



FAFO
RAPPORT NR. 64
NOVEMBER 1986

Hanne Bogen:

ARBEIDSMULIGHETER FOR PSYKISK UTVIKLINGHEMMEDE

En forundersøkelse av nyere
sysselsettingstiltak for psykisk
utviklinghemmede

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
Tlf. 02 / 40 14 20

Hanne Bogen:

ARBEIDSMULIGHETER FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

En forundersøkelse av nyere
sysselsettingstiltak for psykisk
utviklinghemmede

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
Tlf. 02 / 40 14 20

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

ISBN 82-7422-002-1
Trykk: Lobo Grafisk as

FORORD

Retten til arbeid skal omfatte alle. Alle skal ha rett til å leve et liv med en tilfredsstillende økonomisk levestandard og inngå i meningsfylte aktiviteter i samvær med andre mennesker. Likevel har utviklingen gått i retning av at stadig flere stemples som yrkeshemmede i forhold til arbeidslivets krav. Retten til arbeid blir dermed ikke reell.

Foreliggende rapport tar for seg én av de gruppene funksjonshemmede som i liten grad har hatt reelle muligheter til å inngå i arbeidsrettet virksomhet, nemlig mennesker med psykisk utviklingshemming. I de senere år har myndighetene viet denne gruppen funksjonshemmede større oppmerksomhet. Rapporten gir en vurdering av nyere tiltak som er satt igang for å bedre psykisk utviklingshemmedes sysselsettingsmuligheter. Både statlige tiltak, igangsatt av arbeidsmarkedsetaten, og fylkeskommunale tiltak vurderes. Rapporten gir ingen endelige vurdering av de aktuelle tiltakene, men er mer å regne som et forprosjekt til et forskningsområde som hittil er viet liten oppmerksomhet.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) i Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd under programmet "Forskning for funksjonshemmede".

Oslo 10.11. 1986

Hanne Bogen

FORORD

Retten til arbeid skal omfatte alle. Alle skal ha rett til å leve et liv med en tilfredsstillende økonomisk levestandard og inngå i meningsfylte aktiviteter i samvær med andre mennesker. Likevel har utviklingen gått i retning av at stadig flere stemples som yrkeshemmede i forhold til arbeidslivets krav. Retten til arbeid blir dermed ikke reell.

Foreliggende rapport tar for seg én av de gruppene funksjonshemmede som i liten grad har hatt reelle muligheter til å inngå i arbeidsrettet virksomhet, nemlig mennesker med psykisk utviklingshemming. I de senere år har myndighetene viet denne gruppen funksjonshemmede større oppmerksomhet. Rapporten gir en vurdering av nyere tiltak som er satt igang for å bedre psykisk utviklingshemmedes sysselsettingsmuligheter. Både statlige tiltak, igangsatt av arbeidsmarkedsetaten, og fylkeskommunale tiltak vurderes. Rapporten gir ingen endelige vurdering av de aktuelle tiltakene, men er mer å regne som et forprosjekt til et forskningsområde som hittil er viet liten oppmerksomhet.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) i Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd under programmet "Forskning for funksjonshemmede".

Oslo 10.11. 1986

Hanne Bogen

INNHOLODSFORTEGNELSE

	5.
KAPITTEL 1: INNLEDNING	5
KAPITTEL 2: RAPPORTENS INNHOLD OG DATAGRUNNLAG	9
2.1. Rapportens innhold	9
2.2. Rapportens datagrunnlag	13
KAPITTEL 3: HVORFOR ARBEID FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE?	15
KAPITTEL 4: HVILKE KRAV BØR STILLES TIL ARBEIDSPLASSE FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE?	23
4.1. En utvikling mot større krav til ytelse?	23
4.2. Psykisk utviklingshemmedes arbeidsevne	24
4.3. Vernet arbeid eller arbeid i ordinært arbeidsliv?	29
KAPITTEL 5: ERFARINGER MED NYE TILTAK FOR YRKESHEMMEDE IGANGSATT AV ARBEIDSMARKEDSETATEN	33
5.1 Innledning	33
5.2. Arbeidsforberedende trening	36
5.3. Arbeidssamvirke	40
5.4. Holdninger til ASV og AFT i NFPU	47
KAPITTEL 6: FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING FOR ØKT SYSSELSETTING AV PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE	51
6.1. Innledning	51
6.2. Fylkeskommunale strategier for sysselsetting av psykisk utviklingshemmede	53

<i>KAPITTEL 7: AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</i>	<i>69</i>
<i>ANMERKNINGER</i>	<i>73</i>
<i>LITTERATUR</i>	<i>75</i>

KAPITTEL 1: INNLEDNING

I løpet av det siste tiåret har yrkeshemmedes arbeidsmuligheter blitt viet stadig større oppmerksomhet i den offentlige debatten. Flere offentlige utredninger og meldinger slår fast at retten til arbeid gjelder alle, også yrkeshemmede, og at en betraktelig offentlig innsats må settes inn for at yrkeshemmede skal ha reelle muligheter til å få eller beholde et arbeid.

Også gruppen psykisk utviklingshemmede tilkjennes i dag retten til et arbeid, til muligheten av å velge om man vil ha et arbeid eller ikke (St.meld. nr. 88 (1974-75)). Slik situasjonen er i dag er likevel denne valgmuligheten nærmest illusorisk. Bare få psykisk utviklingshemmede har arbeid i det ordinære arbeidsliv, og det er heller ikke mange som har fått tilbud om vernet arbeid. I det hele tatt er omsorgen for psykisk utviklingshemmede i liten grad rettet inn mot at denne gruppen gradvis skal integreres i det ordinære eller det vernede arbeidsliv. Situasjonen for unge psykisk utviklingshemmede som står på terskelen til en voksentilværelse, er snarere at de nesten automatisk uføretrygdes ved fylte 16 år, uten å ha fått tilbud om attføring slik Lov om folketrygd krever. Arbeidspotensialet hos den enkelte blir dermed verken undersøkt eller forsøkt forbedret gjennom yrkesmessig attføring.

I Norge antar man at det finnes ca. 60 000 mennesker som kan karakteriseres som psykisk utviklingshemmet i lettere eller tyngre grad (Dyrendahl, 1984). Bare vel 12-14 000 av disse er å regne som moderat til dypt psykisk utviklingshemmet eller har en lidelse eller hemning i tillegg til den psykiske utviklingshemningen som gjør dem avhengige av mer omsorg enn andre. Det er denne gruppen som i første rekke faller inn under det fylkeskommunale Helsevernet for psykisk utviklingshemmedes (HVPU) ansvarsområde (1). De resterende 46 000 kan karakteriseres som lett psykisk utviklingshemmet (tidligere kalt evneveike).

Det er kanskje særlig blant denne siste, men også klart mest omfattende, gruppen at man mener det finnes et betydelig større arbeidspotensiale enn man i dag ser realisert. En del av disse har også i dag et arbeidstilbud. Myndighetene har en viss oversikt over hvor mange psykisk utviklingshemmede som har et vernet arbeidstilbud, enten i regi av sosialmyndighetene (i første rekke gjennom HVPU's verksteder) eller i arbeidsmarkedsmyndighetenes regi, selv om det heller ikke her har vært mulig å gi et presist antall. Man regnet i 1980 med at mellom 500 og 1500 psykisk utviklingshemmede hadde et tilbud i arbeidsmarkedsmyndighetenes regi (i bedrifter for vernet arbeid, vernet arbeid i offentlig virksomhet, arbeidssamvirke og arbeidstorbereidende trening) (NOU 1980:27). Ved utgangen av 1984 var det videre 976 psykisk utviklingshemmede sysselsatt i verksteder under HVPU (NOU 1985:34). Vanskeligere er det likevel å gi et anslag over hvor mange psykisk utviklingshemmede som har et arbeidstilbud i det ordinære arbeidsliv. Det antas at dette antallet er svært beskjedent; dette til tross for at Arbeidsdirektoratet kan yte lønnstilskudd i en overgangsperiode.

I en undersøkelse av unge funksjonshemmedes levekår (Lyngstad, 1984) fremgår det at 30% av de psykisk utviklingshemmede i utvalget var i inntektsgivende arbeid (ordinært eller vernet) i 1979. Undersøkelsen omfatter imidlertid bare personer i aldersgruppen 16-29 år som mottar uførepensjon, grunn- eller hjelpestønad og som bor utenfor institusjon. Tallet 30% kan bare gi en viss antydning om sysselsettingsandelen blant psykisk utviklingshemmede, bl.a. fordi undersøkelsen statistisk sett bare omfatter et fåtall psykisk utviklingshemmede. Sysselsettingsandelen er dessuten trolig høyere blant unge enn blant eldre, bl.a. fordi de unge nå lettere fanges opp f.eks. gjennom tilknytningen til det videregående skoleverket. Undersøkelsen gir dessuten ingen informasjon om dem som ikke får trygdeytelser. Det er nok denne siste gruppen, som faller inn under kommunenes ansvarsområde, man vet minst om, både med hensyn til sysselsetting og levekår forøvrig. Mye kan tyde på at sysselsettings- og aktiviseringstilbudet er større blant dem som faller inn under HVPU's ansvarsområde enn blant andre nettopp fordi de fanges opp av et omsorgsapparat. Dette er et tankekors siden det

normalt er slik at bedrefungerende psykisk utviklingshemmede ikke er klienter i HVPU (2).

Hvor mange psykisk utviklingshemmede kan man så anta har behov for en eller annen form for arbeidstilbud? Nettopp dette spørsmålet har det vist seg vanskelig å besvare. Nesten ingen psykisk utviklingshemmede er registrert som arbeidssøkende. Der er også svært få som tilbys attføring. Hittil har arbeidsformidling av denne gruppen funksjonshemmede ikke vært prioritert fra arbeidsmarkedsmyndighetenes side, men heller ikke andre (foreldre, sosialmyndigheter, psykisk utviklingshemmede selv) har funnet det naturlig at psykisk utviklingshemmede registrerer seg som arbeidssøkere. I NOU 1980:27 Arbeid for psykisk utviklingshemmede antydes det at det faktiske, udekkede behovet for sysselsetting blant lettere psykisk utviklingshemmede kan utgjøre mellom 15 000 og 30 000 personer. (I dette tallet er bare medregnet personer i yrkesaktiv alder). Selv om dette tallet er svært usikkert, antyder det likevel noe om forskjellen mellom dagens faktiske arbeidstilbud og potensiell sysselsettingsgrad blant psykisk utviklingshemmede. Tallene antyder at det må en betraktelig innsats til, både fra det offentlige og fra næringslivet forøvrig, for at målsetningen om arbeidsmuligheter for alle som ønsker det skal være reell.

Det antatte sysselsettingsbehovet på 15 000-30 000 omfatter primært lettere psykisk utviklingshemmede. Mange av de tiltakene som omtales i denne rapporten er kanskje i første rekke rettet mot denne gruppen. Det kan imidlertid være vanskelig å sette klare skiller mellom ulike grupper psykisk utviklingshemmede. Klienter i HVPU er generelt svakere fungerende enn dem som faller inn under kommunenes ansvarsområde. Mange av dem som i dag har gjennomgått videregående skole kan imidlertid ha vært svakere fungerende enn noe eldre HVPU-klienter, som ikke har fått et tilsvarende pedagogisk tilbud. Erfaring viser også at funksjonsnivå i stor grad avhenger av det miljø og de organisatoriske rammer psykisk utviklingshemmede fungerer innenfor. I rapporten skilles det derfor ikke strengt mellom ulike grupper psykisk utviklingshemmede. Dersom nivåinndelinger likevel skal benyttes, kan en si at rapporten primært

omhandler tiltak rettet mot lett og moderat psykisk utviklingshemmede.

KAPITTEL 2: RAPPORTENS INNHOLD OG DATAGRUNNLAG

2.1. RAPPORTENS INNHOLD

Rapportens hovedsiktemål er å gi en skisse av erfaringene med nyere sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede. Rapporten har et tredelt siktemål:

1. Innhenting av erfaringer fra nyere tiltak igangsatt av arbeidsmarkedsetaten
2. Systematisering av det fylkeskommunale planarbeidet for å øke sysselsettingen blant psykisk utviklingshemmede
3. Gjennomgang av nyere undersøkelser om sysselsettings-situasjonen for psykisk utviklingshemmede

1. Bakgrunnen for undersøkelsen er i første rekke igangsetting av to nye tiltak for yrkeshemmede. Det gjelder de to tiltakene Arbeids-samvirke (ASV) og Arbeidsforberedende trening (AFT). Tiltakene administreres av Arbeidsmarkedsetaten. (I kap. 5 blir utformningen av tiltakene nærmere presentert.) Foreløpig har begge tiltakene et svært beskjedent omfang. Det er likevel to grunner til at de er av spesiell interesse i diskusjonen om egnede arbeidstiltak for psykisk utviklingshemmede. For det første viser det seg at psykisk utviklingshemmede utgjør en stor andel av deltakerne på tiltakene (40-50 %), mens de til sammenligning er svært beskjedent representert i bedriftene for vernet arbeid som også faller inn under arbeidsmarkedsetatens ansvarsområde. Den store andelen psykisk utviklingshemmede er tilsiktet fra myndighetenes side. At denne gruppen yrkeshemmede klarer å beholde sin andel av deltakerne, er imidlertid interessant ut fra en vurdering av hvilke tiltak som er særlig egnet for denne gruppen og dermed hvilke tiltak man i fremtiden bør bygge videre ut. For det annet synes tiltakene organisatorisk mer i tråd med målsetningen om normalisering av psykisk utviklingshemmedes livssituasjon enn tilfellet er for arbeids- og aktivitetstilbud innenfor HVPU. Her er det ikke en særomsorg som til-

rettelegger arbeidet, men derimot den ordinære arbeidsmarkedsetaten. Både for klienter som blir utskrevet av HVPU og for dem som aldri har hatt behov for særomsorg, kan det oppleves svært diskriminerende å være henvist til arbeidstilbud som nettopp administreres av en særomsorg. Men også for mange HVPU-klienter kan det være viktig at sysselsettingstiltakene ikke er underordnet særomsorgen.

Verken Arbeidssamvirke eller Arbeidsforberedende trening er ment for de best fungerende psykisk utviklingshemmede. De er begge vernede tilbud i den forstand at opplæringen eller arbeidet foregår i en vernet virksomhet. Dette til forskjell fra tiltak som først og fremst sikter mot en integrering i det ordinære arbeidslivet (både det offentlige og det private). Blant disse siste kan nevnes "Sysselsettingstiltak for yrkeshemmede i offentlig virksomhet" og "Lønnstilskudd til yrkeshemmede". Blant tiltakenes målgrupper inngår imidlertid også klienter i HVPU.

I denne undersøkelsen studeres endel av erfaringene med de to tiltakene. Sentralt i undersøkelsen står de berørte partenes (psykisk utviklingshemmedes organisasjoner, fylkeskommunale og kommunale etater, arbeidsmarkedsetaten) vurdering av hvor egnete tiltakene er for psykisk utviklingshemmede og hvilke erfaringer man inntil nå har gjort med tiltakene. Prosjektet har ikke tatt mål av seg til å gi en fullstendig oppsummering av erfaringene med tiltakene. Viktigere enn en slik fullstendig kartlegging har vært å reise en del prinsipielle spørsmål som angår psykisk utviklingshemmedes sysselsettingssituasjon. Prosjektet er derfor mer å regne som et forprosjekt til et forskningsområde som pr. i dag er lite kartlagt. Innenfor RFSP's programområde "Forskning for funksjonshemmede" vil et annet prosjekt gå mer i dybden og forfølge "yrkeskarrieren" til deltakerne i det enkelte tiltak. Til orientering kan også nevnes at Arbeidsdirektoratet selv har foretatt en evaluering av tiltakene og vurderer erfaringene som positive (Arbeidsdirektoratet, 1985). Foreliggende rapport reiser imidlertid et bredere spekter av problemstillinger i tilknytning til sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede enn Arbeidsdirektoratets evaluering.

2. De statlig myndigheter har vedtatt at det foreløpig skal etableres ett ASV- og ett AFT-tiltak i hvert fylke. Det er imidlertid ikke satt igang slike tiltak i alle fylker. Selv om tiltakene skulle bli utbygd etter planen, vil de likevel ikke på langt nær kunne dekke det antydende behovet for sysselsetting på mellom 15-30 000. En systematisering av det fylkeskommunale planarbeidet som sikter mot å øke sysselsetting av psykisk utviklingshemmede, kan derfor gi en pekepinn om hva fylkene tenker å gjøre for å imøtekomme behovet.

Nå er fylkekommunene ikke hovedansvarlig for igangsetting av sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede. Det er i prinsippet staten ved arbeidsmarkedsetaten som har det finansielle hovedansvaret for alle former for sysselsettingstiltak, også for denne gruppen. Staten skal også trekke opp de generelle rammene for slike tiltak. Likevel henstilles det til at alle administrative nivåer (kommune, fylke, stat) tar initiativ til igangsetting av tiltak slik at tiltakene mest mulig kan utformes ut fra lokale forutsetninger og ønsker. Fokus settes i denne rapporten på det fylkeskommunale nivået fordi mange fylker, gjennom det planarbeidet som drives, synes å ville påta seg et slikt ansvar for initiering av tiltak, selv om arbeidsmarkedsetaten fremdeles tillegges det formelle hovedansvaret.

I tillegg til det fylkeskommunale nivået ville det vært interessant å studere det planarbeidet som drives på kommunalt nivå. Kommunene har i dag ansvar for omsorgstilbud til psykisk utviklingshemmede som ikke er registrert i HVPU. Det er også lagt frem forslag om at kommunene i fremtiden får et langt større ansvar for alle psykisk utviklingshemmede enn de har i dag (NOU 1985: 34 Levekår for psykisk utviklingshemmede). Det ville særlig vært interessant å undersøke den beredskap kommunene kan stille opp når det gjelder å gi mennesker med psykisk utviklingshemming et tilfredsstillende sysselsettingstilbud. Rammene for undersøkelsen (4 1/2 mndr.) har imidlertid forhindret en egen kartlegging av dette nivået. Enkelte kommunale tiltak vil imidlertid bli berørt; det gjelder særlig kommunale ASV-tiltak, men også enkelte andre tiltak.

