

Jon Helgheim Holte og
Anne Hege Strand

Digital omlegging under koronapandemien

Oppfølging av unge i AFT-tiltak

Jon Helgheim Holte og Anne Hege Strand

Digital omlegging under koronapandemien

Oppfølging av unge i AFT-tiltak

Fafo-notat 2021:03

Fafo-notat 2021:03

© Fafo 2021

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Unge med funksjonsnedsettelse og arbeidsmarkedet	6
1.2 Arbeidsmarkedstiltak	11
1.3 Arbeidsforberedende trening (AFT)	12
1.4 Problemstillinger og gangen videre	13
2 Metode	14
2.1 Intervjuer med ansatte i AFT-tiltak	14
2.2 Fokusgruppeintervjuer over Teams	15
2.3 Intervjuer med deltakere	15
3 Digital arbeidsoppfølging i AFT	17
3.1 Beskrivelse av tilbudet	17
3.2 Vurdering av tilbudet	19
3.3 Læring og nyttige erfaringer	24
3.4 Arbeidsmarkedssituasjonen	25
3.5 Avslutning	28
Referanser	31

Forord

På meget kort varsel ble store deler av Norge stengt ned 12. mars 2020. Faren for smitte av covid-19 var stor, og en rekke restriksjoner ble påført befolkningen for å unngå spredning av viruset. For en rekke ulike virksomheter ble det over natten nødvendig å legge om driften til digitale løsninger og hjemmekontor. En slik digital omlegging fikk konsekvenser også for driften til virksomheter som tilbyr arbeidsmarkedstiltak til personer som forsøker å få innpass i arbeidslivet. Dette notatet er sluttrapporteringen fra et prosjekt finansiert gjennom Stiftelsen Dams Ekstraprogram, som ble lyst ut i forbindelse med koronapandemien. Målet har vært å samle inn data i sanntid, altså mens vi var under nedstenging, for å undersøke hvordan en digital gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak har fungert for unge med funksjonsnedsettelser.

Prosjektet har vært gjennomført som et samarbeid mellom Fafo, Unge funksjonshemmede og Arbeid og inkludering i NHO. Sammen har vi designet dette prosjekt om hvordan en slik plutselig digital omlegging har fungert for virksomheter som tilbyr tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT), og for unge deltakere med funksjonsnedsettelser som var i tiltaket akkurat på det tidspunktet Norge stengte ned. Vi vil takke Eivind Digranes i Unge funksjonshemmede, og Jon Qvortrup og Magne Bråthen fra Arbeid og inkludering i NHO for godt samarbeid og gode kommentarer underveis.

Fafo har gjennomført intervjuer med veiledere og ledere i ulike AFT-tiltak og noen brukere i AFT-tiltak. Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i juni 2020. Vi ønsker å takke alle som stilte opp til digitale intervjuer og som delte av sine erfaringer fra denne spesielle tiden.

Vi ønsker også å takke Stiftelsen Dam for støtte til dette prosjektet. Å lykkes med integrering av unge i arbeidsmarkedet er et viktig samfunns mål. Arbeid er også et viktig helsefremmende tiltak, og det vil være riktig å ha søkelys på arbeidsinkludering i perioden etter koronapandemien. Vi håper at de erfaringene vi har samlet vil være nyttig læring for videre inkluderingsarbeid rettet mot unge med funksjonsnedsettelser.

Vi vil også takke kvalitetssikrer av notatet, Terje Olsen ved Fafo. Prosjektet er gjennomført av Jon Helgheim Holte og Anne Hege Strand, forskere ved Fafo.

Oslo, januar 2021

Jon Helgheim Holte og Anne Hege Strand

1 Innledning

Som følge av koronapandemien gjennomgår arbeidslivet store utfordringer. Mange virksomheter har måttet gå over til bruk av hjemmekontor, noen virksomheter har fått begrensede muligheter til å utføre sine arbeidsoppgaver på grunn av smittevernrestriksjoner, og antallet permitterte og ledige har økt. Unge med funksjonsnedsettelse er en gruppe som gjerne sliter med å få innpass i arbeidslivet. Det er derfor særlig viktig å forstå hvordan følgene av koronapandemien virker inn på nettopp denne gruppens muligheter til yrkesdeltakelse. En av veiene inn i arbeidslivet for personer med funksjonsnedsettelse går gjennom ulike arbeidsmarkedstiltak. I denne studien har vi sett nærmere på hvordan ett av disse tiltakene, arbeidsforberedende trening (AFT), fungerte i den tidlige fasen av koronapandemien, da samfunnet var i en plutselig lockdown-situasjon.

Personer med funksjonsnedsettelse har lavere deltakelse i yrkeslivet enn andre grupper, og deltakelsen har gått ytterligere ned i kriseåret 2020.¹ Ifølge tall fra arbeidskraftundersøkelsen 4. kvartal 2020 var om lag 40,6 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne i jobb. Dette er en nedgang i forhold til de foregående årene, hvor andelen med funksjonsnedsettelse i arbeid har ligget på om lag 43 prosent. Til sammenligning er andelen sysselsatte i normalbefolkningen i overkant av 73 prosent (SSB 2020).² Når det gjelder unge med nedsatt funksjonsevne (15–24 år), så hadde de i andre kvartal 2020 en litt lavere sysselsettingsandel (39,9 prosent) enn dem med nedsatt funksjonsevne i alderen 25–39 år (om lag 48,4 prosent). Hvorvidt denne nedgangen i sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse for året 2020 kan tilskrives et vanskeligere arbeidsmarked som følge av koronautbruddet, eller om det skyldes andre forhold, er ikke kjent. I tillegg viser samme undersøkelse at ønsket om yrkesaktivitet er til stede blant mange med funksjonsnedsettelse, og at om lag 105 000 personer med nedsatt funksjonsevne i yrkesaktiv alder ikke var i jobb i 2020, selv om de skulle ønske at de var det.

Hvordan situasjonen blir for unge med funksjonsnedsettelse i arbeidsmarkedet framover, er uvisst, men det er grunn til å være særlig oppmerksom på grupper som allerede før koronautbruddet hadde lav sysselsetting. Å finne gode løsninger for inkludering av denne gruppen, vil være viktig i en tid hvor endringene i arbeidsmarkedet er store, og i en periode der den forventede arbeidsledigheten kommer til å være høyere enn normalt. Hvilke positive og negative erfaringer som ble gjort fra arbeidsmarkedstiltakene i en periode med sosial nedstenging og hjemmekontor, er derfor viktig lærdom å ta med seg i det videre arbeidet med arbeidsinkludering av unge med funksjonsnedsettelse, noe dette notatet vil bidra med.

I dette prosjektet ønsket vi å kartlegge noen av konsekvensene den plutselige nedstengingen som følge av koronautbruddet fikk for unge funksjonshemmede i arbeidsmarkedet. Dette er et lite prosjekt, og vi har derfor avgrenset problemstillingen til å

¹ Tall fra SSB Arbeidskraftundersøkelsen, 4. kvartal 2020, <https://www.ssb.no/akutu/>

² Personer med nedsatt arbeidsevne, Arbeidskraftundersøkelsen 4. kvartal 2020, <https://www.ssb.no/akutu/>

kartlegge erfaringer med digitale arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge funksjonshemmede under den første fasen av koronautbruddet. Vi har valgt å se på tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) i perioden mars til juni 2020. Vi har fokusert på å kartlegge erfaringene til ansatte i AFT-tiltak driftet av ulike arbeids- og inkluderingsbedrifter. Målgruppen for prosjektet var derfor først og fremst ansatte som jobber med arbeidsinkludering av unge funksjonshemmede gjennom tiltaket AFT. Vi ønsket å se på hvilke erfaringer de tok med seg i sitt arbeid med inkludering av unge med funksjonsnedsettelse. Funksjonshemming er her bredt definert – alt fra synlige til usynlige funksjonsnedsettelse, fysiske, psykiske og kognitive plager. Med ung mener vi i denne sammenhengen personer under 30 år. Vi har samarbeidet med Unge funksjonshemmede og Arbeid og inkludering i NHO i definering av problemstilling og målgruppe for prosjektet. NHO har også vært behjelpelig med å finne ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter som vi kunne intervju.

1.1 Unge med funksjonsnedsettelse og arbeidsmarkedet

Arbidsmarkedssituasjonen til unge med funksjonsnedsettelse under koronapandemien må forstås med utgangspunkt i generelle utviklingstrekk i arbeidsmarkedet, de særskilte endringene i arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien, og at dette er en gruppe som ofte har behov for ulike former for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Generelle trekk ved det norske arbeidsmarkedet

Flere generelle utviklingstrekk i arbeidsmarkedet kan bidra til å forklare hvorfor unge med funksjonsnedsettelse opplever problemer med å komme i jobb. Et kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet er at kravet til kompetanse er høyt, og at det er relativt få arbeidsplasser tilgjengelig for personer med lav eller avbrutt utdanning (NOU 2019: 7). Utdanningsnivået til unge med funksjonsnedsettelse er generelt lavt, selv om det er variasjoner innad i gruppen. Tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra 2018 viste at blant funksjonshemmede³ som ikke var sysselsatt, hadde 84 prosent utdanning på videregående nivå eller lavere, og kun 2 prosent hadde en høyskole- eller universitetsutdanning som var over fire år lang (mastergrad eller høyere). Særlig det å ikke ha fullført videregående utdanning øker sannsynligheten for at unge registreres hos NAV med nedsatt arbeidsevne. Blant personer i aldersgruppen 20–24 år som ikke har fullført videregående utdanning, er sannsynligheten for å bli registrert med nedsatt arbeidsevne fire ganger høyere enn blant de som har fullført videregående utdanning. Sammenhengen er noe mindre i aldersgruppen 25–29 år, men også denne aldersgruppen har høyere sannsynlighet for å få vurdert nedsatt arbeidsevne enn de som fullfører videregående utdanning (Cools mfl 2018: 43). En studie konkluderer med at så mange som to av tre personer med fysisk funksjonsnedsettelse ikke fullfører videregående skole (Finnvold 2013). Mangel på kvalifikasjoner og arbeidserfaring er derfor en generell barriere mot arbeidslivet for mange unge, og for personer med funksjonsnedsettelse spesielt.

Et annet kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet før koronapandemien er at arbeidsledigheten har vært lav og yrkesdeltakelsen høy. Det har likevel vært noen grupper som har hatt vedvarende lav sysselsetting. Dette gjelder særlig unge med lav

³ Funksjonshemmet i AKU er basert på selvsrapportering og defineres ut fra hva respondenten svarer på spørsmålet «Med funksjonshemming menes varige helseproblemer som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan være nedsatt syn, hørsel eller bevegelighet, lese- og skrivevansker, hjerte- og lungeproblemer, psykiske lidelser osv. Har du etter din mening en funksjonshemming?»

utdanning, og ikke minst unge med funksjonsnedsettelse, inkludert psykiske helseplager.

Andelen unge som mottar ulike helserelaterte ytelse har økt de siste årene, og andelen unge uføre i alderen 18 til 29 år økte fra 1,2 prosent i 2010 til 2,4 prosent i 2019.⁴ Blant alle registrerte unge arbeidssøkere under 30 år mottar om lag en av fire arbeidsavklaringspenger (Strand mfl 2020: 39). Et flertall av disse har ulike psykiske diagnoser. Andelen unge som oppgir at de verken er yrkesaktive eller i utdanning (den såkalte NEET-kategorien, Not in Employment, Education or Training), har ligget stabilt på om lag 6 prosent i henhold til tall fra arbeidskraftundersøkelsen for året 2018 (tall referert i NOU 2019: 7: 39). Ungdom som ikke har fullført videregående skole ved 24-årsalder, har om lag tre ganger så stor sannsynlighet for å ha vært i NEET-gruppen i over ett år enn de som har fullført videregående (OECD 2018). Nøyaktig hvor mange av disse unge som i tillegg har en funksjonsnedsettelse, er ikke oppgitt i statistikken. Men veksten i unge uføre og unge mottakere av arbeidsavklaringspenger indikerer at mange av de unge som sliter med å få innpass i arbeidslivet har ulike helseplager og/eller funksjonsnedsettelse (Fevang 2020).

