

Sigrid Elise Wik og Jan Tøssebro

Unge funksjonshemmede i møte med NAV: Ett år med arbeidsavklaring



Rapport 2013
Mangfold og inkludering

Illustrasjonsfoto: Rune Guneriusen

Sigrid Elise Wik
Jan Tøssebro

Unge funksjonshemmede i møte med NAV: Ett år med arbeidsavklaring



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Mangfold og inkludering
Desember 2013

ISBN: 978-82-7570-351-2 (web-utgave)
ISBN: 978-82-7570-350-5 (trykket rapport)

Forord

Sysselsettingen blant funksjonshemmede er langt lavere enn for befolkningen for øvrig – og langt lavere enn de politiske ambisjonene. Problemet har vakt politisk oppmerksomhet, og er blant annet behandlet i Stortingsmelding nr. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering* og den nye Melding til Stortinget nr. 46 (2012-13) *Flere i arbeid*, som riktignok den nye regjeringen har trukket. Også OECD har påpekt at Norge har en særskilt utfordring på feltet. Rammebetingelsene synes uvanlig gode, men likevel kommer vi middelmådig ut sammenlignet med andre land (f eks OECD, 2009).

Denne rapporten tar fatt i en liten del av problemkomplekset, unge funksjonshemmete som har vansker på arbeidsmarkedet og som i den forbindelse mottar støtte fra NAV. Disse møter det nye systemet for arbeidsavklaring som ble innført fra 2010. I den forbindelse ble det innført en ny støtteordning, arbeidsavklaringspenger, og et system for arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Hensikten var å tilby en målrettet og individtilpasset bistand med fokus på arbeid. Rapporten bygger på erfaringene 16 unge funksjonshemmete har gjennom ett år i møte med dette nye systemet. Vi har intervjuet ungdommene og deres veiledere hos NAV på to tidspunkt med et års mellomrom. Vi vil benytte anledningen til å takke så vel informantene som veilederne for at de var villig til å bruke tid med oss.

Studien har vært finansiert av NAV FARVE, og datainnsamlingen ble koordinert med innsamling av data til en studie om «Unge funksjonshemmete mellom arbeid og trygd» som er finansiert av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering. Vi takker begge for støtten. I det praktiske arbeidet har vi hatt et godt samarbeid med NAV Sør-Trøndelag, og vil særlig rette en takk til Ann Kristin Løe. I datainnsamlingen og i diskusjoner av opplegget for studien har vår tidligere kollega Eva Magnus gitt viktige bidrag, og vi vil benytte denne anledningen til å takke henne.

Trondheim, desember 2013

Jan Tøssebro
Prosjektleder, professor

Sigrid Elise Wik
Stipendiat

Innhold

1.	Introduksjon	1
	Den nye arbeidsavklaringen	2
	Studien og rapporten	5
2.	Kunnskapsstatus	7
	Funksjonshemming og sysselsetting – en oversikt	8
	Insider og outsider: å beholde eller å søke jobb	13
	Motivasjon for arbeid – er trygdene for attraktive?	15
	Erfaringer før dagens arbeidsavklaringssystem	19
	Evalueringer av arbeidsavklaring	22
	Individuelle planer på andre områder	24
	Avrunding	26
3.	Forskningsmetode og gjennomføring	27
	Inklusjonskriterier og rekruttering	27
	Utvalg	28
	Intervju og analyse	31
4.	De unge på utsiden	33
	Bakgrunn og forventninger ved årsskiftet 2011-2012	33
	Utviklingen gjennom 2012	43
	Avrunding	59
5.	Arbeidsevnevurdering	61
	Generelle holdninger og erfaringer til bruk av AEV og egenvurdering	61
	Bruken av AEV og egenvurdering overfor informantene	68
	Avrunding	76
6.	Erfaringer med samarbeidet	77
	Relasjon	77
	Medvirkning	81
	Engasjement	85
	Kartlegging	87
	Tiltak	90
	Oppfølging	94
	Avslutning	96
7.	Avslutning	97
	Litteratur	101

1.Introduksjon

Basert på det årlige tillegget til arbeidskraftundersøkelsene (AKU) anslo Statistisk sentralbyrå (SSB) at 42,7 prosent av funksjonshemmete i yrkesaktiv alder (15-66 år) var i arbeid våren 2013¹. Det er 32 prosent under befolkningen som helhet, og nesten 40 prosent lavere enn for personer uten funksjonshemming. Funksjonshemmetes sysselsettingsrate har variert noe de senere år, stort sett rundt 45 prosent, men med en nedadgående tendens etter 2008. Så lenge en har hatt statistikk på feltet (siden 2000), har ratene ligget klart lavere de politiske ambisjonene tilsier. Det er en av grunnene til at funksjonshemmete løftes fram som en særlig målgruppe i flere Meldinger til Stortinget der tema er arbeid (St. meld. 9, 2006-07; Meld. St. 46, 2012-13) og at Regjeringen har en egen Jobbstrategi på feltet (Arbeidsdepartementet, 2011).

I følge OECD (2006) representerer situasjonen i Norge en særlig utfordring. Svært mye ligger godt til rette for en høy sysselsetting blant funksjonshemmete i Norge. Vi er blant de land som har absolutt høyest sysselsetting i befolkningen og vi har svært lav arbeidsløshet sammenlignet med andre land. Videre har vi en rekke attførings- og arbeidsmarkedstiltak som ifølge OECD virker gode og som det brukes betydelige ressurser på. Men til tross for det er sysselsettingen blant funksjonshemmete middelmådig sammenlignet med andre land. I følge OECDs tall fra 2009 ligger vi lavest i Norden og nær gjennomsnittet for 27 OECD land (OECD, 2009; Meld. St. 46, 2012-13). Det kan riktignok reises tvil om hvorvidt data er sammenlignbare på tvers av land, og det fins kilder der Norge kommer bedre ut (Blekesaune, 2007; Whitehead et al., 2009). Forbeholdene er likevel ikke større enn at konklusjonen fra OECDs rapport om *Sickness, Disability and Work* (2006) står seg: «The key challenge for Norway is to understand why the existing frameworks, which look good, are not delivering» (s. 14).

Studien som rapporteres her har langt fra som ambisjon å svare på OECDs utfordring: å forstå hvorfor Norge ikke kommer bedre ut når forholdene ligger så godt til rette. OECDs utfordring er mer å forstå som et generelt bakteppe for et nokså sammensatt problemkompleks. Det vi har undersøkt er en liten bit av bildet; unge funksjonshemmete som befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeid og trygd. Rapporten handler om unge funksjonshemmete som har vansker på arbeidsmarkedet og som i den forbindelse mottar hjelp fra NAV. De møter det nye systemet for støtte og arbeidsavklaring som ble innført i Norge fra 2010 (se under). Prosjektets formål har

¹ <http://ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu/aar/2013-09-05?fane=tabell&sort=nummer&tabell=134130>

vært å undersøke hvilke erfaringer disse personene gjør i løpet av ett år med arbeidsavklaring, og også hvilke vurderinger deres saksbehandlere i NAV, nå kalt veiledere, gjør.

Når vi knytter et såpass begrenset prosjekt an til den store utfordringen Norge har i forhold til sysselsetting av funksjonshemmete, har det sammenheng med to forhold. (1) Gruppen vi fokuserer på, unge funksjonshemmete under arbeidsavklaring, er ikke nødvendigvis så stor², men den er viktig av andre grunner. De er en gruppe arbeidssøkere som har liten tilknytning til arbeidslivet, som risikerer å forbli uten arbeid hele livet og der virkemidlene i tilknytning til NAV kan vise seg særlig sentrale (fordi andre typer virkemidler kan være lite effektive, se begrunnelse senere). De hører også til en gruppe der andelen med uføretrygd har økt de senere år³, og de er i den antatt vanskelige overgangen mellom utdanning og arbeid (jf. f eks Halvorsen, Hansen & Tägtström, 2012). De er i en særskilt utsatt posisjon i forhold til inkluderings- og ekskluderingsproblematikk, og det er derfor Regjeringens *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* gjør dem til en særskilt målgruppe (Arbeidsdepartementet, 2011). (2) Det nye systemet for arbeidsavklaring er et sett av endringer og ordninger som til sammen utgjør et av de viktige nye grepene etter Stortingsmeldingen om *Arbeid, velferd og inkludering* (nr 9, 2006-07), og ses gjerne i sammenheng med NAV-reformen.

Hensikten med denne studien er imidlertid ikke å evaluere det nye arbeidsavklaringssystemet (for evaluering, se Proba, 2011b; 2012). Den skal snarere leses som en eksplorativ studie av erfaringene til unge funksjonshemmete som møter det nye systemet i en tidlig fase. La oss imidlertid starte med å gi en kort oversikt over det nye systemet for arbeidsavklaring, med tilhørende ordninger for støtte til livsopphold.

Den nye arbeidsavklaringen

Det nye systemet for arbeidsavklaring ble innført fra februar 2010. Det hadde med andre ord ikke vært operativt særlig lenge før perioden vi høstet erfaringer, grovt sett erfaringer i løpet av 2012 og de første månedene av 2013. Selv om deler av systemet var i bruk fra 2006 (jf. Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010) må en regne med at systemet trenger noe tid på å gå seg til. Det er mange vaner og rutiner som skal endres, og de delene som er knyttet til at folk må ha noe å leve av måtte naturlig nok ha høy prioritet i startfasen. Det gjorde at vedtak rundt økonomiske ytelser, såkalte

² Personer med uførepensjon i alderen 18-29 år er 3,4% av alle med uførepensjon og 1,3% av alle i aldergruppen (Nav, 2013).

³ En økning på 34 % fra 2004 til 2013, mot en økning i befolkningen i aldersgruppa på 20,6% (Nav, 2013).

arbeidsavklaringspenger, måtte ha «forkjørersrett» (Wik, Tøssebro & Magnus, 2012). Vårt fokus er imidlertid ikke på inntektssikringen, men det som handler om hjelp til å komme i arbeid. Våre funn må derfor ses som erfaringer fra en tidlig fase av et nytt system for støtte til å komme i arbeid.

Innføringen av systemet ble opprinnelig skissert av Regjeringen i St. meld. nr. 9 (2006-2007) om *Arbeid, velferd og inkludering*. Meldingen omhandlet personer i utkanten av arbeidsmarkedet og som representerer en utfordring for «arbeidslinja». Meldingens ambisjon var å utforme en politikk og et sett av virkemidler for å inkludere flere i arbeidslivet. Den handlet om å hindre så vel utestenging som utstøting – å hjelpe folk inn på arbeidsmarkedet og å hindre at de som er innenfor faller ut. Meldingen handlet generelt om personer i fare for å (for)bli uten jobb, men løftet særlig fram to grupper med for lav sysselsetting, innvandrere (særlig fra enkelte ikke-vestlige land) og personer med funksjonsnedsettelse. Det foreslås noen spesifikke tiltak for disse gruppene, men mange viktige grep gjelder generelt. Et av de viktige grepene er nettopp et nytt arbeidsavklaringssystem, noe som ble fulgt opp som forslag til lovendringer i Ot. prp. nr. 4 (2008-09) og med iverksetting fra 2010.

Ordningen består i hovedsak av tre ledd: arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og aktivitetsplaner. Juridisk sett medførte omleggingen endringer i ikke mindre enn 18 lover. Dette skyldes i imidlertid i all hovedsak ringvirkninger av endringer i folketrygden som følge av at arbeidsavklaringspenger (AAP) avløste tre tidligere former for inntektssikring: tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Hensikten med sammenslåingen av ytelsene var blant annet å hindre ventefaser og gjentatte søknader fra personer som i praksis vandret mellom de tre tidligere ordningene. Den nye ytelsen er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne som får «behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid» (Ot prop 4, 2008-09, s. 88-89). Endringene i stønadsordning kan imidlertid i stor grad ses som en teknisk sak og har mindre betydning for arbeidet med å skaffe unge funksjonshemmete innpass på arbeidsmarkedet. Det drøftes derfor i liten grad i denne rapporten. Den viktigste endringen gjelder oppfølgingssystemet med sikte på arbeid eller avklaring til trygd. Dette er knyttet til paragraf 14a i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven).

Denne paragrafen gir alle som henvender seg til NAV og som trenger bistand til å komme i arbeid, rett til å få vurdert bistandsbehovet. Den gir videre brukere med behov for en mer omfattende vurdering rett til en såkalt arbeidsevnevurdering (AEV). I retningslinjene for oppfølging av den enkelte legges det opp til fire ulike spor: Standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). En konklusjon om de to første sporene kan treffes etter en første behovsvurdering eller etter en mer omfattende arbeidsevnevurdering, mens de to siste sporene krever en arbeidsevnevurdering.

Standardinnsats innebærer formidlings- og veiledningsarbeid og er tenkt for personer som en antar kan skaffe seg jobb på egen hånd. *Situasjonsbestemt innsats* kan være kvalifisering og lignende og er rettet mot personer med vansker med å få eller beholde arbeid fordi det har skjedd endringer på arbeidsmarkedet eller fordi de mangler kvalifikasjoner (f eks manglende fullført videregående skole, svake norskkunnskaper o.l). Personene med slik innsats regnes ikke som å ha nedsatt arbeidsevne, men å ha et mer situasjonsbetinget behov for støtte. *Spesielt tilpasset innsats*, derimot, er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, men der en anser det som mulig å få eller beholde arbeid ved hjelp av egeninnsats og støtte fra NAV. *Varig tilpasset innsats* gjelder personer med nedsatt arbeidsevne der en anser det som lite realistisk å skaffe eller beholde ordinært arbeid og der uførepensjon er aktuelt. Det ligger i føringene at det ikke skal konkluderes med varig tilpasset innsats før spesielt tilpasset innsats er forsøkt uten hell, altså at en har gjort en omfattende innsats med sikte på at personen skal kunne ha og beholde arbeid. Personer med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats har rett til en såkalt aktivitetsplan, mens personer med varig tilpasset innsats kan ha en slik plan.

Vår studie er rettet mot unge funksjonshemmete mellom arbeid og trygd, og de vil i all hovedsak være på sporet *spesielt tilpasset innsats*. Her spiller arbeidsevnevurderinger (AEV) og tiltak for å bedre arbeidsevnen en nøkkelrolle. Personene som mottar slik innsats har rett til en arbeidsevnevurdering, og denne retten utløser en plikt hos NAV. Individene har imidlertid ingen plikt til å gjennomgå en AEV, formelt sett. Det blir likevel en plikt dersom personen søker eller vurderes for uføreytelser, arbeidsavklaringspenger (AAP) eller det såkalte kvalifiserings-programmet. AEV kan også stilles som vilkår for økonomisk sosialhjelp. I praksis er derfor det å bidra til en arbeidsevnevurdering en plikt for de som trenger ytelser knyttet til det nye arbeidsavklaringssystemet.

Det er lagt opp til at AEV skal følge et relativt systematisk forløp der en egenvurdering og en ressurskartlegging skal inngå. Brukermedvirkning og fokus på ressurser er sentrale prinsipp, og personene skal etter loven (NAV-loven, paragraf 14a) få en skriftlig vurdering knyttet til mulighetene for å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet og hvilken bistand de trenger for å komme dit. Bortsett fra de som skal inn i et kvalifiseringsprogram har brukeren også rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan. Denne planen skal ha form av en gjensidig avtale som forplikter så vel bruker som NAV, men den gir ikke rett til de tjenestene som er skissert i planen. Aktivitetsplanen har mye til felles med individuell plan i helse- og sosialtjenestene og NAV-loven krever at forvaltningen legger til rette for at aktivitetsplan og individuell plan så langt det er mulig samordnes (paragraf 14a, 5 avsnitt). Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt ut en veileder som gir konkrete føringer for hvordan oppfølging (behovsvurdering, arbeidsevnevurdering, valg av spor, aktivitetsplan) skal

skje, med flytdiagram som viser forløpet i ulike spor (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Selv om forløpet er relativt fastlagt, er det intensjonen at det skal fylles med individtilpassete tiltak og at NAV skal frigjøre ressurser fra behandling av søknader om ytelser og i stedet bruke mer på oppfølgingen av den enkelte (jf. Ot. prp. nr. 4, 2008-2009, s 11). Det signaliseres også i den nye betegnelsen på saksbehandlerne: veiledere.

Studien og rapporten

Unge funksjonshemmetes erfaringer med det nye systemet for arbeidsavklaring står sentralt i vår studie, og på sett og vis ville det være mulig å lage et design for å undersøke i hvilken grad forvaltningen i praksis følger opp intensjoner og retningslinjer overfor målgruppen. Vi vil ha et sideblikk til det, men studien har et bredere og mer eksplorativt formål der fokus er på erfaringene til unge funksjonshemmete i møte med det nye systemet, samt vurderingene deres veiledere gjør av så vel systemet som arbeidet med den enkelte. I en slik bredere tilnærming hører det imidlertid med hvordan og i hvilken grad systemet lever utenfor papiret.

I en tidligere rapport (Wik, Tøssebro og Magnus, 2012) presenterte vi foreløpige funn og refleksjoner etter den første kontakten med informantene ved årsskiftet 2011-2012. Vi vil komme til å gjenta noen av de viktigste funnene derfra, men hovedfokus er på de erfaringene informantene høstet i løpet av ett år med arbeidsavklaring – i praksis i løpet av 2012 og starten av 2013. Vi vil se på hva slags støtte de har fått, om de er noe nærmere arbeidsmarkedet, vurderinger av kontakten med NAV og så videre. Mange av spørsmålene vi har stilt er basert på tidligere forskning om funksjonshemmetes erfaringer med arbeidsmarkedsetaten og også generelle studier av hva som hemmer og fremmer sysselsetting for målgruppa. I neste kapittel vil vi derfor gå gjennom kunnskapsstatus på relevante områder, i første rekke knyttet til funksjonshemming og arbeid, men med et sideblikk til andre felt en kan høste erfaringer fra, som arbeid med individuell plan innen helse- og sosialtjenestene.

Kapittel 3 vil være en gjennomgang av de data som rapporten bygger på, med vekt på forskningsdesign, rekruttering, spørsmål rundt representativitet og den konkrete gjennomføringen av datainnsamlingen. I kapittel 4, 5 og 6 presenterer og drøfter vi funn og erfaringer fra undersøkelsen. I kapittel fire tar vi opp bakgrunnen for informantenes kontakt med NAV og deres behov for bistand, de ulike forutsetningene og spørsmål rundt motivasjon for arbeid. Vi ser videre på hvordan det har gått med dem i løpet av året og diskuterer i hvilken grad de har kommet nærmere målet om arbeid. Vi drøfter også mulige forklaringer på de ulike forløpene gjennom året. I kapittel 5 retter vi oppmerksomheten mot arbeidsevnevurderingen og

aktivitetsplanene. Vi tar blant annet opp spørsmål rundt egenvurdering, fokus på ressurser, medvirkning, i hvilken grad aktivitetsplaner følges opp og om AEV blir et levende instrument på veien mot en avklaring. I dette kapitlet legger vi vekt på å få fram erfaringene og synspunktene til både de unge funksjonshemmete og deres veiledere. Det siste empiriske kapitlet handler om erfaringene fra samarbeidet mellom informant og veileder i en større bredde enn bare det som handler om arbeidsevnevurderingen. For kontakten er selvsagt bredere og mer mangefasettert enn bare å gjennomføre AEV. Vi ser på hvordan de vurderer relasjonen, medvirkningen og forskjeller i hvordan den enkelte følges opp.

Det kommer med jamne mellomrom nye tiltak og strategier som kan påvirke både hvordan NAV jobber og hva slags tiltak som er tilgjengelige. I løpet av perioden vi har samlet data har det både kommet en ny melding til Stortinget (nr. 46, 2012-13) og en Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (Arbeidsdepartementet, 2011). Særlig den siste er aktuell, fordi den ble implementert fra 2012 og fordi den nettopp har unge funksjonshemmete som målgruppe. Planen inneholder 26 tiltak som skal redusere fire barrierer: diskriminerings-, kostnads-, produktivitets- og holdningsbarrieren. Omtrent halvparten av tiltakene berører NAVs arbeid med målgruppen direkte, herunder at alle fylker tilføres nye stillinger som koordinatore og arbeidslivscoacher for unge funksjonshemmete. I alle de empiriske kapitlene vil vi ha et øye for om vi kan se spor av den nye Jobbstrategien, enten i informantenes eller veilederne fortellinger.

Kapittel 7 er en kort og punktvis oppsummering av noen hovedpunkt fra rapporten, der vi særlig legger vekt på lærdommer og bidrag til kunnskap om både unge funksjonshemmede og arbeid, arbeidsavklaringssystemet og arbeidsmarkedstiltak.

2. Kunnskapsstatus

Når det gjelder kunnskapsstatus vil det være for snevert å se kun på studier av arbeidsavklaring. Dette er et særnorsk system som ikke har vært operativt særlig lenge. Det foreligger så vidt vi vet bare to studier (Proba, 2011b; 2012), og tema berøres indirekte i en tredje (Reegård, Bogen og Skog Hansen (2011)). Vi vil derfor trekke inn et bredere tilfang av litteratur om funksjonshemming og arbeid. I og for seg er heller ikke dette et stort forskningsfelt. Når det likevel fins en betydelig litteratur, også her i Norge, har det sammenheng med to-tre grenseflater: forskning på mottak av ytelser (særlig uføretrygd), evalueringer av arbeidsmarkedstiltak og forskning på hva som påvirker sjansen for at folk med lengre sykefravær vender tilbake til jobb. Gjennomgangen som følger vil imidlertid ikke være noen fullstendig beskrivelse av feltet (jf. i stedet Nordvoll og Fossestøl, 2010; Tøssebro, 2012), men et utvalg av tema vi anser som særlig aktuelle når fokus er på unge funksjonshemmete og arbeidsavklaring.

Vi starter ut ganske generelt, med en oversikt over situasjonen på arbeidsmarkedet for funksjonshemmete, herunder også de store forskjellene en finner innenfor gruppa. Videre vil vi ta opp litteratur som berører tema der det kan være grunn til å tro at unge skiller seg fra eldre. Vi drøfter insider-outsider problematikk og spørsmål knyttet til motivasjon og insentiver. Til sist tar vi opp tema som er mer direkte knyttet til unge funksjonshemmete i kontakt med tiltaksapparatet. Det vil dels være studier av unge funksjonshemmetes overgang fra utdanning og deres møter med arbeidsliv og tiltaksapparat før innføringen av dagens system. Videre ser vi på erfaringene fra de generelle evalueringene av arbeidsavklaring, men også fra andre felt som kan være relevante, slik som forskning om individuell plan. Vi starter imidlertid bredt, med en nærmere drøfting av situasjonen for funksjonshemmete på arbeidsmarkedet.

Funksjonshemming og sysselsetting – en oversikt

Nærmere om sysselsettingsraten

Den viktigste kilden til kunnskap om funksjonshemming og sysselsetting i Norge er arbeidskraftundersøkelsene (AKU), eller retttere sagt AKUs årlige tillegg om funksjonshemming og arbeid (årlige rapporter, sist Bø og Håland, 2012). Disse undersøkelsene fanger opp funksjonshemmete ved å stille deltakerne i et stort utvalg av befolkningen et spørsmål om hvorvidt de anser seg selv som funksjonshemmet. Tillegget til AKU er gjennomført årlig siden 2002, med en forløper i 2000, og retter seg mot den yrkesaktive delen av befolkningen (definert som alder fra 15 til 66 år)⁴. 15-17 prosent av alle oppgir at de er funksjonshemmet (andelen varierer svakt fra år til år) og andelen sysselsatte blant disse har variert fra 47 til 41 prosent, men med en fallende tendens de senere år (fra 2008 til 2012, jf. også Meld. St. 46, 2012-13). En kan lese ut av SSBs tall at andelen sysselsatte funksjonshemmete er 30-34 prosent lavere enn i befolkningen som helhet, og 32 prosent lavere i 2013.

Forskjellen til andre trenger imidlertid en viss kvalifisering, for selv om tallene i og for seg er korrekte, medfører måten de presenteres på at forskjellen i sysselsettingsrate undervurderes. For det første er det nokså uvanlig å sammenligne en gruppe med *alle*, hvori gruppen selv inngår. Nesten all statistikk og forskning sammenligner med *andre*. En enkel omregning basert på tallene offentliggjort av SSB⁵ (Bø og Håland, 2012) viser at forskjellen til andre i 2012 var 40 prosent (41 mot 81 %). For det andre er aldersspennet i AKU fra 15 til 66 år. Men svært få er i arbeid i alderen 15-20 år, og mange studerer til de er minst 25. Det betyr at en inkluderer aldersgrupper der det å være uten arbeid skyldes helt andre ting enn et marginalt forhold til arbeidsmarkedet. En inkluderer også aldersgrupper der nedtrapping fra arbeid ikke er uvanlig («AFP-alder», dvs over 62 år). SSBs tall (Bø og Håland, 2012) viser at forskjellen mellom funksjonshemmete og alle er klart minst blant de under 25 år og de over 60. For det tredje er definisjonen av å være i arbeid at en enten hadde eller var borte fra arbeid av minst en times varighet forrige uke. En time? En slik definisjon er neppe helt i pakt med alminnelige forestillinger om det å være i arbeid, men har blitt vanlig i europeiske undersøkelser. Den følges for å gjøre data sammenlignbare mellom land. Samtidig er det slik at funksjonshemmete oftere jobber deltid enn andre, og forskjellen er særlig stor ved kort deltid (1-19 timer i uka). 27 prosent av sysselsatte funksjonshemmete jobber mindre enn 20 timer uka, mot 11 prosent blant andre (Bø og Håland, 2012).

Det fins ingen korrekt måte å foreta en sammenligning til andre på, men Tøssebro (2012) har med basis i Levekårsundersøkelse blant personer med nedsatt

⁴ 16 til 66 år i AKU før 2006

⁵ Funksjonshemmete tas ut av tallene for alle, både blant sysselsatte og de som ikke er sysselsatt. Det gir 81% sysselsatte blant andre.

funksjonsevne fra 2007 (jf. Bjørshol, 2008, heretter LKF 2007) sett på forskjeller i andelen som oppgir arbeid som hovedaktivitet, avgrenset til kjernen av yrkesaktiv alder: aldersgruppen 30-59 år. Da blir sysselsettingsraten blant funksjonshemmete halvparten av andres: 47 mot 94 prosent sysselsatte. Med andre ord, SSBs rapportering av tall fra AKU er i og for seg korrekt, men presenteres på en måte som underkommuniserer i hvor stor grad funksjonshemming medfører en marginalisering på arbeidsmarkedet.

På den annen side fins studier som viser høyere sysselsettingsrater blant funksjonshemmete enn det AKU gjør. En studie basert på nyere levekårsundersøkelser opererer med nesten 10 prosentpoeng flere sysselsatte (Jørgensen og Clausen, 2007). Noe lignende ser en også i internasjonale undersøkelser der data fra Norge ikke hentes fra AKU, men fra Statistisk sentralbyrå sine levekårsundersøkelser (OECD, 2003; Whitehead mfl, 2009) eller the European Social Survey (Blekesaune, 2007). Forskjellene til AKUs tall skyldes trolig at ulike måter å fange opp funksjonshemmete på i spørreundersøkelser har store konsekvenser både for hvem som inngår i gruppa og sysselsettingsratene (Molden og Tøssebro, 2010; 2012).

Dette forbeholdet gjør at en skal være noe forsiktig når en sammenligner undersøkelser som har brukt ulike definisjoner av funksjonshemming. En skal også være forsiktig i sammenligner mellom land, dels fordi ulike definisjoner kan være brukt, men også fordi like definisjoner knapt er like når de brukes på tvers av land og språk. I en europeisk arbeidskraftundersøkelse fra 2002 varierte for eksempel andelen funksjonshemmete ut fra ett og samme spørsmål (anser du at du har en funksjonshemming⁶) fra seks prosent i Italia og Romania til 32 prosent i Finland (Dupré & Karjalainen, 2003). På den annen side synes samme definisjon å virke noenlunde likt over tid innenfor et land (Burchardt, 2000; Normann og Rønning, 2008; Weathers & Wittenburg, 2009). Det gjør det mulig å spørre hvordan utviklingen av sysselsettingen blant funksjonshemmete har vært over tid her hjemme.

Kort om trender i sysselsettingen av funksjonshemmete

Statistisk sentralbyrå har gjennomført undersøkelser av funksjonshemmetes sysselsetting hvert år siden 2002, og med en forløper i 2000 (AKU). Dette gjør det mulig å følge utviklingen gjennom en drøyt tiår, men ikke lenger. Resultatene indikerer en viss variasjon fra år til år fram til 2008, men kanskje ikke mer enn det som skyldes statistiske tilfeldigheter. Det som likevel gjør det rimelig å oppfatte det som mer enn tilfeldigheter, er at variasjonen følger variasjonen i sysselsettingen i

⁶ Spørsmålet kommer i ulike varianter i ulike undersøkelser. Noen ganger spørres det etter kroniske helseproblemer og/eller funksjonshemming, noen ganger bare funksjonshemming som i norsk AKU, og noen ganger etter begrensninger i hverdagen på grunn av funksjonsvansker. Poenget her er imidlertid at en finner store nasjonale variasjoner selv når en bruker samme spørsmål oversatt til ulike språk.

befolkningen ganske tett (Bø & Håland, 2012, s. 12). Etter 2008 har det imidlertid vært en nedgang. Fra ett år til neste er ikke forskjellen stor, men trenden er klar og med en nedgang på mer enn fire prosent på fire år, fra 45,3 prosent i 2008 til 41,0 prosent i 2012. Nedgangen synes også å fortsette etter at tilsvarende nedgang i befolkningen for øvrig stabiliserte seg. På den annen side, i 2013 viste tallene en økning til 42,7 prosent og en reduksjon av gapet til andre. En må derfor ta høyde for at noen svingninger kan skyldes tilfeldigheter, blant annet de svært lave tallene for 2012.

Nedgangen i sysselsetting er uansett foruroligende, ikke minst dersom vi ser en tendens til at gapet til andre øker. Nå skal en ikke trekke for vidtgående slutninger av kortsiktige utslag, men mønsteret er foruroligende likt det som flere studier har vist ved konjunkturedganger: Funksjonshemmete rammes av nedgangen på omtrent samme måte som andre, men det tar lenger tid før de drar nytte av at trendene stabiliseres og snur (Hem, 1997; Burchardt, 2000; Weathers & Wittenburg, 2009). Og ikke bare det. En nedgang under svake konjunkturer kan ha en tendens til å bite seg fast og innlede en lengre periode med permanent lavere sysselsettingsrate blant funksjonshemmete (Weathers & Wittenburg, 2009).

Norske tidsserier som er direkte sammenlignbare går bare tilbake til 2000. Molden og Tøssebro (2013) har imidlertid forsøkt å etablere sammenlignbare data tilbake til 1973. Dette bygger på undersøkelser som anvender ulike definisjoner av funksjonshemmete, men konsekvensene av ulike definisjoner er forsøkt justert i forhold til hvordan definisjoner påvirker sysselsettingsrater i LKF2007. En må ta flere forbehold rundt justeringen, men funnene tyder på at sysselsettingen blant funksjonshemmete har falt klart siden 1985: da var sysselsettingen blant funksjonshemmete omtrent 15 prosentpoeng høyere enn i dag.

Disse trendene utgjør konteksten for unge funksjonshemmete som søker jobb i 2012. Det var et år med et brukbart arbeidsmarked i Norge, men der tyngden av økningen i antall sysselsatte kan knyttes til arbeidsinnvandring. Innvandrere har stått for to tredeler av økningen i antall jobber i Norge siden 2004 (Meld. St. 46, 2012-13). 2012 var et år der andelen funksjonshemmete i jobb var lavere enn det AKU noen gang har målt (41,0 %) og der tallene noen år har vist en fallende tendens.

Faktorer som påvirker forskjeller i sysselsetting blant funksjonshemmete

Det hører med i bildet at funksjonshemmete er en svært sammensatt gruppe, der i alle fall type og grad funksjonsnedsettelse spiller en rolle, og også utdanning. Norsk AKU registrerer, men publiserer ikke tall for type funksjonsnedsettelse. Det gjorde en imidlertid i Sverige, basert på data fra 2008 (Statistiska Centralbyrå, 2009). Deres tall viser at for enkelte typer funksjonsnedsettelser er sysselsettingsraten nesten som for befolkningen for øvrig. Dette gjelder blant annet personer med hørselstap, diabetes,

astma og allergi. Personer med synsvansker og dysleksi har noe lavere sysselsetting, bevegelseshemmete klart lavere sysselsetting, mens personer med psykisk sykdom eller utviklingshemming har en svært lav sysselsettingsrate. I store trekk bekreftes dette bildet av andre studier i og utenfor Norden (Schebehely, Fritzell och Lundberg, 2001; Baltander, 2009; Clausen, 2003; Larsen, Schademann og Høgelund, 2008; Eide og Gundersen, 2004, Econ, 2003; Statistics Canada, 2008). De andre studiene indikerer imidlertid (a) at synshemmete trolig har en svakere posisjon på arbeidsmarkedet enn det svensk AKU tyder på (klart lavere enn befolkningen for øvrig), og (b) at sysselsettingsraten varierer sterkt blant personer med bevegelsesvansker, der personer som bruker forflytningshjelpemidler kommer mye dårligere ut enn andre (detaljer i Tøssebro, 2012).

AKU registrerer ikke grad av funksjonsnedsettelse, men andre undersøkelser tyder på at det har stor betydning. Graden er da stort sett målt ved at personen selv oppgir i hvilken grad vedkommende opplever begrensninger i hverdagen (stor grad, noen grad, liten grad). Blekesaune (2007) viser at det er et gjennomgående funn i 24 land at personer som sier at de i stor grad opplever slike begrensninger, har rundt regnet halv sysselsettingsrate sammenlignet med de som i noen grad opplever begrensninger. I Danmark finner Larssen mfl (2008) at sysselsettingsraten øker fra 32 til 70 prosent med mindre grad av funksjonsnedsettelse (tre kategorier), men for norske forhold (LKF 2007) finner Tøssebro (2012) at det øker fra 35 til 73 prosent (tre kategorier). Det er med andre ord slik at personer med små funksjonsvansker ikke skiller seg nevneverdig fra befolkningen for øvrig, og at sysselsettingsvanskene i særlig grad rammer folk som opplever større begrensninger i hverdagen. Disse utgjør 40 prosent av de som i LKF 2007 regnes som å ha en funksjonsnedsettelse, eller rundt 10 prosent av befolkningen. Blant personer under 30 år er andelen som opplever store begrensninger lavere, omtrent 4 prosent av befolkningen, mens drøyt 10 prosent opplever begrensninger i noen eller stor grad.

Det er videre all grunn til å tro at sysselsettingsraten blant funksjonshemmete varierer med andre kjennetegn ved personen, som alder, utdanning og kjønn. Ved hjelp av logistisk regresjon har Molden, Wendelborg og Tøssebro (2009) ut fra LKF 2007 undersøkt variasjoner i sysselsettingsrate blant funksjonshemmete ut fra en rekke slike egenskaper, herunder kjønn, alder, tidspunkt for når en ervervet funksjonsnedsettelsen, utdanning, og etnisk bakgrunn i tillegg til type og grad av funksjonsnedsettelse. Det viser seg at mange faktorer spiller inn. Vi skal ikke gjenta alle funnene, men framheve fire trekk:

1. Høyere utdanning øker sjansen for sysselsetting blant alle, men effekten er dobbelt så sterk blant funksjonshemmete som blant andre. Lignende rapporteres i flere norske studier (Bliksvær og Hanssen, 2006; Fylling og Sandvin, 2009), og også studier fra andre land (Berthoud, 2011; Newman et al., 2011).

2. Funksjonshemmete som var i jobb på det tidspunktet de ervervet funksjonsnedsettelsen har dobbelt så stor sjanse (oddsrate) for fortsatt å være i jobb sammenlignet med andre funksjonshemmete. Det tyder på at mekanismene som stenger funksjonshemmete ute er sterkere enn de som støter ut dem som alt er innenfor.
3. Funksjonshemmete kvinner og funksjonshemmete med ikke-vestlig bakgrunn har lavere sysselsettingsrater enn tilsvarende menn/etnisk norske, og utslagene er av omtrent samme størrelsesorden som i befolkningen som helhet. Effektene er med andre ord additive slik at effektene f.eks. av kjønn og av funksjonshemming legger seg «oppå hverandre».
4. Reduksjonen i sysselsetting på tampen av yrkesaktiv alder er sterkere når en anser seg som funksjonshemmet.

I vår sammenheng skal en særlig merke seg punkt 1 og 2. Første punkt understreker den betydningen utdanning har, og ifølge data fra Storbritannia er effekten økende over tid (Berthoud, 2011, s. 30). Betydningen av høyere utdanning som arbeidsmarkedspolitikk for funksjonshemmete kan neppe overdrives. Samtidig har funksjonshemmete lavere utdanning enn andre, av to grunner. Den ene er at funksjonshemmete har større vansker med å oppnå høyere utdanning. Det går det an å møte med tiltak innen utdanningssystemet. Den andre er at folk med lavere utdanning oftere blir funksjonshemmet i løpet av voksenlivet. Der vil neppe tiltak inn mot utdanning spille noen vesentlig rolle. I tolkningen av effekten av utdanning må en også ta høyde for at her trolig er såkalte seleksjonseffekter. De som klarer å gjennomføre en høyere utdanning er ikke en tilfeldig gruppe av funksjonshemmete. Selv om resultatene referert over er kontrollert for type og grad av funksjonsnedsettelse, er det ikke usannsynlig at de som fullfører høyere utdanning også har andre (umålte) ressurser som påvirker sjansen for jobb.

Punkt 2 viser til at folk som alt er etablert på arbeidsmarkedet stiller betydelig sterkere om de erverver en funksjonsnedsettelse enn funksjonshemmete som søker jobb. I tolkingen skal en huske at dette funnet er kontrollert for effekter av både type og grad av funksjonsnedsettelse, kjønn, alder, utdanning, og også hvor gammel en var da en ervervet funksjonsnedsettelsen. Dette funnet bringer oss over i et av de temaene innen forskning om funksjonshemming og arbeid som er av spesiell relevans i forhold til ungdom: insider og outsider-problematikk.