Både i systematiseringen av det fylkeskommunale planarbeidet og ved evalueringen av Arbeidssamvirke og Arbeidsforberedende trening vil hovedvekten legges på den sysselsettingsmessige mer enn den administrative siden av tiltakene. Særlig sentralt står analysen av hvor egnet ulike tiltak er til å møte psykisk utviklingshemmedes særegne sysselsettingsbehov. Den administrative organiseringen av tiltakene tas i mindre grad opp, dvs. hvilke instanser som bør ha administrativt og finansielt hovedansvar for tiltakene. Dette siste aspektet ved sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede er vurdert av et offentlig utvalg og vil bare trekkes inn i den grad det har betydning for sysselsettingsaspektet (Arbeidsdirektoratet).

3. I løpet av de siste årene er det gjennomført flere undersøkelser av erfaringene med sysselsetting av psykisk utviklingshemmede i både ordinært og vernet arbeidsliv. De fleste av disse undersøkelsene er gjennomført som semesteroppgaver eller hovedoppgaver ved universiteter og høyskoler. Undersøkelsene bidrar til økt innsikt om hvilke forhold ved arbeidssituasjonen som må legges spesielt til rette for at sysselsettingstiltak for denne gruppen skal bli vellykkede. Undersøkelsene viser bl.a. at ensidig vekt på arbeidsoppgavenes art og vanskelighetsgrad ikke alltid er den viktigste forklaringen på hvorfor noen tiltak lykkes mens andre mislykkes. Foreliggende rapport gir en presentasjon av de viktigste funnene i disse undersøkelsene.

Kapittelinnndelingen i rapporten er som følger: I avsnitt 2.2 gis først en drøfting av rapportens datagrunnlag. I kapittel 3 drøftes så målsettingen om arbeid for psykisk utviklingshemmede: Hvilke utviklingstrekk har aktualisert denne problemstillingen? I kapittel 4 gis videre en vurdering av de betingelser som bør legges til rette for at sysselsettingstiltak skal ha den ønskede virkning. Her baseres drøftingen i stor grad på foreliggende undersøkelser. I kapittel 5 presenteres erfaringene med tiltakene Arbeidssamvirke og Arbeidsforberedende trening. Kapittel 6 inneholder en presentasjon av fylkeskommunenes planarbeid. I et avsluttende kapittel 7 gis en oppsummerende vurdering av hvilke tiltak det fra myndighetenes side bør satses

spesielt på for å øke sysselsettingen blant psykisk utviklingshemmede.

Rapporten er også forsynt med en relativt omfattende litteraturliste som kan være til nytte for dem som skal arbeide videre innen dette feltet.

2.2. RAPPORTENS DATAGRUNNLAG

Prosjektet har som nevnt mer hatt et eksplorerende siktemål enn å ville gi en fullstendig oversikt over erfaringene med nyere sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede. I stedet for å gjennomføre en ensartet intervju-undersøkelse til fylkeskommunene, er det innhentet et variert datamateriale. Det er benyttet både skrevne kilder og intervjuer/samtaler med berørte parter: Fylkeskommunale etater, statlige etater, psykisk utviklingshemmedes organisasjoner. Det er flere grunner til at det ikke er satset på standardisert intervjuing.

For det første er sysselsetting av psykisk utviklingshemmede et ganske nytt område for offentlig planlegging. Fylkene har kommet ulike langt med hensyn til drøftinger om og planlegging av tiltak for denne gruppen funksjonshemmede. I enkelte fylkesadministrasjoner (ved konsulenten for funksjonshemmede) har man f.eks. ikke hatt kjennskap til at det finnes tiltak av den aktuelle typen (ASV og AFT) lokalisert til fylket. En standardisert intervju-undersøkelse om fylkenes planarbeid forutsetter, for at den skal gi interessante resultater, at man i fylkeskommunene har engasjert seg i dette arbeidet og har oversikt over situasjonen i fylket. I enkelte fylkeskommuner har man ikke annen kunnskap på dette feltet enn den som allerede finnes innenfor fylkets HVPU-organer og har derfor også henvist til HVPU for videre informasjon om aktiviteten i fylket. Siden det i denne undersøkelsen har vært viktig å komme i kontakt med de instanser eller personer som synes å ha best oversikt over dette temaet, har også HVPU-ledelsen i fylkene vært kontaktet der dette har vært naturlig. I andre fylker har fylkesarbeidskontoret vært en viktig informant. Den beste strategien ville ha vært å ta kontakt

med alle involverte instanser i fylkene. Prosjektets begrensede omfang har imidlertid forhindret et så omfattende opplegg.

For det annet er selve temaet "sysselsetting av psykisk utviklingshemmede" kanskje ikke så egnet for en standardisert intervju-undersøkelse. Retten til arbeid skal være et ledd i bestrebelsene på en bedring av den enkelte psykisk utviklingshemmedes totale livssituasjon. En vurdering av hvor godt man har lyktes i bestrebelsene på en slik livskvalitetsheving forutsetter at man supplerer undersøkelsesopplegget med mer kvalitative studier. Prosjektets begrensede tidsrammer har ikke gjort det mulig å gjennomføre et slikt undersøkelsesopplegg. Det vises her i stedet til den tidligere nevnte undersøkelsen som vil gå mer i dybden i studiet av sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede.

Det er foretatt intervjuer/samtaler med alle fylkeskommuner via telefon. Flere instanser i fylkene er som nevnt kontaktet, f.eks. fylkeskommunale konsulenter for funksjonshemmede og arbeidskonsulenter i HVPU. Enkelte fylkeskommuner og kommuner har utarbeidet egne plan-dokumenter over aktuelle tiltak for psykisk utviklingshemmede. I endel tilfeller er også konsulenter for yrkeshemmede ved fylkesarbeidskontorene kontaktet. Videre er det innhentet opplysninger og materiale i Arbeidsdirektoratet og hos ledere for endel arbeidssamvirker.

Det presiseres at informasjonsinnhentingene ikke gjør krav på å gi et fullstendig bilde av involverte parter holdning til sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede.

Undersøkelsen trekker også inn erfaringer fra nyere utredninger og forskningsrapporter om sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede. Disse kan bidra til å supplere drøftingene av de fylkeskommunale erfaringene.

KAPITTEL 3: HVORFOR ARBEID FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE?

Hvorfor skal så psykisk utviklingshemmede ut i arbeidslivet, kan det være at mange vil spørre. Er ikke problemene på arbeidsmarkedet allerede store nok om ikke samfunnsgrupper som ikke har full eller kanskje bare begrenset arbeidsførhet skal prioriteres og kanskje trenge andre arbeidstakere til side? Er ikke et tilbud om materielt livsgrunnlag i form av uføretrygd det mest realistiske for denne gruppen yrkeshemmede? Slike argumenter kan det ofte synes vanskelig å imøtegå. Dersom det viktigste kriteriet for på få arbeid er at man er konkurransedyktig på arbeidsmarkedet, vil imidlertid svært mange av dagens arbeidstakere falle utenfor yrkeslivet. Utstøtningen fra arbeidslivet vil øke. Arbeidslivet i Norge er imidlertid ikke organisert ut fra rene lønnsomhetskriterier. En rekke lover og avtaler i arbeidslivet skal sikre at alle norske borgere gis mulighet til arbeid: Grunnloven verner om retten til arbeid, Hovedavtalen mellom LO og N.A.F. sikrer bl.a. arbeidstakerne mot vilkårlige oppsigelser og Arbeidsmiljøloven fremholder at arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakerne ikke lider unødige overlast og av den grunn må tre ut av arbeidslivet. Et fellestrekk ved eksisterende lovverk og avtaler, slik de tolkes og praktiseres i dag, synes imidlertid å være at de favoriserer dem som allerede er trådt inn i et arbeidsforhold og i mindre grad ivaretar behovene til dem som - ennå ikke - er yrkesaktive. Også attføringsapparatet synes mer tilpasset dem som er i ferd med å støtes ut av arbeidslivet enn grupper av yrkeshemmede som verken har klart å finne fotfeste i vernet eller ordinært arbeidsliv. Som vist er svært få psykisk utviklingshemmede i arbeid. Lov- og avtaleverket har hittil vært til liten støtte for denne gruppen yrkeshemmede.

Målsetningen for den offentlige omsorgen for psykisk utviklingshemmede har frem til i dag hovedsakelig vært rettet mot å gi den enkelte en trygg og ordnet tilværelse, enten ved plassering i institusjon eller ved å bli boende hos foreldre. Mange vil hevde at innholdet i denne omsorgen i for stor grad har bestått i ren plassering eller oppbevaring

av psykisk utviklingshemmede. En særomsorg (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede - HVPU) er bygget opp for å ivareta det spesielle behovet for omsorg og pleie mange psykisk utviklingshemmede har. Samtidig er det klart at mange, kanskje de aller fleste, med diagnosen psykisk utviklingshemming, ikke har behov for særomsorg og har vært hjemmeboende hos foreldre hele sitt liv, eventuelt med aktiviseringsstilbud i HVPU's dagsentra. Endel har også stiftet eget hjem, enten gjennom ekteskap, ved kollektive eller vernede boformer eller de bor alene. Denne gruppen har vært henvist til å konkurrere med andre svake grupper om det offentliges (i første rekke kommunenes) oppmerksomhet for å oppnå egnede tilbud, f.eks. tiltak for å fremme sysselsettingen innen gruppen. Resultatet har ofte vært at psykisk utviklingshemmede utenfor særomsorgen har vært dårligere stilt med hensyn til dagtilbud enn klienter i HVPU.

Både i de funksjonshemmedes og spesielt i de psykisk utviklingshemmedes egne organisasjoner og innen HVPU er det i dag et økende engasjement for å fremskaffe sysselsettingstilbud til psykisk utviklingshemmede. Hvorfor skal så psykisk utviklingshemmede tilbys arbeid på linje med andre? Flere argumenter kan gis for at arbeidsmuligheter også bør tilbys psykisk utviklingshemmede.

Allerede i Stortingsmelding nr. 88 (1974-75) ble tre viktige prinsipper i den videre utbyggingen av omsorgen for psykisk utviklingshemmede slått fast. De tre prinsippene var: 1) Normalisering av psykisk utviklingshemmedes livssituasjon, 2) integrering av psykisk utviklingshemmede i samfunnet forøvrig og 3) desentralisering av omsorgen. Alle de tre prinsippene kan ses som en kritikk av den måten omsorgen for psykisk utviklingshemmede hittil har vært drevet, i første rekke slik HVPU er bygget opp. De tre prinsippene utgjør en helhet og representerer et nytt syn på psykisk utviklingshemmede som mennesker. Prinsippene innebærer at mennesker med psykisk utviklingshemming tilkjennes de samme rettigheter og utviklingsmuligheter som andre (3).

Med normalisering menes at også psykisk utviklingshemmede har rett til

å leve et fullverdig liv i likhet med andre mennesker. Et fullverdig liv er ikke bare å forskånes for materiell nød og savn, men skal også gi mulighet til livsutfoldelse og individualitet. Psykisk utviklingshemmede har rett til en livssituasjon mest mulig lik andre menneskers. Dette innebærer at også psykisk utviklingshemmede har rett til utdanning og arbeid, til en meningsfull fritid, til mellommenneskelig kontakt og til en tilfredsstillende bosituasjon. At man er psykisk utviklingshemmet skal ikke bety at man er fratatt elementære menneskerettigheter og at man skal leve et liv som er vesentlig annerledes enn den øvrige befolkning.

Integrering av psykisk utviklingshemmede innebærer å gjøre samfunnet tilgjengelig for psykisk utviklingshemmede, fysisk og sosialt. Prinsippet om integrering vil si at samfunnets normale service-organer og aktiviteter (som helse, skole, sosialvesen, attføring, arbeidsformidling, arbeidsliv) bør tilpasses psykisk utviklingshemmedes behov, i stedet for at psykisk utviklingshemmede skal tilpasses et samfunn der utbyggingen av service-institusjonene er fastlagt en gang for alle. Samfunnet bør planlegges slik at særomsorg for enkelte grupper blir overflødig. På arbeidslivets område innebærer dette at arbeidsplassene bør utformes slik at ingen grupper stenges ute: Arbeidslivet må tilpasses de ulike forutsetninger som finnes i befolkningen i stedet for at befolkningen må tilpasse seg arbeidslivets krav. Integrering av psykisk utviklingshemmede i det ordinære samfunnslivet kan dermed ses som en måte å oppnå en normalisering av livssituasjonen.

Med desentralisering av omsorgen for psykisk utviklingshemmede menes at det er lokalsamfunnet, gjennom det ordinære hjelpeapparatet på det kommunale og lokale plan, som skal ha hovedansvaret for at psykisk utviklingshemmede hjemmehørende i kommunen får et fullgodt omsorgstilbud på alle områder. Psykisk utviklingshemmede skal ikke være nødt til å reise lengre avstander enn andre for å få tilfredsstilt elementære omsorgstilbud. Denne målsetningen om desentralisering bryter med dagens organisering av sorgen gjennom det fylkeskommunale Helsevernet for psykisk utviklingshemmede. Her er plassering i institusjon langt fra

hjemstedskommunen snarere regelen enn unntaket. Mange psykisk utviklingshemmede mister dermed en naturlig tilhørighet til nærsamfunnet, andre har aldri fått anledning til å utvikle en slik tilhørighet.

Selv om de tre prinsippene på langt nær er realisert ennå, er det likevel visse utviklingstrekk i omsorgen for psykisk utviklingshemmede som peker i retning av større normalisering og integrering av psykisk utviklingshemmedes livssituasjon og mer desentralisering av omsorgen. Disse utviklingstrekkene kan samtidig gjelde som argumenter for at psykisk utviklingshemmede bør integreres sterkere både i det ordinære og det vernede arbeidslivet.

1. I de offisielle målsetningene om normalisering og integrering ligger det en innrømmelse av at også psykisk utviklingshemmede har behov for å føle tilhørighet og å føle at man blir respektet som menneske. Arbeid er i vår kultur én av de viktigste kilder til både sosial integrasjon og sosial anseelse. Det er også arbeidsaktiviteten som strukturerer størstedelen av hverdagen for de fleste og styrer andre gjøremål, både gjennom dagen og gjennom livet. For mange psykisk utviklingshemmede kan det føles fornedrende å ikke få anledning til å vise at man "duger" på lik linje med andre, at man ikke blir tiltrodd evne til å ta ansvar for egne handlinger og at man ikke kan være til nytte. Selv om sysselsetting ikke nødvendigvis er den eneste måten å møte behovet for tilhørighet og selvrespekt, er likevel dagens situasjon den at unødvendig mange psykisk utviklingshemmede føler at de lever "på siden" av samfunnet, at de er henvist til å være "annerledes" selv om de selv og pårørende eller andre nære omsorgspersoner vet at de kan langt yte mer.

2. Psykisk utviklingshemmede er som tidligere vist en svært sammensatt gruppe, både med hensyn til intellektuelt funksjonsnivå, sosiale ferdigheter og atferdsproblemer. Inndelingen av psykisk utviklingshemmede i lett, moderat og dyp psykisk utviklingshemming har vært benyttet som indikasjon på hvilket funksjonsnivå den enkelte befinner seg på og hvilket utviklingspotensiale vedkommende har (4). For mennesker som har

liten kjennskap til psykisk utviklingshemmede som potensiell arbeidstakergruppe, slik tilfellet vel kan være for mange arbeidsgivere, kan denne gruppen funksjonshemmede lett fremstå som mer ensartet enn den faktisk er. Sterotypier om gruppen, som ofte kan oppstå på grunn av synlige kjennetegn på evneveikhet eller åndssvakhet, kan lett festne seg og være eneste kunnskapsgrunnlag ved avgjørelser om hvorvidt man skal sysselsette psykisk utviklingshemmede eller ikke. Samtidig kan man ha unngått å legge merke til at lagergutten i dagligvarebutikken på hjørnet faktisk har diagnosen psykisk utviklingshemmet, selv om det ikke "synes" på ham. Om man derfor vet om en psykisk utviklingshemmet som ikke ville klare en arbeidssituasjon, behøver ikke det samme å gjelde for en annen.

3. Nyere funn innen omsorgen for psykisk utviklingshemmede har vist at det også blant mennesker med denne diagnosen finnes et læringspotensiale når bare forholdene legges til rette for det. Den rådede definisjonen på psykisk utviklingshemming er nedsatt læringsevne på grunn av medfødt eller tidlig erhvervet mental skade. Inntil de siste tiår har man i omsorgen for psykisk utviklingshemmede ofte likestilt nedsatt læringsevne med manglende læringsevne. Dette er kanskje den viktigste bakgrunnen for at den offentlige omsorgen mer har hatt preg av oppbevaring enn "hjelp til selvhjelp". Med NOU 1973:25 Omsorg for psykisk utviklingshemmede fikk en ny forståelse for psykisk utviklingshemmedes læringsmuligheter gjennomslag i omsorgsapparatet (5). Det nye synet på psykisk utviklingshemmede innebærer at psykisk utviklingshemming ikke lenger bør ses som en statisk tilstand, men som en tilstand som påvirkes av omgivelsene. En rekke forsøk med planmessig trening og opplæring har vist at læringspotensialet blant psykisk utviklingshemmede er langt større enn man tidligere har antatt. Psykisk utviklingshemmede kan lære, og de kan i mange tilfeller lære det samme som andre. Det er måten læringen skjer på som atskiller seg fra normale læringssituasjoner. Psykisk utviklingshemmede trenger lengre tid på innlæring av ulike aktiviteter: Aktivitetene må gjentas oftere for at de skal "sitte". Videre bør sammensatte aktiviteter ofte dekomponeres til enklere enheter og disse læres inn hver for seg. Skillet mellom ab-

strakte og konkrete aktiviteter kan også være vesentlig. Man har gjerne ment at psykisk utviklingshemmede har større problemer enn andre med å lære abstrakte (teoretiske) ferdigheter og å overføre ferdigheter lært i én konkret situasjon til andre noe ulike situasjoner. Likevel har det vist seg at også moderat psykisk utviklingshemmede (dvs. åndssvake) kan ha nytte av vanlig skoleundervisning og lære elementær lese-, skrive- og regneferdigheter, dvs. mer abstrakte ferdigheter. Det må her imidlertid bemerkes at slike ferdigheter ikke alltid er de viktigste i et arbeidsforhold og at evnen til å lære dem ikke er en avgjørende indikasjon på hvor egnet man er til å inngå i en arbeidssituasjon (Bollingmo, 1982).