Et annet kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet er at det finnes relativt få arbeidsplasser innen produksjon, mens tjenesteytende næringer som butikk, varehandel og helse- og omsorgsykker er i vekst.⁵ Et særtrekk ved mange av disse yrkene er at de befinner seg innenfor servicenæringen, og at de ofte involverer ansikt til ansikt-kontakt med kunder og brukere. Dette gjør at personlige egenskaper som høy grad av sosial kompetanse, fleksibilitet, serviceinnstilling, å være god på kommunikasjon og å være imøtekommende overfor kunder og brukere, blir etterspurt i arbeidsmarkedet. Funksjonshemmede er en svært mangfoldig gruppe, mange har både egenskaper og utdanning som gjør dem egnet til å være ansatt i serviceyrker. På den andre siden viser undersøkelser at mange av de unge som oppsøker NAV, ifølge veilederne har lav utdanning og lite eller ingen arbeidserfaring, og ulike psykisk helseplager er dessuten utbredt blant unge ledige, inkludert sosial angst og depresjon. Gruppen av unge ledige med ulike psykiske lidelser utgjør over seks av ti unge mottakere av den helserelaterte ytelsen arbeidsavklaringspenger (Strand mfl 2020). En høy andel av unge i AFT-tiltak har ulike psykiske helseplager. Dette kan indikere at det til en viss grad er en mismatch mellom kjennetegnene ved særlig unge ledige med lav utdanning og helseplager i form av psykiske lidelser, og de kravene som stilles i de serviceyrkene som er villige til å ta imot personer med lav utdanning. Dette kan være en faktor som bidrar til å høyne terskelen inn i arbeidslivet for enkelte undergrupper av personer med funksjonsnedsettelse, som unge med ulike psykiske lidelser, psykososiale funksjonsnedsettelse, kommunikative vansker eller utviklingshemming.

Et annet trekk ved det norske arbeidslivet er et høyt lønnsnivå kombinert med høye krav til effektivitet. Høye lønninger sammen med et relativt godt stillingsvern gjør at arbeidsgivere forventer høy produktivitet av sine ansatte. Mange bedrifter har også en «heltidskultur» hvor det forventes yrkesdeltakelse i fulle stillinger. Igjen vil det være store variasjoner blant ulike grupper av funksjonshemmede, men for personer som trenger redusert arbeidstid for å kunne delta i arbeidslivet, kan slike forhold være en barriere mot yrkesdeltakelse.

⁴ Tall fra nav.no

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/den-norske-arbeidsmarknaden/id86893/>

Diskriminering av funksjonshemmede i ansettelsesprosesser kan bidra til å stenge jobbsøkere med funksjonsnedsettelse ute fra arbeidslivet (Molden mfl 2009). Arbeidsgivere kan vegre seg for å ansette personer de er redd for ikke vil klare å utføre jobben godt nok, eller som ikke vil klare en full stilling. Arbeidsgivere kan frykte at å ansette en person med en funksjonsnedsettelse kan svekke inntjeningsnivået til bedriften, og at virksomheten blir «sittende igjen» med en ansatt de opplever ikke fungerer. Undersøkelser viser at skepsisen er stor blant arbeidsgivere mot å innkalle funksjonshemmede til jobbintervju, dette gjelder personer med funksjonsnedsettelse som psykiske helseplager så vel som synshemmede, hørselshemmede eller rullestolbrukere (Bjørnshagen & Ugreninov 2020; Incita 2020). Arbeidsgiveres holdninger, diskriminering med hensyn til hvem som kalles inn til jobbintervjuer, og usikkerhet rundt personer med funksjonsnedsettelse sin evne til å fungere i jobb, kan bidra til å lage inngangsporten til det norske arbeidsmarkedet svært smal for unge med funksjonsnedsettelse.

Det norske arbeidsmarkedet er preget av en høy grad av bruk av teknologi. Digitale og tekniske løsninger tas i bruk i stort tempo og på stadig nye måter i alle bransjer. Raske teknologiske endringer kan fortrenge lavt utdannet arbeidskraft og stiller høye krav til omstillingsevne for de som er i arbeidslivet. Samtidig vil endringer som mindre behov for manuelt arbeid, digitalisering og mer fleksible arbeidstidsordninger muligens gjøre det enklere for enkelte grupper å stå i jobb (Fevang 2020). Digitalisering og bruk av ny teknologi kan med andre ord gi nye muligheter for personer med funksjonsnedsettelse i møtet med arbeidslivet. Samtidig krever digitale løsninger og teknologi gjerne oppdatert kunnskap og kompetanse, noe som kan være en hindring for personer med lav utdanning.

Endringer i arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien

Den 12. mars 2020 innførte regjeringen en rekke smitteverntiltak med omfattende følger for hele samfunnet. For arbeidslivet førte nedstengingene til store og plutselige endringer. De endelige følgene av koronatiltakene på arbeidsmarkedet er ennå ikke kjent, da vi fremdeles ved inngangen til 2021 står oppe i pandemien. Men noen utviklingstrekk i arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien, med mulige konsekvenser for unge med funksjonshemminger, er det likevel mulig å peke på.

Den mest synlige endringen som følge av regjeringens koronatiltak på arbeidsmarkedet, var den plutselige stigningen i antallet arbeidsledige og permitterte. Ledighetstallene var høyest i mars og april, rett etter nedstengingen, men selv ved utgangen av 2020 var ledigheten langt høyere enn den har vært i Norge på svært mange år. Tall fra NAV viste at 24. mars 2020 var andelen ledige på hele 10,4 prosent.⁶ Dersom man inkluderer delvis ledige og arbeidssøkere i tiltak, var andelen 12,4 prosent. Tilsvarende tall fra 8. desember 2020 var langt lavere enn i mars, henholdsvis 3,8 og 6,6 prosent. For unge var ledigheten svært høy i begynnelsen av pandemien, hvor det i mars 2020 var 16,6 prosent ledige i aldersgruppen 20–24 år og 13,4 prosent i aldersgruppen 25–29 år. I desember var dette sunket til 5,2 prosent for begge aldersgrupper. Det er verdt å merke seg at mens ledighetsproblemet i Norge i stor grad var et ungdomsproblem før koronautbruddet, var det ved utgangen av 2020 registrert en høy andel ledige også i aldersgruppen over 30 år. En slik endring i alderssammensetningen av de ledige kan være en faktor som bidrar til å endre konkurransesituasjonen

⁶ Alle ledighetstall i dette avsnittet er hentet fra ledighetsstatistikk presentert på NAVs nettsider: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/relatert-informasjon/ukentlig-statistikk-over-arbeidsledige>

på arbeidsmarkedet. Eldre personer har gjerne lengre arbeidserfaring enn unge, og det at så mange voksne med arbeidserfaring nå er ledige betyr ekstra konkurranse om de ledige jobbene som finnes. Dette kan være en ekstra utfordring for unge ledige, og særlig for unge med funksjonsnedsettelse.

Det er også verdt å nevne at det har vært til dels store variasjoner i hvor stor grad lokale arbeidsmarkeder er rammet av ledighet under koronapandemien. Oslo lufthavn Gardermoen er for eksempel en arbeidsplass hvor svært mange personer har blitt sagt opp, noe som skaper høy ledighet i det området. Andre kommuner i Norge har ikke registrert store forskjeller i ledighet før og etter koronautbruddet. Hvor i Norge man bor, vil ha noe å si for mulighetene i arbeidsmarkedet framover.

Gjennomgang av ledighetstallene viser også at de som har blitt ledige som følge av koronapandemien, i stor grad er personer med lav utdanning, lav inntekt og innvandrere. Det er med andre ord en betydelig sosial gradient i ledigheten som har oppstått som følge av korona.⁷ I tillegg har sysselsettingen blant funksjonshemmede gått ned under koronapandemien (SSB 2020). En undersøkelse gjennomført av Unge funksjonshemmede i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet blant unge (12–35 år) med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom fra sommeren 2020, fant at en av to opplevde at det var vanskeligere å få jobb etter at koronautbruddet startet, og en av tre opplevde at oppfølgingen fra NAV hadde blitt verre.⁸ Pandemien og smitteverntiltakene har i stor grad bidratt til å forsterke de forskjellene som allerede fantes i arbeidsmarkedet før krisen, ved å øke forskjellene mellom hvilke grupper som har tilgang til og hvilke som faller utenfor arbeidsmarkedet. Utviklingen i sosial ulikhet i arbeidsmarkedet blir en av faktorene det blir særlig viktig å følge med på i tiden etter korona.

Den høye ledigheten setter NAV, og andre næringer som jobber med arbeidsinkludering, som arbeids- og inkluderingsbedrifter, under press. Den høye arbeidsledigheten kan derfor også ha en sideeffekt, ved at de samme instansene som hjelper personer over i jobb, nå også må fokusere på å hjelpe grupper som vanligvis ikke ville ha oppsøkt NAV, i et vanskelig arbeidsmarked. I tillegg er det i statsbudsjettet for 2021 lagt inn en økning på om lag 7000 nye tiltaksplasser. Samlet skal det i budsjettet gis rom for om lag 63 000 tiltaksplasser i 2021.⁹ Det blir derfor viktig hvordan NAV og ulike tiltaksarrangører forvalter ressursene de har tilgjengelig, slik at flere tiltaksplasser kan tilbys med god kvalitet. Det blir også viktig å sikre at de gruppene som står svakest i arbeidsmarkedet, får tilgang til tiltak og arbeidsrettet oppfølging også i en tid hvor de trenger støtte og bistand fra NAV.

Et annet spesifikt forhold ved ledigheten som har oppstått som følge av koronautbruddet, er at den har rammet ulike bransjer svært ulikt. Deler av reiselivs-, fly-, utelivs-, hotell- og turistbransjen har opplevd en vedvarende høy ledighet under hele pandemien. Mens noen næringer var hardt rammet til å begynne med i pandemien, som frisører, så har enkelte av disse næringene tatt seg opp etter at en del av de første restriksjonene ble opphevet igjen. En særlig utfordring for unge med funksjonsnedsettelse og for arbeids- og inkluderingsbedrifter mer generelt, er at en god del av bransjene som gjerne har vært villige til å ansette personer som strever med innpass

⁷ Upublisert tallmateriale, beregninger gjennomført og referert av Simen Markussen, på NAV-konferansen 2020. Koronapandemien og arbeidsmarkedet, digital konferanse 26. november 2020 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/arrangementer/nav-konferansen-2020>

⁸ Undersøkelse gjennomført av Unge funksjonshemmede og Likestillings- og diskrimineringsombudet sommeren 2020: <https://ungefunksjonshemmede.no/ungdom-med-funksjonsnedsettelse-har-mistet-rettigheter-under-koronapandemien/>

⁹ Om arbeidsmarkedstiltak i statsbudsjettet for 2021: <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2021/statsbudsjettet-2021-a-til-a/id2765698/?expand=2767508>

i arbeidslivet, nå er nettopp de bransjene som selv sliter ekstra mye. Arbeidsgivere har ikke anledning til å ta inn folk i praksisplasser og læringsplasser når de har egne ansatte som er permittert. Dette kan redusere mulighetene for å få innpass i arbeidslivet for personer i arbeidsmarkedstiltak og gjøre aktiviseringsarbeidet ekstra krevende for de som er satt til å gi arbeidsrettet bistand.

Det er imidlertid også noen bransjer som har opplevd en positiv utvikling under pandemien. Stengte grenser mot Sverige og restriksjoner på sosial kontakt gjør at folk oppholder seg mye mer hjemme, noe som har ført til en sterk vekst innenfor eksempelvis dagligvarebransjen. Netthandelen har også økt, og bedrifter som leverer varer og pakker, har opplevd en vekst under koronapandemien. Mens noen jobber har forsvunnet, har altså nye jobber kommet til, også under krisen. Kommunale tjenester som for eksempel pleie og omsorg, barnehage og skole er til dels uberørt av koronatilstandene. Totalt sett er imidlertid regnestykket negativt, det er færre tilgjengelige jobber og høyere ledighet under, enn før, krisen.