La oss imidlertid først nevne et par faktorer som løftes fram i enkelte undersøkelser av overganger fra utdanning til arbeid. Et par studier viser at sykdomsperioder eller sykehusinnleggelser i overgangsårene har en svært negativ innvirkning på sjansen for å komme i jobb (Winn & Hay, 2009; Legard, 2012). I Legards undersøkelse (2012) er en sykdomsperiode i overgangsperioden den enkeltfaktor som i størst grad påvirker sjansen for å komme i jobb. Det er med andre ord noe vi bør være oppmerksom på

også i vår undersøkelse. I tillegg legger de samme forskerne vekt på betydningen av sosial støtte, og særlig støtte fra familien (Legard, 2013; Winn & Hay, 2012). Denne støtten kan både være av moralsk (du kan klare dette) og praktisk art (økonomisk og praktisk hjelp). Også denne typen ressurser i nettverket er det derfor verd å undersøke om har betydning blant de personene vi følger gjennom et år med arbeidsavklaring.

Insider og outsider: å beholde eller å søke jobb

Diskusjonen om insider-outsider problematikk handler ikke i utgangspunktet om funksjonshemmete. Den bunner i en generell bekymring for at enkelte tiltak for å beskytte arbeidstakere kan ha som utilsiktet virkning at det skapes større barrierer for de som søker jobb (Colbjørnsen, 1982). Dette vil blant annet oppstå dersom det er slik at arbeidsgivere vil være tilbakeholdne med å ta de forpliktelsene som den økte beskyttelsen pålegger dem, og heller la være å ansette, noe som rammer den som står utenfor (jf. dagens debatt om midlertidige ansettelser). Insider-outsider effekter kan imidlertid oppstå på mindre dramatiske måter enn at det som tjener den ene, skader den andre. Det kan for eksempel skje ved at et tiltak bare «treffer» de som allerede har en jobb og er virkningsløse for de som står utenfor, eller ganske enkelt ved at arbeidsgivere føler sterkere forpliktelser overfor den som alt er ansatt.

Spørsmålet om hvorvidt beskyttelsestiltak kan bli en ny barriere for funksjonshemmete uten jobb, er særlig reist knyttet til innføringen av diskrimineringsbeskyttelse (Acemoglu & Angrist, 2001; Stapleton & Burkhauser, 2003). Både i USA og England ble det gjort funn som tydet på at sysselsettingen blant funksjonshemmete gikk ned etter innføringen av slik lovgivning (Stapleton & Burkhauser, 2003; Bambra & Pope, 2007). Dette ble tolket som at den økte beskyttelsen nok kunne virke for den som alt hadde jobb, men det virket negativt på jobbsjansene for de som sto utenfor. Funnene har hele tiden vært omstridt (Lehman & Crimaldo, 2008; Blanck, Schwochau & Song, 2003) og debatten ble avblåst etter offentliggjøring av lengre tidsserier med data om funksjonshemmetes sysselsetting i USA (Weathers & Wittenburg, 2009; Stapleton et al., 2009). De viste at nedgangen var en del av en langtidstrend som neppe kan knyttes til diskrimineringsvernet, rett og slett fordi den startet før slik lovgivning ble innført. Eller mer presist, debatten som ble avblåst var om lovgivningen førte til nedgang i sysselsetting blant funksjonshemmete. Debatten vedvarer om hvorvidt beskyttelsen primært er nyttig for den som alt er ansatt.

Selv om en knapt finner forskning om funksjonshemming og arbeid som viser til direkte motstridende effekter for insiders og outsiders, er det nok av indikasjoner på at de stiller svært forskjellig, og at en rekke tiltak bare er virksomme for insiders. Evalueringen av IA-avtalen fra 2009 indikerer at en ikke har lyktes i delmålet om å

rekruttere flere funksjonshemmete (Ose m.fl., 2009). Det var knapt forsøkt. Det ser ikke ut til at bedrifter har latt seg forplikte i forhold til målsetningen. I evalueringen av tredje periode av avtalen (Ose mfl., 2013) kommer det fram at det gjøres stor forskjell på å legge til rette for allerede ansatte sammenlignet med det å legge til rette for outsiders, og der er det siste målt som bare det å sette seg aktivitetsmål for IA-plasser. Tilsvarende har undersøkelser funnet at ordninger som funksjonsassistent og arbeids- (og utdannings-) reiser kan være et godt tiltak for den som alt er i jobb, men at det bidrar lite til nyrekruttering (Amundsveen & Solvoll, 2003; Econ, 2008). Også tilretteleggingsgarantien synes å være mye mer brukt for den som er i jobb enn for den som søker (Rambøll, 2008). Andre former for ansvarliggjøring av arbeidsgivere (Gampierene & Bull, 2006) og kvoter (European foundation, 1998) er diskutert i tilsvarende vendinger. Det hjelper primært de som alt er innenfor.

Også undersøkelser av arbeidsgiveres holdninger og synspunkt peker i retning av at de ser en stor forskjell på det å legge til rette for allerede ansatte sammenlignet med å rekruttere nye (Drøpping, 2004; Alm Andreassen, 2009). I Alm Andreassens studie svarer rundt halvparten av arbeidsgiverne at det å beholde ansatte med funksjonsnedsettelse er viktig av hensyn til internt samarbeidsklima og virksomhetens omdømme. Rundt 10 prosent synes det samme når det gjelder rekruttering. Poenget kan illustreres med en historie som en av oss opplevde under et møte i regi av Europarådet i 2005. En tysk bilprodusent holdt et foredrag om ulike tiltak de hadde satt i gang for å inkludere funksjonshemmete. Rekken av tiltak og tilpasninger virket imponerende og tillitvekkende inntil en i salen spurte i hvilken grad dette ble sett i sammenheng med rekrutteringspolitikken. Svaret var at de slett ikke rekrutterte funksjonshemmete. Tiltakene var for allerede ansatte som hadde ervervet funksjonsnedsettelse. De handlet om folk en hadde forpliktelser overfor og var ikke ment for å påta seg nye forpliktelser.

Det fins også en norsk studie som tyder på at en del arbeidsgivere har fordommer eller stereotype oppfatninger overfor funksjonshemmete som søker jobb (Dalen, 2006). De anses i liten grad som potensielle arbeidstakere. I undersøkelsen ble arbeidsgivere spurt om sjansen for at de innkalte personer med ulike egenskaper til jobbintervju. Godt kvalifiserte blinde og rullestolbrukere kom svært dårlig ut, dårligere enn straffedømte, langtidsledige og personer fra Somalia med samme alder, kjønn og kvalifikasjonsnivå. Funksjonshemmete som allerede er ansatt blir neppe møtt med samme type fordommer.

Også statistiske undersøkelser av nedbemanning og konjunktur-svingninger kan tolkes i retning av at en er mye mer utsatt som outsider. Det synes ikke å være særlig belegg for at funksjonshemmete mister jobben først ved nedbemanning eller konjunkturedgang (mens de er innenfor, jf. Szebehely mfl, 2001), men de har betydelig større vansker med å komme i jobb igjen når tidene blir bedre (Bratsberg

mfl, 2010; Molden og Tøssebro, 2013). Folk som er utsatt for nedbemanning har tvert i mot en sterkt økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet (Bratsberg m fl, 2010). Det kan tolkes i retning av at personer med helseproblemer beholder jobben så lenge de er innenfor, men etter nedbemanningen, når de er blitt outsiders, da stiller de svakere.

Summen av disse funnene peker i retning av at outsiders stiller svakere enn innsiders. Men ikke bare det, de viser også at en del tiltak for å bedre arbeidsmarkedsposisjonen for funksjonshemmete primært treffer de som alt er innenfor. Selv om outsiders vil være i alle aldre, er unge i en særskilt posisjon: unge funksjonshemmete på terskelen til arbeidslivet er nærmest prototypen på en outsider. Det er i det lyset en bør se både utfordringen, de tiltakene som settes i verk og det nye arbeidsavklaringssystemet sin særlige rolle. Vi snakker om en gruppe der tiltak av typene beskyttelse av arbeidstakere, arbeidstakerretter eller forpliktelse av arbeidsgivere neppe er særlig effektive. Dermed blir tiltaksapparatets rolle desto viktigere. Men som nevnt over, også der synes deler av verktøykassa primært å treffe de som alt er innenfor. Innretting av tiltak som virker for outsiders blir derfor en særskilt utfordring som det kanskje ikke har vært like mye oppmerksomhet mot, men som er et av formålene for Jobbstrategien fra 2011 (Arbeidsdepartementet, 2011).

Motivasjon for arbeid – er trygdene for attraktive?

En annen sentral debatt innenfor feltet handler om hvor sterk motivasjonen for arbeid er blant folk i utkanten av arbeidsmarkedet, særlig i et land der trygdene er rimelig gode. Debatten om *insentiver* er en av de store debattene om funksjonshemming og arbeid, men handler egentlig mer om alternativene til arbeid, om trygd, enn om arbeid. Det underliggende poenget er at *det skal lønne seg å arbeide*. Vi må unngå at trygdeordningene blir for attraktive for da vil tilstrømningen til en tilværelse som trygdet øke, særlig blant de som ikke kan velge og vrake i jobber. Påstanden, implisitt eller eksplisitt, er altså: gode trygder reduserer sysselsettingen blant funksjonshemmete. Resonnement som er bygd på tesen om incentiver er gjennomgående i debatter som trygdeordninger, som for eksempel NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. En finner den imidlertid også i meldinger om arbeid, og argumentasjonen tas nærmest for gitt i Melding til Stortinget nr 46 (2012-13) om *Flere i arbeid*. Men i det tilfellet heter det at i praktisk politikk må hensynet til individets motivasjon balanseres med hensynet til økonomisk trygghet og forebygging av fattigdom.

Det vi skal se på i dette avsnittet er (1) det empiriske grunnlaget for tesen, og (2) om det er spesielle aspekt en bør ha i mente i forhold til ungdom.

I første omgang må en notere at det empiriske grunnlaget for tesen bare indirekte handler om funksjonshemming og arbeid. Temaet er tilsig til uføretrygd eller tidligpensjonsordninger som for eksempel avtalefestet pensjon (AFP). Rent logisk vil en anta at det er et stort sammenfall mellom funksjonshemmete uten arbeid og uføretrygdete, ikke minst fordi få funksjonshemmete registreres som arbeidsløse. På den annen side er mange uføretrygdet av andre grunner enn funksjonsnedsettelse og mange sysselsatte med funksjonshemming har også trygdestønader. Korrelasjonen mellom en ytelsesbasert⁷ og en selvrapportert⁸ definisjon av funksjonshemming er lav og langt under det som anses som tilfredsstillende samsvar (Cohens kappa på 0,23, Molden & Tøssebro, 2010). Vanskene med å trekke slutninger fra andelen uføre i befolkningen til sysselsetting blant funksjonshemmete kan illustreres med Sveriges posisjon i internasjonal sammenligning. De har gode trygder og kommer høyt i andelen uføretrygdete. Det kan tolkes i lys av tesen om insentiver. Men Sverige kommer samtidig svært høyt i andelen sysselsatte blant funksjonshemmete (OECD, 2010). Med andre ord, dersom tema er funksjonshemming og arbeid, kan studiene av tilsig til trygd gi indikasjoner, men en skal vise stor varsomhet. Studiene undersøker heller ikke motivasjon direkte, men trekker slutninger om insentiver ut fra hvordan endringer i trygderegler påvirker tilstrømningen til trygd.

Funnene fra forskning om tilstrømning til trygder gir også tvetydige resultat. En relativt ny norsk studie (Brinch, 2009) så på effekten av en regelendring på 1990-tallet som gjorde at en del menn i slutten av 50-årene kom bedre ut enn før dersom de ble trygdet. Studien indikerer klare sammenhenger; at en 5 prosent bedring i stønadsutmåling gir 5 prosents økning i antall uføre. Dette resultatet ligner funn fra forskning om AFP (Hernæs, Røed og Strøm, 2002). Andre studier viser imidlertid andre resultat. Barr et al. (2010) har gått gjennom empiriske studier fra fem velferdsstater (UK, Canada, Norge, Sverige og Danmark) fra 1970 til 2009. Disse undersøker trygd/arbeid i forhold til endringer i (1) tildelingskriterier og (2) generøsitet i utmåling av trygder. De bruker relativt strikte kvalitetskriterier for å inkludere studier i oversikten og finner kun 16 gode nok studier, hvorav halvparten fra Canada. De finner ingen støtte til at tildelingskriteriene har noen avgjørende betydning. Generøsiteten har imidlertid en svak, men signifikant effekt. Det er likevel slik at den studien som viser tydeligst effekt ikke handler om uføretrygd, men om sykepengen. Bildet er med andre ord ikke helt klart, og åpenbart mer komplisert enn en enkel økonomisk logikk skulle tilsi.

Det er imidlertid et par andre forskningstradisjoner som også kan kaste lys over spørsmålet. Det ene er internasjonale sammenligninger. For eksempel finner Whitehead et al. (2009) ingen støtte for en tese om at land med gode trygdeordninger

⁷ Mottar trygd

⁸ Svarer på spørreskjema/intervju at en oppfatter seg selv som funksjonshemmet, altså slik AKU gjør det

har lavere sysselsettingsrater blant funksjonshemmete. Blekesaune (2007) på sin side finner at effekten er det motsatte av forventet ut fra en insentivtese: Land med gode trygdeordninger har også høyere sysselsetting blant funksjonshemmete. Effekten er riktignok ikke signifikant, men det skyldes at antall land i studien ikke er høy nok. Effekten er tydelig, men skyldes neppe at gode trygder gir fler i arbeid. Det skyldes nok snarere at land med gode trygder også har flere aktive tiltak for å sikre funksjonshemmete jobb. Men funnene sår uansett sterk tvil om at gode trygder kan forklare den lave sysselsettingen blant funksjonshemmete.

En annen tradisjon er studier av forløp før innvilgelse av uføretrygd. Disse indikerer et forløp med mye helseproblemer og en historikk av mottak av andre typer stønader i mange år før innvilgelse av trygd. For eksempel viser Fevang og Røed (2006) at blant nye uføretrygdete i 2002 mottok 45 prosent trygd eller sosialhjelp ti år tidligere, og hele 80 prosent av nye uføre under 40 år mottok en annen stønad fem år før. En studie av folk på tampen av arbeidskarrieren (Killian 2005) antyder at insentiv-virkningen i første rekke er at mange blir stående i jobb lenger enn de mener helsa tilsier, blant annet fordi de ikke ser seg råd til å leve på trygd. På samme måte peker Halvorsen og Hvinden (2011: 16) på at det fremste insentivet for å søke trygd neppe er økonomisk, men å unngå å utsette seg for nederlag og en følelse av å være til byrde. Fra Island har Ólafsson (2005) undersøkt om utviklingen av forskjellen mellom lønn og trygd påvirker trygdetilbøyelighet. Han finner ingen slik tendens for perioden da forskjellen mellom lønn og trygd økte på Island i 1990-åra.

Debatten om intensiver handler om preferanser og motivasjon, og det er underforstått at det dreier seg om motivasjonen til den som eventuelt søker trygd. Men som OECD (2010) påpeker, kan en finne insentiver for minst tre andre grupper: arbeidsgivere, arbeids- og velferdsforvaltningen og rehabiliteringstjenestene. Poenget er at alle disse lettere kan se seg fritatt for ansvar dersom «trygden» ordner opp. I vår sammenheng er det særlig forvaltningen som er interessant. Både Anvik (2006) og Vedeler (2009) peker på hvordan ansatte i arbeidsmarkedsetaten kan være ganske raske til å foreslå trygd som løsning overfor unge funksjonshemmete, og at et slikt forslag kan framstå som både godt og fristende når trygdene er gode og alternativet for brukeren er en kanossagang mellom tiltak, ventefaser og løse arbeidsforhold. På samme måte er vi fortalt at folk innen rehabiliteringstjenestene kan anbefale unge funksjonshemmete å søke trygd «for å ha den tryggheten i bunn».

Vår undersøkelse av unge på terskelen til arbeidslivet må derfor ta opp forvaltningens og rehabiliteringsapparatets «råd» i tillegg til spørsmål rundt ungdommens egen motivasjon.

Og når det gjelder motivasjon: Selv om bildet som kan tegnes rundt motivasjon og insentiver blir ganske komplekst, er det noen studier som peker i retning av

insentiveffekter. Det som imidlertid kjennetegner såvel norske som internasjonale studier med slike indikasjoner er at de handler om folk på tampen av karrieren (Hernæs m. fl., 2002; Brinch, 2009; Campolieti, 2003; Disney et al., 2003). Men det er all grunn til å tro at spørsmål om motivasjon er avhengig av livsfase. For en mann som nærmer seg 60 kan trygd ses som nedtrapping og en overgang til en ny livsfase på et litt tidlig tidspunkt. Det er noe ganske annet enn å være uten arbeid hele livet. Det har større økonomiske konsekvenser og er en ekskludering av helt andre dimensjoner. I tråd med dette viser Wik og Tøssebro (kommer) at motivasjonen for arbeid blant funksjonshemmete uten arbeid varierer sterkt med alder. Unge ønsker seg i mye større grad arbeid, og alder er faktisk den dominerende forklaringen på variasjon i ønske om arbeid blant funksjonshemmete utenfor arbeidslivet. Tilsvarende kan en studie av personer med ervervete ryggmargsskader være illustrerende. De syntes det var svært viktig å komme tilbake til arbeid, men ikke å stå i arbeid fram til pensjonsalder (Leiulfsrud, kommer). Dette samstemmer også med internasjonale funn. I følge OECD (2006, s 34) er det to-tre ganger så vanlig å ønske arbeid om en er under 35, sammenlignet med personer som er over 50, gitt at en ikke er sysselsatt og har en funksjonsnedsettelse. Basert på AKU-tall viser Bø og Håland (2012) omtrent det samme. Det går et markant skille i ønsket om arbeid blant funksjonshemmete i midten av 50-årene. De eldre er mye mindre motivert for arbeid. Og i Anviks (2006) og Vedelers (2009) kvalitative studier av unge på terskelen til arbeidslivet reises det ikke noe spørsmål om motivasjon for arbeid. Den synes sterk.

Det er imidlertid grunn til å anta at spørsmålet om motivasjon for arbeid har et dynamisk element. Fra England beskriver for eksempel Burchardt (2005) overgangen til voksenliv og arbeidsliv som en periode med skuffelser og brutte forventninger blant funksjonshemmete. Resultatet kan på et vis ligne demotivering, men resignasjon er et bedre ord. Mange av studiene av norske funksjonshemmete ungdommer med arbeidsmarkedstiltak kan ses i samme lys (f eks Anvik, 2006), og også intervjuundersøkelser av nye uføretrygdte (Proba, 2013). De beskriver at noen utsettes for en prosess med midlertidighet, ventefaser og diskontinuitet, der en blir gående på tiltak uten å komme videre. I en slik prosess er det ikke overraskende om motivasjonen svikter. Proba (2013) finner for øvrig at det typiske mønsteret ikke er at en mister motivasjonen for arbeid, men at en ikke ser muligheten: *Vis meg den arbeidsplassen som vil ha meg!* (s. 5).

I en studie av unge voksne under arbeidsavklaring framstår derfor ikke den klassiske insentivdebatten som den mest sentrale, men vi skal likevel undersøke om informantenes motivasjon for arbeid og om spørsmål rundt økonomisk kan spille en rolle som en del av informatenes vurderinger. Det vi i tillegg skal ha med oss er det dynamiske elementet i motivasjonen: Skjer det noe med motivasjonen for arbeid i løpet av arbeidsavklaringen og hva skyldes eventuelt det? Videre vil vi undersøke

hvordan forvaltningen håndterer spørsmål om trygd. Kommer forslag om trygd fortsatt raskt opp eller har omleggingen til den nye arbeidsavklaringen ført til endringer?

Erfaringer før dagens arbeidsavklaringssystem

I løpet av forrige tiår ble det gjennomført noen kvalitative studier av funksjonshemmetes erfaringer i kanten av arbeidsmarkedet. Noen rettet særlig søkelyset mot personer der problemstillingen var å beholde jobben (Killian, 2005; Nordrik, 2008; Jakobsen, 2009), mens andre var opptatt av unge på vei inn på arbeidsmarkedet (Anvik, 2006; Vedeler og Mossige, 2009; 2010). En del tema er gjennomgående på tvers av studiene og vi løfter fram et par moment av særlig relevans for unge.

Det første som slår en er at alle ønsker arbeid og verdsetter den rollen. Unntaket er noen få på tampen av karrieren, som har betydelige helseproblemer, men som ikke syns de har råd til å gå av (Killian, 2005). Det at motivasjonen er så vidt sterk kan selvsagt skyldes seleksjon: at personer som er lite interessert i jobb også er lite interessert i å delta i en studie om funksjonshemming og arbeid. Bildet fra disse undersøkelsene er uansett at motivasjonen for arbeid synes sterk.

Det neste poenget er at fokus i disse personenes fortellinger ikke primært rettes mot erfaringer i arbeidslivet, slik som arbeidsgivere eller kolleger, men mot tiltaksapparatet. Det gjelder naturlig nok undersøkelser av unge på vei inn på arbeidsmarkedet, men også studiene av personer på slutten av karrieren er inne på det samme. Det er som ventet stor variasjon i erfaringer, men det overordnede inntrykket er likevel en relativt sterk kritikk av arbeidsmarkedsetaten og dens saksbehandlere. Det er nærmest slik at apparatet som skal være til hjelp, blir en kilde til frustrasjon og noen opplever det som en barriere i seg selv (ikke ulikt det en finner blant foreldre til funksjonshemmete barn, jf. Tøssebro & Lundebj, 2002). Kritikken handler dels om at tiltakene framstår som med lite retning og tilpasning til den enkelte, og dels at uføretrygd raskt kommer opp som en måte å «kvittere ut» saken. Anvik (2006) beskriver en prosess med ventefaser, lite kontinuitet og lite forutsigbarhet. En kommer ikke videre.

Dette betyr imidlertid ikke at en ikke får prøve seg i arbeidslivet, men det fører ikke nærmere jobb. I den forbindelse kan en notere at arbeidsgivere ikke synes uvillige til å tilby praksisplasser og andre kortvarige og offentlig finansierte opphold i bedriften (Anvik, 2006; Nordrik, 2008). Men når tidshorisonten blir lengre og forpliktelsene flere, er det verre. Et ekstremt eksempel er fra Spjelkavik og Frøland (2003) sin studie av Arbeid med bistand. Arbeidsgiverne rapporterer ikke om negative erfaringer, men

likevel vil bare 2 av 218 anbefale ordningen for kolleger eller bruke den på nytt selv. I lys av slike funn diskuterer Nordrik (2008) om kritikken av saksbehandlere kan være en refleks av at sentrale forutsetninger i arbeidslinja svikter, og da særlig fraværet av arbeidsgivere som er åpne for rekruttering av funksjonshemmete. Tiltaksapparatet får skylda, men kan være i en umulig situasjon mellom arbeidslinja og uvillige arbeidsgivere. Saksbehandlerne ser kanskje også at alternativet til trygd kan være en endeløs rekke av tiltak der sjansen for å lykkes er liten. Tiltakene blir nærmest et vente-ritual som kreves før mer varige tiltak kan vurderes.

Forekomsten av forløp med ventefaser, lite retning og vansker med å få arbeidsgivere på banen er tema som denne studien vil følge opp i forhold til dagens arbeidsavklaringssystem, og også hvordan aktørene, både de unge funksjonshemmete og deres veiledere, tenker om forløpet og mulighetene.

Bildet som er tegnet over gjelder funksjonshemmete som søker jobb eller som strever med å beholde jobben. Det må ikke oppfattes eller generaliseres dit hen at alle funksjonshemmete har slike erfaringer. Utvalgene for studiene er trukket med tanke på at personene har vansker på arbeidsmarkedet (er i kontakt med NAV). Andre studier undersøker for eksempel funksjonshemmete i overgangen mellom utdanning og arbeid, men med utgangspunkt i bredere utvalg eller utvalg der personen har fått jobb, for eksempel Legard (2013). Legards rapport underslår langt fra barrierene, men viser likevel at mange skaffer seg jobb uten kontakt med NAV og at flertallet ikke opplever en problematisk overgang. Den viser også at mange har positive erfaringer. Anviks (2013) oppfølgingsstudie⁹ viser også at til tross for faser med mye frustrasjon, er de fleste i jobb eller nærmere arbeidsmarkedet seks år etter hovedstudien. Vi nevner disse forbeholdene, ikke for å antyde at de mest kritiske studiene kan være for kritiske, men at utvalgene de bygger på er personer i en spesiell situasjon der de er særlig avhengig av tiltaksapparatet. Videre kan opplevelsene være preget av en fase der en stanger eller stagnerer. Vår studie bygger på en lignende type utvalg, nemlig unge funksjonshemmete som møter det nye arbeidsavklaringssystemets ordninger for personer med *spesielt tilpasset innsats*. Vi er også i kontakt med dem i en fase der det kan være mye frustrasjon, men vi vil likevel kunne se om det er noen bevegelse i retning av arbeidsmarkedet i løpet av det året vi har fulgt dem.

Bildet av tiltak som tegnes i studier av funksjonshemmetes erfaringer, er også mer negativt enn det som kan leses ut av serien av tiltaksevalueringer. Her er det overordnede bildet at tiltak virker positivt på jobbsjansene (Raaum, Røed & Torp, 2002), men at resultatene kanskje ikke helt står i stil med innsatsen. Disse tiltakene gjelder imidlertid en bredere gruppe enn personer med funksjonsnedsettelse. Noen tiltak gjelder alle med arbeidsmarkedsproblemer (ordinære tiltak) mens andre gjelder

⁹ Oppfølging av deltakerne i Anvik (2006)

personer med nedsatt arbeidsevne (som bare delvis overlapper med nedsatt funksjonsevne). Det kan derfor være vanskelig å trekke slutninger til personer med funksjonsnedsettelse. Den største vansken med å konkludere på basis av eksisterende evalueringer er imidlertid av metodisk art, og særlig det såkalte seleksjonsproblemet. Evalueringene er ikke eksperiment og det er ikke en tilfeldig gruppe som deltar på de ulike tiltakene. For å vurdere effekten av et tiltak må en kunne sammenligne med en tilsvarende gruppe uten tiltak. Men betingelsene for å gjøre dette er dårlige. Personer på tiltak er ikke like de som ikke er på tiltak. Hadde de vært det, ville de knapt vært på tiltak. Og de som er på en type tiltak kan heller ikke sammenlignes med de på andre tiltak. Personer på lønnstilskudd er en annen gruppe enn de som er på tiltak i skjermet sektor. Alle disse vanskene gjør at Proba (2011a) konkluderer en gjennomgang av litteraturen nasjonalt og internasjonalt med at metodeproblemene gjør at en kan trekke få sikre konklusjoner. De mener likevel å kunne konkludere med at tiltak som står nært det ordinære arbeidsmarkedet fungerer best, mens tiltak i skjermet sektor er lite effektivt i forhold til ordinær sysselsetting.

Nå er det knapt noen bombe at tiltak i skjermet sektor virker dårlig i forhold til å skaffe en ordinær jobb. Dette er til dels snakk om såkalt «varig tilpasset innsats» eller personer der målet er varig tilrettelagt arbeid og ikke arbeid knyttet til det vanlige arbeidsmarkedet. Her er opplagte seleksjonsvirkninger. Det kan også synes som om insider-outsidervirkninger kan påvirke evalueringen av tiltak. Det kan se ut som om lønnstilskudd er et godt virkemiddel, særlig dersom arbeidsgiver er involvert i initiativet til ordningen. Men arbeidsgiver er oftest involvert i slike initiativ overfor insiders. Det hører også med i bildet at evalueringer av noen tiltak tyder på at tiltaket primært virker for de som alt er på innsiden, ikke outsiders (se foran, f.eks. transportstøtte, funksjonsassistent, tilretteleggingsgaranti, jf. Amundsveen og Solvoll, 2003; Rambøll, 2008; Econ, 2008).

Undersøkelsene viser imidlertid også at ordinær utdanning er betydelig mer effektivt enn andre opplæringstiltak (Aukrust & Bø, 2009; Hamre, 2006), men heller ikke her kan en utelukke seleksjon. Videre fins tiltak som i og for seg får god påskrift, men som i omfang er så begrenset at de likevel knapt påvirker sysselsettingen blant funksjonshemmede (funksjonsassistent, tilretteleggingsgaranti, trainee-program, uføretrygd som lønnstilskudd, jf. Rambøll, 2008; Econ, 2008, Econ, 2006; Reegård og Mandal, 2010). Proba (2011a) understreker samtidig et annet forbehold. Mangel på effekt av et tiltak kan skyldes at det ikke er effektivt, eller at det er brukt overfor feil målgruppe. Mangel på effekten målt for alle som deltar på tiltaket kan skjule positive effekter for enkeltindivider, og at effekt ikke bare handler om tiltakets generelle suksess, men om tiltaket treffer den enkeltes behov på en god måte. Det er nærmest en motsetning mellom å argumentere for skreddersøm og individtilpasning på den ene siden, og å måle tiltakenes effekt på gruppenivå på den andre.

Alt i alt beskriver imidlertid studiene av unge funksjonshemmete på vei inn på arbeidsmarkedet et problematisk forhold til arbeidsmarkedsetaten. Det er en usikker effekt av tiltakene og mange havner i et løp som kan minne om et vente-ritual. Dette kan skyldes måten apparatet virker på, men like gjerne at forutsetningene de arbeider under er vanskelige. Det handler kanskje særlig om mangel på arbeidsgivere som er villig til å rekruttere funksjonshemmete ut over kortsiktig og uforpliktende praksisplassering. Vår studie vil neppe tilføre mye til spørsmål rundt arbeidsgiveres «villighet» eller om hvilke tiltak som er mest effektive, men vi vil fange opp erfaringene de unge gjør seg når de går gjennom prosessen i dagens system, om det fortsatt preges av ventefaser, retningsløshet og frustrasjon. Vi legger også vekt på å få fram vurderingene fra deres veiledere og hvordan de tenker om erfaringene med det nye systemet.

Evalueringer av arbeidsavklaring

Så vidt vi kjenner til er det foretatt to evalueringer av det nye arbeidsavklarings-systemet, begge foretatt av Proba (2011b; 2012). Spørsmålet berøres i tillegg i en rapport fra 2011 (Reegård mfl., 2011), men der konstateres det primært at metodikken med arbeidsavklaring er under innkjøring og at det er lite som tyder på at brukerne de har snakket med har fått tilbud om en slik vurdering. De nevner videre at metodikken oppfattes positivt av ansatte i NAVs lokale kontor, men disse mener at gjennomføringen krever mer ressurser. En av ideene bak det nye systemet var at en skulle frigjøre ressurser fra søknader om ytelser og å overføre det til oppfølging av den enkelte. Dersom en slik frigjøring av ressurser ikke skjer, kan det nye systemet møte vansker knyttet til ressursknapphet.

Probas første evaluering (2011b) er basert på intervju med sentrale aktører, ledere, veiledere og brukere på sju NAV-kontor og et spørreskjema til ledere og veiledere ved 459 kontor. Hovedfokus er hvordan metodikken i arbeidsevnevurderingen utformes i praksis og hvordan dette forholder seg til intensjonene. Hovedkonklusjonen er at metodikken potensielt kan utvikles til å bli et godt verktøy, men at praksis er svært varierende og kan til tider ligge ganske langt unna intensjonene. Konklusjonen om at det kan bli et godt verktøy synes i første rekke å være basert på at såvel ledere som veiledere i spørreskjema uttrykker tro på metodikken.

Når det gjelder brukermedvirkning, skal denne blant annet sikres via en egenrevisning. Det varierer imidlertid hvor mye informasjon brukerne får om hensikten med egenrevisningen. Skjemaene for egenrevisning blir også ofte mangelfullt utfyllt. Rapporten viser at det informeres bedre på små kontor, men også at det kan være variasjon fra veileder til veileder på samme kontor. Det heter videre at rundt en firedel

av brukerne ikke har noen samtale med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen og at bare drøyt halvparten får vurderingen tilsendt.

Det synes også vanskelig å få flyttet fokus fra spørsmål om sykdom og begrensninger og over mot ressurser og muligheter. Dette kan skyldes flere ting, inkludert noe som er iboende i hele systemet. For brukeren handler ikke møtet med NAV bare om muligheter og planer for å komme i arbeid, men også om nødvendig livsopphold; om ytelser. I en slik setting er det naturlig at brukeren unngår tema som kan så tvil om hvorvidt en er «verdig trengende» med hensyn på ytelsen. Det er logisk at en legger vekt på vansker framfor ressurser. Veilederne er relativt klare på at sykdomsfokus kommer inn hele tiden. Et ressursfokus er ifølge Proba (2011b) særlig vanskelig å få øye på der hvor brukeren ikke har vært inne til samtale. Probas rapport reiser også tvil om selve kvaliteten på arbeidsevne-dokumentet, en tvil som i hovedsak er bygd på hvordan veilederne selv vurderer kvaliteten.

Når det gjelder årsaker til tingenes tilstand (variasjon innenfor og på tvers av kontor; manglende samsvar med prinsippene for oppfølging), knytter rapporten dette særlig til manglende kompetanse, utilstrekkelige ressurser til å gjøre en god oppfølging, men også at selve arbeidsevnevurderingen i praksis er for nært koblet til søknader om ytelser. Det siste medfører en perspektivforskyvning hos så vel veiledere som brukere.

Probas studie fra 2012 er en oppfølging av den første studien, for å undersøke om det har skjedd noen endringer når ordningen har vært i drift noe lenger tid. Også denne er basert på intervju ved noen kontor og spørreskjema til nærmere 1000 ledere og veiledere. I tillegg har de gått gjennom et utvalg på 60 arbeidsevnedokument. De finner få endringer når det gjelder brukermedvirkning, men en økt bevissthet om å kartlegge brukernes ressurser. De er imidlertid usikre på om det har praktiske konsekvenser. De finner beskrivelser av ressurser i forhold til arbeidserfaring i åtte av ti dokumenter, men ser likevel bare spor av brukerens stemme i en mindre andel av de gjennomgåtte arbeidsevnevurderingene. De vurderer også kvaliteten på dokumentene som varierende og «gjennomgående dårlig» (s 2). De finner at såvel ledere som veiledere mener at innføringen av AEV så langt ikke har hatt noen særlig betydning for brukerne, men at det har ført til en noe mer enhetlig praksis på tvers av kontorer.

Funnene fra Probas (2011b; 2012) studier vil bli fulgt opp i våre analyser. Våre intervjuer er foretatt på et tidspunkt hvor ordningen har vært virksom over en noe lenger tid, men ikke særlig lenger enn deres oppfølgingsundersøkelse. Samtidig kan en neppe lese en tidslinje ut av eventuelle forskjeller i funn. Vårt fokus er en snevrere målgruppe (unge med funksjonsnedsettelse, ikke alle det gjøres arbeidsevnevurdering for) og innfallsvinkelen er mer eksplorativ i forhold til erfaringene både brukerne og deres veiledere gjør. Den viktigste forskjellen er imidlertid at våre viktigste informanter er de funksjonshemmete unge. Det vil bringe fram andre aspekt enn det

som følger av en evaluering basert på ansattes erfaringer, samt føringene og prosedyrebeskrivelsene for det nye arbeidsavklaringssystemet.

Individuelle planer på andre områder

Som nevnt skal arbeidsevnevurderingen normalt føre til en aktivitetsplan, i alle fall om konklusjonen er situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. Denne aktivitetsplanen har noen felles trekk med andre individuelle planer innen offentlig tjenesteyting, som individuelle opplæringsplaner i forbindelse med spesialundervisning og individuell plan i helse- og sosialtjenestene. Det er intensjonen at aktivitetsplanen skal ses i sammenheng med sistnevnte dersom slik fins. Vi kommer ikke til å undersøke i hvilken grad slike planer ses i sammenheng med hverandre, men mener en kan trekke lærdommer og perspektiver fra studier av individuell plan over til aktivitetsplan spesielt og det nye arbeidsavklaringssystemet generelt.

Individuelle planer kom inn i helselovgivningen fra 2001 og sosiallovgivningen i 2004. Ordningen er ment å bidra til at brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, og er i betydelig grad en respons på kritikk knyttet til fragmentering og manglende samordning. Ordningen fins i ulike varianter i mange land. Humerfelt (2012) ser det som en familie av ordninger som bygger på de samme prinsippene der koordinering og målavklaring står sentralt, men også brukermedvirkning, deltakelse og selvhjelp. Internasjonalt er det en betydelig forskning på feltet. Det blir å overdrive å gjennomgå dette i vår sammenheng, men vi vil peke på noen punkt som har vært oppe i debatten.

For det første synes det å være stor tro på ordningen og flere studier peker på at brukerne opplever økt selvtillit og tro på at noe kan skje (Humerfelt, 2012; Trefjord og Hatling, 2004). Samtidig er det mange snubletråder. Det pekes på store variasjoner i praktisering, at maktforholdene blir svært skjeve, at brukerne i begrenset grad blir hørt, at det er behov for opplæring og veiledning av ansatte, og at en i for liten grad tar hensyn til de avhengighetsforhold etatene står i – i forhold til andre oppgaver i egen etat samt regler og rutiner som brukes i andre etater (oppsummert etter Humerfelt, 2012). Planene kan bli for lite forankret i hva det er mulig å få gjennomført.

Individuelle planer har ikke minst vært framme som redskap for bedre koordinering av tjenester for funksjonshemmete barn. På det feltet gjorde Helsetilsynet et landsomfattende tilsyn i 2006 og avdekte svikt og mangler i rutiner og tiltak i tre av fire kommuner (Helsetilsynet, 2007). De konkluderte med at systemet ikke virket etter forutsetningene og at foreldre i praksis fortsatt måtte ta rollen som koordinator. Wendelborg (2010) viser imidlertid at det i løpet av foregående tiår var en klar

utvikling i det å få på plass individuelle planer på feltet, men at virkningen utenfor skrivebordet kunne være begrenset. Bare 14 prosent av foreldrene svarer at det stemmer at «kontakten med hjelpeapparatet har blitt bedre som en følge av individuell plan», mens 52 prosent krysser av for at det ikke stemmer. Dette kan ha sammenheng med at retten til individuell plan ikke utløser noen rett til de tiltakene som beskrives i planen. I det lyset er Humerfelts (2012) studie fra rusomsorgen interessant, også for en undersøkelse av arbeidsavklaring.

Hennes studie er et aksjonsforskningsprosjekt der en ønsker å involvere kommunen og ulike etater i et forbedret arbeid med individuelle planer for rusavhengige. Før prosjektet hadde noen personer individuell plan, men dette var egentlig bare et nytt navn på dokument som allerede var utarbeidet og som ikke tilfredsstilte kravene til individuell plan. Brukerne visste knapt at de fantes. Vi vil undersøke om det samme er tilfelle for arbeidsevnevurderingen (AEV) og aktivitetsplanene.

Når Humerfelts studie kommer igang settes det også i gang en prosess som involverer brukere og koordinator i kommunen i utarbeidelse av planer. Optimismen synes stor, brukerne rapporterer erfaringer som ligner de positive sidene nevnt over; økt selvtillit og tro på at en kan få til endring. De opplever at det legges til rette for medvirkning og de føler at de blir tatt på alvor.

