jobben, men heller den trainingen og oppfølgingen som er en del av disse ordningene (ibid.). Det danske tiltaket Fleksjob kan minne om TULT, og erfaringene fra Danmark er også positive (Larsen mfl. 2008).

2. Tilretteleggingstilskudd: Når nødvendig tilrettelegging for en arbeidstaker fører til merutgifter for arbeidsgiver, kan bedriften søke om tilretteleggingstilskudd. Tilskuddet er en ytelse som skal stimulere arbeidsgivere til å tilrettelegge slik at den ansatte kan være i arbeid. Ordningen er kun tilgjengelig for IA-virksomheter, og kan blant annet brukes til utprøving, tilrettelegging, opplæring, arbeidstrening, transport til og fra arbeid, merutgifter til vikar og støtte til kjøp av fysiske hjelpemidler som ikke dekkes etter folketrygdloven. Det kan gis tilretteleggingstilskudd for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt eller arbeidstakere som mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger og har behov for tilrettelegging.¹⁴

3. Arbeid med bistand (AB): Dette er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi funksjonshemmede bistand med sikte på integrering i det ordinære arbeidslivet. Man får en personlig

¹² MEMU Mennesker og muligheter (NAV's internmagasin utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet), desember 2008

¹³ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Statistikk/Statistikk+tiltaksdelta+kere.209626.cms>

¹⁴ <http://www.nav.no/813.cms>

tilrettelegger som bistår med kartlegging av interesser og behov samt hjelper til med tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen og forhandlinger med arbeidsgiver om lønns- og tilsettingsforhold. Tiltaket kan kombineres med andre tiltak i ordinært arbeidsliv og i overgangen mellom utdanning og arbeid. Målgruppen er funksjonshemmede med behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeidet, og tiltakets maksimale lengde er tre år. Per juli 2011 var det 6172 personer med nedsatt funksjonsevne som deltok på dette tiltaket.

Evalueringer av Arbeid med bistand viser at det er en del ulike utfordringer for tiltaket – blant annet at store geografiske avstander i distriktene kan gjøre tiltaket vanskelig tilgjengelig, for liten kapasitet i byene og forhold knyttet til lønn, arbeidsavtaler og ansettelsesforhold. Samtidig opplevde 71 prosent av deltakerne i Spjelkavik mfl. (2003) sin studie basert på casestudier, workshop og survey, at tiltaket har forbedret deres muligheter på arbeidsmarkedet. 96 prosent av arbeidsgiverne oppga at deltakerne gjorde en god eller tilfredsstillende jobb, og fire av fem oppga at tiltaket ikke hadde medført ekstra omkostninger for bedriften. Rapporten konkluderer med at det mest sentrale ved tiltaket er de individuelle tilretteleggenes funksjon, og det foreslås at tilretteleggerne skal fokusere mer på å bistå deltakerne med tanke på å beholde arbeidet (Rusnes 2010, Spjelkavik mfl. 2003).

NAV-ansattes synspunkter på tilgjengelige tiltak

Saksbehandlerne var samstemte i at tiltak i det ordinære arbeidslivet er mest hensiktsmessig for unge bevegelsehemmede som ønsker å komme i arbeid. Dette finner også støtte i forskningslitteraturen, der tiltak i det ordinære arbeidslivet, hvor deltakerne får reell arbeidserfaring og tett oppfølging, vurderes som mest hensiktsmessig. Ved skjærmede tiltak, som for eksempel vernede arbeidsplasser eller arbeidsmarkedskurs, ligger en fare for innelåsing, da de ikke får orientert seg mot det ordinære arbeidslivet, og de får ikke reell arbeidserfaring (Rusnes 2010, Øverbye og Hammer 2006). Sitatet under er hentet fra en saksbehandler som understreker viktigheten av tiltak i det ordinære arbeidslivet:

Jeg har tro på det ordinære arbeidslivet som beste tiltak. Det er reell arbeidserfaring som er klokest, og ikke et tiltak der man bare *snakker* om hvordan det er å jobbe i en ordinær virksomhet. Jeg opplever ikke at det er lite egnede tiltak tilgjengelig for å senke terskelen inn i arbeidslivet, men vi har for lite ressurser (saksbehandler NAV-kontor).

NAV rår over et mangfold av ulike tiltak og virkemidler for å få folk i arbeid, men som tidligere forskning har vist, finnes det ikke egne tiltak rettet spesielt mot (unge) personer med nedsatt funksjonsevne (Rusnes 2010). Ledere og saksbehandlere ved NAV-kontorene var imidlertid av den oppfatning at NAVs tiltak er gode, og at de er godt

egnet til å senke terskelen for å komme inn i arbeidslivet også for unge bevegelseshemmede. Selv om saksbehandlerne mente at tiltakene i seg selv kan være egnet, ble forhold som manglende fleksibilitet i tiltakene (inngangskriterier, varigheten på tiltakene osv.), manglende ressurser, kunnskap og oversikt over alle tiltakene samt tøffe prioriteringer blant knappe tiltaksmidler, nevnt som problematiske ved tiltaksforvaltningen. Det er med andre ord utfordringer knyttet til innretning av tiltakene, oversikt over tilgjengelige tiltak, og ikke minst ressursene til å gi den enkelte tilstrekkelig bistand og oppfølging.

Ulike varianter av lønnstilskudd er eksempler på risikoreducerende tiltak overfor arbeidsgiver. Arbeidsgivere kan anta eller frykte at personer med nedsatt funksjonsevne vil innebære ekstraarbeid, tilrettelegging, sykefravær og mye oppfølging. Forskning knyttet til arbeidsmarkedsinkludering av flyktninger viser hvordan arbeidsgivers risikovurderinger ved ansettelser slår uheldig ut fordi søkerne framstår med usikker arbeidskapasitet eller ukjent kompetanse (Djuve mfl. 2001, Lund 2003). Tilsvarende kan slike holdninger hos arbeidsgivere bidra til å gjøre veien inn i arbeidslivet smal for personer med nedsatt funksjonsevne (Reegård mfl. 2009). Informantene i NAV var opptatt av at arbeidsgiverne ofte vegrer seg for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne og mente at det var behov for tiltak som kunne bidra til redusere den risiko de opplevde ved en eventuell ansettelse. Norvoll og Fossetøls (2010) kunnskapsstatus om funksjonshemmede og arbeid viser at lønnstilskudd som stimulerings tiltak gir positiv sysselsettingseffekt. Undersøkelser viser til behov for å prioritere tiltak for inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet og tiltak rettet mot arbeidsgiverne, nettopp for å bidra til å åpne dørene innenfra, slik arbeidsminister Hanne Bjurstrøm legger vekt på (Arbeidsdepartementet 2010). Sitatet under er hentet fra en saksbehandler som understreker viktigheten av at arbeidsgivere må få bedre kunnskap om og kjennskap til personer med bevegelseshemninger:

Jeg tror det er viktig at staten er på tilbudssiden, og legger mer penger på bordet, spesielt i begynnerfasen, slik at man reduserer arbeidsgivers risiko. Man kan for eksempel dekke lønnen i et halvt år som gulrot, og dersom det fungerer, kan virksomheten selv ta over. Offentlige virksomheter er også engstelige. De har strenge budsjettammer. Jeg tror det er viktig at man blir kjent og vant med arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Når det fungerer godt, blir det lettere (saksbehandler NAV-kontor).

Flerfaglig samarbeid

Forskning viser at mange ulike aktører kan være inne i bildet for å bistå personer som har behov for tilrettelegging, oppfølging og/eller hjelpemidler, og at det er behov for bedre

koordinering av dette arbeidet enn hva tilfellet er i dag (Hansen mfl. 2009). Personer med nedsatt funksjonsevne har også oppgitt mangel på intern og ekstern koordinering samt for svak samordning av tilbud som et problem (NHF 2011).

Til nå har vi beskrevet arbeidslivssentrene og det lokale NAV-kontorets rolle i arbeidet med å øke sysselsettingen for målgruppen. Unge bevegelseshemmede har ofte behov for fysiske hjelpemidler, og Hjelpemiddelsentralen blir derfor en sentral aktør i dette bildet. Tidligere forskning har understreket viktigheten av at hjelpemidlene kommer raskt på plass på arbeidsplassen, slik at vedkommende er klar til å jobbe når arbeidsforholdet starter (ibid.).

Ledere og saksbehandlere ved de lokale NAV-kontorene oppgir at de har relativt lite samarbeid med Hjelpemiddelsentralen, men at det er noe samarbeid i konkrete saker – «vi har ikke så mye med dem å gjøre, men trekker dem inn når det er relevant» (leder NAV-kontor). Også andre studier viser at de lokale NAV-kontorene opplever Hjelpemiddelsentralen som litt i bakgrunnen for deres daglige arbeid (Hansen mfl. 2009). I de tilfellene der Hjelpemiddelsentralen var samlokalisert med NAV-kontoret, ga det bedre forutsetninger for samarbeid. Informantene oppga også at det er lite samarbeid med arbeidslivssenteret i fylket.

Oppsummering

- NAV-kontorene fokuserer ikke på brukergrupper, men tar heller utgangspunkt i enkeltbrukere og deres behov.
- Unge funksjonshemmede generelt, og unge bevegelseshemmede spesielt, utgjør en lite synlig brukergruppe på NAV-kontorene. Dette skyldes dels at mange i brukergruppen ikke har nedsatt arbeidsevne, dels at NAVs register ikke gir anledning til å identifisere personer med nedsatt funksjonsevne, og dels at unge bevegelseshemmede ikke tar kontakt med NAV, men finner arbeid gjennom andre kanaler.
- Arbeidsevnevurdering anses som et nyttig verktøy for å kartlegge brukernes ønsker og behov for bistand, og det gir grunnlag for i større grad å fokusere på arbeidsevne og muligheter.
- De NAV-ansatte er delt i sitt syn på brukergruppen – fra behov for realitetsorientering, viktigheten av å se mulighetene og bygge opp selvtillit, til at de må være overkvalifiserte for å få jobb og at arbeidsgivere må kompenseres for å ansette denne gruppen. Det var samtidig en holdning hos flere unge bevegelseshemmede møter færre barrierer på vei ut i arbeidslivet enn personer med andre typer nedsatt funksjonsevne, som for eksempel psykiske lidelser.

- Det er en klar oppfatning om at tiltak i det ordinære arbeidslivet er mest hensiktsmessig for denne gruppen. Tidsbestemt lønnstilskudd (TULT), tilretteleggingstilskudd og Arbeid med bistand vurderes som de mest aktuelle tiltakene for denne gruppen.
- Ledere og saksbehandlere opplever knapphet på tid og ressurser for å kunne gi tilstrekkelig oppfølging og bistand. Mangel på ressurser oppleves å hemme effekten av nye tiltak og arbeidsmåter i arbeidet for å bistå flere med å komme ut i arbeid.
- NAV-ansatte opplever å ha tilstrekkelig kompetanse for å bistå unge bevegelseshemmede i å finne arbeid, og at de kan trekke på ekstern kompetanse ved behov. Det finnes liten oversikt over de ulike ordningene som kan være relevante for å bryte ned barrierer unge bevegelseshemmede kan erfare i møte med arbeidslivet.
- En viktig del av NAVs arbeid er å koble arbeidssøker og arbeidsgiver. NAV-kontorene mangler rutiner for å mobilisere arbeidsgivere til å åpne dørene til arbeidslivet innenfra.
- Det er lite samarbeid mellom NAV lokalt og Hjelpemiddelsentralen og Arbeidslivssenteret.

5 Arbeidslivssentrene

I dette kapitlet ser vi nærmere på den rolle arbeidslivssentrene spiller i arbeidet med økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. NAV Arbeidslivssenter er opprettet som et av virkemidlene knyttet til IA-avtalen, med ansvar for å følge opp IA-virkosmhetene i IA- arbeidet. Grunnlaget for dette kapitlet er i hovedsak intervjuer med representanter for NAV Arbeidslivssenter i fem fylker. Informantene er fagansvarlig for delmål 2 ved senteret, og er enten en leder eller en rådgiver som har dette som sitt ansvarsområde. Mer om utvalgelse av casefylker finnes i kapittel 2 om metode. I tillegg benyttes informasjon fra andre studier gjennomført ved Fafo hvor arbeidslivssentrene har vært case, og hvor representanter for disse er intervjuet, blant annet en nylig publisert studie om seniorpolitisk praksis i arbeidslivet (Midtsundstad og Bogen 2011). I intervjuene med representanter for arbeidslivssentrene er det innhentet informasjon om hvordan de arbeider for å realisere delmål 2 i IA-avtalen, og om de har hatt spesiell oppmerksomhet rettet mot unge bevegelsehemmede. Videre er det innhentet informasjon om hvordan arbeidslivssentrene, NAVs lokalkontor i fylket og hjelpemiddelsentralene i fylket samarbeider for nå delmål 2 i avtalen. Det er også innhentet informasjon om sentrenes erfaringer med og synspunkter på de tiltak og satsinger som er iverksatt for å øke sysselsettingen blant personer med redusert funksjonsevne. Endelig har vi bedt informantene om å vurdere om det er andre tiltak eller initiativer som kunne bidra til bedre måloppnåelse.

Arbeidslivssentrenes rolle i IA-arbeidet

Etableringen av arbeidslivssentre

I forbindelse med inngåelse av IA-avtalen i 2001 ble det etablert et arbeidslivssenter i hvert fylke, 19 i alt. Arbeidslivssentrenes oppgave er å bistå IA-virkosmhetene med å nå målsettingene i IA-avtalen. Det er arbeidslivssentrenes oppgave å tegne avtale med virksomheter som ønsker å inngå IA-avtale, gjennom en såkalt samarbeidsavtale som skal spesifisere konkrete IA-målsettinger for den enkelte virksomhet. Virksomhetene må forplikte seg overfor alle de tre delmålene, uavhengig av om det kan være ett av dem som særlig har motivert virksomhetene til å inngå avtale. Virksomheter som har inngått IA-avtale skal ha tilgang til en navngitt kontaktperson i arbeidslivssenteret i

sitt fylke. Per 2010 var det inngått IA-avtaler med om lag 9000 virksomheter; disse omfatter om lag halvparten av alle arbeidstakere i Norge. Arbeidslivssentrene har om lag 500 rådgivere; det er med andre ord en stor mengde virksomheter de skal bistå. Hver rådgiver har en portefølje av virksomheter vedkommende skal følge opp, og alle de tre delmålene skal følges opp i den enkelte virksomhet.

Arbeidslivssentrenes oppgaver

Arbeidslivssentrene skal i hovedsak ha en rådgivende rolle overfor virksomhetene, og de skal også i hovedsak ha et systemperspektiv i sin rådgivning. Av det siste rolledokumentet for sentrene, gjeldende for perioden 2011–2013, framgår det at minst to tredjedeler av rådgivingen skal være systemrettet, det vil si at kontaktpersonene skal rådgive virksomhetene på et overordnet nivå slik at *virksomhetene selv* skal settes i stand til å arbeide med IA-målsettingene. Det innebærer at rådgiverne skal bistå virksomhetene med å lage gode systemer og rutiner for IA-arbeidet. Etter behov kan likevel arbeidslivssentrene kobles inn i individualsaker når virksomhetene opplever at annen innsats ikke har gitt resultater.

I og med at arbeidslivssentrene i hovedsak skal forholde seg til IA-virksomhetene og arbeide systemrettet, har rådgiverne ved sentrene begrenset erfaring med situasjonen for den enkelte arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne. Arbeidslivssentrene har ikke formidlingsansvar, dette ligger hos NAV-kontorene i kommunene. Det er også NAV-kontorene som har ansvar for oppfølging av enkeltsaker generelt. I utgangspunktet vil derfor ikke arbeidslivssentrene møte bevegelsehemmede som søker jobb eller andre arbeidstakere som mottar bistand fra NAV. NAV-kontorene kan samtidig søke råd hos arbeidslivssentrene i oppfølging av enkeltpersoner, for eksempel i forsøk på å koble arbeidssøker med relevante IA-virksomheter, bistand til å opprette IA-plasser, tilrettelegging av en arbeidssituasjon osv. Det er primært gjennom denne kontakten rådgivere får kjennskap til enkeltsaker. Det samme gjelder gjennom samhandling med NAVs hjelpemiddelsentraler, og i den senere tid ved at rådgiverne ved arbeidslivssentrene er med på dialogmøte 2 som ledd i sykefraværsoppfølgingen for å avlaste NAV-kontorene.¹⁵

NAV Arbeidslivssenter forvalter tilretteleggingstilskuddet, som er en egen tilskuddsordning forbeholdt IA-virksomheter (se omtale i kapittel 3), og har mulighet for å yte tilskudd til bedriftshelsetjeneste (BHT-tilskudd). Arbeidslivssentrene forvalter ingen personrettede tilskuddsordninger. Tilretteleggingstilskudd kan tildeles dersom det kan sannsynliggjøres at tilrettelegging for arbeidstakere krever merutgifter utover det

¹⁵ Dialogmøte 2 avholdes senest etter 26 ukers sykefravær. Her møtes den sykmeldte, sykmelder (for eksempel legen), arbeidsgiver og NAV. Rådgiverne ved mange av Arbeidslivssentrene har i stor grad deltatt i slike møter på vegne av NAV.

virksomhetene kan forventes å bekoste selv.¹⁶ Videre kan arbeidslivssentrene avholde ulike typer av kurs for virksomhetene som kan sette dem bedre i stand til å arbeide med de tre delmålene. Dette kan være kurs som avholdes i enkeltvirksomheter, for eksempel i en kommune, eller kurs der flere virksomheter deltar. Det kan for eksempel dreie seg om kurs i funksjonsvurdering, kurs om psykisk helse, kurs om å lage mål- og handlingsplaner. Mange av kursene er imidlertid rettet mot sykefraværsoppfølging – fordi det er dette virksomhetene i størst grad etterspør mer informasjon om.