I løpet av koronapandemien har det blitt satt inn en rekke kompenserende tiltak for å avhjelpe situasjonen i arbeidsmarkedet. Regjeringen har bidratt med flere krisepakker til bedrifter som er direkte rammet av de strenge smitteverntiltakene. I tillegg har det vært innført endringer i form av forlenget mulighet for permittering av arbeidstakere. Den totale effekten av disse tiltakene er ennå ikke beregnet, men en indikator på at de kan ha fungert, er at ledighetstallene har gått ned i løpet av 2020, og at antallet konkurser for en rekke bransjer faktisk var lavere i 2020 enn i 2019.¹⁰ Ved starten av 2021 fortsetter imidlertid svært mange av de strenge smitteverntiltakene. En frykt blant flere økonomer er at den endelige effekten på arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien ennå ikke har kommet, og at tiltakene kan ha bidratt til å utsette konkurser som likevel vil komme. Dette, sammen med de forlengede permitteringsreglene, kan ha ført til at enkelte arbeidstakere kun får utsatt tiden før de likevel ender opp som ledige. I så tilfellet kan arbeidsmarkedet bli dårligere og ledigheten høyere i 2021 enn i 2020.

Selv om mange har opplevd arbeidsledighet, er det også mange som har fortsatt å arbeide under koronapandemien. Et særlig kjennetegn ved den første fasen av koronautbruddet er nettopp hvordan tiltakene som ble satt inn førte til at svært store deler av arbeidslivet måtte innstille sin ordinære virksomhet og legge om til en digital drift med hjemmekontor. Koronaen har gitt arbeidslivet helt nye måter å organisere hverdagen på. Digitale løsninger, som for så vidt fantes tilgjengelige før krisen, men som få arbeidstakere visste om eller brukte i særlig grad, ble plutselig den måten man holdt kontakt med arbeidsplassen på. Videomøter på Teams og Zoom ble nå helt vanlig. Det samme ble hjemmekontor fra både kjøkkenbord, sofakroker og andre steder i huset. Mange opplevde å ha barn på hjemmeskole, og flere arbeidstakere måtte organisere en helt ny hverdag. Nøyaktig hvordan denne kollektive erfaringen av en plutselig omlegging til digitale løsninger og bruk av hjemmekontor kommer til å slå ut i arbeidslivet etter koronapandemien, er vanskelig å spå, men det er mulig å se for seg at noen av arbeidsmåtene kommer til å bli brukt mer hyppig framover også etter pandemien. Bruk av digital kommunikasjon og mer fleksible arbeidsordninger, som bruk av hjemmekontor, kan også ses på som former for tilrettelegging av arbeidssituasjonen til en arbeidstaker. Mye tyder på at mange unge med funksjonsnedsettelse har opplevd hjemmekontor som positivt, nettopp på grunn av økt fleksibilitet og bedre

¹⁰ Oppsalg fra e24.no fra 6. januar 2021 <https://e24.no/naeringsliv/i/dlvPGz/konkursfall-i-2020-tross-coronakrise>

tilrettelegging.¹¹ Arbeidsgivere har under koronapandemien fått erfare at det er mulig for medarbeidere å ikke komme på kontoret hver dag, at oppmøtetid kan være fleksibel, og at det er mulig å kommunisere med både egne ansatte, kunder og klienter digitalt. Disse samlede kollektive erfaringene kan muligens bidra til å øke villigheten blant arbeidsgivere til å ansette for eksempel personer med funksjonsnedsettelser som av ulike årsaker trenger bruk av hjemmekontorløsninger og mer fleksible arbeidstidsordninger for å fungere i arbeidslivet. Et viktig poeng vi skal se videre på i dette notatet, er hvordan arbeids- og inkluderingsbedrifter kan ta med seg erfaringene de gjorde seg da «alt stengte ned», og bruke disse i det videre aktiviseringsarbeidet.

1.2 Arbeidsmarkedstiltak

For personer som trenger ekstra hjelp for å komme over i arbeid, kan det være hensiktsmessig å delta i ulike former for arbeidsmarkedstiltak. Slike tiltak driftes på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten av ulike aktører, inkludert en rekke arbeids- og inkluderingsbedrifter. Det finnes mange ulike arbeidsmarkedstiltak som skal gi et tilbud ut fra den enkeltes behov for bistand til å komme i arbeid. Tilgangen til tiltakene vil likevel være begrenset, og det er NAV som gjør en vurdering av hvilke personer som kan motta hvilke tiltak. Hovedgruppene av tiltak er:

- *Avklaring*: tiltak kjøpt av Arbeids- og velferdsetaten hos en ekstern leverandør som kartlegger personens arbeidsevne og eventuelle bistandsbehov for å komme i jobb.
- *Opplæring*: tiltak som gir opplæring til personer med lav kompetanse, eller personer som for eksempel av helsemessige årsaker må bytte arbeid.
- *Arbeidstrening*: tiltak som prøver ut en persons arbeidsevne i en konkret bedrift i den hensikt å gi personer arbeidserfaring for å styrke muligheten for å få en jobb.
- *Lønnskudd*: tilskudd som kan gis midlertidig/tidsbegrenset til en arbeidsgiver for å bidra til at personer kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter. Varig lønnskudd kan også gis til bedrifter som ansetter personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne og som dermed bidrar til å motvirke overgang til uføretrygd.
- *Oppfølgingstiltak*: tiltak som kan tilbys personer som trenger mer omfattende oppfølgingsbistand enn det Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Oppfølgingstiltakene kan ha ulikt innhold, inkludert kartlegging, veiledning til arbeidssøker og arbeidsgiver, oppfølging på arbeidsplassen, mentortilskudd, opplæring i arbeidsrelaterte og/eller sosiale ferdigheter, bistand til tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon.
- *Inkluderingsstilskudd*: tilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader arbeidsgivere har i forbindelse med tilrettelegging på arbeidsplassen for personer med behov for arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.
- *Arbeidsrettet rehabilitering*: tiltak som skal bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for yrkesdeltakelse.
- *Arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser)*: støtte til personer med forflytningsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne og som kan bidra til at personen kan delta i arbeid eller arbeidsrettet utdanning.

¹¹ Undersøkelse gjennomført av Unge Funksjonshemmede og Likestillings og diskrimineringsombudet sommeren 2020 <https://ungefunksjonshemmede.no/ungdom-med-funksjonsnedsettelser-har-mistet-rettigheter-under-koronapandemien/>

- *Funksjonsassistanse*: tilskudd som kan gis til personer med omfattende fysiske funksjonsnedsettelse og som har behov for en lønnet assistent for å hjelpe til med praktiske formål i arbeidssituasjonen.
- *Varig tilrettelagt arbeid*: tiltak for personer som mottar, eller venter å motta, uføretrygd i nær framtid og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Tiltaket er uten tidsbegrensning.¹²

1.3 Arbeidsforberedende trening (AFT)

I dette prosjektet var hensikten å komme raskt i kontakt med arbeids- og inkluderingsbedrifter og unge brukere som gjorde seg erfaringer tidlig i koronapandemien med å levere og motta digitale arbeidsmarkedstiltak. Tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT) ble valgt fordi målgruppen for tiltaket er personer med nedsatt arbeidsevne, noe som betyr at tiltaket inkluderer unge med funksjonsnedsettelse.

AFT er et oppfølgingstiltak som tilbys av på forhånd godkjente leverandører. Tiltaket gir deltakerne tilbud om arbeidsrettet opplæring og utprøving av arbeidsevne. Det er rettet mot personer med sammensatte bistandsbehov og som har behov for tett oppfølging og tilrettelegging. Målgruppen for tiltaket er personer med følgende utfordringer: i) helse- og sosiale problemer, ii) rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, iii) svake grunnleggende ferdigheter, og iv) liten eller ingen arbeidserfaring (Oslo Economics 2020:14).

Hensikten med tiltaket er å gi opplæring og tilrettelagt arbeidstrening med mål om å skaffe fast arbeid. I AFT legges det vekt på at deltakere skal få utprøving og trening i ordinært arbeidsliv. Ved starten av tiltaket er det typisk en innledende fase med tilrettelegging og eventuelt arbeidsforberedende trening i et mer tilrettelagt miljø, før deltakerne prøver seg i ordinært arbeid. Det er også mulig å legge til rette for et yrkesfaglig studieløp innenfor AFT-tiltaket.

Deltakere kan delta i AFT i ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. For deltakere i yrkesfaglig opplæring med mål om formell kompetanse, kan tiltaket forlenges med ytterligere ett år, til totalt tre år. Personer i AFT kan ha ulike former for ytelser fra NAV, som arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger.

De strenge restriksjonene på sosial kontakt som ble innført 12. mars 2020, hadde også konsekvenser for driften av tiltaket AFT. Et pålegg fra Arbeids- og velferdsdirektoratet instruerte at ingen deltakere i arbeidsmarkedstiltak skulle møte fysisk opp på tiltakene fra og med 13. mars 2020. I denne perioden skal tiltaksarrangørene gi et digitalt tilbud for arbeidsoppfølging av sine deltakere. I dette prosjektet intervjuet vi ledere og ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter som jobbet med tiltaket arbeidsforberedende trening. I hele perioden mars til juni, som vi har informasjon om i dette prosjektet, var ingen av AFT-tiltakene tilbake i normal drift. Det vil si at deltakere ikke kunne møte opp i lokalene til tiltaksarrangør på vanlig måte. Noen av virksomhetene fikk unntak og gjennomførte noe aktivitet for enkelte av deltakerne innenfor de strenge smitteverntiltakene, med færre deltakere til stede. Men mye av AFT-tiltaket ble driftet digitalt i hele denne perioden.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/hvilke-arbeidsrettede-tiltak-finner/id2076683/>

1.4 Problemstillinger og gangen videre

I dette prosjektet har vi ønsket å hente informasjon om de umiddelbare erfaringene arbeids- og inkluderingsbedrifter som drifter tiltaket AFT gjorde seg under den første perioden med sosial nedstenging fra midten av mars 2020. Vi ønsket å kartlegge erfaringene tiltaksarrangørene hadde med hvordan et digitalt arbeidsmarkedstilbud fungerte. Vi ønsket også å kartlegge erfaringene til deltakerne, men vi lyktes i mindre grad med å skaffe informanter til den denne delen av prosjektet (se også kapittel 2).

I rapporten svarer vi på følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan har deltakerne i AFT-tiltak blitt fulgt opp under koronautbruddet?
 - Hvilke digitale verktøy har arbeids- og inkluderingsbedriftene benyttet?
 - I hvilken grad ble den digitale oppfølgingen tilpasset behovene til ulike grupper (eks type funksjonsnedsettelse)?
 - I hvilken grad ble digitale verktøy benyttet i oppfølgingen av deltakere *før* koronautbruddet?
- 2 Hvordan mener ansatte og ledere i AFT-tiltak at oppfølgingen av deltakerne har fungert under den første delen av koronautbruddet (mars til juni 2020)?
 - Har arbeids- og inkluderingsbedriftene klart å følge opp deltakerne på en tilfredsstillende måte?
 - Er det noen grupper (eks type funksjonsnedsettelse) overgangen til digitale arbeidsmarkedstiltak har fungert bedre/dårligere for enn andre?
- 3 Hvilke lærdommer er det mulig å trekke fra «eksperimentet» med helomvending til digital oppfølging av deltakere i AFT under den første fasen av koronautbruddet?
- 4 I hvilken grad har arbeidsmarkedssituasjonen for deltakerne i AFT blitt påvirket av koronautbruddet?

Videre i notatet vil vi først kort gjøre rede for metoden brukt i prosjektet (kapittel 2), deretter vil vi presentere hovedfunn fra intervjuer med ledere og ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter, og se på læringspunkter fra bruken av digital kommunikasjon i oppfølgingen av personer med funksjonsnedsettelse som deltar i arbeidsmarkedstiltaket AFT (kapittel 3).