Men hverdagen etterpå blir en nedtur. Etater som ikke var involvert i planen anser seg som lite forpliktet i forhold til oppfølging, særlig der planen legger opp til tiltak som strider mot deres generelle rutiner og arbeidsmåter. Resultatet blir en mangel på iverksetting av de tiltakene planen trekker opp, noe som i neste omgang fører til frustrasjon og brutte forventninger. Slik sett framstår arbeidet med individuell plan som en ny variant i serien av løfter om «at nå skal noe skje», men som egentlig ikke fører til noe annet enn det en er vel kjent med. Innpakningen er ny, men ikke så mye annet. Det er absolutt en fare for at individuelle planer blir en «struktur for brutte forventninger».

Hvorvidt dette skjer med den nye arbeidsavklaringen er et åpent spørsmål. Det er mange felles trekk mellom individuell plan og aktivitetsplaner, både i idégrunnlag, utarbeidelse, rettigheter og fokus på brukermedvirkning. Begge gir rett til planer, men ikke det planen beskriver. På den annen side er ikke resultatene av slike reformer noe som inntreffer med nødvendighet. På dette feltet gjelder Johan Borgens ord: «framtida ikke er noe som kommer, den skapes». En skal imidlertid være oppmerksom på farene, og det er viktig for en studie av det nye systemet for arbeidsavklaring å undersøke om en tilsvarende type demotiverende forløp inntreffer. Det bør undersøkes om lignende opp- og nedture forekommer, hvorfor og hva som skjer særlig når nedturen kommer eller uteblir.

Avrunding

Vår studie er eksplorativ. Det vil si at vi møter feltet med et åpent sinn og skal ikke teste noen hypoteser basert på litteraturen som er gjennomgått. Litteraturen er et bakteppe, men den reiser også noen tema eller snubletråder som en bør ha i mente, slik som spørsmål rundt motivasjon og resignasjon, veiledere i klemme mellom arbeidslinja og uvillige arbeidsgivere, ventefaser og vente-ritualer, forslag om trygd, manglende bruk av egenvurdering, manglende medvirkning og at arbeidsevnevurderingen risikerer i liten grad å bli et aktivt instrument. I analysene av våre data vil vi derfor ha en høy oppmerksomhet mot slike tema. Samtidig er våre analyser empiridrevet. Det vil si at tema som vokser fram fra analysene av brukernes og veiledernes erfaringer er det mest sentrale.

3. Forskningsmetode og gjennomføring

Studien var planlagt som en kvalitativ undersøkelse der et begrenset antall personer ble intervjuet om sine erfaringer i møtet med det nye arbeidsavklaringssystemet. Vi tok sikte på å intervju unge funksjonshemmete på terskelen til arbeidsmarkedet og som nylig hadde søkt bistand fra NAV. Ideen var å intervju dem først en gang tidlig i prosessen, og deretter etter at de hadde høstet erfaringer gjennom et år. Vi ønsket videre å intervju deres veiledere hos NAV, også det på de samme to tidspunktene.

Inklusjonskriterier og rekruttering

Gruppen av brukere ble avgrenset til personer med fysiske funksjonsnedsettelse, i bred mening. Det inkluderte sansetap, bevegelsesvansker, kroniske sykdommer som medførte nedsatt arbeidsevne, med mere. Vi har imidlertid holdt to viktige grupper utenfor. Den ene er utviklingshemmete. Grunnen til det er at problemstillingene for den gruppen framstår som ganske annerledes. Mange innvilges uføretrygd når de fyller 18 og de føres raskt inn i et spor mot Varig tilrettelagt arbeid (VTA) eller dagaktivitet i kommunale dagsentra. Deres erfaringer er ikke mindre viktige, men for å unngå at studien ble for bred, foretok vi en slik avgrensning. Den andre gruppen vi holdt utenfor er personer med psykisk sykdom som primærdiagnose. Også dette er en viktig gruppe, og er den raskest voksende gruppen som føres over på uføretrygd i ung alder. De føres ikke nødvendigvis raskt inn i et særegent spor, slik utviklingshemmete gjør, men tilgjengelig litteratur tyder likevel på at problemstillingene de står overfor har et annet forløp (Olsen, Jentoft & Jensen, 2009). Hensynet til ikke å favne for bredt tilsa derfor at de ikke inngikk i denne studien.

I rekrutteringen har vi hatt samarbeid med NAV arbeid på fylkesnivå i Sør-Trøndelag, og studien er følgelig begrenset til dette fylket. Rekrutteringen ble siktet inn mot målgruppen beskrevet over og som samtidig befant seg i en tidlig fase i kontakt med NAV og hvor de sto ved et veiskille i forhold til spørsmål om permanent trygd eller deltakelse i arbeidslivet. Vi satte som praktiske kriterier at personene skulle være mellom 20 og 29 år, ha nylig blitt innvilget AAP og ha liten erfaring med arbeidslivet (typiske outsiders). Det ble også satt opp tilfeldige fødselsdatoer for å forhindre «håndplukking» av «gode saker».

NAV Sør-Trøndelag satte oss i kontakt med flere lokalkontorer i fylket, både by- og landkommuner. Blant landkommunene var det både større og mindre kommuner, og kommuner med ulikt næringsgrunnlag. Prosedyren var at de ulike NAV-kontorene skulle dele ut informasjonsskriv om studien til brukere som var aktuelle, fortrinnsvis i forbindelse med at de var inne til samtale. De forespurte kunne ta kontakt med oss, for at vi så skulle sette opp avtaler om intervjuer. Til tross for stadige purringer til kontorene om å dele ut skrivene, viste denne fremgangsmåten seg feilslått. NAV-kontorene rapporterte at det var få som passet kriteriene og at aktuelle brukere ikke var ofte inne til samtale. Noen få hadde likevel fått informasjonen. Vi hadde imidlertid ikke fått inn noen svar, så strategien måtte endres.

I det andre forsøket på rekruttering justerte vi prosedyren, samt tydeliggjorde hvilke inklusjonskriterier som var av størst betydning. Det viktigste kriteriet var at de hadde en fysisk funksjonsnedsettelse (i bred mening) og at de stod på terskelen til arbeidslivet. Alderskriteriet ble altså tonet ned, så lenge situasjonen var rett. Kriteriet om gitte fødselsdatoer ble tatt vekk. Det ble videre presisert at en kunne ha psykiske vansker, men ikke som primærdiagnose. Hvorvidt en var mottaker av AAP ble heller ikke ansett som et avgjørende kriterium så lenge en var i kontakt med NAV i forbindelse med vurderinger av tiltak rettet mot arbeidslivet. En del aktuelle informanter ble sagt å motta andre ytelser enn AAP, som kvalifiseringsstønad. Disse ble inkludert.

Også måten vi kom i kontakt med potensielle informanter ble endret. I stedet for å sende med brukerne brev, noe som krevde at brukeren var til samtale hos NAV i rekrutteringsperioden, gikk de ansatte ved NAV-kontorene igjennom sine lister og kontaktet aktuelle kandidater per telefon. De som samtykket til deltakelse ble deretter oppringt av oss, og tid og sted for intervju ble avtalt. Før intervjuet startet samlet vi inn skriftlig samtykke både blant brukerne og veilederne. Brukerne ble også spurt etter intervjuet om de også tillot at vi intervjuet deres veiledere om deres sak. Intervjuguiden til veilederne ble fremlagt og skriftlig samtykke samlet inn. Alle deltakerne godkjente intervju med sin veileder. Så vel den første som den justerte prosedyren var godkjent av Personvernombudet for forskning (NSD).

Utvalg

I arbeidet med rekruttering av informanter var vi i kontakt med ti «landkontor» og fire kontor i Trondheim. Ikke alle kontorene kunne bistå oss, slik at det endte med at utvalget ble rekruttert fra tre by- og tre distriktskontor. Utvalget ble etter dette bestående av 17 personer i alderen 18-38 år, ni kvinner og åtte menn. Ti personer kom fra Trondheim, og de resterende syv kom fra ulike distrikter i Sør-Trøndelag, både

innlands- og kystkommuner. Felles for gruppen var at de hadde en funksjonsnedsettelse, men spennet er likevel stort. Vi finner personer med «klassiske» funksjonsnedsettelser som nedsatt syn, hørsel og bevegelse, men også ulike reumatiske og nevrologiske sykdommer, ekstrem allergi, epilepsi, ME, smerter/plager som mangler diagnose, samt personer utsatt for skader. Alle stod helt eller delvis utenfor arbeidslivet og alle mottok bistand fra NAV.

Alle informantene, med unntak av én, var mottakere av AAP og alle befant seg i en arbeidsavklaringsfase. Det varierte imidlertid mer enn tilsiktet hvor lenge de hadde vært i kontakt med NAV og hvor lenge de hadde mottatt AAP. Noen var under, eller nylig ferdig med utdanning. Andre forsøkte å finne ut av sine ønsker for fremtiden, og eventuelt hva som skulle til for å øke sine sjanser i arbeidslivet. Flere hadde vært igjennom, eller befant seg i, en lengre periode hvor sykdommen gjorde/hadde gjort det umulig å jobbe, og hvor behandling eller bare å ta tiden til hjelp hadde vært ansett som viktigere enn arbeidsrettede tiltak. Andre hadde vært i «systemet» lenge hvor de hadde vært igjennom flere runder med avklaring, ulike kurs og utdanninger, men uten at dette hadde brakt dem nærmere en jobb.

Deres veiledere ble også intervjuet, til sammen tolv NAV-ansatte. Grunnen til at det ble færre veiledere enn brukere skyldes at tre av de NAV-ansatte var veiledere for to deltakere hver, altså at tre veiledere ble intervjuet om til sammen seks av brukerne. En NAV-ansatt som var veileder for to av informantene, ble ikke intervjuet. Etter gjentatte forsøk på å oppnå kontakt med veilederen, ble til slutt den manglende responsen tolket som et ønske om å ikke delta i studien. Det å delta i forskning, både som privatperson og som offentlig ansatt, skal være frivillig og saken ble derfor ikke fulgt ytterligere opp. Et resultat av dette ble at intervjuene med to av brukerne om deres sak og møtet med NAV ikke vil bli belyst fra NAV sin side.

I andre intervjurunde var det én informant som falt fra da vi ikke fikk kontakt med vedkommende. Dette medførte også at veilederen falt fra. Atter ett intervju med veileder falt fra da en informant etter å ha byttet veileder fra året før, fikk en veileder som ikke ønsket å stille. Til sammen resulterte det i intervju med i alt 16 unge informanter/brukere av NAV og ti NAV-ansatte som var veiledere for 13 brukere. En av disse veilederne var ny av året, tre var ikke egentlig lengre veileder for informanten - men var fremdeles den som hadde best innsikt i informantens sak, mens seks var samme veileder som året før. I seg selv er dette en indikasjon på en begrenset stabilitet i oppfølgingen av den enkelte.

Vansker knyttet til rekrutteringen av informanter kan være et tegn på at målgruppen er mindre enn vi hadde sett for oss, hvilket også var det inntrykket ansatte ved NAV-kontorene formidlet til oss. På den annen side påpeker Reegård, Bogen og Skog Hansen (2011) i sin rapport om unge bevegelseshemmede i NAV at det er en

utfordring at NAV-ansatte har et inntrykk av det ikke finnes mange funksjonshemmede som ønsker oppfølging fra NAV. Dette kan i alle fall delvis forklares ved manglende registrering av arbeidssøkere etter funksjonsevne, noe som gjør dem usynlige i systemet. Det at de NAV-ansatte i vår studie opplevde inklusjonskriteriene som for snevre, bidro til at vår gruppe informanter fikk en noe bredere sammensetning enn først tenkt, hvilket innebar et større spenn i alder og at flere hadde betraktelig erfaring med NAV fra tidligere.

I to andre studier hvor en søkte deltakere til arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse (Skog-Hansen & Reegård, 2008; Olsvik, Gundvik & Eide, 2007) gjorde de seg lignende erfaringer. De fikk en gruppe som var gjennomsnittlig eldre, hadde mer omfattende funksjonsnedsettelse og lavere utdanning enn de opprinnelig hadde sett for seg. På samme måte ser vi at vår gruppe både er eldre og yngre enn hva vi hadde sett for oss, noen har mer erfaring og kjennskap til arbeidslivet og noen har psykiske plager i tillegg til de fysiske funksjonsnedsettelsene. Mange stod også lengre fra arbeidsmarkedet enn vi hadde sett for oss. Noen av de yngste deltakerne i utvalget er personer som faller mellom to stoler. De ervervet en funksjonsnedsettelse mens de gikk på skolen, og de så seg nødt til å slutte for å søke bistand hos NAV. De eldste informantene i utvalget har vært i kontakt med NAV lenge, eller de har arbeidserfaring, men kunne ikke lenger stå i sin gamle jobb. Dette var personer vi i utgangspunktet ikke planla å inkludere, men som har vist seg å være en viktig del av det totale bilde av unge funksjonshemmede på utsiden av arbeidslivet.

I forhold til de funksjonsnedsettelsene vi søkte, altså de av ikke psykisk karakter, viste dette seg å være færre enn antatt, og noen hadde kombinasjoner av både fysiske og psykiske plager. Fra tidligere vet vi at andelen unge med psykiske lidelser øker i befolkningen og at stadig flere unge innvilges uførestønad på dette grunnlaget (Brage & Thue, 2008; Econ, 2009), men at dette skulle vise seg så tydelig i vår rekrutteringsprosess var likevel en overraskelse.

Vi ser altså at flere av informantene viste seg å være lengre unna arbeidslivet enn vi hadde sett for oss. Dette kan være et uttrykk for flere ting. Det kan blant annet reflektere det at mange med funksjonsnedsettelse har lite utdanning og med det, svake kvalifikasjoner for å komme seg i jobb (Bø & Håland, 2011; Molden, Wendelborg & Tøssebro, 2009; Bliksvær & Hansen, 2006), men det kan også være et signal om at mange funksjonshemmede personer som har fullførte utdanninger i mindre grad trenger å søke bistand fra NAV, i alle fall langs de retningslinjene for rekruttering som vi la opp til. Fellesnevneren blant våre informanter er altså ikke at de nødvendigvis befinner seg i en overgangsfase mellom skole og arbeid, men heller det at de har lite fotfeste i arbeidslivet og befinner seg på et avgjørende stadium i forhold til om deres fremtid vil være i arbeidslivet eller på utsiden som trygdemottakere.

Intervju og analyse

De unge informantene ble i det første intervjuet spurt om skolegang, tanker og ønsker for fremtiden, betydningsfulle sosiale relasjoner, deres forhold til arbeidslivet og til slutt det som i hovedsak blir belyst i denne rapporten, møtet med NAV og forventninger til prosessen. I praksis kom vi også inn på helseforhold i en del av intervjuene, fordi helseutfordringer var en påtrengende del av situasjonen. Veilederne ble intervjuet etter intervjuet med bruker. Deres intervju var todelt, hvor den første delen handlet om tanker og erfaringer i forhold til arbeidsavklaring og AEV generelt, mens den andre belyste den konkrete brukers sak, samarbeidet mellom veileder og bruker, og veilederes tanker om prosessen framover for denne brukeren.

I det andre intervjuet med de unge informantene var fokus på hva som hadde skjedd i løpet av året som var gått, hvilke erfaringer de hadde gjort seg, hvordan de opplevde samarbeidet med NAV og bistanden som ble gitt, hvordan de opplevde sin situasjon i dag, herunder om de var nærmere arbeidsmarkedet, og hvordan de nå så for seg sin fremtid. Veilederne ble intervjuet om hvordan de hadde jobbet med brukernes sak i året som var gått og refleksjoner rundt dette, videre stilte vi spørsmål om planer for veien videre og om erfaringer fra samarbeidet. Intervjuene, både med brukere og veiledere, i både første og andre runde, tok gjennomsnittlig en drøy time og varierte mellom tre kvarter og to timer.

Innledningsvis analyserte vi intervjuene med utgangspunkt i de ulike temaene fra intervjuguidene. Vi fokuserte på å få frem hva som var de felles erfaringene, samtidig er enkeltstående tilfeller blitt trukket frem der hvor dette har vært av generell interesse. For å studere forløp og mulige sammenhenger utviklet vi en matrise. Matrisen viste alle informantene med kategoriserte resultater fra første og andre intervjurunde. Grovt skissert beskrev kategoriene informantenes utgangspunkt i møte med NAV, deres ønsker for fremtiden, deres relasjon til veileder, hvor de var i avklaringsprosessen og deres avstand til arbeidsmarkedet. Flere av kategoriene var de samme fra første og andre runde slik at vi kunne studere endring.

Det er lagt vekt på at informantene skal være sikret anonymitet, herunder også at veiledere ikke skal gjenkjenne fortrolige utsagn fra informanter. Dette har medført at noen skildringer dessverre blir mindre tydelige enn de burde være, og også at noen utsagn ribbes for kontekst og derfor blir «tynnere» som dokumentasjon enn det som hadde vært ønskelig. Vi går også mindre i detalj i forhold til beskrivelsen av de tiltakene informantene har deltatt på. Det siste skulle imidlertid ikke ha så mye å si, for en generell lærdom fra studien er at det ikke er typen tiltak som er avgjørende, men at tiltaket er rett i forhold til person, tidspunkt og lengde. Det er individrettingen som er

poenget snarere enn tiltakets art. De manglende detaljene svekker i noen tilfeller dokumentasjonen, men vi trekker likevel konklusjoner på bakgrunn av det fulle materialet. Det forklarer noen ganger hvorfor vi går lenger i fortolkningen enn det som umiddelbart går fram av utsagn og sitater.

I kapitlene som følger omtaler vi de unge funksjonshemmede som henholdsvis informant, bruker og unge funksjonshemmede. De ansatte saksbehandlerne i NAV som vi intervjuet omtales med deres nåværende stillingsbetegnelse, veiledere. Selv om vi har to grupper av informanter, er det bare en av dem som vi bruker denne betegnelsen på.

4. De unge på utsiden

I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen hovedtrekk i hva som har skjedd i løpet av et år der ungdommene har vært i kontakt med NAV. Presentasjonen er todelt med utgangspunkt i de to rundene med intervju, men også slik at første del handler om utgangspunktet, mens andre del tar opp utviklingen. I første del ser vi nærmere på informantenes situasjon slik den så ut ved årsskiftet 2011-2012. Vi tar opp deres bakgrunn og forutsetninger for møtet med NAV og arbeidslivet. Det skal handle om sosiale og økonomiske ressurser, om utdanning og arbeidserfaring, helse, hvilke behov og forventninger de hadde, motivasjon, hva slags erfaringer de så langt hadde gjort seg, og hvordan de så for seg fremtiden.

I andre del tar vi opp vi situasjonen etter omtrent ett år. Her vil vi se om det er noen utvikling i den forstand at en er nærmere arbeidsmarkedet eller om situasjonen preges av den typen diskontinuitet og mangel på retning som deler av litteraturen har beskrevet (f eks Anvik, 2006). Hovedvekten legges på forhold som informantene selv mener har påvirket forløpet i året som er gått, og hvordan de nå ser på fremtiden og mulighetene for arbeid. Dette utfylles med veilederens synspunkt og vurderinger. I dette kapitlet retter vi primært oppmerksomheten på de unges situasjon og hvor langt de står fra arbeidsmarkedet, mens spørsmål rundt arbeidsevnevurderinger og relasjonen til NAV drøftes i kapittel 5 og 6.

Bakgrunn og forventninger ved årsskiftet 2011-2012

De 17 informantene vi snakket med ved årsskiftet 2011-2012 er en svært heterogen gruppe. De har ulike forventninger til NAV, forskjellene mellom de individuelle historiene er store, og informantene har ulike utgangspunkt både i forhold til å søke arbeid og for kontakten med NAV. I denne første delen av kapitlet skal vi presentere ulike sider av dette utgangspunktet, basert på deres egne fortellinger. Det innebærer at her er det særlig informantenes stemmer som blir hørt, og i liten grad veilederne. De kommer sterkere inn senere.

Informantene – fire typer utgangspunkt

For å ordne materialet benytter vi en gruppering i fire forskjellige typer utgangspunkt for kontakten med NAV, og vi kaller dette scenarier. Mange av de andre forskjellene vi finner følger i betydelig grad denne grupperingen. Vi vil samtidig understreke at dette er typer, og at enkeltindivider kan vandre mellom typene eller ha innslag av flere. For noen kan typene framstå som stadier i et forløp. De fire typene er:

1. Unge voksne som har lite utdanning og som trenger en mer langsiktig plan før det er aktuelt å søke jobb.
2. Unge voksne som er ferdig utdannet og ønsker å komme seg ut i en jobb som samsvarer med ens utdanning.
3. Unge voksne som har arbeidslivserfaring, men som har en ustabil eller forverret helsesituasjon som gjør at videre kontakt med arbeidslivet er på vent.
4. Unge voksne som har ervervet en funksjonsnedsettelse, eventuelt opplevd forverring av sykdom, som gjør at tidligere jobb eller karriereplan må skrinlegges. En må lage en ny plan for framtida.

I forhold til diskusjonen i kapittel 2 kan en si at de to første typene ligger nært prototypen på outsiders, mens det samme ikke gjelder i like stor grad for de to siste typene. På det første intervjutidspunktet befinner imidlertid de fleste av informantene seg innenfor scenario 1 eller 2.

Innenfor *scenario 1* finner vi flere av de yngre deltakerne i studien. De er tidlig i 20-årene, med unntak av en som i mange år har vært alvorlig syk og derfor blitt «hengende litt etter». Ingen har utdanning over videregående skoles nivå, men flere har noen utdanningsforsøk bak seg. Ikke alle har fullført videregående opplæring. Til tross for ung alder og lite utdanning, var ingen av informantene i denne gruppen helt nye for NAV-systemet. To med tidlig ervervede funksjonsnedsettelser hadde mottatt ulike stønader i en årrekke, samtidig som flere hadde hatt perioder på ulike arbeidsmarkedstiltak. Felles for alle var en oppfatning av at deres kompetanse måtte økes dersom de på en hensiktsmessig måte skulle få innpass i arbeidslivet. De viser bevissthet omkring egne forutsetninger for arbeidsdeltakelse, og planlegger yrkesvalg som de selv tror vil være overkommelige. Noen har gjort grundige undersøkelser og lagt langsiktige planer som de håper vil hjelpe dem til å nå sine mål, dersom NAV også støtter dem.

Et eksempel er en av de unge kvinnelige informantene som har funnet et yrke som selvstendig næringsdrivende, og hvor hun må fullføre to utdanninger, en yrkesfaglig og en økonomisk. Samtidig er det tydelig hos noen av informantene at manglende

kjennskap til arbeidslivet og dets krav gjør at de søker ytterligere informasjon fra veilederne i forhold til mulige yrkes- og utdannings valg, eller de søker bekreftelse på at de valgene de har gjort, faktisk er gjennomførbare og vil gi ønsket resultat. Noen av informantene har også tatt kontakt med aktuelle interesseorganisasjoner angående slik informasjon, og en informant forteller:

Jeg snakket med ei, for jeg var så usikker og ville bare snakke med noen som kanskje hadde litt erfaring med blinde og svaksynte ute i yrker, for å høre noen konkrete eksempel. For det eneste jeg har fått høre uansett om hva jeg har søkt opp på nettet eller snakket med [folk om] så har det bare vært sånn «nei, du kan da bli hva du vil - ingen begrensinger» og sånn der, men det er ikke det jeg vil høre. Jeg vil høre noen konkrete eksempler og kanskje muligheter på måter å gjøre ting på i noen spesielle yrker. Så da ringte jeg blindedeforbundet, ja, også spurte jeg om det var noen der jeg kunne snakke med angående yrker og sånn og da fikk jeg da snakke med ei da og hun hadde [samme synsnedsettelse] selv.

Ønsket er konkret informasjon om utdannings- og yrkesvalg som vil være gjennomførbare. Det skal være mulig å nå målet, en skal ikke finne ut underveis at utdanningen ikke kan tilrettelegges tilstrekkelig eller at arbeidet stiller krav en ikke vil kunne leve opp til. Konkret informasjon, gjerne basert på andres erfaringer, kan bidra til å skape trygghet omkring den fremtiden en velger. Vårt inntrykk er at denne type informasjon bidrar til å styrke målbevisstheten. Blant de som har siktet inn et framtidig yrke, ser vi at de ofte uttrykker mer usikkerhet om studiesituasjonen enn om selve yrket. Noen har dårlige erfaringer fra tidligere skolegang og har måttet slutte på grunn av for høye krav, eller mangelfull/ forsinket tilrettelegging. En informant sier:

Jeg håper jeg kan sette i gang den prosessen med å søke om lese- og sekretærhjelp, og ha sånne ting på plass i grei tid før jeg begynner. Også eventuelle andre støtteordninger håper jeg er på plass før jeg begynner, og ikke en måned etter jeg har begynt.

Det er mulig at usikkerheten knyttet til utdanning kom tydeligere frem ettersom dette er den utfordringen som ligger nærmest i tid. Arbeidsmarkedet kan ennå være et stykke unna.

Felles for de som faller under scenario 1 er at de ønsker seg ut av den situasjonen de er i nå, de ønsker bistand til å komme seg videre og de ønsker trygghet i forhold til at valgene de tar vil føre dem på rett vei.

Innenfor *scenario 2* finner vi personer i slutten av 20-årene og begynnelsen av 30-årene. De er ferdige med utdanningen og ønsker seg en tilpasset jobb innenfor sitt felt. To har nylig tatt utdanning som ledd i attføring etter at de ervervet en sykdom som gjorde deres tidligere jobb vanskelig. Foreløpig søker disse informantene jobber på

egen hånd, men de mottar fremdeles AAP og har fremdeles jevnlig kontakt med veileder. En annen informant, med en tidlig ervervet alvorlig funksjonsnedsettelse, kan fortelle om et langt løp i NAV. Han har nå fullført utdanning på videregående nivå, men har en omfattende historie i forhold til ulike utdanninger som har vært forsøkt, kurs han har deltatt på, arbeidsutprøvnings og lignende. Alt dette har vært feilslått og ikke ført han nærmere noen jobb. Utdanningen han nå har tatt er på siden av hva han egentlig hadde lyst til, den er smal, men den er yrkesrettet. Et ordinært arbeidsforhold var planen da utdanningen startet. Likevel har han fremdeles en praksisplass. En periode vurderte han å starte som selvstendig næringsdrivende, men veileder ved NAV var skeptisk til at det skulle la seg gjennomføre rent praktisk. Etter dette møtet ble han rådet av sin veileder ved en arbeidsmarkedsbedrift til å vurdere å søke uførepensjon, med begrunnelsen at dette ville være langt tryggere økonomisk. Under det første intervjuet vurderte han nettopp muligheten for en uførepensjon, under forutsetning av at han kunne kombinere det med videre praksis og helst arbeidsoppdrag.

Lange perioder med praksisplass er også hverdagen for de to siste som befinner seg innenfor denne gruppen. Begge har høy utdanning, og begge har alvorlige sykdommer som gjør at helsen varierer. De er lei av å være i praksis og forstår ikke hvorfor de ikke hjelpes videre. En uttrykte det slik:

Og en annen ting er jo at jeg skulle ønske at NAV kunne ha hjulpet en med å få ordinære jobber, ikke bare sånne liksomjobber. Jeg skjønner ikke hvorfor det ikke prioriteres. Altså de må jo fremdeles betale deg hvis du er i en praksisjobb eller er i en jobb gjennom dem. Hvis de hjelper deg til en ordentlig jobb så blir de jo kvitt deg.

Etter å ha fungert godt i praksis over lange perioder ønsker informantene å komme seg videre, få benyttet sin kompetanse og ikke minst få lønn for den jobben de gjør. Dette er gjennomgående i denne gruppen. De vet at de har ressurser som de ønsker å få benyttet så langt det er mulig, de ønsker å tjene egne penger og de ønsker å få drive med det de er utdannet til.

Scenario 3. Flere av informantene har ervervet funksjonsnedsettelse eller sykdom som midlertidig har gjort at de fikk vansker med å stå i sitt daglige virke. Noen var studenter, mens andre har vært i jobb. I vårt utvalg passer fire personer inn i dette scenariet: to personer som hadde vært utsatt for ulykker og pådratt seg funksjonsnedsettelser, og to personer som hadde ervervet alvorlige sykdommer. Denne gruppen ønsket i utgangspunktet stønad i en rekonvaleseringsperiode for så å returnere til samme jobb eller utdanning, men med tilpasninger om nødvendig. To av informantene var ennå studenter, men utgangspunktet deres var veldig forskjellig. Den ene trengte bistand fra NAV til å planlegge både skolegangen hun var i gang med, den økonomiske situasjonen og mulige valg for fremtiden. Funksjonsnedsettelsen hennes var progredierende og ville med tiden gjøre at mange ting i hverdagen ble stadig

vanskeligere. Den andre studenten var skadet i en ulykke og legen hadde forespeilet ham å bli så godt som frisk igjen om han tok tiden til hjelp, samt gjennomførte en operasjon. Hans bistandsbehov var i hovedsak knyttet til det økonomiske. Med unntak av et brennende ønske om å fortsette i jobben sin, hadde også de to med jobberfaring svært ulike utgangspunkt. En mann som tidligere var i jobb, hadde etter en periode som ufør blitt tilbakeført til jobb med lønnstilskudd og kunne slik sett ses som på vei inn igjen. En kvinne var i et arbeidsforhold, men dette hang i en tynn tråd. Det var også et spørsmål om hun hadde en helse som var forenelig med jobben. Hun hadde vondt for å akseptere dette.

Scenario 4. Den siste gruppen med informanter har vært igjennom en periode hvor de har måttet akseptere at de ikke lenger kan stå i sin opprinnelige jobb. Noen har forsøkt med tilrettelegging, mens i andre tilfeller har ikke dette vært mulig. Det oppfattes slik at jobben ikke lar seg gjennomføre med den funksjonsnedsettelsen de har. Situasjonen for disse krever at de tilegner seg mer kompetanse, eller at de må forsøke andre yrker. Samarbeidet med NAV handlet om å finne en egnet jobb eller en ny utdanning, altså den samme planen som for personer i scenario 1.

I den prosessen er behovet for informasjon stort. Det dreier seg naturlig nok om praktiske spørsmål knyttet hvilke utdanninger som kan utløse støtte, men også anbefalinger med tanke på hva slags jobb som er mulig, hva som finnes av tilrettelegging underveis, osv. Alle informantene i denne gruppen er over 30 år. Én har nylig ervervet en sykdom, mens de andre to ervervet en funksjonsnedsettelse tidlig eller i tenårene. Alle i denne gruppen hadde erfaring med NAV-systemet. De hadde gjort forsøk på utdanninger og vært på arbeidsutprøvinger. To kvinner i denne gruppen hadde også psykiske tilleggsvansker. Ingen av disse kvinnene var særlig knyttet til sine tidligere arbeidsplasser, og ønsket primært å komme seg videre ved å starte på nytt. Dette var helt motsatt av den siste informanten. Han hadde arbeidet i et yrke som også var hans lidenskap. Det å erkjenne at han ikke lenger kunne stå i denne jobben hadde vært en svært tung prosess. I dag var han usikker på om han ville kunne fungere i noen annen jobb, og fortalte at det viktigste for han var å fungere hjemme. Om han ikke fikk til å kombinere jobb og hjem, ville han vurdere å søke uførepensjon. To fra denne gruppen var i dag i arbeidspraksis, og begge hadde forhåpninger om at disse plassene kunne føre til varige ansettelser. Den siste informanten skulle muligens starte på et yrkesrettet kurs, men dette var ennå ikke avklart med veileder.

Selv om informantene våre har både ulike utgangspunkt og forskjellige forventninger til NAVs innsats og veiledernes engasjement i deres saker, er det likevel noen underliggende felles trekk i alle fortellingene. Ett slikt felles trekk er behovet for *trygghet* og særlig i forhold til inntektssikring. Et annet er ønsket om *medvirkning*. De fleste forventer at deres egne ønsker blir benyttet som utgangspunkt for planleggingen, mens veileder bistår med råd, informasjon, og generell tilrettelegging for å få i gang

den planlagte prosessen (søknader o.l). De ønsker også at veilederne skal være en slags *guide og portåpner* i et system de opplever som uoversiktlig og vanskelig å orientere seg, altså det som ligger i å være veileder. Dette kan handle om økonomi. I en trang økonomisk hverdag kan det være betydningsfullt å få informasjon om og tilgang til for eksempel klestillegg, taxiturer, busskort, osv. Det de likevel særlig savner er informasjon om de ulike ordningene og inngangsportene til arbeidslivet, som muligheter for lønnstilskudd, støtte til utdanning, repertoaret av tiltak med mer. Kort sagt uttrykker de unge et ønske om at veilederen skal være den personen som finne frem til de beste og mest tilpassede løsningene for nettopp meg som enkeltperson, noe som er i pakt med idealene om individuell tilpasning og skreddersøm.

Utgangspunkt: økonomisk og sosial kapital

Deler av litteraturen om unge funksjonshemmete og arbeid er inne på den betydningen sosial støtte kan ha (Lergard, 2013, Win & Hay, 2009). Det vi ser blant våre informanter er snarere en sammenveving av ulike former for ressurser, både økonomiske, utdanningsmessige og sosiale, og at dette kan påvirke hvordan de unge møter NAV. Og som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, påvirker det også hvordan NAV møter dem. I intervjuene har vi stilt en rekke spørsmål om boforhold, økonomi, utdanning, arbeidserfaring, interesser, familie og venner, samt betydningen av de ulike relasjonene. Vi ser noen tydelige, men kanskje ikke så overraskende, sammenhenger mellom dette og hvordan de unge vurderer sin egen situasjon i møte med NAV, og også hvilke krav de stiller seg selv og systemet.

Økonomisk var det ingen av informantene som opplevde å ha god råd, men det var likevel store forskjeller i hvor stor grad de opplevde at midlene de hadde til rådighet strakk til. Flere hadde samboere med inntekter som bidro til å heve levestandarden, mens de som bodde alene eller hadde samboere uten jobb, eller kanskje til og med var mottakere av stønader de også, opplevde økonomien som trang. De fleste hadde foreldre de kunne spørre om hjelp om det skulle være en nødsituasjon, men det var ikke tilfelle for alle. Det økonomiske og det sosiale hang i noen grad sammen. En av våre informanter som var singel bodde fremdeles hos sine foreldre, mens en annen hadde fått hjelp av foreldre til å kjøpe seg sin egen leilighet. Forøvrig var det tydelig at det å ha en samboer med jobb kunne bety mye, spesielt for bostandarden. Generelt bodde de samboende bedre enn de single, med noen få unntak. Blant noen av de single informantene, eller som hadde samboere uten annen inntekt enn trygd eller studielån, var boforholdene oftere av dårligere kvalitet, små forhold og tidvis også med dårlig inneklima. Disse informantene forteller også om stramme budsjett hvor det ikke er rom for annet enn det aller mest nødvendige.

Selv om samtlige av informantene lever med relativt trang økonomi er det tydelig at de mindre ressurssterke har en betraktelig større bekymring for økonomien og for

fremtiden forøvrig. Kort sagt er det betydelige forskjeller i informantenes sosiale og økonomiske ressursituasjon, og hvor det oftere er de med liten sosial støtte som også sliter mest økonomisk. Det var riktignok noen som hadde god sosial støtte i sine omgivelser uten at det medførte noen økonomiske forbedring, men det var ingen av våre informanter som hadde god økonomi uten at dette kunne settes i sammenheng med betydningsfulle sosiale relasjoner.

De samme forskjellene gjorde seg gjeldene i forhold til utdanning. Alle informantene med høy utdanning hadde en stor grad av sosial støtte, og de fleste hadde også en tilfredsstillende økonomi. Motsatt så vi at de med lavest utdanning i forhold til alder oftere manglet så vel sosial støtte som økonomiske ressurser. Blant de yngre informantene, eller de som hadde vært preget av sykdom i perioder hvor utdanning normalt tilegnes, var det noen som ikke hadde høy utdanning, men i de tilfellene hvor den sosiale og økonomiske støtten var god, hadde de ambisjoner om å øke sitt utdanningsnivå straks helsesituasjonen tillot det.

Forskjeller i ambisjoner, tro på seg selv og egne muligheter, er fremtredende. Informantene vi regner som ressurssterke hadde tydelige tanker om hva de ønsket for sin egen fremtid og hva som skulle til for å nå målet. Planene var ofte knyttet til spesifikke utdannelser og med spesifikke yrker som mål. Noen hadde allerede utdanningen på plass og trengte derfor bistand til å finne en arbeidsplass der de kunne få brukt sin spesifikke kompetanse. Motsatt så vi blant de med mindre ressurser at de oftere hadde lavere ambisjoner og forventninger til egen fremtid. De ønsket i stor grad først og fremst en jobb, ofte en hvilken som helst jobb.

Individuelle forutsetninger

Våre informanter er ulike når det gjelder tilgang på ressurser, men de har også ulike forutsetninger på andre måter. Som vi var inne på i kapittel 2 kan det se ut som om sykdom og helseproblemer i overgangen mellom utdanning og arbeid har en betydelig negativ innvirkning på sjansen for å komme i jobb (Win & Hay, 2009; Legard, 2012). Flere av våre informanter har kroniske sykdommer som varierer i intensitet og alvorlighetsgrad. Dette medfører at de i perioder, noen ganger inntil år av gangen, ikke kan jobbe eller studere fordi hverdagen er preget av sykehusinnleggelser, behandling eller gjenopptrening. Noen ganger er det bare venting, enten på å bli bedre eller på en eventuell stabilisering av tilstanden. I slike perioder forventer brukerne å slippe å tenke på arbeid og å forholde seg til NAV. Det avgjørende i slike faser er at pengene ikke uteblir. Når en derimot opplever at formen er bedre og at sykdommen stabiliserer seg, forteller informantene at de gjerne ønsker fortgang i sin sak, en ønsker å komme seg videre og å ta igjen det tapte.

Uforutsigbarheten som preger ustabile tilstander er likevel vanskelig å kombinere med både hverdagslivets og arbeidslivets krav. De unge forteller at de i lange perioder venter på at sykdommen skal stabilere seg for at de skal kunne tenke fremover. Derimot vet en aldri hvor lenge ventingen vil vare, noe som selvfølgelig sliter på motivasjonen og som forsterkes etter hvert som tiden går.

