



Arbeidssituasjonen for personer med utviklingshemming

Rapport 2016 - 01

Proba-rapport nr. 2016-01 , Prosjekt nr. 15077

ISSN: 1891-8093

HB, SEA, EW/SK, 29. april 2016

--

Offentlig

--

Arbeidssituasjonen for personer med utviklingshemming

Utarbeidet for Rettighetsutvalget

Forord

I rapporten sammenfatter vi resultater fra prosjektet "Arbeidssituasjonen for personer med utviklingshemming", som ble gjennomført i perioden november 2015 - januar 2016. Oppdragsgiver er Rettighetsutvalget, som skal utrede og fremme forslag til tiltak for å styrke grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming.

Helene Berg har vært prosjektleder, Elise Wedde og Saliha El-Amrani har vært prosjektmedarbeidere og Synne Klingenberg kvalitetssikrer. I tillegg har mastergradsstudent Ylva Ulriksen Storrønning bistått med praktisk tilrettelegging og intervjuer.

Vi vil takke alle som har bidratt ved å stille opp til intervjuer, samt Arbeids- og velferdsdirektoratet som har levert statistikk i henhold til vår bestilling.

Oslo, april 2016

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Problemstillinger	4
1.3 Metoder og datakilder	5
1.4 Tilgjengelige arbeidsrettede tiltak	7
2 BRUK AV ARBEIDSRETTEDE TILTAK FOR PERSONER MED UTVIKLINGSHEMMINGER	9
2.1 Statistikk fra Nav om tiltaksbruk	9
2.2 Navs avklaring og oppfølging	11
2.3 Tiltaksleverandører om bruk av VTA	18
2.4 Arbeidsrettede tiltak i Sverige og Danmark	20
3 POTENSIAL FOR ØKT ARBEIDSDELTAELSE OG EFFEKT AV TILTAK	25
3.1 Nav-veiledernes vurderinger	25
3.2 Tiltaksleverandørenes vurderinger av VTA	32
3.3 Forskning og evalueringer	36
4 HVA ER GOD TILTAKSBRUK I FRAMTIDA?.....	41
4.1 Nav-veiledernes vurderinger	41
4.2 Tiltaksleverandørenes vurderinger	43
4.3 Våre vurderinger og anbefalinger	43
LITTERATUR.....	47
VEDLEGG	49

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har undersøkt arbeidssituasjonen og -mulighetene for utviklingshemmede gjennom intervjuer med Nav-veiledere og tiltaksleverandører, samt eksisterende statistikk/litteratur. Vi konkluderer med at det er et potensial for økt arbeidsdeltakelse, både i skjermede og ordinære virksomheter. De viktigste forutsetningene for å utnytte potensialet er økte budsjetter til varige tiltak, at arbeidsevne og -ønsker vurderes grundig, og bruk av tilrettelegging og oppfølging over lang tid.

Bakgrunn

Rettighetsutvalget skal utrede og fremme forslag til tiltak for å styrke grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming på en rekke områder, herunder deltakelse i arbeid. Det finnes i dag lite kunnskap om utviklingshemmedes deltakelse i arbeid og arbeidsrettet aktivitet. Utvalget har derfor behov for mer kunnskap om situasjonen for utviklingshemmede når det gjelder arbeid – særlig bruk av arbeidsrettede tiltak.

Problemstillinger

Prosjektet har hatt tre problemstillinger:

- Hvilke tiltak har vært benyttet for å oppnå økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?
- Hva er tiltakenes effekt på økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?
- Hvilke tiltak kan i framtiden bidra til økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?

Det har ikke vært en del av oppdraget å vurdere kostnader, samfunnsøkonomiske virkninger eller hensiktsmessig ansvarsdeling mellom ulike forvaltningsinstanser.

Vi har brukt flere datakilder for å belyse problemstillingene: Statistikk fra Nav, informasjon fra myndigheter i Sverige og Danmark, en litteraturstudie, samt telefonintervjuer med et utvalg Nav-veiledere og tiltaksleverandører.

Bruk av tiltak for personer med utviklingshemming

En majoritet av personer som er registrert hos Nav med nedsatt arbeidsevne på grunn av en utviklingshemming mottar uføretrygd. I 2013 gjaldt det 14 255 personer. Noen få hundre er registrert med arbeidsavklaringspenger (AAP). Relativt til andre grupper med nedsatt arbeidsevne er det en stor andel av de utviklingshemmede som deltar i et arbeidsrettet tiltak. Tiltaksdeltakelsen er imidlertid begrenset til noen få typer tiltak, i hovedsak varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet.

Det er flere grunner til at de fleste utviklingshemmede tiltaksdeltakere er i VTA. For det første har de fleste 100 prosent uføretrygd, og har varig nedsatt arbeidsevne. For det andre medfører funksjonsnedsettelsen ofte et behov for forutsigbare og stabile rammer og relativt tett oppfølging. Videre har gruppa behov for spesielt tilrettelagte arbeidsoppgaver. Skjermede virksomheter kan møte disse behovene, og er et godt tilbud til mange.

Brukere med utviklingshemming kommer gjerne i kontakt med Nav når de er ferdig med videregående opplæring, eventuelt når de fyller 18 år, i forbindelse med at de søker uføretrygd. De fleste av dem får uføretrygd, og i den grad muligheten for arbeidsrettet tiltak blir vurdert, er det altså VTA i skjermet virksomhet som oftest blir utfallet.

Blant de få utviklingshemmede som har arbeidsavklaringspenger (225 personer i 2015), er det også en relativt høy andel som deltar i et arbeidsrettet tiltak. De fleste av dem i arbeidspraksis, enten i ordinære eller skjermede virksomheter. Oppfølgingstiltak (tidligere blant annet Arbeid med bistand), er noe mindre vanlig i denne gruppa enn blant tiltaksdeltakere med AAP generelt.

Potensial for økt arbeidsdeltakelse og tiltakenes effekt

Det er stor enighet blant informantene våre om at det er et potensial for økt arbeidsdeltakelse blant utviklingshemmede. Mulighetene for å ha en ordinær jobb uten støtte er begrensede, men det er et potensial for økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv – særlig VTA i ordinære virksomheter og varig lønnstilskudd. Videre kunne flere av de som i dag ikke har noe arbeidsrettet tilbud, vært i VTA i skjermet virksomhet.

Nav-veilederne mener at flere enn i dag kunne deltatt i arbeidsrettet aktivitet, og at flere tiltak enn de som blir brukt i dag kunne være aktuelle for denne gruppa. De påpeker at det er flere grunner til at potensialet ikke blir utnyttet:

- *Uføretrygd først:* Å sikre en livsoppholdsytelse er viktig, og de fleste utviklingshemmede Nav-brukere får uføretrygd. Når en person først har fått uføretrygd er det imidlertid liten oppmerksomhet på mulighetene for arbeidsrettet aktivitet.
- *Arbeidsevnevurderinger:* I en del tilfeller blir det ikke gjort en grundig arbeidsevnevurdering, og brukeren selv er lite involvert i å vurdere ulike alternativer. Det oppfattes ofte som tilstrekkelig avklart, både gjennom skolen og helsevesenet, at brukeren skal ha uføretrygd.
- *Budsjetter og ressurser:* Det er for få plasser i VTA i skjermet virksomhet, og det er for knappe budsjetter til varige tiltak i ordinære virksomheter (VTA i ordinære virksomheter og varig lønnstilskudd). Tiltak i ordinære virksomheter krever dessuten mer oppfølgingsressurser i Nav enn tiltak i skjermede.
- *Arbeidsgivere:* Det er krevende å finne arbeidsgivere som ønsker å ha en ansatt på varig tiltak, og som evner å tilrettelegge og inkludere tilstrekkelig til at det blir en god arbeidssituasjon for utviklingshemmede.

Hva skal til for at flere utviklingshemmede skal komme nærmere arbeidslivet? Det mangler evidensbasert kunnskap om hva slags tiltak som er mest effektive

for den aktuelle målgruppa når det gjelder å etablere gode, stabile arbeidsforhold.

Nav-veilederne peker på en del faktorer som de mener kan bedre mulighetene. Både de og tiltaksleverandørene i skjermet sektor påpeker at arbeid i ordinært arbeidsliv bare passer for en del av målgruppa. Imidlertid bør personer rundt brukeren, som foreldre, skole og lege (og Nav-veilederne selv) i mindre grad enn i dag utelukke mulighetene for ulike typer arbeidsdeltakelse. Mange undervurderer hva den utviklingshemmede kan.

Det blir pekt på at tilrettelegging av videregående opplæring som inkluderer praksis og avklaring av arbeidsevne og -ønsker, bedrer mulighetene for arbeidsdeltakelse senere. Videre mener mange at det er mulig for flere arbeidsgivere å tilrettelegge arbeidsoppgaver slik at de kunne ansatt en utviklingshemmet, med økonomisk støtte og oppfølging. En god del av informantene etterlyser og anbefaler konkrete arbeidsrettede tiltak. Disse har vi tatt hensyn til i våre anbefalinger.

Anbefalinger: Hva er god bruk av tiltak i framtida?

Utgangspunktet for våre anbefalinger er en tro på at flere utviklingshemmede enn i dag kunne ha nytte og glede av å delta i arbeidslivet. Det er flere som i dag har tilbud om dagaktivitet i kommunal regi som kunne ha vært i VTA i skjermet virksomhet, og flere som i dag er i VTA i skjermet virksomhet som kunne ha deltatt i ordinært arbeidsliv, forutsatt en varig tilrettelegging. Potensialet for at flere kan ha en helt ordinær jobb uten støtte er mindre.

Antall plasser i VTA i skjermede virksomheter bør økes. Det samme gjelder budsjetttrammene som er tilgjengelig for bruk av varige tiltak i ordinære virksomheter.

Tiltak i ordinære virksomheter bør støttes av tettere og mer langvarig oppfølging enn det som er mulig i dag. Nav kan enten kjøpe slike tjenester eller sette av veilederressurser til oppfølging av arbeidsgiver og arbeidstaker over tid.

Vi mener at innholdet i oppfølgingstiltaket kan egne seg godt for utviklingshemmede når formålet er å oppnå en ansettelse med varig tilrettelegging i ordinære virksomheter (for eksempel med lønnstilskudd). Man bør imidlertid åpne for at tiltaket kan forlenges, eller følges av en fortsatt (mindre tett) oppfølging over lang tid etter at arbeidsforholdet er etablert. Det er viktig både for den ansatte og arbeidsgiver at man har tilgang på støtte når det oppstår spesielle utfordringer.

For utviklingshemmede som har for dårlig funksjonsevne til å delta i ordinær VTA i skjermet virksomhet, men kan bidra i produksjon dersom de får mer oppfølging og tilrettelegging, kan man gi høyere tilskudd som gjøre det mulig med høyere bemanning i tiltaket.

Vi mener det er behov for at flere utviklingshemmede får en grundigere vurdering av arbeidsevne og -ønske enn det som ofte skjer i dag. Det er viktig at Nav bygger videre på erfaringer som (eventuelt) er gjort i videregående opplæring. Vi vil også understreke behovet for å legge større vekt på brukermedvirkning enn det vi har inntrykk av skjer i dag.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeid er lønnsomt både for den enkelte og for samfunnet. I tillegg har arbeid en verdi ved at det gir et meningsinnhold i livet, strukturerer hverdagen, gir mestring og et mer positivt selvbilde. Høy yrkesdeltakelse er derfor et viktig mål i norsk arbeids- og velferdspolitik.

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen *Frihet og likeverd – om mennesker med utviklingshemming* (Meld. St. 45, 2012-2013) ba Stortinget regjeringen sette ned et utvalg som skal foreslå tiltak som styrker de grunnleggende rettighetene til mennesker med utviklingshemming. *Rettighetsutvalget* skal utrede og fremme forslag til konkrete tiltak for å styrke grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming på en rekke områder, herunder deltakelse i arbeid.

Det finnes i dag lite kunnskap om utviklingshemmedes deltakelse i arbeid og arbeidsrettet aktivitet. Det finnes data på enkelte områder, men kunnskapen er fragmentert, og det er utfordringer knyttet til kvaliteten på data.

NAKU¹ ga i 2012 ut en Nasjonal tilstandsrapport over arbeids- og aktivitetssituasjonen for personer med utviklingshemming (Reinertsen 2012). Den baserte seg på innrapportering fra kommunene om personer i alderen 16-67 år som var tildelt tjenester (enkeltvedtak) med hjemmel i Lov om sosiale tjenester og/eller etter Lov om helsetjenesten i kommunene. Kartleggingen viste at i underkant av 41 prosent av de utviklingshemmede hadde arbeidsrettet aktivitet i form av statlige tiltak (de fleste i VTA i skjermet virksomhet). I underkant av 48 prosent hadde kommunale dagtilbud, mens 12 prosent ikke hadde noe dagaktivitet. Rapporten refererer til en tidligere undersøkelse som viste at 0,36 prosent av registrerte personer med utviklingshemming i yrkesaktiv alder i 2006 hadde en ordinær jobb med ordinære vilkår.

Rettighetsutvalget har behov for mer kunnskap om situasjonen for utviklingshemmede når det gjelder arbeid. I prosjektet har vi særlig sett på Navs bruk av tiltak og vi gir en vurdering av hvilke tiltak som kan bidra til økt arbeidsdeltakelse i framtida.

1.2 Problemstillinger

Rettighetsutvalget ønsket å få belyst tre problemstillinger:

- Hvilke tiltak har vært benyttet for å oppnå økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?

¹ Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming

- Hvilken effekt har tiltakene på arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?
- Hvilke tiltak kan i framtiden bidra til økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming?

Det har ikke vært en del av oppdraget å vurdere kostnader, samfunnsøkonomiske virkninger eller hensiktsmessig ansvarsdeling mellom ulike forvaltningsinstanser.

Oppdraget har hatt en begrenset ramme, og er gjennomført i løpet av kort tid. Det har derfor vært lite rom for innsamling av primærdata, og problemstillingene belyses hovedsakelig ved hjelp av subjektiv informasjon fra andre enn målgruppa for undersøkelsen.

Målgruppa for undersøkelsen

Ifølge Bufdir (2013) kan andelen utviklingshemmede anslås til 1,5 prosent av befolkningen i Norge.² Blant disse er det et stort spenn i graden av funksjonsnedsettelse. En stor andel har lettere utviklingshemming og er ikke diagnostisert eller registrert i hjelpeapparatet. En relativt liten andel har alvorlig eller dyp utviklingshemming, og disse vil ikke være i målgruppa for arbeidsrettet aktivitet.

Målgruppa for dette prosjektet er personer mellom de to ytterpunktene. Vi har avgrenset målgruppa til personer som:

- kan og ønsker å være i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet, og
- på grunn av en utviklingshemming har behov for bistand fra Nav og/eller kommunen for å kunne være i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet

Arbeid/arbeidsrettet aktivitet

Begrepene arbeid og arbeidsrettet aktivitet inkluderer:

- Varig tilrettelagt eller varig subsidiert arbeid
- Arbeidsrettet (tidsbegrenset) tiltak med mål å komme i ordinært arbeid
- Ordinært arbeid, det vil si med ordinær lønn og uten støtte fra Nav

Definisjonen innebærer at vi inkluderer aktivitet der personen er ansatt og bidrar til produksjon av varer og tjenester, samt aktivitet med mål om å komme i slikt arbeid. Tilbud i form av kommunale dagtilbud inkluderes ikke.

1.3 Metoder og datakilder

Vi har samlet data fra fem ulike kilder for å belyse problemstillingene: Statistikk fra Nav, informasjon fra myndigheter i Sverige og Danmark, en litteraturstudie, samt telefonintervjuer med et utvalg Nav-veiledere og tiltaksleverandører.

² En statistisk beregning basert på kriterier i diagnoseklassifiseringen ICD-10.

Statistikk fra Nav

For å undersøke hvilke tiltak som har vært benyttet/blir benyttet i dag for å oppnå økt arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming, har vi fått statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over uføretrygdede og AAP-mottakere med utviklingshemming.³ Statistikken gir en oversikt over tiltaksdeltakelse blant AAP-mottakere i 2015 (til og med oktober) og uføretrygdede per desember 2013.⁴

Informasjonsinnhenting fra informanter i Sverige og Danmark

Vi har hatt kontakt med en rekke relevante myndighetsinstanser i Sverige og Danmark. Formålet har vært å få informasjon om deres tiltaksbruk og erfaring med samme målgruppe.

Litteraturstudie

Vi har gjennomført et litteratursøk for å finne forskning om effekt av arbeidsrettede tiltak for personer med psykisk utviklingshemming. Det finnes imidlertid svært lite forskning som sier noe om effekter av tiltak spesifikt for denne målgruppa.

Informantene i Sverige og Danmark har sendt oss enkelte studier som belyser effekt av tiltak i de to landene. Dette er ikke undersøkelser som spesielt omhandler utviklingshemmede, men som ifølge våre informanter er relevante for målgruppa.

Intervjuer med Nav-veiledere

Vi har gjennomført telefonintervjuer med 42 veiledere ved like mange Nav-kontorer. Veilederne ble rekruttert ved at vi sendte en forespørsel til alle Nav-kontorene. Vi ba om å få kontaktinformasjon til en veileder, og presiserte ønsket slik:

”Vi ønsker å intervjuer erfarne veiledere som jobber med oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne, og som har mest mulig erfaring med brukere som har utviklingshemming. Det kan være i forbindelse med uføresøknader og/eller oppfølging av varig tilrettelagte tiltak, eller eventuelt oppfølging av utviklingshemmede som søker/mottar AAP.”

Intervjuene besto av en del relativt konkrete spørsmål (faste svaralternativer), men med oppfølgingsspørsmål og mulighet for utdyping.