I fortolkningen av intervjuene fra representantene ved arbeidslivssentrene er det viktig å ha i mente at rådgiverne sjelden møter arbeidssøkere med redusert funksjons- evne, og i mange fylker har de så mange NAV-kontor å forholde seg til at de ikke nødvendigvis kjenner hvert enkelt kontor. Rådgiverne kan primært uttale seg om hvordan de arbeider overfor virksomhetene for å øke oppnåelsen av delmål, deres opplevelse av hvordan delmål 2 i IA avtalen følges opp i systemet, virksomhetenes erfaringer, samt egen erfaring fra samhandling med NAV lokalt og andre aktører i NAV-systemet.

Arbeidslivssentrenes arbeid med delmål 2

Organiseringen av arbeidslivssentrene

Arbeidslivssentrene er organisert på ulike måter. Organiseringen er styrt både ut fra hva som anses som faglig og praktisk hensiktsmessig, samt ut fra hvilke signaler de opplever har kommet fra sentralt hold i etaten om hvilken innsats sentrene skal prioritere. Noen har etablert egne kompetansegrupper for hvert av delmålene i IA-avtalen. Noen har slike grupper bare for ett eller to av delmålene. I de fleste arbeidslivssentrene i vårt utvalg har noen personer ansvar for å være faglig oppdatert på ett av de tre delmålene og tilgjengelig for sine kollegaer med faglig rådgivning innenfor området, eller de har ansvar for å holde kurs rettet mot IA-virksomhetene i fylket, om arbeidet innenfor det enkelte delmål. Alle rådgiverne skal likevel ha en basiskompetanse på alle de tre delmålene slik at de kan følge opp sine virksomheter med hensyn til alle tre, men skal altså ved behov kunne trekke veksler på kollegaers spesialkompetanse.

Fafos studier (for eksempel Midtsundstad og Bogen 2011) gir ikke grunnlag for å si at noen enkelt modell framstår som bedre egnet enn andre for å nå målene i IA-avtalen. Det viktige synes å være at rådgiverne har en basiskompetanse på de tre delmålene og i tillegg tilgang til spesialkompetanse innenfor hvert av delmålene når det trengs.

¹⁶ Ifølge arbeidsmiljøloven (§ 4-2, punkt a) har alle virksomheter et selvstendig ansvar for å tilrettelegge arbeidet for arbeidstakerne. Det står imidlertid ikke noe i loven om ansvaret for dem som ennå ikke er ansatt i virksomheten, men som vil trenge tilrettelegging for å gjøre en ansettelse mulig.

Rådgivernes kompetanse

I intervjuene med informantene ved arbeidslivssentrene spurte vi hvordan de vurderte kompetansen ved sentrene til å kunne følge opp delmål 2. Alle rådgiverne vi snakket med mente at de i hovedsak har god kompetanse på delmål 2 ved eget arbeidslivssenter. Dersom de har behov for ytterligere kompetanse, kan de skaffe inn dette. Ett arbeidslivssenter sa at de kunne ønske å knytte til seg en person med kompetanse på psykisk helse og nevnte at en lege kunne vært egnet når de skal rådgi arbeidsgivere om hvordan disse skal forholde seg til arbeidstakere eller arbeidssøkere med psykiske plager. Et annet senter kunne ønske mer kompetanse om hørselshemninger, slik at de til enhver tid kunne være oppdatert på nye og gode hjelpemidler som finnes på dette området. Ingen nevnte at de kunne trenge mer kompetanse rettet mot bevegelseshemmede spesielt eller unge funksjonshemmede. Informantene poengterte også at de har en variert yrkesbakgrunn, slik at de samlet sett på det enkelte senter har gode fortutsetninger for å rådgi virksomhetene innenfor dette området. En del av de ansatte har for eksempel fysioterapi- eller ergonomutdanning eller de har arbeidet ved en hjelpemiddelsentral. Dette mente informantene gir god kompetanse for å følge opp utfordringer for unge bevegelseshemmede.

Nok ressurser til delmål 2-arbeidet?

Vi spurte også informantene om de mente at de har ressurser i form av bemanning og tid til å arbeide med delmål 2 i et slikt omfang som de kunne ønsket. Her var svarene mer tilbakeholdne. De fleste mente at det er delmål 1, sykefraværsreduksjon, som får langt mest oppmerksomhet. Dette skyldes ikke at rådgiverne selv mener at dette delmålet bør prioriteres, men at signaler fra sentralt hold i etaten over lengre tid har vært at sykefraværarbeidet skulle prioriteres. Noen arbeidslivssentre sa også at de utelukkende har arbeidet med sykefraværsreduksjon. Konkret har det blant annet gitt seg uttrykk i at de har deltatt i det såkalte dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen, der rådgiverne møter på vegne av NAV. NAVs lokalkontor sies i begrenset grad å ha ressurser og kompetanse til denne oppgaven. Derfor er personalet ved arbeidslivssentrene anmodet om å bistå. Det sies også at det er sykefraværsreduksjon og sykefraværsoppfølging som fokuseres når arbeidslivssentrenes aktivitet evalueres internt i etaten. Sykefraværsoppfølging er tidkrevende arbeid som kan gå på bekostning av annen aktivitet. Som nevnt ønsket ett av arbeidslivssentrene ikke å delta i undersøkelsen fordi de ikke hadde erfaringer fra å formidle med hensyn til delmål 2, siden de bare hadde jobbet med sykefraværsreduksjon.

Hvordan rådgir rådgiverne?

Som tidligere nevnt har alle rådgiverne en portefølje av IA-virksomheter som de skal følge opp på alle de tre delmålene. På grunn av det store antallet IA-virksomheter er det

imidlertid ikke mulig å følge opp alle virksomheter like tett. På bakgrunn av sentrale føringer har arbeidslivssentrene plukket ut noen store virksomheter med høyt sykefravær som følges tettere opp på alle de tre delmålene enn de øvrige IA-virksomhetene. De øvrige virksomhetene får hjelp dersom de henvender seg til arbeidslivssenteret. Ofte er det sykefraværsreduksjon som har vært virksomhetenes motiv for å inngå IA-avtale og som de etterspør NAVs hjelp til, mens både delmål 2 og 3 har fått mindre oppmerksomhet (Ose mfl. 2009: 247).¹⁷ At sykefraværsreduksjon har hatt størst oppmerksomhet i IA-arbeidet, er med andre ord både uttrykk for myndighetenes og virksomhetenes prioriteringer (Midtsundstad og Bogen 2011).¹⁸ I sin rådgiving overfor virksomhetene forsøker likevel arbeidslivssentrene å få virksomhetene til å ha oppmerksomhet på alle de tre delmålene.

Arbeidslivssentrene informerer også om de ulike tiltakene NAV kan tilby dersom virksomhetene ønsker å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne enten fast eller midlertidig som en utprøving. Særlig legges det vekt på de tilretteleggingstiltakene NAV kan bistå med, og i den senere tid tilretteleggingsgarantien NAV kan tilby.

Informantene sier at en strategi i delmål 2-sammenheng er å framheve den kompetansen personer med nedsatt funksjonsevne besitter i likhet med andre arbeidssøkere. Når virksomhetene signaliserer et behov for arbeidskraft, forsøker rådgiverne å argumentere for at også personer med nedsatt funksjonsevne kan fylle et behov for arbeidskraft med spesifikk kompetanse. Av erfaring har de mindre tro på at virksomhetene vil rekruttere uavhengig av et slikt arbeidskraftbehov. Derfor er det viktig å synliggjøre den enkelte arbeidssøkers spesifikke kompetanse, om denne kan passe til virksomhetens behov. I tillegg forsøker rådgiverne å konkretisere overfor virksomhetene hvordan virksomhetene selv, også med NAVs hjelp, kan tilrettelegge arbeidssituasjonen for at rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne skal være realistisk.

Ett arbeidslivssenter nevner at for å gjøre delmål 2 mer konkret for virksomhetene, presenterer de et hefte utarbeidet av Helsedirektoratet, FAD og Likestillings- og diskrimineringsombudet med tittelen «Overser du kompetanse? Nedsatt funksjonsevne – full arbeidsevne». Her finnes flere artikler om sysselsetting av funksjonshemmede samt flere brukerhistorier som kan bidra til å konkretisere hvilke typer av tilrettelegging som skal til i det enkelte tilfellet – og som i neste omgang kan bidra til at virksomhetene får en trygghet slik at også de kan ansette personer med redusert funksjonsevne. Heftet vektlegger særlig kvalifikasjoner og ikke funksjonsevne ved ansettelser.

¹⁷ I Sintefs evaluering av IA-avtalen oppga 92 prosent av IA-virksomhetene at motivet for å inngå IA-avtale var å redusere sykefraværet, mens bare 16 prosent oppga ønsket om å rekruttere personer med redusert funksjonsevne som motiv (Ose mfl. 2009). 38 prosent oppga heving av pensjoneringsalderen som et motiv.

¹⁸ Tanken er at det monner mer å jobbe godt med noen virksomheter enn å spre ressursene på alle.

Rådgevingen overfor virksomhetene ser med andre ord ut til i stor grad å ta hensyn til at mange virksomheter er usikre på hva det innebærer å rekruttere personer med redusert funksjonsevne.

Fokusering på unge bevegelseshemmede?

Bare ett av arbeidslivssentrene vi intervjuet hadde fokusert spesielt på unge bevegelseshemmede. Informantene hadde liten kjennskap til arbeidsrettede tiltak rettet spesielt mot unge bevegelseshemmede. En av informantene sier at dette kan skyldes at det kanskje er andre grupper med nedsatt funksjonsevne som i større grad trenger spesiell oppmerksomhet, som har større problemer på arbeidsmarkedet. Det vises til andre typer av satsinger, for eksempel rettet mot personer med psykiske plager og sansetap (syns- og hørselshemmede). Ett av sentrene har planer om å starte et prosjekt rettet mot bevegelseshemmede, men det er foreløpig ikke klart hvordan det skal utformes. Signaler fra NAV sentralt i forbindelse med den nye IA-avtalen er for øvrig at det i inneværende avtaleperiode skal satses spesielt på psykisk helse i delmål 2-sammenheng. Det refereres særskilt til tiltaket «Ses i morgen». Det sies også at det ikke er satt i gang tilsvarende satsinger fra sentralt hold i Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder sansetap eller bevegelseshemninger som den som nå settes i gang rettet mot psykisk helse.

Selv om arbeidslivssentrene vi snakket med ikke hadde prioritert unge bevegelseshemmede spesielt, eller for så vidt unge funksjonshemmede generelt, hadde de likevel betraktninger rundt en del av de utfordringer personer med bevegelseshemninger kan møte både i og på veien inn i arbeidslivet. Informantene peker på tre viktige faktorer her: virksomhetenes holdninger til å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, hjelpesystemets (NAV lokalkontor og øvrige aktører) innretning, ressurser og kompetanse til å følge opp målgruppen, og ikke minst behovet for å kunne tilby ulike former for tilrettelegging både på arbeidsplassen og i tilknytning til transport til og fra arbeid.

Virksomhetenes holdning til å rekruttere unge funksjonshemmede

Som nevnt over, er virksomhetene mest motiverte for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne dersom det kan synliggjøres at den enkelte arbeidssøker kan fylle et reelt arbeidskraftsbehov. Mange virksomheter kan imidlertid ifølge våre informanter være skeptiske til å ta inn personer med nedsatt funksjonsevne, fordi de er usikre på hva det vil kreve av tilrettelegging og oppfølging fra virksomhetens side og hvor mye støtte de kan forvente å få fra NAV i denne forbindelse. Våre informanter sier det er sjelden at IA-virksomheter uten videre ønsker å rekruttere funksjonshemmede. I tilfeller hvor

det kommer konkrete ønsker om rekruttering av personer med redusert funksjonsevne, er det oftest som resultat av at arbeidslivssentrene i lengre tid har «bearbeidet» dem, ved å ta opp problemstillingen og forpliktelsene de har inngått med hensyn til delmål 2.

Flere rådgivere pekte på at det nå ikke er vanskelig å få arbeidsgivere til å stille IA-plasser til rådighet, etter en bearbeidingsprosess, men at de (virksomhetene) er redd for at NAVs oppfølging av arbeidstakerne etter ansettelse skal avsluttes for tidlig.

Flere av rådgiverne la også vekt på at det er en innenfor- og utenfor-dimensjon i forbindelse med sysselsetting av funksjonshemmede. De beskrev at mange virksomheter allerede i dag har ansatte med nedsatt funksjonsevne og dermed er vant til å tilrettelegge. Det gjelder gjerne ansatte som har vært i virksomheten lenge, og som har fått nedsatt funksjonsevne i løpet av arbeidsforholdet. Ofte er ikke virksomhetene bevisst på at de har ansatte med nedsatt funksjonsevne, fordi personene det gjelder oppfattes som del av virksomheten. Et uttrykk som ble brukt av en av våre informanter er at disse arbeidstakerne er blitt *familisert*; det er ikke nedsatt funksjonsevne, men personen og det vedkommende kan, det fokuseres på. Unge funksjonshemmede som står utenfor arbeidslivet og søker jobb, forbindes gjerne med mer risiko og usikkerhet om hva dette vil kreve av tilrettelegging og oppfølging fra virksomhetens side. Når rådgiverne selger inn delmål 2-budskapet i virksomhetene, forsøker de derfor å fokusere på hva virksomheten har gjort tidligere for dem som allerede er ansatt i virksomheten, for å vise at terskelen for tilrettelegging og oppfølging ikke behøver å være så høy. Som en av rådgiverne sa: «Vi prøver å trekke veksler på de erfaringene virksomhetene allerede har med Per og Pål som alltid har jobbet der til tross for noen lyter, og vise til at det ikke nødvendigvis er så mye som skal til for å rekruttere Espen.»

Støttesystemenes innretting

Arbeidslivssentrene skal i utgangspunktet samarbeide med de ulike NAV-instansene på lokal- og fylkesnivå, det vil si NAVs lokalkontor og Hjelpemiddelsentralen, og de skal kunne trekke veksler på de ulike tiltakene som tilbys i NAV-regi. Vi har innhentet rådgivernes syn på dette samarbeidet og deres vurdering av de tiltakene NAV rår over.

Samarbeid med NAV-kontorene

Informantenes beskrivelse av samarbeidet med NAV-kontorene spriker. Noen NAV-kontor har arbeidslivssentrene et svært godt samarbeid med om delmålene i IA-avtalen, andre kontor har de intet samarbeid med, fordi disse ikke forholder seg til IA-målsettingene, heller ikke målsettingen om å redusere sykefraværet. I disse NAV-

kontorene opplever arbeidslivssentrene at det er utbetaling av sykepenger som har fått mest oppmerksomhet.

Det varierer med andre ord ifølge arbeidslivssentrene hvor godt NAVs lokalkontor er «koblet på» IA-arbeidet. Arbeidslivssentrenes inntrykk er at NAV-kontorene generelt har lite kunnskap om oppfølgingen av delmålene i IA-avtalen, blant annet fordi dette arbeidet utgjør bare en liten del av kontorenes arbeid. I den grad kontorene har slik kunnskap, har de mest oppmerksomhet rettet mot rutinene for sykefraværsoppfølging. De har i liten grad rutiner for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne. Og dem man fanger opp, har man ikke gode rutiner for å følge opp. Det finnes også i liten grad ressurser i form av personell og tid til å forestå slik oppfølging.