2 Metode

I denne studien har vi undersøkt hvordan overgangen til digitale arbeidsmarkedstiltak har fungert under den første fasen av koronautbruddet. De fleste intervjuene ble gjennomført i juni 2020, og de omfatter erfaringer fra nedstengingen 12. mars fram til og med mai/juni 2020. Vi har gjennomført intervjuer med ledere og ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter som har tiltaket AFT. Vi har spurt om erfaringene de har hatt med deltakere med ulike funksjonsnedsettelse som deltok i AFT i perioden mars til juni 2020, og hvordan nedstengingen fungerte for denne gruppen. Begrepet *funksjonsnedsettelse* er i denne sammenheng definert i en vid forstand, som alt fra små til store fysiske og psykiske utfordringer, herunder både synlige og ikke-synlige funksjonsnedsettelse. Begrepet *unge* er definert som alderen 18–30 år. Undersøkelsen er avgrenset til å se på oppfølging av deltakere i tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT).

2.1 Intervjuer med ansatte i AFT-tiltak

Studien er hovedsakelig basert på fokusgruppeintervjuer med ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter. Det har blitt gjennomført syv fokusgrupper med til sammen 21 informanter, herunder fire intervjuer med veiledere (totalt 12 informanter), to intervjuer med markedskontakter (totalt 6 informanter) og ett gruppeintervju med fagansvarlige (totalt 3 informanter). I intervjuene kom det fram at en og samme person kan ha flere roller samtidig. For eksempel er det flere som oppgir at de har en kombinert rolle som veileder og markedskontakt. Det betyr at skillet mellom hvem som deltar i de ulike gruppene ikke er helt entydig. De fagansvarlige representerer også et ledernivå i virksomheten, slik at vi også fikk med et ledelsesperspektiv i intervjuene. De ansatte vi intervjuet representerte til sammen et bredt spekter av både kompetanse og arbeidserfaring.

Informantene ble rekruttert fra syv forskjellige arbeids- og inkluderingsbedrifter. Bedriftene ble valgt strategisk for å sikre variasjon i geografi (Arendal, Bergen, Hønefoss, Oslo, Ullensaker, Steinkjer, Ålesund) og størrelse. Antallet AFT-plasser blant bedriftene vi intervjuet varierte fra 18–283. Gruppeintervjuene ble satt sammen slik at informanter fra samme bedrift deltok i ulike intervjuer. Arbeid og inkludering i NHO har bistått Fafo med å framskaffe kontaktinformasjon for aktuelle informanter. Intervjuene ble gjennomført i perioden 22. juni–1. juli 2020. I alle intervjuene deltok to forskere, med en arbeidsfordeling om at den ene stilte spørsmål og styrte ordet, mens den andre skrev intervjulogg og stilte supplerende spørsmål. Intervjuloggene danner grunnlaget for analysen i dette notatet.

De ansatte vi intervjuet oppga at de hadde flere deltakere som var omfattet av målgruppen for dette prosjektet, nemlig unge med funksjonsnedsettelse, med stort spenn i alder og utfordringer. De erfarer at de fleste deltakerne på AFT i alderen 18–30 år har en form for funksjonsnedsettelse i vid forstand. Særlig er det mange som har ulike former for psykiske helseplager, som angst og depresjon. Men blant dem vi har intervjuet er det også flere som har deltakere med ulike grader av hørsels- eller synshemming, diagnoser som cerebral parese og autismespekterdiagnoser, noen

som har utfordringer med rus, og ett av AFT-tiltakene hadde mange deltakere som kom fra soning i fengsel.

2.2 Fokusgruppeintervjuer over Teams

I likhet med de ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene, har vi som forskere blitt tvunget over på digitale løsninger som følge av koronautbruddet. I dette prosjektet har alle fokusgruppeintervjuene blitt gjennomført over Teams. Dette var nytt for oss og ga oss noen nye erfaringer.

En stor fordel med å gjennomføre digitale gruppeintervjuer var at vi fikk samlet deltakere fra ulike arbeids- og inkluderingsbedrifter. Som regel når man gjør gruppeintervjuer på en arbeidsplass, er dette med kollegaer som til vanlig jobber sammen. I dette prosjektet fikk vi deltakere fra ulike bedrifter som ikke kjente hverandre før i samme gruppe, og de kunne utveksle ulike erfaringer de hadde gjort seg under koronapandemien. Dette ga god dynamikk i intervjuene, og informantene ga uttrykk for at det var fint å få mulighet til å dele erfaringer med ansatte ved andre arbeids- og inkluderingsbedrifter. Vanligvis kan det være vanskelig å få til en slik geografisk spredning i intervjuene, men digitale intervjuer gjorde dette enkelt. Vi mener at intervjuene vi gjorde digitalt med ansatte var vellykkede, og det var ingen spesielle terskler forbundet med å gjøre intervjuene digitalt for ansattegruppen.

2.3 Intervjuer med deltakere

Ansatte i arbeids- og inkluderingsbedrifter er den primære målgruppen for dette prosjektet. I tillegg har vi ønsket å intervju et mindre utvalg med deltakere i tiltaket AFT i alderen 18–30 år som har deltatt i digital oppfølging under koronapandemien, og som har en form for funksjonsnedsettelse (se definisjon ovenfor). I utgangspunktet tok vi sikte på å intervju fem deltakere.

For å rekruttere deltakere i AFT, forsøkte vi i samråd med våre samarbeidspartnere i dette prosjektet, Arbeid og inkludering i NHO og Unge funksjonshemmede, to ulike strategier. Først ble veilederne som deltok i fokusgruppeintervjuene bedt om å videreformidle en invitasjon til aktuelle deltakere i sin bedrift. I invitasjonsbrevet ble deltakerne informert om studien (formål, rettigheter mm) og oppfordret til å ta kontakt med Fafo (per e-post eller telefon) dersom de ønsket å delta. Det førte til at det ble gjennomført to intervjuer. Det første intervjuet ble gjennomført i lokalet til deltakerens arbeids- og inkluderingsbedrift i juli, og det andre intervjuet ble avholdt over Teams i september. En av informantene var døv og ble intervjuet ved hjelp av tolk (gjelder intervjuet som ble gjennomført i lokalet til bedriften). Den andre informanten hadde psykiske helseutfordringer.

I et forsøk på å få med flere deltakere forsøkte vi i månedsskiftet august/september 2020 å sende invitasjonen via Unge funksjonshemmede sitt nettverk. Dette initiativet førte ikke til flere intervjuer. Datagrunnlaget for deltakerperspektivet begrenses altså til kun to intervjuer. Derfor legges det relativt lite vekt på å belyse deres perspektiv i notatet.

Det er flere mulige grunner til at det har vært vanskelig å rekruttere deltakere. I intervjuene med ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene kommer det fram at majoriteten av de unge deltakerne på AFT sliter med ulike former for psykiske plager (angst i varierende grad og form). Det er nærliggende å anta at terskelen for å ta kontakt med eksterne forskere på eget initiativ, slik det ble lagt opp til i denne studien, er relativt høy for disse deltakerne. Generelt er det dessuten utfordrende å rekruttere

informanter på denne måten.¹³ I tillegg kan det tenkes at en del av deltakerne som sliter med ulike former for psykiske plager ikke opplever å ha noen form for funksjonsnedsettelse, og at de derfor ikke assosierer seg med målgruppen for prosjektet, selv om de tilhører målgruppen slik den er definert her. Det kan også hende at veiledere har kviet seg for å videreformidle invitasjonen til aktuelle deltakere på grunn av dette. Flere rapporterer om at de har deltakere med andre former for funksjonsnedsettelse, for eksempel hørsels- og synshemming og cerebral parese, så dette kan ikke fullt og helt forklare hvorfor det har vært vanskelig å rekruttere deltakere.

Invitasjonen til undersøkelsen har blitt sendt via flere ledd, og derfor har vi ikke full oversikt over hvor mange deltakere som faktisk har mottatt invitasjonsbrevet. Alle veilederne vi intervjuet ga imidlertid uttrykk for at de ville bistå oss med å videreformidle undersøkelsen til aktuelle deltakere.

Når det gjelder erfaringer med digitale intervjuer over Teams med unge personer med funksjonsnedsettelse, er våre begrensede erfaringer fra dette prosjektet ganske negative. For det første opplevde vi det som svært vanskelig å rekruttere unge til prosjektet. Vi brukte en del ressurser på å få til rekruttering, men vi klarte ikke å rekruttere mer enn to deltakere i AFT-tiltak. Den ene deltakeren var en ung person med psykiske problemer som ble intervjuet over Teams. Den andre personen med hørsels- og synshemming valgte vi å intervju ansikt til ansikt med to tegnspråktolker og en veileder til stede. Den svært begrensede erfaringen fra dette prosjektet tilsier at det for sårbare unge antakelig kan være en fordel å bruke ansikt til ansikt-intervjuer også i framtiden, mens for ansatte som skal snakke om erfaringer med egen jobb, fungerer gruppeintervju på Teams fint til kvalitativ datainnsamling.

Prosjektet er meldt inn og har blitt anbefalt gjennomført av NSD Personvernombudet for forskning.

¹³ Vi prøvde å finne fram til en løsning for direkte rekruttering av informanter, men på grunn av personvern hensyn, var det ikke mulig i dette prosjektet.

3 Digital arbeidsoppfølging i AFT

Arbeids- og inkluderingsbedriftene fikk på kort varsel beskjed om å gå over fra en normal situasjon, der deltakerne følges tett og tilbringer mye tid fysisk til stede enten i arbeids- og inkluderingsbedriften eller i praksis hos eksterne bedrifter, til at alle deltakerne skulle følges opp digitalt. I dette kapitlet beskriver vi hvordan arbeids- og inkluderingsbedriftene har fulgt opp deltakerne under den første fasen av koronautbruddet (kapittel 3.1), og hvordan ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene opplever at overgangen til digital oppfølging har fungert (kapittel 3.2). Til slutt drøfter vi om det er mulig å trekke noen lærdommer av «eksperimentet» med å flytte alle deltakere over til digital oppfølging under den første fasen av koronautbruddet (kapittel 3.3). Gjennomgående fokuserer vi på hvordan overgangen har fungert for unge brukere (18–30 år) som har en form for funksjonsnedsettelse og tilhører tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT). Kapitlet er hovedsakelig basert på data fra fokusgruppeintervjuer med ansatte, som til sammen representerer syv arbeids- og inkluderingsbedrifter spredt over ulike områder i landet. Se nærmere beskrivelse av metode i kapittel 2.

3.1 Beskrivelse av tilbudet

Hvordan har deltakerne blitt fulgt opp under koronaperioden?

I fokusgruppeintervjuene forteller de ansatte at overgangen til digital oppfølging av deltakere skjedde veldig brått. Det var lite tid til planlegging og forberedelse i forkant. Men arbeids- og inkluderingsbedriftene kastet seg rundt, og resultatene fra denne studien viser at de kom raskt i gang med å ta i bruk ulike former for digitale verktøy for å holde kontakten med deltakerne.

Digitale kommunikasjonskanaler

I fokusgruppeintervjuene kommer det fram at veilederne har kommunisert med sine deltakere via forskjellige digitale kommunikasjonskanaler, herunder videosamtale (Teams, Skype, Zoom, FaceTime, WhatsApp), e-post, Messenger, Facebook og telefon (SMS og samtale). Noen har også hatt fysiske møter med enkelte deltakere etter at de har fått innvilget dispensasjon fra NAV. For eksempel har en bedrift redusert den fysiske tilstedeværelsen fra 100 til 50 prosent framfor å stenge helt ned for noen utvalgte deltakere. Det ble antatt at disse deltakerne ville ha særlig stor nytte av å møte fysisk, fordi de sliter med å holde en normal døgnrytme eller har en historikk som tilsier at de har særlig behov for tett oppfølging (eks rus og soning av fengselsdommer). Forutsetningen har da vært at deltakerne kan reise til lokalet utenfor rush-tiden, og at de vanlige smittevernreglene med god avstand og hygiene overholdes. Noen forteller også at de har møtt deltakere utenfor lokalene og for eksempel gått tur i parken. Men som hovedregel ble deltakerne fulgt opp digitalt.