Denne nye "læringsteorien" (6) har kanskje i første rekke hatt betydning for synet på de svakest fungerendes muligheter til å mestre dagliglivsferdigheter (f.eks. vasking, påkledning, spising). Videre står opplæring til selvhjelp i vid forstand sentralt: Evne til å nyttiggjøre seg en rekke servicetilbud (telefon, innkjøp, henvendelse til offentlige etater, reiser med kollektive transportmidler osv.). Men også for de bedrefungerende, som kanskje allerede mestrer de fleste ferdigheter som er nødvendige i dagliglivet, er det en viktig erkjennelse at trening og opplæring gir resultater f.eks. i forhold til å mestre en arbeidssituasjon.

4. Dette nye synet på psykisk utviklingshemmedes muligheter for å lære har fått gjennomslag i offentlig lovgivning gjennom Lov om videregående opplæring fra 1976 der det slås fast at også funksjonshemmede har rett til slik opplæring, også når spesialpedagogisk hjelp og støtte er nødvendig. Det finnes imidlertid ingen oversikt over hvor mange psykisk utviklingshemmede som gis et tilbud om videregående skolegang, men NOU 1985:34 Levekår for psykisk utviklingshemmede antar at stadig flere nå får tilbud om videregående opplæring i det vanlige skoleverket utenom institusjonsskolene. De fleste har fått et tilbud i 4-elevers gruppe innenfor studieretningene håndverks- og industrifag eller husholdningsfag. Mange får imidlertid et videregående tilbud i de statlige spesialskolene.

Etterhvert som stadig flere psykisk utviklingshemmede får videregående opplæring, blir det desto viktigere å finne tilfredsstillende tilbud etter opplæringen. Mange foreldre til psykisk utviklingshemmede barn opplever det svært frustrerende at det nesten ikke finnes tilbud etter avsluttet skolegang. Enkelte har vært nødt til å sende barna til HVPU's dagsentra som er beregnet for langt mindre funksjonsdyktige mennesker, til tross for at barna har vist betydelig læreevne og utviklingsmuligheter gjennom den videregående skolegangen. Det finnes imidlertid få videreføringsmuligheter til mer utviklende og krevende aktiviteter etter videregående skolegang. Dette får gapet mellom målsetninger og realiteter i normaliseringen av psykisk utviklingshemmedes livssituasjon til å fremstå særlig klart.

5. Vektleggingen på selvhjelpstrening for psykisk utviklingshemmede har ført til at egne botilbud utenfor institusjon får stadig større plass i den kommunale og fylkeskommunale planleggingen av omsorgen for psykisk utviklingshemmede. Psykisk utviklingshemmede skal ikke lenger være henvist til umyndiggjørende institusjonalisering dersom de er i stand til å klare seg i egen bolig eller i et bofellesskap med flere psykisk utviklingshemmede, eventuelt med endel tilsyn. Erfaringene med slike mer selvstendige botilbud viser imidlertid at de fungerer best når det samtidig gis stimulerende dagtilbud til beboerne. I enkelte fylker er man av den oppfatning at manglen på arbeidsplasser er en av de største hindringene for utflytting fra institusjon, f.eks. til hjemkommunen. Folk kan bare flyttes dit det finnes et tilfredsstillende dagtilbud. Foreløpig finnes imidlertid de fleste tilbud i tilknytning til HVPU-institusjoner.

Momentene over skal ikke forstås som argumenter for at psykisk utviklingshemmede skal inn i arbeidslivet, enten det dreier seg om ordinært eller vernet arbeid. De bør mer forstås som en bakgrunn for aktualiseringen av ønsket om arbeidstilbud også for denne gruppen yrkeshemmede: Når normalisering anses naturlig på områder som bosituasjon og utdanning, er det vanskelig å skjønne hvorfor arbeid skal unntas fra

disse normaliseringsbestrebelsene. Retten til arbeid bør ses som ledd i en vurdering av hva som fremmer den enkeltes totale livssituasjon.

KAPITTEL 4: HVILKE KRAV BØR STILLES TIL ARBEIDSPLASSE FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE?

Som nevnt i forrige kapittel er det få psykisk utviklingshemmede som i dag tilbys arbeid. Dette skyldes nok en utbredt oppfatning hos alle ansvarlige parter - myndigheter, arbeidsgivere, foreldre - om at denne gruppen funksjonshemmede er lite egnet for sysselsetting. Tildeling av uføretrygd og aktivisering har vært velferdsstatens tilbud til psykisk utviklingshemmede.

4.1. EN UTVIKLING MOT STØRRE KRAV TIL YTELSE?

Det har ikke alltid vært slik at psykisk utviklingshemmede har vært utestengt fra arbeidslivet. Dagens krav til yteevne i arbeidet er i stor grad et resultat av strukturendringer i samfunns- og næringsliv. En viktig faktor er overgangen fra et samfunn der primærnæringene dominerte til et moderne industri- og tjenesteytende samfunn og ikke minst en overgang til et samfunn der lønnsarbeid er viktigste kilde til livsopprettholdelse. Sammen med denne overgangen har det foregått en rasjonalisering og effektivisering av arbeidslivet. I det tradisjonelle bonde- og fiskersamfunnet var det trolig enklere å finne egnede arbeidsoppgaver til mennesker som ikke hadde full yteevne. Både arbeidsoppgavens art og tempoet i arbeidet ga rom for deltakelse fra alle, ikke bare de mest arbeidsføre.

Med den økte rasjonalisering og teknifisering har det foregått dyptgripende endringer i arbeidslivet, både med hensyn til arbeidsoppgavens art og kravene til utholdenhet og tempo. Arbeidsoppgaver som krever liten teknisk innsikt og som ikke er underlagt sterke ytelseskrav er i stadig større grad blitt rasjonalisert bort: Maskiner har overtatt mange av de rutinemessige og teknisk enkle arbeidsoppgavene. Maskinstyring krever på sin side både presisjon og en viss teknisk innsikt. Men rasjonaliseringen og teknifiseringen av arbeids-

prosessene har på sin side ofte ført til at arbeidsoppgavene i seg selv har blitt forenklet og rutiniserte og gjerne krever mindre håndverksmessig dyktighet enn tidligere. Det kan derfor hevdes at utviklingen i arbeidslivet har ført til en situasjon der det finnes arbeidsoppgaver som godt kan utføres av personer uten full arbeidskapasitet, men måten arbeidslivet i dag er organisert på - både med hensyn til lønnsomhetskrav, krav om sosial kompetanse - fører til mindre toleranse for funksjonshemminger av ulikt slag. Yrkeshemmede generelt, og psykisk utviklingshemmede spesielt, har derfor store problemer med å finne sysselsetting på det åpne, ordinære arbeidsmarkedet.

4.2. PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDES ARBEIDSEVNE

For 20-30 år siden var det en vanlig utbredt oppfatning at psykisk utviklingshemmedes læringsevne er sterkt begrenset. Følgelig vurderte man også muligheten til å lære arbeidsoperasjoner som sterkt begrenset. I løpet av de siste tiårene har antakelsen om manglende læringsevne blitt tilbakevist av praktiske erfaringer. Det har vist seg at ved en individuell tilrettelegging av læringssituasjonen og i neste omgang arbeidssituasjonen kan mange psykisk utviklingshemmede lære det samme som andre og utføre en arbeidsinnsats som er tilnærmet normal. Psykisk utviklingshemmede trenger imidlertid lengre tid på lære, og fordi opplæringen bør gis individuelt, ut fra den enkeltes forutsetninger, blir opplærings- og oppfølgingsaspektet ved sysselsetting av psykisk utviklingshemmede viktigere enn for andre arbeidstakere.

Selv om de fleste psykisk utviklingshemmede har en redusert arbeidskapasitet, har det vist seg at tilrettelegging av arbeidet ut fra den enkeltes forutsetninger og arbeidsoppgavenes art er viktige faktorer i vurderingen av yteevne, dvs. at yteevne ikke bør ses som en konstant faktor i arbeidslivet, men snarere at ulike arbeidssituasjoner setter ulike krav til yteevne. En tilpasset arbeidssituasjon kan derfor være en vel så viktig faktor for yteevnen som f.eks. raskheten til den enkelte arbeidstaker.

Finnes det så generelle krav som bør stilles til de arbeidsoppgaver psykisk utviklingshemmede skal utføre? Det har vist seg vanskelig å plukke ut bestemte arbeidsområder som egner seg spesielt godt eller spesielt dårlig. Opplæringstiltak har vist at det nærmest ikke er grenser for hva psykisk utviklingshemmede kan lære og at de med individuelt tilrettelagt opplæring og oppfølging kan utføre de samme arbeidsoppgaver som andre. Visse kjennetegn ved arbeidsoppgavene synes det imidlertid å råde en enighet om: Arbeidsoppgavene bør innholde et begrenset antall arbeidsoperasjoner, dvs. de bør være relativt enkle, og de bør ikke variere for mye. Siden sysselsetting av psykisk utviklingshemmede ikke er et mål i seg selv, men snarere et middel til økt livskvalitet og opplevelse av en meningsfylt tilværelse, er det spesielt viktig at den enkelte føler at han/hun lykkes i arbeidet, slik at deltakelse i arbeidslivet ikke skaper frustrasjoner. Også av denne grunn er det viktig at arbeidet er av en slik art at mulighetene for å lykkes er store. Ved å starte med enklere arbeidsoppgaver, vil også selvtilliten til å gå løs på mer krevende oppgaver kunne økes. Guro Bramnes nevner i sin undersøkelse at enkelte av elevene hennes fikk kjøreopplæring med tanke på et arbeid som sjåfør (Bramnes, 1983). Å kunne mestre et kjøretøy krever både påpasselighet, modenhet og god håndfunksjon. Dette viser at oppgaver som normalt regnes som krevende, godt kan læres av psykisk utviklingshemmede.

Selv om det kan gjelde som en overordnet regel at arbeidsoppgavene bør være relativt enkle og gjentas over tid, viser det seg at mange psykisk utviklingshemmede selv mener at de oppsatte arbeidsoppgavene kan bli for lite varierte og kjedelige og at man får for lite rom for selvstendig utførelse av arbeidet (Steig, 1984). Dette viser hvor store forskjeller det kan være mellom psykisk utviklingshemmedes arbeidsforutsetninger. Det som for én oppfattes som krevende arbeid, kan for en annen virke enkelt og lite utfordrende. Å sette opp spesielle kriterier for de arbeidsoppgaver psykisk utviklingshemmede kan utføre, kan derfor synes lite fruktbart. Den viktigste erfaring er at arbeidssituasjonen bør tilpasses den enkeltes forutsetninger og utviklingsmuligheter, ikke

utformes på grunnlag av generelle oppfatninger om hva psykisk utviklingshemmede "stort sett" kan mestre. Heller enn å liste opp oppgaver som psykisk utviklingshemmede som gruppe kan gjøre, bør man kartlegge hvilke muligheter den enkelte har og eventuelt finne ut hvilke arbeidsoppgaver vedkommende ikke egner seg til. På den annen side kan en liste over mulige arbeidsoppgaver ofte være nyttig, ikke minst for det planarbeidet som drives i kommuner og fylker. På den måten vil man kunne få mer fantasi til å sette igang tiltak. Det er dessuten ofte mer besparende å planlegge tiltak som omfatter flere psykisk utviklingshemmede. I gjennomgangen av erfaringene med Arbeidssamvirke (kap. 5) nevner vi endel arbeidsområder som har vist seg egnet for sysselsetting av psykisk utviklingshemmede.

En rekke undersøkelser har vist at det vanligvis ikke er manglende evne til å utføre arbeidsoperasjonene teknisk tilfredsstillende som gjør arbeidsgivere skeptiske til å ansette mennesker med psykisk utviklingshemming. Det er mestring av sosiale ferdigheter som er den viktigste begrensningen, dvs. evnen til å inngå i normale samhandlingssituasjoner (f.eks. vise takt og tone, være høflig uten å være for høflig, kle seg "riktig" osv.) (Bø m.fl., 1985; Edgerton, 1982). Det er atskillig vanskeligere å lære sosiale ferdigheter enn tekniske. Sosiale ferdigheter læres ikke på samme måte som man lærer å lese og skrive. De læres gjennom daglig sosial samhandling (Bollingmo, 1982). Som Edgerton påpeker er det imidlertid her viktig å huske at mange psykisk er "forskånet" fra å inngå i normale samhandlingssituasjoner nettopp fordi de henvises til et beskyttet institusjonsliv eller en passiv hjemmesituasjon. Ved en normalisering av psykisk utviklingshemmedes livssituasjon, særlig bosituasjonen, kan treningen i sosiale ferdigheter økes, ikke minst gjennom økt omgang med mennesker som ikke er psykisk utviklingshemmet.

Sosiale ferdigheter kan også læres gjennom arbeidssituasjonen. For at psykisk utviklingshemmedes funksjonsevne skal økes, kan det derfor være viktig at arbeidsplassen også består av arbeidstakere som ikke er psykisk utviklingshemmet. Samtidig kan det for trivselen og tryggheten

være viktig å skape et arbeidsmiljø som består av likesinnede, dvs. at flere psykisk utviklingshemmede arbeider sammen. I tiltaket arbeids-samvirke har man tatt hensyn til dette: Arbeidsmiljøet består av ulike grupper yrkeshemmede, men ofte har 4 av 10 arbeidstakere diagnosen psykisk utviklingshemming. Ved utplassering i det ordinære arbeidslivet er det imidlertid som oftest slik at bare én psykisk utviklingshemmet er ansatt i hver avdeling. Dermed øker presset på de øvrige ansatte til å "ta seg av" den som ikke er helt som de andre. I mange tilfeller kan et slikt press føre til at en psykisk utviklingshemmet medarbeider blir sterkere integrert i arbeidsmiljøet, i andre tilfeller kan det føre til isolering (Bø m.fl., 1985). Derfor kan det være betryggende å ha arbeidskamerater som er som en selv, som en føler at en strekker til overfor.

Ved utplassering i det ordinære arbeidslivet har det også vært diskutert hvilken plass i produksjonsprosessen psykisk utviklingshemmede arbeidstakere bør tildeles: Bør de integreres i de sentrale leddene i produksjonsprosessen eller bør de heller plasseres i såkalte sekundære eller indirekte stillinger? Her er det gjort ulike erfaringer (Bø m.fl., 1985; Hvinden, 1980). En plassering i arbeidsfunksjoner som inngår direkte i fremstillingen av bedriftens hovedprodukt (produkt-fremstilling), vil forutsette evne til å holde et tilnærmet normal arbeidstempo. Yteleseskravene i mer sideordnede arbeidsfunksjoner (vedlikehold, rengjøring, budtjeneste osv.) kan derimot være svakere: Bedriftens overlevelsessevne står og faller ikke ved tempoet og kvaliteten av hvordan disse arbeidsoppgavene utføres. Likevel er dette nyttige arbeidsoppgaver som inngår organisk i hele bedriftens virksomhet. Et problem ved disse siste typene arbeidsoppgaver er imidlertid at de ofte er uspesifikke: Det vil i stor grad være opp til arbeidstakeren selv å bedømme når de enkelte arbeidsoperasjoner skal utføres. Arbeidsoppgavene er ikke strukturert på samme måte som i den direkte produkt-fremstillingsprosessen. For endel psykisk utviklingshemmede har det vært problematisk å skulle utføre slike mer diffuse arbeidsoppgaver. Resultatet har gjerne vært at arbeidskamerater eller arbeidsleder hele tiden må følge med og peke på arbeidsoppgaver som skulle vært utført

(Bø m.fl., 1985). Det er derfor vanskelig å gi en almen vurdering av hvorvidt psykisk utviklingshemmede bør settes til den ene eller den annen type arbeidsoppgaver.

Nordland Fylkeskommune har gjennom en spesielt nedsatt arbeidsgruppe satt opp visse generelle krav som man mener bør tilfredsstilles for utvikling av en optimal arbeidsfunksjon hos psykisk utviklingshemmede (Nordland Fylkeskommune, 1985). Disse kravene oppsummerer endel av de viktigste erfaringene som er gjort ved sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede:

1. Tilrettelegging av arbeidssituasjonen:
 - a. finne egnede arbeidsoppgaver
 - b. ta i bruk teknologi for å kompensere fysisk handicap
2. Skape et arbeidsfellesskap med andre psykisk utviklingshemmede, men uten å skape arbeidsplasser som bare sysselsetter psykisk utviklingshemmede
3. Skape et godt sosialt miljø på arbeidsplassen
4. Tilrettelegging av bolig og sosialt miljø i fritiden
5. Organisere en god arbeidsledelse

I tillegg til disse kravene har Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (NFPU) trukket frem følgende forhold som særlig er viktig ved utplassering i ordinært arbeidsliv. Disse kravene er dessuten gitt enstemmig støtte i Stortingets kommunal- og miljøvernkomité (Innst. S. nr. 17, 1983-84):

- * Opprettelse av en fadderordning på arbeidsplassen ved at én av arbeidstakerne har spesielt ansvar for opplæring og oppfølging av hver psykisk utviklingshemmet arbeidstaker
- * Øremerking av tjenestemenn for psykisk utviklingshemmede ved arbeidskontorene slik at den faglige ekspertisen ved tilrettelegging av arbeidsplasser kan bli best mulig

4.3. VERNET ARBEID ELLER ARBEID I ORDINÆRT ARBEIDSLIV?

De to tiltakene vi studerer i denne rapporten, arbeidssamvirke og arbeidsforberedende trening, er begge vernede tilbud: De foregår i tilknytning til en vernet bedrift og er forbeholdt yrkeshemmede. I prinsippet skal tiltakenes lønnsomhet eller inntjeningssevne ikke være den avgjørende faktor for om tiltakene skal fortsette eller ikke. Tiltakene har mao. en støtte fra det offentlige som skjermer dem fra konkurransen med det ordinære næringslivet. Slik sett skiller de seg ikke vesentlig fra annen offentlig virksomhet, enten det dreier seg om produksjon eller tjenesteyting.