En viktig rolle for de lokale NAV-kontorene er å klare å koble arbeidssøkere som har en bestemt kompetanse med virksomheter som søker en tilsvarende kompetanse. Ifølge våre informanter har de fleste NAV-kontorene begrenset kunnskap om virksomhetene de skal forholde seg til i sitt nærområde og de utfordringer den enkelte virksomhet står overfor. Det kan med andre ord være vanskelig for mange NAV-kontor å foreslå en kobling av arbeidssøker og virksomhet.

Det ble også hevdet av våre informanter at en del NAV-kontor har for lite kjennskap til de ulike tiltakene NAV kan tilby; spesielt nevnes tilretteleggingsgarantien, som er et relativt nytt virkemiddel. Rådgiverne ved arbeidslivssentrene kunne ønske at de ulike instansene i NAV i større grad har mulighet til sette seg ned sammen og vurdere hvordan denne garantien kan brukes.

Samarbeid med hjelpemiddelsentralene

Hjelpemiddelsentralene innehar en kompetanse som er viktig når det gjelder tilrettelegging. Når arbeidslivssentrene skal «selge inn» den tilretteleggings- og oppfølgingskompetansen NAV kan tilby IA-virksomhetene, er det derfor viktig å kunne trekke hjelpemiddelsentralene med.

Flere av informantene ved de fem arbeidslivssentrene sa at de samarbeidet aktivt med hjelpemiddelsentralene, og de har gode erfaringer med dette samarbeidet, fordi sentralene har en viktig kompetanse når arbeid skal tilrettelegges. Enkelte rådgivere pekte imidlertid på at dette samarbeidet ikke er så nært som det burde være. Én årsak som ble påpekt er at arbeidslivssenteret og hjelpemiddelsentralen er plassert i forskjellige styringskjedene i NAV: arbeidslivssenteret er i fylkeskjeden, mens hjelpemiddelsentralen er underlagt NAV direktorat. Når fylkesnivået i NAV har fellesmøter og legger strategier, deltar ikke nødvendigvis hjelpemiddelsentralen. Dermed får de ulike instansene ikke så god kunnskap om hverandre, og de klarer ikke å skape et felles bidrag for å oppnå målsettingen om flere med nedsatt funksjonsevne i arbeid.

En nylig gjennomført undersøkelse om blant annet hjelpemiddelsentralenes rolle i IA-arbeidet viste at sentralene i liten grad inngår i det lokale IA-arbeidet, og i hovedsak

definerer seg som en instans som hentes inn ved behov (Hansen mfl. 2009). Ifølge enkelte av våre informanter synes det imidlertid som om NAV-kontorene kjenner lite til hva hjelpemiddelsentralene kan bidra med i IA-sammenheng, og derfor i for liten grad etterspør sentralenes kompetanse.

En årsak til lite samhandling internt i NAV kan være at hjelpemiddelsentralene generelt er lite orientert mot arbeidslivet. Bare en liten del av hjelpemiddelsentralenes saker dreier seg om arbeidsrettede tiltak (Hansen mfl. 2009). Det virker dermed som om de har lite tradisjon for å jobbe med tilrettelegging for arbeid, og derfor må kobles på dette ved aktive henvendelser fra andre instanser i NAV.

Intervjuene med representanter for fem arbeidslivssentre tyder likevel på at flere hjelpemiddelsentraler nå er mer aktivt «koblet på» i IA-arbeidet. Det ble for eksempel nevnt av et av arbeidslivssentrene at Hjelpemiddelsentralen i deres fylke nå har satt av midler til å jobbe med delmål 2, og at de har etablert en egen gruppe som skal ha spesiell oppmerksomhet rettet mot arbeidslivet. Hjelpemiddelsentralen i dette fylket skal også inngå i et prosjekt ett av NAV-kontorene nylig har satt i gang for å følge bedre opp unge med nedsatt funksjonsevne (prosjektet retter seg ikke spesielt mot bevegelseshemmede).

Enkelte nevnte at hjelpemiddelsentralene nå stiller aktivt opp når det tegnes en tilretteleggingsgaranti og blir med ut i virksomheter som skal tilrettelegge. Det ble sagt at det er svært nyttig at hjelpemiddelsentralene er med, fordi de da kan bidra til å «knekke mange myter som arbeidsgivere har om hvor vanskelig det er å tilrettelegge».

Tiltakene

Rådgiverne i arbeidslivssentrene syntes gjennomgående at tiltakene NAV har til rådighet for å inkludere flere funksjonshemmede i arbeid, er gode, til dels svært gode. «Det er egentlig ikke tiltakene det er noe galt med,» var en gjennomgående holdning. Det gjelder særlig IA-plasser og tilretteleggingsgarantien. Også lønnstilskudd ble nevnt som et godt virkemiddel. Problemer er heller at de brukes for lite eller at enkelte tiltak har et for begrenset omfang i den forstand at det er bevilget for lite midler til tiltakene (særlig lønnstilskudd). Ifølge rådgiverne har midlene til lønnstilskudd blitt redusert de senere årene, fordi myndighetene ønsker at flere skal ansettes på ordinære vilkår. Rådgivernes holdning er at dette er uheldig; flere burde ha muligheter for å få lønnstilskudd. Men det største problemet er at det mangler «kandidater» til å fylle tiltaksplassene. Dette kommer vi tilbake til.

Flere av rådgiverne pekte på at tilretteleggingsgarantien, som ble landsdekkende fra og med 2008, anses som en svært god ordning, som kan brukes fleksibelt i alle NAVs støtteordninger og som skal forplikte alle NAVs instanser (NAV-kontorene, arbeids-

livssentrene og hjelpemiddelsentralene).¹⁹ Flere nevnte også at IA- virksomhetene er svært fornøyd med denne garantien fordi den skaper økt trygghet for dem, i og med at den forplikter relevante deler av NAV til å gi arbeidstaker og virksomhet nødvendig bistand ved behov og uten unødvendig venting.

Etter det våre informanter kjente til i sine fylker, er det ingen bevegelseshemmede som benytter ordningen for å komme i arbeid. Hvorvidt dette skyldes at få bevegelseshemmede faktisk omfattes av garantien, selv om de burde være en naturlig målgruppe for ordningen, eller om det er arbeidslivssentrene som ikke er godt nok informert om bruken av tiltaket og dermed om hvordan andre instanser i NAV jobber, kan vi ikke avgjøre ut fra våre intervjuer.

Mange arbeidslivssentre har også lagt mye arbeid i å få virksomhetene til å tilby IA-plasser, som er midlertidige utprøvningsplasser i ordinært arbeidsliv, men bare gjelder for IA-virksomheter. Det dreier seg her om å gjøre ulike typer av ordinære arbeidsoppgaver som kan bidra til å avklare både for arbeidssøkerne selv og for potensielle arbeidsgivere hvilke arbeidsoppgaver som egner seg for den enkelte og hvilken tilrettelegging som må til. Tiltaket egner seg særlig for arbeidssøkere som har liten erfaring fra arbeidslivet, som vår målgruppe, som kommer fra skole og er på vei inn i arbeidslivet. Etter utprøving kan det være mulig med en fast tilknytning til utprøvningsvirksomheten, men også til andre virksomheter. Flere av rådgiverne vi snakket med var overrasket over at det var svært lite interesse for slike plasser blant personer med nedsatt funksjonsevne. Enkelte av rådgiverne var av den oppfatning at slik arbeidsutprøving er en forutsetning for mange dersom målet er ordinær yrkesaktivitet.

En ytterligere bekymring fra arbeidslivssentrenes side er at NAV-kontorene, som har ansvaret for å tilby ulike tiltak til personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker arbeid, ikke klarer å fange opp dem som er i målgruppen for tiltakene. Selv om mange unge går på attføring under utdanningsløpet og slik sett er registrert i NAV-systemet, fanges de likevel ikke opp etter endt utdanning. Det ble pekt på at datasystemet som NAV-kontorene bruker (Arena), ikke registrerer personer etter type nedsatt funksjonsevne eller diagnose, og at dette kan gjøre det vanskelig å fange opp dem som kunne trenge spesiell oppfølging og tilrettelegging. På den annen side ble det også påpekt at det enkelte NAV-kontor, særlig i små kommuner, ofte vet hvilke personer det gjelder, men at de likevel unnlater å kontakte dem som kunne trenge oppfølging. Én bekymring er at dersom ansatte ved NAV-kontorene ikke har ressurser spesielt avsatt til å følge opp personer med nedsatt funksjonsevne, kan denne oppfølgingen bli nedprioritert.

Flere av våre informanter mente at mange med nedsatt funksjonsevne trenger tett oppfølging, tettere enn det som i dag tilbys fra NAVs side. Tett oppfølging kan for det første innebære at noen i NAV-systemet har i oppgave å kontakte den enkelte, og ikke bare venter til den enkelte selv melder et spesielt behov. Men også når den

¹⁹ NAV kaller den på sin hjemmeside en skriftlig servicegaranti.

enkelte har meldt sin interesse og NAV tilbyr oppfølging, er rådgiverne bekymret for at denne oppfølgingen avsluttes for tidlig. NAV velger ofte å følge opp i et halvt til ett år. Det etterlyses derfor at det bør være et oppfølgingspunkt også senere. I mangel av tilfredsstillende oppfølging fra NAV, samarbeider flere av arbeidslivssentrene med attføringsvirksomheter som får ansvaret for å følge opp arbeidstakere som er utplassert i IA-plass. Arbeidslivssentrene trekker dermed veksler på den oppfølgingskompetansen attføringsvirksomhetene har. På denne måten kan attføringsvirksomhetene og arbeidslivssenteret utfylle hverandre. Det nevnes at ulike NAV-tiltak kan benyttes for å understøtte oppfølgingen.

Virksomhetsteam

I enkelte fylker er det etablert såkalte virksomhetsteam, som er et samarbeid mellom arbeidslivssentrene, NAV-kontorene og hjelpemiddelsentralene rundt den enkelte IA-virksomhet. På den måten får både NAV-kontorene og hjelpemiddelsentralene mer kunnskap om den enkelte virksomhet. Rådgiverne i disse fylkene tror at det da blir lettere å få til en god match mellom virksomhet og den enkelte arbeidssøker. Ved at NAV-kontorene som mottar arbeidssøknader får bedre kjennskap til virksomhetene i nærområdet, vil de vite mer om hvilke virksomheter som passer for den enkelte søker. Ved å samarbeide med andre instanser i NAV (arbeidslivssentrene og hjelpemiddelsentralene) som også kjenner disse virksomhetene, kan det bli lettere for NAV-kontorene å tilby tiltak eller typer av oppfølging som passer både arbeidssøker og arbeidsplass/virksomhet.

Har tiltakene, men hvor er kandidatene?

Flere av rådgiverne uttrykte stor frustrasjon, også på NAV-kontorenes vegne, over at svært få personer med nedsatt funksjonsevne oppsøker NAV for å få hjelp til å komme i arbeid. Som vi har sett over, mente våre informanter at tiltakene i hovedsak er både gode, varierte og mulig å benytte på en fleksibel måte, slik at mange skulle kunne ha nytte av dem. Problemet er ikke tiltakene, men at svært få tar kontakt med NAV i arbeidsøymed, sier disse informantene. Det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne generelt, ikke bare med bevegelseshemninger.

Arbeidslivssentrene vi har vært i kontakt med har som tidligere nevnt sørget for at IA-virksomhetene stiller IA-plasser til rådighet for arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv. Erfaringen er at mange virksomheter er svært villige til å stille slike plasser til disposisjon dersom de føler seg trygge på at NAV påtar seg ansvaret for oppfølgingen. Som en av rådgiverne sa:

NAV kan gjennom denne utprøvningsordningen finne ut hva som er målet for denne personen og lage en ordning som er tilpasset den enkeltes behov. De (NAV-kontoret) skal også samarbeide tett med hjelpemiddelsentralene dersom kandidaten har spesielle behov. Modellen er i utgangspunktet god, bare så synd at det er for få kandidater å hjelpe!

Vi forsøkte å få rådgivernes synspunkter på hva årsaken til den manglende interessen kan være. En forklaring som ble nevnt er at NAV, med rette eller urette, kan ha fått et dårlig rykte/omdømme, enten på bakgrunn av erfaringer den enkelte arbeidssøker selv har gjort eller erfaringer andre har gjort og formidlet. Men enkelte rådgivere ser heller ikke bort fra at en «forventningskløft» gjør seg gjeldende: at enkelte synes at tilbudet om et midlertidig utprøvingstiltak ikke er tilfredsstillende og heller hadde tenkt seg en helt ordinær jobb på ordinære betingelser. Mange skaffer seg jo også arbeid uten hjelp fra NAV ved å søke på ordinære jobber på lik linje med andre. Et spørsmål en del rådgivere har stilt seg er om en del personer med nedsatt funksjonsevne har for store forventninger på egne vegne, særlig dersom de aldri har vært i arbeid, og ikke vil erkjenne at de kan trenge en periode med arbeidsutprøving før en mer fast arbeidsrelasjon kan være en realitet. Flere informanter peker imidlertid også på at noen kan ha lite selvtillit når det gjelder å mestre en arbeidssituasjon, og derfor ikke kontakter NAV.

Men det må også påpekes at flere av våre informanter gjerne så at flere personer med nedsatt funksjonsevne ble ansatt i ordinære jobber, det vil si uten spesiell utprøving og tilrettelegging, og de anser også dette som den mest naturlige løsning for en del.

Ett av arbeidslivssentrene sa at de på bakgrunn av erfaringene nevnt over nå har blitt mer «på hugget» overfor NAVs lokalkontor for at disse mer aktivt skal rekruttere personer til virksomheter som ønsker å ansette personer med nedsatt funksjonsevne enten fast eller midlertidig.

Suksesskriterier

Vi spurte rådgiverne i arbeidslivssentrene om de hadde tanker om hva de vurderer som viktige suksesskriterier for en vellykket overgang mellom skole og arbeid for unge bevegelseshemmede. Her nevnes tett oppfølging og god planlegging som særlig viktig. Videre er det viktig at NAV følger aktivt opp arbeidssøkerne over en lengre periode enn det de gjør i dag. Motsatt sier enkelte rådgivere at den største barrieren mot å lykkes med å få flere funksjonshemmede i arbeid, er at NAV trekker seg ut av virksomhetene for tidlig når disse stiller en utprøvningsplass til rådighet.

Andre nevnte at det er viktig at virksomhetene har én bestemt person i NAV som kan kontaktes ved behov, og som kan bistå virksomhetene når de har vist en interesse for rekruttering av funksjonshemmede. Denne personen behøver ikke være en rådgiver fra arbeidslivssenteret, men like gjerne fra NAVs lokalkontor, i og med at arbeidslivssen-

trene har begrenset kapasitet. Men dersom NAVs lokalkontor skal ha denne oppgaven, er det viktig at de ansatte her settes i stand til å bistå virksomhetene, både med oppfølging av arbeidssøkere og med orientering om de virkemidlene NAV har til rådighet.

Enkelte informanter nevnte at en innskjerping av IA-avtalen, slik det nå har skjedd, er viktig for å nå målene i avtalen. Gjennom innskjerpingen stilles det større krav til innholdet i virksomhetenes handlingsplaner, og det blir i det minste lettere å etterlyse konkrete resultater.

Men det ble også ytret frustrasjon over at få personer tar kontakt med og ber om bistand fra NAV. Hva dette skyldes, vet ikke rådgiverne ved arbeidslivssentrene. En rådgiver forslo at NAV mer aktivt burde kontakte personer de allerede har «i systemet», for eksempel personer som har gått på attføring under utdanning, og bistå dem i å lage en plan for hvordan de skal komme i arbeid. Nå er det i stor grad opp til den enkelte arbeidssøker selv å ta kontakt.

Nye signaler i IA-arbeidet

Med den nye IA-avtalen som ble signert i 2010 og som gjelder for perioden 2010–2013, har det skjedd en endring i måten IA-avtaler på virksomhetsnivå skal inngås. På bakgrunn av at resultatene fra IA-avtalen i de ti årene den har eksistert har vært svært beskjedne for alle delmålene, har myndighetene og partene i arbeidslivet ønsket å fornye den nasjonale avtalen, men med et ytterligere trykk på forventninger om innsats og resultater på virksomhetsnivå for alle de tre delmålene. Se nærmere beskrivelse av IA-avtalen i kapittel 3.

Flere av rådgiverne som er intervjuet, var mer optimistiske på vegne av delmål 2, fordi de hadde et inntrykk av at myndighetene nå vektla dette delmålet sterkere enn tidligere i ulike styringsdokument, og at arbeidsministeren i flere sammenhenger hadde signalisert at hun ville prioritere dette delmålet.