De Nav-ansatte som ble intervjuet jobber på kontorer av svært ulik størrelse – med fra 15 til 180 ansatte. De fleste har en veilederstilling, men en del er også avdelingsleder/teamleder eller liknende. 39 av informantene har selv

³ Utviklingshemming er spesifisert med følgende diagnosekoder: Psykisk utviklingshemming (ICD-10 diagnose F70-F79) og kromosomavvik (ICD-10 diagnose Q90-Q99). De aller fleste i den siste gruppa har psykisk utviklingshemming, for eksempel inngår personer med Downs syndrom her.

⁴ For uføretrygdede er 2013 det siste året hvor man hadde tilgang til informasjon om diagnose på tidspunktet for vår undersøkelse.

oppfølgingsansvar for personer med nedsatt arbeidsevne, og 37 av disse har oppfølgingsansvar for noen brukere med utviklingshemming i dag. De informantene som ikke selv har oppfølgingsansvar, eller som ikke har brukerne med utviklingshemming, oppga alle (5) at de kjenner til hvordan Nav-kontoret jobber med brukere med psykisk utviklingshemming fra andre sammenhenger. Mange har lang erfaring med gruppa fra tidligere.

Veiledernes arbeidsmengde når det gjelder brukeroppfølging varierer mye, de har ansvar for mellom to og 170 brukere. De har lang erfaring med å jobbe med oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne – medianen er sju år. Så å si alle hadde flere relevante arbeidsoppgaver til vanlig: Så vel å følge opp brukere med spesielt tilpasset innsats, brukere med varig tilpasset innsats, lage beslutningsgrunnlag eller behandle søknader om AAP eller uføretrygd, som kontakt med/oppfølging av tiltaksleverandører. Mange av informantene oppga at de jobbet spesielt med ungdom/i ungdomsteam, og en del hadde fagansvar.

Intervjuer med tiltaksleverandører

Vi har intervjuet ti informanter fra ti ulike tiltaksleverandører. Intervjuene ble gjennomført på telefon, med en relativt åpen intervjuguide.

De fleste informantene jobber som tiltaksledere eller arbeidsveiledere. To av dem er henholdsvis daglig leder og administrasjonssjef. Alle med unntak av én har mer enn ti års erfaring fra dette arbeidet. Tre har mer enn 20 års erfaring.

Alle de ti leverandørene har VTA-plasser, og det er først og fremst på dette tiltaket arbeidstakerne med utviklingshemming er. Noen av virksomhetene tilbyr også APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet), men disse har i hovedsak deltakere fra andre grupper enn utviklingshemmede. Et par av virksomhetene har personer med lettere psykisk utviklingshemming på disse tiltakene, eller personer som ikke har blitt diagnostisert, men der en antar at vedkommende har en utviklingshemming.

Det varierer mellom virksomhetene hvor mange VTA-plasser de har – fra 14 til 91 plasser. Det varierer også hvor stor andel av VTA-arbeidstakerne som har en utviklingshemming. Ved enkelte av virksomhetene har alle på tiltaket en utviklingshemming, men inntrykket vårt er at det vanligste er at andelen ligger på over 60 prosent.

1.4 Tilgjengelige arbeidsrettede tiltak

Det er Nav som har ansvar for å tilby arbeidsrettede tiltak/aktiviteter for personer med nedsatt arbeidsevne. Mange av tiltakene er best egnet for personer som antas å ha behov for bistand i en avgrenset periode, for eksempel for å komme tilbake til arbeidslivet i et annet yrke enn de har hatt tidligere. Noen tiltak har som siktemål å redusere risiko hos arbeidsgiver, siden det kan være usikkerhet knyttet til arbeidsevnen.

Blant de tidsbegrensede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne er oppfølgingstiltak⁵, formidlingsbistand, kurs/kvalifisering, både i ordinær og skjermet virksomhet, ordinær utdanning, lønnstilskudd, arbeidspraksis, både i ordinær og skjermet virksomhet, samt arbeidsrettet rehabilitering.

Siden utviklingshemmede i målgruppa har vedvarende lavere produktivitet enn funksjonsfriske i arbeidslivet, antar vi at de fleste vil ha behov for en varig tilrettelegging. Det kan likevel være aktuelt med bruk av tidsbegrensede arbeidsrettede tiltak for å oppnå et arbeidsforhold med en type tilrettelegging/støtte.

Av de varig tilrettelagte tiltakene som finnes i dag er:

- Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA-S)
- Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTA-O)
- Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT), fra 2016 Varig lønnstilskudd

Plasser i VTA er forbeholdt personer med uføretrygd, og skal medfinansieres av kommunen. Nav kan også tilby støtte til en mentorordning (hvor andre ansatte "kjøpes fri" for å fungere som en veileder) og tilskudd til tilrettelegging på arbeidsplassen.

Flere av Nav-tiltakene er endret med virkning fra 1. januar 2016. Siden vi gjennomførte datainnsamlingen i 2015, reflekterer begrepsbruken i rapporten den tidligere tiltaksstrukturen. Blant de mest relevante endringene er at TULT er faset ut, og erstattet av "Varig lønnstilskudd". Det er blitt mulig å gi et inkluderingsstilskudd til deltakere på VTA i ordinær virksomhet. Videre er noen tiltak slått sammen og navnene endret. Vi mener at ingen av endringene har betydning for konklusjonene i rapporten.

⁵ Arbeid med bistand og det tidligere oppfølgingstiltaket er i perioden 2015-2016 slått sammen til ett, og anskaffes etter anbud.

2 Bruk av arbeidsrettede tiltak for personer med utviklingshemming

2.1 Statistikk fra Nav om tiltaksbruk

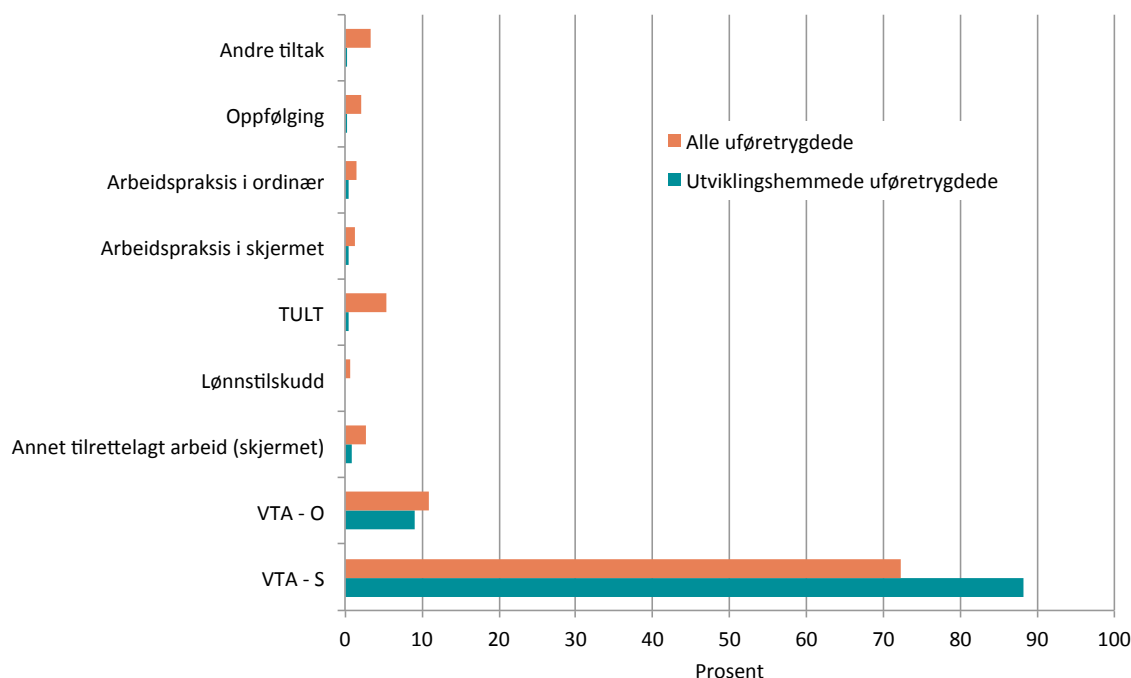
I Navs registre er personer kun registrert med en diagnose dersom de mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger (AAP). Ved utgangen av desember 2013 var det i alt registrert nærmere 306 000 uføretrygdede. Blant disse hadde 14 255 (4,7 prosent) en utviklingshemming. I 2015 (til og med oktober) var det registrert om lag 150 000 AAP-mottakere i gjennomsnitt. Blant disse hadde 225 (0,15 prosent) en utviklingshemming.

Tiltaksdeltakelse blant uføretrygdede

Av de 14 255 utviklingshemmede som hadde uføretrygd i desember 2013, var det 3 546 som deltok på et arbeidsrettet tiltak/aktivitet. Dette utgjør 25 prosent. Andelen av alle uføretrygdede som var på tiltak, var på samme tidspunkt bare 3,7 prosent.

De aller fleste av de utviklingshemmede uføre som deltok i et tiltak var i en type varig tilrettelagt arbeid. I Figur 2.1 viser vi fordelingen mellom tiltakstypene. (Tallene er vist i tabell 1 i vedlegg.)

Figur 2.1 Tiltaksdeltakere med uføretrygd fordelt på type tiltak, desember 2013. Utviklingshemmede og alle diagnoser



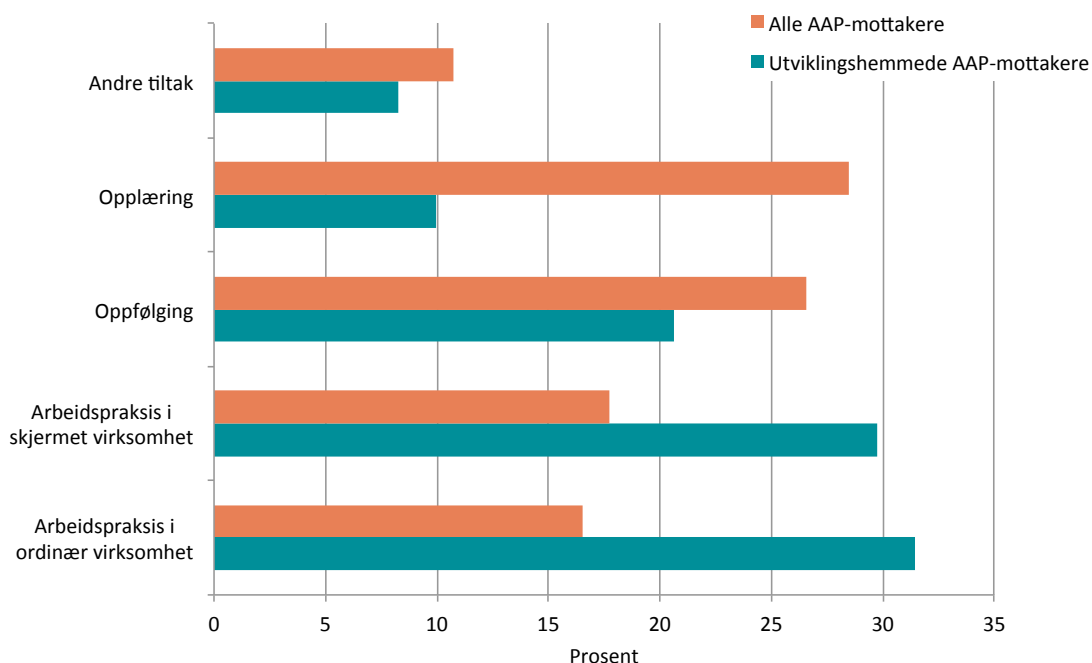
Vi ser at et stort flertall av de uføretrygdene som var i et tiltak var i VTA i skjermet virksomhet, og det gjaldt i enda større grad utviklingshemmede enn andre. VTA i ordinær virksomhet utgjorde rundt 10 prosent av tiltaksplassene både for de utviklingshemmede og andre. Videre ser vi at TULT ble brukt lite, og nesten ikke i det hele tatt for utviklingshemmede med uføretrygd. 0,5 prosent av de utviklingshemmede tiltaksdeltakerne var i TULT, det vil si 18 personer. I tillegg er det noen som deltok i TULT, men som ikke lenger hadde uføretrygd i det hele tatt. Vi vet ikke hvor mange utviklingshemmede det gjelder, men tiltaket har totalt sett relativt lite omfang.

Tiltaksdeltakelse blant AAP-mottakere

Av de 225 utviklingshemmede som mottok AAP i 2015 (gjennomsnitt for januar-oktober), var det i gjennomsnitt 97 som deltok på et arbeidsrettet tiltak. Dette utgjør 43 prosent. Tilsvarende andel av alle AAP-mottakere var 22 prosent.

I Figur 2.2 viser vi fordelingen på typer tiltak blant AAP-mottakere med utviklingshemming, sammenliknet med alle AAP-mottakere på tiltak. (Tallene er vist i tabell 2 i vedlegg.) Vi ser at arbeidspraksis, både i ordinær og i skjermet virksomhet, var de vanligste tiltakene blant utviklingshemmede AAP-mottakere, og ble brukt mer for denne gruppa enn for andre AAP-mottakere. Oppfølging utgjorde i overkant av 20 prosent, men dette er mindre enn blant andre tiltaksdeltakere med AAP. Oppfølging består i hovedsak av Arbeid med bistand. Opplæringstiltak inkluderer både AMO-kurs og ordinær utdanning. Dette var den vanligste tiltakstypen blant AAP-mottakerne generelt, men ble i relativt liten grad brukt for utviklingshemmede (10 prosent).

Figur 2.2 Tiltaksdeltakere med AAP fordelt på type tiltak, gjennomsnitt januar-oktober 2015. Utviklingshemmede og alle diagnoser



2.2 Navs avklaring og oppfølging

I intervjuene med Nav-veiledere stilte vi spørsmål om deres brukere med utviklingshemming: hvilken situasjon brukerne var i, veilederens oppfølging av dem, og hvordan de vurderer valg av tiltak. De veilederne som selv hadde oppfølgingsansvar for brukere med utviklingshemming, svarte med utgangspunkt i disse, mens andre (avdelingsledere mv) svarte på de samme spørsmålene ut fra erfaringer med kontorets brukere med utviklingshemninger generelt.

Brukernes situasjon

Blant de brukerne med psykisk utviklingshemming som respondentene hadde oppfølgingsansvar for eller kjente til, hadde 66 prosent uføretrygd, mens 28 prosent hadde AAP. Vi ser at denne fordelingen avviker en god del fra statistikken. En viktig årsak er at veilederne ikke har særlig kjennskap til eller oppfølging av brukere som har uføretrygd dersom de ikke er i et arbeidsrettet tiltak. De fleste veiledere har dessuten mest å gjøre med utviklingshemmede idet de ”kommer inn i Nav”, og da er det en del som får AAP i en avklarings-/søkefase før de får uføretrygd. En del av de som veilederne hadde oppfølgingsansvar for var nettopp i en avklaringsfase, eller fremdeles i videregående opplæring. I tillegg svarte veilederne ut fra erfaringer fra en lengre tidsperiode, hvor de har hatt ansvar for flere AAP-mottakere enn det som er registrert på et gitt tidspunkt.

Veilederne forteller at de fleste utviklingshemmede med uføretrygd som de er i kontakt med er i VTA i skjermet virksomhet. Det er imidlertid overraskende mange som ifølge veilederne er i VTA i ordinær virksomhet (25 prosent). Kun én av veilederne oppgir at en av brukerne er i TULT.

Ifølge veilederne er en stor andel av de utviklingshemmede som har AAP på tiltak. De fleste er i arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), men noen er også i ordinær virksomhet. Deretter kommer avklaring som et viktig tiltak. Oppfølging (Arbeid med bistand) blir nevnt av fem veiledere.

Brukernes møte med Nav

Nav får som regel kontakt med psykisk utviklingshemmede idet de er ferdig i videregående opplæring, eller når dette nærmer seg, og/eller når brukeren nærmer seg 18 år. Et stort flertall av veilederne oppgir at det oftest er *skolen* og/eller *foreldre* som tar kontakt med dem.

En god del av veilederne forteller at skolen, spesialpedagogisk koordinator, lærer, opplæringskontor, oppfølgingstjenesten, PP-tjenesten og/eller helsesøster tar kontakt ganske tidlig, og at Nav blir innkalt til et ansvarsgruppemøte. En av veilederne forteller at skolen pleier å sende dem en oversikt over elever som vil trenge oppfølging når de går ut av videregående skole. Andre som tar initiativ til kontakt med Nav kan være fastlege, kommunen ved bestiller-/tjenestekontor, botjeneste eller habiliteringstjeneste.

Flere veiledere formidler at foreldre gjerne tar kontakt i forbindelse med at det er aktuelt å søke uføretrygd (fra 18 år). De som har alvorlig grad av

utviklingshemming, kommer gjerne inn som en ”kurantsak” med legeerklæring.⁶ Én veileder sier:

Da har vi ikke kontakt med dem i det hele tatt. De håndteres av ansvarsgruppa og blir uføre når de er 18 år.

Foreldre har et behov for forutsigbarhet fra barna er 18 år. To veiledere sier:

Mange søker uføretrygd når de er 18 år, terskelen er lav, de fleste søknadene går gjennom.

Det er ofte en formening om at de skal rett over på uføretrygd. Mange har hatt tilrettelagt opplæring, det har hele tiden ligget i bakgrunnen at de skal ha uføretrygd.