Usikkerhet rundt helseforhold preger også informanter som nylig har ervervet en funksjonsnedsettelse eller alvorlig sykdom, og noen som har opplevd at en sykdom de har hatt i mange år plutselig blir verre. Det kan være en tung prosess å innse at en ikke lenger kan fungere som tidligere. Den fremtiden de hadde sett for seg er kanskje ikke lenger mulig, og det kan være vanskelig å tenke seg andre alternativ. Dette stiller store krav til veilederne. De informantene som har opplevd dette beskriver forventninger om mer involvering fra NAV, uten at de nødvendigvis vet akkurat hva slags form det skal ha, eller hva de ønsker skal bli utfallet.

Flere av informantene som har gått lenge i NAV-systemet, eller lengre enn forventet, forteller om lignende frustrasjoner. Her handler det imidlertid mer om måten mangel på fremdrift virker, mer enn helserelaterte forhold. For noen har for eksempel studier ikke gitt ønsket resultat eller ikke latt seg gjennomføre, kurs har ikke gitt ønsket utbytte eller praksistiltak har ikke ledet noen annen vei enn til veldig lange praksisperioder. Noen har også ventet i lange perioder på avgjørelser fra NAV om innpass på ulike kurs og arbeidsmarkedstiltak. Og noen har i årevis gått fra det ene tiltaket til det andre og er fremdeles langt fra arbeidslivet. Som en også vet fra forskning på arbeidsledighet (blant annet Halvorsen, 1994) faller motivasjonen for arbeid og troen på seg selv som arbeidstaker etter hvert som tiden går. Foreløpige funn i denne studien viser at slike lange løp kan bidra til at en senker sine opprinnelige ambisjoner og drømmer. Noen legger vekk tanker om videre skolegang, evt. fullføring av studier til fordel for enklere og mer arbeidsrettede løsninger. Andre igjen beskriver begynnende tvil til at det finnes noen egnet plass for dem i arbeidslivet, og at de derfor ser seg nødt til å vurdere uførestønad.

Ut i fra materialet kan vi ikke se at graden av funksjonsnedsettelse har noe å si for motivasjonen for arbeid. Men vi ser at det kan ha en betydning i forhold til behovet for bistand og hva en forventer av NAVs innsats. For noen er det ikke aktuelt å planlegge lengre enn frem enn til endt utdanning, da det forventes at dette vil være tilstrekkelig for å gjøre dem til ordinære arbeidssøkere. Dette er imidlertid ikke planen for alle. Blant informantene er det flere som har alvorlige funksjonsnedsettelser og for disse er ikke alltid planen å komme seg helt ut av NAV-systemet. Noen vil ikke som arbeidstaker være i stand til å yte tilstrekkelig til å etablere et livsgrunnlag på egenhånd. Som nevnt er det for mange aktuelt med deltidsstillinger, og noen vil kombinere dette med trygd, mens andre vil jobbe mer, men med lønnstilskudd. Informantene som befinner seg i denne posisjonen har behov for å snakke om dette

tidlig. De trenger å vite at de valgene de tar og den veien de velger å gå, vil gi en sikker og trygg fremtid.

Behovet for trygghet er gjennomgående og vi ser at dette har preget flere av de unges yrkesvalg. Mange er svært klar over sine begrensinger i forhold til arbeidslivet, men ønsker ikke å fokusere på det. Likevel ser vi at en del av informantene har valgt eller planlegger valg som de opplever som den trygge veien for å få seg en jobb, ikke nødvendigvis det de hadde hatt mest lyst til. En informant forteller:

[S]å klart, det hadde vært drit artig å holde på med for eksempel musikk eller film eller tv spill eller whatever, og liksom bare si at «nei nå begynner jeg på en kreativ skole, liksom». Men jeg er vel ikke tøff nok og har vel ikke nok guts til å bare begi meg utpå en ganske mye tyngre og usikker vei. Jeg ser jo på det med IT og det der, at jeg velger en tryggere vei som jeg mer sannsynlig kan få noe ut av, så det har jo litt med det å gjøre også.

Mange unge uten funksjonsnedsettelse tenker nok også slik, men det spesielle for denne gruppen er engasjementet til NAV, og NAVs forventninger til at de skal velge en hensiktsmessig vei i forhold til arbeidslivet. Flere informanter nevner nettopp dette når vi spør de hva de tror NAV forventer av dem. Den samme informanten sier dette om NAVs forventninger:

[D]e har jo forventninger om at jeg skal få meg en fast jobb etter hvert så klart. Og at jeg skal få en jobb der jeg trives og der jeg kan bidra. Kanskje ikke drømmejobben, men en jobb liksom.

Motivasjon for arbeid

Hvor en befinner seg i prosessen med NAV, utdanning og arbeidssøking er aspekter som selvsagt innvirker på hva en trenger av bistand og hva en ønsker å oppnå som resultat av kontakten med NAV. Men det er også andre faktorer som er avgjørende. Først og fremst tenker vi på hvor motivert en er for å komme seg ut i jobb. I all hovedsak sier alle deltakerne at de ønsker å komme i jobb. Som de sier så er det jobb som er det normale, det alle andre gjør. Når informantene forklarer hvorfor eller begrunner det nærmere, kommer de implisitt nært tema som er kjent fra forskning om arbeidsløshet (Halvorsen, 1994) og det som omtales som arbeidets manifeste og latente funksjoner. Dette handler om hvorfor arbeid er viktig for den enkelte i vår type samfunn. De manifeste funksjonene handler blant annet om penger. Det er en viktig drivkraft siden mange, som nevnt, opplever at AAP er i minste laget. Flere beskriver at de er avhengige av familie, kjærester og samboere og at dette oppleves som ubehagelig. Samtidig er det i seg selv ubehagelig å leve på penger en ikke har skaffet seg selv. En informant sier det slik:

Det er ganske ekkelt å få penger av andre uansett da. Men det mest frustrerende er jo når du føler at du kunne ha jobbet – jeg kunne jo ha jobbet og fått betalt selv, men jeg får jo ikke noe jobb! Da er det jo enda mer irriterende. Men det verste er jo å være avhengig av andre utenom NAV, synes jeg. Men, mens jeg har jobbet på praksisplassen så har jeg prøvd å tenkte på at de pengene jeg får fra NAV er betaling fordi at jeg jobber, og da er det jo god lønn om jeg jobber tre halve dager. Så det har gjort det litt lettere, da. Men før, når jeg ikke gjorde noen ting, så syntes jeg at det var veldig ekkelt.

Sitatet viser betydningen av penger, men også at det ligger en latent funksjon knyttet til hvor pengene kommer fra. Det er ubehagelig å bare motta dem. Noen nevner også at de ønsker å gi noe tilbake til samfunnet, at det NAV har investert i dem skal være verdt innsatsen ved at de kommer seg ut i arbeidslivet og bidrar til felleskapet. Flere nevner at det å være forsørget av NAV oppleves som et stigma. En opplever det som vanskelig å møte bekjente og fortelle hva en gjør (eller ikke gjør). Noen prøver å unngå slike situasjoner, mens andre føler de må forklare seg og sin situasjon for at andre ikke skal oppfatte dem som late eller snyltere. Noen nevner at negativ omtale av NAV-brukere i media og i samfunnet forøvrig gjør det vanskeligere å leve med merkelappen, både ovenfor seg selv og andre. Deres livssituasjon utenfor arbeidslivet får et mistenkelighetens skjær. I forskningen om arbeidsløshet omtales dette gjerne som arbeidsløshetens moralske omkostninger.

For mange av informantene betyr det å komme seg i jobb også at en kommer seg videre med livet, hvilket synes å være en betydningsfull motivasjonsfaktor. Perioder hvor en er avhengig av NAV, beskrives av flere som at livet «er på vent». Dette er unge mennesker som befinner seg i en fase av livet som er preget av overganger: Fra skole til jobb, fra å bo hos foreldre til å bo for seg selv, fra økonomisk avhengighet til selvstendighet, og for mange etablering av familie. De unge i studien forteller om venner «som er i gang med livene sine», noe de selv opplever ikke å være. De er i en ventefase. Det å bli hengende etter både i studier og i jobbsammenheng, betyr for mange å utsette slike overganger, f. eks vente med å få barn og å kjøpe egen bolig.

Selve situasjonen forsterker og samspiller med andre ord med det preget av ventefaser og midlertidighet som litteraturen om møtet med arbeidsmarkedsetaten beskriver (jf. kap. 2, f. eks Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009).

Når vi spør eksplisitt om informantene har vurdert uføretrygd, er det kun et par som bekrefter at de har vurdert dette. De andre beskriver det som absolutt siste utvei. De unge forteller at de ønsker å delta i arbeidslivet og bruke sine evner og egenskaper så langt det lar seg gjøre. Mange forteller at de ønsker seg deltidsstillinger, og en hverdag

med balanse mellom arbeid, fritid og hvile, og som ikke går på bekostning av helsen. Noen beskriver det å bli fullt uføretrygdet som å gi opp. En ung mann sier det slik:

Og liksom bare gi opp og si 'nei jeg orker ikke å prøve så hardt lengre', det er ikke aktuelt nei. Nei det, hva skal jeg si, livet blir jo ikke så mye verdt hvis du skal bare sette deg ned og se mørkt på alt, og ikke tørre og satse, liksom. Du må jo, det er jo på en måte det livet handler om, da, å tørre å ta sjanser og satse for å komme seg noen vei.

Avrunding

Som vi har sett er det store forskjeller blant informantene, både i behov og hvor de står i forhold til det å søke arbeid. Dette understreker det individuelle og behovet for at tiltak tilpasses den enkelte. Samtidig er det også noen fellestrekk. Alle beskriver et behov for trygghet, og de har forventninger til at veiledere i NAV skal fungere som portåpnere og å informere dem om rettigheter og muligheter. Alle uttrykker også en sterk motivasjon for arbeid, selv om vi også ser spor av negativ dynamikk – at noen få viser tegn til resignasjon. Når informantene begrunner betydningen av arbeid, nevner de forhold som er vel kjent fra litteraturen om konsekvensene av å være arbeidsløs. Informantene er i ulike faser i sin kontakt med NAV, og vi ser også noen eksempler på den typen langvarige og ørkesløse forløp som tidligere kvalitative studier har beskrevet (Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009), og som det var håp om at det nye arbeidsavklarings-systemet skulle bidra til å løse bedre. Videre ser vi hvordan enkeltes situasjon kompliseres og blir uforutsigbar å grunn av en ustabil eller forverret helsesituasjon, og at de sosiale og økonomiske ressursene en kan trekke på varierer sterkt.

Spørsmålet er så hvordan situasjonen er etter ett år innenfor det nye arbeidsavklarings-systemet. Er noen kommet nærmere jobb? I hvilken grad spiller NAVs tiltak noen rolle, og i så fall hvordan? Og er det kanskje slik at de helsemessige og sosioøkonomiske forholdene preger situasjonen også etter ett år?

Utviklingen gjennom 2012

Denne delen er basert på intervjuene fra andre runde og handler om hvordan det har gått med informantene ett år etter første intervju. Vi vil omtale de ulike forløpene med utgangspunkt i hvor informanten befinner seg i forhold til arbeidslivet i dag; *i jobb, på rett spor* eller *på stedet hvil*. Informantenes forløp er svært forskjellige også innenfor disse grupperingene. I framstillingen innenfor hver gruppe vil vi gi mer konkret informasjon om noen hovedeksempler slik at leseren kan få et tydelig bilde av et eksempel på et forløp. Her vil vi trekke frem ulike erfaringer, situasjoner og

problemstillinger som vi siden ser i sammenheng med gruppens opplevelser for øvrig. De øvrige intervjuene blir brukt til å fylle ut bildet, vise variasjon og typiske trekk for gruppen, men uten å være like konkret.

I analysene som følger vil vi legge relativt liten vekt på å beskrive de tiltakene informantene har deltatt på. Det er to grunner til dette. For det første vil en konkret beskrivelse av tiltak gjøre at informanten for lett blir gjenkjent av veileder, og kan derfor komme i konflikt med løftet om anonymisering. Når vi ikke oppfatter det som problematisk å si lite om de konkrete tiltakene, har det sammenheng med den andre grunnen. Nemlig at det i liten grad synes som om det er trekk ved tiltaket som sådan som spiller en rolle, men at informanten får et tiltak som er riktig i forhold til vedkommende sitt behov der og da. Det er ikke tiltakets art som er det sentrale, men skreddersømmen.

I jobb – alle fall nesten

Fire av de 16 informantene som deltok i andre runde har etter ett år kommet seg i jobb, to kvinner og to menn. I de to kvinnes tilfelle var de begge høyt utdannede og hadde i forrige intervjurunde vært på utkikk etter jobber som samsvarte med deres utdanning (scenario 2). Den ene kvinnen var nyutdannet, mens den andre var arbeidssøkende etter å ha vært syk i lange perioder etter avsluttet utdanning. I de to mennenes tilfeller hadde begge vært midlertidig ute av arbeidslivet, en grunnet forverring av sykdomstilstand og den andre hadde ervervet en funksjonsnedsettelse etter en ulykke. Den ene mannen kunne ikke returnere til sin gamle jobb fordi arbeidet der ble ansett som lite forenlig med funksjonsnedsettelsen (scenario 4). Den andre mannen var allerede ved første intervju på vei inn i sin gamle jobb igjen, men med lønnstilskudd og noe tilrettelegging (scenario 3).

Sistnevnte var fremdeles i sin gamle jobb, men med et mindre lønnstilskudd enn i fjor. Han hadde aldri vært helt ute, men mottok bistand fra NAV etter en ulykke. Han var slik sett ingen typisk outsider. I hans tilfelle var det heller ikke noen egentlig endring fra året før, bortsett fra at lønnstilskuddsprosenten var redusert.

To av de andre informantene hadde på egenhånd skaffet seg relevante praksisplasser, noe som hadde blitt til varig ansettelse. I det ene tilfellet var det snakk om en 50% stilling og i det andre en 100% stilling med 50% lønnstilskudd. I disse tilfellene hadde praksis som tiltak fungert etter intensjonene. Den siste informanten skaffet seg jobb uten bruk av tiltak og vi skal se litt nærmere på hennes vei til arbeid. Denne saken illustrerer godt flere problemstillinger som både de unge selv og deres veiledere kan erfare på veien mot arbeid.

Informanten i dette tilfellet var aktivt søkende den lille perioden hun var arbeidsledig. Hun tok også på seg ulike mindre engasjement underveis, hvilket ga henne mer kompetanse og en fot innenfor det feltet hun søkte jobber i. Veileder har hele veien vært overbevist om at denne kvinnen ville komme seg i jobb på egenhånd, og det ble derfor i utgangspunktet ikke iverksatt noen tiltak utover innvilgelse av AAP i den perioden hvor informanten søkte jobber. Da informanten fikk seg jobb var dette, som både hun selv og veileder på NAV sa, ikke på grunn av NAVs innsats, men hennes egen. Informanten mente likevel ikke at jobbsøkingen hadde gått knirkefritt og på spørsmål om hun hadde opplyst om sin diagnose i søknaden, kom det frem at hun ikke hadde gjort det – og at det hadde vært et bevist valg – som hun sa:

Ja det var det. For jeg har levert søknader tidligere der jeg har opplyst og da har jeg ikke hørt noen ting! Så jeg tenker at jeg blir stigmatisert da. Jeg vil gjerne ... jeg ser ikke på sykdommen min som noen hindring så jeg vil gjerne vise meg først. Og ikke som [eget navn] med [navn på sykdom/ funksjonsnedsettelse], men som meg. Sånn at ... og det fungerte.

Informanten opplevde at det at hun holdt funksjonsnedsettelsen sin skjult hadde bidratt til at hun fikk den jobben hadde i dag. Hun har fortsatt ikke opplyst om funksjonsnedsettelsen, noe hun kan gjøre fordi den ikke er synlig eller på andre måter åpenbar. Hun påpekte også at det var veldig viktig for henne å ikke bli stakkarsliggjort og at hun ønsket å stille på lik linje som de andre. Likevel erfarte hun nå at hemmeligholdet hadde en slagside. Ved flere anledninger hadde hun erfart at kollegier hadde uttrykt irritasjon etter små glipper som skyldtes problematikk tilknyttet funksjonsnedsettelsen, hvilket kanskje kunne vært unngått om de viste. På spørsmål om tilrettelegging kom det også frem at hun innså at det kanskje kunne ha lettet hennes hverdag og med det også den fysiske påkjenningen jobben innebar. Hennes historie er på mange måter parallell med det Magnus (2009) beskriver fra funksjonshemmede studenter: Noen vil helst ha så lite oppmerksomhet som mulig om funksjonsnedsettelsen, og klarer seg heller uten tilrettelegging enn å fortelle om den. Samtidig er dette et stort dilemma, rett og slett fordi mange vil være tjent med tilrettelegging.

Veileder i NAV var klar over at arbeidsgiver ikke var informert om kvinnens funksjonsnedsettelse og hadde derfor ikke hatt kontakt. Veileder uttrykte likevel kvaler i forhold til situasjonen, av to grunner: hun kunne ikke bistå bruker med tilrettelegging som hun kunne ha nytte av, og hun kunne heller ikke bistå arbeidsgiver med ulike tilskuddsordninger.

Stillingen som kvinnen var engasjert i, var en deltidsstilling som hun hadde søkt på nettopp fordi hun anså at stillingsandelen var overkommelig. Til tider var den også akkurat passe, men siden kvinnens helsesituasjon var preget av opp- og nedturer var

den også til tider for stor. Veileder hadde på grunn av den varierende helsen utsatt å avklare saken og forlenget arbeidsavklaringen med ett år. Veileder beskrev at hun med dette hadde bistått ekstra, men at hun så at det kom noe godt ut av det. Dette resulterte i at kvinnen jobbet og mottok lønn for sin stillingsandel og samtidig mottok det resterende fra NAV. Det at veileder ikke hadde avsluttet saken hennes med en gang hun fikk seg jobb, men støttet henne også inn i arbeidslivet så ut å ha skapt en stor tillit mellom partene, og også økt informantens tillitt til systemet. Til tross for usikre momenter knyttet til så vel jobb som økonomi i fremtiden uttrykte informanten svært liten bekymring for dette. Veileder var på sin side mer bekymret, noe som også var knyttet til at informanten snart skulle bytte veileder. Hun fryktet at en eventuelt ny veileder ikke ville se kvinnens situasjon som like uavklart som hun selv gjorde, men i stedet avsluttet saken. Dette mente hun at ville være svært uheldig for brukeren.

Veileder uttrykte også frustrasjon knyttet til regelverket rundt gradert uførhet. Hun mente det kunne ramme urettferdig. Denne informanten hadde en stillingsandel som var rett over grensen for gradert uførhet og det ville lønne seg økonomisk å få avklart sin arbeidsevne lavere fordi dette kunne gitt henne rett på stønad. På den annen side opplevde veileder at det ble det feil som ansatt i NAV å oppmuntre en bruker til å jobbe mindre. Hun informerte i stedet kvinnen om hvilke lover som gjaldt for uføregrad, men unnlot å komme med anbefalinger. Det at informanten holdt funksjonsnedsettelsen skjult gjorde også at andre ordninger, slike som involverte arbeidsgiver, ble lite aktuelle.

Oppsummerende belyser eksempelet en ressurssterk informant som i stor grad hadde funnet seg jobb på egenhånd, som underveis hadde mottatt god hjelp og støtte fra NAV, men som mangler en endelig plan for hvordan den nye hverdagen skal fungere både økonomisk og helsemessig. Samtidig ble det avdekket problemstillinger i denne prosessen knyttet til åpenhet rundt funksjonsnedsettelse, helsehensyn i arbeidshverdagen, samt NAVs involvering også etter at et arbeidsforhold er etablert.

Alle informantene som var kommet i jobb, var å regne som ressurssterke og alle hadde i stor utstrekning skaffet jobben selv. Deres relasjoner til deres veiledere varierte fra svært samstemte, som i eksemplet over, til distanserte forhold der det nesten aldri var kontakt og en kjente knapt hverandre. Det var også forskjellig hvilke løp informantene hadde gått og hvordan de erfarte bistanden de hadde mottatt. Begge informantene som hadde fått jobb gjennom praksis, hadde skaffet praksisplassen selv, men opplevd dette som krevende. I denne fasen hadde de erfart at NAV hadde vært til lite hjelp. En informant som fikk oppfølging i denne fasen sa:

Jeg skjønner ikke hvordan folk kan få seg jobb gjennom de tiltakene. Sånn generelt. [...] Det er jo ingen jobber! De har jo ingen jobber å gi! Det er jo ingen forskjell fra om du søker selv.

Informanten hadde satt pris på den bistanden hun hadde fått gjennom tiltaket hun deltok på, men var likevel skuffet over at det ikke hadde ført nærmere jobb. Hun hadde håpet at det fantes praksisplasser som var varige stillinger som en ville kunne få etter å ha vært der en periode og tilegnet seg den nødvendige kompetansen. Slik hun så det, hadde ikke tiltaket gjort stort annet enn å motivere henne og lært henne noen tips og triks i forhold til arbeidssøking. Forskjellen fra å søke på egenhånd hadde vært liten. Den andre informanten som hadde fått jobb etter endt praksis hadde opplevd at bistanden hadde blitt bedre med tiden og at han og veileder jobbet bra sammen. På spørsmål om han synes det var noe NAV kunne ha brukt mer tid på i hans sak svarte han:

[...] Det jeg synes NAV kunne ha vært flinkere til, det er jo å ta litt mer kontakt med arbeidsgivere. Litt mer for å få meg ut i arbeid. For det er tungt å være dårlig og føle at du ikke er noe i samfunnet, og så må du gjøre alt selv. Det er tungt. Og det vet jeg at det er veldig mange som synes. Men nå er jeg jo veldig heldig som klarte det selv. Og da er det jo greit at hun er med nå og presser på i bakgrunnen, og gir arbeidsgiver det de har behov for av tiltak.

Informantene erfarte at NAV ikke hadde kunnet hjelpe dem med å finne en jobb, noe de egentlig hadde ønsket og sett for seg. Derimot hadde NAVs bistand blitt synligere for dem etter at de på egenhånd hadde skaffet seg en praksisplass som NAV kunne jobbe inn mot. Oppfølgingen på arbeidsplassen hadde likevel kun fungert hensiktsmessig for den ene av de to. Den andre hadde opplevd at veilederen hadde snakket med arbeidsgiveren bak hennes rygg, noe hun mente at hadde svekket hennes sjanser i bedriften. Etter denne hendelsen hadde hun hatt lite kontakt med veileder.

I likhet med hovedeksemplet forteller alle de fire informantene i jobb om veiledere som har strukket seg litt ekstra, og hvor både veileder og informanter tror at dette kan ha vært avgjørende. I disse tilfellene har det dreid seg om å få innvilget stønader og tiltak i en periode ut over det som kanskje kunne ha vært ansett som strengt tatt nødvendig. I eksempelet over bidro det til å skape trygghet og tid til å ta riktige beslutninger i en overgang. I et annet tilfelle førte dette til opprettelse av nok en praksisplass, et tiltak som var prøvd ut over lang tid tidligere, men som denne gangen traff rett. En av informantene hadde fått forlenget sin praksis i en periode hvor en overgang til vanlig arbeid kunne forventes, men hvor bedriften hadde midlertidige økonomiske vansker og ikke kunne ansette noen. Støtten fra NAV bidro til at mannen ikke mistet fotfestet han hadde opparbeidet og han ble ansatt straks bedriften var på rett kjøll igjen. I det siste tilfellet handlet det ekstra bidraget om en videreføring av et lønnstilskudd som var planlagt avsluttet. En mente dette bidro til å sikre arbeidsplassen.

Flere av informantene fortalte at de hadde erfart at det ikke lønte seg å fortelle om funksjonsnedsettelsen i søknader. Da kom de til flere intervju. Det er også slik at det å være åpen om sin funksjonsnedsettelse ovenfor arbeidsgivere eller potensielle arbeidsgivere oppleves som ubehagelig i seg selv. I hovedeksempelet handler det om at hun ønsket å stille på lik linje med andre, men andre har andre grunner. Som en informant sier:

Jeg føler det er så personlig. Jeg har ikke lyst å snakke om det med noen andre enn de som kjenner meg godt. [...] Det er ingen andre som forteller om helsen sin på den måten. Så nei, jeg liker det ikke.

Selv om de er klar over at det å fortelle kan være utløsende for forståelse, og noen ganger også tilrettelegging, ønsker de å velge selv hva de skal fortelle. Spesielt ønsker de ikke å snakke om helsen når de mener det ikke er relevant, som når en søker på en stilling med lav stillingsprosent hvor de ikke anser at funksjonsnedsettelsen vil være til hinder. Likevel opplever flere både i intervjusituasjoner og i arbeidsforhold at det forventes at de forteller. For å unngå en mulig ufrivillig avsløring må en som i hovedeksempelet ha en usynlig funksjonsnedsettelse og ingen hull i CV-en.

To av informantene har lagt til rette sin egen arbeidshverdag nettopp ved å søke på stillinger med lavere stillingsprosent som de forventet å kunne fungere godt i. De andre jobbet 100 prosent. Tre av informantene hadde funksjonsnedsettelser som var knyttet til sykdommer som varierte i intensitet. Alle disse tre opplevde i perioder at det å arbeide gikk på bekostning av helsen, og at det kunne være vanskelig å tilpasse jobben i disse periodene. Informanten med en mer stabil funksjonsnedsettelse erfarte ikke slike vansker. Som i hovedeksempelet gjorde varierende helse det vanskelig for veileder å avklare arbeidsevnen. Flere av disse sakene var heller ikke avklarte selv om arbeidsforholdet var etablert. Dette medførte at flere av informantene var veldig på hva slags fremtid som ventet dem, ikke minst knyttet til økonomi.

Oppsummert kan vi si at fire av de 16 informantene var i jobb, i alle fall nesten. Det var usikkerhetsmoment rundt alle, og flere hadde fortsatt tiltak fra NAV. Samtidig hadde NAV spilt en ganske liten rolle i det å skaffe jobben. Det hadde de i stor grad gjort selv. NAVs bidrag var knyttet til inntektssikring i overganger eller ved redusert arbeidstid, og også til støtteordninger knyttet til jobben.

På rett spor

Denne gruppen består av informanter som i løpet av året har tatt noen skritt nærmere arbeidslivet, enten ved at de har deltatt på tiltak som har ført fremover, har funnet ut hva en ønsker for fremtiden og eller har satt i gang med nye studier. I denne gruppen finner vi seks av de 16 informantene i studien. Ved første intervjurunde var en ferdig

utdannet og trengte å komme inn i relevant jobb (scenario 3), og en hadde måttet finne seg en ny karrierevei (scenario 4). De fire siste informantene hadde som utgangspunkt lite utdanning og trengte en langsiktig plan for fremtiden før det var relevant for dem å søke jobb (scenario 1). Ett år etter har tre av informantene påbegynt utdanningsløp som de selv har ønsket seg og som de antar at vil lede dem til relevante jobber. De øvrige har i løpet av året deltatt på relevante praksistiltak som har bidratt til at de nå har begynt å legge nye planer for fremtiden. Vi skal her illustrere en av informantenes forløp dette året.

Eksempelet er en ung kvinne som i løpet av året var kommet godt i gang med studier. Veien dit hadde ikke vært lett. Ved første møte for ett år siden hadde kvinnen vært veldig sikker på hva hun ønsket, men hadde møtt motforestillinger hos veileder som var skeptisk til at det lot seg gjennomføre. Selv hadde kvinnen undersøkt om planen hennes var gjennomførbar ved å ta kontakt med personer med samme funksjonsnedsettelse og som nå jobbet i dette yrket. På spørsmål om hva dette betydde for henne svarte hun:

Veldig mye egentlig. Det er jo noe du kan slå i bordet med hvis det er noen som er veldig i tvil. Men nå er det ikke så veldig mange av dem heller. Men det er jo på en måte en trygghet. Det er faktisk noen som har bevist at det kan gå an. Og da er det på en måte noen som har tråkket stien for deg. Så om du skulle stå fast så vet du at du kan spørre om råd og sånne ting.

Veileder innså at han manglet forutsetninger for å vurdere om brukers ønsker var gjennomførbare. Han hentet derfor inn ekstern bistand fra NAV Arbeidsrådgivning. Det ble blant annet gjennomført en svært vellykket arbeidsutprøving og søknad om opptak ble sendt til den aktuelle utdanningen. Arbeidsutprøvingen hadde informanten opplevd som svært positiv, og det styrket hennes ønske om å satse på denne retningen. Kvinnen fikk så plass på skolen, en skole som til og med hadde erfaring med å legge til rette for personer med akkurat den funksjonsnedsettelsen som hun har. En del av denne tilretteleggingen innebar en egen assistent, noe som var avgjørende for at informanten kunne delta i undervisningen med tilstrekkelig læringsutbytte. Skolen viste seg imidlertid å være en dyr affære og finansiering ble raskt et tema. Informanten oppsummerer det hele:

Det der har det vært veldig mye frem og tilbake med. For først så søkte jeg om det, men de ville ikke dekke det. Så jeg måtte dekke det selv....[har] fått litt hjelp fra foreldrene mine og slike ting. Fordi det er en utdanning som ikke er godkjent gjennom lånekassen så får jeg ikke noe stipend eller lån gjennom det heller. Men så måtte han assistenten min ha lønn, for skolen bare utpeker en person – de lønner han ikke. Så NAV var med på å dekke lønnen hans frem til jul, men da var de ikke villige til å dekke mer. Men da var de heller villige til å være med å betale skolepenger, for det var billigere for dem. Så fikk jeg tilbakebetalt litt, men jeg måtte finne noe annet for å

dekke assistenten. Så da søkte jeg om sekretærhjelp gjennom NAV Hjelpemiddelsentral.

For i det hele tatt å kunne begynne på studiet var kvinnen avhengig av økonomisk støtte fra foreldrene. Hadde hun ikke fått dette, ville hun ha *søkt om forbrukslån*, som hun sa. Hun utdypet: *skal jeg komme meg videre så må jeg faktisk ha en utdanning*. For veileder hadde alle disse utgiftene kommet overraskende, og som han sa tok utgiftene til assistenten *knekken på budsjettet vårt, hun tømte hele fylket vårt for penger*. For å kompensere noe, ble løsningen for NAV å øke studiestøtten slik at en større del av skolepengene ble dekket. Informanten var da halvveis i skoleåret og var svært fornøyd med utdanningen og tilretteleggingen og hun ønsket selvfølgelig å fortsette. Hun beskriver denne fasen som svært ubehagelig og preget av særs mye usikkerhet. Fra uke til uke visste hun ikke om hun hadde assistent, og om hun i det hele tatt kunne fullføre utdanningen.

Løsningen ble, som nevnt, en sekretærordning gjennom Hjelpemiddelsentralen. Veileder mente dette var hans ide, mens kvinnen selv sa at dette var et tips hun hadde fått gjennom venner og bekjente i sin interesseorganisasjon. Uansett var det kvinnen selv som tok kontakt og fikk satt i gang ordningen, som nå fungerte veldig godt. Assistenten fikk betalt og kvinnen følte seg trygg på at hun i alle fall ville få fullført første del av utdanningen.

Kvinnens langsiktige mål var å komme seg ut av NAV-systemet, og å ha en vanlig lønnet jobb. Men hva som ventet neste år var ennå uvisst, i hovedsak fordi hun ikke hadde bestemt seg for om hun ville ta ett år til med skole, noe som ville gjøre utdanningen mer solid, eller om hun ville prøve seg litt i jobb før hun eventuelt valgte å gå videre. Selv ga hun ikke inntrykk av at dette var noe hun bekymret seg for. Hun tok ett skritt av gangen, men hadde likevel begynt å sondere litt rundt mulige arbeidsplasser.

Det var store kontraster i hvordan kvinnen beskrev sine muligheter og hvordan veileder betraktet dem. Veileder var tydelig på at det ikke var sikkert at kvinnen kunne få ta mer utdanning, da de ennå ikke viste om de ville ha budsjett til dette neste år. Men som han sa, kunne jo kvinnen også i teorien få jobb etter ett år. Derimot var han usikker på hvordan en skulle få opprettet et arbeidsforhold. Han fryktet at dette ville bli krevende for en potensiell arbeidsgiver, og at kvinnen ville trenge mye støtte og tilrettelegging. Han påpekte også at om ett år ville arbeidsavklaringspengene ta slutt og at han ikke visste om det ville lykkes å utvide perioden med slik støtte. Derimot så han for seg at ved eventuell arbeidssøking ville så vel hjelpemiddelsentralen som arbeidsrådgivningskontoret kunne bistå. Veileder var ikke kjent med Regjeringens Jobbstrategi (se kapittel 2), så han kunne ikke svare på om virkemidler herfra kunne være aktuelle.

Veileder og bruker i denne saken har påfallende ulike oppfatninger om muligheter og utfordringer. Likevel opplever begge at de har et godt samarbeid. Veileder beundrer brukerens fravær av bekymring, samt hennes vilje og pågangsmot. Kvinnen på sin side har satt stor pris på at veileder har innhentet kunnskap og ekspertise når det har vært tydelig at han selv har manglet viktig kompetanse i forhold til hennes funksjonsnedsettelse. Samtidig har hun blitt hørt i forhold til sine ønsker. Denne saken skiller seg fra de andre ved at veileder og informant har så ulike oppfatninger om muligheter og utfordringer. Likevel belyser den tematikk rundt motivasjon og bruk av tiltak og virkemidler som også gjør seg gjeldende for de andre informantene i denne gruppen.

Informanten i eksemplet hadde selv funnet ut hvilken vei hun ønsket å gå i forhold til jobb og utdanning. Dette var tilfelle for alle informantene i denne gruppen. Alle var riktignok ikke kommet i gang ennå, men hadde etter perioder i praksis funnet ut hva de skulle satse på. For to var dette noe i samme retning som en arbeidspraksis, for en annen var det en helt ny vei basert på interesser. Generelt ser det ut til at det å få prøve seg i et ønsket yrke kan skape engasjement så vel som trygghet i forhold til valget. Det å vite at en mestrer og at en kan trives med noe, skaper engasjement og virker motiverende.

I noen av tilfellene hvor informantene enten hadde ervervet funksjonsnedsettelsen i voksen alder, eller hadde sykdommer med varierende intensitet, hadde det vært lagt til rette for at de gradvis hadde fått testet ut sine muligheter. En av informantene hadde fått starte praksis med få ansvarsområder og en liten stillingsandel, for så gradvis å øke så vel ansvar som timeantall etter hvert som hun erfarte at hun kunne påta seg mer. Hun hadde også fått utvidet praksisperioden ved flere anledninger, noe hun var svært takknemlig for:

Jeg er veldig glad for at de gjorde det. At de så at jeg var veldig avhengig av å være der, og jeg følte at jeg først måtte danne en slags trygghet. Og det tok faktisk fem måneder.

Som ungdom flest brukte også de unge informantene tid til å finne ut hva de ønsket for sin fremtid. For noen ble denne tiden brukt for eksempel på folkehøyskoler, til interesseorganisasjonsarbeid, eller oppstart av studier som viste seg ikke å passe for dem. For andre tok det tid fordi de i perioder ikke var friske nok til å tenke på arbeid. Dette kunne være perioder med sykehusopphold, rehabilitering eller perioder hvor de ikke kunne gjøre annet enn å ta tiden til hjelp og å vente på bedring. Eller, som i sitatet over, det hadde tatt tid fordi en først måtte få avdekket sin arbeidsevne, ofte gjennom praksis eller kvalifiseringstiltak, før en kunne komme seg videre. Alle informantene hadde i disse periodene mottatt stønader fra NAV og mange opplevde i dag at dette

begrenset deres muligheter, spesielt i forhold til valg av utdanning, fordi de hadde liten tid igjen av perioden med AAP. Mange hadde også hatt andre stønader før AAP ble innført.

Ved siden av manglende tid, var det også flere som i likhet med eksempelet møtte utfordringer i forhold til hvilke studier som kunne dekkes og ikke. Vi ser også at veiledere har ulike oppfatninger om hva som er gjeldende regelverk rundt dette. Blant de som ennå ikke hadde begynt å studere, men som planla dette fra semesterstart av, var det flere som ikke viste hvordan studiene ville bli finansiert. Noen av de som alt hadde begynt, lik hovedeksemplet, viste ikke hva som eventuelt ville bli dekket neste år. Det var ulike grunner til usikkerheten, og noen ganger hadde de ikke snakket med veiledere om dette ennå. Andre ganger hadde heller ikke veileder visst hvordan problemene kunne løses. De kunne derfor heller ikke gi noen garantier og som i eksempelet over kunne det være budsjettstyrt.

I sammenheng med tiltaksbudsjettet nevner flere av veilederne dyp frustrasjon over det som kalles for *tiltaksstopp*. Dette er når potten med penger som fylket har til tiltak, og som er bevilget gjennom statsbudsjettet, enten er gått tom eller at ledigheten i landet er så lav at det blir antatt at færre tiltak er nødvendig. En veileder påpeker at nettopp denne gruppen, unge med funksjonsnedsettelse, er sårbare i forhold til tiltaksstopp fordi de ofte er avhengige av tiltak for å få en fot innenfor. Samtidig er ofte de ledige arbeidsplassene, som har vært det utslagsgivende for iverksettingen av tiltaksstoppet, tungt manuelt arbeid som uansett ikke er aktuelt for mange i denne gruppen. Noen veiledere forteller om tiltak som de har måttet stoppe, og hvor vanskelig og frustrerende de har opplevd dette. De forteller om hvor ødeleggende dette har vært for brukerens muligheter, samt for den tilliten som var bygd opp mellom veileder (NAV) og arbeidsgiver.

Som nevnt var motivasjonen for arbeid i denne gruppen arbeidssøkere høy. Alle ønsket å komme i gang med det som var planlagt eller å fullføre det de gjorde nå. Som kvinnen i hovedeksemplet, var det flere av de som enten planla studier eller som alt studerte, som sa at de ville ta opp studielån eller søke bistand fra foreldre om støtten fra NAV skulle falle bort. Men de så på dette som en nødløsning. Dette viser også hvor ressurssterke mange av informantene i denne gruppen var. Dette var tilfelle for nesten samtlige av informantene, men med unntak av én. Denne informantens fortelling skiller seg ut. Etter mange år på NAV hadde denne kvinnen endelig erfart å få tilstrekkelig hjelp og støtte for å gjennomføre en utdanning som vil kunne gi henne en jobb som hun hadde ønsket seg lenge. I forkant av dette har hun vært igjennom en lang rekke med feilslåtte tiltak og utdanninger, perioder med svært lav selvtillit og liten tro på seg selv som arbeidstaker. Det bør også nevnes at hun hadde hatt omfattende omsorgsoppgaver samtidig som hun hadde en uforutsigbar sykdom. Denne kvinnens utgangspunkt avviker fra de øvrige informantene i denne gruppen og for så vidt også

gruppen som var kommet i jobb, ved at hun på grunn av sykdom har vært svært lenge utenfor arbeidslivet og har en svak ressursituasjon. Også her har en imidlertid truffet med rett tiltak og til rett tid. Samtidig har veileder fulgt tett opp. Om kvinnen nå fortsatt følges opp inn i arbeidslivet, vil det kunne være et eksempel på at også lange løp i NAV kan ende med arbeid.