Likevel viser det seg at også vernet virksomhet er underlagt lønnsomhetskrav: Bedriftene for vernet arbeid er f.eks. avhengige av en relativt høy inntjening. Dette lønnsomhetskravet har etter manges mening ført til at bedriftene hovedsakelig må satse på arbeidstakere som har en høy yteevne. Svakere grupper av yrkeshemmede blir i stor grad utelukket. Denne utviklingen i retning av sterkere lønnsomhetskrav for de vernede bedriftene har vært medvirkende til utprøvingen av tiltak som Arbeidssamvirke og Arbeidsforberedende trening. Retningslinjene for den fremtidige driften av disse bedriftene synes å gå i retning av en prioritering av attføringsaspektet til forskjell fra dagens situasjon hvor bedriftene i stor grad fungerer som varige vernede arbeidsplasser (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1986). En prioritering av attføringsaspektet innebærer at man i fremtiden vil legge større vekt på at klientene skal tilbakeføres til ordinært arbeidsliv etter gjennomført arbeidstrening og opplæring og i mindre utstrekning tilbys varig arbeid i bedriftene. Disse nye retningslinjene tilsvarer i stor grad de målsetningene som ble stilt opp for de vernede bedriftene da de for første gang ble etablert i 1960. Hvorvidt disse nye målsetningene vil styrke psykisk utviklingshemmedes muligheter for å tilbys attføring i de vernede bedriftene, gjenstår å se. Kommunal- og arbeidsdepartementet anbefaler en ytterligere utbygging av tiltakene Arbeidsforberedende

trening og Arbeidssamvirke i tilknytning til bedriftene for vernet arbeid nettopp for å kunne tilby både attføring og varig vernet arbeid til spesielt svake grupper av yrkeshemmede.

Bør så det offentliges engasjement for å øke sysselsettingen blant psykisk utviklingshemmede begrenses til oppretting av vernede sysselsettingstilbud? Bør ikke psykisk utviklingshemmede i størst mulig grad integreres på det ordinære arbeidsmarkedet? Som en langsiktig målsetning vil nok mange, og særlig de psykisk utviklingshemmedes egne organisasjoner, mene at integrering i ordinært arbeidsliv er den riktige veien å gå. Dette innebærer at det ordinære arbeidslivet bør - eventuelt med økonomisk og faglig bistand fra det offentlige - gi rom for sysselsetting av alle grupper yrkeshemmede. I stedet for en passiv tilværelse som trygdemottaker, bør de som ikke er i stand til å yte en maksimal arbeidsinnsats gis mulighet til å yte det optimale ut fra sine forutsetninger og motta lønn + (reduisert) trygd for denne innsatsen.

Erfaringene viser imidlertid at det er svært vanskelig å få arbeidsgivere til å sysselsette psykisk utviklingshemmede. Det krever en betraktelig offentlig innsats ikke minst i form av veiledning og opplæring både av den psykisk utviklingshemmede selv og de arbeidstakerne som skal fungere i vedkommendes nære arbeidsmiljø. Ofte krever det også at det offentlige betaler "lønnen", enten i form av uføretrygd eller gjennom ulike (tidsbegrensede) lønnstilskuddsordninger. Det kan derfor argumenteres for at vernede sysselsettingstilbud bør bygges ut i langt større grad enn tilfellet er i dag. Vi vil her nevne noen faktorer som aktualiserer vernede sysselsettingstilbud for psykisk utviklingshemmede.

1. Det siste tiårets utvikling på arbeidsmarkedet med økt arbeidsløshet nasjonalt og internasjonalt har ført til et hardere klima på arbeidsmarkedet. Utstøtingen fra arbeidslivet har vært økende, samtidig som utestengningen av nyinntredere på arbeidsmarkedet (ungdom, kvinner, innvandrere) oppleves som en svært uheldig utvikling. Psykisk utviklingshemmede må i denne situasjonen konkurrere med en rekke andre

potensielle grupper av arbeidstakere om arbeidsgivernes interesse. I denne konkurransen vil psykisk utviklingshemmede lett stille bakerst i køen fordi det krever større innsats økonomisk og administrativt å sysselsette personer med slike hemninger enn andre utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

2. Mange arbeidsgivere har liten kunnskap om psykisk utviklingshemmede og derfor også liten kunnskap om deres forutsetninger for å yte en arbeidsinnsats. En endring av arbeidsgiveres holdning til psykisk utviklingshemmede vil ta tid, også selv om det offentlige driver utstrakt opplysningsvirksomhet. Erfaringene med sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede er foreløpig ganske få. Først når almenheten, og særlig arbeidsmarkedsmyndighetene og arbeidsgivere, har fått økt kunnskap om erfaringene med slike tiltak, vil man kunne forvente større forståelse for viktigheten av at også psykisk utviklingshemmede får et sysselsettingstilbud. Vernet sysselsetting er en måte å vise almenheten at også psykisk utviklingshemmede har forutsetninger for å arbeide og ikke minst: har stort utbytte av sysselsetting for eget velvære.

3. Det er særlig viktig for psykisk utviklingshemmede å ha en stabil arbeidssituasjon. Opplæring og tilrettelegging av arbeidet vil kreve mer innsats her enn for andre arbeidstakere. Dessuten er følelsen av å mestre en arbeidssituasjon svært viktig. Dersom arbeidsplassen er utsatt for konkurransesvingninger, med nedskjæringer av arbeidsstokken eller eventuelt nedlegging som resultat, vil psykisk utviklingshemmede arbeidstakere komme i en særlig vanskelig situasjon. En ny og langvarig omstillings- og opplæringsprosess ville kreves for å finnes ny sysselsetting. Det skal mye pågangsmot og selvtillit til for å gi seg i kast med en slik prosess.

Til tross for disse argumentene for å øke utbyggingen av vernede arbeidsplasser, er det likevel viktig å påpeke at potensialet for sysselsetting av psykisk utviklingshemmede i det ordinære arbeidslivet langt fra er uttømt. Tvert imot er situasjonen den at myndighetene, i første rekke representert ved arbeidsmarkedsetaten, foreløpig har vært svært

tilbakeholdne med å sette i verk tiltak som kunne øke integreringen av psykisk utviklingshemmede i det ordinære arbeidslivet.

I enkelte fylkeskommuner har imidlertid arbeidskontoret satt igang spesielle prosjekter for å øke psykisk utviklingshemmedes integrering i ordinært arbeidsliv (Steig, 1984; Bø m.fl. 1985). En egen konsulent for psykisk utviklingshemmede har hatt i oppgave å følge opp hver enkelt arbeidstaker. Erfaringene fra slike prosjekter er i overveiende grad positive. Når arbeidsgivere får tilbud om faglig støtte og ofte også en viss økonomisk kompensasjon, viser det seg at potensialet for sysselsetting er langt større enn antatt.

KAPITTEL 5: ERFARINGER MED NYE TILTAK FOR YRKESHEMMEDE IGANGSATT AV ARBEIDSMARKEDSETATEN

5.1. INNLEDNING

Arbeidsdirektoratet satte i slutten av 1970-årene igang forsøksvirksomhet med to tiltak som skal nå grupper av yrkeshemmede som ikke så lett fanges opp av etatens øvrige tiltak. Det dreier seg om tiltakene Arbeidsforberedende trening (AFT) og Arbeidssamvirke (ASV). Det ene tiltaket er som navnet sier et treningsopplegg, mens det andre er et rent sysselsettingstiltak. Begge tiltakene er rettet mot yrkeshemmede som er for svake til å delta i ordinære tiltak for yrkesmessig oppfølging og vernet arbeid. Psykisk utviklingshemmede er én av målgruppene for dette tiltaket. Andre målgrupper er personer med psykiske lidelser eller sosiale problemer.

Tiltakene er som oftest knyttet til en bedrift for vernet arbeid. Det finnes imidlertid også frittstående arbeidssamvirker. Tanken bak utbyggingen av tiltakene har fra Arbeidsdirektoratets side vært at AFT-avdelingene skulle etableres i "forkant" av bedriftene for vernet arbeid og ASV-avdelingene i "etterkant". AFT kan på denne måten fungere som en utprøving av svake grupper yrkeshemmede arbeidssøkere, mens ASV kan fungere som tilbud om varig sysselsetting for dem som viser seg å fungere for svakt til å formidles til ordinært arbeidsliv eller til bedriftene for vernet arbeid (Arbeidsdirektoratet, 1985). Tanken har altså vært at alle svake yrkeshemmede skal få et tilbud om arbeidsforberedende trening før eventuell formidling til varig vernet arbeid.

Det er det enkelte fylkesarbeidskontor som administrerer inntaket av deltakere på begge de to tiltakene. Siden svært få psykisk utviklingshemmede er registrerte som arbeidssøkere, er denne gruppens deltakelse i tiltakene avhengig av nært samarbeid med de etatene i fylket og kommunene som har omsorgsansvar for psykisk utviklingshemmede (HVPU, sosialadministrasjonen i kommunene). Vanligvis inngår fylkesarbeidskon-

torene i et samarbeid med disse etatene. Til tross for et slikt samarbeid finnes det likevel eksempler på at fylkesarbeidskontoret har ansett psykisk utviklingshemmede som for svake til å kunne delta i tiltakene. Vår undersøkelse tyder ikke på at man i HVPU vurderer tiltakene som for krevende for sine klienter og derfor er uvillige til å "gi slipp på" klienter til de aktuelle tiltakene.

I tillegg til ASV er det i enkelte fylker og kommuner opprettet såkalte ASVO: arbeidssamvirke i offentlig virksomhet, altså ikke tilknyttet en bedrift for vernet arbeid. Dette tiltaket har vokst frem som en tilpasning til lokale forhold i kommuner og fylkeskommuner der ett sentralt ASV ikke anses som den beste løsningen for svake arbeidstakergrupper. Tiltaket er gjerne organisert som arbeidsgrupper i tilknytning til en offentlig etat.

Både AFT og ASV er foreløpig å regne som forsøks tiltak, selv om Arbeidsdirektoratet vurderer erfaringene som positive. Meningen har vært å etablere både et AFT og et ASV i hvert fylke, fortrinnsvis i tilknytning til samme vernede bedrift. På denne måten skulle, som vist, AFT fungere som en evaluerings- og treningkanal for personer som enten viser seg egnet for ansettelse i den vernede bedriften eller som må ha et arbeidstilbud på et "lavere" nivå, dvs. ikke kan yte så mye som det kreves i en vernet bedrift. ASV er ment å være et slikt tiltak.

Nå er det imidlertid etablert færre AFT- og ASV-tiltak enn opprinnelig planlagt. Det er få fylkeskommuner som har begge typer tiltak. Oversikten på landsbasis så pr. januar 1986 slik ut:

FYLKE	ASV	ASV-andre (bl.a. ASVO)	AFT
OSLO	X		X
AKERSHUS	X		X
ØSTFOLD			X
VESTFOLD	X		
BUSKERUD		X	
TELEMARK	XX		X
AUST-AGDER	X		X
VEST-AGDER	X		X
ROGALAND			X
HORDALAND	X	X	
SOGN- OG FJORDANE			
MØRE- OG ROMSDAL	X		X
OPPLAND	X		
HEDMARK			
SØR-TRØNDELAG	X	X	X
NORD-TRØNDELAG	X		X
NORDLAND	X	X	X
TROMS		XXXXX	
FINNMARK			X

Av denne listen ser vi at det er flere fylker (Sogn- og Fjordane og Hedmark) som ennå ikke har utbygd noen av tiltakene. Det er videre 9 fylkeskommuner som har begge tiltak. Grunnen til den manglende utbyggingen skyldes ikke at fylkeskommunene ikke er interessert i slike tiltak, men snarere at de ikke har fått klarsignal fra arbeidsmarkeds-etaten, til tross for gjentatte henvendelser. Det er opp til det enkelte fylkesarbeidskontor å støtte forespørseler om igangsetting av AFT- og ASV-tiltak. Det er uklart hva den manglende prioriteringen av slike tiltak fra enkelte fylkesarbeidskontorer skyldes.

5.2. ARBEIDSFORBEREDENDE TRENING

Arbeidsforberedende trening er ifølge målsetningen et tiltak "for vurdering og trening av personer med usikre yrkesmessige mål og muligheter. Det skal gi praktisk arbeidstrening, individuelt tilrettelagt kvalifisering, sosial trening og personlig rådgivning" (Arbeidsdirektoratets årsmelding 1985). AFT er organisert som egen avdeling under en bedrift for vernet arbeid. Derved kan avdelingen dra nytte av den vernede bedriftens produksjons- og opplæringsapparat. Ved utgangen av 1985 var 11 avdelinger i drift, dvs. det var AFT-tiltak i 11 fylker.

Målsetningen om arbeidforberedende trening innebærer at størstedelen av opplegget er basert på praktisk arbeidstrening. Fordelingen over uken på de ulike opplæringsdelene var i 1985 for hver deltaker i gjennomsnitt:

26,5	timer arbeidstrening
2,5	timer teoretisk undervisning
1,5	timer praktisk undervisning
1,5	timer personlig rådgivning
1	time fysisk trening
0,5	time samfunnsorientering
0,5	time trening i dagliglivets gjøremål (ADL)
0,5	time yrkesorientering
0,5	time annet

Det er satt kriterier for hvor stor ledelse avdelingene skal ha i forhold til deltakere. Den vanlige normen er 1 arbeidsleder pr. 5 yrkeshemmede.

Staten ved arbeidsmarkedsetaten yter full dekning av investerings- og driftskostnader. I 1985 var driftskostnadene i gjennomsnitt kr. 63 000 pr. deltaker.

Deltakerne må vanligvis tilkjennes attføringsbistand for å kunne delta. I tillegg kan det ytes en mindre lønn eller bonus ut fra produsert arbeid, beregnet oppad til 1 promille av Folketrygdens grunnbeløp pr. dag (som nå utgjør ca. kr. 28 000 i året). I dagslønn tilsvarer dette ca. kr. 26. Denne bonusen dekkes altså ikke over de statlige budsjetter, men må tas inn gjennom produksjonsoverskudd/inntjening.

Hver deltaker skal normalt kunne delta i AFT i inntil 8 måneder. Unntaksvis kan en deltaker delta i inntil 3 år.

Antallsmessig har AFT et svært begrenset omfang. Antall deltakere pr. januar 1986 var 159. 231 nye deltakere ble tatt inn, mens 194 ble skrevet ut i løpet av året. Av de 194 som ble utskrevet i løpet av 1985, deltok ca. 24% i tiltaket i mindre enn 2 måneder, vel 43% deltok fra 2 til 8 måneder, mens 33% var i tiltaket i mer enn 8 måneder.

Gruppen psykisk utviklingshemmede utgjør som nevnt en relativt stor andel av deltakerne i AFT. Ved utgangen av 1985 hadde vel 40% av deltakerne hoveddiagnosen evnemessig hemning. Denne andelen har vært noe synkende de siste år; ved utgangen av 1984 var andelen nærmere 48%.

Diagnosen evnemessig hemning, slik den brukes av Arbeidsdirektoratet i deres statistiske evalueringer av AFT, kan gi inntrykk av at det bare er personer med lettere psykisk utviklingshemming som får tilbud om deltakelse i dette tiltaket. Av dem som kom inn i AFT i løpet av 1985, kom bare én person fra HVPU. En rundspørring til fylkeskommunene og til enkelte AFT-tiltak viser at praksis ved inntak varierer svært mye fra fylke til fylke. I enkelte fylker blir det hevdet at ingen psykisk utviklingshemmede deltar i AFT-tiltak, bl.a. fordi arbeidsmarkedsetaten prioriterer dem som allerede er registrert hos arbeidsformidlingen. I andre fylker hevdes det at det bare er svært lett psykisk utviklingshemmede som får et slikt tilbud. Videre hevdes det i enkelte fylker at AFT benyttes som inntakskanal eller opplæringstiltak for hovedbedriften (den vernede bedriften). Dermed utelukkes ofte psykisk utviklingshemmede, siden de gjerne ikke anses som aktuelle for sysselsetting i

bedriftene for vernet arbeid.

I noen fylker opplyses det at man er relativt velvillige til å ta inn psykisk utviklingshemmede i AFT, men da bare for maksimalt 8 måneder, selv om det altså i spesielle tilfelle kan gis anledning til å holde den enkelte i tiltaket i inntil 3 år. At man flere steder ikke ønsker å gå utover den normale tidsrammen på 8 måneder, skyldes at tiltaksledelsen ønsker å oppnå så stor gjennomstrømning i tiltaket som mulig. Derved får også flest mulig et tilbud om arbeidsforberedende trening. Inntaks- og utskrivningsstatistikken for AFT viser også stor gjennomstrømning. Gitt det beskjedne omfanget tiltaket har pr. i dag, vil en praksis med mange deltakere på maksimaltid (dvs. 3 år) føre til at svært få får tilgang til arbeidsforberedende trening. I arbeidsmarkedsetaten vurderer man trolig situasjonen slik at det er bedre at mange får ett, om enn noe kortvarig tilbud enn at noen få mottar et mer omfattende treningstilbud.

For psykisk utviklingshemmede kan imidlertid denne relativt kortvarige opplæringstiden være en begrensning på muligheten for reell arbeidstrening. De som er så unge at de har gjennomgått videregående utdanning (7), kan nok ha fått såpass mye arbeidsforberedende trening der at det holder som grunnlag for et AFT-kurs på 8 måneder. For dem som imidlertid ikke har et slikt grunnlag, kan 8 måneder vært for kort tid til å erverve den grunnleggende kunnskap som er nødvendig for å klare seg i arbeidslivet. Dette blir da også nevnt som et problem i flere fylker.

Kommunal- og arbeidsdepartementet påpeker spesielt at arbeidsforberedende trening bør ses i sammenheng med videregående skolegang og at tiltaket kan fungere som en mykere overgang fra skole til arbeidsliv. Tiltaket bør ha et uttalt pedagogisk innhold i tillegg til produksjon. Et samarbeid med lokale skolemyndigheter bør opprettes (Kommunal- og arbeidsdirektoratet, 1986).