Det er flere veiledere som påpeker at foreldrenes holdninger kan ha stor betydning for hvilken vei det går videre – hvorvidt det er aktuelt med tiltak eller ikke. En av veilederne forteller imidlertid at praksis har endret seg: Tidligere var det som regel ikke noe kontakt med brukeren før foreldrene tok initiativ til å søke uføretrygd, og andre alternativer ble ikke vurdert/prøvd ut. Nå forsøker Nav-kontoret å vurdere andre alternativer og prøve ut tiltak, før brukeren eventuelt får uføretrygd.

Nav-veilederne formidler at de fleste utviklingshemmede er avklart medisinsk/når det gjelder funksjonsevne allerede i skolen, de fleste av dem har hatt et tilpasset opplæringsopplegg, eventuelt med praksis, og de har en ansvarsgruppe. Flere forteller likevel at diagnostisering kan skje på et senere tidspunkt. Noen kan ha vært i jobb, og først når de mister jobben blir det avklart at vedkommende har en utviklingshemming.

Skolen har tatt kontakt med Nav, ber om et møte – da har de ikke alltid noen diagnose – det kan komme senere. Noen ganger når vi begynner å følge opp en person, ser vi etterhvert at bistandsbehovet er stort, vi begynner å innhente dokumentasjon, de avklares da i tiltak. Det viser seg noen ganger at det kan være psykisk utviklingshemming.

Kontakt og avklaring

Tabellen nedenfor viser veiledernes svar på spørsmål om i hvilke situasjoner de har kontakt med brukere med psykisk utviklingshemming. Vi ser at alle unntatt én svarer at de har kontakt i forbindelse med søknad om en ytelse. Derrest er de fleste med på ansvarsgruppemøter, gjennomfører arbeidsevnevurderinger, samt følger opp deltakelse i tiltak.

Veilederne utdyper dette spørsmålet på flere måter. Veldig mange framhever ansvarsgruppemøter som sentrale i oppfølgingen. Flere presiserer at selv om det hender at brukere selv tar kontakt med dem, er dette veldig sjelden. Det skjer stort sett bare når noen som ikke har en arbeidsrettet aktivitet ønsker det.

⁶ Se omtale av kurantsaker i avsnittet om arbeidsevnevurderinger nedenfor.

Tabell 2.1 I hvilke situasjoner har du/dere kontakt med brukere med psykisk utviklingshemming? Antall

Når de søker en ytelse (uføretrygd eller AAP)?	41
Når du/dere gjennomfører arbeidsevnevurderinger?	38
I forbindelse med at du/dere følger opp deltakelse i tiltak?	38
I forbindelse med ansvarsgruppemøter?	39
I forbindelse med faste oppfølgingstidspunkter?	25
Hvis brukerne selv tar kontakt?	29
N (antall informanter)	42

Hvor mye kontakt de har varierer med brukerens situasjon. Det går igjen at veilederne har lite/ingen kontakt med brukere som har uføretrygd og ikke er i arbeidsrettet aktivitet. For brukere som er i VTA i skjermet virksomhet er det vanlig med oppfølging av/møte med tiltaksbedriften én gang i året (ikke nødvendigvis med brukeren selv). Nav-veilederne anser at brukerne får god oppfølging i VTA-bedriftene. Dersom brukerne er i varige tiltak i ordinær virksomhet, er det noe mer oppfølging, i alle fall to ganger i året, noen ganger mer.

Brukere med AAP som er i et tidsbegrenset tiltak får vesentlig mer oppfølging. Flere veiledere oppgir at det er en rutine å følge dem opp hver tredje måned. Det kan også være oftere, avhengig av behov, for eksempel hver måned, eller som en veileder forteller:

Han som er i arbeidspraksis i ordinær virksomhet, han har jeg kontakt med ukentlig – han trenger en del oppfølging.

Generelt er det mest kontakt mellom Nav og foreldre/utviklingshemmede i forbindelse med overgangen skole – arbeidsliv. Det vil si i en avklaringsfase, på slutten av videregående eller umiddelbart etter. Noen har da møter én gang i måneden.

Vi spurte veilederne om de mente at brukere med psykisk utviklingshemminger får god nok oppfølging fra Nav alt i alt. 2/3 av dem svarte ja på det, 1/3 nei. Når de blir bedt om å utdype svaret, er det mange som sier ”både ja og nei”. Én sier det slik: ”De får oppfølging på lik linje med andre. Ingen får god nok oppfølging.” En av veilederne poengterer at mange brukere ikke ønsker å ha noe særlig kontakt med Nav.

Arbeidsevnevurderinger

Alle brukere som søker arbeidsrettet bistand hos Nav har rett til å få en behovsvurdering, og eventuelt en arbeidsevnevurdering, dersom brukeren antas å ha nedsatt arbeidsevne (Nav-lovens §14-a). Formålet er å fastslå brukerens bistandsbehov, og dette gjelder uavhengig av om vedkommende søker noen ytelse. Arbeidsevnevurderingen fungerer imidlertid også som en viktig del av faktagrunnlaget ved behandling av en søknad om uføretrygd.

I rundskriv til folketrygdlovens § 12-5 heter det at det i *kurantsaker* ikke er krav til gjennomført arbeidsevnevurdering for å innvilge uføretrygd. Dette gjelder tilfeller hvor brukeren har en "alvorlig sykdom som fører til at hele inntektsevnen er varig nedsatt." Som ett av flere eksempler på slike sykdommer nevnes psykisk utviklingshemming. Formålet med prosedyren er at man ved alvorlig sykdom skal kunne gjennomføre en rask saksbehandling, og ikke utsette søkeren for en unødig belastning.

Det kan være en ulempe å ikke gjennomføre en arbeidsevnevurdering. Årsaken er at det dermed i liten grad vurderes hvorvidt personen kunne ha nytte av arbeidsrettet tiltak/aktivitet – dersom ikke vedkommende selv tar initiativ til det.

I intervjuene stilte vi spørsmål om hvor ofte veilederen (du/dere) gjennomfører en arbeidsevnevurdering for brukere med utviklingshemninger. Ingen av de 42 veilederne svarte "aldri" på dette spørsmålet. 20 svarte "alltid", 17 "som regel" og 5 "sjelden". Mange veiledere påpeker at de ikke gjennomfører en arbeidsevnevurdering i kurantsaker, men at de gjør det når det er uklart om det er en kurantsak.

Hvis de søker arbeidsavklaringspenger, da gjør vi en arbeidsevnevurdering. Hvis de søker uføretrygd med en gang, går de rett igjennom – da gjør vi ikke arbeidsevnevurdering, da går den forbi oss her på kontoret. Hvis det er kurantsaker, en helt tydelig sak.

Flere henviser til at en del av disse brukerne er grundig avklart i skolen, slik at det ikke er nødvendig med en egen arbeidsevnevurdering hos Nav.

Det kommer litt an på om diagnosen er lett eller tyngre. Der de har prøvd seg ut via skolen og tiltaksbedrift, og ser at de ikke har klart det og er uføre, er det en kurantsak – og da blir det ingen vurdering. Hvis personen er lettere utviklingshemmet gjør vi en arbeidsevnevurdering og prøver ofte ut ordinære tiltaksplasser.

Én veileder sier at vedkommende *alltid* gjennomfører en arbeidsevnevurdering for de brukerne som kommer fra skolene de samarbeider med, og at vurderingene fra skolene gjør arbeidsevnevurderingen enklere å gjennomføre.

Spesielt for denne brukergruppen er at man henter inn sakkyndige vurderinger fra PPT/skole. Der står det litt om hva de er gode på og hva de trenger tettere oppfølging til, hvordan de har fungert i klassesituasjon, om de har hatt arbeidspraksis, og så videre.

På spørsmål om det er noen spesielle utfordringer knyttet til å gjøre arbeidsevnevurderinger for utviklingshemmede, er det ulike meninger. De som svarer ja på dette, nevner at det kan dreie seg om at det er gamle journaler/medisinsk dokumentasjon, eller at det mangler informasjon om sykdomshistorikk hvis de har flyttet. Noen påpeker også at det kan være utfordrende å forstå ut fra legeerklæringene hvordan funksjonsevnen til brukeren er.

På den annen side er det noen veiledere som mener at det ikke er annerledes for denne brukergruppa enn andre.

Nei, det er ikke mer utfordrende enn for andre. Det som er viktig er å kartlegge dagliglivet, omfang av diagnose, hvor stor nedsatt funksjonsevne de har. Det handler om veilederne sine evner til å benytte seg av kartleggingsverktøy.

En arbeidsevnevurdering skal gjennomføres med medvirkning fra brukeren, blant annet bør veilederen ha en samtale med vedkommende. Formålet er at brukeren skal kunne formidle sin egen oppfatning av utfordringer og ressurser. Det er mulig å skrive arbeidsevnevurderingen uten slik medvirkning fra brukeren. Vi spurte veilederne om de pleier å ha en samtale med utviklingshemmede brukere i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. 25 av dem svarte "alltid", 12 svarte "som regel".

Noen veilederne forteller at de ikke alltid har en egen samtale der brukeren er med, fordi de ofte har mye dokumentasjon og har hatt mye dialog med foreldre/skole/ansvarsgruppe tidligere. Dette kan være i kombinasjon med at det er en alvorlig funksjonsnedsettelse, tidspress og/eller at brukeren selv ikke ønsker kontakt med Nav.

Det er ofte (ikke samtale med brukeren) fordi det er så mange aktører som er frempå – den det gjelder kommer i bakgrunnen. Ofte er det foreldre eller miljøarbeideren som fører saken.

Vi har samtale sammen med foreldre eller i ansvarsgruppemøte, sammen med kommunen, eller på helsestasjon hvis det har vært oppfølging der tidligere. Det hender også at bare veileder og bruker møtes til samtale i forbindelse med arbeidsevnevurderingen, men det gjelder de som er bedre fungerende.

Et par av veilederne formidler at det ikke alltid er en høy bevissthet om hvorvidt brukeren selv bør være med på en samtale eller ikke:

Jeg tenker ofte at de (brukerne) ikke er med fordi funksjonsnivået er så lavt, men kanskje er det bare en vane, en forutinntatthet som gjør at brukeren ikke tas med.

Vi har kanskje ofte gode utredningsrapporter når det gjelder den medfødte diagnosen, i forhold til andre brukere så har vi mer type tredjehånds vurderinger. Men vi har lite informasjon fra selve brukeren.

Det er likevel noen veiledere som understreker at de har som rutine å ha en samtale der brukeren deltar.

Det er viktig med gode, grundige samtaler rundt funksjon. Det samme som er viktig for unge generelt. Jeg bruker brukerens egne ord om seg selv – hva tenker du om jobb. (...) Det er viktig hvordan man ordlegger seg. Da kjenner de seg igjen. Det er utfordrende og viktig – det handler om verdighet.

Jeg innhenter informasjon fra skolen, individuelle planer som beskriver funksjonsnivået. Det er litt avhengig av hvor mye informasjon vi har, og hva funksjonsnivået er. Jeg har en samtale med dem så lenge det ikke skaper forvirring for brukeren. Jeg snakker også mye med foreldre, og tar deres vurderinger med i prosessen.

Blant veilederne som oppga at de i en del tilfeller ikke gjennomfører en ”fullstendig” arbeidsevnevurdering, mente de fleste at det ikke ville være hensiktsmessig å gjøre det for flere utviklingshemmede enn de gjør i dag. Det er flere grunner til det.

Noen viser til at det ikke er hensiktsmessig i de tilfellene hvor det er snakk om kurantsaker, at de har mye informasjon fra før, og/eller at deres erfaring tilsier at brukeren skal ha uføretrygd. Det blir også pekt på at det kan være en byrde for brukerne.

Noen brukere har så lav forutsetning for å være med på en slik evaluering selv på grunn av for lavt funksjonsnivå. Det er lite hensiktsmessig å kalle dem inn på et møte de ikke klarer å være med på. Hadde det vært et krav at alle skulle hatt en arbeidsevnevurdering, ville det vært bortkastet og kanskje bare en ekstra byrde for noen av brukerne.

Flere av veilederne peker på at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig fordi det ”ikke ville gjort noe mer for brukernes muligheter”. Det gjelder særlig hvis de ikke har tilgjengelige tiltaksplasser. Disse veilederne framhever at en arbeidsevnevurdering ikke bør gjennomføres for dokumentets skyld, at det må være et mål med vurderingen.

Vurdering av tiltaksdeltakelse

Vi spurte veilederne om hva som skal til for at en bruker med psykisk utviklingshemming kommer på tiltak. Det er fire typer svar som går igjen.

For det første at vedkommende har tilstrekkelig *funksjonsevne*. For VTA i skjermet virksomhet er terskelen i så måte relativt lav, men for tiltak i ordinære bedrifter er det vanskeligere å få innpass. En veileder nevner i den forbindelse at man også er avhengig av at andre rundt brukeren følger opp i hverdagen – for eksempel botjenesten eller miljøtjenesten.

Funksjonsevnen er imidlertid ikke det vanligste svaret på dette spørsmålet. Langt de fleste svarer at *brukerens eget ønske/motivasjon* og initiativ fra foreldre eller andre er avgjørende. Siden de fleste utviklingshemmede får uføretrygd, har ikke Nav noe særlig oppfølging av dem, og det er avhengig av brukerens eget initiativ om de kommer på et tiltak. En veileder mener at de brukerne som har vært på AAP og i et tiltak før de eventuelt fikk uføretrygd, oftere ønsker en tiltaksplass også senere.

For det tredje ser det ut til at *tilretteleggingen i skolen* og samarbeidet mellom skole og Nav kan være utslagsgivende for unge:

Det er preget av hva som er gjort før. For eksempel ved overføring fra skole til Nav. Hvis de har gått på videregående, og hatt en arbeidsrettet aktivitet via videregående (er det mer sannsynlig at de fortsetter i en arbeidsrettet aktivitet).

Er det et barn som snart fyller 18 år og har spesielltilrettelegging på skolen og har en individuell plan/praksis, da bygger vi på dette.

For det fjerde svarer de aller fleste veilederne at tiltaksdeltakelse også er sterkt avhengig av *tilgangen på tiltaksplasser*. Mange forteller om lang ventetid på VTA, opptil flere år, og knappe budsjetter for andre varige tiltak.

På et direkte spørsmål om det i dag er tilstrekkelig antall tiltaksplasser til at alle utviklingshemmede som kan og ønsker det får delta, er det 33 som svarer nei. De fleste av dem oppgir at dette gjelder VTA i skjermet virksomhet (28) og VTA i ordinær virksomhet (28). Seks nevner tidsubestemt lønnstilskudd (TULT), og noen nevner muligheter til å bruke typer tiltak de i dag ikke har eller ikke kan bruke (det siste blir utdypet senere i rapporten).

Hadde vi hatt et bedre tilbud så ville det vært flere på tiltak. Nå er det tre års ventetid på VTA. Vi har brukt opp pengene på VTA-O. Det er ikke en rettighet å få en slik plass – det er sikkert noe av grunnen til at det er få av plassene. Det er mye frustrasjon blant brukerne – de må vente tre år etter videregående skole.

Vi har ikke budsjett nok til å gi dem varig tilrettelagt arbeid gjennom oss, og kommunen har for få sysselsettingsplasser. I stedet for varige tiltak, har vi nå begynt å få arbeidsgivere til å gi dem en liten stilling (10%), så kan de søke uføretrygd på resten. Da har de i hvert fall en jobb de kan gå til hver dag, uten at de koster arbeidsgiver så mye. Vi bruker denne vinkelen når vi ikke får til varig tilrettelagt arbeidsplass.

Typen tiltak

Som vi har sett er det et stort flertall av de utviklingshemmede tiltaksdeltakerne som er i VTA i skjermet virksomhet. Vi spurte veilederne hvilke faktorer de legger vekt på når de vurderer hvilke tiltak som kan være aktuelle for en bruker med utviklingshemming (åpent spørsmål). Det var 41 av dem som svarte på dette, og de vanligste momentene som ble nevnt var:

- Brukerens funksjonsevne/-nivå (27)
- Brukers egne ønsker/interesser (19)
- Tilretteleggings-/oppfølgingsbehov (12)
- Brukerens kompetanse/ferdigheter/ressurser (9)

I tillegg var det noen som igjen viste til at valget avhenger av tilgjengelige tiltaksplasser. Tre av veilederne nevnte spesielt hvordan de la vekt på å utnytte erfaringene fra skolen:

Flere har hatt praksis i forbindelse med skolen, og noen ganger har den praksisen fungert bra, og da prøver vi å bygge videre på de oppgavene. Andre ganger har kanskje ikke praksisen i skolen fungert like bra, og da forsøker vi å få dem inn i andre oppgaver.

Vi spurte veilederne om hva slags tiltak de pleide å ta med i vurderingen for brukere med utviklingshemming. Vi hadde satt opp en del faste svaralternativer, og veilederne kunne i tillegg nevne andre tiltak. Svarene tyder på at veilederne (mener at de) vurderer en rekke flere tiltak enn det som oftest brukes for denne brukergruppa.

I tabellen nedenfor ser vi at et stort flertall av veilederne oppgir at de vurderer VTA i skjermet og ordinær virksomhet, arbeidspraksis og oppfølging (tidligere Arbeid med bistand). Mange svarte også TULT. De fleste som oppga at arbeidspraksis var et aktuelt tiltak, presiserte at det gjaldt i skjermet virksomhet. Én nevnte driftstilskudd, som tidligere ble gitt med en fast sats til ordinære virksomheter som hadde deltakere på arbeidspraksis.⁷

Blant de som oppga andre tiltak enn de forhåndsdefinerte, var det flest som nevnte mentorordningen, og flere presiserte at dette er aktuelt i kombinasjon med arbeidspraksis. Deretter kom avklaringstiltak og vanlig lønnstilskudd. Under "andre typer tiltak/virkemidler" har vi inkludert enkelte kombinasjoner av virkemidler, inkludert utdanning, spesielle lokale tilbud, tilretteleggingsgaranti og tilretteleggingstilskudd.