På stedet hvil

I denne gruppen finner vi seks informanter som etter ett år enten befinner seg i tilnærmet samme situasjon som i fjor eller har hatt en negativ utvikling i forhold til arbeidslivsdeltakelse. To av våre yngste informanter har i løpet av året sluttet på sine utdanninger. En av kvinnene var ved første intervjurunde student på videregående skole og trengte bistand til å fullføre utdanningen (scenario 3). Hun hadde nå etter eget ønske, sluttet på skolen og i stedet startet på et arbeidsmarkedstiltak. Det var imidlertid uklart hva som var hensikten tiltaket, utenom å være en alternativ aktivitet. Den andre unge kvinnen hadde ikke videregående skole, men ønsket seg raskt ut i jobb (scenario 1). Den ettårige utdanningen hun hadde begynt på, hadde ikke passet henne og var nå avsluttet. Hun ventet nå på å komme inn på et arbeidsmarkedstiltak, et tiltak som var svært likt ett hun hadde deltatt på tidligere.

Også i to andre tilfeller kan det se ut til at utdanningsvalg ikke har ledet frem til ønsket resultat, men i disse tilfellene ble utdanningene gjennomført. I det første tilfellet var det en informant som ønsket seg raskt ut i jobb. Han hadde vært flere år i arbeidslivet, men ervervet en funksjonsnedsettelse som gjorde at han ikke kunne fortsette (scenario 4). En rask, ny utdanning som i teorien ville kompensere for funksjonsnedsettelsen, ble gjennomført. Ett år etter var han imidlertid arbeidsledig og mottok ikke lenger bistand fra NAV fordi han ble regnet som avklart. Den siste informanten med det som må kunne kalles en «feilslått utdanning», hadde tatt en smal yrkesrettet utdanning som han siden hadde praktisert på en aktuell praksisplass samtidig som han hadde oppfølging fra en arbeidsmarkedsbedrift (scenario 2). I løpet av året var oppfølgingstiltaket avsluttet uten noe resultat og informanten hadde etter hvert mistrikket seg på praksisplassen at han hadde sluttet. Han anså det ikke lenger som aktuelt å utvikle en slags karriere innenfor dette feltet og informanten ventet på å begynne på et nytt arbeidsmarkedstiltak. Også her minnet det veldig om noe han hadde deltatt på tidligere.

De to siste tilfellene i denne gruppen handlet om situasjoner som var fastlåste på grunn av helsesituasjonen: forverring eller mangel på forbedring. Deres erfaringer i løpet av et år var likevel svært forskjellige. Den ene kvinnen hadde vært i kontakt med NAV fordi hun hadde ervervet en funksjonsnedsettelse. Det gjorde at hun måtte se for seg en annen fremtid (scenario 4). Denne kvinnen var i akkurat samme praksis som sist og i samme stillingsandel. Hennes sykdom hadde ikke bedret seg, så situasjonen var

fastlåst. Den andre informanten hadde vært igjennom flere tiltak og befant seg nå i en uavklart fase hvor hun ventet på at NAV skulle ta kontakt. Hun hadde ventet i fire måneder sist vi hadde kontakt. Sistnevntes forløp forgående år kan tjene som eksempel i denne gruppen.

Den unge kvinnen hadde både utdanning og arbeidserfaring, men hadde ervervet en funksjonsnedsettelse som gjorde det uvisst i hvilken grad hun ville kunne returnere til sitt gamle arbeid (scenario 3). I løpet av året har hun byttet veileder, en veileder som ikke har stilt til intervju. Denne saken vil derfor kun bli belyst fra brukers side, noe som er beklagelig. Denne informanten har vært i kontakt med NAV siden hun ervervet funksjonsnedsettelsen for flere år siden. I begynnelsen hadde hun kun vært permittert fra jobben sin og en del tilrettelegging hadde vært prøvd ut. Selv opplevde hun ikke at utprøvingen hadde vært grundig nok til å rettferdiggjøre at hun ble oppsagt. Etter det hadde hun blitt sendt på arbeidsrettet rehabilitering for å avklare hva slags jobb hun kunne ha ut i fra sine forutsetninger. Informanten var veldig fornøyd med tiltaket og opplevde at de som kartla henne hadde forstått hvordan hun hadde det og hva kunne mestre. Rehabiliteringen hadde konkludert med at arbeidsevnen hennes var minimal. Dersom hun skulle prøve seg i jobb ville det kreve svært tilrettelagte omgivelser. På neste møte med NAV opplevde imidlertid kvinnen at det ble tatt lite hensyn til denne kartleggingen. Som hun sa da vi spurte om forventninger til dette møtet:

Jeg trodde kanskje det var en liten sånn strek jeg da. "Ok, [eget navn] har prøvd..., og vi har funnet ut at hun kanskje klarer en jobb, hvis de rette tingene er på plass". Slik som hun veilederen min fra rehabiliteringen [hadde gjort] da. Men jeg følte ikke at det ble tatt på alvor. For det var liksom, "ja da sender vi henne videre – da må vi finne noen andre som kanskje ikke sier det samme". Det blir jo litt sånn; å ja, så det hun [ansatt ved rehabiliteringen] skriver i rapporten sin på to sider teller ikke. Men jeg skjønner jo at jeg må finne ut av denne arbeidsevnen min. Selv om hun fra rehabiliteringen har sagt at den er liten.

Informanten opplevde ikke at veilederen i NAV ønsket å se hvor store vansker hun hadde, men at vedkommende avfeide det og i stedet sendte henne videre i håp om å få andre svar. Opplevelsen ble forsterket da kvinnen begynte i arbeidsutprøving som ikke var tilrettelagt slik rehabiliteringen hadde foreslått. Da hun konfronterte sin kontaktperson på tiltaket med dette, kom det frem at denne personen ikke hadde sett utredningen fra rehabiliteringen. Personen ved tiltaket hadde reagert på utredningen med at hun ikke trodde at de kunne hjelpe henne, og neste skritt for henne ville være en uføregrad og med mulighet for å jobbe én G. Informanten var fremdeles på utprøving da vi gjorde intervjuet, men i en svært liten stillingsandel. Likevel fortalte hun at hun strevde. Den manglende tilretteleggingen, stresset på jobben, samt presset fra NAV om å møte opp, gjorde etter hennes mening at hun ble sykere. Hun opplevde å ha flere anfall (noe som var en side ved hennes sykdom), samtidig som hun hadde

svært lite energi til annet enn jobben. På spørsmål om hun så for seg om tiltaket ville ha noen nytte for henne, svarte hun:

Ja, jeg har jo ikke vært i mot det i det hele tatt. Det er liksom den biten at jeg føler at de [NAV] ikke tar det alvorlig da. De lar andre ta seg av jobben. Og jeg skjønner jo det. De kjøper en tjeneste. Jeg lærer jo mer om meg selv og sykdommen når jeg prøver ut ting, så jeg har ikke noe i mot å prøve ut ting. Men når jeg har prøvd ut ting fra før av, - det føles litt som om jeg går rundt i ring, om og om og om igjen. Kanskje jeg går i gulvet til slutt.

Slik situasjonen var nå våget hun ikke å avbryte utprøvningsen. Hun fryktet for å miste rettighetene sine i NAV. Hun planla å stå dette løpet ut uansett. Som det kommer frem i sitatet, ønsker denne kvinnen å prøve ut alle muligheter. Ved intervjuet ett år tidligere hadde fremdeles holdt fast på at hun ønsket seg tilbake til sitt tidligere yrke og at uførestønad var noe av det siste hun ønsket. Etter ett år var dette endret. Hun svarte følgende på spørsmål om hva hun egentlig ønsket at skulle skje videre:

[...] Jeg er liksom i en ganske uavklart situasjon i egentlig alt. Det er kanskje det at jeg håper litt at jeg skal bli ufør. At det roer seg litt. Så kanskje ting kan stabilisere seg. For å leve med det stresset som jeg har gjort i tillegg til arbeidsutprøvningsen til rehabilitering til ditt og datt... så føler jeg at jeg må prestere, og det klarer jeg ikke.

Hun mente nå at hun ikke ville kunne returnere til sitt gamle yrke, med mindre det skjedde store helsemessige forbedringer. Og på spørsmål om uførestønad sa hun fremdeles at dette egentlig ikke var noe hun ønsket, men at hun hadde begynt å tenke på det siden hun fungerte så dårlig i jobb og at det igjen gikk på bekostning av helsen. Hun, som også flere andre av informantene, peker på at det er betryggende å vite at en nå kun innvilges uførestønad for fire år av gangen. Hun forteller at det kan fjerne presset fra NAV i en periode hvor hun er veldig syk og trenger å bruke tid på det, samtidig som hun ønsker å få en ny sjanse til å prøve seg senere. Det å vite at en ikke nødvendigvis er ute for alltid, virker beroligende.

Selv om utprøvningsen ikke gikk bra og det så ut til at hun ikke en gang ville fungere i en svært liten stillingsandel, var ikke informanten sikker på at veileder kom til å ville diskutere uførestønad som et alternativ. Helt fra hun kom til NAV for cirka fire år siden hadde hun fått høre at det ikke ville bli snakk om noen uførestønad, hun var for ung for det. Historien er med andre ord ganske forskjellig fra det enkelte studier utført for noen år siden viser, nemlig at ansatte i NAV var raske med å foreslå uførestønad (jf. kapittel 2). Samtidig opplevde denne kvinnen at de veilederne hun møtte på NAV egentlig manglet kompetanse på hennes sykdom og ikke forstod hvordan hun hadde det. Hun sa:

De sier at de konsulterer sine spesialister, men de har da ingen spesialister på [navn på sykdom]. Så det er litt det å sette seg inn i situasjonen en bruker har da. Jeg føler at de kjører et sånt automatisk løp. Først prøver vi det, og hvis det ikke fungerer, så prøver vi det. Du skal liksom prøve hele rekken før de tar en avgjørelse på ting.

I vår studie er dette eksempelet ganske enestående siden informanten så tydelig ønsker seg mot en periode med full trygd, noe som gjelder få av de andre. Én annen informant som over en årrekke har erfart manglende bedring i sin helsesituasjon, nevner at også hun håper at uføretrygd vil kunne være et tema på møtene med NAV fremover. Selv om informanten fra eksempelet ønsker en periode med trygd, er det likevel tydelig at det sitter langt inne. Hun har ønsket å snu hver stein før hun, i alle fall midlertidig, legger fra seg tanken om jobb. For denne kvinnens del var det hensynet til egen helse som eventuelt måtte gå foran ønsket om å jobbe. Mange forteller, som kvinnen, at de opplever det nettopp slik: de vil prøve alt. Motivasjonen for jobb er generelt høy. En ønsker å jobbe det en kan, og helst med noe en interesserer seg for. Derimot ser vi hos de informantene som har vært lenge i systemet, og ofte er litt eldre, at deres forventninger til hva de kan få av jobber er langt lavere enn hva de fortalte at de ønsket da de var yngre. Der en tidligere hadde sett for seg å jobbe med noe knyttet til ens interesser, var fokus nå heller på å få delta og å finne seg plass hvor en kunne være en ressurs. Flere av de som hadde prøvd mye, og hadde lange løp i NAV, holdt sterkt fast ved tanker som *noen må jo ha bruk for meg* og *det må jo være ett eller annet sted jeg passer inn*. Selv om flere av informantene ser at det å motta uføretrygd hadde vært en like gunstig løsning økonomisk, er det ingen som beskriver dette som fristende. Trygd er alltid et sistevalg, en nødløsning om helsen ikke skulle holde eller det ikke skulle finnes noen jobb som passet.

For flere av informantene har opplevd enten at et tiltak ikke hadde fungert for dem eller at de ikke har fått jobb etterpå. Studiet kunne vise seg ikke å være noe de hadde interesse for overhode, så de sluttet. Eller det kunne vise seg for vanskelig å få lagt til rette for slik en arbeidshverdag som en hadde sett for seg. Derfor kunne en ikke praktisere yrket en hadde utdannet seg til. Eller, det viste seg rett å slett ikke å finnes verken jobber eller praksisplasser, slik at utdanningen ikke ble praktisert. Sagt på en litt annen måte; tiltaket fungerte ikke etter intensjonene fordi det enten ikke passet brukerens behov og forutsetninger, det hadde ikke vært godt nok gjennomtenkt hva som skulle skje etter endt utdanning, eller at det ikke var undersøkt godt nok på forhånd hvorvidt det faktisk var etterspørsel etter arbeidskraft innenfor det aktuelle yrket. Veiledernes forklaring på hvorfor tiltakene feilet varierte. En forstod rett og slett ikke hvorfor det ikke fantes jobber, siden det motsatte hadde vært hennes inntrykk før tiltaket ble satt i gang. Andre så ikke hvordan noe kunne ha vært gjort annerledes og stilte seg tvilende til brukernes innsats og motivasjon.

Felles for flere av informantene er tiltro til arbeidsmarkedstiltakene, også de som har deltatt uten at det har ledet til noen jobb. Mange har likevel erfart, som i eksempelet, at de har blitt tatt på alvor på tiltaket og at de har møtt personer som har sett hva de kan få til, vært realistiske og samtidig løsningsorienterte. For andre var imidlertid det å delta på tiltak bare *bedre enn å ikke gjøre noe*.

Mange har imidlertid negative erfaringer med lange venteperioder for å komme inn på tiltak, og flere nevner at dette kan påvirke selvtiliten negativt. En informant var skuffet over sitt oppfølgingstiltak som han hadde hatt i fjor. Han mente at hans tiltaksveileder og han selv hadde kommet frem til en god plan. Planen var basert på et ønske han hadde hatt lenge, men tidligere fått lite støtte i forhold til. Dette forslaget hadde blitt avvist av veileder hos NAV, så vidt vi har forstått, fordi det ville ha gjort at han mistet retten til oppfølging fra NAV. Etter dette hadde informanten fortsatt akkurat som før i samme praksis, uten at noe kom ut av oppfølgingstiltaket. Informanten var skuffet over at tiltaksveileder ikke hadde kjent til disse reglene. På sett og vis hadde han blitt gitt falske forhåpninger om endelig å bli mer selvstendig. Det å gå tilbake til det samme praksistiltaket hvor han ikke opplevde at han hadde noen fremtid, eller at tiltaket ikke hadde noen tydelig hensikt, ga han en følelse av å være *"retningsløs"* og å ikke komme seg dit han ville. Etter dette ble han umotivert og sluttet på praksisplassen.

I det sistnevnte tilfellet gikk oppfølgingstiltaket ut, uten at det ble snakket noe mer om den løsningen som han og praksisveileder hadde lagt frem for veileder hos NAV. Som i hovedeksempelet kan det virke som om NAVs veilederne i noen tilfeller velger ut den informasjonen de ønsker å vektlegge, og enten avfeier annen informasjon eller forsøker å finne andre svar. For de unge oppleves det som at en ikke stopper opp for å tenke seg om: at en ikke tar inn den nye informasjonen fordi en ikke liker det, og heller bare skynder seg videre til neste tiltak. Dette kan imidlertid være informasjon som de unge har festet seg ved, som de kjenner seg igjen i og ikke ønsker å avskrive, men heller at blir fulgt opp. Det kan nesten synes som om veiledernes fokus på resultater står i veien for å stoppe opp og å gjøre grundigere revurderinger.

Flere av informantene i denne gruppen opplever, som i hovedeksempelet, at veileder egentlig ikke forstår hvordan de har det. Det gjør at de i mindre grad stoler på veilederen. De opplever, som nevnt, at nye tiltak bringes på bane for å gi nye svar, men også at veilederne stiller seg kritiske til hva informanten selv eller deres leger forteller. Vi ser imidlertid også det motsatte, at veilederne omtaler funksjonsnedsettelsen og den effekten den har på den enkelte brukers arbeidsevne, som mer inngripende enn hva de unge selv opplever.

På samme måte ser vi at det tidvis er diskrepans mellom den unge informantens tanker om egen fremtid og veilederens synspunkt. Informantenes forventninger til effekten av

tiltak og til egen fremtid er i noen tilfeller høyere enn hva veilederen ser for seg. En informant så for seg at det tiltaket han nå straks skulle i gang med ville hjelpe han å finne ut hva han kunne jobbe med, samt bistå han med å finne en jobb. Helst så raskt som mulig siden han hadde gått veldig lenge i NAV-systemet. Han så for seg at det ville ta ett til to år. I forhold til hva slags type jobb sa han dette:

Jeg håper de setter meg til å gjøre ting som er realistiske. Ikke slike super, overenkla ... Jeg vil gjerne bruke hodet og utfordres litt. Så jeg håper jeg får noe å bryne hodet litt på.

På spørsmål til veileder om hva hun trodde ville komme ut av tiltaket svarte hun på sett og vis det samme som informanten i forhold til hva slags bistand han trengte – å få avklart hva han skulle drive med, for så å få hjelp til å komme inn i arbeidslivet. Forskjellen derimot var at veileder så for seg dette som en lang rekke med tiltak. Tiltaket mannen skulle på nå, var bare det første på veien. Hun antok at det ville ta i overkant av to år. Når det kom til hva slags arbeid hun så for seg at mannen tilslutt ville kunne oppnå, sa hun:

Jeg vet ikke. Det er mulig [det blir] en slik produksjonsjobb som er helt rutine. Det er vanskelig å si. Jeg har ikke hatt så mange [nevner type funksjonsnedsettelse] før, så det er ... og hadde jeg vist det, så kunne jeg ha satt han i praksis selv. Men nei, det må være noen som har mulighet til å følge tett opp. En tett kontakt med arbeidsgiver og ... jeg ser ikke helt hva det skal være.

Som hun påpeker, har hun lite kjennskap til mulighetene for personer med en slik funksjonsnedsettelse som denne mannen har. Hun ser ikke bort fra at hans sak kan ende med uførestønad. Det påfallende med dette eksempelet er at de kan ha så ulik oppfatning om hva slags fremtid som venter etter å ha samarbeidet i så mange år. Vi ser noen eksempler på dette, at veileder er mer negativ til brukers fremtid, enn hva bruker er selv. Det er hovedsakelig knyttet til behovet for innsats og forventet utfall som i dette eksempelet. Men som nevnt er det tidvis omvendt. Et tilfelle gjelder den unge kvinnen som sluttet på videregående skole. Her beskriver veileder en ønsket situasjon hvor kvinnen etter hvert fullfører videregående og får seg en utdanning som gjør henne kvalifisert for et yrke hun kan ha på deltid. Kvinnen selv er opptatt av å ha noe å gå til og ønsker seg en enkel jobb i nærområdet og som ikke krever mer utdanning. Kvinnen er utydelig på hvordan hun ser for seg at det skal løse seg økonomisk, men hun er derimot tydelig på at det i nær fremtid vil være viktigere for henne å satse på familie fremfor jobb. Dette er knyttet til at hun har en progredierende lidelse som vil kunne gjøre det vanskelig å ta et slikt hensyn i fremtiden.

Avrundning

Bildet vi får er at de fire personene som har kommet i jobb, er en ressurssterk gruppe som ved forrige intervjurunde var nær arbeidsmarkedet. Arbeidet med å finne seg en passende jobb har personen stått for selv, enten fordi de har erfart at NAV ikke har kunnet bistå de med dette eller at de ikke har hatt behov for slik bistand. NAVs bistand, ut over AAP, blir først merkbar for de unge etter at jobben er på plass. Alle informantene har hatt veiledere som skaffet «ekstratiltak», fortrinnsvis i form av utvidet bruk av stønader og tiltak. Det ser ut til at dette har vært utslagsgivende for suksess: Rett tiltak til rett person, til rett tid og også i lang nok tid. Likevel ser vi at det kan være vanskelig å komme helt i mål i flere av sakene og da spesielt å avklare saker hvor helsen er skiftende.

I denne sammenhengen kan en notere betydningen lønnstilskudd har hatt. Tidligere evalueringer av arbeidsmarkedstiltak har ofte funnet at lønnstilskudd er det tiltaket som kommer best ut (Hamre, 2006), særlig når arbeidsgiver er involvert i initiativet (Econ, 2001). Våre funn kan tolkes i retning av en nyansering. I våre informanters fortelling, en fortelling som støttes av veilederne, er poenget informantene selv har vært svært aktive i å skaffe seg jobb. Lønnstilskuddet har kommet inn i etterkant som en støtte, en viktig støtte, men lønnstilskuddet er bare en liten del av den prosessen som førte mot jobb. Det er effektivt som understøtting av annen aktivitet.

Når det gjelder gruppen som har kommet på rett spor, finner vi unge mennesker som er motiverte og har klare tanker for hvordan de ønsker seg fremtiden. Flere har fått mulighet til å prøve seg i det yrket de kvalifiserer seg for, eller planlegger å kvalifisere seg for. Dette ser ut til å medvirke til ytterligere engasjement for planen ved at en vet at en kan trives og at en mestrer. Dette skaper trygghet i forhold til det valget en har tatt, og en kan også anta at det minsker risikoen for at tiltaket skal slå feil. Det som derimot utpeker seg som et risikomoment, både sett fra veilederes og brukeres ståsted, er muligheten for at støtten til tiltakene kan utebli eller at brukerens AAP skal utløpe.

Som denne gjennomgangen viser, har ti av 16 informanter enten kommet i jobb eller kommet seg inn på et spor nærmere arbeidsmarkedet ett år etter det første intervjuet. Dette samsvarer med Anviks (2013) funn som viser at det går bedre for mange, men at det kan ta tid. For våre informanter har det også tatt tid, selv om fremstillingen her kan leses som om mye har skjedd i løpet av ett år. Slik er det imidlertid ikke. Endringene må ses i lys av at nesten ingen i vårt utvalg var nye for NAV-systemet da vi kom i kontakt med dem. Mange hadde lange løp bak seg. Felles for de ti som er kommet nærmere jobb er at en har truffet med rett tiltak, til rett tid, men også i lang nok tid.

Det at AAP i dag i utgangspunktet innvilges for fire år, er et tankekors. Vi ser at mange av våre informanter som i dag er nært arbeidslivet, har brukt langt mer enn fire år på å komme dit. Det kan ha mange grunner. Det kan være komplikasjoner knyttet til det å ha en funksjonsnedsettelse, lange perioder med sykdom, behov for tilrettelegging i form av utvidet tidsbruk på utdanninger, etc. I noen tilfeller er det også snakk om unge voksne som ikke vet helt hva de ønsker for fremtiden, eller vet hvilke muligheter som finnes. I lys av dette er det også håp om bedre utvikling for de som har hatt ingen eller negativ endring i løpet av året som er gått, såfremt de blir gitt nok tid.

I den siste gruppen av informanter, *på stedet hvil*, er det flere som har hatt negative erfaringer knyttet til feilslåtte tiltak, ventefaser og mangel på fremgang. Flere av informantene påpekte at de ikke følte seg forstått av veilederne i forhold til hvilke behov de hadde. Mange reagerte også på at det var lite rom for refleksjon i etterkant av tiltak (både gjennomførte og avsluttede tiltak), i forhold til å ta lærdom av det og finne en bedre vei neste gang. I stedet opplevde de at de altfor raskt ble søkt inn på nye tiltak. Informantene i denne gruppen var, som i de andre gruppene, svært motiverte for arbeid. Ingen ga uttrykk for at de vurderte uføretrygd av økonomiske hensyn, slik det tidvis argumenteres for i debatten om incentiver. Informantene ønsket i hovedsak å jobbe og var derfor også innstilte på å forsøke de mulighetene de fikk presentert. I likhet med Proba (2013) finner også vi at det ikke nødvendigvis er motivasjonen for arbeid som svekkes ved at en møter mye motgang, men at en kan ha vansker med å se for seg en arbeidsplass der en vil passe inn og der det vil være behov for en. Videre ser vi at informantene som er litt eldre, og som har gått lenge i NAV-systemet, etter hvert får lavere ambisjoner i forhold til yrkeslivet enn det de hadde da de var yngre.

I noen få tilfeller ser vi at informantene vurderer å søke uførestønad. Dette er imidlertid ikke knyttet til økonomiske insentiver, men vansker med å se for seg at de kan finne en jobb som passer slik som helsen er i dag. Også de håper imidlertid at det vil endre seg, og de ser positivt på at eventuell trygd i første omgang er tidsbegrenset og tas opp til ny vurdering etter en stund. Samtidig ser vi en klar dreining i NAVs praksis i forhold til hva tidligere forskning har funnet. Der har det flere ganger blitt avdekket at NAVs veiledere kan være raske med å foreslå trygd, og raskere enn brukerne er forlikt med (se kapittel 2). Slik praksis finner vi ikke spor av i vårt materiale. Vi ser snarere spor av at pendelen har snudd, at det sitter langt inne å tenke i retning av trygd og at en kan ha gått for langt i motsatt retning.

I dette kapitlet har vi sett på hovedtrekk i utgangspunktet for informantene for ett år siden, og utviklingen gjennom ett år. Vi har imidlertid bare implisitt sett på samarbeidet mellom bruker og veileder, medvirkning og bruken av arbeidsevnevurderinger. Det skal vi gå nærmere inn på i de to kommende kapitlene, og i første omgang med fokus på arbeidsevnevurderinger.

5. Arbeidsevnevurdering

Et av de nye grepene i dagens arbeidsavklaring er arbeidsevnevurderinger (AEV). Disse inngår i en pakke av aktiviteter som blant annet skal sikre medvirkning ved at brukeren selv fyller ut en egenvurdering. AEV skal også munne ut i en individuelt tilpasset plan, en såkalt aktivitetsplan.

I dette kapittelet skal vi belyse hvordan AEV fungerer som redskap i en arbeidsavklaringsprosess, og hvordan dette oppleves av både bruker og veileder. De unge informantene ble i første runde stilt en rekke spørsmål om hvorvidt de kjente til kartleggingen og AEV som sådan, om de gjenkjente å ha snakket med veilederne sine om de ulike temaene fra vurderingen og erfaringer omkring denne prosessen. I andre runde med intervju spurte vi på nytt om deres kjennskap til vurderingen og om det hadde skjedd noen endringer i den forbindelse. Veilederne har blitt stilt både konkrete spørsmål knyttet til de spesifikke informantenes arbeidsevnevurderinger og eventuell utvikling i dette arbeidet i løpet av året, samtidig som de ble stilt spørsmål om sin generelle anvendelse av og erfaringer med AEV i sin arbeidshverdag. Vi begynner med veiledernes generelle erfaringer.

Generelle holdninger og erfaringer til bruk av AEV og egenvurdering

Arbeidsevnevurderingen

Under intervjuene med veilederne fikk vi i praksis mer generell informasjon om deres erfaringer og daglige arbeid med AEV, enn om bruken direkte knyttet til den enkelte informant. Det var uheldig siden denne informasjonen ville vært mer konkret enn de generelle inntrykkene fra arbeidsmåter ved bruk av AEV. Men på et vis ble det likevel konkret, bare annerledes enn tenkt. Det ble konkret fordi ulike praktiske forhold tidvis gjorde at redskapet var lite anvendt overfor informantene, og via de de generelle beskrivelsene kunne vi forstå hvorfor.

Fra veiledernes side ble AEV i første omgang beskrevet som et nyttig redskap som, dersom det var tilstrekkelig utfyllt, kunne gi et godt bilde av en persons arbeidsevne. Samtlige syntes riktignok at redskapet var svært tidkrevende, men de aller fleste hevdet at det var verdt tiden. De fortalte at det kunne ta inntil en halv arbeidsdag å

skrive inn en AEV, og spesielt tidkrevende var det når AEV konkluderte med en søknad om uførestønad. Noen påpekte samtidig at det var en fare for at utfyllingen av AEV fort kunne bli en rutine, en lærte seg hvordan man gjorde det og brukte ikke redskapet til det en egentlig skulle. Flere veiledere fortalte at de i dag jobbet langt raskere med dokumentet og at de hadde funnet sin måte å gjøre det på. Det er vanskelig å si om dette betyr at redskapet har blitt en rutine og har mistet betydning eller om det betyr at de rett og slett har blitt flinkere og fått en bedre forståelse for hvordan de får mest mulig ut av det.

De fleste veilederne hadde vært ansatt i NAV tilstrekkelig lenge til også å minnes arbeidsrutinen fra før den nye arbeidsavklaringsprosessen ble innført. Det at arbeidsevnevurderingen ble innført omtrent samtidig som NAV, da mye var nytt, gjorde at noen opplevde redskapet «mer som et krav enn som et redskap». En veileder svarte dette på om noe var endret etter at AEV ble innført:

Nei, egentlig ikke, bortsett fra at det stjeler mye tid. Det er så mye jeg skulle ha snakket med dem om i stedet. Hvis du skjønner, så har jeg tilpasset arbeidsevnevurderinga til hverdagen min, istedenfor omvendt.

Noen påpekte nettopp dette at de opplevde å bruke mindre tid sammen med bruker nå enn hva de gjorde før redskapet ble innført. Det var ikke akkurat den politiske intensjonen ved omleggingen (jf. Ot. prp. nr. 4, 2008-2009, s. 11). Den kvinnelige veilederen som er sitert over, hadde funnet en måte å få skriving av AEV til å passe inn i sin arbeidshverdag ved at hun utarbeidet den sammen med bruker en dag hvor de sammen satt seg ned og fikk unna alle skjema som skulle fylles ut på data. De fleste mente imidlertid at lite var endret i forhold til måten en møter bruker på, men de så at eget arbeid ble bedre dokumentert. Det mange trakk frem som svært positivt, var nytten av godt utfylte arbeidsevnevurderinger når en overtok en sak fra en annen veileder. Som nevnt i kapittel fire, er ikke bytte av veileder uvanlig. Godt utfylte vurderinger kan gjøre det enklere å sette seg raskt inn i en sak. Derimot viste nettopp slike erfaringer at vurderingene ofte var veldig forskjellig fylt ut, og at langt i fra alle AEV-er hadde like høy kvalitet (jf. også Proba, 2012).

Arbeidsevnevurderingen ble sjeldent utfylt sammen med bruker. Det var i stor grad noe veileder utarbeidet alene. Noen sa at det sikkert kunne ha vært gunstig å ha skrevet den sammen med bruker, men at det ville ha blitt for tidkrevende. Andre igjen forklarte at AEV var deres arbeidsredskap hvor de skulle komme med sine profesjonelle vurderinger på bakgrunn av den innsamlede informasjonen, så det ville ikke ha vært naturlig å ha bruker med i denne prosessen. Kun én veileder, hun som er sitert over, fortalte at hun fra tid til annen fylte ut vurderingen sammen med bruker. Hun påpekte i samme vending at hun kunne gjøre dette nettopp fordi hun jobbet ved et distriktskontor, noe hun antok at ga henne mer tid enn hva veiledere i byene hadde. Å

skrive en AEV ble beskrevet som en tidkrevende arbeidsoppgave, og flere nevnte at de trengte ro rundt seg når den skulle utarbeides. Det ble også benyttet som forklaring på at det ikke hadde latt seg gjøre å skrive arbeidsevnevurderingen sammen med bruker. I tillegg ble det nevnt at åpne kontorlandskap kunne gjøre det vanskeligere.

Arbeidsevnevurderinger utarbeides i hovedsak når en bruker er ved naturlige *stoppunkt*, som noen veiledere kalte det. De ble kun skrevet når en skulle avklare innsatsbehov og/eller søke om AAP eller uføretrygd. AEV-er ble sjelden oppdaterte etter dette. Selv om brukerens situasjon endret seg, var det uvanlig at dette kom til syne i arbeidsevnevurderingen, kun dersom en har kommet til et nytt *stoppunkt*. AEV gir med andre ord et øyeblikksbilde av en brukers situasjon. Én veileder mente at redskapet burde fungere som et *levende dokument*, hvor en til enhver tid kunne føre inn nye hendelser, markert med dato, slik at en alltid ville ha en oppdatert versjon, samtidig som brukerens historie ble tydelig. Dette skjedde imidlertid i liten grad.

Arbeidsevnevurderingen skal utarbeides i dataprogrammet Arena, og mange opplevde dette som uproblematisk. Det som ble trukket frem som kompliserende var at boksene en skulle fylle ut var svært små, og at det var vanskelig å se hva en har skrevet på de foregående punktene. Det gjorde at en lett kunne miste oversikten. Noe som bidro til å gjøre arbeidet krevende, var mengden av dokumentasjon som skal synliggjøres i dokumentet. Det er egenvurderingen, legeerklæringer, cv, samtaler, møter, notater, vurderinger fra bedrifter som jobbet med arbeidsavklaring, m.m. Flere påpekte at det ikke var innlysende hvilken informasjon som skulle stå hvor, og at en ofte kunne føle at ting burde stå flere steder. En veileder sa dette:

Ja, for i Arena så skal en for det første skille mellom muligheter, hindringer og vurderinger. Også skal en skille helse, sosiale- og materielle forhold og alle de der seks temaene. Så det blir veldig sånn oppdelt da. Og noen ganger så føler jeg at det kanskje hadde vært best om det ikke hadde vært så oppdelt. Og at en kanskje hadde fått til å skrive mer, da. Jeg er enig i at hva som er vurderinger og sånn kommer godt frem når en lager den type skriftlige dokumenter om noen. Og det må jo komme frem hvem det er sine vurderinger og hvor en har hentet den forskjellige faktainformasjonen fra. Men det blir jo veldig sånn oppstykket når en skal skrive det. Og det er ikke alltid så lett å skille på hva som skal være muligheter og hva er det som er ressurser, og hva er det som er hindringer.

Ofte virket inndelingen kunstig, og kunne medføre at veilederne brukte lengre tid enn nødvendig for å løse et slags puslespill i forhold til hvor det var mest riktig å plassere informasjonen. En annen veileder nevnte ubehag rundt skillet mellom muligheter og utfordringer, fordi en stadig opplevde at delen om utfordringer ble svært lang, mens mulighetene ble få. Veilederen var redd dette kunne oppleves som en ekstra belastning for brukeren. For å unngå dette, hoppet veilederen i stedet over begge punktene og

fylte alt inn under vurderinger. En annen løsning på oppdelingen, som ble presentert som et forslag fra flere av veilederne, var et bedre samsvar mellom punktene som brukerne hadde fylt ut i egenvurderingen og punktene i AEV. På den måten ville en vite hvor en skulle omtale de enkelte temaene.

Arbeidsevnevurderingen skal beskrive en rekke ulike forhold ved brukeren og omgivelsene som kan innvirke på brukerens muligheter som arbeidstaker. Ikke alle punktene er såkalte *må-punkter*. Dette gjelder kun arbeidserfaring, utdanning/kompetanse og helse. Noen veiledere fortalte at de forsøkte å skrive noe på alle punktene. En fortalte at hun alltid forsøkte å skrive noe på mulighetene, mens flere fortalte at de svært ofte kun forholdt seg til må-punktene. En veileder fortalte dette om hvordan hun fylte ut skjemaet:

Ja, nå er det jo sånn at det bare er krav om at vi skal skrive noe på utdanning, arbeidserfaring og helse. Og hvis vi ikke har veldig god kjennskap til den personen, så er det det du skriver. For jeg synes det kreves litt om du skal skrive om interesser og ... ja, personlige muligheter og utfordringer. Det er jo noen avkryssninger på egenvurderingsskjemaet, men jeg synes ikke at det forteller så mye at man kan gjøre noe særlige vurderinger. Så sånn sett så kanskje det ikke er et så godt arbeidsredskap, jeg vet ikke.

Om en kun nøyer seg med å fylle ut må-punktene, trenger en i teorien ikke en gang å møte brukeren. En vil ha en cv på brukeren inne på NAVs sider, samtidig som det vil foreligge en legeerklæring ettersom det ofte er snakk om søknad om AAP. Det nevnte sitatet er hentet fra et intervju med en veileder som innledningsvis presenterte AEV som et godt redskap fordi det bidro til å se helheten i brukers situasjon. I sitatet avdekket hun, kanskje også for seg selv, at måten hun brukte redskapet på ikke nødvendigvis var så nyttig som hun selv først antok. Det var ikke enestående for dette eksempelet at redskapet først ble beskrevet som svært nyttig på våre innledende spørsmål, men at det senere ble avdekket at det kun ble benyttet til et minimum. Flere av veilederne nevnte nettopp dette med helhetsinntrykket som det mest positive med AEV, samtidig som de fortalte at de stort sett fylte ut må-punktene – en kartlegging som en på langt nær kan kalle helhetlig. Slik sett tegnes et bilde av et betydelig sprik mellom «AEV i teorien» og «AEV i praksis».

De av veilederne som brukte hele redskapet, og som gikk inn for å kartlegge alle områdene, argumenterer for at dette kunne være avgjørende i forhold til at en tidlig kommer inn på rett spor; «kan være det lille ekstra for å få en person ut i arbeid». Altså at en ikke igangsatte feilslåtte tiltak, men planla en realistisk vei mot et bestemt mål, hvor en også hadde fått ryddet unna forhold som kunne komme i veien for arbeid, knyttet til f.eks. boforhold, transport, økonomi, osv. Flere påpekte at en grundig kartlegging var spesielt avgjørende i saker hvor brukerne var unge, og ressursene

kanskje var få. Som vi så i kapittel 4 var nettopp dette tilfelle for flere av våre informanter. Vi så også at «det lille ekstra», og også skreddersøm, hadde vært viktig for flere av de som var kommet i jobb eller nærmere arbeidsmarkedet.

På spørsmål om hvorvidt veilederne mente de hadde tilstrekkelig kunnskap om temaene som skulle med i arbeidsevnevurderingen, var det stor grad av enighet om at forhold knyttet til omgivelsene var vanskeligst å beskrive. Spesielt gjaldt dette forholdene i arbeidslivet. Flere veiledere fortalte at de opplevde å ha altfor lite kunnskap om arbeidsmarkedet til å kunne kommentere dette på noen hensiktsmessig måte i arbeidsevnevurderingen. For å fylle ut noe på dette punktet i skjemaet var det flere som fortalte at de benyttet seg av søk på NAVs sider hvor de enten klippet ut beskrivelser av de ulike yrkene og limte dette inn i vurderingen, eller bare la inn henvisninger til nettsidene. Vi hadde i utgangspunktet ikke spurt veilederne om hvilke etater de jobbet for før sammenslåingen til NAV. Mange nevnte det likevel, og slik det så ut var kunnskapen om arbeidslivet en langt større utfordring for de som ikke hadde en bakgrunn fra gamle Aetat. Det mange også påpekte, uavhengig av tidligere stilling, var at arbeidsmarkedet er i stadig endring og at det stiller store krav til kompetanse og oppdatering blant veilederne.