Oppsummering

- De ansatte ved arbeidslivssentrene mener at de i hovedsak har god kompetanse innenfor delmål 2-området og slik sett har gode forutsetninger for å rådgive virksomheter som ønsker å rekruttere personer med bevegelseshemninger.
- Flere av arbeidslivssentrene har brukt mye tid på sykefraværarbeid (delmål 1), både i det systemrettede arbeidet overfor virksomhetene og ved deltakelse i dialogmøte 2 i sykefravær oppfølgingen. Denne prioriteringen har skjedd etter signaler fra sentralt

hold i etaten. Også IA-virksomhetene har vært mer motiverte for sykefraværsreduksjon enn rekruttering av personer med redusert funksjonsevne.

- Arbeidslivssentrene har i liten grad fokusert på unge bevegelseshemmede. Signaler fra NAV sentralt tolkes som at det innen delmål 2 nå skal satses på psykisk helse.
- Rådgiverne ved arbeidslivssentrene forsøker i første rekke å framheve den kompetansen personer med nedsatt funksjonsevne har framfor å vektlegge funksjonsevnen når de arbeider opp mot virksomheter.
- Mange IA-virksomheter har vært skeptiske til å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne fordi de er usikre på omfanget av tilrettelegging som dette vil kreve, og om NAV i tilstrekkelig grad vil bidra med tilrettelegging og oppfølging over tid.
- Mange IA-virksomheter har stilt IA-plasser til rådighet for arbeidsutprøving, men har i liten grad opplevd at det har vært stor etterspørsel etter slike plasser blant personer med nedsatt funksjonsevne.
- Rådgiverne ved arbeidslivssentrene opplever generelt at det er lite påtrykk og liten interesse for bistand fra NAV for å komme i arbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne.
- Informantene ved arbeidslivssentrene har blandede erfaringer med samarbeidet med NAVs lokalkontor. Noen av kontorene oppleves som lite innrettet mot IA-arbeid og oppfølging av virksomheter.
- Informantene kunne ønske er nærmere samarbeid med hjelpemiddelsentralene. Disse synes foreløpig i liten grad å ha en arbeidsorientering, til tross for at de har en kompetanse som er særlig viktig når det gjelder arbeidstilrettelegging.
- Rådgiverne ved arbeidslivssentrene synes i hovedsak å mene at de tiltakene NAV disponerer i delmål 2-sammenheng er gode, og til dels svært gode. Særlig framheves tilretteleggingsgarantien. Men bruken av tiltakene forutsetter at alle aktørene i NAV-systemet har godt kjennskap til dem, og også at tiltakene er tilgjengelige i et tilstrekkelig omfang.
- Rådgiverne ved arbeidslivssentrene har forventninger om at resignering av IA-avtalene med virksomhetene i 2011 kan gi ny giv til avtalen, også til delmål 2. Det samme kan signaler fra sentrale myndigheter om at delmål 2 skal prioriteres.

6 Med NAV på laget ut i arbeidslivet?

I dette kapitlet beskriver vi et utvalg unge bevegelseshemmedes erfaringer fra møtet med NAV. Vi har intervjuet til sammen åtte unge personer med bevegelseshemming. Deres historier er unike. Samtidig kan vi se noen fellestrekk i deres forhold til NAV og vurdering av egen posisjon på arbeidsmarkedet. Kapitlet starter med en beskrivelse av informantene, arbeidsmarkedsstatus og arbeidserfaring. Deretter beskriver vi hvordan de har opplevd tiltaksapparatet, deres ulike strategier i møte med NAV, deres byråkratiske kompetanse og tanker om fremtiden.

Åtte unike historier

Våre informanter forteller åtte individuelle historier om egen prosess for å kvalifisere for arbeid, sin livssituasjon og sine erfaringer med NAVs hjelpeapparat. Deres ulike utgangspunkt og varierende helse har betydning for hvilke utfordringer de erfarer ved inngangen til arbeidsmarkedet og hvilke behov de har for bistand. Våre informanter var mellom 23 og 28 år. Vi intervjuet to menn og seks kvinner. Disse hadde ulike former for bevegelseshemninger, som for eksempel Cerebral parese og amputasjoner, eller de var rullestolbrukere. Dette ga også variasjon i behovet for bistand og tilrettelegging.

Syv av informantene hadde gjennomført (eller var i ferd med å gjennomføre) høyere utdanning med varighet på mellom tre til fem år. Én informant hadde gjennomført en yrkesrettet videregående utdanning. Informantene framsto med klare formeninger om hvilke utdanningsvalg de ønsket å ta, og hva slags jobber de kunne ønske seg. De var reflekterte og vil på mange måter kunne betegnes som ressurssterke. Det er nærliggende å anta at dette skyldes anvendelsen av selvrekruttering i denne undersøkelsen, som beskrevet i kapittel 2 om metode og rekruttering.

Syv av informantene hadde gjennomført utdanning som del av et attføringsopplegg. De fleste hadde derfor hatt sitt første arbeidsrettede møte med NAV allerede ved slutten av videregående skole. På intervjutidspunktet var fem av informantene i arbeid. To hadde ordinær fast stilling, mens tre var ansatt i midlertidige stillinger. To av informantene var på intervjutidspunktet ferdig med fullført utdanning, men uten arbeid, mens én var fortsatt i utdanning. Informantene hadde i liten grad tidligere arbeidserfaring i form av deltids- eller sommerjobber. Dette har medført at de har et

begrenset nettverk og få personlige referanser å vise til ved jobbsøking. Fra tidligere forskning er det kjent at mangel på nettverk og referanser kan oppleves som barrierer i møte med arbeidslivet. I tillegg kan det være vanskelig å orientere seg i arbeidsmarkedet, spesielt for personer som ikke har en yrkesrettet utdanning (Hansen og Reegård 2008).

Tre av informantene hadde fått konkret bistand fra NAV til å komme i arbeid. De andre hadde sin erfaring med NAV som del av attføring og utdanningsprosess for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet.

Et ambivalent forhold til NAV

Vi har tidligere beskrevet unge bevegelseshemmede i dag som normaliseringsideologiens barn (Hansen 2001). Deres primære identitet er ikke at de er funksjonshemmet. Dette er svært tydelig i informantenes presentasjon av seg selv, de ønsker å «være som alle andre». De har tatt utdanning og har ambisjoner om å delta i arbeidslivet på lik linje med andre. Samtidig har informantene en bevegelseshemming som har konsekvenser for deres livssituasjon og framtidige deltakelse i arbeidslivet. Dette medfører at de i varierende grad har behov for ulike former for bistand fra hjelpeapparatet – enten dette dreier seg om støtte under studietiden eller bistand til å få arbeidserfaring og finne fast jobb.

Det å skulle framheve sine ressurser og sin kompetanse, altså poengtere at de først og fremst er som alle andre, samtidig som deres bevegelseshemming medfører behov for bistand og tilrettelegging, gjør informantene ambivalente når de møter NAV. Denne ambivalensen kan være vanskelig å håndtere, de opplever det som krevende å skulle gi en balansert framstilling av sine sterke og svake sider. Dette kommer til uttrykk i informantenes mestringsstrategier i møte med hjelpeapparatet. Flere av dem var svært bevisst på sin egen samhandling med NAV. De ønsket å unngå at nedsatt funksjonsevne overskygget deres kompetanse og muligheter, samtidig er nettopp deres nedsatte funksjonsevne inngangsporten til bistand og tiltak for å komme ut i arbeidslivet. Denne bevisstheten synes å være en form for føre-var-strategi mot spriket som eventuelt kan oppstå mellom den unges drømmer og ambisjoner på den ene siden, og saksbehandlerens antakelser om hva som er et realistisk yrkesvalg på den andre siden. Tidligere studier har vist at unge funksjonshemmede har opplevd å ikke bli tatt på alvor som arbeidssøkere i arbeidsformidlingssystemet (Anvik 2006, Grue 2001), og bekymringen for den typen reaksjoner kan føre til motstrategier fra dem. Anvik (2006) har vist hvordan en del funksjonshemmede konstruerer stereotype oppfatninger om saksbehandleres syn på nedsatt funksjonsevne, utdanningsvalg og yrkesmuligheter.

Informantene var opptatt av at de ikke ville tillate at NAV-ansatte skulle stille spørsmål ved deres utdanningsvalg. De ga uttrykk for sterke ønsker om selv å bestemme hva de skal utdanne seg til – og for at NAV-ansatte ikke skal rådgi dem om hvorvidt

dette er mulig sett i lys av deres funksjonsevne. Informanten sitatet under er hentet fra, forteller om sin opplevelse med oppfølgingen fra NAV:

Det har egentlig fungert bra. Når NAV har prøvd seg, har jeg ikke latt dem. Helt fra starten av. Jeg ble møtt med en holdning om at jus kanskje ikke var helt nødvendig. Men når jeg ikke hørte på det øret, så skjønte de at det ikke hjalp. Så etter det har de egentlig oppført seg bra (ung bevegelseshemmet).

Sitatet viser hvordan unge menneskers drømmer om yrkesvalg kan komme i konflikt med NAV-ansattes portvokterrolle for hvor lange og hvilke typer utdanninger som skal finansieres i et attføringsløp. Samtidig viser intervjuene at informantene er bekymret for at saksbehandlerne ikke skal se deres ressurser og muligheter, men begrense mulighetene ut fra forutinntatte oppfatninger om hvilke yrkesmuligheter som finnes for funksjonshemmede. Dette kan samsvare med Anvik (2006) sine funn, om at unge funksjonshemmede utformer sine strategier overfor hjelpeapparatet ut fra stereotype oppfatninger om hjelpeapparatets holdninger.

En annen strategi som ble framhevet av informantene, er selv å være aktiv og helst proaktiv i møte med NAV. Det vil si at de unge tar selv kontakt med NAV på forhånd, i god tid før eksempelvis utdanningen er fullført, for å unngå å bli forsinket grunnet eventuell sendrekthet fra NAVs side, slik at de får ytelser og bistand til riktig tid. Som én uttrykte: - «jeg må følge opp dem, så de kan følge opp meg». Også sitatet under er hentet fra en informant som var svært bevisst og aktiv i sitt forhold til NAV:

Jeg har vært aktiv. Jeg vet ikke hvordan NAV hadde vært om ikke jeg hadde vært så aktiv og bevisst. Man må ta ansvar for seg selv, men det er mange det er vanskelig for, og som trenger mer hjelp (ung bevegelseshemmet).

Strategiene beskrevet ovenfor handler om at de unge bevegelseshemmede føler de må gjøre seg sterke og tydelige overfor NAV, slik at saksbehandlerne ikke får anledning til å stille spørsmål ved deres kapasitet eller muligheter. Som vi også har sett opplever de at de må være tydelige og proaktive for å hindre at lang saksbehandlingstid eller annet fører til at deres utdanningsløp eller andre planer forsinkes. Samtidig beskriver informantene også ambivalensen i sitt møte med NAV, der de kan være nødt til å legge vekt på nedsatt funksjonsevne, og, som en sier, «gjøre seg sykere» enn de egentlig er, nettopp for at enkelte tiltak eller stønadsordninger skal utløses. Denne ambivalensen oppleves som slitsom. En informant sier:

Av og til føler man at man må bevise at man har den sykdommen. Man må lære seg hvordan man skal snakke med NAV. Man må fortelle om den dagen man er verst (ung bevegelseshemmet).

En annen informant forteller om hvordan NAV reagerte negativt da hun hadde behov for å forlenge perioden med yrkesrettet attføring under studiene. På grunn av ulike

forhold som hadde å gjøre med hennes nedsatte funksjonsevne, trengte hun lengre enn normalt tid for å fullføre:

Jeg syntes det var rart at NAV reagerte negativt på at jeg måtte forlenge. Jeg har jo ordningen fordi jeg er syk (ung bevegelseshemmet).

Denne dobbeltheten – ønsket om normalitet på den ene siden og et behov for spesialordninger på den andre, gjenspeiler seg også i det informantene fortalte om oppfølgingen de fikk fra NAV.

Oppfølging versus kontroll

Informantenes opplevelse av den oppfølgingen de har fått av NAV varierte. De har hatt ulikt behov for oppfølging. Noen har fått mye oppfølging, noen opplevde at de har fått *for* mye, andre igjen at de ikke har fått den oppfølgingen de har hatt behov for. Dette har selvsagt sammenheng med den enkeltes behov for bistand, men også individuelle holdninger til hvor tett de vil at kontakten med NAV skal være. Grenseoppgangen mellom positiv oppfølging og følelsen av kontroll er hårfin for noen. Der noen ønsket seg mer og tettere oppfølging fra NAV, ønsket andre at NAV ville la dem være i fred. Spesielt de informantene som tok høyere utdanning, og der NAV krevde bevis for oppmøte på undervisningsopplegg, vurderte NAVs oppfølging som unødvendige kontrolltiltak. De følgende sitatene er hentet fra informanter som helst ønsket å klare seg på egen hånd, og der fravær av oppfølging og kontakt ble vurdert som positivt:

Det som har vært bra er, at de ikke har vært der. De har godtatt at jeg er student nå. Jeg har ingen interesse av å snakke med dem en gang i halvåret nå. Det er bra at de aksepterer. Men jeg er litt usikker på om det er bevisst eller noe som gir mindre arbeid for dem. Nå blir det spennende å se. Jeg har ikke gitt beskjed til NAV om at jeg ikke blir ferdig til sommeren. Jeg lurte på om de vil kontakte meg. Jeg tviler på det, så jeg må nok ringe dem (ung bevegelseshemmet).

Jeg er egentlig ganske fornøyd med måten NAV har oppført seg. Vi har hatt lite kontakt. Jeg har ikke hatt interesse av å ha kontakt med NAV i tide og utide. Jeg har studert som alle andre. Jeg har ikke hatt behov for å snakke med dem. Men når det nærmer seg at jeg skal begynne med jobbsøking, vil jeg sannsynligvis kontakte dem og forhøre meg litt. Er de da klare, vil de da stille opp? Det gjenstår å se (ung bevegelseshemmet).

En annen informant opplevde at NAVs krav til rapportering var en form for kontroll. Hun sier:

Jeg har fått tett oppfølging av NAV. Jeg føler at oppfølgingen blir en kontroll. Det er slitsomt, fordi man må rapportere hele tiden (ung bevegelseshemmet).

Andre informanter gir uttrykk for at de ønsker og har behov for mer og tettere oppfølging. En del av deres fortelling er at de opplever å ha hatt hyppig bytte av saksbehandlere og utilgjengelige saksbehandlere. Dette har skapt usikkerhet og uforutsigbarhet i forholdet til NAV. Flere av informantene hadde ingen spesiell saksbehandler, eller de visste ikke hvem deres saksbehandler var. Én var usikker på hvilket NAV-kontor han tilhørte etter mye fram og tilbake fra NAVs side. Sitatet under illustrerer denne frustrasjonen:

Det har ikke vært et mareritt, men det har ikke vært enkelt. Jeg tenker at det helt sikkert kunne ha vært verre, men det var vanskelig underveis. Det var frustrerende spesielt fordi jeg ikke fikk kontakt med dem. Jeg måtte stadig i kontakt med ulike saksbehandlere. Jeg følte jeg måtte ta ansvar selv. Terningkast 2 (ung bevegelseshemmet).

I intervjuene med informantene får gjerne de negative erfaringene mest plass. Som vi har beskrevet har de fleste informantene et ambivalent forhold til NAV, men deres erfaringer fra møtene med NAV var ikke entydige. Informantene framhevet både positive og negative sider ved NAV. Mange hadde hatt flere møter – et første møte og senere i form av oppfølgingen de fikk. Informanten som sitatet under er hentet fra, var svært fornøyd med oppfølgingen han hadde fått og saksbehandlerne han hadde vært i kontakt med:

Det var menneskene som var bra. De var positive (ung bevegelseshemmet).

En studie blant søkerne til direktoratens trainee-program for personer med høyere utdanning og redusert funksjonsevne, viste også flere positive erfaringer i møte med Aetat og senere NAV. Oppfølgingen og kurs i regi av NAV ble av enkelte framhevet som det som styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet (Hansen og Reegård 2008). Det foreligger lite systematisk forskning på brukeres oppfatning av og møte med hjelpeapparatet i NAV. I størsteparten av den forskningen som foreligger, er det de negative historiene som går igjen. Dette til tross for at også positive og blandede erfaringer er dokumentert (Vedeler og Mossige 2009). Gjennomgående viser litteraturen til manglende kompetanse hos saksbehandlerne, fokusering på redusert arbeidsevne framfor arbeidsevne, paternalistiske holdninger i hjelpeapparatet og at funksjonshemmede føler at de ikke blir sett som den ressursen de er (Norvoll og Fossetøl 2010, NHF 2011).