Tabell 2.2 Når du/dere vurderer hvilket tiltak som kan være aktuelt for en bruker med utviklingshemming: Hva slags tiltak pleier du/dere å ta med i vurderingen? Antall

VTA i skjermet virksomhet	41
VTA i ordinær virksomhet	35
TULT (tidsubestemt lønnstilskudd)	29
Arbeidspraksis	37
Oppfølging (tidligere Arbeid med bistand)	33
Tiltak som ble nevnt under "Annet":	
Mentor	10
Lønnstilskudd	6
Avklaring	8
Andre typer tiltak/virkemidler	10
Antall informanter	42

2.3 Tiltaksleverandører om bruk av VTA

Hvordan kommer utviklingshemmede vanligvis først i kontakt med VTA-bedriften? Informantene hos tiltaksleverandørene forteller at det er vanlig at den første kontakten blir tatt av den utviklingshemmede selv eller av andre i personens nettverk. Det kan være foresatte, ansatte i omsorgsboligen der vedkommende bor, eller skolen. Virksomhetene gjør også en innsats for å gjøre seg kjent for målgruppen, både gjennom å arrangere omvisninger eller møter med foresatte, kommunen og andre relevante instanser. Noen av virksomhetene tilbyr elever på videregående skole praksisplass, slik at de kan få kjennskap til og erfaring med virksomheten mens de fortsatt går på skolen.

⁷ Tilskuddet er fra 2016 erstattet med et tilskudd til refusjon av dokumenterte utgifter – "inkluderingstilskudd".

Samtlige informanter sier at det er for få VTA-plasser i forhold til alle henvendelsene de får.

De fleste informantene vi snakket med har en oppfatning om at de utviklingshemmede som blir søkt inn på VTA-plasser ikke har vært gjennom en arbeidsevnevurdering på lik linje med andre brukere. De fleste utviklingshemmede som kommer på tiltak er innvilget uføretrygd, og informantenes inntrykk er at dette er gjort på basis av dokumentasjon fra lege, skole, bolig og andre relevante aktører innen hjelpeapparatet. For tiltaksvirkosighetene har dette likevel liten betydning. De fleste mener at de er gode til å finne ut hva en person mestrer og vet hvordan de best kan utnytte arbeidsevnen ved å tilrettelegge. De savner derfor ikke en grundigere vurdering av brukerens arbeidsevne fra Nav. Én sier:

De som kommer hit har fått uføretrygd fordi de har en diagnose. Vi gjør arbeidsavklaringen. Jeg tenker vel at det er slik det må være. Jeg vet ikke hvordan Nav skulle gjort det når de ikke har noe de kan prøve dem i.

De færreste informantene har opplevd å få henvist brukere som ikke passer inn på tiltaket. I de tilfellene det har skjedd, har brukeren hatt for lav arbeidsevne til å være der. Det kan være personer som er for godt fungerende til å være på et dagsenter, men som likevel har for lav arbeidsevne til å kunne fungere i en VTA-plass. Enkelte opplever at Nav ikke alltid tar hensyn til at det kreves en viss arbeidsevne for å arbeide der. En av tiltaksleverandørene sier at de tidligere opplevde å få henvist personer som ikke burde vært der, men at dette har blitt bedre fordi de har fått en tettere dialog med Nav.

En tiltaksleder sier at det etter deres erfaring kan være vanskelig å forutse hvem som vil passe inn i virksomheten og hvem som ikke vil det, og at det av den grunn er viktig at beslutningen om ansettelse tas på basis av at vedkommende har fått prøvd seg litt.

Vi stilte informantene spørsmål om utviklingshemmede har noen spesielle behov eller utfordringer sammenliknet med andre deltakere i VTA. De understreker at det er veldig individuelt hvilke behov utviklingshemmede har for tilrettelegging, men at en på generell basis kan si at denne gruppen har større utfordringer enn andre VTA-deltakere. Ifølge tiltaksleverandørene handler utviklingshemmedes behov om at de trenger:

- Tilrettelagte arbeidsoppgaver
- Oppfølging
- Forutsigbarhet
- Et godt sosialt miljø

Tiltaksleverandørenes erfaring med utviklingshemmede i VTA er at de har stor arbeidskapasitet så lenge arbeidet blir tilrettelagt for dem. Tilretteleggingen tilpasses individuelt, men inntrykket vårt er at mye ligger i operasjonaliseringen av arbeidsoppgavene. Arbeidet gjøres tilgjengelig for arbeidstakerne ved å dele inn arbeidsoppgavene i mindre, oversiktlige operasjoner. Tiltaksleverandørene søker å finne gode systemer for innlæring, og utvikler ofte billedlige beskrivelser av arbeidsoppgavene. Erfaringen deres er at noen arbeidstakere lærer

arbeidsoperasjonene veldig raskt, mens andre har behov for jevnlig oppfølging for at de skal huske hvordan det skal gjøres.

Tiltaksleverandørene legger vekt på å bruke den første tiden etter at arbeidstakeren har startet i jobben på å finne frem til passende arbeidsoppgaver som vedkommende kan mestre. Mange tiltaksleverandører sier de gjerne lar vedkommende starte med helt enkle arbeidsoppgaver for så å prøve seg på mer avanserte oppgaver etter hvert. Videre er tiltaksleverandørene opptatt av å finne frem til gode koblinger mellom arbeidsoppgaver og de interessene og ønskene arbeidstakeren har. Ut over dette er det viktig at arbeidstakeren opplever arbeidet som stimulerende og utviklende og at de får en variasjon.

Ifølge tiltaksleverandørene har utviklingshemmede store behov for oppfølging, spesielt i oppstarten av arbeidsforholdet. Flere understreker samtidig at deres erfaring tilsier at de ofte jobber svært selvstendig så snart de har lært seg rutinene som er knyttet til arbeidet og utførelsen av arbeidsoppgavene. For noen går dette veldig raskt, mens andre bruker litt mer tid.

Flere sier at de opplever at utviklingshemmede er mer sårbare for endringer enn andre på tiltaket. De er ofte avhengig av forutsigbarhet og har et større behov for oppfølging dersom det er brudd på rutinene eller noe i arbeidssituasjonen forandres. Endringer i arbeidsoppgaver, ansvarsforhold, utskifting av arbeidsledere eller at de får nye kollegaer kan være hendelser som synliggjør at de har et ekstra oppfølgingsbehov.

Tiltaksleverandørene er opptatt av å skape et godt sosialt arbeidsmiljø, og mener at dette er noe deres virksomheter får til på en god måte. Inntrykket deres er at det sosiale samspillet og relasjonene som utvikles mellom de ansatte har stor betydning for den enkeltes trivsel. Å integreres i det sosiale miljøet kan samtidig kreve mye arbeid, og vi ble fortalt at det jobbes mye med å gi veiledning om hvordan deltakerne skal opptre i ulike sosiale situasjoner. En del har for eksempel behov for veiledning i hva som er passende adferd og omgangsskikk på en arbeidsplass.

2.4 Arbeidsrettede tiltak i Sverige og Danmark

Sverige

I Sverige har kommunene hovedansvaret for en del av tjenestene og tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert personer med psykisk utviklingshemming. Den statlige Arbetsförmedlingen administrerer også ulike tiltak og programmer som kan benyttes av personer med nedsatt arbeidsevne. Försäkringskassan har ansvar for forvaltning av ytelser som aktivitetsersättning og sjukersättning (uføretrygd for henholdsvis aldersgruppa 19-30 og 30-65 år). De er ikke leverandør av tjenester, men jobber tett med arbeidsformidlingen og andre relevante instanser om arbeidsmarkedstiltak.

De fleste utviklingshemmede er omfattet av *Lagen om stöd og service* (LSS). Det finnes ingen bestemmelse som lovfester retten til arbeid for personer med utviklingshemming (eller andre funksjonshemmede). Denne gruppen har

imidlertid rett til (ulønnet) daglig sysselsetting som er lovfestet i LSS ("daglig verksamhet").

Daglig virksomhet er en av ti tjenester som reguleres av LSS, eksempler på andre tjenester er personlig assistent, bolig, kontaktperson og ledsager. Daglig verksamhet er den tjenesten som har flest vedtak etter denne loven. Tiltaket er rettet mot personer i yrkesaktiv alder med funksjonsnedsettelse som hverken har arbeid eller er under utdanning. Av vel 57 700 personer med utviklingshemming, autisme og autismelignende tilstander med LSS-vedtak var det i overkant av 32 000 som fikk vedtak om "daglig verksamhet" i 2014.⁸

Arvidsson m.fl. (2015) gjennomførte en kartlegging av arbeidssituasjonen for personer med psykisk utviklingshemming som fullførte videregående skole i perioden 2001-2011. De fant at 47 prosent av dem befinner seg i daglig virksomhet i dag. 22,4 prosent var sysselsatt, de fleste i en eller annen form for subsidiert arbeid, 6,6 prosent var under utdanning, mens hele 24 prosent var beskrevet som «andre steder».

De fleste daglige virksomheter er organisert som skjermede virksomheter og majoriteten drives av kommunene. Variasjonen i aktiviteter i daglig virksomhet er stor. Det er alt fra tradisjonelle aktiviteter innenfor håndverk, mekanikk og (gjenvinnings-)industri til hundebarnhage, media og databehandlingsvirksomhet. Det tilbys også aktiviteter i form av kurs og fysisk aktivitet.

En kartlegging av både kommunale og private daglige virksomheter foretatt av Sosialstyrelsen i 2008 viser at 15 prosent av de med vedtak om daglig virksomhet fikk dette tilbudet i form av en individuell plassering på en ordinær arbeidsplass.⁹

Det benyttes flere typer varig tilrettelagt og subsidiert arbeid i Sverige.

Samhall er et statlig selskap med formål å skape meningsfylt og utviklende arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom tilrettelagt arbeid, for det meste i skjermet virksomhet.

Det finnes to typer lønnstilskudd uten noen absolutt tidsbegrensning: *offentlig skyddad anställning* som kun gjelder offentlige arbeidsplasser, og *Trygghetsanställning* som er tilgjengelig for både private og offentlige arbeidsplasser. Tilskuddet utbetales i begge tilfeller til arbeidsgivere som ansetter en person med nedsatt arbeidsevne på grunn av funksjonsnedsettelse. Det er Arbetsförmedlingen som godkjenner arbeidsplassen og beslutter størrelsen på tilskuddet. Ansettelsen skal være på ordinære betingelser slik at den ansatte lønnes etter de vilkårene som er gjeldende i den aktuelle bransjen. Selv om tiltakene ikke har noen absolutt tidsbegrensning, har de til hensikt å medvirke til at personen går over til et annet alminnelig arbeidsforhold. Kompensasjonen gis derfor normalt for henholdsvis ett og fire år av gangen.

⁸ Statistikk fra Arbetsförmedlingen

⁹ Sosialstyrelsen (2008)

I tillegg finnes to typer tidsavgrensede lønnstilskudd (*Lönebidrag* og *Utvecklingsanställning*). Disse har en maksimal varighet på henholdsvis ett og fire år.

I de neste avsnittene gir vi en kort omtale av andre tiltak som ble nevnt spesielt av våre informanter når vi spurte om aktuelle tiltak for personer med utviklingshemming.

Särkilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) er et tiltak i regi av Arbetsformedlingen som er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av funksjonsnedsetting og som anses å ha behov for særlig bistand for å etablere seg på arbeidsmarkedet. Denne ordningen er basert på ”supported employment”-tankegangen og hvor formålet er at bistanden skal gis i kombinasjon med et arbeidsforhold.¹⁰ SIUS er en individuell støtte til arbeidssøkeren, men også til arbeidsgiver i form av veiledning og bistand fra en SIUS-konsulent med kompetanse innenfor ”introduction methodology”. Støtten blir gradvis avviklet etter seks måneder, men kan vare i ett år. Den økonomiske ytelsen som blir utbetalt under introduksjonsperioden tilsvarer nivået på den livsoppholdsytelsen deltakerne ville hatt som arbeidssøkere.

I perioden 2011-2013 gjennomførte Socialstyrelsen et pilotprosjekt i kommunene kalt *Försöksverksamheter med meningsfull sysselsättning* etter den såkalte IPS-modellen (Individual Placement and Support). Målgruppen var personer med psykisk funksjonsnedsettelse. Det ble etablert forsøksvirksomheter i 32 kommuner som deltok med til sammen 103 coacher. Coachene hadde ansvar for rekruttering av potensielle arbeidsgivere og arbeidstakere. Vi omtaler evalueringen av forsøket i kapittel 3.3.

Danmark

I Danmark har kommunene fullt ansvar for finansiering av tjenester og ytelser for personer med nedsatt funksjonsevne. I 2009 ble også arbeidsformidlingen desentralisert, og det ble opprettet felles jobbsentre i kommunene. Staten har det finansielle ansvaret for innsatsen overfor arbeidsledige (med arbeidsløshetsforsikring), mens kommunene har ansvaret for de øvrige målgruppene.

I det følgende beskriver vi tiltakene som ble nevnt som aktuelle for personer med utviklingshemming av våre informanter i Danmark.

Beskytted beskæftigelse er sysselsetting i skjermet virksomhet (beskyttede verksteder), og omtales som i gråsonen mellom sosialt tiltak og sysselsetting. Ifølge Bengtsson og Mateu (2009) drives de beskyttede verkstedene etter supported employment-metodikk og har ingen angitt tidsbegrensning. I 2009 var det vel 8 100 deltakere, hvorav to tredjedeler var personer med utviklingshemming, fordelt på 200 verksteder under kommunalt ansvar. Majoriteten av deltakerne er ”førtidspensionister” (uføretrygdede). De mottar også en lav ”bonuslønn” for arbeidet på verkstedene.

¹⁰ Supported employment-metodikken blir omtalt nærmere i kapittel 3.3.

Bengtsson og Mateu (2009) gjennomførte en omfattende undersøkelse av de beskyttede verkstedene. De fant at 65 prosent av verkstedene har et samarbeid med ordinære arbeidsplasser, hvorav 35 prosent hadde en medarbeider som utelukkende jobbet med kontakten mot det ordinære arbeidsmarkedet. Likevel svarte kun en sjettedel av kommunene at de sikter mot å få sine brukere ut på det ordinære arbeidsmarkedet. Innholdet i de beskyttede verkstedene kan deles i to typer aktiviteter: arbeidsaktivitet med produksjonskrav, og andre aktiviteter som kvalifisering og undervisning eller hobbyaktiviteter. I prinsippet skal personen utprøves i praksis eller "arbejdsprøving" før vedkommende eventuelt henvises til beskyttet beskæftigelse, men i realiteten skjer arbeidsutprøving i forkant av en slik overgang sjelden. Om lag 36 prosent av de spurte brukerne i undersøkelsen svarer at de kunne tenke seg å bli utplassert på en ordinær arbeidsplass (andelen var 80 prosent blant de yngste). Det er likevel bare 12 prosent av deltakerne i beskyttet beskæftigelse som har slik utplassering. Blant utviklingshemmede er andelen 14 prosent.

Bengtsson og Mateu (2009) fant at det har vært en nedgang i antall personer i dette tiltaket, særlig blant de yngste. De ser dette i sammenheng med førtidspensjonsreformen som strammet inn kriteriene for uføretrygd samtidig som antall plasser i fleksjob (subsidiert arbeid) har økt. Det tilsier at en del personer som tidligere ville blitt innvilget uføretrygd og vært på beskyttet verksted, i stedet kommer på fleksjob.

I Danmark er det to relevante typer tidsubestemte lønnstilskudd.

Job med lønnstilskudd for førtidspensionister (tidligere skånejob). Uføretrygdede under 65 år som ønsker å jobbe kan søke om å få tilskudd til ansettelsen. Ansettelsen skal godkjennes av jobbsenteret, som også bevilger tilskuddet til arbeidsgiveren. Tilskuddet er tidsubegrenset så lenge jobben eksisterer og personen er under 65 år. Den uføretrygdede kan jobbe heltid eller deltid og får beholde trygden, men den vil kunne reduseres avhengig av størrelsen på lønnsinntekten.

Fleksjob er subsidiert tilrettelagt arbeid for personer med varig nedsatt arbeidsevne som ikke har uføretrygd. Denne ansettelsesformen kan også søkes av en uføretrygdet dersom vedkommende ønsker å prøve å komme tilbake til arbeidsmarkedet. Trygden blir da gjort hvilende så lenge vedkommende er i fleksjob. Arbeidsgiver har ansvar for å utbetale lønn, og kommunene kompenserer normalt halvparten av lønnsutgiftene. Fleksjob-ordningen ble endret i 2013. Tidligere var ordningen mer eller mindre tidsubegrenset for personer over 40 år, mens det for personer under 40 år ble bevilget for fem år av gangen. Etter de nye reglene bevilges fleksjob for en periode på fem år uansett alder.

En rekke kommuner i Danmark har opprettet en type fleksjobber med kort arbeidstid – såkalt "puljefleksjob" eller "minifleksjob". Dette er en fleksjob på 10 arbeidstimer eller mindre i uken. Bakgrunnen for etableringen var å skape en "treningsbane" eller en plattform for avklaring og utvikling av arbeidsevnen for personer med nedsatt arbeidsevne som har vært lenge borte fra arbeidslivet (DISCUS og COWI 2015). Formålet er at deltakerne skal kunne gå videre til en

ordinær fleksjobb eller annen sysselsetting senere. Denne type fleksjobb etableres hovedsakelig i private virksomheter.