De digitale kommunikasjonskanalene har blitt benyttet til ulike formål. I én-til-én-oppfølgingen av deltakere (veiledningssamtaler) er det mange som har benyttet

telefon. E-post har gjerne blitt benyttet til oppgaveløsning (dvs. veileder sender oppgaver og mottar svar per e-post). Videosamtale har som oftest blitt brukt i gruppeundervisning eller seminar (webinar). Disse er de vanligste kommunikasjonskanalene som har blitt benyttet av dem vi har intervjuet, men det er likevel en del variasjon, for eksempel er det flere som har gjennomført veiledningsmøtene (én-til-n) ved hjelp av videosamtale.

Alle de syv bedriftene vi har hatt kontakt med har installert programmer og utstyr for videosamtale. Noen hadde dette fra før, og andre installerte det like etter koronautbruddet. De har benyttet ulike former for programmer, men etter hvert har Teams blitt den mest brukte kanalen for videosamtale, særlig for å avholde plenumssamlinger med deltakere.

Når det gjelder massekommunikasjon (kommunikasjon fra én sender til flere mottakere), ser vi at bedriftene har valgt litt ulike løsninger. I én bedrift har de ansatte spilt inn undervisningsvideoer som deltakerne har kunnet logge seg inn på og se når det har passet for dem. I flere andre bedrifter har deltakere blitt kalt inn til digitale livemøter.

Digitale verktøy for oppfølging av deltakere

De ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene har benyttet forskjellige digitale verktøy for oppfølging av deltakere. Særlig har aiLæring og vip24 blitt mye brukt.¹⁴ Disse programmene har mange ulike funksjoner og et bredt innhold. I intervjuene kommer det fram at programmene har blitt brukt på forskjellige måter ved ulike bedrifter og for ulike grupper av deltakere. Noen forteller at de har arbeidet sammen med deltakerne og delt skjerm med dem i Teams eller over telefon, andre har benyttet disse verktøyene i plenumssamlinger der deltakerne deltar live, eller der bedriftene har lagt ut egenprodusert materiale (for eksempel undervisningsvideoer) som deltakerne kan se på når de selv vil. Noen deltakere har også jobbet mer selvstendig med disse programmene hjemmefra.

Da de strengeste restriksjonene ble opphevet, arbeidet noen deltakere i AFT med disse verktøyene i lokalene til arbeids- og inkluderingsbedriftene, med betydelige begrensninger på oppmøte. En informant sa:

Vi kan ikke ha mer enn to stykker i to timer om gangen. Før var det alle deltakere fem timer fire dager per uke.

I intervjuene kommer det fram at veilederne i utgangspunktet har hatt ulike forutsetninger og preferanser for å bruke digitale kommunikasjonskanaler og digitale verktøy for oppfølging av deltakere før koronaen kom. Flere peker på at dette fikk betydning for bruken av digitale verktøy under den første fasen av koronaperioden. Samtidig er det slik at deltakernes preferanser og forutsetninger for å bruke ulike kommunikasjonskanaler og digitale verktøy, varierer. Noen deltakere har for eksempel ikke hatt tilgang til pc eller internett hjemme, og noen har mislikt å vise ansiktet sitt på skjerm i videosamtale. Dette har også hatt betydning for hvilke kommunikasjonskanaler og digitale verktøy for oppfølging som har blitt benyttet under den første fasen av koronaperioden. Se nærmere beskrivelse i kapittel 3.2.

¹⁴ vip24 er et prosessorientert karriere- og livsmestringsprogram: <https://www.cxs.no/karriereveilederen>

aiLæring inneholder målrettede kompetansetiltak både for jobbsøkere og ansatte: <https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/ailaring/>

Endring – i hvilken grad ble digitale verktøy benyttet før koronautbruddet?

Som vist ovenfor, har arbeids- og inkluderingsbedriftene tatt i bruk en rekke ulike kommunikasjonskanaler og digitale verktøy for å følge opp deltakere under koronaperioden. I intervjuene spurte vi om dette representerte en stor endring, eller om disse verktøyene også ble benyttet av veilederne før koronautbruddet. De ansatte ved arbeids- og inkluderingsbedriftene er samstemte om at det har skjedd en massiv endring på dette området. Det handler ikke om at bruken av digitale verktøy representerer noe helt nytt. De fleste verktøyene var tilgjengelige tidligere. Det nye er at de digitale verktøyene har blitt brukt i mye større grad, og at de brukes på en annen måte. Flere framhever at potensialet i de digitale verktøyene har blitt utnyttet i langt større grad under koronaperioden.

aiLæring. Det har vært brukt, men det kommer vi til å bruke enda mer. Der skal vi kurse oss selv, vi ser at det er et nødvendig verktøy å bruke. Det er masse muligheter med det. Karriereverktøy brukte vi før også, det var ikke nytt, det nye var at du sitter og deler skjerm og må forklare på en litt annen måte. ... Jada, vi hiver oss på bølgen.

Det at arbeids- og inkluderingsbedriftene har satt i gang med webinar og andre former for plenumssamlinger digitalt, representerer en sentral endring. Ingen av bedriftene vi har hatt kontakt med hadde erfaring med dette før koronautbruddet.

En veileder, som er selverklært teknologientusiast og lenge har vært en pådriver for at teknologiske løsninger i større grad bør tas i bruk der han arbeider, forteller at koronautbruddet har bidratt til at han endelig har fått gjennomslag for en del av sine ønsker. Han gir uttrykk for at det har gått veldig tregt å få kollegaer med på å ta i bruk teknologiske løsninger før koronautbruddet. På den måten opplever han at koronautbruddet har fungert som en katalysator for å få fart på bruken av digitale verktøy. Nå er han spent på hva som vil skje når situasjonen normaliseres, og han uttrykker forhåpninger til at dette blir et vendepunkt, og ikke bare en kort unntakssituasjon, for hvordan man tenker om og tar i bruk digitale løsninger framover. Selv om han opplever at bedriften har tatt store steg framover på den teknologiske fronten, understreker han at potensialet for å bruke digitale løsninger fortsatt ikke er fullt utnyttet. Som eksempel peker han på muligheten for å ta i bruk VR-teknologi.

Når det gjelder spørsmålet om endring, skal det understrekes at *utgangspunktet* ikke var likt for alle bedrifter eller ansatte før koronautbruddet. Alle de syv bedriftene som informantene i denne studien representerer, var i stand til å følge opp deltakere digitalt fra første dag og hadde nødvendig infrastruktur på plass (eks ingen ansatte var hindret fra å jobbe hjemmefra som følge av mangel på pc, internett, telefon eller lignende), men det er ulikt hvor langt bedriftene hadde kommet med digitalt arbeid. Den digitale kompetansen blant veilederne var også ulik. Læringskurven og endringsgraden har vært størst for de bedriftene og de ansatte som i minst grad har brukt og utnyttet potensialet i digitale verktøy før koronautbruddet.

3.2 Vurdering av tilbudet

Hvordan har oppfølgingen av deltakerne fungert under koronaperioden?

Som vist ovenfor, har arbeids- og inkluderingsbedriftene tatt i bruk forskjellige digitale kommunikasjonskanaler og verktøy for å følge opp sine deltakere under den første fasen av koronaperioden. På den måten har de klart å holde hjulene i gang.

Ingen av dem vi har intervjuet har mistet deltakere som direkte følge av koronautbruddet. Informantene trekker fram en del lyspunkter som har skjedd under koronapandemiens første del. Noen deltakere har for eksempel kommet over i jobb i denne perioden. Og de ansatte opplever at de tross alt har klart å gi et tilbud til sine brukere.

Samtidig har det vært utfordringer, særlig knyttet til at deltakerne ble tatt ut av praksisplasser som direkte følge av de strenge smitteverntiltakene, og det er ingen tvil om at det generelt har vært en krevende tid for både deltakerne og de ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene. I dette kapittelet belyses positive og negative erfaringer med overgangen til digital oppfølging under den første fasen av koronaperioden.

Overordnet vurdering

Ifølge de ansatte som vi har intervjuet, har overgangen til digital oppfølging fungert bra for mange av deltakerne, målt ut fra at de har gjennomført avtalte aktiviteter (deltatt på møter og læring i digitale plattformer, levert oppgaver per e-post osv.). Flere av deltakerne har dessuten satt pris på muligheten til å kunne delta hjemmefra, framfor for å måtte møte opp fysisk. Normalt må deltakerne møte opp jevnlig til faste tidspunkt, enten i lokalene til arbeids- og inkluderingsbedriften eller i praksis hos en virksomhet. Etter overgangen til digital oppfølging har deltakerne hatt større frihet til å bestemme når ulike aktiviteter skal gjennomføres. En annen implikasjon av overgangen til digital oppfølging er at deltakerne har sluppet å reise til bedriftene. Enkelte deltakere har lang reisevei, og for dem representerer det en stor fordel å slippe dette. Ingen har opplevd at deltakere har falt ut av tiltaket som en konsekvens av overgangen til digital oppfølging.

Erfaringene blant de ansatte vi har intervjuet viser altså at det har vært mulig å avtale aktiviteter med brukerne, at brukerne har klart å gjennomføre disse aktivitetene hjemmefra, at en del deltakere har satt pris på å holde seg hjemme og at ingen har falt ut av tiltaket. På den måten kan man si at overgangen til digital oppfølging stort sett har fungert bra. Likevel er det mange som opplever at denne overgangen har hatt negative konsekvenser for deltakerne. Arbeids- og inkluderingsbedriftene jobber nesten uten unntak ut fra en målsetting om å få deltakerne over i jobber som krever fysisk oppmøte til faste tidspunkt. Sett i lys av dette, er det flere som peker på at mer isolasjon neppe er den beste arbeidsforberedende aktiviteten for målgruppen, kanskje særlig ikke for de som sliter med sosial angst (som er tilfellet for mange i målgruppen for denne studien). Flere forteller at enkelte deltakere har trukket seg enda lenger tilbake under koronaperioden, noe som kan være uheldig med tanke på deres utsikter til å komme over i jobb senere. Da hjelper det lite at deltakerne selv foretrekker digital oppfølging framfor fysisk oppmøte. Hvorvidt målet om å få alle over i jobber som krever fysisk oppmøte bør revurderes, som følge av at arbeidsmarkedet generelt er i ferd med å bli mer digitalt, kommer vi tilbake til i kapittel 3.4.

I fokusgruppeintervjuene har veilederne fortalt om hva de generelt er opptatt av og vektlegger i oppfølging av deltakere på AFT. Mange framhever at deres arbeid i stor grad handler om å bygge *rutiner* (eks normal døgnrytme) og *motivasjon*, som i stor grad er fraværende for deltakere når de kommer inn i tiltaket AFT. Flere mener at tett oppfølging med fysiske møter er nødvendig for å lykkes i dette arbeidet. Noen veiledere uttrykker bekymring for at deltakere som gjennom målrettet arbeidet over lengre tid har tatt store steg i retning av å kunne komme over i jobb, har rykket flere steg tilbake når det gjelder å være klar for en praksisplass, og at noen nærmest har rykket tilbake til start under koronaperioden. De negative konsekvensene har nok vært størst for de deltakerne som var i praksis når koronautbruddet startet, for selv

om det har vært mulig å følge opp deltakere digitalt, er det vanskelig å erstatte praktisk arbeid fullt ut med alternativ oppfølging hjemmefra. Det kommer vi nærmere tilbake i kapittel 3.4.