Arbeidsdirektoratet gir også en oversikt over situasjonen for deltakerne i AFT etter tiltak. Denne registreringen er imidlertid ikke

ordnet etter diagnose. Dermed har ikke arbeidsmarkedsetaten sentralt noen oversikt over de psykisk utviklingshemmedes "karriere" i forhold til andre diagnosegrupper i tiltaket. For deltakergruppene samlet sett var situasjonen for dem som ble utskrevet fra tiltaket i løpet av 1985 den følgende:

- * 10% fikk ordinært arbeid
- * 16% fikk vernet arbeid (de fleste i den vernede hovedbedriften)
- * 24% gikk til annen utdanning eller attføringstiltak
- * 7% fikk en kombinasjon mellom arbeid og trygd
- * 22% gikk tilbake til en hjemmesituasjon uten spesielle tilbud
- * 5% fikk plass i institusjon
- * 15% fikk andre tilbud

Arbeidsdirektoratets statistikk over situasjonen etter tiltak er ikke inndelt etter diagnose. Hvordan psykisk utviklingshemmede plasserer seg i dette bildet, er det altså ut fra disse opplysningene ikke mulig å si noe om.

Nordland Fylkeskommune gir imidlertid for året 1983 en oppsummering av situasjonen for psykisk utviklingshemmede etter utskriving (Nordland Fylkeskommune, 1985). 42 av de 129 som ble utskrevet fra AFT-tiltak i 1983, hadde evnemessig hemning. Situasjonen for disse 42 etter utskriving så slik ut:

- * 5 fikk ordinært arbeid
- * 4 fikk vernet arbeid
- * 4 fikk en kombinasjon arbeid/trygd
- * 15 gikk til utdanning eller annen attføring
- * 11 gikk til en hjemmesituasjon uten spesielle tilbud
- * 3 gikk til annet

Det var altså relativt få psykisk utviklingshemmede som i 1983 fant en

eller annen form for sysselsetting etter endt AFT-tiltak. Vel en tredjedel gikk til utdanningstiltak eller annen utføring, mens mer enn en fjerdedel gikk til en passiv hjemmesituasjon. For denne siste gruppen har altså deltakelse i arbeidsforberedende trening ikke bidratt til ytterligere aktivisering.

I foreliggende undersøkelse har det ikke vært mulig å ta kontakt med alle AFT-tiltak og studere nærmere karrieren til de ulike gruppene yrkeshemmede. Intervjuer med personer innen omsorgen for psykisk utviklingshemmede og i arbeidsmarkedsetaten synes imidlertid å tyde på at det ofte er vanskelig å finne sysselsetting for psykisk utviklingshemmede etter endt deltakelse i AFT, særlig når deltakelsen begrenser seg til 8 måneder. Dette skyldes nok i stor grad mangelen på aktuelle vernede arbeidstilbud å henvise psykisk utviklingshemmede til. Bedriftene for vernet arbeid anses ofte ikke egnet på grunn av de relativt høye kravene til ytelse som gjelder her, samtidig som det finnes få ASV-tiltak å henvise til. Det kan imidlertid også skyldes en manglende oppfølging fra arbeidsmarkedsetatens side til aktivt å spore opp og legge forholdene til rette for sysselsetting i det ordinære arbeidslivet. Endel psykisk utviklingshemmede har etter deltakelse i AFT-tiltak vært henvist til de aktiviserings- og arbeidstiltak som drives i HVPU-regi og som egentlig er ment for personer med en atskillig lavere funksjonsevne.

5.3. ARBEIDSSAMVIRKE

Arbeidssamvirke har som målsetning å gi sysselsetting til yrkeshemmede som har varig lav arbeidsevne og som funksjonsmessig er for svake til at de kan delta i bedrifter for vernet arbeid eller andre utføringstiltak. Det er med andre ord her snakk om å gi varig sysselsetting.

Også ASV er i de fleste tilfeller organisert som egne avdelinger under bedrifter for vernet arbeid. I den senere tid har det imidlertid skjedd en oppmykning i organisasjonsformen. Ifølge NOU 1980: 27 Arbeid for

psykisk utviklingshemmede skisseres tre alternative måter å organisere ASV på:

1. ASV som underavdeling for en bedrift for vernet arbeid
2. ASV i offentlig virksomhet (ASVO)
3. ASV som frittstående enhet underlagt arbeidsmarkedsstaten

Av de tre alternativene er foreløpig den første modellen mest utprøvd. ASVO har i de senere år blitt utviklet i flere kommuner, særlig i Nord-Norge. Denne modellen anses mest egnet i næringssvake fylker der det kan være vanskelig å etablere selvstendig produksjonsvirksomhet for en ASV-avdeling. Dessuten egner den seg i fylker med store avstander mellom befolkningssentra, slik at flytting eller store reiseavstander kan unngås.

Ved utgangen av 1985 var det etablert 13 ASV-avdelinger fordelt på 12 fylker. Det var videre etablert 11 avdelinger for ASVO eller andre typer tiltak (hvorav noen er forbeholdt blinde). Hele 5 av ASVO-tiltakene var plassert i Troms fylke (i tillegg er flere under oppbygging).

Også for ASV- og ASVO-tiltakene blir det ytt full økonomisk dekning fra staten for investeringer og drift. Driftsutgiftene for 1985 ble beregnet til kr. 57 600 pr. yrkeshemmet i ASV, noe mindre i ASVO, begge altså noe lavere enn for arbeidsforberedende trening. Også her er det satt en standard om 1 arbeidsleder pr. 5 yrkeshemmede.

Både ASV og ASVO har, i likhet med AFT, et begrenset omfang. Ved utgangen av 1985 var det 236 deltakere i ASV og 180 i ASV-andre tiltak (som innbefatter ASVO). Psykisk utviklingshemmede utgjør en relativt stor andel av deltakerne i begge tiltakene. Ved utgangen av 1985 hadde vel 56% av deltakerne i ASV diagnosen evnemessig hemning, mens den tilsvarende andelen i ASV-andre tiltak var vel 49%. For begge tiltakene gjelder det at psykisk utviklingshemmedes andel av deltakerne har økt betydelig fra 1984 til 1985. Også inntakspraksis til ASV tyder på at

psykisk utviklingshemmede er relativt sterkt representert: Nesten 60% av dem som ble tatt inn i ASV i løpet av 1985, hadde diagnosen psykisk utviklingshemming. Også for ASV-andre tiltak var psykisk utviklingshemmede sterkt representert blant de nyinntatte med nesten 59%. For rene ASVO-tiltak blir andelen egentlig større siden kategorien ASV-andre tiltak som nevnt også omfatter tiltak rettet mot spesielle grupper som f.eks. blinde.

Både ASV og ASVO tar inn klienter fra HVPU. Av dem som ble tatt inn i ASV i 1985, kom vel 26% fra HVPU-institusjon, mens andelen for ASV-andre tiltak var vel 16%. Dette tyder på at på landsbasis gir ASV og ASVO et sysselsettingstilbud både til lettere og tyngre (moderat) psykisk utviklingshemmede. Likevel viser foreliggende undersøkelse at situasjonen varierer svært fra fylke til fylke. I enkelte fylker meldes det om at ingen psykisk utviklingshemmede deltar i ASV-tiltak, mens det andre steder rapporteres at ingen av deltakerne er registrert i HVPU. En viktig grunn til disse forskjellene er trolig graden av samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og særomsorgen for psykisk utviklingshemmede. I de fylkene der HVPU har blitt trukket med som en aktiv part i planleggingen av arbeidssamvirke, er også andelen HVPU-klienter i tiltakene større.

Selv om både ASV og ASVO er ment å gi varig sysselsetting, blir også endel deltakere utskrevet fra tiltakene. I Arbeidsdirektoratets statistikk opplyses det ikke om hvem som utskrives. Det er derfor ikke mulig å avgjøre om psykisk utviklingshemmede hører med her. I løpet av 1985 sluttet 27 personer i ASV; av disse gikk vel 55% til en hjemmesituasjon uten spesielle tilbud, mens 18% fikk institusjonsplass. Tilsvarende sluttet 21 personer i ASVO i løpet av året; av disse gikk 52% til en passiv hjemmesituasjon, mens 2 fikk institusjonsplass. Årsakene til utskrivningene har ikke vært mulig å bringe på det rene. Det kan både skyldes at tiltakene er lite tilpasset deltakernes forutsetninger for å yte en arbeidsinnsats, men det kan også skyldes at deltakerne, til tross for en mest mulig tilpasset arbeidssituasjon, likevel ikke er egnet til å delta i en arbeidsaktivitet. Det er likevel verdt å merke

seg at for mange vil verken ASV eller ASVO fungere som varig sysselsetting, til tross for at intensjonen er et varig sysselsettingstilbud.

For å delta i arbeidssamvirke må man ha fått tilkjent uføretrygd. I tillegg kan man få lønn eller godtgjørelse tilsvarende verdien av det arbeidet som utføres. Personer som er innvilget 100% uføretrygd, kan tjene inntil 10% av den inntekt vedkommende ville hatt dersom han var frisk; den kan utgjøre minst halvparten av grunnbeløpet i Folketrygden uten at trygden reduseres. I 1985 ble det gjennomsnittlig utbetalt en godtgjørelse på kr. 6,40 pr. time. I flere av ASV-avdelingene praktiseres redusert arbeidstid. Arbeidstiden varierte fra 21,6 timer til 40 timer pr. uke.

I ASVO har man kunnet utbetale en noe høyere godtgjørelse enn i ASV; her var den gjennomsnittlige godtgjørelsen kr. 7,35 pr. time, mens gjennomsnittlig arbeidstid var 26,5 timer pr. uke. I evalueringen av forsøkene med ASVO-virksomhet i Troms antydes det imidlertid at en lønn på kr. 12-15 pr. time står i rimelig forhold til den faktiske verdiskapingen, med andre ord kan det i fremtiden være mulig å utbetale en atskillig høyere lønn en den som i dag utbetales (Fylkesarbeidskontoret i Troms, 1985b).

I ASVO-tiltakene er det som navnet sier snakk om arbeid i offentlig virksomhet. Foreløpig er det hovedsakelig arbeidsgrupper for yrkeshemmede i tilknytning til kommunale etater som er utprøvd, men det er også anledning til å sette igang slike tiltak både innen fylkeskommuner og stat. Administrasjonen av tiltaket tilfaller da det respektive administrasjonsnivået.

Arbeidsinnholdet i ASV varierer fra avdeling til avdeling. Som oftest drives en form for industripreget del- eller underproduksjon til den vernede bedriften, men det finnes også eksempler på egenproduksjon. Produksjonen er oftest lagt opp som montasje av enklere metall- eller treprodukter, f.eks snekring av paller. Ved Rønkland Industri A/S i Nordland, der alle arbeidstakerne er psykisk utviklingshemmede, er

hovedproduktet bleier; i tillegg produseres plastprodukter, treprodukter og det drives noe mekanisk produksjon. De arbeidsoperasjoner arbeidstakerne utfører er hovedsakelig maskinstyring, sveising, trebehandling, pakking og transport. Produksjonen i denne bedriften har ulik grad av automatisering: Bleieproduksjonen er mest automatisert, mens den mekaniske avdelingen krever større grad av fingerferdighet. Tilpasset teknologi kan på denne måten kompensere for funksjonshemninger både av motorisk og mental art.

I ASVO er arbeidet vanligvis organisert som arbeidsgrupper eller arbeidslag. Meningen var at arbeidsgruppene skulle utføre arbeidsoppdrag for offentlige etater som normalt ikke prioriteresi etaten. Det kan dreie seg om service-oppgaver som vedlikehold av parker og uteanlegg, eldre bygninger, rydde- og rengjøringsarbeid, enkelt kontorarbeid osv.

Det har imidlertid vist seg nødvendig for ASVO'ene å ha andre ben å stå på enn rene service-oppgaver for offentlige etater. De utfører derfor i tillegg produksjonsoppgaver innen jordbruk/skogbruk og industri, og produksjonen består både i produksjon av egne produkter og delproduksjon for ordinære bedrifter. Av virksomheter som drives i ASVO-bedriftene i Troms kan nevnes (Fylkesarbeidskontoret i Troms, 1985a):

Egenproduksjon

betongvarer (hageheller)
treindustri (bl.a. stativer,
parkutstyr)
husflid
søm og veving
vaskeri
reparasjoner av sengetøy
lefsebaking
bærdyrking
vedproduksjon (til brensel)

Service-oppdrag

vaktmestertjenester
gartnerarbeid
skogsarbeid (bl.a. nyplanting)
vedlikehold, rydding
snømåking
bygningmessige oppdrag

gårdsdrift
grønnsakdyrking
kjøttproduksjon

Det dreier seg mao. om enklere produksjons- og service-oppgaver. Foreløpig synes man å ha gjort den erfaring at lønnsomheten ved tjenesteytende oppgaver er større enn ved egenproduksjon.

På den annen side synes tjenesteytende arbeidsoppgaver å kreve en tettere oppfølging av arbeidsleder enn mer industripregede arbeidsoppgaver.

De fleste ASVO-ene utfører flere arbeidsoppgaver slik at virksomheten gir mulighet for et variert arbeidstilbud. Et variert arbeidstilbud gir mulighet til å gi arbeidstakerne arbeidsoppgaver som står i forhold til den enkeltes yteevne og kvalifikasjoner. For psykisk utviklingshemmede er det spesielt viktig å føle at man lykkes i arbeidet; derfor er en god tilpasning mellom yteevne og oppgavestruktur særlig viktig. Mange av arbeidsoppgavene stiller visse krav til fysisk styrke og utholdenhet. Personer med sterke bevegelseshemninger og f.eks. nedsatt kraft i hendene kan ikke så lett utføre slike arbeidsoppgaver. Det har vist seg vanskeligst å finne egnede arbeidsoppgaver til denne gruppen psykisk utviklingshemmede.

ASVO-ene sysselsetter relativt færre kvinner enn menn. Dette antar man skyldes at de fleste arbeidsoppgavene man hat funnet frem til mer er å regne som tradisjonelt mannsarbeid.

I de kommunene som er i ferd med å planlegge ASVO-tiltak, opplyses det at det ikke byr på problemer å finne egnede arbeidsoppgaver, dvs. arbeidsoppgaver som både er nyttige for lokalsamfunnet og som med hensyn til kvalifikasjonskrav er tilpasset arbeidstakernes forutsetninger for å yte tilfredsstillende arbeid. I Finnmark planlegges ASVO-virksomhet i 8 av fylkets kommuner. Av typer arbeidsoppgaver som planlegges kan nevnes (Finnmark fylkeskommune, 1986):

- * bokbinder- og reparasjonsverksted
- * eskeoppsetting til bruk i fiskeindustrien
- * sying og reparasjon av postsekker
- * torvproduksjon
- * sauehold
- * billetør-stillinger
- * hønsehold/eggproduksjon
- * vedombringning til eldre og uføre

Det kan være vanskelig å presentere direkte målbare resultater av tiltak som ASV og ASVO. En vurdering av hvor godt tiltakene fungerer for arbeidstakerne må i hovedsak bygge på mer subjektive inntrykk fra arbeidsledelsenes side. De foreløpige erfaringene med ASV og ASVO tyder på at man både fra arbeidsledelsens og fylkeskommunenes side er svært fornøyd med tiltakene. I Nordland (Røklund Industri A/S) har man etter 4-5 års produksjonsvirksomhet f.eks. følgende erfaringer med ASV-tiltaket (Nordland fylkeskommune, 1985). De samme erfaringene nevnes også for Vestfold ASV's del:

- * Høy trivsel blant arbeidstakerne, noe som bl.a. viser seg ved fravær av konflikter i arbeidsmiljøet.
- * Lavt sykefravær (ca. 5%), atskillig lavere enn i ordinær industri.
- * Tilfredsstillende arbeidstempo og effektivitet; tempoet varierer svært fra person til person og avhenger i stor grad av hvordan arbeidet er organisert. En god tilrettelegging av arbeidet viser at arbeidstakere kan nå en tilnærmet normal produktivitet.
- * Arbeidstakerne har vist større omstillingsevne i forhold til arbeidsoppgavene enn hva man på forhånd hadde for-

ventet. Jobbrotasjon har vært utprøvd med godt resultat.

- * Nesten alle arbeidstakerne har vist fremgang i sin arbeids-
evne, noen har vist svært stor fremgang. Bedriftsledelsen
mener at ingen av arbeidstakerne har nådd yttergrensen for
sitt utviklingspotensiale.

Erfaringene fra prøvedriften med 5 ASVO-tiltak i Troms viser at av i
alt 67 tilsatte har bare 9 sluttet og av disse begynte 3 i annet arbeid
eller sysselsettingstiltak. Den generelle vurderingene av tiltakene er
følgende (Fylkesarbeidskontoret i Troms, 1985b).

- * Større trivsel for deltakerne enn om de ikke hadde
hatt et slikt tilbud.
- * Økt generell fungeringsevne.
- * Enkelte har fått mindre behov for hjelp og støtte utenfor
arbeidstiden.
- * Hjem og institusjon har opplevd en avlastning og dermed
fått mulighet for å skape et kvalitativt bedre bomiljø.

5.4. HOLDNINGER TIL ASV OG AFT I NFPU.

Tiltakene ASV, ASVO og AFT blir også positivt vurdert i de psykisk ut-
viklingshemmedes egne organisasjoner. I Norsk Forbund for Psykisk Ut-
viklingshemmede (NFPU), som både organiserer foreldre av psykisk utvik-
lingshemmede og psykisk utviklingshemmede selv, mener man at ASV og
ASVO representerer et viktig bidrag i bestrebelsene på å oppnå økt sys-
selsetting blant psykisk utviklingshemmede. Man mener at det er et
sterkt behov for vernet sysselsetting i denne gruppen, selv om det på
lengre sikt bør satses mer på en integrering i ordinært arbeidsliv.

Også vernet sysselsetting kan innebære en normalisering av livssituasjonen for psykisk utviklingshemmede, i forhold til en livssituasjon uten meningsfylte dagtilbud. Man legger særlig vekt på at utbetaling av lønn er viktig for at den enkelte skal oppleve en sterkere selvfølelse. Derfor mener man at det bør overveies å utbetale trygden som lønn: Ved at lønn utbetales i stedet for trygd (f.eks. ved at trygdemidlene utbetales via arbeidsgiver) kan psykisk utviklingshemmede, i likhet med andre, føle at de verdsettes for det de yter, at de ikke er unyttige mennesker som må understøttes.

For NFPU er det viktig at psykisk utviklingshemmede sidestilles med andre grupper yrkeshemmede ved at sysselsettingstiltak ikke forbeholdes psykisk utviklingshemmede. Både ASV og AFT er rettet mot ulike grupper yrkeshemmede. Dermed unngår man den isolering av psykisk utviklingshemmede som kanskje er en av de største svakhetene ved HVPU. Ved at psykisk utviklingshemmede i større grad får anledning til en normalisert, integrert arbeidssituasjon, kan også den sosiale treningen økes.