Et annet tiltak som blir nevnt er *Ressourceforløb*. Dette er et individuelt tilpasset tverrfaglig ressursforløp for personer som står i fare for å bli tilkjent førtidspensjon (uføretrygd). Det er kommunen som fatter avgjørelsen om tildeling av dette tiltaket på grunnlag av en innstilling fra et såkalt "rehabiliteringsteam". Normalt varer tiltaket mellom ett og fem år og har til hensikt å medvirke til at personen kommer ut i arbeid eller utdanning. Dette er imidlertid et smalt tiltak og hadde bare 647 brukere i 2013.¹¹

¹¹ Danmarks Statistik: <http://www.danmarksstatistik.dk/da/Statistik/emner/tilknytning-til-arbejdsmarkedet/arbejdsmarkedsregnskab>

3 Potensial for økt arbeidsdeltakelse og effekt av tiltak

En sentral problemstilling i prosjektet har vært å belyse hvilken effekt eksisterende tiltak har på arbeidsdeltakelse for personer med utviklingshemming. Det finnes så å si ingen forskning på dette. Vi har derfor valgt å fokusere på aktørenes oppfatning av potensialet for økt arbeidsdeltakelse i målgruppa, samt hvilke tiltak/virkemidler de mener er hensiktsmessige for å få til dette. I litteraturstudien har vi funnet enkelte undersøkelser som omhandler effekter, disse blir oppsummert i kapittel 3.3.

3.1 Nav-veiledernes vurderinger

Potensial for økt tiltaksdeltakelse

I Reinertsen (2012) anslo kommunene at 21 prosent av de som i dag har kommunalt dagtilbud kunne vært i VTA. Basert på tallene i denne kartleggingen, ville det kreve en økning i antall tiltaksplasser for utviklingshemmede på 25 prosent.

I intervjuene spurte vi veilederne om de mener det er et potensial for at flere utviklingshemmede enn i dag kunne vært i et tiltak. 34 av de 42 veilederne vi intervjuet svarte ja på det, 6 svarte nei. De som svarte nei utdyper dette med at de mener at alle som ønsker det har tiltaksplass i dag, og/eller at de fleste utviklingshemmede som ikke er i tiltak er for dårlig fungerende.

Et flertall av veilederne oppgir at årsaken til at potensialet ikke blir utnyttet, er tilgangen på tiltaksplasser for de som har behov for varig tilrettelegging, for eksempel:

Det er for få plasser. Det kunne vært elever på videregående som kunne gått rett inn i tiltak – men vi har jo ikke plasser og da foreslår vi det ikke.

Det er for få varige tilrettelagte tiltaksplasser. Vi kan søke inn i skjerma, men det er veldig lang ventetid. I ordinære bedrifter er det ikke nok plasser (VTA-O), det kommer ikke nye plasser i nærmeste framtid heller i fylket. Det skapes en forventning på skolen om at det finnes plasser i ordinære bedrifter, men den oppfylles ikke.

Potensial for økt bruk av tiltak i ordinære virksomheter

Det er interessant at mange av veilederne oppgir at de pleier å ta med i vurderingen en rekke ulike typer tiltak for utviklingshemmede (se Tabell 2.2), mens statistikken viser at det kun er noen få tiltak som blir brukt i noen særlig grad.

Vi informerte veilederne om statistikken, som viser at nærmere 90 prosent av tiltaksdeltakerne er i VTA i skjermet virksomhet og 9 prosent i VTA i ordinær virksomhet, og spurte dem om de tror det er et potensial for at flere

utviklingshemmede kan være i tiltak i ordinære virksomheter. Hele 39 av de 42 veilederne svarte ja på det.

Vi spurte også om veilederne mente at det er noen av dagens tiltak som de mener kunne blitt brukt mer for psykisk utviklingshemmede. 36 av dem svarte ja på dette, to svarte "vet ikke" og fire nei. 33 av dem oppga konkrete typer tiltak som de mener kunne bli brukt mer enn i dag. Følgende typer tiltak ble nevnt.

Tabell 3.1 Tiltak som burde bli brukt mer for psykisk utviklingshemmede. Antall svar

Typer tiltak	Antall
Tiltak i skjermede virksomheter:	
VTA i skjermet virksomhet	8
Arbeidspraksis i skjermet (APS)	3
Tiltak i ordinære virksomheter:	
VTA i ordinær virksomhet	14
TULT	8
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	5
Mentor	4
Generelt tiltak i ordinære bedrifter	5
Annet	4
Antall personer	33

Hva er grunnene til at disse tiltakene ikke blir brukt mer, og/eller at potensialet for flere tiltaksplasser i ordinære virksomheter ikke blir utnyttet? Som nevnt er det mange som forteller at det er mangel på tiltaksplasser. Et flertall av veilederne framhever mangel på plasser/budsjettmidler som en viktig grunn til at de i liten grad bruker VTA-O og TULT. Noen sier at det nå er stans i bruk av tiltakene på grunn av overforbruk, andre forteller at det generelt er svært små budsjetter for disse tiltakene, og lang ventetid.

Vi har ikke tilgang på slike plasser (VTA-O) i dette fylket for tiden. TULT er veldig begrenset – vi har kanskje én eller to plasser.

På grunn av at plassene er brukt opp. Jeg har to kandidater nå som fint kunne fått en VTA-O.

En veileder forteller at de har fått beskjed om at de ikke skal bruke TULT. Tiltaket i seg selv er dyrt, og siden det er finansiert over tiltaksbudsjettet, går det på bekostning av andre tiltaksplasser. Vedkommende påpeker at det er uheldig at tiltaket ikke finansieres over trygdebudsjettet, noe som kunne synliggjort besparelsen i form av redusert uføretrygd.

En annen årsak noen nevner til at tiltak i ordinært arbeidsliv blir lite brukt er at mange utviklingshemmede ikke har god nok funksjonsevne. Enkelte veiledere mener dessuten at Nav ikke benytter denne typen tiltak fordi de har for dårlig kunnskap om brukerens funksjonsevne.

Jeg har ikke brukt TULT. Man skal være veldig godt fungerende for at det skal være aktuelt.

Jeg tror det handler om at veileder er usikker på funksjonsnivået til bruker, ikke kjenner dem godt nok. Derfor kan det være greit noen ganger å begynne i skjermet virksomhet først og så se på rapportene om hva de kan.

Det er noen som viser til at TULT "er for de som har et arbeidsforhold fra før", og at de fleste som er i tiltaket har vært i et lengre arbeidsforhold tidligere, og allerede har en arbeidsgiver.

Videre blir det framhevet at det er vanskelig å finne arbeidsgivere som er villig til å ha deltakere på varige tiltak. I tillegg til at arbeidsgiveren må være villig til å prøve, må de ha evne/vilje til å integrere brukeren. Det blir påpekt at dette krever en god del av arbeidsgiveren.

Det som må til er at arbeidsgivere har en ordning der hvor de (brukerne) blir inkludert som en del av arbeidsstokken, de må ha gode rutiner for å håndtere og inkludere. I hektiske hverdager sitter alle med sine arbeidsoppgaver og det kan være en veldig tøff arbeidssituasjon for denne brukergruppen.

(Det er) mangel på plasser og bedrifter som er villig til å ta det oppfølgingsarbeidet som er nødvendig for at de skal fungere i jobben.

Det er også slik at tiltak i ordinære virksomheter krever mer ressurser fra Nav sin side enn tiltak i skjermet virksomhet. Det er både tidkrevende å finne en arbeidsgiver, og å følge opp arbeidstaker og arbeidsgiver underveis. I skjermet virksomhet får brukerne all nødvendig oppfølging i tiltaksbedriften, og Nav kan stort sett følge opp ved å lese deres rapporter eller ha et årlig møte. I ordinære virksomheter må Nav-veilederen selv følge opp mye tettere.

Det er utrolig mye mer arbeidskrevende for veilederen å skaffe plasser i ordinært arbeidsliv, enn å søke dem inn på et skjerma tiltak. Å komme til enighet med en arbeidsgiver er veldig tidkrevende. Det er lettere å fylle opp plassene i gruppetiltakene enn det er å utarbeide individuelle tiltak i ordinære bedrifter.

Vi bruker i hovedsak skjermet tiltak fordi oppfølgingsbehovet er styrende, Nav har ikke kapasitet til oppfølgingsarbeidet som kreves i ordinære jobber.

En veileder forteller at de på kontoret er usikre på hvordan de oppretter en VTA-plass i ordinær virksomhet:

Noen bedrifter har jo fokus på å ansette folk med spesielle utfordringer. Vi kan visst opprette en VTA-plass – men det er ingen her som vet hvordan.

Til slutt er det flere veiledere som påpeker at mulighetene til å benytte en del tiltak begrenses hvis bruker får uføretrygd før det er vurdert tiltak.

De fleste tiltakene kunne blitt mer brukt, forutsatt at de (brukerne) kommer med en bestilling om at de skal være i arbeid, og ikke kun søker om uføretrygd. Omgivelsene (skole, foreldre og så videre) gjør i stor grad en

del ting uten å involvere Nav (for eksempel å søke uføretrygd rett etter videregående). Det ekskluderer Nav i begynnelsen av prosessen.

Selv om et flertall av veilederne altså mener det er et potensial for at flere utviklingshemmede kan være i arbeidsrettet aktivitet, og at flere kunne være i andre tiltak enn VTA i skjermet virksomhet, er det noen som peker på at mange har for lav funksjonsevne, har behov for den stabiliteten som en skjermet arbeidsplass garanterer, og/eller føler seg mer inkludert i skjermede virksomheter. Noen veiledere mener dermed at det ikke er hensiktsmessig å endre praksis fra i dag.

Mange er avhengig av stabilitet og faste personer rundt seg. Å prøve ut nye tiltak og ordninger er ikke alltid så heldig.

Det finnes for få jobber som denne brukergruppen kan mestre. Må vurdere hensiktsmessigheten med jobben, vi skal ikke utsette brukere for ting de ikke klarer å mestre.

VTA i skjermet som ikke har produksjonskrav passer best for de fleste i denne målgruppen. Det er her de føler seg mest inkludert og ivaretatt.

Potensial for ordinært arbeid

I intervjuene stilte vi veilederne spørsmål om de tror at flere utviklingshemmede enn i dag kunne kommet i en *ordinær* jobb. Meningene var delte. Omtrent halvparten svarte ja på dette, resten svarte nei eller "vet ikke". Når de utdypet svarene, var det likevel få som mente at det er noe særlig potensiale for at flere kan ha en jobb på helt ordinære vilkår uten varig tilrettelegging eller tilskudd av noe slag.

Det kan være. Men ikke på ordinære vilkår, varig tilrettelegging må til.

Nei, men jeg tror flere hadde klart tilrettelagte jobber i ordinært arbeidsliv.

En stor andel av veilederne pekte på at arbeidslivet i dag er blitt for tøft, at effektivitetskravene er for høye, og at det ikke lenger finnes enkle, rutinemessige oppgaver.

Det må være enkelt rutinemessig arbeid, den typen arbeid er ikke så tilgjengelig eller det er vanskelig å få til i praksis.

Større bedrifter hadde tidligere en kultur for at en viss prosent av oppgavene er rutinemessige oppgaver hvor denne brukergruppen kan gjøre en jobb. Det mangler velvilje fra næringslivet – de må identifisere/skape disse oppgavene og gi dem tid til å lære det de trenger å lære for å kunne utføre arbeidsoppgavene. Dette er vanskelig å få til i dagens arbeidsmarked.

Utfordringen er at det blir færre og færre enkle jobber. Det kreves for mye kompetanse. Jeg har hatt brukere som har hatt enkle jobber (feie gulvet, ha ansvar for panteflasker og så videre), som nå er uføretrygdede fordi jobbene ikke finnes lenger. Det er det å finne riktig arbeidsgiver – finne de arbeidsoppgavene de mestrer. Men kanskje ikke den arbeidsplassen fins.

Noen få veiledere har eksempler på at en bruker med utviklingshemming faktisk har gått over i en ordinær jobb:

Hvis det er en lettere utviklingshemming, kanskje en gradert ufør, kanskje en ungdom med relativt bra fungering. Jeg har et eksempel hvor det er familien som driver firmaet. Inngangsbilletten var goodwill. Han har fått helt vanlig jobb nå, han kunne sikkert fått 100 prosent uføretrygd hvis han hadde villet.

Faktorer som bidrar til økt arbeidsdeltakelse

Vi stilte veilederne flere spørsmål som handler om "hva som skal til": For at flere skal kunne være i tiltak, for at flere skal kunne ha en tiltaksplass i ordinært arbeidsliv, og for at flere eventuelt kan komme i en ordinær jobb. Svarene på disse spørsmålene er noenlunde sammenfallende, og handler om hva som skal til for at flere utviklingshemmede skal komme *nærmere arbeidslivet enn de er i dag*. Mange av svarene speiler naturlig nok også de hindringene vi har omtalt over.

Vi kan dele veiledernes svar inn i tre ulike typer faktorer: Betingelser som handler om andre aktørers atferd (skole, arbeidsgivere, leger, foreldre, mv), de som handler om ressurser og arbeidsprosesser i Nav, og bruk av spesifikke typer tiltak. Vi omtaler de to første her.

Andre aktører

Noen veiledere peker på viktigheten av støtte fra familie og andre rundt den utviklingshemmede for at flere skal kunne være i en ordinær virksomhet (eventuelt i en ordinær jobb):

Hvis de har motivasjon og støtte fra familie og andre rundt seg, kunne kanskje flere kommet i jobb. Det er vanskelig å motivere brukerne hvis de ikke har foreldrene med på laget og har fått høre hele livet at de ikke skal jobbe.

Legene og lærerne har en påvirkning på brukernes oppfatning av hva de vil og klarer. Hvis legen eller foreldre sier at de ikke bør være i arbeid/tiltak, tror de ikke selv at de kan klare det. (...) Det er rart hvordan leger eller lærere kan se at en 17-åring er ufør og ikke kan komme ut i jobb på sikt, når personen ikke har prøvd ulike ting først. Lærere og leger trenger nok mer kunnskap om hvilke tiltak Nav/kommunen har tilgjengelige, og hvordan arbeidsgivere kan være med på å tilrettelegge.

Flere veiledere anser at det er bedre muligheter for å komme i en arbeidsrettet aktivitet/jobb dersom opplæringen i videregående har inkludert praksis. Det synes å variere hvor godt tilretteleggingen i skolen fungerer.

Arbeidsgiveres vilje og evne ble nevnt som en viktig faktor i flere deler av intervjuene. Vi har tidligere nevnt at dette oppfattes som en hindring for at flere utviklingshemmede kan være i tiltak i det ordinære arbeidslivet. Et par av veilederne ser at det også finnes muligheter.

Jeg er sikker på at det finnes mange småoppgaver i samfunnet som man med fordel kunne fått noen i denne brukergruppen til å gjøre, men det er

vanskelig å få til i praksis, kanskje fordi man ikke er kreativ nok eller ikke har tenkt på det.

Det er lagt opp til at i en jobb skal en kunne gjøre alle mulige oppgaver. Hvis en hadde tenkt at man kan gjøre det man mestrer, og det var greit, kunne en ha inkludert flere i ordinære tiltak. I jobber det ikke er behov for utdanning, bør de kunne gi denne gruppa mindre oppgaver som de mestrer (for eksempel ha ansvar for flaskeautomaten eller frukten). Mange av dem har en del ressurser også som ikke blir utnyttet.

Arbeidsprosesser og ressurser i Nav

Selv om Nav-veilederne peker på viktigheten av at andre aktører ”spiller på lag”, er de også oppmerksomme på betydningen av samarbeid mellom dem selv og de samme aktørene. Det gjelder særlig samarbeid mellom Nav og skole (fylkeskommune). Det er ganske mange som forteller om gode samarbeidsrutiner omkring overganger mellom skole og arbeid, men dette gjelder ikke i alle fylker.

Hvis man hadde bedre strukturer for samarbeid på tvers av fylkeskommune, skole, arbeidsliv og Nav, så kunne kanskje flere på sikt kommet i en ordinær jobb.

Et annet poeng som kom opp i en del av intervjuene er det faktum at mange utviklingshemmede/foreldre søker uføretrygd før Nav-veilederen er involvert. Det er naturlig at man tenker på inntektssikring, men det kan føre til at det ikke alltid blir gjort grundige vurderinger av mulighetene for arbeidsrettet aktivitet, og at utviklingshemmede/foresatte ikke nødvendigvis får informasjon om alle muligheter. Når personen først har fått 100 prosent uføretrygd er terskelen blitt høy for å prøve andre tiltak enn VTA. De tidsbegrensede tiltakene kan stort sett ikke benyttes i kombinasjon med uføretrygd.

For det første måtte inngangen (til Nav) vært annerledes. I det øyeblikket de har fått uføretrygd er terskelen høyere for tiltak som er knyttet til å få ordinært arbeid.

Tiltak i ordinære virksomheter blir ansett som gode virkemidler. Mange veiledere etterlyser mer tiltaksmidler og mener at de kunne tilbudt mange flere en arbeidsrettet aktivitet dersom de hadde mer ressurser.

Hvis vi hadde satset mer på tiltak i ordinært arbeidsliv kunne flere kommet i jobb. Vi må ha større tilskudd, varig tilskudd, og mer tilrettelegging.

Noen veiledere mener at de selv kan bli bedre til å rekruttere arbeidsgivere. Også deres egne holdninger blir stilt i et kritisk lys: Det blir påpekt at de selv kanskje har for lave forventinger til denne gruppa, og at de kunne fått til mer ved et mer offensivt arbeid og samarbeid med arbeidsgivere.

Vi kunne vært litt mer frimodig og spurt arbeidsgivere om de kan ta imot. (...) Veilederen er kanskje litt forutinntatt – vi tror kanskje at arbeidsgivere ikke vil. Men det er et vidt spekter i brukergruppa. Kanskje flere kunne dette enn det man tror.