Utfordringer med digital oppfølging

Som nevnt ovenfor, har overgangen til digitale tilbud fungert bra for mange deltakere i form av at de har gjennomført alle aktiviteter som forventet og satt pris på å holde seg mer hjemme. Det skal understrekes at det finnes en del unntak. Det er særlig to grunner til at overgangen til digital oppfølging har vært utfordrende for noen. For det første har enkelte deltakere ikke hatt tilgang til nødvendige digitale hjelpemidler. Særlig blant de som har dårlig økonomi og utfordringer med rus er det enkelte som ikke har hatt stabil tilgang til pc og internett. Noen arbeids- og inkluderingsbedrifter har tilbudt låne-pc til deltakere som mangler det, men som regel har deltakerne fått ansvar for å skaffe dette på egen hånd, eller så har de funnet fram til alternative løsninger. En veileder forteller for eksempel om et møte der han og en representant fra NAV deltok over Teams, og deltakeren ble inkludert på telefon med veileder over høyttaler. Når det gjelder Teams, er det mulig å benytte smarttelefon som plattform, og flere har valgt det som løsning, uavhengig av om de har pc eller ikke. Det samme gjelder for e-post og bruk av andre kommunikasjonsverktøy.

I intervjuene kommer det fram at NAV har gitt føringer om at brukere som ikke klarer å nyttiggjøre seg digitale tilbud, skal skrives ut av tiltaket eller gå ned fra hel til halv plass. Noen forteller at de har varslet deltakere om at de vil miste plassen eller få redusert plass *hvis* de ikke framskaffer nødvendige digitale verktøy. I disse tilfellene har deltakerne klart å skaffe seg nødvendig utstyr raskt. Med bakgrunn i dette har det i noen fokusgruppeintervjuer oppstått en diskusjon om at enkelte deltakere kan ha forsøkt å lure seg litt unna under koronaperioden, med unnskyldning om at de ikke har tilgang til for eksempel pc og internett. Om det faktisk er tilfellet, er uklart, men flere hevder at rommet for å «lure seg litt unna» har blitt større under koronaperioden. Ingen av de veilederne vi har intervjuet har sett seg nødt til å redusere plassen til deltakere som følge av at de ikke klarer å nyttiggjøre seg digitale tilbud.

For andre har tilgangen til digitale tilbud blitt begrenset som følge av språk- og kommunikasjonsbarrierer. Særlig gjelder dette for deltakere med svake ferdigheter i norsk og syns- og hørselshemmede. De har ikke fullt ut hatt muligheten til å utnytte potensialet i digitale verktøy for oppfølging av deltakere.

vip24 er mest for de som kan lese, og det er ikke aktuelt for våre brukere. Men vi må ha fysisk oppmøte på andre verktøy.

Den andre hovedgrunnen til at overgangen til digital oppfølging har skapt utfordringer, er at noen deltakere ikke har behersket bruken av digitale kommunikasjonskanaler eller andre digitale verktøy (for eksempel vip24 eller aiLæring). Som nevnt, har mange av deltakerne i AFT ulike psykiske helseplager, og mange har lite utdanning. Dette er forhold som kan påvirke hvor godt de klarer å bruke ulike digitale plattformer. De ansatte vi har intervjuet opplever for eksempel at mange av deltakerne har det de kaller «kameraskrekk». Flere har erfart at deltakere med sosial angst verken liker å se seg selv på skjerm eller bli sett på skjerm. Som en enkel løsning på dette problemet har deltakerne fått anledning til å delta på Teams uten kamera. De fleste klarer å snakke med veileder over telefon eller over Teams med kamera slått av. Det har i mange tilfeller fungert greit, men samtidig er det noen veiledere som opplever at avstanden til deltakerne blir større når kamerafunksjonen fjernes. Andre ganger

har veiledere måttet kommunisere ved hjelp av e-post eller SMS. Deltakere med diagnoser i autismespekteret eller deltakere med sosial angst blir framhevet som grupper som i liten grad er komfortable med å benytte digitale verktøy for kommunikasjon. Ifølge de ansatte handler ikke dette bare om angst og diagnoser, men også mer generelt om at folk er litt forskjellig anlagt når det gjelder å kommunisere digitalt. Noen ganger mistenkte veilederne at kameraskrekken også handlet om å skjule for veileder at man ikke egentlig hadde stått opp eller kledd seg skikkelig, eller at man ikke var hjemme, men ute og gikk. Mangel på bilde når man skal snakke med noen trenger ikke å bety så mye, men en del av den sosiale kommunikasjonen faller bort. For noen faller det lett å snakke i telefon eller over Teams, mens andre trenger å møtes fysisk. Andre deltakere savner rett og slett den normale hverdagen, der de kom seg ut av huset og traff andre mennesker, uten at de nødvendigvis har noen sterk aversjon mot eller utfordringer med å bruke digitale verktøy.

Variasjon mellom grupper

I intervjuene har vi spurt om det er noen grupper som enten har hatt særlig stort utbytte av en digital oppfølging eller særlige utfordringer med dette. Flere framhever da at deltakerne som i utgangspunktet er mest motivert («de som har en indre drive»), samtidig som de har grunnleggende ferdigheter i språk og digital kompetanse, er de som har klart seg best under koronaperioden. Det er for eksempel de som har fått mest utbytte av å ta digitale kurs og delta i jobbforberedende aktiviteter gjennom blant annet aiLæring og vip24. Det har vært vanskeligere å få deltakere som sliter med motivasjon eller mangler grunnleggende ferdigheter i språk og digital kompetanse til å nyttiggjøre seg denne typen læringsressurser på egen hånd hjemmefra. Videre blir det pekt på at en del av de som har sosial angst, har trukket seg enda lenger tilbake under koronaperioden, noe som kan være uheldig med tanke på deres utsikter til å få jobb senere. Flere av dem vi har intervjuet gir uttrykk for at tett oppfølging med fysiske møter er mest hensiktsmessig for denne gruppen av deltakere.

Tidsdimensjon

I studien er det flere som peker på at tidsdimensjonen har hatt betydning for spørsmålet om hvordan overgangen til digital oppfølging har fungert. På den ene siden framhever noen at det var vanskelig å få alt til å fungere i starten. Det tok noe tid før både ansatte og deltakere fikk installert alle nødvendige programmer (eks Teams) og fikk den nødvendige opplæringen og erfaringen med å bruke digitale verktøy. Flere ga uttrykk for at det har gått seg til mer og mer underveis i perioden. En veileder sa:

Til å begynne med så var det mer utfordrende, men så har det gått bedre. ... De blir mer digitale, de har blitt flinke til å laste opp vedlegg og dokumenter og skjønne og se ting.

På den andre siden har flere av de ansatte erfart at deltakere som i starten klarte seg fint, har begynt å slite lenger ut i perioden. Det skal understrekes at denne studien vurderer de kortsiktige virkningene av å gå over til digital oppfølging ved å se på perioden mars til juni 2020. Det er likevel et funn at det kan bli en slitasje på kommunikasjonen med deltakerne dersom denne kun skal være digital over lengre tid.

Det var også flere som pekte på at det er stor forskjell på å treffe nye deltakere for første gang digitalt, versus det å opprettholde kontakt med deltakere de kjenner fra før. For å opprette gode relasjoner med nye deltakere, mener flere at fysiske møter nærmest er helt nødvendig. Det blir vurdert som mindre viktig etter hvert som man har etablert trygge og nære bånd til deltakerne.

De jeg har fulgt opp over tid, der har vi mest snakket sammen over telefon. Jeg kjente dem allerede og da er det ikke så viktig å se ansiktet til hverandre. Men jeg har startet opp en ny i perioden og da har vi brukt Teams for å se ansiktet...

For å få til en god digital dialog med brukerne, er det med andre ord en forutsetning at man kjenner dem litt på forhånd. En erfaring er at det kan være vanskeligere å bli godt kjent når man kun treffes digitalt.

Nærmere om oppfølging av deltakere

Flere veiledere forteller at de har hatt hyppigere kontakt med deltakerne i koronaperioden enn tidligere. En veileder forteller for eksempel at hun har utvekslet SMS daglig med en deltaker. Det har bidratt til at utfordringer hos deltakere har blitt fanget opp raskt.

Jeg syns jeg og flere av mine kollegaer har vært tettere på med det digitale. Vi har lagt en tettere plan for hver deltaker, og det blir mer strukturert. Vi har blitt flinkere til å fange opp de som har falt fra med en digital hverdag.

Det er flere grunner til at kontakten mellom veileder og deltakere i noen tilfeller har blitt tettere i denne perioden. Dette handler blant annet om at ansvaret for oppfølging av deltakere er tydeligere plassert hos veileder, mens det tidligere i større grad var delt mellom veileder og deltaker når de møttes fysisk i lokalene til tiltaksarrangør. Det handler også om at en del veiledere har lagt ekstra vekt på å følge opp deltakere i en periode der det har blitt antatt at risikoen for frafall og andre utfordringer er særlig stor.

Videre gir noen av informantene uttrykk for at de i løpet av denne perioden har raskere avdekket hvilke deltakere som mangler grunnleggende digitale ferdigheter, noe de tidligere bare har antatt at alle behersker, som for eksempel bruk av e-post og SMS. Når de i praksis nå har erfart hvordan det fungerer å holde kontakt med deltakere ved hjelp av digitale kommunikasjonskanaler, har de sett at ikke alle har disse grunnleggende ferdighetene. Dette er et eksempel på hvordan den digitale overgangen faktisk har ført til at man raskere avklarer deltakernes opplæringsbehov, noe som kan bidra til å effektivisere den innledende kartleggingsdelen av AFT-tiltaket.

Konsekvenser for de ansatte

Som vist ovenfor, har kontakten mellom veileder og deltakere i en del tilfeller blitt tettere etter den digitale overgangen. Det er på mange måter positivt for deltakernes utbytte av tiltaket, men det kan også ha noen mer uheldige sider; i intervjuene er det enkelte veiledere som framhever at deres arbeidshverdag har blitt mer krevende og skillett mellom arbeid og fritid mindre tydelig.

Vi er omstillingsdyktig, vi jobber med folk, du blir kanskje enda mer tilgjengelig og til stede, det kommer meldinger og mobiltelefoner til alle døgnets tider. Du må være der når de trenger deg. De kan være her fra 9 til 14. På fysisk oppmøte hadde du kanskje ikke svart på melding før klokken 13 neste dag, mens nå svarer du. Det krever mer av oss veiledere.

I intervjuene kommer det fram at veilederne også til vanlig er vant til å strekke seg langt for å bistå deltakere, også utenfor normal arbeidstid, men det kan se ut til at den digitale oppfølgingen under koronaens første periode har ført til at en del veiledere strekker seg enda lenger enn før. En digital oppfølging fører til at man alltid er

tilgjengelig, og det kan være vanskelig å sette en tydelig grense for når arbeidsdagen er slutt, slik at arbeid og fritid glir mer over i hverandre.

3.3 Læring og nyttige erfaringer

Hvilken læring og hvilke nyttige erfaringer kan trekkes av «eksperimentet» med å plutselig overføre alle brukere over til digitale AFT-tiltak?

I fokusgruppeintervjuene spurte vi informantene om det er mulig å trekke noen lærdommer av «eksperimentet» med å overføre alle brukere til digitale tiltak. Hvilke lærdommer er det nyttig å ta med seg videre? Kan det for eksempel være aktuelt å øke bruken av digitale tiltak også etter koronapandemien?

Alle vi har intervjuet mener helt klart at det er mulig å trekke lærdommer fra den første fasen etter koronautbruddet. De ansatte har hatt en bratt læringskurve. I dag har de bedre kunnskap om og forståelse av hvordan deltakere kan følges opp digitalt enn de hadde for kun noen få måneder siden. Flere framhever at man må unngå å falle tilbake til det gamle mønsteret – «sånn som alt var før» – når samfunnet åpner opp igjen. Samtidig er det mange som mener at digital kommunikasjon aldri fullt og helt kan erstatte fysisk tilstedeværelse. Mange peker på at tilbudet og balansen mellom fysisk og digital oppfølging må tilpasses den enkelte deltaker avhengig av dennes forutsetninger og behov. Som vist over, er det en del variasjon i hvor stor grad deltakerne klarer å nyttiggjøre seg digitale tilbud. I vurderingen av hvordan tilbudet skal innrettes, bør det tas hensyn til at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom deltakernes egne oppfatninger om hva som fungerer bra og det som er optimalt med tanke på å få deltakere over i jobb. (Se nærmere diskusjon i kapittel 3.2.)