Flere av informantene er avhengige av hjelpemidler for å kunne fungere både i dagligliv og arbeidsliv, og de fleste har derfor et etablert forhold til Hjelpemiddelsentralen. Informantene var også gjennomgående mer positive da de snakket om sine erfaringer med Hjelpemiddelsentralen enn med NAV lokalt. Samtidig var det utfordringer i forbindelse med ventetider på levering og reparasjon av hjelpemidler. Bare én informant hadde brukerpas²⁰, og vedkommende var svært fornøyd med dette:

²⁰ Brukerpass er en ordning som skal gi økt innflytelse over valg av hjelpemidler, utprøving og reparasjon, der brukerne får mer direkte tilgang og større delaktighet i prosessen (Hansen mfl. 2009).

Det har gjort det enklere. Det har satt i system de metodene jeg alltid har brukt. (...) Nå kan jeg ringe rett til firmaet, og de kan sende skjemaet rett til Hjelpemiddel-sentralen. Så det fungerer bra. Jeg er vant med å ringe rundt og ordne opp selv. Det er ofte det som går raskest (ung bevegelseshemmet).

Brukerpassordningen svarer på behovet for å ha tilgang til riktig hjelpemiddel når en trenger det, samt til hurtig reparasjon.

Erfaringer med NAVs tiltak

Vi har til nå beskrevet informantenes holdninger og erfaringer med NAV-systemet og oppfølgingen de har fått. Mye av kontakten med NAV har handlet om ytelser under utdanning som del av et attføringsløp mot arbeidsmarkedsdeltakelse. Informantene hadde i mindre grad erfaring med direkte arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra NAV. Noen av informantene hadde funnet jobb på egen hånd uten å gå veien om NAV, mens andre ikke hadde avsluttet utdanningen ennå. Fire av informantene hadde konkret erfaring med arbeidsrettede tiltak gjennom NAV. Ytterligere to informanter var i oppstartsfasen med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT). De fire informantene som hadde konkret erfaring, hadde det med følgende tiltak:

- Praksis plass
- Utplassering
- Studier med bistand²¹
- Jobbsøkerkurs for ungdom

Informanten som var i praksis plass var fornøyd med dette, og hadde fått praksis plassen via arbeidslivssenteret etter anbefaling fra det lokale NAV-kontoret om å kontakte dem. Denne informanten var tilfreds både med praksis plassen og med kontakten med arbeidslivssenteret. Informanten som hadde vært i utplassering, var også relativt fornøyd, selv om utplasseringen i en barnehage ikke ga helt relevant arbeidserfaring i forhold til utdanningen. Utplasseringen var i utgangspunktet ment for tre måneder med mulighet til forlengelse, men dette hadde ikke barnehagen mulighet til. Informanten var på intervju tidspunktet uten arbeid, men hadde fått vite fra NAV at han skulle få tiltaket arbeid med bistand. Dette hadde på intervju tidspunktet ikke kommet i gang. Informantene som hadde mottatt studier med bistand og jobbsøkerkurset, var mindre tilfredse. Hun som hadde fått studier med bistand som tiltak, oppga at dette ikke passet for henne i det hele tatt, og at oppfølgingen fra NAV hadde vært mangelfull:

²¹ Studier med bistand (SMS) er et oppfølgingsprogram som gir individuell støtte til høyere utdanning, og er formelt definert som Arbeid med bistand (Rusnes 2010).

De satte meg på et opplegg som ikke fungerte i hele tatt – det het studier med bistand. Intensjonen var god, men jeg fikk tildelt en veileder som ikke visste noe om funksjonshemning eller mine utfordringer (ung bevegelseshemmet).

Jobbsøkerkurset hadde heller ikke svart til forventningene, da informanten opplevde at det var et sted der de «måtte snakke om hvorfor de ikke var i arbeid, og at det virket som det mest var for å holde oss i tøylene» (ung bevegelseshemmet). Tiltaket ble ikke oppfattet som et arbeidsrettet tiltak, men mer som et kontrolltiltak overfor arbeidsledige.

Mer kompetanse

Som tidligere lagt vekt på i denne rapporten (se kapittel 4 om NAV lokalt), er tilgang til relevant kompetanse en nøkkel for å få på plass innholdsreformen i NAV. På linje med tidligere forskning, etterlyser informantene mer kompetanse i hjelpeapparatet om mennesker med nedsatt funksjonsevne (Berge 2007). En undersøkelse gjennomført av Norges Handikapforbund (NHF) blant deres medlemmer viste at de etterspurte mer kompetanse hos NAV, både om regelverk og om det å ha nedsatt funksjonsevne (NHF 2011). Skarpaas (2011) beskriver hvordan NAVs kompetanse om personer med nedsatt funksjonsevne handler om flere typer kompetanse – kompetanse om funksjonshemning generelt, livssituasjon, trening, hjelpemidler, tilrettelegging, diagnosespesifikk kunnskap, kompetanse om arbeidsmarkedet samt hvilken samordning som skal til for å løse hvilke problemer og hva slags veiledning og samordning brukeren har behov for. På den ene siden kan man si at dette er høye krav å stille, samtidig har saksbehandlerne behov for alle disse formene for kunnskap for å gi god og helhetlig oppfølging til brukere med behov for omfattende bistandsbehov. Våre informanter uttrykte ønske om mer kompetanse hos sine saksbehandlere:

Jeg var toppmotivert for å få jobb, men fikk ikke jobb. Men den som skulle hjelpe hadde ikke kompetanse (ung bevegelseshemmet).

Ønsket om mer kompetanse hos saksbehandlerne handlet først og fremst om kunnskap om deres egen funksjonsevne og hva dette innebærer (f.eks. tilrettelegging som kan oppheve betydningen av nedsatt funksjonsevne) samt kunnskap om hva slags type utdanning de kan ta. Flere fortalte at hvorvidt og hva de fikk av informasjon fra NAV, var delvis preget av tilfeldigheter – «det jeg vet har jeg enten funnet ut av selv, eller har snakket med andre i min situasjon» (ung bevegelseshemmet).

Informantene uttrykte et sterkt ønske om å bli tatt på alvor i sin prosess med å kvalifisere seg for arbeidslivet. Studier har vist at denne gruppen kan møte saksbehandlere som fratar dem tro på egne muligheter ved å så tvil om, eller fraråde, utdanningsvalg eller jobb på grunn av funksjonshemningen. De kan oppleve at de blir «veid og fun-

net for lett for arbeidslivet» (Anvik 2006:56). Sitatene under viser etterlysningen av saksbehandlere med mer kompetanse og ønsket om å bli tatt på alvor:

Jeg tok kontakt med NAV siste år på videregående skole, for det er vel det man gjør. Jeg fortalte at jeg ville starte på jus. Jeg ble møtt med: «Ja? Hvorfor skal du det? Vi har jo et medansvar for deg i jobb. Hvorfor vil du ikke bli sosionom?» (ung bevegelseshemmet).

De kunne vært mer systematiske. De kunne visst mer om mulighetene når man har den og den funksjonshemmingen. De skulle visst mer om tiltak og aktiviteter man kan gjøre i mellomtiden, mens man venter på tiltak relevant for min situasjon (ung bevegelseshemmet).

Innføringen av behovs- og arbeidsevnevurdering skulle gi NAV et verktøy som sikrer større fokusering på arbeidsevne, den enkeltes ressurser og muligheter, men informantene som er intervjuet, har ingen erfaring med denne metodikken. Dette kan ha sammenheng med at de har fått sin vurdering av bistandsbehov før rettigheten til en behovs- og arbeidsevnevurdering ble innført i 2010.

Støtte fra personlige nettverk

Informantene har søkt informasjon og støtte andre steder enn i NAV. For det første utgjorde nær familie (i hovedsak foreldre) en viktig kilde til informasjon og støtte. Vedeler og Mossige (2010) finner også hvordan både økonomisk og praktisk bistand samt støtte og delaktighet fra foreldre har vært av stor viktighet for personer med bevegelseshemninger. Sitatet under illustrerer dette:

Begge foreldrene mine har vært med i diskusjoner med NAV – hva skal sies og hva skal skrives. På de første møtene med NAV, da var mamma med. Begge foreldrene mine har støttet meg i at jeg skal gjøre det jeg har lyst til (ung bevegelseshemmet).

Andre fortalte at de har funnet hjelp og støtte fra venner, kjærester, samboer osv. nyttig – uavhengig av hvordan oppfølgingen fra NAV hadde vært. Disse nettverkene har hatt stor betydning for den enkelte.

Vi rekrutterte informanter via kanalene til ulike brukerorganisasjoner. Dermed er mange i ulik grad aktive i slike organisasjoner. Informantene fortalte at brukerorganisasjonene også har vært en kilde til kunnskap, siden de har deltatt på ulike kurs, samlinger og nettverk i regi av disse organisasjonene. Andre fortalte at det var fint å snakke med personer i lignende situasjon for å få støtte, bistand og tips om sine rettigheter. Dette ga en følelse av tilhørighet og at man ikke sto alene. Dette illustreres i sitatene under:

Jeg er medlem i Handikapforbundet. Jeg har vært på noen kurs med dem i forbindelse med jobbsøking. De har skrevet noen veldig bra artikler som jeg har lest. Dem

synes jeg er veldig nyttige. Jeg tenker at det ikke bare er meg. Det synes jeg har vært veldig ok (ung bevegelseshemmet).

Kompetanse, oversikt, ressurser og initiativ er også sentralt i forbindelse med brukermedvirkning, som i løpet av de siste årene har blitt et populært begrep og ganske vanlig innenfor offentlige tjenester.

Brukermedvirkning og byråkratikompetanse

Brukermedvirkning har blitt et populært ord. NAV definerer brukermedvirkning på individnivå som «den innflytelsen bruker har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud der han selv er berørt» (Rønningen 2009). Brukermedvirkning og aktiv deltakelse i beslutningsprosessene krever samtidig en viss kunnskap. Studier har vist at brukermedvirkning fungerer best for ressurssterke og aktive brukere og der bruker og saksbehandler deler den samme forståelsen av situasjonen og målsettingene. Samtidig synes manglende tro på egne evner samt begrenset oversikt over rettigheter og muligheter i systemet å gjøre brukermedvirkning vanskelig (Norvoll og Fossetøl 2010).

Det å være en aktiv bruker krever det som kan beskrives som såkalt *byråkratisk kompetanse*. Byråkratisk kompetanse i denne sammenheng innebærer innsikt i og kunnskap om forvaltningen og hvordan NAV er bygd opp, hvordan systemet fungerer, hvordan administrasjonen og saksgangen er, oversikt over kriterier for tildeling av ytelser og tiltak, egne rettigheter og plikter samt evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering. Omvendt er det slik at jo lavere byråkratisk kompetanse en bruker har, jo vanskeligere vil reell brukermedvirkning være (Jessen 2005, Djuve og Kavli 2006).

De unge bevegelseshemmede vi snakket med var gjennomgående ikke særlig opptatt av brukermedvirkning, i den forstand at de skulle delta i å bestemme hvilke tiltak som er mest egnet. Derimot var de svært opptatt av å bli tatt på alvor og bli lyttet til med hensyn til ønsker om utdannings- og yrkesvalg. På den ene siden kan man si at byråkratikompetansen var relativt lav – i hvert fall med hensyn til kjennskap til tiltak, rettigheter og plikter. På spørsmål om i hvilken grad informantene opplevde å ha kjennskap til og oversikt over relevante tiltak, er følgende sitat representativt:

Nei, det synes jeg er veldig vanskelig. Jeg har fått høre om praksisordningen i NAV, men den fikk jeg ikke høre om før sent. Jeg føler at det er litt tilfeldig hva jeg får av informasjon. Det jeg vet, har jeg enten funnet ut av selv, eller har snakket med andre i min situasjon. Jeg føler jeg har venner jeg kan snakke med dette om (ung bevegelseshemmet).

Samlet uttrykker informantene at de har liten eller ingen oversikt over relevante og aktuelle tiltak. Flere ønsker bedre oversikt over og kunnskap om alle tiltakene som finnes. Undersøkelser fra Danmark kan supplere dette bildet. Larsen og Høgelund (2009) viste at funksjonshemmedes kjennskap til danske tiltak som personlig assistent og fortrinnsadgang²² var relativt lav – henholdsvis 80 og 95 prosent av funksjonshemmede kjente ikke til denne ordningen. Derimot var det langt større kjennskap til ordningen Fleksjob (77 prosent kjente til ordningen). Fleksjob kan minne om TULT, da begge er ment som langvarig økonomisk kompensasjon både for arbeidssøkere og ansatte med nedsatt funksjonsevne (Norvoll og Fossetøl 2010).

På den andre siden kan man også si at byråkratikompetansen var relativt høy med tanke på den bevisste holdningen og strategiene mange av informantene utviste i møte med saksbehandlerne. Det handlet i hovedsak om sosiale ferdigheter i samhandlingen med saksbehandlere, men som vi har vært inne på tidligere kan dette skyldes at informantene var en selektert gruppe. For mange av informantene har dessuten personlige nettverk vært svært betydningsfulle for tilgang på relevant informasjon om systemet og tilgjengelige tiltak.

Drømmen om fast jobb

Det som var felles for våre informanter, var drømmen om fast jobb – i form av full stilling eller deltidsstilling. Én av informantene hadde fast jobb, i redusert stilling, og var svært glad for det. De øvrige uttrykte noe frustrasjon i forbindelse med midlertidige stillinger og vikariater av varierende lengde. Flere hadde altså behov for å jobbe deltid på grunn av kronisk sykdom, og med dette som en permanent tilrettelagt løsning. Flere fortalte at det var utfordrende å finne relevante deltidsstillinger. Sitatene under illustrerer dette:

Jeg jobber nå 50 prosent. Det må være ordninger for at jeg også kan være i jobb og bidra. Det må tilrettelegges. Det må være bedre universell utforming og tilrettelegging. Jeg har ikke bil ennå, og får dekket taxi. Hadde ikke det fungert, hadde ikke jeg kunnet være i jobb. Ting utenom må passe. Det er lett å bare si «uføretrygd meg», men det er så mange funksjonshemmede som vil og kan bidra. Man må se i forhold til den enkeltes behov og tilrettelegge for det (ung bevegelsehemmet).

²² Den danske ordningen «Fortrinnsadgang for personer med handicap» gir funksjonshemmede rett til å komme på jobbintervju til offentlige stillinger, dersom de oppfyller formelle krav til utdanning som gjelder for stillingen, eller hvis Jobcentret har godkjent at de kommer inn på ordningen (Larsen og Høgelund 2009).

Sitatet sier også at mange av informantene har behov for helhetlig tilrettelegging på flere områder for å kunne delta i arbeidslivet. Det handler både om transport til og fra arbeid, personlig bistand for å klare dagliglivet og en arbeidshverdag som er tilpasset noe redusert arbeidskapasitet. Flere av informantene opplever det som en nødvendig tilrettelegging å få arbeide deltid, selv om dette følelsesmessig ikke alltid er like enkelt. Sitatet under viser hvordan dette oppleves som svært vanskelig for en av informantene:

Kanskje har man egentlig et ønske om noe man ikke kan gjøre. En type yrke som man kanskje nå ikke kan være i. Bitterheten kan være et hinder. Følelsen av at jeg ikke kan bli noe – hvem blir noe i 50 prosent? Man har ikke bare lyst til å ta restplassene som ingen andre vil ha. Man blir bare sittende med en jobb man KAN ha. Det kan føles som en flaskehals å komme igjennom. Man må også være realistisk, men det realistiske perspektivet trenger ikke være så trist, da. Det er litt sånn samfunnet vårt er – at man skal bli noe når man blir stor. Det kan være litt vanskelig. Da kunne kanskje noen vært til hjelp og forklart at man kan bli noe selv om man bare kan jobbe 50 prosent. Man kunne fått mer informasjon om det (ung bevegelseshemmet).

Informantene utviste standhaftighet, utholdenhet og stå-på-vilje med et sterkt ønske om å komme i fast, lønnet arbeid – akkurat som alle andre. Samtidig utviser de realisme i sine tanker om arbeid – «det må være en løsning jeg kan leve med lenge – både for meg og arbeidsgiver» (ung bevegelseshemmet).

Oppsummering

- Den første kontakten med NAV handler for mange om ytelser under utdanning som del av et attføringsløp mot arbeidsmarkedsdeltakelse. Fire informanter har erfaring fra praksisplass, utplassering, studier med bistand og jobbsøkerkurs. Attføring og kvalifisering framstår som de viktigste tiltakene på veien inn i arbeid.
- Informantene balanserer forholdet mellom å «være som alle andre» med vekt på ressurser og kompetanse, mot behov for ulike former for bistand og oppfølging. Dette gir et ambivalent forhold til NAV.
- Mange har behov for å være tydelige overfor NAV med én gang, slik at saksbehandlerne ikke får anledning til å stille spørsmål ved deres arbeidskapasitet, studieønsker eller yrkesvalg. De utviser et sterkt ønske om å bli tatt på alvor som reelle arbeidssøkere.
- Informantene etterlyser mer kompetanse hos sine saksbehandlere, først og fremst når det gjelder hva deres nedsatte funksjonsevne innebærer og kunnskap om hva

slags utdanning de kan ta. Manglende oversikt over tilgjengelige tiltak kan hemme aktiveringsprosessen.