Vi burde jobbet mer ut mot ordinære bedrifter for å få et samarbeid og dermed fått bedre oversikt over hvilke bedrifter som kunne tenke seg å ta

inn noen. Det er mer givende arbeid for brukeren. Det kunne være å pakke for kunder eller mye annet. Det er nok å gjøre i ordinære bedrifter. En tenker for lite kreativt.

Når det gjelder bruk av tidsbegrensede tiltak, er det flere veiledere som mener at det kan egne seg for en god del utviklingshemmede, men at man burde ha mulighet til å benytte slike tiltak over lenger tid enn det regelverket tillater i dag. Tett oppfølging over lang tid anses som en suksessfaktor.

Først og fremst å gi dem tid til å prøve seg i arbeid gjennom arbeidspraksis. Trenger arbeidspraksis for å finne noe som de føler de mestrer. Slipper vi dem for tidlig kommer de fort tilbake, og da kommer de fort på uføretrygd.

Jeg tror det (at det er mulig med ordinær jobb for flere) hvis de bare får tid, men de trenger lang tid på opplæring for å bli trygge på ting. De trenger ofte mer enn fire år et sted før de klarer seg på egenhånd. Hadde de fått lang tid, så tror jeg det ville gått bra i mange tilfeller.

Konkrete arbeidsrettede tiltak

Vi stilte veilederne spørsmål om hva slags tiltak som ville være mest effektive for at flere utviklingshemmede kunne få en ordinær jobb. Siden et stort flertall av veilederne mente at det er et begrenset potensial for at flere kan få en jobb uten tilrettelegging/støtte, ble spørsmålet i de fleste tilfellene omformulert: Hva slags tiltak ville være mest effektive for at flere utviklingshemmede kunne få *arbeid i ordinært arbeidsliv*? En god del av veilederne nevnte konkrete tiltak, disse er vist i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 *Hva slags tiltak ville være mest effektive for at flere utviklingshemmede kunne få arbeid i ordinært arbeidsliv?*

Arbeid med bistand/oppfølging	6
Arbeidspraksis (ordinær)	10
Arbeidspraksis i skjermet	3
VTA i ordinær virksomhet	6
TULT	11
Lønnstilskudd	5
Mentor	4
Annet	3
Antall personer	31

Som vi ser er det en god del av veilederne som mener at arbeidspraksis i ordinær virksomhet kunne være mest fruktbart med hensyn til å få til en ordinær/tilrettelagt jobb. De fleste påpekte at dette må være av ganske lang varighet (lengre enn det som er mulig i dag). De som nevnte mentor, så dette som et godt virkemiddel i kombinasjon med praksis i ordinær virksomhet.

Ellers var TULT det mest "populære" tiltaket:

TULT, det gir mest tilknytning til ordinært arbeidsliv. jeg har hatt en 60/40 deling på noen brukere, hvor arbeidsgiver lønner 40 prosent. Har aldri hatt noen som har fått 100 prosent lønnsinntekt – det er for mye utdanningskrav og kompetansekrav til at de kan mestre en jobb på samme linje som andre.

TULT ville kanskje vært mest effektiv. Det er jo en ordinær jobb, men med et tilskudd. Mentor og tilretteleggingstilskudd vil også fungere bra. Arbeidsgiver kan f.eks. være lønna 5 timer i uka, for å ta ekstra oppgaver i forbindelse med den ansatte som har utviklingshemming.

Det vil jo være oppfølging eller arbeidspraksis og mentor (som er mest effektivt). Vi har virkemidlene, men må kunne utnytte dem fleksibelt og få med oss arbeidsgiver på laget. De krever tett oppfølging, så mentor i en periode er nok fint.

3.2 Tiltaksleverandørenes vurderinger av VTA

Forutsetninger for vellykket tiltaksdeltakelse

Vi stilte spørsmål til informantene hos tiltaksleverandørene om hva som skal til for at tiltaksdeltakelsen skal bli vellykket for utviklingshemmede. Spørsmålet var relatert til VTA, som alle leverandørene hadde erfaring med. Ifølge dem er det viktig å imøtekomme deltakernes behov for oppfølging, tilrettelegging og forutsigbarhet for at tiltaket skal lykkes.

For det første er det viktig at det foretas en innledende vurdering av om vedkommende vil kunne passe inn. Tiltaksleverandørenes holdning er at de skal kunne klare å tilrettelegge arbeid for de fleste, men at det forutsetter at arbeidstakeren har en viss arbeidsevne og en viss selvstendighet. Tiltaksleverandørene er opptatt av å ha en god dialog med relevante instanser i hjelpeapparatet i forkant slik at de får mest mulig informasjon. Det gjennomføres også samtaler med brukeren i forkant av oppstart, der brukeren får anledning til å fortelle hva vedkommende har lyst til å jobbe med.

Videre er det viktig å finne frem til arbeidsoppgaver som er passende for den enkelte arbeidstaker. Oppfølgingen av hvordan arbeidstakeren mestrer og opplever arbeidsoppgavene blir ekstra viktig i den første tiden. Tiltaksleverandørene er også opptatt av at det tas hensyn til individuelle forskjeller når det gjelder arbeidsevne, og at det er viktig å møte arbeidstakeren med fleksibilitet når det gjelder valg av arbeidsoppgaver.

Hver arbeidstaker får en egen kontaktperson. Denne personen har ansvaret for å følge opp arbeidstakeren og bidra til at vedkommende føler seg ivaretatt og trygg. I dette ligger å sørge for nødvendig opplæring og fortløpende gjøre vurderinger av om arbeidsoppgavene passer. I de fleste tilfeller vil det være behov for tett oppfølging den første tiden.

Videre vil en viktig forutsetning for å lykkes være at arbeidslederne som har med deltakerne å gjøre, har interesse for og innsikt i hva det vil si å ha en

psykisk utviklingshemming. Denne kompetansen er ifølge tiltaksleverandørene helt avgjørende for at tiltaket skal lykkes.

At det sosiale arbeidsmiljøet fungerer godt, at arbeidstakeren integreres i dette og føler seg ivaretatt på en god måte er også viktige forutsetninger. Tiltaksleverandørene forteller at de legger svært stort vekt på å få dette til å fungere bra.

For å sikre en best mulig oppfølging av arbeidstakeren er støtteapparatet og samarbeidet med dette også viktig.

Hvor hensiktsmessig er VTA for utviklingshemmede?

Tiltaksleverandørene selv vurderer VTA som et viktig og bra tilbud for gruppen utviklingshemmede. Ifølge tiltaksleverandørene er VTA det tiltaket som best ivaretar utviklingshemmedes tilretteleggingsbehov.

De understreker at det i tiltaket er rom for den tilretteleggingen som er nødvendig for at denne gruppen skal få brukt sin arbeidskapasitet. Gjennom arbeidet gis de anledning til å produsere noe, de får et ansvar, og de forholder seg til de samme plikter som ordinære arbeidstakere når det gjelder organisering av arbeidstid, fravær og ferier. Dette gir arbeidstakerne en yrkesstolthet. En informant sier:

Det er viktig at det er reelle arbeidsoppgaver – at en ikke «leker butikk». At en vet hvem kunden er, og vet at de forventer at vi skal levere – at vi skal gjøre en god jobb. Arbeidstakeren får en status og en stolthet når de blir involvert på den måten.

Gjennom arbeidet opplever arbeidstakerne at de bidrar i viktige ledd i produksjon og at de betyr noe. Det er viktig, og en stor forskjell fra det å bare være trykdemottaker.

Arbeidet har også en sosial dimensjon som er av stor betydning for arbeidstakerne. På jobben utvikler de et godt sosialt fellesskap og mange etablerer vennskap med sine kollegaer.

Potensial for økt tiltaksdeltakelse

Tiltaksleverandørene har lange ventelister og mottar stadig henvendelser fra foresatte og andre i hjelpeapparatet om utviklingshemmede som ønsker å forhøre seg om ledige plasser. Mange av disse ville ifølge tiltaksleverandørene kunnet ha nytte av tiltaket.

Informantene sier at de har mange oppdrag og at de har nok arbeid til å kunne tilby flere en jobb, men at det er en mangel på plasser (avtaler med Nav). Ifølge tiltaksleverandørene mangler det vilje til å avsette tilstrekkelige midler til å finansiere plassene. En leverandør forteller at Nav i deres kommune gir de som ønsker å søke plass på et VTA-tiltak beskjed om at det ikke er nødvendig å søke fordi de uansett ikke kan regne med å få plass. Tiltaksleverandøren er fortvilet fordi dette bidrar til at behovet ikke synliggjøres.

Tiltaksleverandørene er spesielt bekymret for at unge utviklingshemmede som søker plass etter videregående skole må regne med å stå flere år på venteliste for å få et VTA-tiltak.

Er det andre tiltak som man burde brukt mer enn i dag?

Flere av informantene mener at varig tilrettelagt arbeid ved ordinære arbeidsplasser (VTA-O), samt arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Arbeid med bistand (nå oppfølging) er tiltak som kunne blitt brukt mer. De understreker samtidig at disse tiltakene først og fremst vil egne seg for utviklingshemmede med ganske høy arbeidsevne. Mange vil ifølge tiltaksleverandørene ha behov for mer oppfølging enn det i dag er avsatt ressurser til i disse tiltakene.

Inntrykket vårt er videre at dagsentertilbud vurderes som et godt alternativ for utviklingshemmede med stort oppfølgingsbehov, mens et arbeidsrettet tiltak er et bedre alternativ for utviklingshemmede med en viss arbeidsevne. En av virksomhetene har en forsterket VTA-avdeling som er særlig relevant for utviklingshemmede med større behov for tilrettelegging enn det er rom for i ordinære VTA-plasser. Denne avdelingen har tettere bemanning, med én ansatt per én til to arbeidstakere/tiltaksdeltakere. Siden Nav har en felles, fast sats for VTA, er rekrutteringen til denne avdelingen avhengig av at kommunen betaler ekstra.

Tiltaksleverandøren har hatt en økning i antall deltakere i den forsterkede avdelingen de senere årene. De formidler at de kan gi et godt tilbud til den aktuelle målgruppa, blant annet fordi de har ansatte med spesialkompetanse på målgruppa (for eksempel vernepleiere), framfor produksjonskompetanse. Arbeidstakerne har arbeidsoppgaver innenfor virksomhetens vanlige produksjon, men har ikke like sterkt produksjonskrav som de ordinære VTA-avdelingene.

Informantene vi intervjuet er i utgangspunktet positive til at utviklingshemmede skal kunne ha tiltaksplass i ordinære virksomheter, men er skeptiske til om betingelsene for at det skal lykkes er gode nok.

Tiltaksleverandørenes erfaringer med å finne arbeidsgivere som vil tilby utviklingshemmede arbeid er varierte. Mens noen har erfart at det har vært enkelt å få til, har andre erfart det som vanskelig. Informantene er likevel enige i at det er mulig å finne arbeidsgivere som kan være villige til å tilby arbeid til utviklingshemmede, gitt at de kan føle seg trygge på at noen tar ansvar for å følge arbeidstakerne opp. De er også sikre på at det er mulig å finne passende arbeidsoppgaver som utviklingshemmede vil kunne håndtere, så lenge en tar høyde for at arbeidet må tilrettelegges og at kravene som stilles står i forhold til arbeidsevnen. Skepsisen tiltaksleverandørene har, dreier seg først og fremst om hvorvidt betingelsene for oppfølging, forutsigbarhet og sosial integrering er tilstede i ordinære virksomheter.

Flere av leverandørene forteller at det er blitt kuttet kraftig i ressursene til oppfølging av deltakere i tiltak som VTA-O, Arbeid med bistand og APS, noe som gjør at de per i dag vurderer tiltakene som uegnet for majoriteten av utviklingshemmede. De peker spesielt på at det kan oppstå situasjoner som

krever ekstra oppfølging, og at det ikke er etablert et system eller avsatt tilstrekkelig ressurser til å følge dette opp.

Videre ser tiltaksleverandørene behov for at tiltaksdeltakerne følges opp av personer som kjenner dem godt og som har kompetanse på hva det vil si å ha en utviklingshemming. Som nevnt har utviklingshemmede ofte større behov for forutsigbarhet en andre. Det er derfor viktig at en får etablert dette i arbeidssituasjonen. En må samtidig være forberedt på at endringer i den utviklingshemmedes arbeidssituasjon eller livssituasjon kan skape usikkerhet og utrygghet, og at det vil kunne kreve tett oppfølging for å gjenskape stabilitet. Én sier:

Hva som kan bli utfordringen er veldig individuelt betinget og vanskelig å forutse, men det må være gode ordninger for å håndtere de problemene som oppstår de gangene det ikke fungerer.

Informantene er usikre på om arbeidsgivere i det ordinære arbeidslivet på egenhånd vil kunne ivareta den utviklingshemmede når det oppstår utfordringer.

Erfaringen med utviklingshemmede som har jobbet i det ordinære arbeidslivet, er at de ofte sliter med å bli integrert i det sosiale arbeidsmiljøet. Én sier at utviklingshemmede ofte får rollen enten som maskot eller hjelper, men at det er vanskelig for dem å bli behandlet som en vanlig arbeidstaker. Mange føler seg ensomme. Få av tiltaksdeltakere uttrykker ifølge tiltaksleverandørene et ønske om å jobbe i en ordinær virksomhet. De ser samtidig at det kan være veldig ønsket og positivt for noen. Et mulig tiltak for å få flere inn i ordinære virksomheter kan være å legge til rette for at flere personer med utviklingshemming får jobbe sammen i en bedrift.

Samlet mener tiltaksleverandørene at det er et potensiale innenfor det ordinære arbeidslivet, gitt at behovene til de utviklingshemmede blir ivaretatt på en god måte. Tiltaksleverandørene mener at en må erkjenne at det trengs tilrettelegging, og at en ikke kan forvente at arbeidsgiverne skal ta hele ansvaret. De mener at et avgjørende punkt er oppfølgingsressurser fra noen med kompetanse på å tilrettelegge for og arbeide med utviklingshemmede. Dersom dette er på plass, mener flere at dette er lite ressurskrevende i forhold til gevinstene for samfunnet.

Potensial for ordinært arbeid

Ingen av informantene vil kategorisk si at det ikke finnes muligheter for at utviklingshemmede skal kunne ha en ordinær jobb, selv om de fleste sier de tror det vil være vanskelig. De understreker at de ikke kan uttale seg om hele gruppen av utviklingshemmede, siden de som er på tiltak hos dem er vurdert som uføre. Én sier:

Jeg ser ikke noen av de jeg har her i en vanlig jobb. Det er en grunn til at de har kommet hit – det glemmer jo folk. Det er en grunn til at de har fått uføretrygd – det er en gang vurdert som riktig at de skal ha det.

3.3 Forskning og evalueringer

Som nevnt er det lite forskning som undersøker effekter av tiltak spesifikt for utviklingshemmede. Vi refererer derfor bare til noen få studier fra litteraturstudien. I tillegg har vi fått tilsendt enkelte evalueringer fra informantene i Sverige og Danmark. Disse er relevante fordi de omhandler tiltak som informantene forteller er spesielt aktuelle for vår målgruppe.

Overgang fra skjermede tiltak til ordinært arbeidsliv

De skjermede tiltakene i Sverige og Danmark (noenlunde tilsvarende VTA) har i varierende grad en målsetting om at de skal formidle deltakerne til det ordinære arbeidsmarkedet. Uansett skjer dette i lite omfang. Det samme er tilfelle i Norge.

Socialstyrelsen (2008) gjennomførte en undersøkelse om *daglig virksomhet* i Sverige. Der oppga 50 prosent av kommunene at de ikke hadde opplevd at noen hadde gått fra daglig virksomhet til lønnet arbeid, hverken med eller uten subsidie. Til sammenligning svarte 40 prosent av kommunene at det i deres virksomheter finnes deltakere som kunne vært i annen sysselsetting, noe som anslås å tilsvare 10 prosent av alle deltakere. Når det gjelder de daglige virksomhetene selv, oppga nær 60 prosent av dem at manglende veiledning på (den nye) arbeidsplassen er en viktig årsak til at det er så få som blir overført fra daglig virksomhet til annen (lønnet) sysselsetting.

I *Samhall* er det en målsetting at så mange som mulig av deltakerne går over til ordinært arbeidsliv på sikt. I perioden 2006-2010 var andelen som ble overført fra Samhall til ordinært arbeid omtrent 1 prosent, med unntak av i 2007 hvor tallet var nær 2 prosent (Halvorsen og Hvinden 2011).

I sin undersøkelse av de *beskyttede verkstedene* i Danmark fant Bengtsson og Mateu (2009) at det mellom 2004 og 2009 kun var 184 personer som gikk fra beskyttet beskæftigelse til å bli ansatt i en ordinær virksomhet, enten i subsidiert arbeid (fleksjobb) eller jobb med lønnstilskudd for førtidspensjonister.

Supported employment-metodikk

I kontakten med informantene i Danmark og Sverige blir supported employment-metodikken nevnt som hensiktsmessig i tiltak for utviklingshemmede. Det er imidlertid ikke entydig hva dette betyr. Strengt definert handler metodikken om en inkluderingsprosess som blir koordinert og understøttet av en Job Coach, som har til oppgave å hjelpe brukerne til å få og beholde en lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet (Spjelkavik m.fl. 2011). Coachen skal sørge for at arbeidssøkeren får en vellykket inkludering på arbeidsplassen, gi støtte til brukeren i jobben, og følge opp brukerens arbeidsgiver og kolleger.