NFPU mener at ASV og AFT bør utbygges i langt sterkere grad enn i dag. Ikke bare bør målsetningen om ett ASV og AFT i hvert fylke oppfylles raskest mulig. NFPU mener også at alle arbeidskontordistrikter bør få midler til å opprette ASV og AFT, noe som tilsvarer over 100 av hvert tiltak. Ved at hvert enkelt arbeidskontor, og ikke fylkesarbeidskontoret, administrerer ordningen, oppnår man større nærhet til klientene og dermed også større mulighet til å utforme arbeids- og treningsopplegg som er tilpasset den enkeltes forutsetninger.

NFPU har utarbeidet en handlingsplan for økt sysselsetting av psykisk utviklingshemmede. Følgende punkter er her skissert:

- * Rett til 1 års arbeid i offentlig virksomhet for psykisk utviklingshemmede etter endt videregående opplæring (under ordningen enkeltarbeidsplasser i offentlig virksomhet - kap. 523.60)

- * ASV bør gis andre tilknytningsmuligheter enn bedriftene for vernet arbeid, f.eks. som frittstående enheter
- * Alle arbeidskontordistrikter bør tilføres midler til ASV og AFT
- * Videregående skoler som satser på AFT bør gis støtte
- * Lovfestet rett til lønnstilskudd for arbeidsgivere som sysselsetter yrkeshemmede (under kap. 523.70)
- * Arbeidsdirektoratet tar initiativ til at det opprettes konsulentstillinger for psykisk utviklingshemmede, både for å bedre kjennskapet til denne gruppen yrkeshemmede og for å bedre kontakten til arbeidsgivere som kan tenkes å sysselsette psykisk utviklingshemmede
- * Utvidede muligheter for ordninger med kombinasjon av lønn og trygd

KAPITTEL 6: FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING FOR ØKT SYSSELSETTING AV PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

1. INNLEDNING

En undersøkelse av det fylkeskommunale planarbeidet for økt sysselsetting blant psykisk utviklingshemmede forutsetter at fylkeskommunene oppfatter seg som et administrativt nivå som har ansvar for sysselsettingstiltak for denne gruppen. De siste tiårs debatt om sysselsetting av psykisk utviklingshemmede har imidlertid vist at ansvarsnivået på dette området ikke er fullt avklaret. I prinsippet er det staten som har ansvaret for sysselsettingspolitikken. For psykisk utviklingshemmede har situasjonen imidlertid stilt seg noe annerledes. Her er det som tidligere nevnt fylkeskommunen, gjennom HVPU, som er hovedansvarlig for særomsorgen. I de tilfeller særomsorgstilbud ikke er nødvendig, er det kommunenes ordinære omsorgsapparat som skal yte de nødvendige tjenester. I disse tjenestene inngår imidlertid ikke sysselsetting som en spesielt pålagt kommunal oppgave, selv om intet hindrer kommunene fra å ta initiativ på dette feltet. Det viser seg da også at stadig flere kommuner tar slike initiativ.

Selv om altså sysselsettingstiltak ikke er en fylkeskommunal oppgave, viser det seg likevel at mange fylker, først og fremst gjennom HVPU, har påtatt seg en slik oppgave. Rundt om i landet er det i HVPU's regi satt igang en rekke tiltak som må karakterises som sysselsettings-tiltak. Det gjelder i særlig grad de vernede verkstedene under HVPU. I disse er det som nevnt tidligere sysselsatt i underkant av 1000 personer (ca. 11% av HVPU-brukerne, personer i familie- og privatpleie unntatt). Selv om denne sysselsettingen ikke gir lønn i vanlig forstand, bare en godtgjørelse i tillegg til uføretrygden, erkjennes det at det i mange av disse verkstedene gjøres et reelt arbeid. De er altså mer å sammenlikne med sysselsettingstiltak enn aktiviserings-tiltak når man ser på det arbeidet som faktisk utføres. At dette faktisk er tilfellet - uavhengig av hva man måtte mene om organi-

seringen av det arbeidet som utføres - går frem av det faktum at Arbeidsdirektoratet vurderer å overta ansvaret for en rekke av disse verkstedene (Arbeidsdirektoratet, 1985). Arbeidsdirektoratets overtakelse av HVPU-verkstedene skjer på initiativ fra HVPU.

Likevel har utbyggingen av aktiviserings-/sysselsettingstiltak i HVPU's regi skapt en situasjon der det kan ha oppstått uklarheter om hvilken myndighet som har det overordnede praktiske ansvaret her: sosialmyndighetene gjennom HVPU eller arbeidsmarkedsmyndighetene gjennom Arbeidsdirektoratet. Hvem skal bevilge de nødvendige økonomiske midler og representere den faglige ekspertisen på området? Arbeidsmarkedssetaten har vært tilbøyelig til å mene at HVPU har både de økonomiske midlene og den faglige ekspertisen gjennom utbyggingen av særomsorgen, mens HVPU mener at sysselsetting er arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar. Samtidig som HVPU fremhever arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar på dette området, fortsetter man å sette i drift nye verksteder. Det synes med andre ord som om holdningen i HVPU er at også denne etaten har et ansvar for sysselsettingstilbudet til psykisk utviklingshemmede. Eventuelt mener man at arbeidsmarkedsmyndighetene har det overordnede ansvaret, men at det haster så mye med å sette igang tiltak at man ikke er villige til å vente på Arbeidsdirektoratets utspill.

Denne undersøkelsen viser at en rekke fylkeskommuner nå tar initiativet til sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede, delvis utenfor, delvis innenfor HVPU, delvis i samarbeid med kommuner. Til tross for uklare ansvarsforhold viser det seg altså at en undersøkelse av det fylkeskommunale planarbeidet kan gi interessante resultater med tanke på hvordan fremtidens sysselsetting for psykisk utviklingshemmede vil se ut. I det følgende presenteres et riss av det planarbeidet som drives. Undersøkelsen gjør ikke krav på å gi et fullstendig bilde av situasjonen rundt om i fylkene, men forsøker å fange opp endel hovedtrekk i det arbeidet som gjøres.

6.2. FYLKESKOMMUNALE STRATEGIER FOR SYSSELSETTING AV PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

Innhenting av informasjon fra fylkeskommunene har vist at det er stor variasjon i det planarbeidet som gjøres. Det viser seg også at fylkene ikke alltid velger en strategi, men satser på et sett av strategier. Følgende presentasjon vil forsøke å lage en oversikt over hovedstrategier. Hensikten med en slik oversikt er ikke å gi et fullstendig bilde av hva som skjer i hver enkelt fylkeskommune, men snarere å gi en presentasjon av ulike strategier for å øke sysselsettingen blant psykisk utviklingshemmede. Fylkenes planarbeid er dessuten som oftest ikke bare rettet mot psykisk utviklingshemmede, men mot alle grupper yrkeshemmede som har en spesielt svak stilling på arbeidsmarkedet. Endel av fylkene har ennå ikke valgt en hovedstrategi. Dette kan delvis skyldes at plandiskusjonen nettopp har kommet igang, slik at ingen hovedstrategi er avklart ennå, delvis kan det også skyldes at fylket ikke har vært spesielt opptatt av å øke sysselsettingen blant psykisk utviklingshemmede. Formålet med prosjektet er imidlertid ikke å henge ut bestemte fylker for manglende engasjement.

De fleste fylkeskommunene er forsøkt gruppert etter den hovedstrategien de har valgt. Dette forhindrer imidlertid ikke at det i det enkelte fylke satses på flere strategier samtidig. Mange av fylkene har det også vært vanskelig å plassere i forhold til en hovedstrategi.

Det er også store forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til hvor langt planarbeidet er kommet. I enkelte fylker er planene allerede vedtatt i de fylkeskommunale organer, mens de andre steder bare foreligger som skisser eller diskusjonsutkast. Som oftest har slike skisser sin bakgrunn i et HVPU-initiativ.

Følgende oversikt har ikke til formål å gi et totalbilde av alle sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede som drives rundt om i kommuner og fylkeskommuner. I stedet fokuseres det på viktige nye til-

tak og planer som er i ferd med å settes igang. Som det fremgår av de metodiske overveielserne i avsnitt 2.2 fører uklarheter om ansvarsdelingen på dette området til at svært få instanser har en total oversikt over hva som skjer innen hver enkelt fylkeskommune. Særlig har man i fylkeskommunene liten oversikt over de tiltak som settes igang i kommunene, derfor et nært samarbeid mellom de to forvaltningsnivåer ikke allerede foreligger. Det tas derfor forbehold om at følgende oversikt ikke dekker alle tiltak i fylkeskommunene.

I Arbeidssamvirker i offentlig virksomhet (ASVO): Troms, Finnmark, Nord-Trøndelag, Vestfold, Oslo

Flere fylker har vurdert utbyggingen av arbeidssamvirke i offentlig virksomhet som en egnet modell. Det gjelder i første rekke fylkene Troms og Finnmark. I Troms har prøvevirksomhet med ASVO-tiltak foregått siden 1983. Foreløpig er 5 (i løpet av våren 1986 6) ASVO-avdelinger kommet i drift.

I Finnmark er etablering under planlegging. En styringsgruppe nedsatt av fylkeskommunen har gjort en henvendelse til samtlige kommuner. 8 kommuner har gitt signal om at de er interessert i å sette igang ASVO-tiltak. Samtidig har man foretatt en undersøkelse blant fylkets psykisk utviklingshemmede (både dem som er registrert i HVPU og andre) om nåværende og ønsket arbeid. Av de 106 som besvarte undersøkelsen ønsker 72 personer arbeid i ASVO-tiltak, 27 ønsker arbeid i den institusjonen de bor i, mens bare 7 personer ønsker arbeid i ordinært arbeidsliv (hvorav 3 allerede var i slikt arbeid).

I Troms har man ikke foretatt en fullstendig kartlegging av behovet for ASVO-tiltak i fylket. De fleste kommuner har vist interesse for tiltaket. I første omgang er målsetningen å etablere én bedrift i hver kommune, eventuelt at to kommuner slår seg sammen om en bedrift og så etablerer filialer i kommunene. Man forsøker å opprette bedrifter både i land- og bykommuner.

En viktig bakgrunn for satsingen på ASVO-tiltak har vært at de vernede bedriftene i de to fylkene ikke har hatt kapasitet til å bygge ut ASV- og AFT-tiltak. Dessuten er sentraliserte tiltak lite egnet på grunn av de store avstandene i fylkene.

I både Troms og Finnmark legger man opp til en finansieringsmodell der staten betaler 80% av utgiftene mens kommunene bidrar med 20%. I Troms er alle tiltakene kommunale, enten organisert som aksjeselskap med kommunen som eneaksjonær eller som ren kommunal bedrift. I prinsippet kan også fylkeskommunen drive ASVO-tiltak, men dette er foreløpig ikke forsøkt i Troms. I Finnmark skal etablering og drift av ASVO være et kommunalt ansvar, delvis i samarbeid med fylkesarbeidskontoret. En nærmere plan for organiseringen av tiltakene foreligger foreløpig ikke.

Det synes som om HVPU har spilt en mer aktiv rolle i planleggingen av ASVO-tiltakene i Finnmark enn i Troms. Hvorvidt dette vil få konsekvenser for hvilke grupper av psykisk utviklingshemmede som får tilbud om sysselsetting, gjenstår å se.

Også i Nord-Trøndelag har man planer om å etablere ASVO-tiltak. En nylig oppnevnt fylkeskommunal arbeidsgruppe tar for seg arbeidstiltak for psykisk utviklingshemmede. Fylkeskommunen har tatt kontakt med kommunene og foreløpig er vel 90 arbeidsplasser under planlegging, fordelt på 8 kommuner. Man opererer med en fordeling av utgiftene mellom stat og kommuner på 75% på staten og 25% på kommunene. Arbeidsgruppen regner ikke med å få tildelt midler i 1987, men vil likevel ha planer klare for etablering av bedrifter.

Det er foretatt en behovsundersøkelse for Nord-Trøndelag som viser at det i de nærmeste år er behov for 136 arbeidsplasser for psykisk utviklingshemmede. I tillegg til vernede arbeidsplasser har man på fylkesarbeidskontorets initiativ også satset endel på innpassing i det ordinære arbeidslivet, hovedsakelig i privat næringsvirksomhet. Fylkesarbeidskontoret har benyttet en attføringssekretær engasjert på heltid

til å finne egnede arbeidsplasser og følge opp den enkelte arbeidstaker. I tillegg har en rekke andre etater bidratt med ekspertise. Offentlige støtteordninger er ellers ikke benyttet. Arbeidsgiverne har ikke hatt økonomiske kostnader ved ordningen, men har utbetalt en liten lønn tilsvarende halvparten av grunnbeløpet i folketrygden (ca. kr. 5 pr. time). I tillegg har arbeidstakerne uføretrygd. Foreløpig har man gode erfaringer med ordningen, som har eksistert i 2-3 år, og ønsker å satse videre på den (Steig, 1984).

I Vestfold har fylkeskommunen planer om å inngå et samarbeid med kommuner om å etablere ASVO-bedrifter. Her vil fylkeskommunen ta initiativet fordi man har inntrykk av at kommunene selv verken har ressurser til å sette igang egne tiltak eller tar nok ansvar for den aktuelle gruppen. Dette planarbeidet er imidlertid bare på forberedelsesstadiet.

I Oslo har HVPU og Sysselsettingskontoret i Oslo kommune gått sammen om å etablere et større sysselsettingsprosjekt for psykisk utviklingshemmede. Prosjektet retter seg både mot klienter i HVPU og de psykisk utviklingshemmede som er kommunens ansvar, dvs. de lettere psykisk utviklingshemmede. Man ønsker bl.a. å fange opp dem som i dag går ut av videregående skole. I løpet av 1986 vil det bli opprettet 25 arbeidsplasser i kommunale etater; antallet skal utvides til 40 i 1987.

Foreløpig har Oslo HVPU opprettet kontakt med 2 etater i Oslo kommune (Park- og Idrett, Barnehagekontoret) om å ta inn psykisk utviklingshemmede arbeidstakere. Forhandlinger er i gang med andre etater (Ungdomskontoret, Kontoret for eldreomsorg). Det vil bli opprettet både enkelt- og gruppearbeidsplasser. 10 av enkeltarbeidsplassene er tenkt lønnet over ordinær tariff lønn. Arbeidsoppgavene vil i første omgang bestå i vedlikeholds- og restaureringsarbeid, f.eks. på bygninger. Det er kommunen gjennom Sysselsettingskontoret som skal administrere tiltaket. Dette kontoret administrerer mange av de offentlige sysselsettingstiltakene rettet mot svake grupper på arbeidsmarkedet (ungdom, langtidsledige). Foreløpig dekker kommunen alle utgifter til tiltaket, delvis ved hjelp av statlige støtteordninger (arbeidsmarkedsmidler,

elevpenger, praktikantordninger osv.) Planen er imidlertid å gjøre tiltaket om til ASVO slik at staten direkte kan dekke deler av tiltaket, mens fylket (HVPU) dekker resten (f.eks. med fordelingen 75% på staten og 25% på fylket).

II Utbygging av sysselsettingstiltak i fylkeskommunal regi: Hordaland, Aust-Agder, Rogaland

I flere fylker har fylkeskommunen foretatt en kartlegging av et helhetlig omsorgsbehov av psykisk utviklingshemmede. Det gjelder i første rekke fylkene Aust-Agder og Hordaland. Med helhetlig omsorgsbehov menes at man ikke bare kartlegger behovet for sysselsetting, men også for bolig, opplæring og fritids- og kulturtilbud. De to fylkene har valgt en tilnærmet identisk kartleggings- og behovsmodell. Her vil vi bare gå inn på den delen av modellen som omfatter aktivisering og sysselsetting. Plansystemet består i en trinnvis utbyggingsmodell for dagtilbud som i prinsippet skal dekke alle typer behov for aktivisering og sysselsetting vurdert ut fra den enkeltes funksjonsnivå og utviklingsmuligheter.

Kartleggingen og planleggingen av tiltak gjelder i prinsippet bare de personer som man mener har behov for en eller annen form for spesielt tilrettelagt aktiviserings- eller sysselsettingstilbud. I Aust-Agder omfatter plansystemet både det kommunale og fylkeskommunale nivået, men er i utgangspunktet bare rettet mot de svakest fungerende. I Hordaland har plansystemet fungert som et evalueringsinstrument for dagaktiviteter organisert under HVPU, men skal også kunne fungere som et plansystem i kommunene. Hvordan grensen settes mellom dem man antar har behov for spesielt tilrettelagte tilbud og dem som ikke har det, fremgår ikke klart. Man har imidlertid registrert hvor mange som er i ordinært arbeid og hvor mange som kunne egne seg for et slikt arbeidstilbud. Man har mao. også trukket inn dem som må antas å være blant de mest funksjonsdyktige, uavhengig av om disse faller inn under fylkeskommunens eller kommunenes ansvarsområde. Dette tyder på at behovskart-

leggingen omfatter de fleste psykisk utviklingshemmede i de to fylkene.

Selv om fylkeskommunen har tatt initiativet til plan- og kartleggingen, og vil påta seg organiseringen av de nødvendige tiltakene, er likevel tanken at kommunene, og delvis også staten, etterhvert skal kunne overta driften.

I både Aust-Agder og Hordaland mener man at langt flere psykisk utviklingshemmede bør sysselsettes i ordinært arbeidsliv. Behovet for slik sysselsetting er atskillig høyere enn dagens tilbud. Man har imidlertid ikke utarbeidet noen konkret strategi for å øke denne typen sysselsetting. Man mener at det er arbeidsmarkedsstaten gjennom arbeidskontorene som har ansvaret for å formidle slikt arbeid. Likeledes mener man at det er arbeidsmarkedsstatens oppgave å finne vernede arbeidsplasser i ordinært arbeidsliv og dessuten sørge for at flere psykisk utviklingshemmede får plass i bedriftene for vernet arbeid.

I Aust-Agder har man i løpet av en 5-årsperiode vurdert behovet for sysselsettingstiltak i arbeidsmarkedsstatens regi til å være 71 arbeidsplasser; det er 47 flere enn dagens tilbud (hvorav 6 har tilbud om arbeidssamvirke). I Hordaland har behovsundersøkelsen vist at 9% av HVPU-brukerne (41 personer) ut fra sitt funksjonsnivå burde vært sysselsatt i tiltak under arbeidsmarkedsstaten.