Det var stor variasjon i hvor viktig veilederne antok at innsikt i egen AEV var for brukerne, noe som også kom tydelig frem i veiledernes arbeid med våre informanters arbeidsevnevurderinger. Noen mente at innsikt i egen AEV kun vil være en ekstra belastning og at AEV i all hovedsak var et redskap for NAV-ansatte. Ut i fra våre data kan det se ut til at denne holdningen var mer utbredt ved distriktskontorene. En av veilederne ved et av disse kontorene sa at det ikke fantes noen rutine for å sende ut AEV ved deres kontor, og at dette ikke var pålagt. På den andre siden fantes det veiledere som anså arbeidsevnevurderingen som veldig viktig for brukerne, blant annet fordi dokumentet både ga dem innsikt i sin sak og viste grunnlaget for veiledernes vurderinger. Brukeres manglende innsikt i egen AEV, sammen med at AEV oftest fylles ut av veilederne alene, gjør at en kan stille store spørsmål ved betingelsene for medvirkning (jf. også Proba, 2011b; 2012).

Når en skriver ut arbeidsevnevurderingen, trykkes den med konklusjonen på første side. Dette reagerte mange av veilederne på. De fryktet at det kunne oppleves som støtende for brukeren. Et poeng var at vurderingene veiledere hadde gjort under de ulike punktene, altså bakgrunnen for hvorfor de hadde konkludert som de hadde, ble mindre åpenbar og at det kunne virke som de hadde konkludert først og så tilpasset argumentene. Argumentasjonen bak konklusjonen risikerte å fremstå som sekundær. Flere sa nettopp det at konklusjonen står på forsiden, bidro til et ubehag omkring det å sende ut dokumentet til brukerne. De fryktet at brukerne skulle oppleve det som tungt, og at de kunne tenke at det som sto i skjemaet definerte hvem de var. Flere fortalte at de ikke sendte ut skjemaet når de anså brukerne for å være ressursvake, nettopp for å

skåne dem. Andre igjen sendte ikke ut til noen, med samme begrunnelse: å beskytte brukerne. Noen sendte kun ut AEV i posten om personen søkte uførestønad, andre igjen nevnte gruppen som søker uførestønad som spesielt sårbar – som de absolutt ikke sendte ut til. For å løse dilemmaet mellom å skåne og å informere sendte noen veiledere med et ekstra brev eller satt på gule lapper, hvor de beskrev hva dokumentet var, og påpekte at dette ikke var permanent, men nettopp kun et øyeblikksbilde av situasjonen slik den var der og da.

Andre veiledere hadde imidlertid ingen forbehold mot å sende ut dokumentet, og begrunnet dette med at ingenting av det som sto der var nytt for brukeren. Det var også få som hadde fått noen tilbakemelding på utsendte arbeidsevnevurderinger. Dette skjedde kun ved avslag på søknad om stønader. Det var to veiledere som kunne fortelle om brukere som hadde reagert på innholdet i vurderingen. I det ene tilfellet hadde det handlet om navnet på diagnosen, og var da var reaksjonen mer knyttet til legen enn samarbeidet med NAV. Det andre tilfellet var en som mente at vurderingen ikke reflekterte hans situasjon, og veileder hadde måttet endre vurderingen. En slik reaksjon må ses som i pakt med intensjonen i å sende ut slike dokument og å gi brukere innsikt og medvirkning i sine saker. Paternalismen som andre veiledere viser, kan nok i enkelte tilfeller være velbegrunnet, men mønsteret som sådan avviker i vel stor grad fra intensjonene.

Egenvurderingen

Egenvurderingen er en sentral del av arbeidet med AEV. I Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder (2010) beskrives det som en «metodisk tilnærming for å sikre aktiv egendeltakelse og engasjement hos brukeren» og at den skal «bidra til brukermedvirkningen i samhandlingen med NAV» (s. 14).

Intervjuene med veilederne avdekket en svært variert bruk av skjemaet for brukers egenvurdering. Noen strakk seg langt for å få godt utfylte skjema, mens andre ikke en gang ba brukere om å fylle det ut. Ikke alle veilederne hadde rutiner for å sende ut egenvurderingsskjemaet til brukerne. Som en NAV-veileder sa *er ikke det pålagt*. Andre sa at en ved kontoret var opptatt av skjemaet i begynnelsen, men at det nå hadde sklidd ut og at de ikke alltid informerte om det eller delte det ut til brukere. Flere nevnte at der personen skulle tilbake til sin gamle arbeidsgiver var det unødvendig å fylle ut egenvurderingen. En annen nevnte de som skulle over på Varig tilrettelagt arbeid i samme sammenheng. En gruppe hvor veilederne derimot sørget for detaljerte egenvurderinger, var de som søkte uførestønad. Noen av de ansatte trodde imidlertid at det for nettopp denne gruppen kunne oppleves problematisk å fylle ut egenvurderingen, siden skjemaet legger mye vekt på ressurser i en situasjon hvor brukerne ønsker å vektlegge problemene som kan forsvare innvilgelse av ytelsen. Noen stilte seg kritiske til at egenvurderingsskjemaet var rett redskap i møte med

denne gruppen. Proba (2011b) påpeker at det kan være et generelt problem i hele arbeidsevnevurderingen at ytelser og arbeidsevne kobles for sterkt, og at det dreier oppmerksomheten over mot begrensninger.

Flere veiledere trakk frem unge som en gruppe der en måtte forsøke å få utfylt mest mulig. Dette ble i hovedsak knyttet at de ofte manglet formell kompetanse, noe som gjorde det viktigere å se etter andre ressurser. Det var imidlertid stor enighet om at ikke alle punktene i egenvurderingen var relevante for alle.

Veilederne som hadde liten tiltro til egenvurderingen som kartleggingsredskap, argumenterte med at redskapet i mange tilfeller ikke var relevant. De fortalte om brukere som ikke forsto hvorfor de skulle fylle det ut, og at ikke syntes spørsmålene passet for dem. Andre fortalte at de kjente brukerne sine så godt at det opplevdes unødvendig. Noen sa også at det var så mange skjema i NAV, så hvis de kjente brukeren godt kunne de spare brukeren for enda ett.

Veilederne fortalte videre at det var vanlig å få inn dårlig utfylte skjemaer, men måten de angrep dette på varierte. Flere påpekte at hvor langt en strekker seg for å få det inn og å få det bedre utfylt, hang sammen med hvor godt en kjente brukeren og i hvilken situasjon brukeren befant seg. Andre tenkte at når skjemaet var dårlig utfylt, kunne det være et signal om at mulighetene var få og at det antagelig ville være bedre å snakke om temaene ved en annen anledning. Noen sa også at når skjemaene var dårlig utfylte, ble det mindre fokus på brukernes synspunkt, men i stedet desto mer på veilederens vurderinger. Brukeren hadde ved ikke å fylle ut skjemaet, latt en anledning til å bli hørt gå ifra seg. I stedet ble lagt en større del av ansvaret på veileder.

Andre veiledere hadde imidlertid stor tiltro til egenvurderingen som kartleggingsredskap, og de strakk seg gjerne litt lengre for å få inn godt utfylte skjema. Veiledere som var av denne oppfatningen, fulgte gjerne opp de dårlig utfylte egenvurderingene ved å ta dem frem igjen i samtale med bruker. De forsøkte å få frem ytterligere informasjon gjennom oppfølgingsspørsmål og å få brukerne til å utdype ting de hadde beskrevet. Noen veiledere forklarte også hvordan skjemaet var et godt utgangspunkt for å få i gang en samtale, og at det legitimerte at de tok opp ulike spørsmål. Ved å arbeide på denne måten hadde de erfart å avdekke tematikk som kunne være avgjørende for NAVs intervensjon, men som kunne sitte langt inne for brukeren å fortelle om. Særlig skjedde dette rundt tema som kunne være relatert til skam. De påpekte at en slik fremgangsmåte ga anledning til også å tolke brukers kroppsspråk, noe som kunne være betydningsfullt for å avdekke vanskelig tematikk. Noen fortalte også om situasjoner hvor det å ta frem skjemaet sammen med bruker hadde avdekket at det var selve skrivingen som brukeren vegret seg for. Det som skulle til var rett og slett hjelp til formuleringer og at veiledere hjalp dem med å skrive. Veilederne som opplevde egenvurderingen som et viktig redskap i kartleggingen

mente at redskapet bidro til å sikre at brukerstemmen kom frem. De mente at det egnet seg godt for å avdekke avgjørende forhold som kunne innvirke på brukers muligheter i arbeidslivet, men også at det kunne påvirke relasjonen positivt å snakke om teamene fra egenvurderingen.

I forhold til kartlegging generelt var det noen veiledere som fortalte at tema knyttet til skam ikke nødvendigvis var noe de ønsket å avdekke, kun om det hadde innvirkning på saken. Det var imidlertid bare veiledere fra distriktskontorene som tok opp dette, og de begrunnet det med at en noen ganger kunne komme for nær hverandre på en liten plass.

Det var gjennomgående at de fleste veilederne skulle ønske at egenvurderingen kom tydeligere frem i arbeidsevnevurderingen. Som nevnt ville dette være enklere om de to dokumentene korresponderte bedre eller at egenvurderingen rent datateknisk ble lagt sammen med arbeidsevnevurderingen. I dag videreføres brukers stemme i AEV gjennom sitater av typen *du opplyser om at..., du skriver i din egenvurdering at...* og lignende. Noen syntes igjen dette var tungvint og fylte kun ut minimalt, ofte bare *viser til egenvurdering*. Andre veiledere trakk imidlertid frem at et avgjørende moment for at arbeidsevnevurderingen skulle få frem brukerens stemme, nettopp var frasene som viste til hvem som hadde sagt hva.

Bruken av AEV og egenvurdering overfor informantene

En viktig hensikt med studien har vært å kunne si noe om hvordan AEV fungerer som redskap i arbeidsavklaringsprosessen, og hvordan det oppleves av både bruker og veileder. Dette viste seg imidlertid utfordrende, særlig fordi få av informantene hadde fått med seg at de hadde eller skulle hatt en AEV. Den viktigste informasjonen vi har fått fra brukerne handler derfor ikke om prosessen med AEV, men om de i det hele tatt kjenner til den. Det er viktig å forstå hva som ligger under dette. Det kan handle om at gamle dokument er gitt ett nytt navn, jf. Humerfelts (2012) beskrivelse av enkelte individuelle planer (se kap. 2), det kan være uttrykk for mangel på medvirkning, eller at AEV framstår som «bare enda ett papir».

Første intervju: Informantenes kjennskap til AEV og egenvurderingen

Selv om alle informantene var i en arbeidsavklaringsprosess, var det etter første intervjurunde runde ikke gjennomført arbeidsevnevurdering for alle. Det nøyaktige antallet er vanskelig å fastslå. Kun fem av 17 kunne fortelle at de hadde utfylt en egenvurdering. De øvrige var enten usikre eller mente de ikke hadde gjort det. Noen få kunne imidlertid kjenne igjen skjema når vi tok det fram i løpet av intervjuet. Vi hadde det med for eventuelt å friske opp hukommelsen og å klargjøre hvilket skjema det var

snakk om. For seks av de tolv som var usikre, kunne imidlertid veileder bekrefte at det var gjennomført egenvurdering. For fire fantes det ikke, mens i de to siste tilfellene vet vi ikke¹⁰. Tabellen under gir en oversikt. Samlet sett er bildet vi fikk etter intervjuene med brukerne noe som avviker sterkt fra veilederen knyttet til oppfølging og arbeidsevnevurdering (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). AEV virket rett og slett perifert.

Informantenes kjennskap til egen AEV

1	var sikker på at han hadde AEV
4	trodde de hadde AEV og viste seg å ha
6	viste seg å ha AEV, men viste det ikke selv
4	viste ikke, og viste seg heller ikke å ha AEV
2	kan ikke fastslåes, men de trodde ikke at de hadde AEV

Blant de som ved første intervjurunde hadde en AEV, var det kun én som var svært klar på at han hadde en slik vurdering, og hvilken betydning den kunne ha. Vedkommende hadde erfart å få avslag på søknad om stønad og deretter blitt stående uten penger i en allerede vanskelig økonomisk periode. To andre husket egenvurderingen relativt godt fordi de opplevde at den kom på et svært uheldig tidspunkt. Begge hadde befunnet seg i en periode preget av kaos og usikkerhet da de kom i kontakt med NAV. De reagerte på hvordan de hadde måttet skissere tematikk omkring helsesituasjonen, hva de ønsket for fremtiden, og hva slags jobb de så for seg i en tid hvor de ikke hadde noen svar. Hadde den kommet på et senere tidspunkt hvor de hadde innfunnet seg med den nye situasjonen ville skjemaet gitt mer mening, fortalte de. Sann sett er bildet at det er negative sider ved egenvurderingen som huskes, og særlig der den forbindes med avslag på en søknad om stønad.

For de fleste var imidlertid bildet mer diffust, men som nevnt kjente flere igjen egenvurderingsskjemaet da vi tok det frem. Noen kunne *kanskje* huske å ha fått et skjema i posten som sa noe om arbeidsevne, mens andre syntes at spørsmålene som rettet fokus både mot ressurser og hindringer virket kjent. Det som kom frem under intervjuene med veilederne, var at vurderingene til dels var laget for lenge siden og ofte skrevet av en tidligere veileder. De var heller ikke alltid sendt til brukerne. Noen av de unge svarte også at det er så mange skjemaer som til en hver tid skal inn til NAV, slik at en fester seg lite ved det enkelte skjema. Slik svarte både de som var usikre og de som ikke husket egenvurderingen.

¹⁰ I disse to tilfellene hadde ikke veileder stilt til intervju. Begge ungdommene betviler imidlertid sterkt at de har noen AEV. De kan ikke huske å ha fylt ut noen egenvurdering og heller ikke å ha mottatt noe dokument om sin arbeidsevne.

På spørsmål omkring hensikten med egenvurderingen svarte de fleste informantene (som husker noe rundt det) at de betraktet informasjonen som noe det var hensiktsmessig for NAV å ha. Ingen nevnte at skjemaet kunne ha noen betydning for at deres stemme skulle bli hørt i prosessen rundt arbeidsavklaring, kun at det var nyttige ting for NAV å vite. Det var heller ingen som opplyste eller kan huske å ha erfart at skjemaet fikk dem til å tenke noen nye tanker om egne muligheter og ønsker for fremtiden. På spørsmål om dette svarte de enten bare nei, husker ikke, eller at de fra tidligere visste hva de ville, så skjemaet endret ingenting. Samtidig var det heller ingen som kunne huske at skjemaet etterspurte ting de ikke ønsket å svare på. Et utdrag fra et intervju belyser noe av dette:

Intervjuer: Når du har vært i kontakt med NAV nå, har du fylt ut et skjema som heter egenvurdering?

Informant: Ja.

Intervjuer: Hvordan opplevde du å fylle ut det?

Informant: Helt greit. Jeg tror ikke jeg skrev så veldig mye. Jeg la bare ved det som trengtes av vurderinger fra lege og sånne ting. Det var veldig enkelt fylt ut.

Intervjuer: Gjorde du deg noen nye tanker om hva du kan eller hva du ønsker?

Informant: Jeg tror jeg har vært veldig bevisst på hva jeg vil hele veien, så jeg tror ikke det var noe sånn.

Intervjuer: Fikk du frem det i skjemaet, hva du vil?

Informant: Ja.

Intervjuer: Var det noe du ikke hadde noe lyst til å svare på?

Informant: Det husker jeg ikke. I så fall har jeg sikkert ikke svart på det.

Intervjuer: Hva tror du var hensikten med å fylle ut et sånt skjema?

Informant: Det er vel for at de skal kunne kartlegge hvordan de skal kunne hjelpe folk på best mulig måte.

Intervjuer: Har du gått gjennom det sammen med veilederen din?

Informant: Nei.

Fra brukernes side tegnes med et bilde av arbeidsevnevurdering som en side ved NAV som ikke angår dem i noen særlig grad, kanskje med mindre pengene uteblir. Egenvurderingen ble fort et av mange skjema, som ikke ble tillagt særlig betydning. Og når det gjelder selve arbeidsevnevurderingen: I de tilfellene der den kom skriftlig i posten, betraktet ikke informanten det som et viktig dokument. Til tross for dette var de fleste informantene godt klar over at deres relasjon til NAV handlet om det at de var i en arbeidsavklaringsfase, og de fleste kjente også til aktivitetsplanene og at pengene de mottok (de fleste i alle fall) var arbeidsavklaringspenger. For de unge handler imidlertid arbeidsavklaringsprosessen om å komme seg videre, planlegge hensiktsmessige måter å komme seg ut i arbeidslivet og skape seg en trygg fremtid. I den sammenhengen framstår ikke arbeidsevnevurderingen som noe en fester seg ved. Det samlede bildet er derfor et delvis «ja» på alle de tre mulige forklaringene vi

skisserte foran (nytt navn på gammelt dokument, liten grad av medvirkning, bare enda ett papir).

Første intervju: Veiledernes bruk av AEV overfor informantene

I møte med veilederne forsøkte vi å forstå hvorfor arbeidsevnevurderingen var så fjern for så mange av informantene. I tre av tilfellene hvor informantene viste seg å ikke ha AEV, begrunnet veilederne dette med at de var såkalte *gamle saker*, altså personer som har vært i NAV-systemet lenge. Utarbeidelse av AEV hadde blitt utsatt til en kom til et naturlig veiskille (*stoppunkt*) hvor det vil være nødvendig å fylle ut en AEV. Noen valgte å gjøre det slik i stedet for å *dikte et liv*, som en veileder kalte det. Å *dikte liv* hadde imidlertid vært en ubehagelig nødvendighet under innføringen av den nye arbeidsavklaringsprosessen, siden veilederne måtte fylle ut mange arbeidsevnevurderinger på kort tid for ikke å risikere at brukerne mistet stønadene sine. Flere av veilederne beskrev slike situasjoner. Det var imidlertid ikke alle som syntes det hadde vært ubehagelig, men som heller la mer vekt på at det hadde vært tidkrevende. I det fjerde tilfellet hvor AEV ikke hadde blitt benyttet, var det fordi brukeren ikke mottok AAP, men annen stønad der AEV ikke var et krav. Samtidig påpekte veilederen at AEV kanskje likevel kunne vært viktig nettopp for denne brukeren, fordi det kunne ha bragt mer lys over en sak hun opplevde som spesielt vanskelig.

I noen tilfeller der informantene var usikre på om de hadde en AEV, kunne veilederne bekrefte at det hadde de. I disse tilfellene var det stort sett slik at vurderingen hadde blitt fylt ut for en tid tilbake, og ofte av en annen veileder enn den de hadde nå. I hvilken grad de faktisk hadde blitt informert om sin AEV, og om den i det hele tatt var blitt sendt ut, var derfor vanskelig å si. De unge voksne hadde i alle fall ikke bitt seg merke i den.

I to av sakene var det imidlertid slik at veileder hadde utarbeidet AEV for brukeren, men uten at den var blitt sendt ut. Hva som var innhentet og gitt av informasjon i forkant vet vi dessverre lite om, men den generelle holdningen til utsending av AEV hos disse veilederne var at de ville skåne sine brukere og derfor kun sendte ut informasjon når de trodde det var muligheter for at brukeren var uenig, når det dreide seg om uførestønad eller at det kunne være skulle være nødvendig av andre årsaker.

Med hensyn til de fem informantene som antok at de hadde AEV, viste det seg at tre av disse var oppdaterte og reflekterte brukers situasjon der og da. De to siste var derimot ikke oppdaterte og kunne ikke lenger betraktes som å reflektere brukernes aktuelle situasjon. En veileder var i gang med å bearbeide og oppdatere en av informantenes arbeidsevnevurdering, fordi denne brukeren var i ferd med å skifte NAV-kontor. Hun beskrev at hun la ned mye arbeid i denne vurderingen fordi hun mente at all informasjon og alle vurderinger burde bli med videre. Det skulle sikre at

brukeren fikk god oppfølging og forståelse for sin sak i møte med neste veileder. Denne veilederen fortalte også at hun opplevde det som ubehagelig å sende fra seg saken på daværende stadium, og egentlig hadde ønsket at den hadde vært ferdigbehandlet før den ble sendt.

Det at mange arbeidsevnevurderinger ikke var blitt oppdaterte ble begrunnet med at det ikke hadde vært behov for å avklare innsatsbehovet i den senere tid. De AEV-er som var oppdaterte, var imidlertid relativt nye. Dette reflekterer det som tidligere er nevnt; dokumentet er et øyeblikksbilde av en brukers situasjon, ikke et levende dokument.

Ett år senere: Informantenes nye erfaringer

Etter andre runde med intervju var det noen flere av informantene som hadde fått på plass en AEV, men deres erfaringer med denne prosessen lignet det som er fremstilt over. Grunnen til at skjemaene nå var fylt ut, var knyttet til endringer i deres løp i NAV. Det kunne handle om nye vedtak om stønader, som AAP. Dette gjaldt likevel et mindretall. De fleste hadde ikke noe nytt å tilføye på spørsmål om AEV og egenvurdering siden dette ikke hadde vært et tema siden sist. En informant hadde fått forklart av sin veileder at hennes AEV antakeligvis måtte endres. Hun hadde avsluttet et tiltak som tydet på at hennes utfordringer var større enn hva veileder hadde antatt. Informanten reagerte med mismodighet og frustrasjon.

To andre informanter hadde i løpet av året mottatt sin AEV i posten. Begge hadde reagert på at de ikke kjente seg igjen i beskrivelsene av seg selv og sin situasjon og de mente at informasjonen var utdatert. Kun enkeltelementer hadde vært oppdaterte. En annen av informantene, som muligens har AEV siden hun har fylt ut egenvurdering, men ikke kan huske å ha sett eller hørt om noen arbeidsevnevurdering, reagerte med frykt da vi spurte om hun hadde mottatt noen arbeidsevnevurdering. Hun trodde dette innebar at hun ville bli sendt til en arbeidsmarkedsbedrift for å sortere frukt eller lignende for at noen skulle vurdere hvor mye hun klarte å jobbe. Dette viser hvor fjernt begrepet arbeidsevnevurdering kunne være for informantene, men også hvor like mange av uttrykkene som benyttes på NAV kan være. Det fører til forvirring. I dette tilfellet blandet informanten arbeidsevnevurderingen med tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter som jo også har til hensikt å avklare arbeidsevnen. Det kan hende at en bør gå gjennom språkbruken for å sikre at den er bedre tilpasset brukerne og ikke bare passer som internt «stammespråk».

En arbeidsevnevurdering skal munne ut i det som kalles en aktivitetsplan. Vi har ikke stilt på langt nær like utdypende spørsmål om aktivitetsplanen som vi har om AEV og egenvurderingen, men vi vil likevel nevne noen observasjoner rundt dette. Det ser ut til at informantene i flere tilfeller har mer kjennskap til aktivitetsplanene enn til

arbeidsevnevurderingen. I motsetning til AEV er det tydelig at flere umiddelbart forstår hva vi snakker om når vi spør om aktivitetsplanen, og at dette er et dokument som de fleste har kjennskap til.

Noen informanter kan fortelle oss at planen inneholder flere steg som tilsammen skal lede frem til deres endelige mål. Det er som regel arbeid i en aller annen form. De vet hva de ulike stegene er og ser hensikten med dem. Disse informantene ser ut å uttrykke et større eierskap og tiltro til planen enn hos de med mindre detaljerte planer. For i andre tilfeller beskriver aktivitetsplanen kun det tiltaket som de deltar på i dag, eller som de venter på å komme inn på, i tillegg til at det endelige målet er å komme i arbeid. På spørsmål om hun har aktivitetsplan forteller en informant:

Ja, det har jeg fått. Mer der står det egentlig bare at jeg skal gå på praksisplassen og gå på behandling.

Flere beskriver sine planer slik, men ofte legger de til at målet er arbeid. Det kan virke som at disse planene er preget av midlertidighet. Endelig mål er arbeid, og måten en skal komme dit på er gjennom neste tiltak - det virker lite spesifikt, lite planmessig og lite individrettet. Selv om flere av de unge ikke tror at de noen gang vil kunne komme dit at de blir uavhengig av støtte fra NAV, er det likevel få som beskriver at det i planen står noe om hvordan dette eventuelt skal løses.

Noen få av informantene kjenner ikke til noen aktivitetsplan og vet dermed ikke hva den innebærer, men likevel antar de at noe foreligger. En informant sier dette på spørsmål om hun vet noe om hva aktivitetsplanen hennes innebærer:

Nei, jeg aner ikke ... for de har sikkert en plan ja – ja, for jeg må jo bli med på ett eller annet for å få de arbeidsavklaringspengene, så må de jo sette opp en eller annen plan.

Denne informanten har et distansert forhold til planen, og omtaler det ikke en gang som noe hun er deltagende i. Det synes å være slik at de informantene som befinner seg i mer uavklarte situasjoner også har minst oversikt over eventuell aktivitetsplan. En ung kvinne svarer dette på spørsmål om hva som er hennes aktivitetsplan fremover:

Nei, det vet jeg helt ærlig ikke for jeg har ikke vært i møte med NAV på en god stund. Og det er et kritisk punkt nå som sagt, for nå har ting forandret seg så mye for meg. Jeg burde egentlig ha et møte nå. Så jeg venter på at de skal ta kontakt igjen.

Denne kvinnen ble i kapittel 4 kategorisert som å være på rett vei, fordi hun har funnet ut hva hun ønsket å studere og anså dette å være et overkommelig mål. Vi ser lignende blant flere av personene som er kommet i jobb, men som fremdeles har et bistandsbehov. Det kan se ut til at de som har best oversikt over planen sin, er de som

enten har en kort plan av typen først ett tiltak og så jobb, eller de som har satt i gang med godt planlagte utdanningsløp.

For de fleste informantene handler møtene med NAV om å planlegge fremtiden, og samtalene med NAV handler for det meste om arbeid, og hvordan en på best mulig måte kan oppnå dette. For et fåtall handler likevel møtene om å rettferdiggjøre egen sykdom, hvorfor de er avhengige av bistand, og hvorfor de ikke alltid kan gjennomføre de planene som er laget eller som er ønsket fra NAV sin side. For andre igjen kan møtene handle om å overbevise veileder om at de er verdt å satse på, og at de planene som legges for deres fremtid må reflektere de ressursene de faktisk har (mer om dette i kapittel 6). Tematikken på møtene med NAV er uansett rettet mot planen fremover. Og nettopp aktivitetsplanen er også den delen av arbeidsavklaringen som de unge ser ut å ha best kjennskap til. Likevel så vi i kapittel 4 at de unge som i løpet av året hadde erfart enten ingen endring eller en negativ utvikling i forhold til arbeidslivet, etterlyste nettopp det å ta et skritt tilbake, å kartlegge igjen, før en bestemmer seg for veien videre.

Veiledernes oppfølging av AEV i løpet av året som er gått

I andre runde med intervjuer så vi at i alle fall tre av informantene som ikke hadde AEV i forrige runde, hadde fått dette nå. I to tilfeller var dette brukere som ikke hadde vært ved naturlige *stoppunkt* etter innføringen av kravet om AEV. I løpet av året hadde begge begynt på nye løp som hadde fordret at AEV forelå. Det siste tilfellet er en bruker som i forrige runde ikke mottok AAP, men annen ytelse. De veilederne som ved forrige intervju hadde utarbeidet en AEV, ble stilt spørsmål om hvorvidt de hadde gjort endringer i dokumentet siden forrige intervju. Nesten alle svarte nei, og det ble gjerne forklart med enten at det ikke var tid eller at det ikke var nødvendig. En veileder sa:

...[V]i er for dårlige til å oppdatere arbeidsevnevurderingene generelt. ... [Men] jeg vet ikke hvor viktig det er å oppdatere den, vi har jo så mye vi skal oppdatere – aktivitetsplan og tiltaksgjennomføringer og hele den pakken der. Men vi..., det er jo det vi er styrt på at arbeidsevnevurderingen skal være en dynamisk vurdering. Men jeg tenker at det ligger nå der det som er skrevet og situasjonen kan jo forandre seg – men ikke så voldsomt at arbeidsevnevurderingen endrer seg så voldsomt. Innsatsbehovet i alle fall trenger ikke å endre seg noe og da tenker jeg at de notatene som vi skriver da etter samtaler og slikt, det sier jo også litt – om vi ikke endrer arbeidsevnevurderingen.

Mange nevner nettopp dette med stabilitet i innsatsbehovet som årsak til manglende endring av AEV. Og i de fleste av tilfellene i denne studien har ikke brukernes innsatsbehov endret seg. De er fremdeles på spesielt tilpasset innsats også etter gjennomførte tiltak. I de tilfellene hvor innsatsbehovet er endret, forteller veilederne at

også AEV er endret. I vår studie gjelder dette kun i noen få saker, selv om en betydelig andel har kommet nærmere arbeidsmarkedet (jf. kap. 4).

I sitatet peker veilederen også på at omfanget av dokumenter som krever oppdatering kan være stort, noe som bidrar til at AEV ikke prioriteres. Flere veiledere nevner dette, samt at tiden rett og slett ikke strekker til. De forteller om en rekke administrative oppgaver som er pålagte; notatskriving, endring av plan, skriv til tiltaksarrangører, nye begrunnelser, etc., samt at dette også skal skrives ut, skannes, sendes og/eller arkiveres elektronisk. Oppgavene oppleves som mange og en eventuell endring av AEV ville kommet på toppen av dette. Det er i hovedsak de veilederne med mest tiltro til redskapet som også beklager seg mest over at de ikke kan ta det i bruk slik det er tenkt.

I de tilfellene hvor AEV er endret er dette knyttet til at innsatsbehovet er endret eller at skifte av veileder har vært på trappene. En veileder som ikke har endret AEV-en sier:

Nei, det burde jeg sikkert ha gjort, men det har jeg ikke tid til. Men nå når jeg skal overføre saken bort fra meg så kommer jeg til å gå gjennom arbeidsevnevurderingen tror jeg. Det er ikke noe krav til det, kravet er at det skal være en arbeidsevnevurdering der, men jeg tenker jeg må oppdatere arbeidsevnevurderingen i forhold til det som har skjedd de siste årene.

Noen veiledere beskriver at de bruker AEV aktivt når deres saker skal overføres. Gjennom det vil de forsøke å få veilederen som overtar saken til å se brukerens situasjon slik de har gjort det. Dette gjør de for å forsikre seg om at brukerne ikke vil få dårligere bistand på grunn av at neste veileder ikke har tilstrekkelig innsikt i situasjonen. Alle er imidlertid ikke like opptatt av dette, og uttalte at det kan være tilstrekkelig at det ligger en klar aktivitetsplan der.

Ved å sammenligne hvordan brukerne og veilederne beskriver aktivitetsplanen viser det seg å være stor overenstemmelse. Dette kan tyde på at det samarbeides mer om aktivitetsplanene enn om arbeidsevnevurderingen. Det at aktivitetsplanene fordrer underskrift av bruker kan nok også bidra til at de oftere sendes til brukeren og også at de leses hyppigere. Generelt sett forteller veilederne at det er langt vanligere at aktivitetsplanene oppdateres enn selve arbeidsevnevurderingen. I en overvekt av sakene var aktivitetsplanene oppdaterte, selv om ikke selve arbeidsevnevurderingen var det. I noen tilfeller hadde også endringer i aktivitetsplanene vært planlagt, men ikke funnet sted. Dette skyldes oftest at brukerens helsesituasjon har gjort vedkommende ute av stand til å gjennomføre de forberedte planene. Det ser også ut til at veilederne involverer brukerne mer i prosessen med planen enn med selve arbeidsevnevurderingen.

Avrundning

I likhet med i Probas (2011b) evaluering, uttrykker veilederne tro på AEV som redskap. Samtidig forteller de flere ting om den praktiske anvendelsen som gir grunn til å reise tvil, slik AEV praktiseres. Dette handler om mangel på brukermedvirkning, at en bare fyller ut «må»-punkt, at mange vurderinger er gamle og reflekterer dagens situasjon dårlig, og at en del vurderinger ble gjort i all hast i forbindelse med innføringen av dagens arbeidsavklaringsystem for å forhindre at brukerne mistet stønader. Det at svært få arbeidsevnevurderinger er endret etter ett år, til tross for at mange av informantenes relasjon til arbeidslivet er endret (vist i kapittel 4), bekrefter at AEV er et til dels utdatert øyeblikksbilde av brukers situasjon. Satt på spissen forsterker dette et inntrykk av at AEV fungerer mer som en søknad om stønad, enn som et faktisk redskap rettet mot tiltak på veien mot arbeid. Selv om vi finner eksempler på helhetlige vurderinger i samarbeid med brukerne, er totalbildet et betydelig sprik mellom «AEV på papiret» og «AEV i praksis». Noe av det mest påfallende er hvor lite brukerne er involvert og informert, og at noen veiledere oppfatter det slik at arbeidet med AEV gjør at de får mindre tid med brukeren.

Selv om arbeidsevnevurderingen sjelden endres underveis i ett forløp, blir det likevel gjort endringer i aktivitetsplanen. Det virker også som om aktivitetsplanen er en side ved arbeidsavklaringen som de unge har god innsikt i. I likhet med studiene på individuell plan (Humerfelt, 2012; Trefjord og Hatling, 2004) ser også vi at det blant flere av informantene er stor tiltro til planen. Samtidig avdekket vi i kapittel 4 at mange har planer som de ennå ikke vet om de vil motta støtte for å gjennomføre. Det er imidlertid for tidlig å si det foreligger en risiko for at manglende iverksetting av tiltak i neste omgang vil føre til frustrasjon og brutte forventninger, slik Humerfelt (2012) fant for individuell plan. Foreløpig ser vi kun at det fører til usikkerhet.

Proba (2011b) peker i sin evaluering på at det tidvis kunne være vanskelig å få øye på ressursfokus i arbeidsevnevurderingene, og at sykdom og begrensinger fort ble overskyggende. Vi kan kjenne igjen dette i noen av veilederens beskrivelser av arbeidet med AEV, men samtidig kjenner vi det ikke igjen i tyngden av de generelle beskrivelsene de unge gir av sine møter med NAV. Da snakker de imidlertid om helheten i kontakten, og ikke bare arbeidet med AEV. Hovedfokus i den samlede kontakten er arbeid, og hvordan stake ut veien dit. Selvfølgelig er det også snakk om sykdom og begrensinger, men da oftest i form av hvilke utfordringer en har og hvordan de kan møtes. Det er mulig at sykdomsfokuset fremdeles er det mest fremtredende i selve AEV-dokumentet, men i samtalene er det ikke nødvendigvis slik. En del unntak finnes likevel, og det skal vi følge opp nærmere i neste kapittel.

6. Erfaringer med samarbeidet

I kapittelet vil vi utdype noen tema som har vært berørt i de foregående kapitlene, men med vekt på et mer helhetlig bilde av kontakten mellom informanter og veiledere. Vi ser på spørsmål som medvirkning, kartlegging, veiledernes engasjement i informantens sak og generelle oppfatninger av relasjonen dem imellom. Vi vil ta opp både hovedtendenser og forskjeller i erfaringer, og vil diskutere i hvilken grad sider ved samarbeidet påvirker eller påvirkes av om informanten har kommet nærmere jobb. Vi starter med å se på hvordan informantene opplever relasjonen med veilederne, og vise versa.

Relasjon

I dette delkapittelet skal vi si noe om relasjonen mellom bruker og veileder og hvordan den potensielt kan påvirke resultatene som oppnås, men også hvordan oppnådde resultater kan påvirke relasjonen. Dette er på ingen måte rett frem og vi skal prøve å tegne et nyansert bilde. Våre resultater er i stor grad basert på de beskrivelsene og observasjonene som vi kategoriserte i en matrise for å kunne si noe om forløp og nettopp for å kunne avdekke potensielle sammenhenger.

I første runde rapporterte de fleste informantene at de kom godt overens med sine veiledere. I dette la de at de hadde en god tone og at de opplevde gjensidig respekt, men ikke nødvendigvis at de alltid var enige. Veilederne svarte ganske konsekvent i første runde at de kom godt overens med sine brukere. Til tross for dette var det tydelig at det var store forskjeller i relasjonen i veileder-informantparene. Den var alt fra veldig nær til så å si ikke-eksisterende. Der noen relasjoner var hva en kunne kalle «profesjonelle», ble andre oppfattet mer i retning av å være «hjertelige».

I de særs gode relasjonene så vi forhold mellom informanter og NAV-veiledere hvor begge parter beskrev terskelen for å ta kontakt som lav og at få eller ingen tema var vanskelige å snakke om. I disse relasjonene snakket partene varmt om hverandre og fortalte til og med at de satte pris på å møtes. De spesielt gode relasjonene fant vi både i bygd og by, og det varierte også hvor lenge de har kjent hverandre og hvor involverte de har vært i hverandre. Det eneste fellestrekket vi så i disse næreste relasjonene var at de unge informantene alle var svært engasjerte for å komme seg ut i arbeid og at de var ressurssterke.

Etter andre runde med datainnsamling så vi at for disse informantene, med ett unntak, hadde det gått den riktige veien; noen var i jobb og noen var kommet på rett spor. Felles for informantene er måten de omtaler forholdet sitt til NAV på – som noe trygt. De frykter ikke, som mange av de andre informantene, at de en dag skal bli slått hånden av. En av informantene med et særst godt forhold til veilederen sto fortsatt på stedet hvil. Denne informanten var sammen med veileder kommet frem til at på dette stadiet av en progredierende sykdom var det bedre å ta et skritt tilbake, fjerne press og heller jobbe med å tilpasse seg situasjonen.

Bildet ser med andre ord ut til å være at en spesielt god relasjon bidro til å skape et godt grunnlag for samarbeid, og derigjennom ble også resultatene stort sett gode. Vi så ingen eksempler som divergerte fra dette. Det er imidlertid vanskelig å vite hva som er årsak og hva som er virkning. Er det gode resultater som påvirker relasjonen, eller omvendt? Vi skal ikke være for bastante i vår oppfatning, men legger til grunn at i flere av disse tilfellene har informantene på et tidligere tidspunkt vært gjennom mislykkede løp og feilslåtte tiltak. Det synes ikke å ha endret relasjonen, den fortsatte å være god. Det synes derfor rimelig å anta at gode relasjoner overlever mindre gode resultat, og derfor også at gode relasjoner gir bedre betingelser for at en oppnår et godt resultat. Vi kommer imidlertid tilbake til dette nedenfor, etter å ha sett på de som ikke har like gode relasjoner til veilederne.