Vi er opptatt av å skreddersy det for den enkelte. Noe vil skje på Teams, i bedrift og her. Vi kommer til å ta med oss en god del, jeg er opptatt av at vi ikke bare skal gå tilbake til det det vi hadde.

Vi kommer til å bruke mye av dette videre, men vi er veldig opptatt av det personlige møtet. Vi mener det er best å komme ut der arbeidsgivere er. Få dem raskt ut i en arbeidstrening og kursing samtidig. Vi er opptatt av å få dem veldig raskt ut i arbeidsrettet aktivitet.

Ved å kombinere digital og fysisk oppfølging med individuell tilpasning for hver enkelt bruker, er det flere som tror at tilbudet alt i alt vil bli vesentlig bedre.

I intervjuene er det flere som understreker at tilbudet *ikke* bør bestemmes av preferansene og kompetansen til veilederne. Som forklart i kapittel 3.1, har nok det hatt betydning for hvordan deltakerne har blitt fulgt opp under den første fasen av koronautbruddet. Det skyldes at veilederne i utgangspunktet har hatt ulik kompetanse og erfaring med å bruke digitale verktøy, samtidig som det i liten grad har vært etablert rutiner for digital oppfølging av deltakere i de ulike virksomhetene. For å unngå at tilbudet styres av den typen forhold, er det viktig at de ansatte gis opplæring og kurs, og at det utarbeides prosedyrer og retningslinjer for digital oppfølging når man vender tilbake til en normal situasjon.

... jeg er opptatt av at det ikke skal være konsulentavhengig hvilket tilbud denne brukeren skal få. Trekker man gull-loddet når man får den jobbspesialisten eller den. De som har vært her lenge er redd for denne typen utvikling, vi snakker mye om det du sier der. Er opptatt av at brukeren skal få det samme tilbudet uavhengig av hvilken jobbspesialist eller konsulent de treffer.

Hvordan digital kommunikasjon med brukerne implementeres i interne prosedyrer for oppfølging av deltakere, vil være avgjørende for hvor godt de ulike virksomhetene klarer å nyttiggjøre seg de fordelene som finnes ved å kunne supplere fysiske oppmøter med digital oppfølging i framtiden.

3.4 Arbeidsmarkedssituasjonen

Hvordan vurderer ansatte som jobber i AFT-tiltak arbeidsmarkedssituasjonen for unge med funksjonshemmede nå, gitt digitaliseringen av arbeidstretningen og den sterke økningen i arbeidsledige i Norge?

I denne undersøkelsen har vi primært sett på hvordan overgangen til digitale arbeidsmarkedstiltak har fungert under den første fasen av koronautbruddet. I tillegg har vi bedt informantene om å vurdere hvordan koronautbruddet har påvirket deltakernes arbeidsmarkedssituasjon.

Parallelt med at arbeidsmarkedstiltakene ble digitalisert, steg arbeidsledigheten og antall permitteringer kraftig (se kapittel 1). I fokusgruppeintervjuene har vi spurt hvordan de ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene mener dette har virket inn på arbeidsmarkedssituasjonen til deltakerne i AFT. Særlig har dette vært et sentralt tema i intervjuene med markedskontaktene.

Alle de vi har intervjuet opplever at arbeidsmarkedssituasjonen for deltakerne i tiltaket AFT har blitt vanskeligere som følge av smitteverntiltakene som ble innført i forbindelse med pandemien. Deltakerne tilhører en særlig sårbar gruppe i arbeidsmarkedet, som vanligvis har få muligheter til å nå fram når bedrifter rekrutterer ansatte. Det gjelder ikke minst for de unge med en form for funksjonsnedsettelse. Når arbeidsledigheten stiger, vokser køen, og veien inn til arbeid blir enda lengre for de som i utgangspunktet sto sto langt fra arbeidsmarkedet.

Selv om arbeidsmarkedssituasjonen har blitt vanskeligere generelt, er det flere som trekker fram at det er variasjon mellom ulike bransjer, og at noen bransjer har fått et oppsving under koronaperioden. Ikke overraskende trekkes reiseliv fram som eksempel på en bransje som sliter, mens matvarebransjen trekkes fram som en vinner. En ansatt sa:

Matvarer, der har vi en del, om det ikke er Klondike, så er det gode tider.

Flere forteller at de har unge deltakere i AFT som har kommet over i ordinært arbeid i løpet av den første fasen av koronaperioden. Det finnes altså noen lysglimt. Men til tross for at behovet for arbeidskraft har økt i enkelte bransjer, har det vært vanskelig for deltakerne å nå opp i den harde konkurransen om få disse jobbene. Som en av dem vi intervjuet bemerket:

Når Tommy Steine sier at han vil jobbe på Kiwi-butikk, så blir det vanskelig for en på AFT å komme inn.

Et annet forhold som virker inn, er de naturlige svingningene som er på arbeidsmarkedet. Et AFT-løp er relativt kort og varer i ett år. For deltakere som er nye i tiltak på vinteren, er det et mål å ha på plass en avtale om praksisplass før sommerferien. Flere av dem vi intervjuet snakket om den såkalte «næringslivspausen» fra St. Hans til midten av august. I denne perioden er det vanligvis ferieavvikling og sånn sett vanskeligere å skaffe praksisplasser. I tillegg er det vanlig at arbeids- og inkluderingsbransjen trekker seg litt tilbake i denne perioden og lar andre personer, som studenter med behov for sommerjobb, få tilgang til arbeidsgivere. Da koronaen brøt ut i mars,

ble det vanskeligere å finne praksisplasser til deltakerne i AFT. Flere opplevde derfor at de hadde ganske mange tiltaksdeltakere som ikke hadde klart å komme ut i ordinære virksomheter før sommerferien. Det var derfor bekymring for hvordan høsten ville bli for disse deltakerne, om de kom til å få mindre utbytte av AFT-tiltaket enn det de ville ha gjort i et ordinært år.¹⁵ Koronautbruddet har derfor sterkt påvirket deltakernes mulighet for å få praksisplass. Alle som var i praksis 12. mars, ble umiddelbart kalt tilbake. Mange av informantene forteller at deres deltakere kom relativt raskt tilbake i praksis når de strengeste restriksjonene ble opphevet, men det gjaldt ikke alle. For de som i utgangspunktet ikke var i praksis, synes erfaringen å være at det har blitt vanskeligere å få praksisplass. Det skyldes blant annet at bedrifter som har permittert arbeidstakere etter gjeldende regelverk, ikke kan inngå avtaler om arbeidspraksis. For de fleste deltakerne i tiltaket AFT fungerer praksis som en inngangsport til ordinær jobb. Derfor er det grunn til å tro at deltakernes muligheter for å komme over i jobb på lengre sikt vil svekkes av at antall praksisplasser reduseres.

De ansatte vi har intervjuet representerer arbeids- og inkluderingsbedrifter fra ulike områder i landet. I intervjuene kommer det fram at regional plassering har hatt betydning for hvordan koronautbruddet har virket inn på arbeidsmarkedssituasjonen til deltakerne. Det skyldes primært at det er systematiske forskjeller i hvilke bransjer de ulike arbeids- og inkluderingsbedriftene retter seg inn mot. Markedskontakten for en bedrift som er lokalisert i nærheten av Oslo lufthavn Gardermoen, og som normalt viderefremidler mange deltakere til jobb eller praksisplass ved flyplassen, forteller at situasjonen har blitt svært vanskelig. Oslo lufthavn Gardermoen er en av landets største virksomheter, og har som følge av koronapandemien sagt opp 5000 medarbeidere i tillegg til personer de har permittert. Dette eksempelet representerer et ytterpunkt i utvalget vårt, men vi har inntrykk av at det også er regionale variasjoner i hvordan de andre områdene er berørt av koronautbruddet, avhengig av hvilke bransjer de i utgangspunktet har lent seg tyngst på. I intervjuene forteller noen av informantene at de har lagt om kursen med hensyn til hvilke bransjer de primært retter seg inn mot under koronaperioden, og at flere av virksomhetene nå jobber med å opprette kontakt med nye arbeidsgivere.

Når det gjelder vurderingen av arbeidsmarkedskonsekvenser, skal det understrekes at intervjuene for denne studien ble gjennomført bare noen få måneder etter koronautbruddet, og flere understreker at det var for tidlig å konkludere med hvor store konsekvenser koronautbruddet vil ha for deltakernes arbeidsmarkedssituasjon. Noen forteller at de foreløpig ikke har merket de helt store konsekvensene, for eksempel konkret i form av langvarig bortfall av praksisplass eller fullstendig tørke i formidling til normal jobb, men at de er bekymret for den videre utviklingen.

Markedsarbeid

Flere forteller at markedsarbeidet har endret seg markant som følge av koronautbruddet. Normalt legger de ansatte i arbeids- og inkluderingsbedriftene stor vekt på holde tett kontakt med potensielle arbeidsgivere. De møter ofte arbeidsgivere ute i bedriftene, og de holder kontakt via telefon og e-post.

Jeg er alltid ute hos kunden. Jeg møter dem og blir kjent med dem, ser hva er kulturen. Etter halvannen måned er jeg ute og besøker dem igjen. Sjekker om det fungerer, om det er ting som vi kan gjøre annerledes. ... Vi er alltid ute hos kunden.

¹⁵ Intervjuene ble gjennomført i slutten av juni og dekker erfaringer fra perioden mars til juni 2020.

Under den første fasen av koronaperioden har ikke markedskontaktene hatt mulighet til å besøke bedriftene. Oppfølgingen av arbeidsgivere har derfor, i likhet med oppfølgingen av deltakerne, skjedd via digitale kommunikasjonskanaler. Noen forteller at de har hatt relativt lite kontakt med arbeidsgivere i denne perioden. Det skyldes ikke at digital kommunikasjon har fungert dårlig, selv om mange framhever at det i en normalsituasjon er svært viktig å reise ut til bedrifter, men det handler om at de ikke har ønsket å forstyrre unødvendig og mase på arbeidsgivere i en tid som er vanskelig for en del av bedriftene.

Vi la litt ned aktiviteten under covid-19. Det er ikke vits i å stresse bedriftene, når de ikke vet om de klarer seg over kneika.

Andre forteller at de har lagt vekt på å holde kontakt med bedrifter via telefon eller e-post.

Det første jeg gjorde var å sende mail til alle kontaktene. Det ble veldig godt mottatt. De synes det var kjekt at noen brydde seg om hvordan de hadde det oppe i denne situasjonen. Jeg har tatt en telefon, en mail og fått gjort avtaler om at i det øyeblikket de var klare til å åpne opp igjen, så skulle de ta kontakt. Noen var veldig klare for å ansette. Det har stoppet opp for AFT og praksisperiode, men det har vært viktig å ha kontakt med kunden og deltakerne. De føler og at vi er der.

Vår undersøkelse tyder på at arbeids- og inkluderingsbedriftene har hatt et bevisst forhold til hvordan de skal håndtere arbeidsgiverne under pandemien, og at de har lagt vekt på også å fungere som en støtte for arbeidsgivere som har det vanskelig.

Utdanning

Noen framhever at de nå legger mer vekt på å formidle deltakere over til utdanning framfor jobb, fordi konkurransen i arbeidsmarkedet har blitt tøffere etter koronautbruddet.

Nå er vi mer opptatt av utdanning enn noen gang. Vi anmoder ungdom om å ta utdanning.

De yngste 18–30, de som ikke har utdanning, fagbrev, de får en tøff inngang til høsten. Vi forbereder de til å ta mer utdanning til høsten, og linker til andre som viser sine tilbud til fagbrev, voksenopplæring, kurs og annen utdanning.

Utdanning kan være en mulighet for enkelte i AFT-tiltak, men det er samtidig mange deltakere som ikke er særlig motivert for dette valget. Med et trangere arbeidsmarked vil det likevel sannsynligvis bli en viktigere del av AFT-tiltaket i tiden framover.