I en gjennomgang av supported employment i Norden fant Spjelkavik m.fl. (2011) at begrepet er definert og implementert på ulike måter:

Mens evidensbasert Supported Employment er forholdsvis strengt definert, forbindes Supported Employment i de nordiske landene med alt fra skjermede sosiale aktiviseringsstilbud og ulike kvalifiserings- og avklaringstilbud til arbeidsplassbaserte opplæringstilbud og sykefraværsoppfølging. (...) Mange Job Coacher innen Supported

Employment-liknende tilbud er ansatt i organisasjoner der målet om en lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet ikke står sentralt.

Det er med andre ord vanskelig for oss å avgjøre hva som konkret menes når informantene oppgir at et tiltak benytter supported employment-metodikk.

Vår informant i Försäkringskassan formidler at det er en generell oppfatning at tiltak som bygger på supported employment-metodikk ser ut til å fungere bra når det gjelder å bistå utviklingshemmede i å etablere seg på arbeidsmarkedet. Det finnes ingen forskningsmessig belegg for denne påstanden, men Försäkringskassan og Arbetsformedlingen jobber for tiden med en effektvurdering av tiltak for unge med aktivitetstøtning (unge uføre). Et sentralt tiltak i evalueringen er SIUS (*Särkilt introduktions- och uppföljningsstöd*), som ble beskrevet i kapittel 2.4. Ifølge Lidija Kolouh-Söderlund ved Nordens Välfärdcenter var det i 2009 omtrent 3 200 personer som startet i SIUS. Tre måneder etter at deltakerne var ferdig i programmet, var omtrent halvparten i arbeid.

I evalueringen av pilotprosjektet "försöksverksamheter med meningsfull sysselsättning" fant Socialstyrelsen (2014) at 45 prosent av deltakerne var sysselsatt ved pilotens slutt. I tillegg var noen i arbeidspraksis eller under utdanning. Til sammen 54 prosent av deltakerne hadde kommet nærmere arbeidsmarkedet etter prosjektet. Dette var en klar forbedring sammenlignet med situasjonen i forkant av prosjektet hvor nærmere 65 prosent av deltakerne oppga at de hadde svært/ganske svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Evalueringen viser også at deltakerne generelt hadde positive erfaringer med IPS-modellen.

I Norge ble Arbeid med bistand opprettet på 90-tallet som et supported employment-tiltak. Til å begynne med var en relativt stor andel av deltakerne utviklingshemmede – 32 prosent under forsøksperioden i 1996 (Spjelkavik m.fl. 2003). Denne andelen sank imidlertid, og var i 2002 bare 12 prosent. Det er gjort flere undersøkelser av innholdet i tiltaket, for eksempel Spjelkavik m.fl. (2003), som fant at 80 prosent av deltakerne i Arbeid med bistand hadde tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet mens de var i tiltaket.

Econ (2004) gjennomførte en undersøkelse av hvordan det gikk med deltakere som avsluttet Arbeid med bistand i årene 1998-2001. I en registerdataanalyse ble deltakerne fulgt i opptil fire år etter tiltaket. Heller ikke denne undersøkelsen er en effektstudie, idet det ikke ble benyttet en kontrollgruppe.

Econ (2004) fant at det var en relativt liten andel av deltakerne som var i stabilt ordinært arbeid etter tiltaket, mens en stor andel fikk uførepensjon. To år etter tiltaket var 13 prosent i ordinært arbeid. Fire år etter tiltaket hadde halvparten av deltakerne fått 100 prosent uførepensjon. Ordinært arbeid ble i denne undersøkelsen definert som en jobb som ikke er støttet med tiltaksmidler, og hvor arbeidstakeren ikke samtidig har 100 prosent uførepensjon. Dette er med andre ord en streng definisjon av arbeid, noe som var i tråd med målsettingene for tiltaket. Resultatene varierte mye med type helseplager. Personer med psykisk utviklingshemming var den gruppa deltakere som i *minst* grad kom i ordinært arbeid etter Arbeid med bistand, og som i *størst* grad fikk 100 prosent uførepensjon etterpå.

Natural support

Mank m. fl. (2003) utforsket sammenhengen mellom «natural support» og resultat av supported employment-programmer i USA som var rettet mot personer med utviklingshemninger. «Natural support» defineres som den støtte, opplæring og veiledning deltakerne får fra veileder og kollegaer, og bygger på at en skal utnytte det som er «naturlig» og typisk i den bestemte arbeidskulturen.

Undersøkelsen utnytter det faktum (ifølge forskerne) at det har blitt lagt mer vekt på «natural support» siden supported employment-programmene ble tatt i bruk på midten av 1980-tallet. Studien sammenliknet effekter av programmet slik det ble gjennomført henholdsvis tidlig på 1990-tallet og mot slutten av 1990-tallet.

Resultatene viste at sammenliknet med arbeidstakere som var ansatt før 1995, hadde arbeidstakere ansatt i 1995 eller senere blant annet større sannsynlighet for oppfølging på arbeidsplassen og var mer tilfredse med arbeidet. Videre hadde de i større grad etablert positive relasjoner til sine nærmeste kollegaer og var i større grad integrert på arbeidsplassen. Studien viste imidlertid liten eller ingen forskjell verken når det gjaldt lønnsnivå eller antall timer en jobbet per uke mellom de to gruppene.

Andre tiltak og prosjekter

I 2015 ble det på oppdrag for Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark gjennomført en undersøkelse om bruk av såkalt "puljefleksjob" eller "minifleksjob" i danske kommuner (DISCUS og COWI 2015). Resultater av undersøkelsen viser at personer i "minifleksjob" utnytter arbeidsevnen sin i mindre grad enn de som er ansatt i vanlig fleksjob. Det er altså en mismatch mellom arbeidstiden og arbeidstakerens arbeidsevne. Det er usikkert i hvilket omfang ansatte i "minifleksjob" har gått over til annet arbeid, men seks av de ni kommunene som deltok i undersøkelsen svarte at ansettelsen i minifleksjob er varig.

Det norske prosjektet Doorways gikk ut på å gi utviklingshemmede seks måneders praksisplass på ordinære arbeidsplasser (Rødevand 2013). IKT-basert materiale og opplegg for tilrettelegging og opplæring på ordinære arbeidsplasser ble tatt i bruk som virkemidler. Hovedformålet var å bedre utvikling og inkludering av utviklingshemmede i arbeidslivet.

Seks av de åtte deltakerne fullførte praksisperioden. Av disse fortsatte fire å arbeide noen dager i uken i de bedriftene de hadde hatt praksisplass i. Arbeidstakerne som fullførte praksisperioden mestret arbeidet godt, og linjelederne i de ordinære bedriftene uttrykte tilfredshet med å ha dem i arbeid.

Gjennom prosjektet erfarte en at det var viktig å finne rett kobling mellom arbeidssted, arbeidsoppgaver og evner/motivasjon hos deltakeren. En viktig suksessfaktor var at en del mulige arbeidsoppgaver ble identifisert før man inngikk avtale med bedriften. Erfaringene viste også at det var viktig å legge til rette for at arbeidstakeren skulle mestre det sosiale.

Karde AS, som gjennomførte prosjektet, ga følgende anbefalinger når det gjelder bruk av praksisplasser i ordinære bedrifter for arbeidstakere med utviklingshemning på VTA-S:

- Forankre arbeidsleders oppfølging av arbeidstaker i vekstbedriften
- Forankre selve utplasseringen hos ledelsen i den eksterne bedriften
- Arbeidstaker og linjeleder følges opp systematisk
- Arbeidstakeren må få tydelig definerte arbeidsoppgaver

Rommetveit m.fl. (2015) er en artikkel som omtaler ulike virkemidler for personer med utviklingshemming, og bygger ikke på noen empirisk studie. Forfatterne slår fast at vekstbedrifter ikke passer for alle og at kombinasjonstelsler, eksempelvis uføretrygd i kombinasjon med lønn kan være fruktbart.

Forfatterne omtaler blant annet KLAP (Kreativ Langsiktig Arbeidsplanlegging), som er et dansk prosjekt som tar sikte på å inkludere utviklingshemmede i ordinære bedrifter. Ifølge forfatterne har antall personer med utviklingshemming i ordinære bedrifter økt som resultat av dette prosjektet. KLAP vektlegger å jobbe bredt ut mot utviklingshemmede, pårørende, skoler, utdanningssteder og vekstbedrifter. Det legges videre vekt på å finne gode koblinger mellom kandidater og jobbene. Det lages en plan for forløpet frem til ansettelse og jobb.

Faktorer med betydning for å få jobb og bli integrert på arbeidsplassen

Det har vært gjennomført enkelte studier som undersøker faktorer som har betydning for utviklingshemmedes integrasjon på arbeidsplassen.

Larson (2006) gjennomførte casestudier ved fire arbeidsplasser der utviklingshemmede jobbet. Studien så blant annet på hvilken betydning arbeidsplasskulturen har for at personer med utviklingshemming skal integreres i arbeidsfellesskapet og på hvilken sosial støtte de får på arbeidsplassen.

Resultatene viste at kulturen varierte mellom arbeidsplassene og at de utviklingshemmede i ulik grad var integrert. Videre viste det seg at utviklingshemmede som jobbet ved mindre arbeidsplasser var mer integrert enn de som jobbet ved store arbeidsplasser.

Studien viste også at de utviklingshemmede mestret selve arbeidsprosessen godt så lenge arbeidsoppgavene var enkle og rutinemessige. Situasjonen ble imidlertid langt mer krevende for dem dersom arbeidsoppgavene ble mer komplekse, for eksempel hvis en måtte gjøre en avveining mellom ulike handlingsalternativ.

Den støtten de utviklingshemmede hadde behov for gjaldt ikke bare det oppgaverelaterte på jobben, men også mer generelt i ulike deler av hverdagen. Studien viser at støtten har betydning for hvor godt de klarer arbeidsoppgavene, arbeidssituasjonen i sin helhet og livssituasjonen for øvrig.

Olsen (2006) har gjennomført en casestudie av et utvalg arbeidstakere med utviklingshemming og deres arbeidsplasser. Studien undersøkte hva slags betingelser som er viktige når det gjelder utviklingshemmedes mulighet til å skaffe seg, og holde på, en vanlig jobb.

Resultatene viste at de utviklingshemmede utførte oppgaver som ble betraktet både som nyttige og nødvendige av ledere og kollegaer. De hadde klart

definerte arbeidsoppgaver og visste hva som forventes av dem. Oppgavene var imidlertid ikke av en slik art at det vanligvis ble satt inn vikar eller ansatt en ny person dersom arbeidstakeren var borte fra jobb. Det viste seg også at flere ikke ble ordentlig integrert i arbeidsfellesskapet.

Videre fremstod foresatte som viktige ressurser i søken etter og etableringen i en jobb. Foresatte inntok ofte en pådriverrolle overfor Aetat og bidro til å påvirke de valg som ble gjort. Foresatte hadde også et sosialt nettverk som barna deres ofte manglet, noe som viste seg å være nyttig for å «få en fot innenfor» på en mulig arbeidsplass.

Det påpekes at det kan være vanskelig å komme over på vanlige lønnsvilkår etter å ha kommet inn i en virksomhet med en symbolsk tilleggslønn og uførepensjon som hovedinntekt.

Studien viste også at det var vesentlig å finne stabile løsninger for transport, og at det kunne gi store utslag for den utviklingshemmedes arbeidssituasjon dersom dette sviktet.

Sigleman m.fl. (1980) studerte hvilken betydning verbal og nonverbal adferd i jobbintervjuer har for utviklingshemmedes muligheter for å få jobb. En gruppe studenter innen personalledelse skulle på basis av 88 simulerte jobbintervjuer med personer med utviklingshemminger gi sin vurdering av hvordan de presterte. De skulle også gi en vurdering av om de ville ansatt vedkommende eller ikke. Resultatene viste at verbal og nonverbal kommunikasjon forklarte 69 prosent av variasjonen i studentenes vurderinger av deltakerne. I tillegg forklarte det 51 prosent av variasjonen i studentenes vurdering av om de ville ansatt dem eller ikke. Verbal adferd stod for den største delen av forklaringen. Deltakerne som var gode til å gjøre seg forstått, og som ga relevante og utdypede svar, ble mer positivt vurdert enn deltakerne som var mindre verbale. Forskerne argumenterer for at verbal kompetanse også kan spille en stor rolle for hvordan utviklingshemmede aksepteres i det sosiale arbeidsmiljøet. De foreslår at øvelse i samtaleteknikk kan være fornuftig. De understreker samtidig at studien ikke sier noe om hvilken effekt trening i samtaleteknikk vil ha for utviklingshemmedes jobbsjanser.

4 Hva er god tiltaksbruk i framtida?

I dette kapitlet oppsummerer vi kort Nav-veiledernes vurderinger av hvilke tiltak som bør brukes mer enn i dag, og gjør rede for deres innspill om behov for nye tiltak. Vi oppsummerer deretter tiltaksleverandørenes meninger om hvilke tiltak som bør brukes i framtida. Til slutt gir vi enkelte anbefalinger om framtidig bruk av tiltak og virkemidler som kan øke deltakelsen i arbeidslivet for personer med utviklingshemming.

4.1 Nav-veiledernes vurderinger

I kapittel 3.1 refererte vi hva Nav-veilederne mener er tiltak som burde brukes mer enn i dag, og tiltak som kan være effektive for at flere skal kunne ha arbeid i ordinært arbeidsliv.

Tiltak som kom høyt opp på "ønskelista" blant veilederne var TULT og VTA i ordinær virksomhet. Videre var arbeidspraksis i ordinær virksomhet et tiltak som ble nevnt av relativt mange. Det ble påpekt at slik arbeidspraksis må ha en lang varighet (lenger enn det som er mulig i dag) for at man skal kunne etablere en stabil ansettelse.

Også oppfølgingstiltak (tidligere Arbeid med bistand) ble nevnt av noen veiledere, mens andre peker på at mentorordningen bør kunne benyttes mer sammen med alle typer tiltak i ordinære virksomheter.

I tillegg til et relativt enstemmig ønske om å øke bruken av tiltak i ordinære virksomheter, ble behovet for flere plasser i skjermet virksomhet også understreket av mange. Flere påpekte at mange utviklingshemmede har behov for den stabiliteten som er i skjermede virksomheter, og at det kan være vanskelig å bli integrert på en ordinær arbeidsplass.

Behov for nye typer tiltak?

I intervjuene med Nav-veiledere spurte vi om de så behov for helt andre tiltak enn de har tilgang til i dag, som kan vært hensiktsmessige for utviklingshemmede. Omtrent halvparten svarte ja på dette. Flere påpekte at de har en rekke virkemidler i dag, men at det er flere hindre for å bruke dem/utnytte mulighetene, slik vi var inne på i kapittel 3.

Det er en del som påpeker at økte budsjetter til så vel VTA i skjermede virksomheter som til varige tiltak i ordinære virksomheter ville gitt mye større muligheter.

Flere plasser ville løst det. Jeg ser ikke behov for nye tiltak – men utbygging av eksisterende. VTA-S og VTA-O.

En annen finansieringsmåte for TULT kan også bidra til økt bruk av dette tiltaket. Det er dessuten en del av veilederne som etterlyser muligheten til å gi høyere tilskudd enn i dag til tiltak i ordinære virksomheter. Det gjelder både VTA, som flere mener har for lav sats, og TULT.

Videre er det flere veiledere som etterlyser tiltak som er varianter av dagens tiltak, eller som kombinerer elementer fra ulike tiltak. Noen ønsker tiltak som er en mellomting eller kombinasjon av dagsenter og arbeidsrettet aktivitet. Andre ønsker "noe mellom VTA i skjermet virksomhet og tiltak i ordinære bedrifter".

Brukerne faller litt mellom to stoler – for høyt fungerende til VTA og for lavt fungerende i ordinært arbeidsliv – selv med kompensasjon.

Også gjerne tiltaksplasser som er en mellomting mellom dagsenter og VTA, slik som Grønt arbeid. Skulle hatt flere plasser her. De har kanskje ikke én-til-én oppfølging, men tettere enn én til fem – noe som er det vanlige på andre tiltaksplasser.

Et utvidet dagtilbud med kombinasjon av arbeidstrening ville vært fint.

Et par påpeker at man burde hatt mulighet til lenger varighet i arbeidspraksis – både i skjermede og ordinære virksomheter.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, men med tettere oppfølging og tettere samarbeid mellom arbeidsgiver og Nav.

Arbeidspraksis ordinær – som kan vare lenger enn tre år – kanskje fem til seks år. man trenger ikke høy sats mer enn de tre månedene som er nå. Man kan supplere med tilretteleggingstilskudd også. Det vil gi mulighet til å bli trygg på arbeidsoppgaver. Det kan kanskje forsvare en ordinær lønn i kombinasjon med f.eks. TULT.

Det er et par av veilederne som etterlyser større fleksibilitet i regelverket for å kunne kombinere tiltak/virkemidler:

Jeg hadde en som gjerne ville jobbe med eldre. Men så krevde det litt opplæring. Da kan vi ikke bruke de vanlige tiltakene, for der er målet ordinær jobb, så vi kan ikke bruke de vanlige tiltakene – opplæring og så videre – når personen har uføretrygd. Det er mulig vi kunne bruke mentor, det sjekket jeg ikke.

Et par er skeptiske til den pågående omleggingen av avklaringstiltaket, hvor det trolig blir mindre tilbud om avklaring i skjermet virksomhet. Noen mener det er mer gunstig for utviklingshemmede med avklaring i skjermede framfor ordinære virksomheter.

Det kan bli et problem når det gjelder å avklare arbeidsevne for denne brukergruppen. Det bør gjøres i skjerma virksomhet i første omgang.