- Informantene er todelt i sin oppfatning av NAVs oppfølging. På den ene siden oppleves oppfølgingen som kontroll, på den andre siden er det informanter som etterlyser mer og tettere oppfølging.
- Informantene opplever å ha liten oversikt over tilgjengelige tiltak selv, og henter støtte fra personlig nettverk, som utgjør en viktig kilde til informasjon og støtte på veien fram mot arbeid.
- Informantene har sterke ønsker om å komme i fast jobb. De utviser utholdenhet og stå-på-vilje samt realisme i sine tanker om arbeid.

7 Oppsummering og avslutning

I dette prosjektet har vi rettet søkelyset mot hvordan NAV følger opp unge bevegelseshemmede som ønsker å komme i jobb. Flere tidligere studier har fokusert på unge funksjonshemmedes negative møter med arbeidsformidlingssystemet (Anvik 2006, Nordrik 2008). Samtidig vet vi at bildet er mer nyansert, og at det også er noen som har positive erfaringer (Hansen og Reegård 2008, Vedeler og Mossige 2009). Det er få studier som har sett på unge funksjonshemmedes erfaringer etter gjennomføringen av NAV-reformen. I dette prosjektet har vi fokusert spesielt på unge bevegelseshemmede. Hensikten har vært å få mer kunnskap om hvorvidt det i NAV er utviklet kompetanse, arbeidsmåter og tiltak som bidrar til å bryte ned barrierer unge bevegelseshemmede kan erfare i møte med arbeidslivet. Intervjuer med saksbehandlere og ledere ved et utvalg NAV-kontor og rådgivere ved NAV Arbeidslivssenter samt åtte unge bevegelseshemmede viser at det har skjedd en utvikling i NAV som gir potensial for bedre oppfølging av unge bevegelseshemmede på vei ut i arbeidsmarkedet. Men det gjenstår fortsatt noen utfordringer.

Signaler og prioritering

En første utfordring handler om de prioriteringer NAVs ulike instanser gjør og hva de konsentrerer seg om. I NAV lokalt og i NAV Arbeidslivssenter er det lite oppmerksomhet omkring funksjonshemmede generelt, og dermed heller ikke omkring unge bevegelseshemmede. I IA-arbeidet opplever rådgiverne ved arbeidslivssentrene at hovedvekten har vært lagt på oppfølging av delmål 1, å redusere sykefraværet. Oppfølging av sykefravær rutiner, utbetaling av sykepenger, håndtering av arbeidsledighet og utbetaling av dagpenger har fått stor oppmerksomhet ved NAV-kontorene fordi sykefraværet fortsatt har vært høyt, og fordi NAV har hatt problemer med å håndtere den økte arbeidsledigheten under finanskrisen. Manglende fokusering på funksjonshemmede skyldes dermed ikke bare manglende vilje, men også at NAV har måttet ha søkelys på sykefravær oppfølging og utbetaling av ledighetstrygd.

NAV er heller ikke organisert slik at noen har et særlig ansvar for sysselsetting av funksjonshemmede. Organiseringen er stort sett en generalistmodell, som ikke tar for

seg enkelte målgrupper særskilt. Nylig har det kommet sterke signaler både fra politisk ledelse i Arbeidsdepartementet og fra NAV sentralt om å prioritere unge generelt, og arbeidsministeren har vært tydelig på at det er et behov for å få flere funksjonshemmede i arbeid. Disse signalene er registrert ute i organisasjonen, og flere, særlig NAV Arbeidslivssenter, gir uttrykk for at de nå tror det blir større rom for å jobbe målrettet med sysselsetting av funksjonshemmede. Samtidig synes satsingen på unge, som nevnes av flere ved NAV-kontorene, i stor grad å være rettet inn mot unge med psykiske lidelser, og ikke mot den gruppen unge funksjonshemmede vi tar for oss i denne studien.

Gode tiltak, men knappe ressurser

En annen utfordring er NAVs tilgang til ressurser for å kunne gi tilstrekkelig og god oppfølging av den enkelte arbeidssøker. Studien har vist at tilgjengelige ressurser både i NAV-kontorene og NAV Arbeidslivssenter er en begrensende faktor for å få unge funksjonshemmede i arbeid. Skal innholdsreformen i NAV ha virkning for denne gruppen, krever det ressurser til kompetanseutvikling, og ikke minst tid og ressurser til å kunne gi oppfølging over tid.

Det synes også som om NAV har noen utfordringer når det gjelder å anerkjenne den enkelte unge bevegelsehemmede som en reell arbeidssøker, det vil si å se *både* de muligheter og det oppfølgingsbehov den enkelte har. Behovs- og arbeidsevnevurdering er en ny metodikk som gir potensial for å fokusere mer på arbeidsevne og ressurser hos den enkelte og i mindre grad på funksjonshemningen. Retten til behovs- og arbeidsevnevurdering ble innført i 2010. Bruken av denne metodikken svarer på noen av de utfordringene som tidligere er avdekket om at unge funksjonshemmede opplever ikke å bli tatt på alvor som reelle arbeidssøkere. Informantene i NAV lokalt mener i stor grad at denne metodikken er god – og de framhever at det å inkludere en egenvurdering, også kan gi en bedre kartlegging av den enkeltes muligheter og bistandsbehov enn tidligere arbeidsmåter har gjort. Samtidig er det lite som tyder på at de brukerne vi har snakket med, har fått tilbud om arbeidsevnevurdering, noe som kan skyldes at deres behov var utredet *før* dette verktøyet ble obligatorisk i NAV. Samtidig er det slik at selv om metodikken vurderes som positiv av de fleste informantene i NAV lokalt, er den ressurskrevende. Skal NAV ha muligheter til å følge opp et kartlagt bistandsbehov, fordrer det tilstrekkelige ressurser i NAV-systemet.

Distanse og nærhet til arbeidslivet

En tredje utfordring er at de lokale NAV-kontorene er lite virksomhetsnære, de har lite direkte kontakt med virksomheter. Dette vanskeliggjør deres jobb med å koble arbeidssøkere med relevante virksomheter. Her har arbeidslivssentrene et bedre utgangspunkt. De jobber tett opp mot IA-virksomhetene, men i sin rolle som rådgivere overfor virksomhetene, møter de sjelden den enkelte arbeidssøker. En av de unge bevegelseshemmede som ble intervjuet i denne studien, hadde fått hjelp av NAV Arbeidslivssenter til å finne en praksisplass – og de hadde klart å koble vedkommende med en arbeidsgiver. Å kjenne til arbeidsgiverne og jobbe tett med dem er (også) viktig for å kunne motivere dem til å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne samt gi informasjon og kunnskap om hvilke tiltak NAV kan tilby for å understøtte rekrutteringsprosessen. Eksempler på tiltak rettet mot virksomhetene kan for eksempel være kvotering, endringer i lovverket, økonomiske insentiver rettet mot arbeidsgiverne, som blant annet lønnskudd. Økt informasjon til arbeidsgiverne om hva det kan innebære å ansette funksjonshemmede, at det ikke nødvendigvis må bety mye tilrettelegging og oppfølging fra deres side, kan føre til en holdningsendring hos arbeidsgivere som uttrykker usikkerhet overfor slike ansettelser. Informantene i NAV Arbeidslivssenter er opptatte av at virksomheter kan vegre seg for å ansette personer som de tror har et stort oppfølgingsbehov. En del virksomheter har erfaringer med at hjelpeapparatet trekker seg ut for tidlig og ikke følger opp personene over tid. Sett i dette perspektivet er det interessant at et tiltak som tilretteleggingsgaranti er så lite kjent og anvendt av NAV lokalt som det vi får inntrykk av gjennom våre informanter. Dette er en måte å organisere NAV-tiltakene på som kunne svare på virksomhetenes usikkerhet ved å garantere rask oppfølging ved behov, på samme måte som det kunne garantere overfor arbeidstakerne at de vil få tilgang til relevant oppfølging og hjelpemidler ved behov. De NAV-ansatte ser viktigheten av tiltak som reduserer arbeidsgivernes risiko, slik at det skal bli enklere å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Lønnskudd generelt, og tidsbestemt lønnskudd (TULT) spesielt, blir vurdert som positive tiltak i denne sammenheng.

Informantene ved både NAV-lokalt og NAV Arbeidslivssenter framhever for øvrig sysselsetting i det ordinære arbeidslivet som det som gir best effekt, men dette kan også innebære utprøvingstiltak som praksisplasser.

Usynlighet og ambivalens

En fjerde utfordring er at ansatte i NAV har et inntrykk av at det ikke er mange unge funksjonshemmede som ønsker oppfølging fra NAV. Flere sier at de har en rekke

relevante tiltak, men ingen kandidater til tiltakene. Dette kan nok dels handle om at NAV ikke registrerer arbeidssøkere etter funksjonsevne, og at det derfor ikke finnes et register over personer med ulike typer nedsatt funksjonsevne som ønsker jobb. Samtidig burde det, forutsatt tilstrekkelige ressurser, ved tett jobbing med enkeltpersoner være mulig at NAV lokalt holder oversikt over personer som kunne ha nytte av NAVs tiltak, og ikke minst oversikt over og kontakt med interesserte og relevante arbeidsgivere. Vi finner i tillegg at mange unge funksjonshemmede har et ambivalent forhold til NAV. På den ene siden ønsker de å framstå som alle andre, de ønsker oppmerksomhet om egen kompetanse og muligheter, på den andre siden er de avhengige av å beskrive og artikulere egen funksjonsevne og eget bistandsbehov for å kunne få tilgang til relevante tiltak og bistand for å komme i arbeid. Flere av dem er opptatte av at NAV ikke skal sette grenser for deres ønsker og muligheter på grunn av nedsatt funksjonsevne. I NAV møter de saksbehandlere som er portvoktere til de aktuelle tiltakene og som har som oppgave å vurdere hva som er de beste arbeidsrettede tiltak for den enkelte. Både intervjuene med de unge bevegelseshemmede og de ansatte i NAV viser tydelig at det kan oppstå konflikt mellom de unges ambisjoner og ønsker, og NAV-ansattes vurderinger av hva som er mulig. Det synes å være to ulike rasjonaler som møtes. Et tydelig eksempel på dette er begrepet realitetsorientering, som enkelte NAV-ansatte både ved NAV-kontorene og ved NAV Arbeidslivssenter anvender når de beskriver at enkelte unge funksjonshemmede har for store ambisjoner på egne vegne om hva som slag sysselsetting som er realistisk. De unge bevegelseshemmede vi intervjuet ønsker fokusering på «det normale». Dette kan kollidere med holdninger i hjelpeapparatet som ser etter «det spesielle» – det er det spesielle som gir inngang til ordninger og ytelser.

Det er tydelig at mange av de unge bevegelseshemmede i sitt møte med NAV har en mistanke om at de blir forsøkt begrenset i sine ønsker og ambisjoner og derfor utvikler det man kunne betegne som «motstrategier» for å møte dette. De uttrykker ofte stereotypier av NAV-ansatte som de så agerer etter, eksempelvis at NAV ikke vil akseptere at de starter på ønsket utdanningsløp. Samtidig viser historiene til de unge vi intervjuet i denne studien at de fleste har fått godkjent de utdanningsløp de har ønsket, og fått tilfredsstillende oppfølging med hensyn til å komme i arbeid. Kun én av informantene sier at det er blitt stilt spørsmål ved hennes utdanningsvalg, men at valget likevel ble akseptert til slutt.

Det kan også se ut som om flere av de unge mestrer ambivalensen mellom det å ønske å delta i arbeidslivet på lik linje med alle andre, og det å ha behov for tilrettelegging for å kunne fungere i arbeidslivet. Flere av informantene sier at et viktig «tilretteleggingstiltak» for dem er muligheten til å jobbe deltid. Samtidig er det å få en relevant deltidsjobb vanskelig, og de er bekymret for egen mulighet til å gjøre karriere når de ikke kan jobbe full tid. Det har vist seg å være en utfordring for NAV å koble personer som behøver tilrettelegging i form av deltidsjobb for å kunne delta i arbeidslivet, med

relevante virksomheter. Det krever arbeidslivskompetanse fra NAVs side og mulighet for å jobbe tett opp mot virksomheter. For flere av de unge bevegelseshemmede er det også viktig med bistand som retter seg inn mot å få dagligliv og arbeidsliv til å fungere. Flere er avhengige av transport, behandling, tilrettelegging og praktisk bistand i hjemmet for å kunne delta i arbeidslivet på lik linje med den øvrige befolkningen.

Veien videre

Avslutningsvis kan man si at gode tiltak og ordninger for å senke terskelen for unge bevegelseshemmede på vei inn i arbeidslivet i stor grad finnes, men at utfordringen ligger i bruken av dem, både med hensyn til at det finnes tilstrekkelige ressurser og kompetanse hos NAV til å ta tiltakene i bruk og gi tilstrekkelig oppfølging. NAV retter dessuten søkelyset mot den enkeltes behov framfor målgruppetenking; personer med nedsatt funksjonsevne blir dermed i liten grad utpekt som egen målgruppe. Dette kan føre til at unge funksjonshemmede blir lite synlig i NAV-systemet. Samtidig kan det faktum at mange ikke oppsøker NAV for å få bistand i arbeidssøkerprosessen, gjøre vår målgruppe ytterligere usynlig i systemet.

Vi vil trekke fram tre suksesskriterier for tiltak og strategier for å øke mulighetene for å få unge bevegelseshemmede ut i arbeid.

For det første vurderer NAV-ansatte tiltak i det ordinære arbeidslivet som mest hensiktsmessig for personer med nedsatt funksjonsevne, både for å få reell arbeids erfaring og referanser og for utprøving av arbeidsevne.

For det andre er det viktig å ha én og samme saksbehandler og kontaktperson å forholde seg til i NAV. De unge vi intervjuet var delte i sine oppfatninger av oppfølgingen fra NAV; der noen ønsker mer oppfølging, synes andre at denne oppfølgingen grenser over i kontroll. Felles er likevel ønsket om å bli tatt alvorlig som arbeidssøker og bli møtt med stabilitet og forutsigbarhet i kontakten med NAV.

Til slutt framhever vi oppfølging av virksomhetene som et suksesskriterium. Det handler om å spre informasjon om NAVs tiltaksportefølje og risikoreduserende tiltak, som for eksempel lønnstilskudd og tilrettelegging. Det er viktig å spre kunnskap om hva som kreves av tilrettelegging og oppfølging fra virksomhetenes side, og om hva NAV kan bidra med overfor ansatte med nedsatt funksjonsevne. Dette kan bidra til at arbeidslivet selv åpner dørene innenfra.

Litteratur

- Achtenberg, T., Wind, H., de Boer, A. G. E. M. & Frings-Dresen, M. H. W. (2009). Factors that Promote or Hinder Young Disabled People in Work Participation: A Systematic Review. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(2): 129–141.
- Andersen, R. K. & Skinnarland, S. (2011). NAV-kontoret som lærende organisasjon – Et kompetanseperspektiv på NAV-reformen. I T. A. Andreassen. & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. (2011). Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I T. A. Andreassen. & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I T. A. Andreassen. & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A., Legard, S. & Lie, A. (2011). *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. Dokumentasjonsrapport. AFI-notat 5/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
- Andreassen, T. A. & Spjelkavik, Ø. (2011). Arbeidet mot arbeidsgiverne – integrering av inkluderingspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken? I T. A. Andreassen. & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Anvik, C. H. (2006). *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv*. NF-rapport 17/2006. Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H., Olsen, T., Lien, L. & Sollund, M. (2007). *Kunnskapsstatus for IA-avtalen delmål 2: Rekruttere og beholde personer med nedsatt funksjonsevne*. NF-rapport 11/2007. Nordlandsforskning.
- Arbeidsdepartementet (2010). Pressemelding nr. 68 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressecenter/pressemeldinger/2010/flere-unge-funksjonshemmede-skal-i-jobb.html?id=621551>

- Berge, A. R. (2007). *Fra skole og studier til jobb eller uføretrygd*. Hva personer med nedsatt syn erfarer i utdanning og overgangen utdanning-yrke. Resultater fra et tre-årig prosjekt finansiert av Norges Blindforbunds Forskningsfond. Rehab-Nor
- Blekesaune, M. (2005). *Unge uførepensjonister: hvem er de, og hvor kommer de fra?* Oslo: NOVA.
- Bogen, H. (2005). *Vi kan alltid rope på han Per. Erfaringer med Samhandlingsmodellen i arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv*. Arbeidsnotat 6 i Følgforskning Inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2005:11. <http://www.fafo.no/pub/rapp/770/770.pdf>
- Bogen, H. (2003). *Evaluering av trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Erfaringer fra 2002 og utfordringer i 2003*. Arbeidsnotat 3 i Følgforskning Inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2003:20. Oslo: Fafo. <http://www.fafo.no/pub/rapp/718/718.pdf>
- Bogen, H. & Moland, L. E. (2003). *Arbeidslivssentrene som kompetansevirksomheter i en sammensatt tjenestekjede. Evaluering av trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Erfaringer fra og utfordringer i 2003*. Arbeidsnotat 4 i Følgforskning Inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2003:27. <http://www.fafo.no/pub/rapp/725/725.pdf>
- Brage, S. & Thune, O. (2007). Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977 – 2006. *Arbeid og Velferd*, 3-2008.
- Bø, T. P., Håland, I. & Køber, T. (2010). *Funksjonshemning på arbeidsmarknaden*. Rapportar 52/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Dale-Olsen, H., Hardoy, I., Storvik, A. & Torp, H. (2005). *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med nedsatt funksjonsevne*. ISF-rapport 2005/9.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningtjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 9, No. 4, s. 210–222.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364.
- ECON (2003). *Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere*. ECON. Rapport 09/03.
- Grue, L. (2001). *Motstand og mestring. Om funksjonshemming og livskår*. NOVA-rapport nr 1/01. Oslo: NOVA.