Hoveddelen av planmodellen er en spesifisering av aktiviserings- og sysselsettingstilbud for dem som pr. i dag ikke får tilbud gjennom arbeidsmarkedsstaten. Man skiller mellom ulike typer dagtilbud: produksjonsbedrift og dagsenter. Disse tilbudene skal erstatte de tilbud om arbeid og aktivisering som i dag finnes i HVPU-regi.

Produksjonsbedriftene er et trenings- og opplæringsrettet tilbud til personer i yrkesaktiv alder som ikke er kvalifisert for plass i bedrifter under arbeidsmarkedsstaten. Her stilles visse krav til arbeids-evne og sosial fungeringsevne. Bedriftene er tenkt plassert utenfor HVPU's institusjoner.

Målsetningen med produksjonsbedriftene er flersidig. De skal både kunne fungere som varig vernet arbeidsplass og som opplæring- og treningsverksted.

Selv om produksjonsbedriftene pr. i dag anses som et fylkeskommunalt ansvar, er flere fremtidige modeller for organisering tenkelig:

1. Produksjonsbedrift som fylkeskommunalt ansvar med adgang for kommunene til kjøp av tjenester
2. Produksjonsbedrift som kommunalt ansvar med adgang for fylkeskommunene til kjøp av tjenester
3. Produksjonsbedrift som kommunalt og fylkeskommunalt samarbeidsprosjekt
4. Produksjonsbedrift som statlig ansvar gjennom organisering av arbeidssamvirke

Produksjonsbedriftene er tenkt organisert i to trinn eller for to målsetninger.

Produksjonsbedrift I skal være "en fast organisert arbeidsplass hvor produksjonsrettet arbeid, samhandling med andre arbeidstakere og deltaking i et arbeidsmiljø under målrettet veiledning, skal kvalifisere for overgang til ordinært arbeid eller arbeidsmarkedsbedrift".

Produksjonsbedrift II skal også være en fast organisert arbeidsplass, men der opplærings- og treningsaspektet får større vekt enn i produksjonsbedrift I. Også her siktes det mot overgang til ordinært arbeid eller til tilrettelagte arbeidsmarkedstiltak, eventuelt til produksjonsbedrift I.

Produksjonsbedriftene skal planlegges som verksteds-/industribedrift (etter gjeldende regelverk) og lokaliseres til områder regulert for industri- og næringsformål, eventuelt by- eller bygdesentra. De to typene produksjonsbedrifter bør ha felles ledelse slik at man kan samordne ar-

beidsoppdrag og habiliteringsopplegg for hver enkelt arbeidstaker. Bedriftene skal ha tilknytning til et faglig rådgivningsapparat og samarbeide med skoleverket (gjennom Lov om voksenopplæring). Det er en forutsetning for deltakelse i produksjonsbedrift at man er i stand til å klare arbeidsreiser på egenhånd, eventuelt etter en periode med hjelp til reising til og fra arbeidet.

I tillegg til disse arbeidsrelaterte tilbudene vil man bygge ut mer aktiviseringsrettede dagsentre for dem som har avsluttet sin skolegang, men som ikke tilfredsstiller kravene til arbeid i en produksjonsbedrift. Her skal det gis opplæring og trening som både bidrar til økt daglig fungeringsevne fysisk, psykisk og sosialt og grunnleggende arbeidsferdigheter (verktøybruk, forming, montering). Målsetningen er her delvis å kvalifisere til overgang til produksjonsbedrift, delvis er det snakk om et varig arbeids-/aktiviseringstilbud. Også i dagsentrene vil man som i produksjonsbedriftene inndelegge treningen i nivåer etter fungeringsevne. I det høyeste nivået er målsetningen kvalifisering for deltakelse i produksjonsbedrift, men det vil altså også gis muligheter for varig aktiviserings-/arbeidsplass på dette nivået.

Det vil verken i produksjonsbedriftene eller dagsentrene gis lønn i vanlig forstand, bare en arbeidsoppmuntring. Det er derfor en forutsetning at deltakerne har uføretrygd. Etterhvert håper man at arbeidsoppmuntringen kan gjenspeile den arbeidsinnsats som faktisk ytes; en slik kompenserende godtgjørelse kan i seg selv bidra til økt arbeidsmotivasjon.

Planmodellen legger altså opp til at deltakerne skal kunne starte sin opplæring/trening på ett nivå for så å gis tilbud på et høyere nivå når læringsmålsetningen for det lavere nivået er tilfredsstilt. Man oppnår derved en dynamisk modell som ikke bare tilpasses den enkeltes fungeringsnivå pr. i dag, men der også nivåer med økte utfordringer bygges systematisk inn.

Selv om produksjonsbedriftene opprettes på initiativ fra fylkeskommunen

gjennom HVPU, er forutsetningen i planmodellen at produksjonsbedrift I - det høyeste nivået - etterhvert omdannes til arbeidssamvirke og dermed blir arbeidsmarkedsetatens ansvar. Blant de såkalt svakeste fungerende finnes det en rekke personer som ville kvalifisere til plass i arbeidssamvirke, men som pr. i dag ikke tilbys slik plass. HVPU i de to fylkene ønsker altså å gi de best fungerende blant de svakest fungerende et arbeidstilbud som står i forhold til deres funksjonsnivå, til tross for at deres funksjonsnivå ville kvalifisere til plass i arbeidssamvirke.

I Rogaland har man satset på en planmodell som likner svært på modellen i Hordaland og Aust-Agder. Også her vil man bygge ut produksjonsvirksomhet i regi av HVPU. Utbyggingsmodellen er imidlertid ikke formelt delt inn etter funksjonsnivå slik som i de to andre fylkene. Man satser i stedet på å bygge ut verkstedsplasser til alle klienter i HVPU. Pr. i dag er 13 vernede verksteder bygget ut; frem til 1989 er 6 til under planlegging. Tankene er videre at alle verkstedene etterhvert skal inn under arbeidsmarkedsetatens ansvarsområde. Denne målsetningen er dels i tråd med den anbefaling direktoratet har gjort om overtakelse av endel av verkstedene i HVPU (Arbeidsdirektoratet, 1985).

Både i Rogaland-modellen og Hordaland-/Aust-Agder-modellen er det uklart hvordan sysselsettingsbehovet blant de evneveike (dem som normalt ikke er klienter i HVPU) blir ivare tatt. I Hordaland og Aust-Agder synes man å ha registrert behovet blant denne - langt største - gruppen. Det er imidlertid uklart hvilke aktive tiltak fylkeskommunen vil engasjere seg i for å imøtekomme behovene i denne gruppen. I Rogaland erkjennes det åpent at den fylkeskommunale planmodellen ikke omfatter de evneveike og at denne gruppen har et svært dårlig utbygd sysselsettingstilbud. Det synes derfor som om andre administrative nivåer, som stat og kommune, må engasjere seg sterkere for at også denne gruppens sysselsettingsbehov skal bli ivare tatt.

III Prøveprosjekt i Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune har nedsatt et utvalg som har utarbeidet en plan i form av et prøveprosjekt for å øke sysselsettingen blant moderat psykisk utviklingshemmede. De lettere psykisk utviklingshemmede mener man bør sysselsettes i det ordinære arbeidslivet gjennom de vanlige attførings- og formidlingskanalene. Denne siste gruppen inngår altså ikke i planarbeidet. Prøveprosjektet innbefatter arbeidsplasser for 500-550 personer og vil strekke seg over 3-4 år.

Prøveprosjektet inneholder to hovedstrategier: Utprøving av 1) nye støtteordninger for psykisk utviklingshemmede som utplasseres i det ordinære arbeidslivet og etablering av 2) egne bedrifter for psykisk utviklingshemmede.

1. Man vil utprøve følgende nye støtteordninger ved utplassering i ordinært arbeidsliv:

- * Tilskudd til ekstraordinær arbeidsledelse: Bedriften får økonomisk kompensasjon for bruk av egne arbeidstakere som arbeidsledere for psykisk utviklingshemmede arbeidstakere.
- * Opprettelse av fadderordning blant de ansatte: Den psykisk utviklingshemmede får en fadder blant arbeidstakerne i bedriften. Fadderens skal være til hjelp og støtte under tilpasningsprosessen til arbeidsplassen. Her er hjelp til den sosiale tilpasningen spesielt viktig.
- * Tilskuddsbasert avlønning i stedet for trygd: En normalisering av lønnsvilkårene ved at arbeidsgiveren får overført trygdemidler og utbetaler disse som lønn. Lønnsnivået bør ligge noe over trygdenivået, men ikke for høyt i tilfelle arbeidstakeren må tilbakeføres til trygd.

- * Tilpasning av arbeidsplassen til den psykisk utviklingshemmedes arbeidsforutsetninger: Bruk av offentlige stønadsordninger for å anskaffe hjelpemidler, maskiner, ombygging av maskiner osv.
- * Oppfølging av arbeidstakerne: Dette kan f.eks. være arbeidsmarkedsetatens ansvarsområde; derfor bør etaten tilføres kompetanse på dette området.

Finansieringen av de ulike støtteordningene er ikke klarlagt. Dels regner man med å benytte eksisterende regelverk for statlige tilskuddsordninger, dels må nye finansieringsordninger utarbeides.

2. Opprettelse av egne arbeidsplasser for psykisk utviklingshemmede, i første omgang gjennom opprettelse av et utviklings-/serviceselskap som skal være drivkraften bak etableringen av bedriftene. Her er intensjonen å lage arbeidsplasser som er mest mulig skreddersydd for psykisk utviklingshemmede. Man vil satse på industriarbeidsplasser fordi slikt arbeid er rutinemessig og lett å strukturere.

Bedriftene skal i utgangspunktet bygge på bedriftsøkonomiske prinsipper, men må også satse på driftstilskudd fra stat/fylkeskommune. Utviklingsselskapet må derfor finne frem til produkter som er rimelig lønnsomme å produsere. Bedriftene skal etableres spreddt rundt i fylket.

Utviklingsselskapet er tenkt plassert i tilknytning til et eksisterende produksjonsmiljø ved fylkeskommunens sentralinstitusjon for psykisk utviklingshemmede og til arbeidssamvirket Røkland Industrier A/S. I dette miljøet er det opparbeidet vesentlig kompetanse innen produktutvikling og markedsføring. Utviklingsselskapets hovedmålsetning er å drive:

- * produktsøking
- * produkt- og prosessutvikling
- * produktivitetsfremmende tiltak
- * markedsføring/markedsanalyser

Utviklingsselskapet skal etableres som aksjeselskap. Følgende instanser blir invitert til å tegne aksjer:

- * Nordland fylkeskommune
- * HVPU-institusjonene (v/eierne)
- * Kommuner
- * Banker
- * Psykisk utviklingshemmede/foresatte
- * Private investorer

Selskapet tenkes finansiert gjennom offentlige midler, likt fordelt på fylkeskommunen og staten. Det er budsjettert for 2 1/2 stilling.

IV Diverse tiltak

Mange av fylkeskommunene har ikke utarbeidet samlede planer for økt sysselsetting av psykisk utviklingshemmede. En rekke enkeltstående tiltak settes imidlertid i verk. I dette avsnittet vil situasjonen i de fylkeskommunene som ikke er omtalt over presenteres fortløpende.

Vest-Agder: Det planarbeidet som drives, foregår hovedsakelig i HVPU-regi. Blant de psykisk utviklingshemmede som fylkeskommunen har tatt ansvar for, får endel arbeid i HVPU-verkstedene, endel får enkeltarbeidsplasser i det ordinære arbeidsliv. Tildeling av enkeltarbeidsplasser er ikke en ordning som er satt i system: Avtaler om utplassering skjer fra gang til gang med den enkelte arbeidsgiver. HVPU har hatt et visst samarbeid med Arbeidsformidlingen om sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede, men konkrete ordninger er ikke kommet igang.

Buskerud: Her har planarbeidet bare så vidt kommet igang. Ingen konkrete planer foreligger. Et nytt HVPU-verksted er nylig kommet i drift. I tillegg har fylket tatt initiativet til et arbeidssenter som etter-

hvert har fått status som arbeidssamvirke, med støtte fra arbeidsdirektoratet. Dette senteret ble først planlagt og satt i drift av fylkeskommunen uten at statlig godkjenning forelå.

Telemark: I tillegg til ASV og AFT har fylkeskommunen tatt initiativet til et arbeidssenter for hjemmeboende psykisk utviklingshemmede. Fylkeskommunen har videre bidratt til opprettelse av en enkeltarbeidsplass, i samarbeid med angjeldende kommune. Det har vist seg vanskelig å skaffe deltakere på AFT arbeid etter endt opplæring. Fylkeskommunen vurderer det som viktig å oppsøke potensielle arbeidsgivere og informere om aktuelle støtteordninger som kan komme til anvendelse ved ansettelse av psykisk utviklingshemmede.

Akershus: HVPU har her vært spesielt opptatt av å utarbeide tilbud til hjemmeboende psykisk utviklingshemmede. Man planlegger å omgjøre dagtilbudene i HVPU til arbeidsplasser med varierte arbeids- og aktiviseringstilbud (sentre). Her vil man forsøke å få igang et samarbeid med kommunene. Slike sentre må planlegges samtidig med planleggingen av nye botilbud for psykisk utviklingshemmede, uansett om ansvaret for botilbud og arbeids- og aktiviseringstilbud er kommunenes, fylkets eller statens. Man ønsker mao. å se tilbudene til psykisk utviklingshemmede i sammenheng. Man vurderer videre å overføre endel av arbeidssentrene for de bedre fungerende innen HVPU til arbeidsmarkedsetaten.

Østfold: Det foreligger her ingen samlet plan for sysselsetting av psykisk utviklingshemmede uavhengig av HVPU. HVPU holder på å utarbeide en samlet plan om tilbud til psykisk utviklingshemmede. Denne planen vil også omfatte dagtilbud. Man vurderer også å gi dagtilbud til de evneveike som ikke er registrert i HVPU og som ofte faller utenfor andre typer tilbud. Det har vært særlig vanskelig å finne sysselsetting for denne gruppen etter gjennomført videregående skolegang.

Hedmark: I denne fylkeskommunen har man ønsket å etablere et arbeidssamvirke, men ikke fått gjennomslag hos fylkesarbeidskontoret. Man vil prioritere å arbeide videre med etablering av ASV. Videre har HVPU inn-

gått samarbeid med en rekke kommuner om etablering av aktivitetssentre. Disse skal gi plass både til HVPU-klienter og dem som har gjennomført videregående skole. Kommunene finansierer driften av sentrene, mens HVPU kjøper ledige plasser. Sentrene omfatter både aktivitetspreget virksomhet og mer ASVO-rettede tilbud. Fylkeskommunen har generelt vurdert sysselsettingstiltak som statens (Arbeidsdirektoratets) og kommunenes ansvar og har derfor ikke utarbeidet systematiske planer på dette området.

Sogn- og Fjordane: Det er etablert et samarbeid mellom HVPU og kommunene om bolig- og arbeidstilbud, særlig for dem som utskrives fra HVPU. Det dreier seg delvis om delproduksjon for bedrifter, delvis om aktivitetssentre. I de produksjonsrettede virksomhetene får man utbetalt full lønn, finansiert av fylkeskommunen, mens kommunene betaler driftsutgiftene. En del godtfungerende psykisk utviklingshemmede har vært henvist til HVPU's aktivitetssentre. Det har generelt vist seg vanskelig å finne varig sysselsetting i det ordinære arbeidslivet; tilbud om arbeid gis bare så lenge offentlige støtteordninger tilbys bedriftene.

Møre og Romsdal: Et systematisk planarbeid foreligger ennå ikke. HVPU ønsker overføre egne verksteder til arbeidsmarkedsstaten, eventuelt lage nye i samarbeid mellom kommuner og fylke. Kommunene har etablert dagsentre som får tilskudd fra fylkeskommunen.

Sør-Trøndelag: Her har man foretatt en behovsundersøkelse som viser at 10 psykisk utviklingshemmede kan delta i ordinært arbeid, mens 255 har behov for vernet arbeid eller produksjonsverksted. 456 personer trenger aktivisering i dagsentre. En handlingsplan for å imøtekomme det dokumenterte behovet er under utarbeidelse, på oppdrag fra HVPU. Fylkeskommunen ønsker generelt å løsrive sysselsettingstiltakene fra HVPU og heller legger mer ansvar på kommunene.

Oppland: Fylkeskommunen har nedsatt en arbeidsgruppe som skal planlegge sysselsettingstiltak for svake grupper på arbeidsmarkedet. I

denne planen inngår også psykisk utviklingshemmede. Det har ikke vært mulig å skaffe varig vernede arbeidsplasser i ordinært arbeidsliv; arbeidsforholdet varer bare så lenge offentlig støtte gis til arbeidsgiver. Endel kommuner har tatt initiativet til sysselsetting i ordinært arbeidsliv, hovedsakelig det private næringsliv, men her betaler kommunene utgiftene, mens HVPU-institusjoner kjøper seg inn plasser i disse kommunale tiltakene. Fylkeskommunen ønsker å bygge ut aktivitetssentre, både i HVPU- og kommunal regi, slik at arbeidstrening kan gis før et eventuelt arbeidsforhold.