Det hører også med til bildet de mest ressurssterke informantene oftere har gode relasjoner til sine veiledere, dog ikke uten unntak. Vi ser imidlertid ingen med mindre ressurser som har svært gode relasjoner med veilederne. De med mindre ressurser opplever enten kontakten som ok, eller som dårlig. Og som vi har vært inne på er denne gruppen overrepresentert blant de som etter ett år befinner seg *på stedet hvil*.

Under første intervju beskrev de fleste informantene relasjonen til veileder som helt grei. Dette var veilederne enige i. De kjente ikke hverandre spesielt godt, men uttrykte at samarbeidet fungerte tilfredsstillende. Noen få informanter opplyste at de ikke kom så godt overens med sine veiledere. En informant kjente veilederen i hovedsak fra telefonsamtaler, hvor veileder kunne virke brysk. I et annet tilfelle hadde informant og veileder kun truffet hverandre få ganger. Denne veilederen var usikker på hvor god relasjon de hadde, mens brukeren hadde opplevd deres få møter som ubehagelige og veileder som konfronterende og lite vennlig. I to andre tilfeller hvor brukerne ikke hadde betraktet relasjonen som god, påpekte veilederne hendelser som hadde forekommet og som de antok at kunne ha bidratt til at det som veilederen så som et godt forhold likevel ikke var gjensidig. Begge beklaget disse hendelsene og sa at de burde ha vært unngått. Veilederne nevnte de samme situasjonene som brukerne selv brukte som illustrasjon på den dårlige relasjonen. Brukerne hadde etter disse hendelsene mistet tiltro til veilederne. Under det første intervjuet med veilederne var

det flere som påpekte at de tidvis syntes det kunne være veldig vanskelig å vite i hvilken grad de hadde et godt forhold eller ikke til sine brukere, da de opplevde at ulike personer hadde så forskjellige grenser for hva de synes det var greit at veileder tok opp. Flere hadde erfart at brukere hadde opplevd samtaler som krenkende i sammenhenger hvor veilederne selv ikke en gang hadde overveiet tematikken som potensielt sårende.

Etter andre runde med intervju hadde flere relasjoner endret seg, noen var blitt bedre, noen verre og noen hadde ikke kontakt med veileder lenger fordi informanten var ute av systemet eller hadde byttet til en veileder de ennå ikke hadde truffet. Selv om det ikke er konsekvent, er det tydelig at informantenes situasjon i forhold til arbeidsmarkedet i dag er av betydning for relasjonen til veileder. I de tilfellene hvor relasjonen mellom veileder og informant i utgangspunktet ikke var god eller var blitt forverret, tilhørte informantene gruppen som vi tidligere har kalt *på stedet hvil*. Informantene var ikke kommet nærmere arbeidsmarkedet i løpet av året som var gått, og alle hadde opplevd serier med feilslåtte tiltak. I disse tilfellene beskrev informantene hendelser med veiledere som de opplevde som manglende tiltro til dem, veiledere som egentlig ikke ønsket å jobbe med dem eller som ikke lyttet og forsøkte å forstå deres situasjon. Veilederne selv ville fremdeles ikke å si at relasjonen var dårlig, men nevnte ofte at kommunikasjonen ikke hadde vært tilfredsstillende.

Motsatt så vi at i de tilfellene der relasjonen mellom veileder og informant var blitt bedre i løpet av året, ble det tilskrevet bedre kommunikasjon. Ofte handlet det om at de var blitt mer samstemte om planen fremover. Enten hadde veileder tidligere vært skeptisk til brukerens planer, eller så hadde bruker følt seg presset av veileder. Av ulike årsaker hadde de nå oppnådd en større enighet om retningen på arbeidsavklaringsløpet. Noen snakket bedre sammen, mens i andre tilfeller hadde veilederen hentet inn eksperthjelp som hadde hjulpet dem videre. I disse tilfellene hadde altså informantene enten kommet på rett spor eller i jobb, det ble oppnådd gode resultater og det bedret relasjonen.

Over så vi at særs gode relasjoner ga bedre betingelser for bedre resultat, men her ser vi altså eksempler på det motsatte – at bedre kommunikasjon og bedre resultat skaper en bedre relasjon. Her er derfor et gjensidig samspill. Vi ser også tendenser til at dette samspillet henger sammen med informantenes ressurssituasjon. Personer med mer ressurser har bedre relasjoner og omvendt; de med lite ressurser oftere har dårligere relasjoner. Og de med bedre ressurser har oftere bedre resultat. Det er imidlertid ingen ting som er helt konsekvent og entydig. Vi ser at informanter med gode ressurssituasjoner oftere kommer seg i jobb eller på rett spor, og at det forkommer selv om relasjonen til veileder ikke er særlig god. På den annen side ser vi ingen slike tilfeller blant de unge i dårlige ressurssituasjoner. Det kan se ut som om de er mer prisgitt gode relasjoner og den hjelpen din blir tilbudt.

I materialet har vi to eksempler som skiller seg fra tendensen til at de ressurssterke kommer inn på produktive spor, mens de med minst ressurser står i stampe. Disse eksemplene viser hvor viktig veileders innsats kan være. I det første tilfellet er kvinnen ressurssterk, men grunnet sykdom er situasjonen fastlåst og hun og veileder blir ikke enig om veien fremover. I det andre eksemplet ser vi en kvinne med svært trange økonomiske kår som har gått lenge i systemet. Hun har nå fått tilstrekkelig med hjelp til å gjennomføre en utdanning som gir grunnlag for å få seg en ønsket jobb. Informanten opplevde at veileder hadde strukket seg langt ved å følge opp tett underveis i løpet. Bildet av ressursenes betydning er derfor ikke entydig. Vi ser at ressursituasjon kan se ut til å være en viktig faktor, men det betyr ikke at det nødvendigvis er avgjørende. Et godt samarbeid og en god oppfølging fra NAV kan og bør kunne være tilstrekkelig.

Alt i alt kan det synes som om både ressurser og relasjoner spiller en rolle for resultatet, og at resultatet spiller tilbake på relasjonene – slik at samspillet blir nokså komplekst. Vi ser også at de med mindre ressurser er mer avhengig av gode relasjoner. I neste delkapittel skal vi utdype nærmere hva informantene og veiledere har opplevd som styrkende og svekkende for relasjonen, og at det i stor grad handler om medvirkning. Men først et mal apropos knyttet til stabiliteten i relasjonene.

Etter første runde fortalte nesten alle informantene at de hadde hatt andre veiledere før daværende. Noen hadde hatt mange andre veiledere, og to var i en prosess hvor de skulle skifte veiledere. Skifte av veiledere var ikke noe vi opprinnelig spurte om, men et tema som likevel til stadighet dukket opp under intervjuene. Informantenes reaksjoner på å skifte veiledere var forskjellige og bunnet ofte i nettopp relasjonen. Noen av de unge hadde erfaringer med at det var greit å skifte, men de fleste mislikte stadig vekk å måtte forholde seg til nye. En hadde skiftet veileder på eget initiativ, etter flere episoder hvor hun hadde opplevd at tilliten var blitt brutt. To andre hadde opplevd at bytte av veileder ved flytting hadde medført en bedre oppfølging, hvor de ble møtt med mer respekt og mer engasjement rundt sin egen sak. I andre runde med intervju hadde tre av informantene (på nytt) byttet veiledere. To av disse informantene hadde bare så vidt møtt sine nye veiledere. Den ene satt igjen med et godt inntrykk etter et kort første møte, mens den andre informanten var mer usikker da den nye veilederen hadde kommet uforberedt til deres møter. Den tredje informanten som hadde byttet veileder hadde funnet ut ved en tilfældighet at hun ikke hadde sin tidligere veileder lenger, men var tildelt en ny. Hun hadde ikke hørt noe fra tidligere veileder om byttet eller fra sin nye veileder som hun ennå ikke viste hvem var. Hun trivdes selvsagt dårlig med situasjonen, og den skapte usikkerhet. For mange er relasjoner til veiledere svært midlertidige, og vårt inntrykk er at dette forgår oftere i byen enn på landet. Det er også oftere vi ser de svært nære relasjonene på landet, men ikke bare

der. Som vi straks skal se nærmere på kan andre forhold være minst like viktige som hvor lenge en har kjent hverandre.

Medvirkning

Brukermedvirkning skal være et sentralt prinsipp i en arbeidsavklaringsprosess. Medvirkning oppstår i relasjon mellom brukere og veiledere, og som vist er det i vår studie store variasjoner i hvordan disse relasjonene erfares. I likhet med foregående kapittel ser vi også tydelige koblinger til ressursituasjon, og til hvilket forhold de unge i dag har til arbeidslivet.

Da vi i første intervjurunde spurte informantene om de hadde opplevd medbestemmelse i samvirket med NAV, svarte nesten alle ja. Noen få beskrev imidlertid å ha tatt del i en prosess hvor det meste hadde gått over hodet på dem. Noen syntes spørsmålet om «medbestemmelse» var vanskelig å svare på, og vi omformulerte gjerne til «opplever å være med å bestemme». Selv om nesten samtlige sa de hadde opplevd å være med å bestemme, så vi likevel at dette utspilte seg på forskjellige måter, og at medbestemmelse ikke nødvendigvis innebar det samme for alle.

Som beskrevet i kapittel fire var det store forskjeller i ambisjoner og mål avhengig av ressursituasjon. De mer ressurssterke informantene vet hva de vil og iallfall omtrent hvordan de skal kunne nå målet. Vi ser at disse informantene generelt utøver langt mer medbestemmelse enn i der hvor brukeren er mer usikker. En informant med tydelige planer for sin fremtid, og som var *på rett spor* svarte dette på spørsmål om hvordan han opplevde medbestemmelse i samvirket med NAV:

Ja. Jeg føler at jeg bestemmer alt. Selvfølgelig innenfor NAV sine premisser, jeg kan ikke bestemme noe som er strider imot lovverket i NAV, men jeg føler jeg får bestemme så mye jeg vil. Innenfor rimelighetens grenser.

Medbestemmelse for denne ressurssterke gruppen var knyttet til diskusjoner med veileder om hvordan deres mål og ambisjoner kunne oppnås. I samspillet med veileder opplevde mange stor grad av medvirkning samtidig som relasjonene var gode og preget av gjensidig respekt. Samtidig fortalte noen av de yngre informantene også at de i møte med NAV ofte hadde med seg sosial støtte (gjærne mødre) for å bistå dem i snakke sin sak og få frem sine ønsker. I de tilfellene hvor vi i første intervjurunde avdekket manglende samsvar mellom disse informantenes ønsker og ambisjoner og veilederes tiltro til dette, var de i andre runde kommet til enighet. Ofte hadde informantene overbevist veilederne om at planen var gjennomførbar og realistisk.

Også der hvor informanten var ressurssterk, men veileder var lite engasjert i saken, var det tydelig at informantens ønsker fikk stort spillerom. En informant med en slik relasjon beskrev på samme vis som i sitatet at det var hun som *bestemte alt*. Som regel var det hun selv som foreslo relevante tiltak for veileder og at dette som regel gikk i orden. Hun mente likevel at hun ikke visste nok om systemet og var redd for at det manglende engasjementet fra veilederen gjorde at hun gikk glipp av bistand som kunne bidratt positivt. Forskjellen fra de med en mer engasjert veileder var at lite informasjon ble videreformidlet til bruker - noe som skapte usikkerhet og forhindret nyttige diskusjoner om veien videre. Alt i alt ble mer ansvar lagt på brukeren selv. I vår studie hadde likevel denne type informanter enten kommet i jobb eller var på rett spor i andre intervjurunde.

Som nevnt svarte de fleste i første intervjurunde at de hadde gode eller helt ok relasjoner til sine veiledere, men for noen hadde likevel dette endret seg i løpet av året. En slik negativ utvikling fant sted i de sakene hvor informantene etter ett år hadde opplevd liten endring i sin situasjon og sto på stedet hvil, hvilket, som nevnt, i hovedsak rammet de mindre ressurssterke informantene. Vi ser en tydelig sammenheng mellom ressurs situasjon og grad av medvirkning. På spørsmål om medbestemmelse svarte også denne gruppen, i første intervjurunde, ofte at de *har et ord med i laget* eller lignede. Derimot var det ingen som sa *bestemmer alt* slik som i den mer ressurssterke gruppen. Da vi spurte videre om hvordan de opplevde at de selv medvirket, ble det tydelig at de mindre ressursterke i mye mindre grad utformet sitt eget løp. De sa snarere ja og nei til ulike forslag som veilederen la frem. Forslagene var som regel basert på noe de selv hadde ønsket, men forslagene var ikke deres egne. I møte med NAV ble det stort sett stilt overfor noen få valg og at deres medbestemmelse ble begrenset til om de ønsket å delta på det ene eller det andre tiltaket som veileder foreslo. Det at en i denne gruppen oftere finner informanter med mindre tydelige planer og ambisjoner for sin egne fremtid ser ut å medføre en sårbarhet i møte med NAV. De legger i større grad «livene sine i hendene på NAV». En blir mer prisgitt den innsatsen ens veileder legger ned. Vi skal følge opp dette mer senere, der vi også ser på veileders erfaringer i disse sakene.

Kort oppsummert ble det etter første intervjurunde avdekket at de unge informantene med mer ressurser og som var tydeligere i sine ønsker, var sterke stemmer i sine saker, mens de med mindre ressurser og som var mer utydelige i sine ønsker stort sett utøvde medvirkning i form av å være med å velge. Som tidligere nevnt var det i andre runde langt flere fra den førstnevnte gruppen som var kommet *i jobb* eller *på rett spor*. Mens den sistnevnte gruppen oftere stod *på stedet hvil*. Det er likevel ikke rimelig å tro det var medvirkningen som var avgjørende for at en kom videre, snarere hele pakken av ressurser, målrettethet og medvirkning. Vi skal nå rette fokus mot hva de unge opplevde som viktig forhold i relasjonen til veileder og hvordan det var av betydning for å legge til rette for – eller forhindre medvirkning.

Blant informantene som i andre runde hadde kommet seg på rett spor eller i jobb var relasjonene mellom veiledere og informanter, som nevnt, jevnt over bedre. Disse relasjonene har ofte noen fellestrekk, som ser ut å være av betydning for de unges medvirkning i sine saker. En informant sa dette om den bistanden hun hadde fått fra NAV og sin veileder i året som var gått:

[...] jeg er veldig godt fornøyd med [navn på veileder], hvis det har vært noen ting så har hun tatt meg på alvor og vi har kunnet prate om det.[...] jeg har ikke truffet henne så mye, men det er den tryggheten av at jeg vet at jeg kan. Bare å ha den er mye hjelp.

Flere informanter som er fornøyde med bistanden nevner nettopp dette med trygghet. Trygghet i forhold til at en kan spørre om alt, at det er rom for også å stille dumme spørsmål, men viktigst av alt trygghet i forhold til at en vet at veileder bryr seg og vil gjøre det en kan for å hjelpe til på best mulig måte. Denne informanten kjenner ikke veilederen sin så godt, da de sjelden treffes, men som hun sier er det ikke det som er det avgjørende. Det er tryggheten i å vite at det er lett å komme i kontakt, og at det er velkomment. Samtidig nevner informanten det å bli tatt på alvor. Flere nevner det å bli tatt på alvor og det handler om flere ting. Det handler om at ens ønsker og behov blir tatt hensyn til, men også at ens bekymringer og fortvilelse blir møtt med forståelse.

Vi ser det motsatte hos informantene som hadde mindre gode relasjoner, og som ofte også hadde erfart negative forløp. En informant fortalte at hun opplevde *at hun [veileder] bare vil bli kvitt meg* og at hun følte av NAV-veilederen betraktet henne som *et problem i NAV sitt system*. På spørsmål om hvordan hun skulle ønske hun hadde blitt møtt, svarte hun:

Nei ... at hun forstod det litt mer, at hun med en gang kunne si, «ja ok, da fungerte ikke det for deg. Da må vi finne ut noe annet». Og ikke bare sendt meg videre på neste kurs, men heller hørt på hva jeg ville si. For det følte jeg ikke at hun gjorde.

Informantene som opplevde å ha anstrengte forhold til sine veiledere nevner alle dette med å ikke bli hørt, at deres meninger har ikke blitt tatt hensyn til og ofte bare oversett. Også dette utspiller seg på forskjellig vis og har ulike konsekvenser. I vårt utvalg mente den ene informanten at hans ønsker for fremtiden aldri var blitt tatt hensyn til, og at de valgene som var blitt tatt på hans vegne hadde ført han inn i et endeløst løp. Spesielt la han vekt på hvordan utdanningsvalg var blitt tatt av andre enn han selv og hvordan valgene var basert på hva andre har tenkt at han med sin funksjonsnedsettelse kanskje kunne få til. Det var ikke basert på hva han selv faktisk ønsket for sin fremtid. Etter nå å ha tilbrakt halve livet omtrent på yrkesrettet attføring og arbeidsavklaring opplevde han ennå ikke at hans ønsker for egen fremtid ble hørt, men at han i stedet bare ble sendt fra tiltak til tiltak hvor ingen var oppriktig interessert i å hjelpe han videre.

Å bli sendt fra tiltak til tiltak kan oppleves som at veileder ikke egentlig vil hjelpe, men heller er mer opptatt av å fraskrive seg ansvaret for saken. En informant som etter mer enn fem år med ulike former for arbeidsrettet rehabilitering og arbeidsavklaringstiltak ikke hadde kommet noen vei fordi helsen stadig ble forverret, fortalte dette:

[Jeg] føler et press om å prestere for å stå i jobb, fordi NAV synes jeg er for ung til å bli ufør. Det har de sagt. Det er ikke snakk om uføretrygd har hun sagt i møte.

Informanten opplevde at veileder i NAV ikke ville snakke om uføretrygd, men i stedet heller bare på nytt ville henvise uten at tidligere erfaringer med feilslåtte tiltak eller rapporter fra rehabilitering eller avklaringstiltak ble tatt hensyn til. Som om veileder håpet at resultatet i neste runde skulle bli annerledes. Selv om personen opplevde å bli dårligere av å presse seg, følte hun ikke at det å motsette seg «tilbudene» var et alternativ. Hun fryktet for at det kunne ha negative økonomiske konsekvenser. I dette tilfelle var relasjonen mellom veileder og informant preget av en mistillit som stadig ble forverret. Presset fra veileder om å bli bedre og kunne prestere noe i arbeidslivet medførte at personen strakk seg lengre enn helsen egentlig tillot, og endte i stedet opp med enda dårligere helse og en enda mer misfornøyd veileder, slik informanten opplevde det.

Tillitt mellom bruker og veileder kan være avgjørende for suksess og kan i noen tilfeller også overskygge en nesten ikke-eksisterende relasjon. To av informantene i studien hadde ikke truffet veilederen sin stort og kunne dermed heller ikke si noe særlig mer om relasjonen annet enn at den var minimal. Likevel hadde begge disse informantene erfart å bli vist tillit når de var i kontakt med veileder. Dette fordi veileder hadde hørt på hva de hadde fortalt og lyttet til deres ønsker. Som en informant sa da vi spurte hva som hadde vært positivt med bistanden fra NAV-veilederen:

At jeg får direkte den hjelpen jeg ber om. Og det er jo deilig på en måte. Og de har aldri stilt noen spørsmål om jeg prøver å snike meg til, eller lure meg til på en måte. Jeg føler at de stoler på meg.

Det at informanten omtaler veileder som «de» viser nettopp hvor distansert denne relasjonen har vært. Likevel kommer det tydelig frem hvordan hun har satt pris på å bli vist tillitt som en som tar fornuftige valg og uten å være en som forsøker å lure til seg noe. Et godt forhold behøver ikke være nært, og et fjernt forhold kan også gi medvirkning.

Det bildet som tegnes er et tydelig skille mellom brukere med mer og mindre ressurser. Den ressurssterke gruppen, har bedre relasjoner med veileder og oppnår bedre resultater i forhold til arbeidsmarkedet. Generelt sett utøver de langt mer

medbestemmelse i sin prosess med NAV, også i de tilfellene hvor veileder er lite involvert. Tillit og trygghet trekkes frem som avgjørende for samarbeidet. Gruppen med unge med mindre ressurser utvikler oftere dårligere relasjoner til veiledere, og oppnår også oftere dårligere resultater i forhold til arbeidslivet. Vi ser at flere i denne gruppen er lenge i systemet. Deres medvirkning i sine saker er langt mer begrenset. Relasjonene er preget av utrygghet, press og opplevelser av ikke å bli hørt. Som vi har vært inne på kan både dårlig samarbeid gi uheldige resultat, og uheldige resultater kan gi dårlige relasjoner. Uansett ser liten grad av medvirkning fra brukers side ut til å ha negative konsekvenser. Det at denne gruppen har mindre tydelige planer for sin fremtid ser ut å gjøre at de blir mer avhengige av den innsatsen og det engasjementet veileder investerer i deres sak. De er mye mer avhengig av å treffe rett person innenfor NAVs apparat.

Engasjement

Informantene opplever at veilederes engasjement i deres sak henger sammen med innsikt og forståelse for situasjonen deres. Egentlig handler det om i hvilken grad veiledere tror på deres muligheter, men også ser deres begrensinger. Vi har avdekket særlig to områder som virker avgjørende; diagnoser og brukers eget engasjement.

Satt på spissen kan det se ut til at noen diagnoser, slike som har omfattende følger og som også er godt beskrevet i legeerklæringene; de oppleves å gi positivt engasjerte veiledere som er støttende og på tilbudssiden. Dette kan være at en sitter i rullestol, at en er blind, at en har en sykdom som innebærer stort funksjonstap med mer. De informantene som har diagnoser som er mer diffuse, ukjente eller ikke høres så alvorlige ut; de opplever mer skeptiske veiledere, som utøver mer press og som holder tilbake på tilbudene.

Videre kan det å ha «gode» legeerklæringer bidra til at veiledere trår varsomt og holder seg i bakgrunnen. Dette kan ses slik at brukeren får ro rundt sin situasjon og mindre press til å komme seg ut i arbeidslivet. En informant sa dette:

Så den eneste informasjonen de har om meg, føler jeg, er det legeerklæringene mine sier. Og der vet ikke jeg hva som står fordi jeg har ikke fått noen kopi av dem. Så jeg aner ikke hva de vet. Men jeg føler at legeerklæringene mine må være veldig gode, da, siden de alltid har behandlet meg med så mye respekt og forståelse, det har liksom ikke vært noen tvil i forhold til det at de har forstått at jeg har vært veldig syk da.

Denne kvinnen hadde fått svært lite oppfølging, men hadde satt pris på at hun i perioder preget av sykdom hadde fått være i fred. Hun fremhevet samtidig at hun

skulle ønske at veileder hadde vært mer engasjert, tatt kontakt og fulgt henne opp mer. I gode perioder hadde hun selv tatt kontakt med NAV og foreslått tiltak, hvilket hun som regel fikk innvilget. Hun opplever at veileder tror på henne og hjelper henne slik hun ønsker. Dette eksempelet var imidlertid sjeldent, mest fordi veileder er lite inne i bildet i en sak hvor bruker har funksjonsvansker som veileder opplever som svært alvorlig. I slike tilfeller er veileder oftest betydelig mer engasjert. Likevel illustrerer eksempelet godt diagnosens betydning for å føle seg trodd.

En del av informantene fortalte om veiledere som ikke hadde forståelse for alvorligheten og omfanget av deres funksjonsnedsettelse. De fortalte om veiledere som fnøs da de nevnte at legene deres ønsker å uføretrygde dem. Slik sett avviker det bildet vi får fra noen tidligere studier. Både Anvik (2006) og Vedeler & Mossige (2009) nevner at veiledere kan være raske til å foreslå trygd. Vi ser at leger kan fungere slik, men ikke NAVs veiledere. Antagelig har føringene i arbeidslinja sunket sterkere inn i arbeids- og velferdsforvaltningen over tid. En kan også notere at noen av disse informantene fortalte om et mye sterkere press i forhold til avklaring og fortgang mot arbeid når de møtte NAV-veilederen alene enn når legen var med, at *det var som å treffe to ulike personer*. De opplevde ikke alltid at det var tilstrekkelig at de talte sin egen sak, men at de trengte legen til å legitimere omfanget av funksjonsnedsettelsen og at de noen ganger trengte mer tid til å stabilisere helsen eller å bli bedre før de kunne tenke arbeid.

Noen ønsket altså mer engasjement fra veiledere, de ønsket å bli motivert og gitt håp om en fremtid som arbeidstaker. Andre følte et press fra NAV om å komme seg ut i jobb. Forskjellene har selvfølgelig mye med timing å gjøre, hvor en er i prosessen og hvordan helsen er på det tidspunktet veileder tar kontakt. De som hadde opplevd et press, gjorde det fordi de ikke følte seg klare for å tenke på jobb på det tidspunktet hvor NAV hadde ønsket at de skal forsøke seg. Helsen var ikke god nok. Vi så at dette kunne utløse et sinne. Vanligvis var ikke sinnet rettet mot veileder direkte, men heller mot NAV som system. Som en mann sa: *De har et hovedfokus, og gir faen i hvordan jeg har det*. En annen fortalte at et slikt press hadde ført til at han hadde begynt på en utdanning som verken var rett, som han ikke var frisk nok til å starte på og som overhodet ikke var blitt tilrettelagt, og som han hadde måtte avsluttet. Dette feilsteget kunne nå vise seg å gjøre det vanskeligere for han å gjennomføre den ønskede utdanningen nå, fordi tiden på arbeidsavklaringspenger var i ferd med å gå ut.

Om vi ser til veilederne og hvordan de forholder seg til sine brukeres sak, kan det se ut til at mye av det engasjementet de demonstrerer oppstår i relasjonen. Engasjerte brukere som vet hva de ønsker motiverer veilederne, skaper engasjement og veiledere som strekker seg langt for å bistå. Og de høyt motiverte og ressurssterke brukerne som har tydelige mål, har også ofte innsikt i hvordan de skal gå frem for å nå målene. De har ofte noe kunnskap om hvilke utdanninger de kan velge i mellom, samtidig som de

vet noe om hvilke rettigheter de har og hvilke muligheter som finnes. Mange har også mye sosial støtte som bidrar til å skape selvtillit og å opprettholde motivasjonen. I tillegg kan det at de har økonomisk støtte, ut over hva NAV kan tilby, gjøre det enklere å iverksette mer ambisiøse planer. Satt på spissen kommer veilederne til mer dekket bord, hvor deres rolle handler mer om å fasilitere en prosess fremfor å sette den i gang. Vi mener ikke å si at veiledere ikke forsøker å bistå de mindre målrettede og ofte mindre ressurssterke, men at de ulike utgangspunktene skaper helt andre rammer for den innsatsen som er nødvendig. At brukers engasjement skaper engasjement også hos veiledere er høyst menneskelig, men det skal kanskje ikke være slik i et offentlig hjelpeapparat?

Kartlegging

På spørsmål om AEV, var det, som nevnt, flere veiledere som beskrev at behovet for kartlegging varierte fra person til person, men at det var særlig viktig å kartlegge de unge godt. Gjennom vår studie har vi avdekket flere tilfeller hvor kartleggingen må kunne sies å være mangelfull. Det er samtidig på sin plass å påpeke at vi også så flere tilfeller hvor veilederne visste mye mer om informantenes ressurser og hindringer enn hva vi gjorde etter våre dybdeintervju. Det er lett å se for seg at vi i de tilfellene hvor veileder og bruker hadde en særs god relasjon, også ville finne veiledere som kjente sine brukere godt. Dette stemmer for så vidt, men det å kjenne brukerens situasjon godt var ikke begrenset til disse tilfellene. Noen veiledere hadde stor innsikt i sin brukers situasjon, også i tilfeller hvor relasjonen kunne omtales som anstrengt.

I første runde med intervjuer handlet den mangelfulle kartleggingen vi avdekket om elementære bakgrunnsopplysninger, om forhold som preger de unges liv og hverdag, og det handlet om aspekter ved deres funksjonshemminger hvor de ansatte ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. Vi så eksempler hvor veileder manglet elementær informasjon om brukers kompetanse. For eksempel så vi ved to anledninger at veileder ikke kunne gjøre rede for om bruker hadde fullført videregående opplæring. Et annet eksempel var en informant som var svært ensom, hun hadde et minimalt sosialt nettverk, nesten ingen kontakt med familie, og bodde med en samboer som var uføretrygdet og alvorlig syk, og sammen hadde de en svært dårlig økonomi. Veileder var ikke klar over dette og hadde heller ikke fylt ut noe om sosiale og materielle forhold i arbeidsevnevurderingen. Dette er et aspekt ved den unge informantens liv som ikke trenger å ha betydning for ens muligheter i arbeidslivet, men det sier mye om en livssituasjon med lite støtte og ressurser.

Som tidligere nevnt uttrykte flere veiledere at de ønsket å skåne brukerne. I forhold til kartlegging ser vi at dette kan komme til uttrykk ved at en ikke våger å spørre om

forhold relatert til selve funksjonsnedsettelsen. Blant annet så vi i et tilfelle en bruker som var svært bestemt på hva hun ønsket for sin fremtid, men hvor veileder var skeptisk til om det var gjennomførbart. I stedet for å spørre bruker om det hun tvilte på, ble det overhodet ikke omtalt. Veileder begrunnet dette med at hun ikke kjente bruker godt nok og heller ikke funksjonsnedsettelsen det var snakk om. Et utdrag fra intervjuet følger her:

Intervjuer: Ble det diskutert med henne hva som er barrierer i dette, hva er muligheter?

Veileder: Egentlig ikke. Jeg vet ikke helt jeg, vi kan vel sikkert for lite om sånne blinde og sånn, da til at vi tar bare imot informasjonen også hører vi, også snakker vi litt om det etterpå. Det kan bli litt sårende om vi sier: "Nei du, jeg tror ikke du klarer det". Når hun ønsker det, så er det litt vanskelig å si det også, når du er litt usikker.

Intervjuer: Er det noe sted hvor dere kunne ha fått råd og hjelp, da? I en sånn sak, om dere synes det er komplisert?

Veileder: Vi har jo folk innenfor NAV som har med blinde å gjøre. Det er en kontaktperson som du kan spørre, og jeg lurte på om vi kanskje skal gjøre det. En som jobber med sånne blinde.

Flere veiledere uttrykte at mangelfull kjennskap til ulike funksjonsnedsettelse kunne være problematisk. Mest uttalt var dette rundt synshemminger. Under datainnsamlingen så vi i den forbindelse eksempler på det en kan kalle intervjuereffekter, slik som i sitatet over: At veileder i løpet av intervjuet kommer til at hun burde ta kontakt med en synsspesialist i NAV-systemet. Lignende ting oppsto flere ganger og særlig når kunnskap om funksjonsnedsettelsen var temaet. Etter andre intervjurunde så vi også at veileder hadde involvert spesialister på feltet og som oftest med gode erfaringer. Det framstår som uheldig at det trengs et spørsmål utenfra før det å innhente spesiell hjelp kommer på dagsorden. Funksjonsnedsettelse er tross alt så forskjellige at problematikk rundt manglende kunnskap hos veilederen nødvendigvis må være et tilbakevendende tema.

Utdraget ovenfor er hentet fra et intervju hvor veileder ikke hadde tro på brukerens fremtidsplan. I vårt materiale så vi to slike tilfeller som var overraskende like. Også den andre saken omhandlet en bruker med sansetap og i begge tilfellene ønsket brukerne å starte for seg selv, altså som selvstendig næringsdrivende. Felles for sakene var at begge veilederne var svært skeptiske til hvorvidt dette lot seg gjennomføre rent praktisk, samtidig som begge innrømmet at de ikke kunne så mye om det å ha sansetap. Det er mulig at veilederne skepsis var sunn, men den kan kanskje også skyldes fordommer. En tenker svært lett ansettelse rundt personer med funksjonsnedsettelse, men faktum er at de relativt sett oftere er selvstendig næringsdrivende i de fleste europeiske land (Pagán, 2009). Det var også en forskjell på de to sakene. Der den ene veilederen var tyst om sine innsigelser hadde den andre

spurt ut brukeren, men på en måte som han hadde opplevd som ubehagelig. På spørsmål om han opplevde at veileder hadde tiltro til han, fortalte han dette:

For å være helt ærlig så opplevde jeg ikke så voldsomt med tiltro. Hun som jeg har, som har saksansvar nå, syntes jeg var vel tøff i framgangsmåten og spørsmålsstillingen og måten hun håndterte ... det er et møte jeg har hatt med henne, måten hun håndterte det møtet på, var litt tøffere og hardere enn det jeg egentlig forventet og trodde at NAV-folk skulle være med folk de egentlig skal hjelpe. Og det er litt sånn, en skal vel ikke blande for mye om andre, jeg skal vel konsentrere meg om meg selv, men jeg har en følelse av at det er litt en trend i NAV-systemet for tiden at de har blitt mye tøffere og ikke så hjelpsomme, de skal liksom teste folk litt mer ...

I andre intervjurunde hadde begge disse informantene, i alle fall midlertidig, lagt fra seg planene om å drive selvstendig.

I en del av sakene så vi at veilederne var mer skeptisk i forhold til brukers planer enn hva brukeren var selv. Dette dreier seg om tilfeller hvor informantene har uttrykt hva de ønsker for fremtiden og hvordan de skal nå målet, men at denne planen oppfattes som enten forenklet eller så å si umulig fra veilederens side. I noen av tilfellene handlet ikke diskrepansen om annet enn at veilederne forventet at det ville være behov for flere tiltak, gjerne en praksisplass eller et lønnstilskudd, før en ville være i mål. I andre tilfeller var det skepsis i forhold til planer om å kunne returnere til tidligere jobb etter ervervelse eller forverring av funksjonsnedsettelse. Ofte var dette begrunnet med veilederens tidligere erfaringer i lignende saker.

Veilederne i NAV har en krevende oppgave knyttet til avgjørelser vedrørende brukers ønsker for sin fremtid. Planene må være realistiske og gjennomførbare, noe som krever at veilederne har kunnskap om muligheter og hindringer. Dette fordrer også at de får pålitelig informasjon fra brukerne. Flere veiledere uttrykker at de ikke ønsker å knuse noens drømmer, men at de noen ganger opplever at brukerne underkommuniserer barrierer. En veileder hadde mottatt en ny legeerklæring for en bruker, noe som hadde gitt henne ny informasjon om hans sykdom:

Jeg oppfatter at han er en som ikke gir opp, står på, vil klare seg. Kanskje, det er ikke noe jeg vet noe om, men kanskje er det vanskelig for han å innse egne helsemessige begrensninger også. Det er vel lett for meg å bli med, det er vanskelig for meg som veileder å skulle være negativ eller pessimistisk på vegne av en bruker. Man vil gjerne støtte opp om ting og bidra i positiv retning i stedet for det motsatte. Så det er vanskelig for meg også at han underkommuniserer.

Vi så noen få tilfeller hvor informantene kanskje ikke hadde helt realistiske tanker om sin fremtid som arbeidstakere. Dette kom gjerne til uttrykk gjennom ønsker om store

stillingsandeler, mens de i praksis kun hadde erfaring med korte dager, og samtidig uttrykte at det har vært nok. Nettopp det at veileder setter på bremsene på det rette tidspunktet kan være riktig. Men igjen handler det om kunnskap og om innsikt i brukers situasjon. En av informantene hadde opplevd å få satt på bremsen og fortalte at hun erfarte det som svært positivt. Hun hadde i en periode følt seg så mye bedre at hun ønsket å begynne å jobbe fulltid og bryte kontakten med NAV. Dette hadde hun blitt sterkt frarådet av veileder, og de hadde lagt opp en stegvis plan. Hun fortalte at hun var glad for dette i dag. Hun følte at dette hadde vært det riktige, og at hun nå fikk en gradvis tilvenning som hadde bidratt til at hun bevarte helsen underveis. I andre runde var det tydelig at flere av informantene hadde gjort justeringer i planene sine, og ofte var det basert på erfaringer de hadde gjort seg i løpet av året.

I første runde med intervju så vi at den manglende kartleggingen i stor grad handlet om sårbarhet knyttet til ressursituasjon og ulike sider ved det å ha eller å erverve en funksjonsnedsettelse. I andre runde var det nettopp var de mest sårbare informantene som i dag befant seg *på stedet hvil*. Dette kan tyde på at utilstrekkelig kartlegging kan ha bidratt til feilslåtte løp. Vi skal utdype dette nærmere i neste delkapittel om tiltak. Det er naturlig at ikke alle kan ha like mye kunnskap om alle mulige typer funksjonsnedsettelser. Derimot er det avgjørende at en forsøker å veie opp for den manglende kompetansen ved å tilegne seg kunnskapen på annet vis, kanskje først og fremst å søke denne informasjonen hos brukeren. En må tørre å spørre om det en ikke vet. Samtidig finnes det ofte annet personell i NAV-systemet med den relevante kompetansen og som en kan søke bistand hos. En veileder sitter med mye makt over en brukers fremtid. Manglende kunnskap om muligheter kan ha en rekke negative konsekvenser både for individet og for samfunnet. Ideelt sett skulle AEV være et redskap nettopp for å kvalitetssikre prosesser rundt mer og mindre realistiske planer, blant annet å bringe inn ulike eksperter, men på dette punktet synes ikke systemet foreløpig å fungere tilstrekkelig i praksis.

Tiltak

I de tilfellene hvor brukeren selv vet hva en ønsker for sin fremtid, velger også bruker i langt større grad hvilke tiltak som igangsettes. Noen finner egne relevante praksisplasser, noe finner studiesteder og andre ønsker kanskje bare bistand til å finne relevant jobb. Veilederens arbeid går da i større grad ut på å vurdere i hvilken grad brukerens ønsker er gjennomførbare og vil lede en til jobb. Flere veiledere uttrykker at det er enklere å gi gode tilbud til de som vet hva de vil. Som nevnt ser vi at de med mindre ressurser også sjeldnere vet hva de vil, og at de i dag oftere befinner seg *på stedet hvil*. Ved å ikke vite hvilke muligheter de har og hva de ønsker å satse på, legger de i større grad livene sine i hendene på NAV. Denne gruppen kjennetegnes av dårlig

økonomi, lite utdanning, lite sosial støtte og stor usikkerhet i forhold til hva slags arbeid de vil kunne utføre med sin funksjonsnedsettelse. Slike faktorer gjør dem sårbare. Noen har også lange løp i NAV bak seg, og de fleste vet lite om hvilke muligheter de egentlig har.