- Hansen, I. L. S. (2001). *Å leve livet midt på scenen. En studie om det å være ung med bevegelsehemming*. Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Hansen, I. L. S., Hyggen, C. & Nuland, B. R. (2009). *Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2009:40.
- Hansen, I. L. S. & Reegård, K. (2008). *Hvordan bryte igjennom? Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2008:41.
- HSH (2005). HSHs prøveprosjektet «Sommerjobb for alle» 2005. Et bidrag til IA-avtalens delmål 2 «Tilsette langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne».
- Jessen, J. T. (2005). Forvaltningen og brukerne. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Larsen, B. & Høgelund, J. (2009). *Handicap og Beskæftigelse. Udviklingen mellom 2002 og 2008*. Rapport 09: 05. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Larsen, B., Schademan, H. K. & Høgelund, J. (2008). Handicap og beskæftigelse i 2006: vilkår og betingelser for handicappede på arbeidsmarkedet. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011: 10. <http://www.faf.no/pub/rapp/20201/20201.pdf>
- MMI (2006). *Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet*. Rapport utarbeidet for Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne av Erik Dalen, 14. mars 2006.
- NAV (2007). Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer. NAV, KS og Sosial- og helsedirektoratet.
- NHF (2011). Erfaringer og synspunkter: Funksjonshemmede og arbeid. Oppsummering av spørreundersøkelse blant NHF-medlemmer september/oktober 2010. NHF, Samfunnsavdelingen, januar 2011.
- Nordrik, B. (2008). *Curriculum Vitae: Ung og ufør. Om unge uføres erfarte avgang fra arbeidslivet og deres fremtidsvurderinger*. De Facto.

- Norvoll, R. & Fossetøl, K. (2010). *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus*. AFI-notat 2010:13. Arbeidsforskningsinstituttet
- NOU 2010: 5, *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. Arbeidsdepartementet
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K. G., Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B., Mo, T. O., Saksvik, P. Ø. (2009). *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. SINTEF rapport: SINTEF A11947.
- Pedersen, T. (2006). I hvor stor grad fanger arbeidskontorene opp funksjonshemmede som ønsker arbeid? Funksjonshemmede registrert ved arbeidskontorene. Økonomiske analyser 5/2006
- Reegård, K., Hansen, I. L. S. & Mandal, R. (2009). *Sentralforvaltningens trainee-program for personer med redusert funksjonsevne. Et virkemiddel for økt bevissthet om funksjonshemmede som arbeidskraftressurs?* Fafo-rapport 2009:37.
- Reegård, K. & R. Mandal (2010). *Direktoratets trainee-program for personer med funksjonsnedsettelse. Sluttevaluering*. Fafo-rapport 2010:23
- Rusnes, I. (2010). *Arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse – en kunnskapsoversikt*. AFI-notat 2/2010. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Rønningen, A. (2009). *Brukermedvirkning som vidundermedisin? En studie av brukermedvirkning ved ulike NAV-kontorer i Vestfold*. NAV Horten
- Skarpaas, I. (2011). Funksjonshemmede – usynlige i NAV? I T. A. Andreassen. & K. Fossetøl (red.), *NAV Rønningen, A. (2009). Brukermedvirkning som vidundermedisin? En studie av brukermedvirkning ved ulike NAV-kontorer i Vestfold*. NAV Horten
- Skarpaas, I. & Rusnes, I. (2008). *Evaluering av sentralforvaltningens trainee-program for høyt utdannede personer med funksjonsnedsettelse*. AFI-notat 17/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skøien, R., Hem, K. G. & Tyrmi, G. (2006). *Evaluering av Handicap-programmet ved Telenor*. Rapport ASTF78A06005. Oslo: Sintef Helse.
- Spjelkavik, Ø. (2007). *Unge funksjonshemmede på praksisplass og i jobb: evaluering av «Unge, fysiske funksjonshemmede i arbeid – hvordan hindre barrierer i skolearbeidsliv?»* AFI-notat 4/2007. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø., Frøyland, K. & Skardhamar, T. (2003). *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. AFI-rapport 3/2003.

- Statistisk sentralbyrå (2010). *Arbeidskraftundersøkelsen 2. Kvartal 2010. Tilleggsundersøkelsen om funksjonsbemmede.*
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 51 (2008-2009). *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.* Tilrådning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. mars 2009, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg-II).
- Thagaard, T. (2002). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte.* Fafo-rapport 2010:39.
- Vedeler, J. S. & Mossige, S. (2010). Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 12(4):257–271.
- Vedeler, J. S. & Mossige, S. (2009). Barriere for karriere. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – Politikk, hverdagsliv og arbeidsliv.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Øverbye, E. & Hammer, T. (2006). *Strategier for et inkluderende arbeidsliv. Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1: Informasjonsbrev

Unge bevegelseshemmede

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt om NAVs oppfølging av unge bevegelseshemmede

Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning gjennomfører et forskningsprosjekt om hvordan NAV arbeider for å bistå unge bevegelseshemmede med å komme ut i arbeid. I den anledning vil vi gjerne intervju deg. Denne forespørselen er formidlet av en organisasjon du er medlem i, eller sendt fordi du har respondert på vår annonse på deres nettside. Vi som forskere kjenner derfor ikke din identitet før du eventuelt selv tar kontakt og samtykker til å delta.

Prosjektet har tittelen: ”Med NAV på laget for å bryte ned barrierene på vei inn i arbeidslivet? Oppfølging av unge bevegelseshemmede i NAV-systemet”. Prosjektet er finansiert av Stiftelsen Sophies Minde. En viktig hensikt er å få oversikt over arbeidsmåter og tiltak som er iverksatt i NAV for å nå målet om flere unge funksjonshemmede i arbeid, hvilke tiltak som benyttes og ikke minst hva som eventuelt oppleves som suksesskriteriene for god formidling eller eventuelt hva som hemmer god oppfølging på veien til arbeid. En viktig informasjonskilde for dette er kvalitative intervjuer med unge bevegelseshemmede som har mottatt bistand fra NAV. Vi har satt som kriterium at bistanden skal være mottatt innenfor de to siste årene. I tillegg har vi avgrenset utvalget til å være mellom 18 og 27 år. Det er i denne delen av prosjektet vi håper du vil delta. Deltakelse i studien innebærer et individuelt intervju. Hvis det er i orden for deg, vil vi gjøre lydopptak av intervjuet. Om det ikke er i orden for deg vil vi kun ta notater.

De kvalitative intervjuene vil bli foretatt i løpet av våren 2011, og prosjektet avsluttes innen utgangen av september i år. Resultatene vil presenteres i en Fafo-rapport. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som er personvernombud for Fafo. All informasjon som blir innsamlet behandles konfidensielt, og det vil ikke være mulig å gjenkjenne enkeltpersoner i rapporten. Datamaterialet anonymiseres og eventuelle lydopptak slettes ved prosjektslutt. Deltakelse er selvsagt frivillig, du kan når som helst trekke deg fra intervjuet. Det vil ikke påvirke ditt forhold til eventuell organisasjon du er medlem i om du ikke har lyst til å delta. Vi vil likevel presisere at din deltakelse er svært viktig, og at din stemme ikke kan erstattes.

Kunne du tenke deg å bli intervjuet eller har spørsmål om prosjektet, ta kontakt med forsker Kaja Reegård, e-post: kar@fafo.no, tlf.: 22 08 86 73. Du kan også ta kontakt med prosjektleder Inger Lise Skog Hansen, e-post ilh@fafo.no, tlf. 22 08 86 91.

En viktig hensikt med prosjektet er å få økt kunnskap om hvilke strategier som kan bidra til økt sysselsetting av unge bevegelseshemmede. Vi håper du vil bidra til dette.

Med vennlig hilsen

Inger Lise Skog Hansen
Forskningsleder

Kaja Reegård
Forsker

Tekst til organisasjonenes nettsider

Er du mellom 18 og 27 år og har erfaring med NAV?

Er du mellom 18 og 27 år, har en bevegelseshemming og har i løpet av de to siste årene hatt kontakt med NAV for å komme i jobb? Er svaret ja, så ønsker vi kontakt med deg.

Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning, har et forskningsprosjekt om hvordan NAV arbeider for å bistå unge bevegelseshemmede med å komme ut i arbeidslivet. Vi vil undersøke hvilke arbeidsmetoder og tiltak NAV benytter, og finne ut hva som bidrar til å øke sysselsettingen av unge bevegelseshemmede.

Vi vil gjerne intervjuer deg om dine erfaringer med NAV. Et intervju vil ta ca. 1 time, og gjennomføres av en forsker ved Fafo. All informasjon vil bli anonymisert og behandlet konfidensielt.

Kunne du tenke deg å bli intervjuet eller har spørsmål, ta kontakt med Kaja Reegård, e-post: kar@fafo.no, tlf.: 22 08 86 73 eller prosjektansvarlig Inger Lise Skog Hansen, e-post: ilh@fafo.no, tlf.: 22 08 86 91.

Les mer om prosjektet her ([link](#))

NAV lokalt

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt om NAVs oppfølging av unge bevegelseshemmede

Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning gjennomfører et forskningsprosjekt om hvordan NAV arbeider for å bistå unge bevegelseshemmede med å komme ut i arbeid. Prosjektet har valgt ut fem casefylker: Vi tar kontakt med dere fordi vi gjerne vil inkludere en leder og en saksbehandler ved deres NAV-kontor i en spørreundersøkelse. Vi ber derfor om at skrevet også videreformidles til en saksbehandler som kan være aktuell. Prosjektet er finansiert Stiftelsen Sophies Minde.

Hensikten med prosjektet er å få oversikt over arbeidsmåter og tiltak som anvendes for å nå målet om å få flere unge funksjonshemmede i arbeid, hva som oppleves som suksesskriteriene for god formidling til arbeid, eventuelt hva som hemmer god oppfølging og formidling. I prosjektet skal vi gjennomføre en spørreundersøkelse til et utvalg NAV-kontor i hvert casefylke og intervju med arbeidslivssentrene i de samme

fylkene. I tillegg skal det gjennomføres kvalitative intervjuer med et utvalg unge bevegelseshemmede som har mottatt bistand fra NAV arbeid i løpet av de to siste årene.

Vi håper dere vil delta i undersøkelsen. Å delta betyr kontret at vi vil foreta et telefonintervju med leder for kontoret samt en relevant saksbehandler. Telefonintervjuet vil ta ca. 15 minutter og være basert på et strukturert spørreskjema. I intervjuet vil vi være spesielt interessert i deres erfaring relatert til sysselsetting av unge funksjonshemmede, og bevegelseshemmede spesielt. Spørsmålene vil handle om arbeidsmåter og bruk av tiltak, kompetanse og samarbeid med andre aktører i fylket og på nasjonalt plan. Intervjuene gjennomføres i løpet av februar og mars.

Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er personvernombud for Fafo. All informasjon vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige rapporten. Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt 30.09.2011. Deltakelse er selsagt frivillig, og vi vil understreke at det er opp til den enkelte selv å bestemme om man vil delta. Resultatene vil bli presentert i en egen Fafo-rapport.

Vi vil ta kontakt med dere i løpet av en uke angående tilbakemelding om deltakelse i prosjektet og avtale om intervjuetidspunkt. Forsker Kaja Reegård vil være ansvarlig for gjennomføring av intervjuene.

Vi håper noen hos dere vil bidra til økt kunnskap om arbeidet med sysselsetting av unge bevegelseshemmede gjennom deltakelse i prosjektet.

Eventuelle spørsmål kan rettes til forsker Kaja Reegård, e-post: kar@fafo.no, tlf.: 22 08 86 73, eller prosjektleder Inger Lise Skog Hansen, e-post: ilh@fafo.no, telefon 22 08 86 91.

Med vennlig hilsen

Inger Lise Skog Hansen
Forskningsleder

Kaja Reegård
Forsker

NAV Arbeidslivssenter

Forespørsel om deltakelse i undersøkelse om unge bevegelseshemmede og arbeid

Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning gjennomfører et forskningsprosjekt om hvordan NAV arbeider for å bistå unge bevegelseshemmede med å komme ut i arbeid. Prosjektet har valgt ut fem casefylker. Vi tar kontakt med dere fordi vi gjerne vil inkludere Arbeidslivssenteret i ditt fylke i undersøkelsen. Oppdragsgiver er Stiftelsen Sophies Minde.

Hensikten med prosjekter er å få oversikt over arbeidsmåter og tiltak som er iverksatt for å nå målet om flere unge funksjonshemmede i arbeid, samt hva som oppleves som suksesskriteriene for god formidling til arbeid, eventuelt hva som hemmer god oppfølging og formidling. I prosjektet skal vi gjennomføre en spørreundersøkelse til et utvalg NAV-kontor i hvert casefylke og arbeidslivssentrene i de samme fylkene. I tillegg skal det gjennomføres kvalitative intervjuer med et utvalg unge bevegelseshemmede som har mottatt bistand fra NAV lokalt i løpet av de to siste årene.

Vi håper Arbeidslivssenteret i ditt fylke vil delta i undersøkelsen. Å delta betyr konkret at vi vil foreta et telefonintervju med en leder eller rådgiver hos dere som har erfaring med oppfølgingen av delmål 2 i IA-avtalen. Intervjuet vil vare i ca. 30 minutter og være basert på en strukturert intervjuguide. Intervjuene vil gjennomføres i februar/mars. Temaet for undersøkelsen vil være sentrenes erfaringer med arbeidet for å øke sysselsetting av unge funksjonshemmede, med særlig fokus på bevegelseshemmede. Vi er spesielt interessert i hvordan dere arbeider overfor IA-virkighetene, eventuelle målrettede initiativ i fylket og samarbeid med andre aktører både innenfor og utenfor NAV for økt sysselsetting av unge funksjonshemmede.

All informasjon vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige rapporten. Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt 30.09.2011. Deltakelse i undersøkelsen er frivillig, og vi vil understreke at det er opp til den enkelte selv å bestemme om man vil delta. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som er Fafos personvernombud for forskning. Resultatene av undersøkelsen vil presenteres i en Fafos-rapport.

Vi vil ta kontakt med deg/dere i løpet av noen dager angående tilbakemelding om deltakelse i prosjektet og avtale om intervjutidspunkt. Forsker Hanne Bogen vil være ansvarlig for gjennomføring av intervjuene.

Vi håper dere vil bidra til økt kunnskap om arbeidet med sysselsetting av unge bevegelseshemmede gjennom deltakelse i prosjektet.

Spørsmål kan rettes til forsker Hanne E. Bogen, e-post heb@fafa.no, tlf. 22 08 86 87 eller prosjektleder Inger Lise Skog Hansen, e-post: ilh@fafa.no, tlf. 22 08 86 91.