KAPITTEL 7: AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Det er for mange en ny og uvant problemstilling at også psykisk utviklingshemmede vurderes som potensielle arbeidstakere. Mange har ment at for denne gruppen "funksjonshemmede" vil aktiviseringstiltak i egne aktivitetssentre/arbeidsstuer kunne fylle den enkeltes behov for meningsfylte aktiviteter på dagtid og samtidig bidra til bedring av den generelle fungeringsevnen. Mye tyder på at denne oppfatningen bygger på en spesiell oppfatning av hva det vil si å være psykisk utviklingshemmet: For det første har man trodd at "psykisk utviklingshemmede" er en homogen gruppe, slik at har man truffet én person med diagnosen psykisk utviklingshemming, vil alle med samme diagnose ha de samme funksjonshemninger i forhold til omverdenen. For det andre har man trodd at psykisk utviklingshemming var en statisk tilstand der utviklings- og læringspotensialet var svært begrenset. Nyere forskning har vist at begge disse antakelsene er feilaktige. Det viser seg å være langt større forskjell i fungeringsevne (mål i forhold til bestemte variable) mellom personer med diagnosen psykisk utviklingshemming enn det er mellom personer i den såkalte "normalbefolkningen". Videre har nyere pedagogisk forskning vist at læringspotensialet i denne gruppen er langt større enn man hittil har villet innrømme og at omsorgsholdningen overfor denne gruppen har ført til en begrenset vekt på å skape situasjoner der læring og utvikling kan stimuleres. I stedet for å bruke tid og ressurser på opplæring til selvstendighet, har omsorgsholdningen ført til en opplæring i uselvstendighet, til lært inkompetanse i forhold til å kunne mestre daglige aktiviteter på en tilfredsstillende måte. Mange psykisk utviklingshemmede, særlig de hjemmeboende, har vært henvist til en situasjon uten noen tilbud som kan stimulere til læring og utvikling. Man har dermed også visst lite eller ingenting om hvilke lærings- og utviklingspotensialer den enkelte har.

Den begrensede erfaringen man hittil har med sysselsetting av psykisk utviklingshemmede gjør det vanskelig å trekkes entydige konklusjoner om hvilke typer sysselsettingstiltak som er særlig egnede for denne

gruppen yrkeshemmede. Foreliggende undersøkelse dokumenterer at holdningene er delte blant dem som har ansvaret for utbygging av tilfredsstillende tilbud til psykisk utviklingshemmede. Mange prinsipielle spørsmål kan reises når man skal vurdere hvilke tiltak som synes egnede og som best ivaretar psykisk utviklingshemmedes egne interesser: Hva slags tilbud bør gis? Bør sysselsettingsaspektet tillegges så stor vekt når det er kvaliteten i den totale livssituasjonen som er viktig (dvs. også bolig- og fritidstilbud)? Bør psykisk utviklingshemmede i størst mulig grad integreres i det ordinære arbeidslivet eller tar egne, vernede sysselsettingstiltak mer hensyn til psykisk utviklingshemmedes begrensede arbeidskapasitet?

Likevel råder det en utstrakt enighet om at den utestengning fra normale livsaktiviteter som psykisk utviklingshemmede er utsatt for, både er diskriminerende og fører til manglende anerkjennelse og forståelse for mennesker som er annerledes, at utestengning fører til ytterligere diskriminering og isolasjon. Integrasjon i arbeidslivet kan både føre til at denne isolasjonen brytes og - kanskje viktigere - at psykisk utviklingshemmede gis mulighet til å føle seg nyttige i samvær med andre mennesker.

Hvilke tiltak bør så myndighetene satse på for å bedre psykisk utviklingshemmedes muligheter til å inngå i arbeidsrettet virksomhet? Noen overordnede strategier som er viktig for utformningen av de konkrete tiltakene skal her trekkes frem.

- * Psykisk utviklingshemmede bør på et så tidlig tidspunkt som mulig få fastlagt en trenings- og opplæringsplan for deltakelse i arbeidslivet. Denne planen bør samordnes med den videregående skolegangen. Deltakelse i arbeidsforberedende trening og utføring kan her være en viktig kanal for opplæring som er relevant for arbeidsmarkedet. I dag får svært få psykisk utviklingshemmede slike tilbud.
- * Oppmerksomheten bør i mindre grad rettes mot hva psykisk utvik-

lingshemmede ikke kan gjøre og heller mot hvilke forhold ved en arbeidssituasjon som bør endres for at ulike grupper yrkeshemmede skal kunne inngå i arbeidet. Studier av psykisk utviklingshemmedes arbeidssituasjon viser at når organiseringen av arbeidet er tilpasset den enkeltes forutsetninger, kan man oppnå en tilnærmet normal arbeidsytelse.

- * Psykisk utviklingshemmede er sjelden registrert som arbeidsøkende. Dermed vil heller ikke arbeidskontorene ha særlig kjennskap til den enkeltes forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Når tiltak for yrkeshemmede utformes, kan lett psykisk utviklingshemmedes behov og arbeidsforutsetninger komme i bakgrunnen. Derfor er det spesielt viktig at psykisk utviklingshemmede registreres ved arbeidskontorene.
- * Arbeidsmarkedsetaten bør intensivere informasjonen om og formidlingen av psykisk utviklingshemmede arbeidstakere, f.eks. ved å ansette konsulenter for yrkeshemmede som spesielt har til oppgave å planlegge tiltak i forhold til psykisk utviklingshemmedes behov. Her kan man i større grad enn idag trekke på den kompetansen som er opparbeidet i HVPU.
- * Det bør ikke settes et for strengt skille mellom vernede arbeidsplasser og det ordinære arbeidslivet. For mange vil innpassing i en vernet arbeidssituasjon representere en første tilpassing til arbeidslivet. En vernet arbeidssituasjon i de første yrkesaktive år kan fungere som en gradvis overgang til de - ofte strengere - krav til arbeidsytelse man finner i det ordinære arbeidslivet. Gjennom vernet sysselsetting kan en grunnleggende selvtillit og arbeidsevne bygges opp, samtidig som offentligheten kan utvikle økt forståelse for at også psykisk utviklingshemmede har forutsetninger for å utføre et arbeid.

En viktig forutsetning for at tiltakene ovenfor skal bli virksomme er at det foreligger en klar ansvarsdeling mellom ulike administrative

nivåer (stat, fylkeskommune, kommune) om hvem som har hovedansvar for igangsetting av sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede. Mange fylkeskommuner og kommuner mener at dette er arbeidsmarkeds-etatens ansvar og avventer utspill herfra. Arbeidsmarkedssetaten på sin side er i ferd med å innrømme sitt formelle ansvar her, men mener likevel at kommuner og fylkeskommuner bør ha et medansvar for planlegging og igangsetting av tiltak. Enkelte fylkeskommuner mener dessuten at deres ansvar bare omfatter klienter i HVPU og bygger ut dagtilbud bare for denne gruppen mens andre fylkeskommuner samarbeider med kommunene om tiltak for alle psykisk utviklingshemmede i fylket. En formalisering av finansielt og administrativt ansvar er viktig for at ikke planlegging og igangsetting av tiltak skal overlates til tilfeldige beslutningsprosesser rundt om i fylkene.

ANMERKNINGER

1. Tallet 60 000 er noe usikkert. Man antar imidlertid at ca. 1,5% av Norges befolkning har en slik mental hemning og at dette tallet holder seg noenlunde konstant. Videre antar man at ca. 3 promille av befolkningen er å regne som moderat eller dypt psykisk utviklingshemmet (tidligere kalt åndssvake). Andelen psykisk utviklingshemmede kan imidlertid variere noe fra land til land, delvis ut fra nasjonale særtrekk, delvis på grunn av variasjoner i klassifiseringsmåter. HVPU har i dag et klientantall som tilsvarer ca. 2 promille av befolkningen, dvs. særomsorgen har i underkant av 10 000 klienter. Denne særomsorgen registrerer med andre ord ikke alle åndssvake: endel, særlig noe eldre personer, lever hjemme hos foreldre og gis ingen særomsorg. Antallet klienter i HVPU har vært synkende, dels fordi det oppstår stadig færre skader på barn under svangerskap og fødsel eller første leveår, dels fordi opplæring og trening gjør psykisk utviklingshemmede bedre fungerende slik at de dermed kan utskrives fra særomsorgen eller foreldrene prøver i det lengste å gi barna normale omsorgstilbud innenfor den såkalte førstelinje-tjenesten. Andelen barn blant HVPU-brukerne er derfor stadig synkende. De blir i stedet kommunenes ansvar gjennom integrering i barnehage og grunnskole.

2. Lyngstads undersøkelse fanger bare opp dem som får en eller annen form for trygdeytelse. I 1983 (senere tall foreligger ikke hos Rikstrygdeverket) var det ca. 13 400 som hadde uføretrygd på grunnlag av diagnosen psykisk utviklingshemming. I disse 13 400 inngår trolig alle over 16 år som er registrert i HVPU (totalt i underkant av 10 000 personer). I tillegg får altså endel andre uføretrygd under diagnosen psykisk utviklingshemming. Hva de øvrige voksne psykisk utviklingshemmede lever av er ikke kjent. Mange lever hjemme hos foreldre, noen få tusen får attføringsmidler, mens noen trolig har uføretrygd under annen hoveddiagnose enn psykisk utviklingshemming. Trolig er det også mange som ikke får trygd som

er berettiget til det (Arnesen, 1979).

3. Forholdet mellom de to målsetningene normalisering og integrering kan synes uklart. Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede er i dag tilbøyelig til bare å anvende uttrykket normalisering.
4. Det råder en viss faglig uenighet om hvor egnet slike inndelinger er. Det har vært hevdet at heller enn å ta utgangspunkt i slike stereotyper, bør man ta utgangspunkt i den enkelte psykisk utviklingshemmede selv og lage planer for "karriere" og utviklingsmuligheter basert på den enkeltes forutsetninger. Likevel kan det være nyttig å operere med en viss inndeling i nivåer når offentlige selselsettingstiltak skal vurderes. I det følgende er inndelingen i lett, moderat og dypt psykisk utviklingshemming valgt fordi det pr. idag ikke synes å foreligge en mer egnet inndeling.
5. Det tas ikke her stilling til hvor innarbeidet denne oppfatningen har rukket å bli innen f.eks. HVPU og i hvilken grad omsorgsapparatet faktisk er omorganisert ut fra de nye prinsippene. Blant fagfolk synes de imidlertid å ha fått et gjennomslag, også blant HVPU-ansatte. Debatten om Helsevernets fremtid (jfr. NOU 1985:35 Levekår for psykisk utviklingshemmede) synes også å bekrefte denne antakelsen.
6. I denne teorien inngår det såkalte LEON-prinsippet (Laveste Effektive Omsorgsnivå): Klienter skal ikke motta mer omsorg enn de har bruk for.
7. Psykisk utviklingshemmedes integrering i det videregående skoleverket er først kommet igang etter 1976 med Lov om videregående opplæring.

LITTERATUR

- | | |
|----------------------------------|--|
| Arbeidsdirektoratet | Arsmelding, div. årganger |
| Arbeidsdirektoratet
1985 | Vernede verksteder under Helsevernet
for psykisk utviklingshemmede og
arbeidsmarkedsetatens arbeidsmarkeds-
tiltak - behov for samordning, Oslo |
| Arnesen, A.-L.
1979 | "Psykisk utviklingshemmede", i:
R.Hauge (red.), Utenfor samfunnet,
Oslo |
| Aust-Agder Fylkeskommune
1985 | Psykisk utviklingshemmede i
Aust-Agder, Innstilling fra
Brekke-utvalget, Arnedal |
| Bollingmo, G.
1982 | Psykisk utviklingshemmede i arbeid,
Hovedoppgave i spesialpedagogikk,
Statens spesiallærerskole, Oslo |
| Bramnes, G.
1983 | Trygd eller arbeid?, Oslo |
| Brown, R.L. (ed.)
1984 | Integrated Programmes for Handi-
capped, Adolescents and Adults,
London |
| Bruknapp, A. & E. Tombre
1985 | Kommunale botilbud for psykisk
utviklingshemmede, NIBR-rapport
1985:4, Oslo |

- Bø, B. m.fl.
1985
Psykisk utviklingshemmede arbeids-
takere på det ordinære arbeids-
markedet, Prosjektoppgave,
Oslo Vernepleierhøgskole,
høst 1985, Oslo
- Bøkestad, L. m.fl.:
1976
Yrkeshemmedes arbeidsmuligheter,
Seminaroppgave i trygdesosiologi og
sosialpolitikk v. samfunnsfaglig
'studieretning, Rogaland Distrikts-
høgskole, Stavanger
- Dyrendahl, G.
1985
Rettigheter for funksjonshemmede,
Oslo
- Edgerton, R.
1982
Psykisk utviklingshemning. Barn i
utvikling, Oslo
- Finnmark fylkeskommune
1986
Arbeidssamvirke i offentlig virk-
somhet - ASVO, Kirkenes/Vadsø
- Fylkesarbeidskontoret i
Troms
1983
Forsøksvirksomhet med arbeids-
samvirke i offentlig virksomhet
i Troms fylke, Tromsø,
(v/ P.S.Olsen m.fl.)
- Fylkesarbeidskontoret i
Troms
1985a
Forsøksvirksomhet med arbeids-
samvirke i offentlig virksomhet
i Troms fylke, Tromsø
(oktober 1985) (v/ H.Kristiansen)
- Fylkesarbeidskontoret i
Troms
1985b
Arbeidssamvirke i offentlig virksom-
het i Troms fylke, Evaluerings-
rapport, Tromsø (november 1985)

- Forsøksrådet for skole-
verket
1983
- Prosjektarbeid som metode. Rapport
fra Skånland-prosjektet, Informasjon
om forsøksarbeid nr. 108, Oslo
- Helle, K.M.
1981
- Ferie og fritid for unge med
læringsvansker,
Arbeidspsykologisk Institutt,
AI-dok 38/81, Oslo
- Helle, K.M.
1982
- Ungdom med læringsvansker og
arbeidslivet, Arbeidspsykologisk
Institutt, Oslo
- Helle, K.M.
1983
- Fra omsorg til integrering? Nyere
krav om rettigheter og likestilling
for funksjonshemmede i samfunns- og
arbeidsliv, Arbeidspsykologisk
Institutt, AI-dok 30/83, Oslo
- Helle, K.M.
1984
- Towards integration. A report on the
project: Young and disabled,
Arbeidspsykologisk Institutt,
AI-dok 12/84, Oslo
- Hitra kommune
1984
- Hitra-prosjektet. Tiltak for psykisk
utviklingshemmede utenfor institu-
sjon, Rapport fra et forprosjekt,
(v/ B.Steig), Hitra
- Hvinden, B.
1980
- Ytelse og lempelighet. En diskusjon
av vilkårene for innpassning av
delvis arbeidsuføre i industri-
bedriften, Institutt for samfunns-
forskning, rapport 7/80, Oslo

Innst. S. nr. 17 (1983-84)	Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om arbeid for yrkeshemmede (St. meld. nr. 64 for 1982-83)
Kommunal- og arbeidsdepartementet 1986	Kommunal- og arbeidsdepartementets arbeidsgruppe for vurdering av bedriftene for vernet arbeid. Rapport om gruppens drøftinger og anbefalinger, Oslo
Larsen, B.R. m.fl. 1977	Funksjonshemmede og arbeid, Hovedoppgave i psykologi, Psykologisk Institutt, Univ. i Oslo, Oslo
Løkenhaug, A. m.fl. 1979	En orientering om arbeid og arbeidstiltak for psykisk utviklingshemmede i Oslo, Oppgave ved Oslo Vernepleierhøgskole, høst 1979, Oslo
Lyngstad, J. 1984	Unge funksjonshemmedes levekår, Sosialdepartementets utredningsserie, rapport nr. 1, Oslo
Midrè, G. & J.Moss 1978	"Attføring til det private og offentlige næringsliv i Sør-Varanger", Plan og Arbeid nr. 3
Midrè, G. 1981	"Arbeidsmarkedet som hjelpeorgan" Plan og Arbeid nr. 5

- Mithaug, D.E.
1981
How to teach prevocational skills to severely handicapped persons,
H. & H. Enterprises, Inc., Lawrence
- NIBR
1983
Tranøy arbeids- og aktivitets-
prosjekt, NIBR-notat 1983:125, Oslo
- Nordland Fylkeskommune
1985
Hvordan skaffe psykisk utvik-
lingshemmede i Nordland arbeid?
(v/ Kåre Ottem), Bodø
- NOU 1973:25
Omsorg for psykisk utviklingshemmede
- NOU 1980:27
Arbeid for psykisk utviklingshemmede
- NOU 1985:34
Levekår for psykisk utviklings-
hemmede
- NU 1982:2
Arbetsmarknaden - öppen eller
stängd?
- Oslo HVPU
1983
Behovsanalyse - BA 82, Oslo
- Paulsen, B. & B.Træbakken
1984
Lokale tilbud for psykisk
utviklingshemmede
Norsk institutt for sykehus-
forskning, NIS-rapport 1.84,
Trondheim
- Petersen, S.Ø.
1983
Omsorgsplan for psykisk utviklings-
hemmede i Sør-Trøndelag, Norsk insti-
tutt for sykehusforskning,
NIS-rapport 2.83, Trondheim

- Rusch, F.R. &
D.E.Mithaug
1980
Vocational training for mentally retarded adults.
A behavior analytic approach,
Research Press, Champaign
- Rønning, J.A. &
1985
"Utvikling hos psykisk utviklingshemmede krever endringer på mange plan", Forskningsnytt nr. 5
- Schmid, G. & K. Semlinger
1984
Labour market policy for the disabled. Experiences from the Federal Republic of Germany, of Germany, Great Britain, Sweden and the U.S.A.,
Wissenschaftszentrum
IIM/LMP 84 - 10a, Berlin
- Skjerve, J. &
S.A.Thorsen
1983
Mål i arbeidet med psykisk utviklingshemmede, Oslo
- Steig, B.
1984
Psykisk utviklingshemmede og arbeid. Analyse av et forsøk med arbeidsplassering av psykisk utviklingshemmede i det ordinære arbeidsliv, Semesteroppgave i samfunnsmedisin og medisinsk sosiologi ved Univ. i Trondheim, vår 1984, Trondheim
- Statistisk sentralbyrå
1983
Arbeid og helse 1982, Rapporter 83/8, Oslo
- Stortingsmelding nr. 88
(1974-75)
Omsorg for psykisk utviklingshemmede

Stortingsmelding nr. 64
(1982-83)

Om arbeid for yrkeshemmede

Vernepleieren
1985

Temanummer: Arbeid og psykisk
utviklingshemmede, nr. 7

Visnes, T.
1985

Psykisk utviklingshemming, Oslo

ARBEIDSMULIGHETER FOR PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

En forundersøkelse av nyere sysselsettingstiltak for psykisk utviklingshemmede



Hanne Bogen (33)

Forsker

Mag. art. i sosiologi ved Universitetet i Oslo. Har arbeidet med arbeidssosiologiske og arbeidsrettede temaer. Har i tillegg også arbeidet med forskning om omsorg.

ISBN 82-7422-002-1

FAFO

Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon
Lilletorget 1, 0184 Oslo 1, tlf. 02 / 40 14 20