Med en slik bakgrunn er det naturlig at en i møte med NAV uttrykker at en ønsker seg rask ut jobb, og med det komme seg ut av en situasjon preget av usikkerhet og avhengighet. Nettopp dette med raskt ut i jobb blir da også utgangspunktet for bistanden. Veilederne bistår brukerne med det de sier at de trenger bistand til, og ofte ender de med å foreslå korte utdanninger. Som vi var inne på i anledning medvirkning, så vi også at de unge i denne kategorien ble stilt overfor svært få valg og at deres medbestemmelse ble begrenset til hvorvidt de ønsket å delta på det ene eller det andre tiltaket som veileder foreslo, eller ingen av dem. Det at mange ønsker seg raskt i jobb bidro også til at de løpene som ble planlagt, bar preg av å være nettopp raske veier til arbeidslivet. Det var ofte et halv- eller ettårige fagutdanninger. Løpene som ble planlagt bar preg av å være kortsiktige løsninger hvor kompetansen som ble opparbeidet må kunne betraktes som minimal. Som vi også vet endte tiltakene enten med at de ikke førte til jobb eller at tiltaket ikke ble gjennomført.

En veileder til en informant som ikke var kommet i jobb etter endt tiltak sa dette om hvorvidt hun følte at hun kjente sin bruker godt nok til å gi han den hjelpen han trengte:

Veileder: Nei, men jeg synes han kommuniserte i liten grad hva han ville ha hjelp til, og hva han ønsket seg, og hva han så for seg, - at han bare håpet at alt skulle ordne seg. Så hvis han hadde vært mer tydelig da så kunne det ha blitt enklere for meg også.

Intervjuer: Han bare håpet at alt skulle ordne seg.

Veileder: Ja, og så smittet det kanskje litt over på meg, og så krysset vi fingrene, og så gikk vi for det [tiltaket].

Denne veilederen opplevde brukers usikkerhet som vanskelig, noe som hadde medført at hun underveis i løpet blant annet hadde søkt råd fra andre med erfaring fra lignende situasjoner. Tiltaket som ble valgt hadde både fått god og dårlig omtale fra hennes kollegier, men ble likevel valgt siden brukeren var positiv. I etterkant tenkte veilederen at hun burde ha vurdert tiltaket mer kritisk, og kanskje fulgt en annen innfallsvinkel i møte med denne brukeren.

Noen av veiledere beskriver slike refleksjoner i kjølvannet av feilslåtte tiltak, mens andre igjen er mer tydelige på at ansvaret for at tiltaket feilet utelukkende ligger hos bruker. I sistnevnte tilfelle er refleksjon nærmest fraværende og tiltaket omtales fremdeles som et fornuftig valg. Det at det feilet tilskrives brukeren, enten manglende evner eller manglende motivasjon.

Slik vi ser det, handler problemet ofte om manglende innsikt i brukerens sårbarhet, noe som har ledet til bruk av dårlig tilpassede tiltak. Med lite ressurser og med liten innsikt i hva slags arbeid en vil kunne utføre, er det naturlig å ønske seg raskt ut i jobb for å bli økonomisk selvstendig og å komme seg ut av den usikre tilværelsen. Samtidig vil mange av disse brukerne stole på at andre vet bedre enn de selv. Selv om det å satse på raske løsninger er brukerens ønske, er det med andre ord ikke nødvendigvis noen god løsning og det kan føre til lange løp preget av mange mislykkede tiltak.

Det kan imidlertid være vanskelig å oppdage nettopp denne sårbarheten. Det er som nevnt hos de mest usikre informantene at vi også finner mest sårbarhet i forhold til ressurser og hvordan funksjonsnedsettelse påvirker mulighetene i arbeidslivet. Dette bidrar sannsynligvis i seg selv til usikkerheten. En veileder som hadde en bruker på rett spor fortalte dette om hva hun forsto etter et tidligere feilslått tiltak:

Det jeg tror jeg ikke har sett, i hvert fall ikke nok, er tapet av ungdomstid. Jeg skal være altfor garvet jeg til at jeg går i den fella, men jeg gjør det gang etter gang. Jeg ser ikke nok hvor mye de taper og hvor mye de sørger. Fordi hele ungdomstiden deres er annerledes for dem enn for de andre de har gått på skole sammen med. [...] den annerledesheten, jeg ser ikke hvor energikrevende den er.

Denne veilederen hadde nå hjulpet brukeren inn på et tiltak som gav han litt tid til å finne ut av hva han ville, om det var en jobb eller om det var skole. Ved å skape trygghet og rom for å tenke seg om hadde nå informanten fått mer tid til å modnes og dermed også funnet ut hva han ønsket å satse på for fremtiden. Det var imidlertid blitt usikkert i hvilken grad han ville kunne få støtte til dette, fordi mange år med AAP alt var brukt opp.

Noen unge trenger tid til å finne ut hva som er den riktige fremtiden for dem. Dette kan se ut å korrespondere dårlig med krav om planer samt strenge tidsbegrensninger knyttet til bistand. Flere av informantene i denne studien hadde allerede mottatt bistand langt utover de fire tilmålte årene på arbeidsavklaring, hovedsakelig fordi de var mottakere av andre stønader også før innføringen av AAP. Noen hadde også fått forlenget AAP. Både veiledere og informanter synes tidsbegrensningen var vanskelig å forholde seg til fordi det å gjøre et feiltrinn kunne bli ødeleggende for ens muligheter senere. Samtidig ser vi at dette også legger et press på at en raskt må lande på en plan, også i de tilfellene hvor bruker er svært usikker, og hvor dette kan føre til nettopp feilsteg.

Både veiledere og informanter opplever at det finnes svært mange tiltak å velge mellom. Og en del tiltak skifter også ofte navn, uten at innholdet endres nevneverdig.

Det er med andre ord et omfattende repertoar å holde styr på, og tidvis ganske frustrerende for både brukere og veiledere. Flere veiledere forteller at de konfererer med kollegier eller tiltakskoordinatorer når de er usikre på kvaliteten på ulike tiltak og utdanninger. Ofte ser vi at veiledere foreslår tiltak og utdanninger som de har god kjennskap til fra tidligere. Dette kan begrense repertoaret som brukes og kan stå i veien for individtilpasning og skreddersøm. Og som vi har vært inne på tidligere, det synes i liten grad å være slik at bestemte tiltak er mer vellykket enn andre. Poenget er at tiltaket er tilpasset individet, og kommer til rett tid, med rett oppfølging og over så lang tid som trengs.

Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

I 2012 iverksatte regjeringen en egen *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* (Arbeidsdepartementet, 2011). Denne har nettopp unge med nedsatt funksjonsevne som målgruppe. Vi spurte informantene om de kjente til strategien eller hadde tiltak knyttet til den. Svært få av informantene hørt om den, kun to stykker. De har ikke hørt om den gjennom NAV, men sine interesseorganisasjoner. Ingen av de så for seg at denne strategien kunne gagne dem i nåværende situasjon siden de var studenter, men at de kanskje kunne dra nytte av tiltakene når de skulle over i jobb.

Veilederne hadde også varierende kjennskap til jobbstrategien. Noen få har fått med seg at den finnes og omtrent hva den inneholder. En viste kanskje hvem målgruppen var og kunne nevne noen av tiltakene. Men for de fleste var svarene preget av stor usikkerhet. En veileder svarer dette på om strategien var tatt i bruk på deres kontor:

Jeg vil ikke si det. Jeg vet ikke hva jeg skal si om det jeg - jeg blir litt oppgitt over alle strategiene og som kommer og jeg kjenner at det går meg litt hus forbi, for jeg tenker at det er mange nye fine ord som noen har kommet på langt oppe i systemet som [de] skal ha sitt navn på, så kaller vi det noe nytt, også prøver vi det en stund, også innebærer det ikke noe. Jeg er så lei sånne der strategier og hva skal en kalle det, alle nye tiltak som jeg føler er keiserens nye klær.

Mange mener at slike satsninger drukner i andre satsninger, og i tiltak som stadig skifter navn og ønsket målgruppe. Tiltaksapparatet er stort og i stadig endring, men mange endringer oppleves å være svært likt det gamle. Det å oppfatte nyansene i nye tiltak og satsninger kan være vanskelig og tidvis frustrerende.

Blant de veilederne som hadde hørt om satsningen, var det ingen som hadde vurdert noe derfra som aktuelt for sin bruker. I noen tilfeller var brukeren for gammel (over 30 år), mens andre ikke hadde tenkt over det fordi de ikke var sikker på hva slags tiltak satsningen favnet. Noen vurderte imidlertid om her kunne ligge noen muligheter i løpet av intervjuet.

En veileder hadde dårlig erfaring med satsningen, riktignok ikke i forhold til vår informant, men en annen bruker. Veilederen hadde fått en søknad om teknisk tilrettelegging avvist fordi brukeren allerede hadde et tiltak fra NAV. Jobbstrategien hadde ikke vært slik som hun hadde håpet, nemlig noe som kom i tillegg det eksiterende tilbudet. I dette tilfellet kunne den brakt inn det utløsende «lille ekstra» som gjorde en praksisplass om til en varig jobb.

Oppfølging

På spørsmål om hva som kunne ha vært bedre i deres relasjon med NAV, nevnte de fleste informantene mer oppfølging og mer informasjon om muligheter. Noen reagerte negativt på at NAV forventet at de skulle ta så mye initiativ selv. Dette kunne for eksempel være å finne ut om utdanninger og mulige praksisplasser. For andre var imidlertid dette bare naturlig. Noen brukere ga inntrykk av at de trengte langt mer oppfølging enn de hadde fått, og noen svært få tolket dette som at NAV ikke brydde seg. De aller fleste hadde imidlertid forståelse for hvor mange brukere en veileder hadde å forholde seg til, selv om de skulle ønske dette var annerledes. Dette var også en oppfatning som mange veiledere delte med brukerne. En veileder sa dette etter å ha fortalt om et vellykket oppfølgingstiltak for sin bruker:

Veileder: [...] men hun gjør jo det som jeg ikke fikk tid til. Som jeg skulle ønske at jeg kunne gjøre for han da.

Intervjuer: Er det noe du savner med jobben din at du ikke har tid til å gjøre sånn?

Veileder: ja også må jeg jo søke det eller sette det bort, det som jeg vet at jeg egentlig burde gjøre, og det som brukerne mine trenger det må dessverre bestilles hos andre arrangører da.

Flere uttrykte, som denne veilederen, at de mislikte at de ikke selv kunne være den personen som fulgte bruker tett, men at dette ofte måtte settes bort til tiltaksarrangører.

Det at veileder ikke alltid er informantenes nærmeste samarbeidsparter, ser vi tydelig i en del av intervjuene. På noen av våre spørsmål spør informantene om vi sikter til saksbehandleren hos NAV når vi bruker begrepet veileder. For noen av de unge informantene er veilederen på NAV først og fremst saksbehandler. Flere har jo også oppfølging som tiltak, og de kaller gjerne personen som følger dem opp på tiltaket for veileder. Oppfølging er også et tiltak som mange av informantene er svært fornøyde med, men som flere har opplevd at bare plutselig kan bli borte om det fra høyere hold tas en beslutning om at tiltaket ikke lenger er nødvendig. I noen tilfeller har vi sett at det har vært ødeleggende for informantens prosess, og også deres tillitt til NAV systemet.

Til tross for dette er mange likevel godt fornøyde med den bistanden de har fått fra NAV, og de opplever at den har vært tilpasset deres behov. Et tilfelle pekte seg ut på en sær positiv måte. På spørsmål om hvordan det som var blitt tilbudt henne av tiltak og oppfølging, hadde passet hennes behov, svarte hun dette:

Helt perfekt, faktisk. Sånn sett har det gått veldig bra med meg, hurtig egentlig. Fordi at jeg har fått all den hjelpen jeg har trengt akkurat da, med de forskjellige, [...], jeg har blitt hjulpet hele veien, helt konkret det jeg trengte. Det har vært veldig relevant og de har gitt flott behandling med en gang jeg trengte det. Så jeg vil si helt perfekt altså, det må de bare ha. Men det er dessverre ikke alle andre som har opplevd.

Denne informanten var derimot ikke like fornøyd ved det andre intervjuet. Hun hadde opplevd at veileder var blitt byttet uten at hun var informert, og visste heller ikke hvem den nye var.

Noe som peker seg ut i forhold til oppfølging, er at mange skulle ønske at de hørte fra veileder oftere, at de kanskje fikk en telefon hvor de ble spurt hvordan det gikk og at veileder generelt var enklere å få tak i når en hadde behov for kontakt. To brukere nevnte at de skulle ønske at veileder hadde involvert seg på deres praksisplass, og ikke overlatt alt ansvaret til dem. På spørsmål om hvor mye en forventer at veilederen skulle involvere seg, fortalte en bruker dette:

De er vel interessert i at jeg kommer meg videre, så jeg synes det er greit at de involverer seg sånn at de har kontakt med arbeidsgiver blant annet, for innimellom så synes jeg at jeg føler meg som et mellomledd mellom de to når det er snakk om videre muligheter. Det er greit hvis de to kunne snakke sammen. Jeg føler det ofte er vanskelig å overbringe ting som arbeidsgiver har rett på gjennom NAV. Det er lettere hvis de får det direkte gjennom NAV.

På den annen side hadde en informant med praksisplass erfart at veileder hadde snakket med arbeidsgiveren bak hennes rygg, noe hun opplevde som svært ubehagelig og som hun fryktet kunne ha negative konsekvenser for henne muligheter videre i den bedriften.

For de unge er tid et viktig aspekt. Som nevnt opplever flere at livet er på vent. Og det blir mye venting. Noen venter svært lenge på å få svar på spørsmål, få søknader behandlet eller å komme inn på tiltak. I noen ekstreme tilfeller ser vi også informanter som har ventet i over et halvt år bare på å bli kalt inn til neste møte. I ventetiden hadde de ingen form for aktivitet. De unge erfarer all ventingen som ganske urettferdig. Som en informant sier: jeg synes de gir meg veldig korte frister, og seg selv veldig lange frister. Veningen skaper usikkerhet samtidig som mange opplever at de kaster bort

tiden, noe som igjen kan skape frustrasjon. Dette fenomenet kan vi også kjenne igjen fra tidligere studier (Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009).

Avslutning

I dette kapitlet har vi forsøkt å beskrive et mer helhetlig bilde av relasjonen mellom brukere og veiledere. Det første vi kan notere er at bildet er ganske komplekst, og der flere forhold er vevd sammen. Hvor god relasjonen er, påvirker utfallet, men også omvendt – fremdrift gir bedre relasjoner – og bak spiller brukernes ressurser en betydelig rolle. Kompleksiteten i bildet gjør imidlertid at det ikke alltid er like lett å gi en entydig og tydelig fremstilling. For det andre ser vi at selv om arbeidsevnevurderingene blir til på en måte som i liten grad sikrer medvirkning, opplever mange brukere likevel høy grad av medvirkning i sin kontakt med NAV. Men også her ser vi at det avhenger av brukerens ressurser og at de vet hva de vil. Vi ser også at mer målrettede og engasjerte brukere skaper mer engasjerte veiledere, samtidig som at det kanskje er de som i mindre grad vet hvor de skal som i størst grad trenger engasjerte veiledere. De mest målrettede og ressurssterke brukerne ser også ut til å klare seg brukbart selv med mindre støtte fra veilederne, mens de med mindre ressurser blir svært avhengig av den støtten de får. De er avhengig av å treffe rett personen i systemet, og som i mange andre offentlige byråkratier – det er slett ikke alle som treffer rett person. I slike tilfeller finner vi ofte både mangelfull kartlegging, lange løp og en serie feilslåtte tiltak. Og til sist må vi ta med at det i mindre grad synes å være slik at bestemte tiltak er mer effektive enn andre. Tiltakets suksess handler mye mer om skreddersøm, individtilpasning og at det kommer til rett tid og i lang nok tid.

7. Avslutning

Denne rapporten bygger på en studie av unge funksjonshemmete som står utenfor arbeidslivet. Fokuset er på deres samhandling med NAV med sikte på å kvalifisere seg for arbeid, eventuelt avklaring til varige trygder. Vi har samlet informasjon og erfaringer fra 16 unge funksjonshemmete og deres veiledere på to tidspunkt og med ett års mellomrom. Vi har særlig vært opptatt av erfaringene med det nye systemet for arbeidsavklaring, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner, både fra brukernes og NAV-ansattes synsvinkel. Samtidig ser vi arbeidsavklaringssystemet i et bredere bilde, der både den øvrige kontakten med NAV og brukernes totale livssituasjon inngår. Vi ser også erfaringene opp mot blant annet studier av unge funksjonshemmetes møter med NAV (f eks Anvik, 2006; Vedeler og Mossige, 2009; 2010) og evalueringer av arbeidsevnevurderinger (Proba, 2011b; 2013). Bildet vi kan tegne er relativt komplekst og på noen områder også mer nyansert enn det tidligere studier kan tyde på. Dersom vi skal oppsummere våre funn i noen punkter, kan det være som følger:

1. Et overordnet inntrykk fra tidligere studier av unge funksjonshemmete som søker arbeid, er en relativt sterk kritikk av det som skjer i kontakten med NAV/aetat (Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009; 2010). Våre data gir et mer blandet og nyansert bilde.
 - a. Vi kjenner igjen mye av kritikken, blant annet knyttet til ventefaser, timing av tiltak, tiltak med lite retning, at en ikke tar seg tid til å evaluere og revurdere når et tiltak ikke fungerer, og at det kan skorte på veilederes kompetanse både om arbeidsliv og funksjonsnedsettelse.
 - b. På den annen side ser vi også at mange informanter har et godt forhold til sine veiledere, flere veiledere «strekker» regelverket for å tilpasse det til den enkeltes behov og det er en del eksempler på rett tiltak til rett tid og på skreddersøm.
2. I løpet av ett år har ti av 16 kommet nærmere jobb. Sett i lys av at mange har hatt et lengre løp i kontakt med NAV, er ikke det så galt. Det er riktignok bare fire som er i jobb, også der med en viss usikkerhet. Vi kan derfor ikke utelukke at vi har fanget et positivt øyeblikksbilde. Samtidig kan vi høste erfaringer fra de som har kommet i jobb:
 - a. Det ser ikke ut til at det fins en bestemt type tiltak som virker, slik det underforstått forutsettes i serien av evalueringer av tiltak. Det handler snarere om at tiltaket passer til personen – til rett tid.

- b. Vi ser videre at prosessen kan ta lang tid. Mange av dem som har kommet nærmere jobb har vært lenge i systemet. Anvik (2013) tegner det samme bildet. Det kan være mange grunner til at det tar tid, blant annet at helsemessige forhold gjør at det vil være perioder der lite kan eller bør skje. Samtidig tilsier tidsbruken en betydelig bekymring knyttet til fire-årsregelen for AAP. En positiv avklaring kan ta mye lenger tid, og fire-årsregelen kan bli en snublestein.
 - c. Lønnstilskudd får ofte en positiv vurdering i evalueringer, og også her. På den annen side, det er lite som tyder på at lønnstilskudd i seg selv skaper arbeidsplassene, men det kan være et middel som muliggjør at for eksempel en praksisplass blir en arbeidsplass. For brukere med permanente funksjonsnedsettelse eller med ustabile sykdommer bør dette benyttes som varige løsninger.
- 3. I seks av sakene befinner informantene seg i tilnærmet samme situasjon som i fjor. De har i løpet av året ikke oppnådd noen endring eller de har vært gjennom en negativ utvikling i forhold til arbeidslivsdeltakelse. Også dette handler om flere ting:
 - a. I noen tilfeller handler dette om helse, de unge erfarer at helsesituasjonen enten er uendret eller at den forverres. Dette er knyttet til sykdom og skiller seg dermed fra mer permanente funksjonsnedsettelse.
 - b. I andre tilfeller handler det derimot om feilslåtte tiltak. Flere har begynt på tiltak som enten ikke har passet for dem og derfor ikke blitt gjennomført eller de har erfart at tiltaket ikke har ledet mot jobb.
 - c. Manglende brukermedvirkning er gjennomgående i slike tilfeller. Informantene føler seg ikke forstått av veileder i forhold til sine behov, og de reagerer på hvor raskt de sendes videre til nye tiltak, uten at det reflekteres over erfaringer fra det foregående tiltaket.
- 4. Så vel arbeidsevnevurdering som egenvurdering er helt perifere i informantenes fortellinger. De fleste informantene husker knapt at dette er gjennomført, og når det huskes er det gjerne knyttet til negative hendelser (som avslag på stønader). Aktivitetsplanene er bedre kjent, og i noen tilfeller skisserer de planlagte løp. I mange tilfeller framstår de imidlertid som mer rutinepreget: Målet er jobb, midlet er det tiltaket en går på nå. Punktum.
- 5. Alle veilederne ser i utgangspunktet AEV som en nyttig redskap.
 - a. I løpet av intervjuet kommer det imidlertid frem at det er langt mellom «AEV på papiret» og «AEV i praksis». Vurderingene er lite oppdaterte, en fyller ofte bare ut «må-punkter», det er lite medvirkning og ressurskartlegging, med mer. Flere veiledere som uttalte seg positivt om

- AEV i starten av intervjuet, viste økende tvil etter hvert som vi snakket om hvordan de i praksis gjennomførte vurderingen.
- b. Flere veiledere forteller at utfyllingen av AEV, stikk i strid med intensjonene, medfører at en får mindre tid med brukerne.
 - c. De områdene veilederne opplever at de mangler kompetanse på er i forhold i arbeidslivet og forhold knyttet til funksjonsnedsettelsene. Denne kompetansen finnes ofte i NAV-systemet, men den blir ikke nødvendigvis benyttet, enten fordi veilederen ikke har tenkt så langt eller fordi vedkommende ikke vet at den eksisterer.
 - d. Informantene oppfatter AEV som noe NAV har bruk for, og enda ett papir som ikke vedrører dem noe særlig. Det er heller ingen rutine på at de får se sin arbeidsevnevurdering.
6. Tidligere evalueringer av arbeidsevnevurderinger finner at medvirkningen fra brukerne er lav og står langt tilbake for intensjonene (Proba, 2011b, 2012). De finner også at det kan være vanskelig å få øye på ressursfokus. Her er vårt bilde mer nyansert:
- a. Vi finner at AEV og egenvurdering har en så perifer status at potensialet til å sikre eller fremme medvirkning er vanskelig å se for seg.
 - b. Veilederne bekrefter at det har vært lett for å bli mye fokus på begrensninger og for lite på ressurser.
 - c. Samtidig gir den samlede kontakten mellom informant og veileder et annet bilde. I samtalen og samarbeidet er det mye oppmerksomhet mot hva informanten ønsker og ser for seg, og også ressurser. En vurdering av den samlede kontakten gir derfor et betydelig bedre bilde enn en vurdering av AEV og egenvurdering isolert sett.
7. Fra januar 2012 iverksatte regjeringen en ny Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne, men spesiell fokus på unge – målgruppen er med andre ord identisk med våre informanter. Vi er imidlertid ikke i stand til å finne spor av denne strategien, og når vi har spurt veiledere om det (det er ikke systematisk spurt), har de knapt hørt om den. Dette betyr ikke nødvendigvis at den er virkningsløs. Den kan for eksempel bety lettere tilgang på visse tiltak, selv om ikke veilederne er kjent med at det har sammenheng med Jobbstrategien. Men altså, i det daglige arbeidet er den lite kjent.
8. I motsetning til enkelte tidligere studier ser vi ingen tegn til at veiledere er raskt ute med å foreslå uføretrygd. Slike forslag kan tidvis komme fra leger, men sjelden NAV.
- a. I noen tilfeller kan det snarere synes som om pendelen har svingt, og at NAV-ansatte er lite villige til å diskutere spørsmål om uførestønad. Dette er tross alt en målgruppe der flere har store helseproblemer, eller

en ustabil helse. I mange tilfeller synes det derfor rimelig å diskutere trygd. Den manglende viljen til å diskutere trygd handler først og fremst om full uførestønad, men også gradert trygd venter en tidvis i det lengste med å drøfte.

- b. Kritikken fra informantene handler imidlertid ikke hovedsakelig om at NAV er for restriktiv i forhold til uførestønad, men oftere om dårlig timing: et for sterkt fokus på arbeid i perioder der informanten har mer enn nok med helseproblemene, og for mye venting når en er klar for å orientere seg mot arbeidslivet.

9. Motivasjonen for arbeid synes høy blant informantene. For de fleste framstår uførestønad som siste utvei.

- a. Vi kan se spor av at noen som har gått lenge i systemet er i ferd med å resignere. Noen mister troen på at det er mulig å finne en jobb som passer dem, mens andre senker sine forventninger til hva slags jobb det er mulig å få. Hva slags jobb blir mindre viktig, det viktigste er at det er en jobb.
- b. Vi ser imidlertid ingen tegn til at det gjøres økonomiske kalkyler eller andre spor av at gunstige trygder svekker motivasjonen for arbeid. De moralske og personlige omkostningene ved å stå utenfor er mer enn store nok.
- c. Det eneste sporet av økonomiske vurderinger vi kan se, er at trygghet er viktig. Informantene er i en sårbar situasjon med mye usikkerhet, og da er naturlig nok trygghet et viktig poeng.

10. Bistanden som NAV yter gruppen unge med funksjonsnedsettelse treffer bedre i de tilfellene hvor brukeren har mer personlige og sosioøkonomiske ressurser. Disse brukerne er mer fornøyde med samarbeidet med NAV, de utøver mer brukermedvirkning og de oppnår bedre resultater i forhold til arbeidslivet enn gruppen med mindre ressurser.

Litteratur

Acemoglu, D. & Angrist, J.D. (2001) Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109(5), 915-957.

Alm Andreassen, T. (2009) Når politikken rettes mot arbeidslivet, i Tøssebro, J. (red) *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget. 87-103.

Amundsveen, R., & Solvoll, G. (2003) *Arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede: evaluering av forsøksordning*. Bodø: Nordlandsforskning.

Anvik, C.H. (2006). *Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. NF-rapport 17/2006. Bodø: Nordlandsforskning.

Anvik, C.H. (2013). *Balansekunst. En oppfølgingsstudie av personer med funksjonsnedsettelse og deres erfaringer med arbeidslivsetablering*. NF-notat 1013/2013. Bodø: Nordlandsforskning.

Arbeidsdepartementet (2011). *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Vedlegg til prop 1 S, 2011-12.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Aukrust, I. & Bø, T.P. (2009) *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Baltander, R. (2009) *Education, Labour Market and Incomes for the deaf/hearing Impaired and the Blind/Visually Impaired*. Research 76. Stockholm: Swedish Institute of Social Research.

Bambra, C. & Pope, D. (2007) What are the effects of anti-discriminatory legislation on socioeconomic inequalities in the employment consequences of ill health and disability? *Journal of Epidemiological Community Health*, 61(5), 421-426.

Barr, B., Clayton S., Whitehead, M., Thielen, K., Burström, B., Nylén, L. & Dahl, E. (2010). To what extent have relaxed eligibility requirements and increased generosity of disability benefits acted as disincentives for employment? A systematic review of evidence from countries with well-developed welfare systems. *Journal of Epidemiology, Community Health* 2010, 64,1106-1114.

Berthoud, R. (2011) *Trends in the employment of disabled people in Britain*. ISER working papers 3. Essex: ISER.

Bjørnshol, E. (2008). Levekårsundersøking blant personar med nedsatt funksjonsevne 2007. Dokumentasjonsrapport. *Notater 2008/65*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Blanck, P., Schwochau, S. & Song, C. (2003) Is it time declare ADA a failed law. I D.C. Stapleton, & R.V. Burkhauser (eds.) (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities : a policy puzzle*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute for Employment Research.

Blekesaune, M. (2007) *Have some European countries been more successful at employing disabled people than others?* ISER Working paper 2007-23. Colchester: University of Essex.

Bliksvær, T. & Hanssen, J.I. (2006) Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. *REspekt*(2).

Brage, S., & Thune, O. (2008). Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977-2006. *Arbeid og velferd*, 3, s 28-36.

Bratsberg, B., Fevang, E. & Røed, K. (2010) *Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise*. IZA Discussion Paper no 4897. Bonn: IZA.

Brinch, C. (2009) *The effect of benefits on disability uptake*. Discussion papers 576. Oslo: Statistics Norway.

Burchardt, T. (2000) *The Dynamics of Being Disabled*. Burchardt, T (2000). CASE paper 36, London School of Economics.

Burchardt, T. (2005) *Education and employment of disabled young people*. York: Joseph Rowntree Found.

Bø, T. & Håland I. (2012) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Campolieti, M. (2003) Disability insurance eligibility criteria and the labor supply of older men. *Economics Bulletin* ,10(3), 1-7.

Clausen, T. (2003) *Når hørelsen svigter*. SFI rapport 03:01. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Colbjørnsen, T. (1982) *Sysselsettingsproblemer: påtvunget eller selvvalgt?* Oslo: Universitets-forlaget.

Dalen, E. (2006) *Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonevne ved ansettelser i arbeidslivet*. Oslo: MMI Univero.

Disney, R., Emmerson, C., Wakefield, M. (2003) *Ill health and retirement in Britain: a paneldata based analysis*. Working papers no. 2. London: Institute for Fiscal Studies.

Drøpping, J.A. (2004) *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere?* Fafo-notat 2004:26. Oslo: Fafo.

Econ (2001) *Gir lønnstilskudd jobb?* Econ-rapport 29. Oslo: Econ.

Econ (2003) *Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmete, hørselshemmete og rullestolbrukere*. Econ-rapport 9. Oslo: Econ.

Econ (2006) *Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra fire land*. Econ-rapport 34. Oslo: Econ.

Econ (2008). *Med litt bistand kan flere jobbe: evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Econ-rapport 39. Oslo: Econ.

Econ (2009). *Hvorfor blir det flere unge uføre?* Econ-rapport 117. Oslo: Econ Pöyry.

Eide, A.H. & Gundersen, T. (2004) *Hørselshemmede og arbeid*. Oslo: SINTEF

European Foundation for improvement of living and working conditions (1998) *The employment of people with disabilities in small and medium-sized enterprises*. Luxembourg.

Fevang, E. & Røed, K. (2006) *Veier til uføretrygd i Norge*. Rapport 10/2006. Oslo: Frischsenteret.

Fylling, I. & Sandvin, J.T. (2009) *Funksjonshemming, utdanning og yrkesdeltakelse i Norden*. Bodø: Hibo.

Gampierene, M. & Bull, H. (2006) *Jakten på de gode modeller*. AFI notat 4/06. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Halvorsen, R. og Hvinden, B. (2011). *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Nova, rapport 14/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Hamre, J.I. (2006) *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Helsetilsynet (2007) *Ikkje likeverdige habiliteringstjenester til barn. Oppsummering av landsomfattande tilsyn med habiliteringstenester til barn 2006*. Rapport 4/2007. Oslo: Statens helsetilsyn.

Hem, K.G. (1997) *Utviklingen av funksjonshemmedes levekår frå 1987 til 1995. Analyse av fire undersøkelser frå Statistisk sentralbyrå*. Oslo: SINTEF Unimed.

Hernæs, E., Røed K. & Strøm, S. (2002) *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Frischsenteret.

Humerfelt, K. (2012) *Brukermedvirkning i arbeid med individuell plan – anerkjennelse og krenkelse*. PhD avhandling. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap ved NTNU. Trondheim: Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet.

Jakobsen, K. (2009) The right to work experiences of employees with rheumatism. *Journal of Occupational Science*, 16(2), 120-127.

Jørgensen, A.L.S. & Clausen, S.E. (2007) *Aspekter ved funksjonshemmedes levekår basert på Statistisk sentralbyrås levekårssundersøkelser*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Kilian, J. (2005) *På tampen*. Sem: Forlaget aldring og helse

Larsen, B., Schademan, H.K., & Høgelund, J. (2008) *Handikap og beskæftigelse 2006*.

SFI rapport 08:10. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Legard, S. (2012) *Overgangen mellom utdanning og arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne*. AFI-FoU 2012. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Legard, S. (2013) AFI, rapport 7/2013. *De vanskelige overgangene*. Oslo,

Lehmann, I. & Crimando W. (2008) Unintended Consequences of State and Federal Antidiscrimination and Family Medical Leave Legislation on the Employment Rates of Persons With Disabilities . *Rehabilitation Councelling Bulletin*, 51 (3), 159-69.

Leiulfstrud, A.S., Reinhardt, J.D., Osterman, A., Ruoronen, K., & Marcel, W.M. (kommer). *The value of employment for people living with spinal cord injury in Norway*.

Magnus, E. (2009) Student, som alle andre: en studie av hverdagslivet til studenter med nedsatt funksjonsevne. PhD avhandling. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap ved NTNU. Trondheim: Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet.

Melding til Stortinget nr 46 (2012-2013). *Flere i arbeid*. Arbeidsdepartementet.

Molden, T.H., Wendelborg, C. & Tøssebro, J. (2009) *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Molden, T.H. & Tøssebro, J. (2010) Measuring disability in survey research. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 4(3), 174-189.

Molden, T.H. & Tøssebro, J. (2012) Disability measurements: Impact on research results. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 14:4, 340-357.

Molden, T.H. & Tøssebro, J. (2013) Trender i yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1973-2007. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16, 31-47.

Newman, L. et al. (2011) *Post-High School Outcomes of Young Adults with Disabilities up to 8 Years After High School*. NCSER report 2011-3005. Washington DC: National Centre for special education research.

Nordrik, B. (2008) *Curriculum vitae: Ung og ufør*. Oslo: Defacto

Normann, T.M. & Rønning, E. (2008) EU-SILC (Norge) som kilde til å avgrense gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne. Notater 2008/39. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Norvoll, R., & Fossetøl, K. (2010) *Funksjonshemmede og arbeid - En kunnskapsstatus*. AFI-notat 13/10. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
NOU 2007:4. *Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre*. Arbeidsdepartementet.

Odelstingsproposisjon nr 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner). Arbeidsdepartementet.

OECD (2003) *Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2006) *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers (vol. 1)*, Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2009) *Sickness, Disability and Work*. Background paper. Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2010) *Sickness, disability and work. Beaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ólafsson, S. (2005) *Disability and Welfare in Iceland*. Reykjavik: University in Iceland.

Olsen, T. S., Jentoft, N. & Jensen, H.C. (2009). *"Et liv jeg ikke valgte" - Om unge uføre i fire fylker*. FoU rapport nr. 9/2009. Kristiansand: Universitetet i Agder og Agderforskning.

Olsvik, V., Guldvik, I. og Eide, T. (2007) *Evaluering av prosjektet Funksjonshemmede i arbeid*. Rapport 3/2007. Lillehammer: Østlandsforskning.

Ose, S.O. Bjerkan, A.M, Pettersen, I., Hem, K-G, Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B. Mo, T.O, & Saksvik, P.Ø. (2009) *Evaluering av IA-avtalen*. Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning, Gruppe for arbeid og helse. Trondheim: SINTEF.

Pagán, R. (2009) Self-employment among people with disabilities: evidence for Europe. *Disability & Society*, 24, 217-230.

Proba (2011a) *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Rapport 2011/02. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba (2011b) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Rapport 2011/06. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012/10. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba (2013) *Nye uførepensjonister. Erfaringer med NAV*. Rapport 2013/06. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Rambøll (2008) *Følgeevaluering av prosjektet "Tilretteleggingsgaranti". Sluttrapport*. Oslo: NAV Drift og utvikling.

Raaum, O., Røed, K. & Torp, H. (2002) Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116(2), 167-184.

Reegård, K. & Mandal, R. (2010) *Direktoratenes trainee-program for personer med funksjonsnedsettelse*. Fafo-rapport 2010:23. Oslo: Fafo.

Reegård, K., Bogen, H. og Skog Hansen, I.L. (2011). *Med NAV på laget?* Fafo-rapport 2011:24. Oslo: Fafo.

Skog Hansen, I.L., & Reegård, K. (2008) *Hvordan bryte igjennom?: Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Fafo-rapport 2008:41. Oslo: Fafo.

Spjelkavik, Ø. & Frøyland, K. (2003) *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. AFI-rapport 3/2003. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Stapleton, D.C. & Burkhauser, R.V. (eds.) (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute for Employment Research.

Stapleton, D.C., Houtenville, A., Weathers, R. & Burkhauser, R.V. (2009) Purpose, overview and key conclusions. In A. Houtenville et al (eds) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute for Employment Research. 1-26.

Statistics Canada (2008) *Participation and activity survey 2006: Labour force experience of people with disabilities in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.

Statistiska Centralbyrån (2009) *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden 4. kvartalet 2008*. Information om utbildning och arbetsmarknad 2009: 3. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

St.meld. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids og inkluderingsdepartementet.

Szebehely, M., Fritzell, J. & Lundberg, O. (2001) *Funktionshinder och välfärd*. SOU 2001:56. Stockholm: Fritzes.

Trefjord, S. & Hatling, T. (2004) *Erfaringer med bruk av individuell plan ved bruk av vertøyet Individuell plan psykisk helse (IPPH)*. Trondheim: SINTEF Helse

Tøssebro, J. (2012) *Personer med funksjonsnedsettelse på arbeidsmarkedet – kunnskapsstatus og kunnskapsutfordringer*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Tøssebro, J., & Lundeby, H. (2002). *Å vokse opp med funksjonshemming: de første årene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedeler, J.S. (2009) When benefits become barriers. *Alter European Journal of Disability Research*, 3, 63-83.

Vedeler, J.S. & Mossige, S. (2009) Barriere for karriere. Personer med bevegelseshemming og deres fortellinger om veien inn i arbeidslivet. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget. 119-131.

Vedeler, J.S. & Mossige, S. (2010) Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability research*, 12, 273-286.

Weathers, R. & Wittenburg, D. (2009) Employment. In A Houtenville et al (eds) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, Mich: Upjohn Institute for Employment Research. 101-144.

Wendelborg, C., (2010) *Barrierer mot deltakelse. Familier med barn og unge med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Whitehead, M., Clayton, S. Holland, P. Drever, F. Barr, B., Gosling, R. Dahl, E., vd Wel, K.A., Westin, S., Burström, B., Nylen, L., Lundberg, O., Diderichsen, F., Thielen, K., Ng, E., Uppal, S. & Chen, W.H. (2009) *Helping chronically ill or disabled people into work: what can we learn from international comparative analyses?* Liverpool: Public Health Research Consortium.

Wik, S.E. & Tøssebro, J. (akseptert, kommer 2014). *Motivation for work among non-working disabled people in Norway in a life course perspective*. ALTER. European Journal of Disability research.

Wik, S.E., Tøssebro, J. & Magnus, E. (2012). *Unge funksjonshemmede og arbeidsavklaring. Rapport fra første fase*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning as, Mangfold og inkludering.

Winn, S & Hay, I. (2009). Transition from school for youths with a disability: issues and challenges. *Disability & Society*, 24(1), 103-115.

ISBN 978-82-7570-350-5 (trykk)
ISBN 978-82-7570-351-2 (web)

Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

Tel: 73 59 63 00
Web: www.samforsk.no

 **NTNU**
Samfunnsforskning AS