Med vennlig hilsen
Inger Lise Skog Hansen
Forskningsleder

Hanne E. Bogen
Forsker

Vedlegg 2: Intervjuguider

Unge bevegelseshemmede

Bakgrunn

- Alder og kjønn
- Utdanningsbakgrunn
- Jobberfaring
- Nåværende situasjon på arbeidsmarkedet

Posisjon i jobbmarkedet

- Vurdering av jobbmarkedet
- Nettverk og personlige referanser
- Informasjon om tiltak og muligheter

Erfaringer i møte med NAV

- Kontakt med NAV
- Opplevelse av møtet med NAV
- Eventuell kontakt med arbeidslivssenter og vurdering av denne
- Prosess med kartlegging av kompetanse og behov (arbeidsevnevurdering)
- Hvilke typer tiltak
- Hvilken type oppfølging
- Tiltakenes treffsikkerhet med hensyn til kompetanse og formidlingsbehov
- Opplevelse av brukermedvirkning
- Vurdering av tiltak og individuell oppfølging
- Ansattes kjennskap (kompetanse om) til funksjonsnedsettelse, tilrettelegging og relevante samarbeidspartnere.

- Vurdering av oppfølging fra NAV
- Eventuelle suksesskriterier for formidling

Hjelpemiddelsentralen (dersom tilretteleggingsbehov):

- Hjelpemiddelbehov
- Erfaringer fra kontakt med hjelpemiddelsentral for tilrettelegging i arbeidslivet
- Brukerpass
- Samarbeid NAV lokalt og hjelpemiddelsentralen

Andre aktører med en rolle i arbeidssøkerprosessen – formidling.

- Brukerorganisasjoners/funksjonshemmedes organisasjoners rolle
- Veileder ved utdanningsinstitusjon
- Personlige nettverk – hvilken karakter
- Annet

Utfordringer og suksesskriterier

- Hva ved NAVs oppfølging var bra
- Hva ved NAVs oppfølging kunne vært bedre
- Suksesskriterier for overgang til arbeid for unge bevegelseshemmede
- Barrierer for overgang til arbeid for unge bevegelseshemmede
- Hva skal til for å øke sysselsettingen blant unge personer med nedsatt funksjonsevne

Intervjuguide ledere NAV lokalt

Intro: Si at det er *unge bevegelseshemmede* som er hovedfokuset for intervjuene, men at det er greit å snakke mer generelt om sysselsetting av unge funksjonshemmede (18–27 år). Og at overgangen skole/utdanning – arbeid er spesielt interessant.

- Har ditt NAV kontor hatt noen målrettede tiltak for økt sysselsetting av unge bevegelseshemmede / unge funksjonshemmede?
- Kjenner du til egne tiltak/prosjekter i fylket som er spesielt innrettet mot sysselsetting av unge bevegelseshemmede/funksjonshemmede?

- Hvor mange arbeidssøkere / brukere med nedsatt fysisk funksjonsevne under 30 år har dere ca. i løpet av ett år?
- Har de ansatte ved kontoret fått tilbud om kompetansehevende tiltak for oppfølging av personer med redusert funksjonsevne?
- Mener du at de ansatte har fått tilstrekkelig opplæring til å gjennomføre målrettet veiledning av unge fysisk funksjonshemmede som ønsker arbeid?
- Har de ansatte tilstrekkelig informasjon om tilretteleggingsmuligheter for personer med nedsatt fysisk funksjonsevne?
- Har det vært gjennomført egne tiltak for økt informasjon om tilretteleggingsmuligheter?
- I hvilken grad vil du si at følgende påstander stemmer for situasjonen ved ditt NAV-kontor?
 - a) Vi har tilstrekkelige ressurser til å gi yngre personer med redusert funksjonsevne helhetlig og god arbeidsrettet bistand
 - b) Vi har god oversikt over tilgjengelige egnede tiltak for målgruppen
 - c) Vi har tilgang til et tilstrekkelig utvalg egnede tiltak for målgruppen
 - d) Vi har systemer som gjør det mulig å koble faglig kvalifiserte personer med redusert funksjonsevne med interesserte arbeidsgivere
- Fører arbeidsevnetodikken i større grad til fokus på den enkeltes arbeidsevne framfor redusert funksjonsevne?
- Har ny arbeidsmetodikk (behovs- og arbeidsevnetodikk) gjort det enklere å koble person med nedsatt funksjonsevne med egnede tiltak?
- Har dere fått klager på oppfølgingsvedtak fra unge funksjonshemmede?
- Får unge med redusert funksjonsevne som har behov for helhetlig oppfølging med for eksempel arbeidsrettet tiltak, tilrettelegging på arbeidsplassen, arbeidsreise, en egen kontaktperson ved NAV kontoret?
- Hender det at dere får henvendelser fra arbeidsgivere som ønsker å rekruttere personer med bevegelseshemninger/ redusert funksjonsevne? Hvis ja, hva er prosedyren?
- Har dere hatt tiltak for å motivere arbeidsgiverne til å ansette personer med redusert funksjonsevne? Evt. hva slags tiltak? Hva ble resultatet?

- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med Arbeidslivssenteret i fylket relatert til å jobbe overfor virksomheter for å øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne?
- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med Hjelpemiddelsentralen i fylket for å øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne?
- Unge med redusert funksjonsevne har lav sysselsetting, hvor viktig vurderer du følgende momenter:
 - a) Det er lite egnede tiltak tilgjengelig for å senke terskelen inn i arbeidslivet
 - b) NAV lokalt klarer ikke bidra med å koble interesserte arbeidsgivere med kvalifiserte arbeidssøkere
 - c) NAV lokalt har for lite ressurser til å gi individuelt tilpasset oppfølging av den enkelte arbeidssøker
 - d) Unge funksjonshemmede har manglende økonomiske insentiver for å jobbe
 - e) Arbeidsgivere ønsker ikke å ansette personer med redusert funksjonsevne
 - f) Funksjonshemmedes organisasjoner er for lite opptatt av å støtte/styrke sine medlemmer i jobbsøkeprosessen
- Hva anser du som de viktigste suksesskriteriene for god formidling?
- Hva er etter din mening de viktigste grunnene til at funksjonshemmede generelt og unge med bevegelseshemninger spesielt i for liten grad er sysselsatt?

Intervjuguide saksbehandlere NAV lokalt

Intro: Si at det er *unge bevegelseshemmede* som er hovedfokuset for intervjuene, men at det er greit å snakke mer generelt om sysselsetting av unge funksjonshemmede (18–27 år). Overgangen skole/utdanning – arbeid er spesielt interessant.

Bakgrunn

- Antall ansatte
- Er det ansatte med spesielt ansvar for arbeidsrettede tiltak for funksjonshemmede?

- Er det ansatte med spesielt ansvar for arbeidsgiverkontakt for å øke rekrutteringen av funksjonshemmede til arbeidslivet?
- Hvor mange arbeidssøkere / brukere med nedsatt fysisk funksjonsevne under 30 år har dere ca. i løpet av ett år?
- Har du noen formening om dette er mange eller få? Dersom du hadde forventet flere, hvorfor ikke flere?

Aktuelle virkemidler/tiltak

- Hvordan kartlegges behov, ønsker og arbeidsevne hos unge med bevegelseshemninger som oppsøker NAV?
- Hvilke(t) tiltak benyttes hyppigst for unge (18–27 år) med bevegelseshemninger som ønsker arbeid?
- Er det noen tiltak som er spesielt egnet, og som burde hatt et større volum?
- Hvordan synes du at arbeidsevnevurdering fungerer? Synes du at dette verktøyet setter dere bedre i stand til å få fram arbeidsevnen hos personer med nedsatt fysisk funksjonsevne?
- Hvordan synes du verktøyet arbeidsevnevurdering fungerer nå, sammenlignet med tidligere?
- Opplever du at arbeidsgivere tar kontakt med ønske om å ansette personer med nedsatt funksjonsevne?
- Hva er prosedyren for å koble arbeidssøker med arbeidsgiver?
- Vet du om det er utviklet egne tiltak / prosjekter for unge bevegelseshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid? I NAV? Eller ellers?

Kartlegging av kompetanse / ressurser

- I hvilken grad opplever du at du har tilstrekkelig kompetanse for å bistå unge bevegelseshemmede som ønsker å komme i arbeid?
- I hvilken grad opplever du at NAV har tilstrekkelig ressurser for å bistå unge bevegelseshemmede som ønsker å komme i arbeid?
- I hvilken grad opplever du at NAV rår over de rette tiltakene for å øke sysselsettingen blant unge bevegelseshemmede?

Samarbeid

- Hvordan opplever du samarbeidet med Hjelpemiddelsentralen i arbeidet med å sysselsette unge personer med nedsatt fysisk funksjonsevne? Utdyp hva som er godt eller dårlig.
- Hvordan opplever du samarbeidet med Arbeidslivssenteret i dette arbeidet? Utdyp hva som er godt eller dårlig.
- Hvordan opplever du samarbeidet med private og offentlige virksomheter i dette arbeidet? Utdyp hva som er godt eller dårlig.
- Hvordan opplever du samarbeidet med utdanningsinstitusjoner i dette arbeidet? Utdyp hva som er godt eller dårlig.
- Hvilke (andre) instanser / aktører ønsker du deg bedre samarbeid med i arbeidet med å få unge bevegelseshemmede ut i arbeid?
- Hva er etter din mening de viktigste grunnene til at funksjonshemmede generelt, og unge med bevegelseshemninger spesielt, har lavere yrkesdeltakelse?

Intervjuguide arbeidslivssentre (til ansvarlig for oppfølging av IA-avtalen delmål 2)

Innledning til samtale: Først si noe om at der er *unge bevegelseshemmede* som er hovedfokuset for undersøkelsen, men at det er greit å snakke mer generelt om sysselsetting av funksjonshemmede dersom arbeidslivssenteret ikke har en så spesifikk vinkling på delmål 2-arbeidet. Og at overgangen skole – arbeid er spesielt interessant.

Bakgrunn

- Hvor mange ansatte jobber på ditt arbeidslivssenter?
- Hvordan er dere organisert internt med hensyn til arbeidet med delmålene i IA-avtalen? Er det noen som har spesielt ansvar for å følge opp delmål 2 eller har alle rådgiverne ansvar for alle delmålene? Har det vært endringer i organiseringen i løpet av IA-avtaleperioden?
- Er det noen hos dere som har spesielt ansvar for å følge opp målsettingen om økt *rekruttering* av funksjonshemmede? I så fall hvor mange? Hvordan jobber dere med dette?

- Hvor godt synes du at dere får anledning til å følge opp målsettingene om økt *rekruttering* av funksjonshemmede – og spesielt unge med redusert funksjonsevne?
- Om dere ikke får fulgt opp godt: Hva opplever du er de viktigste årsakene til at denne delen av IA-avtalen ikke har vært prioritert eller ikke har nådd målene?
- Hvilken kompetanse har dere på dette arbeidslivssenteret med hensyn til delmål 2 generelt og økt rekruttering av personer med redusert funksjonsevne spesielt? Og har dere noen spesiell kompetanse relatert til *unge* funksjonshemmede, med bevegelseshemninger?
- Er det noen form for kompetanse dere savner på dette området?

Arbeid overfor IA-virksomhetene:

- Hvilke prosedyrer har dere for oppfølging og rådgiving av IA-virksomhetene i arbeidet med å øke rekrutteringen av funksjonshemmede generelt og unge bevegelseshemmede spesielt?
- Har dere i arbeidslivssenteret tatt initiativ overfor virksomhetene for å få dem til å arbeide målrettet med økt rekruttering av personer med redusert funksjonsevne/bevegelseshemming? For eksempel motiveringsarbeid? Hvilke resultater oppnås?
- Hva opplever dere er virksomhetenes holdninger til rekruttering av bevegelseshemmede/funksjonshemmede generelt?
 - Er virksomhetene interesserte? Eventuelt hvorfor ikke?
 - Opplever dere at bevegelseshemming reduserer verdien av den enkeltes kompetanse?
 - Hva er de viktigste barrierene for økt rekruttering av unge funksjonshemmede?
 - Hvilke risikovurderinger gjør virksomhetene (ift. sykefravær, tilrettelegging osv)?
- Får dere henvendelser fra virksomhetene som handler om rekruttering av (unge) funksjonshemmede og unge bevegelseshemmede spesielt?
- Hva dreier eventuelt slike henvendelser seg om?
 - Hvordan virksomheten kan få flere ansatte med redusert funksjonsevne
 - Hvordan få flere med redusert funksjonsevne til å søke jobb i virksomheten
 - Veiledning om tilretteleggingsmuligheter
 - Informasjon om diverse tiltak/ordninger som NAV kan tilby

- Hvilken kunnskap har virksomhetene om det å ha en ansatt med bevegelsehemning?
 - Kjennskap til tilretteleggingsmuligheter/fysisk/organisatorisk
 - Kjennskap til tiltak i NAV, lønnstilskudd etc.
- Er det behov i virksomhetene og arbeidslivssenteret for mer informasjon om funksjonshemmede/bevegelsehemmede som arbeidskraftressurs, tilretteleggingsmuligheter osv.?
 - I arbeidslivssentrene
 - I virksomhetene
- Hva mener du skal til for at arbeidsgivere i større grad skal ønske å rekruttere bevegelsehemmede (eller funksjonshemmede i det hele tatt)?
 - Er det tiltak dere savner og NAV burde satse mer på?
 - Hvordan forplikte arbeidsgiver mer?
 - (Kan aktivitets- og rapporteringsplikt være et virkemiddel?)

Samarbeid med andre:

- Hvem er deres viktigste samarbeidspartnere i NAV fylke i arbeidet med økt rekruttering av personer med redusert funksjonsevne/bevegelsehemmede?
 - Hvordan samarbeider dere med NAV lokalt?
 - Hvordan samarbeider dere med Hjelpemiddelsentralen?
 - Andre?
- Hvilke aktører er viktigst for arbeidet med økt rekruttering av unge bevegelsehemmede /funksjonshemmede?

Samme som over – men i tillegg skole/utdanningssteder, oppfølgingstjenesten.
- Hvilke(n) aktør(er) kunne du ønske deg tettere samarbeid med i arbeidet med å øke sysselsettingen av unge bevegelsehemmede?

Utviklet egne prosjekter:

- Har NAV sentralt etablert egne tiltak/prosjekter for å øke rekrutteringen av unge personer med nedsatt fysisk funksjonsevne generelt og bevegelsehemmede spesielt (som gjelder alle fylker)?

- Er det utviklet egne tiltak eller prosjekter innen NAV her i fylket som handler om funksjonshemmede og arbeid, evt. også økt sysselsetting blant unge funksjonshemmede/bevegelseshemmede?
 - Og særlig med hensyn til overgangen mellom utdanning og arbeid?
- Har dere hatt et spesielt fokus på *unge bevegelseshemmede* med hensyn til denne overgangssituasjonen?
- På hvilken måte kan arbeidslivssentrene bli et bedre verktøy for økt rekruttering av unge funksjonshemmede/bevegelseshemmede?
 - Virkemidler eller tiltak som mangler?
 - Arbeidsmåter?
- Har NAV-reformen bidratt til økt fokusering på rekruttering av funksjonshemmede? Hvis ja, hvordan? Hvis nei, hvorfor ikke?

Suksesskriterier og barrierer:

- Kjenner du til vellykkede tiltak/prosjekter/initiativer for økt sysselsetting av unge bevegelseshemmede, og i overgangen mellom utdanning og arbeid?
- Hva opplever du er suksesskriterier i overgangen til arbeid for unge bevegelseshemmede? Eller unge funksjonshemmede generelt?
- Hva opplever du er de største hindringene for å komme inn i arbeidslivet for unge bevegelseshemmede? Og unge funksjonshemmede generelt?
- Har du noen eksempler på «gode historier» der sysselsettingen har lyktes? Hvorfor tror du det ble vellykket i denne sammenheng? Er det erfaringer som kan overføres til andre virksomheter eller som kan ha betydning for hvordan NAV jobber?

Med NAV på laget?

Denne rapporten ser på NAVs arbeid med å bistå unge bevegelseshemmede på vei ut i arbeidslivet. Hensikten har vært å få mer kunnskap om NAVs kompetanse når det gjelder arbeidsformidling av unge med nedsatt funksjonsevne. Videre å finne ut hvilke metoder de bruker og tiltak de setter inn for å bryte ned eventuelle barrierer disse arbeidssøkerne kan erfare i møte med arbeidslivet.

Rapporten er basert på intervjuer med ansatte ved et utvalg lokale NAV-kontor og arbeidslivssentre i seks fylker. I tillegg er det intervjuet åtte unge personer med bevegelseshemninger. Studien viser at det har skjedd en utvikling i NAV som gir potensial for bedre bistand til unge bevegelseshemmede i deres prosess med å få arbeid. Utfordringene er mangel på prioritering og ressurser i NAV, lite kontakt med lokale virksomheter og dessuten at unge bevegelseshemmede er en lite synlig gruppe i NAV, som i begrenset grad tar kontakt for å få arbeidsrettet bistand.



Fafo

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

Fafo-rapport 2011:24
ISBN 978-82-7422-825-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20213