Til slutt er det enkelte som mener at man burde ha tiltak som er spesielt tilpasset utviklingshemmede, og/eller høyere kompetanse på målgruppa blant Nav-veiledere.

Oppfølgingstiltak som er spisset mot den typen brukere ville vært nyttig. Det handler om at en må tenke mer helhetlig enn i dag når det gjelder rehabiliteringstanken hos denne gruppen – døgnrytme, komme seg opp om morgenen, matvaner, hva gjør jeg hvis ikke bussen går og så videre. Alle disse tingene må man hjelpe dem å lage rutiner på – det handler ikke bare om å mestre selve arbeidsoppgavene i en bedrift. Trenger oppfølgingstiltak med veiledere som har spesiell kompetanse ovenfor

denne gruppa. Må hjelpe dem med å lage en struktur i livet som gjør at de har forutsetninger for å fungere på en arbeidsplass.

4.2 Tiltaksleverandørenes vurderinger

Tiltaksleverandørene har ulike innspill til hvilke tiltak en bør ta i bruk for å øke arbeidsdeltakelsen blant utviklingshemmede i fremtiden. Innspillene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Øke antall VTA-plasser, både i ordinær og skjermet virksomhet
- Gjeninnføre Arbeid med bistand, slik tiltaket opprinnelig var utformet
- Bedre tilgangen på TULT-midler
- Kombinere VTA-plass med hospitering i ordinære virksomheter
- Etablere egne tiltak for egne grupper utviklingshemmede, for eksempel for personer som har for høy arbeidsevne til å være på dagsenter, men for lav for ordinær VTA, personer med lett utviklingshemming

4.3 Våre vurderinger og anbefalinger

Vi har sett at det er en god del innspill som går igjen i intervjuene. Litteraturstudien og erfaringene fra Sverige og Danmark støtter opp om en del av de samme vurderingene, selv om det ikke finnes evidensbasert kunnskap om tiltak for akkurat denne målgruppa.

I litteraturen blir det lagt vekt på at prosessene knyttet til å finne og starte opp i en jobb foregår på brukernes premisser, og at det gjøres en grundig kartlegging av hva slags arbeidsoppgaver og omgivelser/arbeidsgiver som passer. En viktig betingelse for at arbeidsdeltakelsen skal fungere er at arbeidsoppgavene er enkle og tydelig definert, og at arbeidstakeren får god oppfølging. Det blir også pekt på at oppfølging av både arbeidsgiver og kollegaer er av betydning for at arbeidstilknytningen skal fungere og for at den utviklingshemmede skal bli integrert på arbeidsplassen.

Grunnlag for våre anbefalinger

Arbeidsdeltakelse er viktig for utviklingshemmede. Det gir et meningsinnhold i livet, mestringserfaringer og bidrar til et positivt selvbilde.

Gruppa utviklingshemmede er svært uensartet når det gjelder både evne og ønske om å delta i arbeidslivet. Noen har en relativt lett utviklingshemming og vil kun ha behov for ordinære arbeidsrettede tiltak fra Nav. I den andre enden av skalaen er de som har så dårlig funksjonsevne at det ikke er aktuelt med arbeidsrettet aktivitet (eventuelt heller ikke kommunal dagaktivitet).

Det er imidlertid mye som tyder på at flere utviklingshemmede enn i dag kunne ha nytte og glede av å delta i arbeidslivet. Nav-veilederne mener at det er et potensial for økt arbeidsdeltakelse. De skjermede virksomhetene har ventetid på VTA, i noen tilfeller flere år. I NAKU sin kartlegging ga kommunene tilbakemeldinger om at så mye som 21 prosent av de som i dag har kommunalt

dagtilbud kunne vært i VTA (Reinertsen 2012). Spjelkavik, m.fl (2012) anslo at det var behov for 1 500 flere plasser i VTA i skjermede virksomheter for personer med utviklingshemninger.

Vårt utgangspunkt er at flere som i dag har tilbud om dagaktivitet kunne ha vært i VTA i skjermet virksomhet, og flere som i dag er i VTA i skjermet virksomhet kunne ha deltatt i ordinært arbeidsliv, men i de fleste tilfeller med en varig tilrettelegging.

Vi tror det er lite potensial for at flere kan ha en helt ordinær jobb uten støtte. Grunnen er at det er få, og stadig færre, jobber hvor personer med en utviklingshemming vil ha tilstrekkelig høy produktivitet til at arbeidsgivere er villig til å påta seg hele lønnskostnaden.

Det er videre få som kun har behov for støtte i en begrenset periode. Grunnen er at en person som har nedsatt arbeidsevne på grunn av en utviklingshemming vil ha det hele livet. Noen kan ha nytte av tidsbegrensede tiltak med formål å komme i en helt ordinær jobb, men vi mener at det er lite hensiktsmessig å tillegge dette målet stor vekt når det gjelder brukere med utviklingshemninger. Det kan føre til at tiltakene velges og gjennomføres på gale premisser.

Med dette utgangspunktet gir vi noen anbefalinger med vekt på økt arbeidsdeltakelse med varig tilrettelegging eller støtte. Vi har ikke vurdert kostnadene eller de samfunnsøkonomiske virkningene av forslagene. Vi har dessuten tatt dagens ansvarsdeling mellom Nav/kommune/fylkeskommune for gitt.

Vi deler anbefalingene i tre typer: De som dreier seg om rammebetingelser for tiltaksbruken, de som dreier seg om spesifikke tiltak eller utforming av virkemidler, og de som handler om arbeidsprosesser i Nav og overgangen fra skole til arbeidsliv.

Rammebetingelser: Budsjett og finansiering

Antall plasser i VTA i skjermede virksomheter bør økes. Det samme gjelder budsjetttrammene som er tilgjengelig for bruk av varige tiltak i ordinære virksomheter.

Det er videre uheldig at tiltak for personer hvor alternativet ville vært 100 prosent uføretrygd finansieres over tiltaksbudsjettet. Siden de varige tiltakene isolert sett er dyre, taper de ofte i "konkurransen" om budsjettmidler. Reduksjonen i trygdeutgifter bør synliggjøres.

Typer tiltak og utforming av virkemidler

Det er mange av informantene våre som mener at varige tiltak i ordinære virksomheter burde benyttes mer enn i dag. Det er imidlertid usikkert hvor stort dette potensialet/behovet er, i og med at mange utviklingshemmede har behov for stabilitet og stor grad av forutsigbarhet i hverdagen. Selv om man finner en jobb som i utgangspunktet er forutsigbar, er ordinære bedrifter utsatt for endringer i markedene og andre rammebetingelser som gjør at man må forvente forandringer, både i arbeidsoppgaver og organisasjon.

Vi tror likevel at flere utviklingshemmede enn det som er tilfelle i dag kan ha en god arbeidssituasjon i ordinære virksomheter. I tillegg til å bedre de økonomiske rammebetingelsene for å benytte denne typen tiltak, vil det i mange tilfeller kreve en forsterket oppfølging. Tiltak i ordinære virksomheter krever vesentlig mer ressurser til oppfølging fra Nav enn tiltak i skjermede virksomheter, både til å rekruttere arbeidsgivere og til å følge opp arbeidstakeren og arbeidsgiveren. Det er to måter å organisere dette arbeidet på: Nav kan kjøpe slike oppfølgingsressurser på lik linje med det de gjør i enkelte tidsbegrensede tiltak, eller det kan allokeres øremerkede veilederressurser til Nav-kontorene, slik det for eksemplet gjøres i forsøket "AAP som lønnstilskudd".

Fra 2015/2016 er de to tiltakene Arbeid med bistand (tidligere forbeholdt leverandører i skjermet virksomhet) og oppfølging (anskaffet med anbuds-konkurranse) slått sammen til ett oppfølgingstiltak. Målgruppa er "personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby." (*Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v.*) I første omgang er det utlyst tiltak for hele målgruppa, men etterhvert vil Nav Fylke utlyse konkurranse om å tilby tiltaket til spesielle grupper.

Oppfølgingstiltaket har en tidsbegrensning på maksimalt tre år. Målet er overgang til arbeid. Definisjonen av arbeid inkluderer nå arbeid med lønnstilskudd (også varig) og arbeid med uføretrygd og bonuslønn. Det vil si at tiltaket kan benyttes for brukere der det realistiske målet er et varig tilrettelagt arbeid.

Vi mener at innholdet i oppfølgingstiltaket kan egne seg godt for utviklingshemmede i de tilfeller formålet er å oppnå en ansettelse med varig tilrettelegging. I litteraturen blir supported employment-metodikken vurdert som hensiktsmessig overfor personer med utviklingshemming, og dette er en metodikk som kan vektlegges i oppfølgingstiltaket.

En del Nav-veiledere vi intervjuet mente at det var hensiktsmessig med en regelendring for arbeidspraksis i ordinær virksomhet for at dette skal kunne gå over flere år. Bruk av arbeidspraksis for utviklingshemmede vil imidlertid kreve mye oppfølging fra Nav.

Vi anbefaler at man isteden åpner for at oppfølgingstiltaket kan forlenges, eller følges av en fortsatt oppfølging over lang tid, i de tilfellene det resulterer i et varig tilrettelagt eller subsidiert arbeid. Oppfølgingen trenger ikke å være omfattende dersom man har etablert et godt arbeidsforhold, men det er viktig både for den ansatte og arbeidsgiver at man har tilgang på støtte når det oppstår spesielle utfordringer.

I tillegg kan man vurdere å lyse ut oppfølgingstiltaket spesielt for utviklingshemmede (eventuelt for en videre målgruppe med liknende behov). Det kan sikre nødvendig kompetanse i oppfølgingen.

Vi har ikke vurdert behovet for økte tilskudd til arbeidsgivere i ordinær virksomhet innenfor dagens tiltak. Noen Nav-veiledere mener det er behov for økte insentiver for arbeidsgivere, men trolig er oppfølging og støtte like viktig for mange. At de har tilgang til en veileder/jobbkonsulent vil redusere den risikoen arbeidsgiver opplever.

Vi vil også anbefale å se på mulighetene for å benytte kombinasjoner av tiltak/virkemidler, også overfor brukere hvor målet er en tilrettelagt jobb. Vi har ikke gått inn i regelverket for de ulike virkemidlene, men veilederne nevner virkemidler som opplæringstiltak, mentor og tilretteleggingstilskudd som eksempler.

Når det gjelder VTA i skjermet virksomhet synes det fornuftig for en del brukere å kunne hospitere i ordinære virksomheter som en del av tiltaket, gjerne i deler av arbeidstiden. Dette gjøres en del allerede i dag.

De anbefalingene vi har gitt over, handler om å gi et bedre tilbud til utviklingshemmede som har tilstrekkelig funksjonsevne til å ha arbeid i ordinære virksomheter. I den andre enden av skalaen finner vi personer som fungerer for dårlig til å ha plass i VTA i skjermet virksomhet i dag, men som kan bidra i produksjon dersom de får mer oppfølging og tilrettelegging enn det som er vanlig i VTA. VTA-plassene betales med en fast sats fra Nav, samt et kommunalt tilskudd som skal utgjør minst 25 prosent av statens tilskudd. Kommunene kan med andre ord betale mer for å få plasser med tettere bemanning, men det er også et spørsmål om det statlige tilskuddet burde differensieres.

Arbeidsprosesser i Nav og overgang fra skole til arbeidsliv

Det er lite tvil om at tilrettelegging i videregående opplæring som inkluderer praksis og avklaring av arbeidsevne og -ønsker, gjør mulighetene for senere arbeidsdeltakelse større. Mye tyder på at tilpassing av den videregående opplæringen fungerer ulikt i ulike fylker. Det vil bidra til økt arbeidsdeltakelse dersom flere utviklingshemmede fikk ha praksis som en del av den videregående opplæringen.

Samtidig er det viktig med en god overgang fra skole til Nav, slik at man bygger videre på erfaringene fra videregående skole. Tilbakemeldingene fra Nav-veilederne tyder på at dette fungerer bra noen steder, men ikke alle.

Praksis ved Nav-kontorene når det gjelder å gjennomføre arbeidsevnevurderinger for utviklingshemmede varierer. Vi mener det er behov for at flere får en grundig kartlegging og arbeidsevnevurdering, selv om de søker uføretrygd og det er klart at de vil få det. Hvorvidt arbeidsevnevurderingen skjer i forbindelse med søknaden om uførepensjon eller i ettertid er ikke nødvendigvis viktig i alle tilfeller. Det viktige er at trygden ikke hindrer at mulighetene for arbeidsrettet aktivitet blir vurdert. Arbeidsevnevurderingene bør også gjennomføres selv om det er gjort en grundig avklaring i skolen. Årsaken er at det er Nav som har kunnskap om hvilke muligheter som finnes for å få til arbeidsrettet aktivitet. Brukermedvirkning er en sentral del av arbeidsevnevurderingen, og vi mener at det sjelden er grunn til å ikke ha en samtale med brukeren selv.

Litteratur

- Arvidsson, Jessica, Stephen Widén og Magnus Tideman (2015): "Post-school options for young adults with intellectual disabilities in Sweden". *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*. Vol. 2, NO 2, 180-193
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Frihet og likeverd – om mennesker med utviklingshemming* Meld. St. 45, 2012-2013
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet – Bufdir (2013): *Slik har jeg det i dag*. Rapport 1-2013
- Bengtsson, Steen og Nuri Cayuelas Mateu (2009): *Beskyttet beskæftigelse – En kortlægning*. Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI). Rapport 09/2009
- DISCUS og COWI (2015): *Kommunernes brug af fleksjob på få timer*
- Econ (2004): *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004-102
- Halvorsen, Rune og Bjørn Hvinden (2011): *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA-rapport 14/2011.
- Larsson, Per Olof (2006): *Arbetsplatskultur socialt stöd och arbetets mening. Anställning med lönebidrag och daglig verksamhet för personer med intellektuella arbetshandikapp* Skriftserien 2006:1 , Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Mank, David, Andrea Cioffi og Paul Yovanoff (2003): "Supported Employment Outcomes Across a Decade: Is There Evidence of Improvement in the Quality of Implementation?" *Mental Retardation*, vol 41, 2003/3
- Olsen, Terje (2006): *En helt vanlig jobb – en studie av utviklingshemmedes muligheter til ordinært arbeid*. NF-rapport nr. 6
- Reinertsen, Stian (2012): *Nasjonal tilstandsrapport over arbeids- og aktivitetssituasjonen blant personer med psykisk utviklingshemming* NAKU, 2012
- Rommetveit, Margunn, Birthe Helland og Johs. Tvilde (2015): "Inkludering i arbeidslivet for mennesker med lett utviklingshemning. Varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift – «en vanlig jobb»" I *Litt klokere med profesjonelt blikk – perspektiver på vernepleiefag i utvikling – En artikkelsamling av vernepleiere 2015*. Seksjonsrådet for vernepleiere. Fellesorganisasjonen 2015
- Rødevand, Gro Marit (2013): *Doorways – Nye arbeidsmuligheter for personer med utviklingshemming*. Sluttrapport, 2013. http://test.karde.no/wp-content/uploads/2013/08/Doorways_sluttrapport1.pdf

Sigleman, Carol K., Susan F. Elias, og Pamela Danker-Brown (1980): "Interview Behaviors of Mentally Retarded Adults as Predictors of Employability." *Journal of Applied Psychology*. 1980, vol. 65 no 1. 67-73

Socialstyrelsen (2008): *Daglig versamhet enligt LSS – en kartläggning*.

Socialstyrelsen (2014): *Utvärdering av försöksverksamheter i kommuner – Individual Placement and Support, individanpassat stöd till arbete för personer med psykisk funktionsnedsättning*.

Spjelkavik, Øystein og Kjetil Frøyland i samarbeid med Torbjørn Skardhamar (2003): *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. AFI-rapport 3/2003

Spjelkavik, Øystein, med bidrag av B. Hagen og K. Härkäpää (2011): *Supported Employment i Norden*. AFI-rapport 3 2011

Spjelkavik, Øystein, Pål Børing, Kjetil Frøyland og Ingebjørg Skarpaas (2012): *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012

Vedlegg

Vedleggstabell 1: Tiltaksdeltakelse blant uføretrygdede – desember 2013

	Utviklingshemmede uføretrygdede		Alle uføretrygdede	
	Antall personer	Prosent av tiltaksdeltakerne	Antall personer	Prosent av tiltaksdeltakerne
VTA i skjermet	3 125	88.1	8 079	72.3
VTA i ordinær	322	9.1	1 212	10.8
Annet tilrettelagt arbeid (skjermet)	34	1.0	295	2.6
Lønnstilskudd	0	0.0	83	0.7
Lønnstilskudd (TULT)	18	0.5	595	5.3
Arbeidspraksis i skjermet	15	0.4	143	1.3
Arbeidspraksis i ordinær	17	0.5	165	1.5
Oppfølging	10	0.3	239	2.1
Andre tiltak	5	0.1	368	3.3
Sum på tiltak	3 546	100.0	11 179	100.0
Ikke på tiltak	10 709		294 707	
Antall uføre totalt	14 255		305 886	

Vedleggstabell 2: Tiltaksdeltakelse blant AAP-mottakere – gjennomsnitt januar-oktober 2015

	Utviklingshemmede AAP-mottakere		Alle AAP-mottakere	
	Antall personer	Prosent av tiltaksdeltakerne	Antall personer	Prosent av tiltaksdeltakerne
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	31	31.4	5 491	16.5
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	29	29.8	5 899	17.7
Oppfølging	20	20.6	8 840	26.6
Opplæring	10	10.0	9 481	28.5
Andre tiltak	8	8.2	3 566	10.7
Sum på tiltak	97	100.0	33 276	100.0
Ikke på tiltak	128		118 128	
Antall AAP-mottakere totalt	225		151 404	