Kan overgangen til et mer digitalt arbeidsliv gi nye jobbmuligheter for deltakerne?

Omleggingen til et digitalt arbeidsliv har vært ganske omfattende, og store deler av arbeidslivet har raskt gått over til digital drift. Det er vanskelig å se for seg at denne digitaliseringen av arbeidslivet forsvinner med koronaen, og det er sannsynlig at det vil komme en del varige endringer i form av mer digital kommunikasjon og mer fleksibel arbeidstidsorganisering i mange bransjer. Vi var derfor interessert i å få vite om veilederne og markedskontaktene i arbeids- og inkluderingsbedriftene trodde at overgangen til et mer digitalt arbeidsliv vil kunne åpne noen nye dører for deltakerne i tiltaket AFT. Kan det for eksempel tenkes at unge med sosial angst og som behersker

digitale verktøy, slik mange har vist under koronaperioden, vil kunne fungere bra i en jobb som i stor grad kan utføres hjemmefra?

Blant de ansatte vi har intervjuet i arbeids- og inkluderingsbedriftene er det bred enighet om at svaret på dette spørsmålet er *nei*. Flere peker på at de nye «hjemmekontorjobbene» i all hovedsak er forbeholdt arbeidstakere med høyere utdanning. Ifølge informantene er det få av deltakerne som har tilstrekkelig kompetanse for å kvalifisere til disse jobbene. Noen mener dessuten at deltakerne trenger tydelige rammer. For mange AFT-deltakere er hovedutfordringen at de sliter med å etablere struktur og rutiner i dagliglivet, samtidig som de sliter med motivasjon. Hvis de gis mulighet til å jobbe hjemmefra, kanskje uten tydelige tidsrammer, uttrykker flere bekymring for at deltakerne ikke vil være i stand til å ivareta dette ansvaret. En vi intervjuet sa at han fryktet at for mange ville dette resultere i «gjemmekontor» og ikke «hjemmekontor».

Det skal legges til at det finnes noen unntak. Blant dem vi har intervjuet, har en veileder erfart at noen svært datakyndige deltakere med autisme har fått en type supportstilling som tillater at de kan sitte hjemme.

I intervjuene kommer det også tydelig fram at arbeids- og inkluderingsbedriftene i all hovedsak formidler deltakerne til arbeidsplasser hvor fysisk oppmøte er påkrevd. Med bakgrunn i at digital oppfølging har fungert bra for mange deltakere og at arbeidsmarkedet stadig blir mer digitalt, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om arbeids- og inkluderingsbedriftene tenker for tradisjonelt og snevert i sin kontakt med arbeidslivet, og om de i større grad bør se på mulighetene for å inkludere deltakere i jobber som ikke nødvendigvis krever fysisk oppmøte hele tiden. Det er naturligvis mange ulike hensyn som spiller inn i vurderingen av dette spørsmålet. I denne rapporten nøyer vi oss med å påpeke at arbeidsmarkedet har tatt et stort steg i retning av å bli mer digitalt, og at det kan være grunn til å vurdere om det bør ha noen betydning for hvordan man tenker om arbeidsinkludering av deltakere i AFT.

3.5 Avslutning

Resultatene fra denne studien viser at arbeids- og inkluderingsbedriftene kom raskt i gang med å ta i bruk ulike former for digitale verktøy for å følge opp deltakere under den første fasen av koronaperioden. Veilederne har kommunisert med sine deltakere via forskjellige digitale kommunikasjonskanaler, herunder videosamtale (Teams, Skype, Zoom, FaceTime, WhatsApp), e-post, Messenger, Facebook og telefon (SMS og samtale). De har også benyttet forskjellige digitale verktøy for oppfølging av deltakere. Særlig har aiLæring og vip24 blitt mye brukt. Det har skjedd en stor endring på dette området. Det handler ikke om at bruken av digitale verktøy representerer noe helt nytt. De fleste verktøyene var tilgjengelige tidligere. Det nye er at de digitale verktøyene har blitt brukt i mye større grad, og at de brukes på en annen måte.

Når vi ber veilederne vurdere hvordan digital oppfølging har fungert, så finner vi at de fleste deltakerne har gjennomført planlagte aktiviteter. I tillegg kommer det fram at en god del av dem har satt pris på å holde seg hjemme. Det ble også rapportert at ingen av brukerne i AFT falt ut av tiltaket som følge av overgangen til digital oppfølging, og at enkeltbrukere klarte å skaffe seg praksisplasser og noen også fast jobb under koronapandemiens første fase. På den måten kan man si at digital oppfølging i AFT har fungert godt.

Med de sosiale restriksjonene som ble innført i denne perioden, er det vanskelig å se for seg at tiltaket kunne vært gjennomført på en bedre måte enn det som var tilfellet, men det er likevel grunn til å være noe mer pessimistisk med tanke på den

digitale oppfølgingen brukere har fått. Selv om deltakerne har satt pris på tiltaket og klart å gjennomføre planlagte aktiviteter, er det også noe de vil ha gått glipp av. Dette gjelder for eksempel sosial trening, som best skjer gjennom fysisk oppmøte, noe som kan være spesielt viktig for personer med psykiske helseplager, og dette er det mange av deltakerne i AFT som sliter med. Det var også flere deltakere som ikke lyktes med å finne praksisplasser, og som dermed ble stående i tiltaket og gjennomføre jobbforberedende aktiviteter uten å komme over til en arbeidsplass. Dette vil for mange bety et redusert utbytte av AFT-tiltaket og lavere sannsynlighet for å lykkes med å finne en åpning inn i arbeidslivet.

En viktig lærdom fra de intervjuene som har blitt gjennomført i dette prosjektet, ligger i at digital oppfølging kan gi gode gevinster for unge i et AFT-tiltak. Digital oppfølging har vært positivt med tanke på fleksibilitet for deltakere og ansatte, og digital oppfølging har også gitt gode muligheter for å avklare en del deltakere raskere, fordi det for eksempel har vært mulig å avdekke ulike opplæringsbehov.

En utfordring framover blir derfor å ta med seg de positive sidene ved digital oppfølging, samtidig som man unngår noen av de negative. Av positive følger kan nevnes økt fleksibilitet, mulighet for individuell tilpasning og tilgjengelighet som følge av digital kommunikasjon. Samtidig er det viktig å forstå i hvilke situasjoner ansikt til ansikt-kontakt ikke kan erstattes av digital kontakt. For eksempel vil det også i framtiden være en fordel å møtes fysisk i starten av et AFT-tiltak, for å bli bedre kjent og etablere en relasjon. For mye fleksibilitet kan dessuten være krevende for mange som trenger litt hjelp til å finne en struktur på hverdagen og en god døgnrytme. Det å kun ha kontakt digitalt, kan gjøre det vanskelig for mange å følge et undervisningsopplegg. Det kan også bli svært ensomt etter en stund å sitte hjemme, følelsen av sosial isolasjon kan fort bli trykkende. Det er derfor ikke sikkert at alle i AFT-tiltak vil kunne profittere så godt på et rent digitalt opplegg. Det er vanskelig å se for seg at det i framtiden vil være nyttig å kjøre rent digitale AFT-tiltak, men det vil absolutt være mulig å ta med seg noen av de positive sidene ved digital kommunikasjon videre i AFT-tiltaket.

Det er videre verdt å bemerke at mange av deltakerne i AFT har lav utdanning. De jobbene som er tilgjengelige, er i stor grad assosiert med arbeid som krever fysisk oppmøte på en arbeidsplass hvor de må være i kontakt med andre ansatte, kunder og klienter. Her er det også mulig å se konturene av det man kan kalle en mismatch mellom etterspørsel blant arbeidsgivere på den ene siden og kompetansen og behovene til mange deltakere i AFT på den andre siden. Koronapandemien vil ganske sikkert føre til at mange arbeidsplasser også i tiden etter korona kommer til å bruke mer digital kommunikasjon, og at det vil bli større åpning for bruk av hjemmekontor og fleksibel oppmøtetid. Dette er tilrettelegginger som mange med ulike funksjonsnedsettelse vil finne nyttige for å kunne klare å delta i arbeidslivet. Men det er også slik at de arbeidsplassene som kommer til å ha denne utvidede fleksibiliteten, samtidig er yrker hvor det ofte kreves høy kompetanse for å komme inn. Den digitale omleggingen i arbeidslivet som følge av koronapandemien vil derfor høyst sannsynlig ikke komme alle grupper i arbeidslivet til gode, og ikke nødvendigvis være til hjelp for mange unge med funksjonsnedsettelse i AFT. I verste fall vil digitaliseringen forsterke de forskjellene som allerede finnes i arbeidsmarkedet – økt fleksibilitet for ansatte med høy utdanning, kombinert med et trangere arbeidsmarked og enda større konkurranse om arbeidsplassene for dem med lav utdanning i manuelle yrker og serviceyrker. Her er det også muligheter for at det framover vil skje en økning i forskjellen mellom yrkesdeltakelsen til funksjonshemmede med og funksjonshemmede uten utdanning.

Mye er fremdeles uklart når det gjelder konsekvensene av korona for arbeidsmarkedet i tiden framover, men det er ganske sikkert at 2021 og trolig også de nærmeste årene vil være sterkt preget av pandemien. En viktig utfordring er å ha et øye for utviklingen til grupper som blir stående lenge utenfor arbeidslivet, og unge som opplever at de aldri kommer inn i arbeidsmarkedet. Det å ikke lykkes med arbeidsinkluderingen, vil kunne føre til at flere kan bli stående varig utenfor som følge av pandemien, slik at sosial ulikhet øker i samfunnet. Hvordan arbeidsledigheten blant personer i sårbare grupper blir håndtert etter pandemien, vil være den virkelig store testen på hvor godt man lyktes med arbeidsmarkedspolitikken under og etter koronapandemien.

Referanser

- Bjørnshagen, V. & Ugreninov, E. (2020). Labour market inclusion of young people with mental health problems in Norway. *Alter*. <https://doi.org/10.1016/j.alter.2020.06.014>.
- Bråthen, M. & Vetvik, K. (2011). Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de? *Arbeid og Velferd*, 1, 2011.
- Cools, S., Hardoy, I. & Simson, K. (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Rapport 2018:12. Institutt for samfunnsforskning.
- Fevang, E. (2020). Helse relaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger. *Søkelys på arbeidslivet*, 03, 201–215.
- Finnvold, J. E. (2013). *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsettninger*. NOVA, rapport 12/2013.
- Incita (2020). Arbeidsgiveranalysen 2020 om utsatte på arbeidsmarkedet. <https://incita.dk/wp-content/uploads/2020/06/Arbeidsgiver-analysen-2020.pdf>
- Molden, T. H., Wendelborg, C. & Tøssebro, J. (2009) *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne. Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- NHO Arbeid og inkludering (2020). Bruk av digitale verktøy i AI-bedrifter. Undersøkelse gjennomført i tiden 14. – 23. april 2020.
- NOU 2019: 7. *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018*. OECD Publishing Paris.
- Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport nr 2020-73.
- SSB (2018). *Potensial for flere funksjonshemmede i arbeid. Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet*. SSB Analyse 2018/21.
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A. & Holte, J. H. (2020) *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Fafo-rapport 2020:19.
- Wik, S. E. (2019). Unge med funksjonsnedsettelse i lange forløp på NAV. *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 231–245. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-04-02>

Digital omlegging under koronapandemien

Dette notatet er sluttrapporteringen fra et prosjekt finansiert gjennom Stiftelsen Dams Ekstraprogram, som ble lyst ut i forbindelse med koronapandemien. Målet har vært å samle inn data i sanntid, altså mens vi var under nedstenging, for å undersøke hvordan en digital gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak har fungert for unge med funksjonsnedsettelse. Studien er basert intervjuer med veiledere og ledere i ulike AFT-tiltak og noen brukere i AFT-tiltak. Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i juni 2020. Prosjektet har vært gjennomført som et samarbeid mellom Fafo, Unge funksjonshemmede og Arbeid og inkludering i NHO.



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

Fafo-notat 2021:03
ID-nr.: 10340